

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Porta
Westfalica im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Porta Westfalica	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Porta Westfalica	8
Strukturelle Situation	8
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Porta Westfalica	13
Prüfungsablauf	13
→ Zur Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	14
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	16

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Porta Westfalica 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 Porta Westfalica

Managementübersicht

Die Stadt Porta Westfalica hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung bereits zum 01.01.2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Schon vorher war die Stadt

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

seit 2002 in der Haushaltssicherung. Weitere Defizite in den Folgejahren haben dazu geführt, dass das Eigenkapital im Jahre 2010 vollständig verbraucht ist. Die Stadt Porta Westfalica ist bilanziell überschuldet. Seit 2012 nimmt sie verpflichtend an der Konsolidierungshilfe des Landes nach dem Stärkungspaktgesetz teil. Der Haushaltssanierungsplan 2012 und die Fortschreibungen 2013 bis 2015 sind durch die Bezirksregierung Detmold genehmigt. Danach soll der Haushalt ab dem Jahr 2021 ohne die Unterstützung des Landes ausgeglichen sein.

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag liegt im Jahr 2013 bei knapp 18 Mio. Euro. Um diesen Betrag übersteigen die Schulden der Stadt sämtliche Vermögenswerte. Die Überschuldung wächst zwischenzeitlich bis auf 26 Mio. Euro und beträgt 2021 immer noch 20 Mio. Euro. Sie müsste mit dem Erreichen des Haushaltsausgleichs ab 2021 nach und nach abgebaut werden.

Diese Zahlen zeigen auf, vor welchen gewaltigen finanziellen Aufgaben die Stadt Porta Westfalica steht. Das Wiedererreichen der eigenen Handlungsfähigkeit und damit die originäre Wahrnehmung kommunaler Selbstverwaltung werden nur gelingen, wenn alle beteiligten Akteure zusammenarbeiten und gemeinsam beschlossene Maßnahmen konsequent und selbstverpflichtend umsetzen.

Kommunalpolitische Entscheidungen waren aufgrund der Stadtstruktur mit 15 Ortsteilen in der Vergangenheit auch immer durch örtliche Sichtweisen beeinflusst. Darüber hinaus sind vielfach die Argumente einer besonderen topografischen Lage und die räumliche Trennung (Weser, Wesergebirge) eingeflossen. Wenn die Verantwortlichen ihre Stadt vor dem endgültigen finanziellen Bankrott bewahren wollen, muss hier ein Umdenken stattfinden. Die örtlichen Strukturen können eine Chance sein (vgl. Abschnitt Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen).

Eine dauerhafte Haushaltskonsolidierung muss aufgrund des Umfanges langfristig angelegt sein und wird die Stadt über Jahre einschränken. Um praktikable Größenordnungen aufzuzeigen, hat die GPA NRW ein jährliches strukturelles Ergebnis berechnet. Die Jahresergebnisse unterliegen sehr häufig Besonderheiten und geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Gesamtsituation. Das strukturelle Ergebnis zeigt, von welchen Ergebnissen unter der Annahme unveränderter Bedingungen auszugehen ist. Für die Stadt Porta Westfalica ergibt sich eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Höhe von 6,8 Mio. Euro jährlich. Mithilfe der Stärkungspaktmittel kann diese Lücke bis zum Jahr 2021 geschlossen werden. Wesentliche Voraussetzung, um dieses Ziel zu erreichen, ist die konsequente Umsetzung des Haushaltssanierungsplanes. Sollten einzelne Maßnahmen nicht den gewünschten Erfolg zeigen, müssen alternative Handlungsmöglichkeiten erarbeitet werden.

Ändert sich die aktuelle Ausgangslage wesentlich, können sogar über den Haushaltssanierungsplan hinaus zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen notwendig werden. Bestimmte Ertrags- und Aufwandspositionen unterliegen Risiken, wie z. B. konjunkturellen Entwicklungen oder Tarifsteigerungen. Sie sind nicht von der Kommune steuerbar. Die GPA NRW hat in einem Risikoszenario dargestellt, wie sich der Eintritt bestimmter Risiken auf die von der Stadt geplanten Jahresergebnisse bis 2021 auswirken könnte. Im ungünstigsten Fall ergibt sich eine Größenordnung von etwa 4,6 Mio. Euro, für die zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet sein sollten. Zusätzliche Finanzmittel und höhere Transferleistungen wird die große Zahl von Zuwanderungen vermutlich erfordern. Größenordnungen sind kaum einzuschätzen.

Die Ergebnisse der Prüfung zeigen Konsolidierungsmöglichkeiten über die Maßnahmen des Haushaltssicherungsplanes hinaus auf. Priorität sollte die Aufwandsreduzierung haben. Hinweise für konkrete Maßnahmen gibt eine Analyse des Vermögens, insbesondere des Anlagevermögens. Die Gebäudefläche je Einwohner für kommunale Einrichtungen liegt insgesamt beim Mittelwert. In der differenzierten Betrachtung stellt die Stadt allerdings bei fünf Nutzungsarten teilweise deutlich überdurchschnittliche Flächen zur Verfügung. Neben den Einrichtungen für Sport und Freizeit, Jugend und Soziales sowie Feuerwehr und Rettungsdienst sind vor allem die Schulflächen weit überdurchschnittlich. Die Prüfung der GPA NRW orientiert sich am Bedarf auf der Grundlage der Schulbaurichtlinien. Danach bestehen trotz zwischenzeitlicher Schulschließungen im Schuljahr 2013/14 Flächenüberhänge von 17.000 m². Die Fläche wird sich wegen der Reduzierung der Schülerzahlen bis 2020 auf fast 30.000 m² erhöhen. Diese über dem Bedarf vorgehaltenen Gebäude verursachen aktuell einen jährlichen Aufwand für Abschreibungen, Unterhaltung, Bewirtschaftung usw. in Höhe von jährlich 1,7 Mio. Euro, der auf über 3,0 Mio. Euro jährlich ansteigt. Das entspricht einem Finanzierungsbedarf bei der Grundsteuer B in Höhe von 130 bzw. 230 Hebesatzpunkten.

Verschiedene Optimierungsansätze können im Wege des Portfoliomanagements zur Entlastung des städtischen Haushalts beitragen. Viele dieser Möglichkeiten zur Flächen- und Nutzungsoptimierung werden in der Stadt Porta Westfalica bereits umgesetzt. Dazu zählt der konsequente Verkauf von nicht mehr benötigten Gebäuden in den letzten Jahren. Bisher nicht berücksichtigt ist ein akuter zusätzlicher Flächenbedarf aufgrund der aktuellen Zuwanderung Asylsuchender. Bedarf an Wohnraum, für Sprachunterricht, für Integrationsmaßnahmen, für Auffangklassen und zusätzliche Schüler erfordern entsprechende Gebäudeflächen. Die aufgezeigten Überhänge können dazu genutzt werden. Angesichts der enormen Größenordnung sollte die Strategie einer Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen weiter verfolgt werden.

Fast die Hälfte des städtischen Vermögens ist in kommunalen Gebäuden gebunden. Die tatsächliche Abnutzung des Anlagevermögens ist bei der Stadt Porta Westfalica nur zu einem Teil durch Reinvestitionen ausgeglichen worden. Porta Westfalica gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Investitionsquote. Dies spiegelt sich in den Vermögenswerten wider. Während die Fläche für kommunale Gebäude je Einwohner durchschnittlich ist, liegen die tatsächlichen Gebäudewerte je Einwohner deutlich unter dem Mittelwert. Die niedrigen Investitionsquoten zeigen einen Substanzverlust des Anlagevermögens auf. Gleichzeitig fehlen finanzielle Mittel für notwendige Unterhaltungen. Das Immobilienmanagement spricht von einem Sanierungsstau. Wegen der fehlenden Gebäudeunterhaltung steigt das Risiko eines vorzeitigen Werteverfalls und kürzerer Nutzungszeiten.

Hier zeigt sich das Dilemma der Haushaltssituation. Die Stadt Porta Westfalica ist finanziell nicht in der Lage, ihr Anlagevermögen adäquat zu erhalten. Es kommt zum Substanzverlust. Gleichzeitig steigt die Verschuldung, besonders die Höhe der Liquiditätskredite. Letztlich führt dies zum Eigenkapitalverbrauch und in der Folge zur Überschuldung.

Neben einem zu großen Immobilienportfolio kann der Aufwand auch in anderen Bereichen reduziert werden. Die Verluste in Bäder- und Freizeitgesellschaften müssen dauerhaft erheblich reduziert werden. Auf diese Notwendigkeit hat die GPA NRW in ihren Prüfungen bereits vor mehr als zehn Jahren hingewiesen. Die Finanzlage der Stadt ist schlecht. Der hohe Aufwand führt dazu, dass seit 2009 die Einnahmen aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht ausreichen, um die Ausgaben zu decken. Die Folge sind steigende Kredite zur Liquiditätssicherung. Erst mit Zufluss der Stärkungspaktmittel verbessert sich die Situation allmählich. Dennoch ist das lau-

fende Konto (Stand Jahresabschluss 2013) mit etwa 68 Mio. Euro überzogen. Die Kennzahlen spiegeln die angespannte Finanzlage wider. Porta Westfalica gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Anlagendeckungsgrad, der schlechtesten Liquidität 2. Grades und der höchsten kurzfristigen Verbindlichkeitenquote.

Die Stadt hat die problematische Schuldenlage erkannt. Daran gelte es, vorrangig zu arbeiten und die Verbindlichkeiten auf ein vertretbares Maß zurückzufahren. Neben der Aufwandsreduzierung ist auch eine Verbesserung der Ertragslage angezeigt. Jede Mehreinnahme stärkt die Selbstfinanzierung und verbessert die Liquidität. Geringe Schlüsselzuweisungen bestätigen eine hohe Steuerkraft und einen starken Wirtschaftsstandort. Im Gespräch zu den Strukturmerkmalen wurde auch durch den Bürgermeister anerkannt, dass die strukturellen Voraussetzungen der Stadt Porta Westfalica nicht benachteiligend sind. Sie stellen nicht die Ursache für die bilanzielle Überschuldung dar. Dennoch sind die allgemeinen Deckungsmittel unterdurchschnittlich. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die niedrigen und für eine überschuldete Kommune im Stärkungspakt verhältnismäßig geringen Realsteuerhebesätze.

Der Haushaltssanierungsplan setzt konsequenterweise auch an der Verbesserung der Ertragslage an. Der Haushaltsausgleich muss spätestens 2016 erreicht werden. Mit der Hebesatzerhöhung der Grundsteuer B hat die Stadt dafür das ultimative Instrument in der Hand, falls die sonstigen Sanierungsmaßnahmen nicht ausreichen. Eine deutliche Erhöhung der Realsteuern kann die Konsolidierungsprozesse erheblich unterstützen und ist aus Sicht der GPA NRW nicht nur vertretbar, sondern geboten. Mit der Verabschiedung des Haushaltsplanes 2016 hat die Stadt diese Forderung umgesetzt. Vor Steuererhöhungen sind zunächst alle Einnahmemöglichkeiten bei Gebühren und Beiträgen auszuschöpfen. Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege können derzeit nicht abgerechnet werden. Investive Maßnahmen werden größtenteils über den Haushalt des Wirtschaftsbetriebs und damit zu Lasten der Allgemeinheit finanziert. Der in der Satzung festgelegte Anteil der Beitragspflichtigen stellt mit wenigen Ausnahmen jeweils die Untergrenze der empfohlenen Spannweite dar. Die Stadt sollte die Satzung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen entsprechend der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aktualisieren. Die Möglichkeit zur Beitragsabrechnung von Sanierungsmaßnahmen an Wirtschaftswegen sollte darin aufgenommen werden. Darüber hinaus sollten die Anteile der Beitragspflichtigen angehoben werden. Die GPA NRW hat in der letzten überörtlichen Prüfung eine Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte empfohlen. Dies wurde durch die Stadt bisher nicht umgesetzt. Dadurch gibt insbesondere der Abwasserbereich Einnahmemöglichkeiten aus der Hand. Die zur Ersatzbeschaffung von Anlagegütern erforderlichen Beträge müssen dann zumindest teilweise durch allgemeine Haushaltsmittel oder Kredite finanziert werden. Trotz eines bereits vergleichsweise hohen Niveaus besteht Potenzial zur Verbesserung der Einnahmesituation bei den Abwassergebühren. Die Abwassergebühren sind mit einer konkreten Gegenleistung verbunden. Verbesserungsmöglichkeiten sind vorrangig zu realisieren. Porta Westfalica unterhält acht städtische Friedhöfe. Die dabei erhobenen Gebühren reichen nicht aus, um die Kosten zu decken. Der Wirtschaftsbetrieb weist 2012 für die Friedhofssparte ein Defizit von rund 211.000 Euro aus (Vorjahr: minus 230.000 Euro). Die Friedhofsgebührensatzung ist veraltet. Jährliche Vor- und Nachkalkulationen werden nicht durchgeführt. In diesem Bereich besteht dringender Handlungsbedarf.

Neben den klassischen Gebührenhaushalten bietet auch die Erhebung von Elternbeiträgen für die Kindertagesbetreuung weit reichende Möglichkeiten. Die Elternbeitragssatzung der Stadt Porta Westfalica kann optimiert werden. Die GPA NRW empfiehlt, die Elternbeiträge für Kinder unter drei Jahren einmalig zu erhöhen. Diese sind seit sieben Jahren unverändert. Die unter-

durchschnittliche Höhe der zu zahlenden Elternbeiträge rechtfertigt eine Erhöhung. Insgesamt bestätigen die Ergebnisse der Prüfung Tagesbetreuung für Kinder, dass für die Stadt Porta Westfalica Verbesserungsmöglichkeiten bei den Erträgen und beim Aufwand bestehen. So sollten neben der Anhebung der Elternbeiträge auch die freiwilligen Zuschüsse an freie Träger reduziert werden. Lediglich eine Vergleichskommune zahlt noch höhere Zuschüsse als Porta Westfalica. Dieser Bereich ist durch hohe Standards und Aufwendungen gekennzeichnet. Der Fehlbetrag der Stadt Porta Westfalica für diese Aufgabe ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Verwaltung der Stadt Porta Westfalica hat die angespannte Finanzsituation erkannt. Sie ist aktiv um eine Verbesserung der Situation bemüht und setzt dazu auch organisatorische Maßnahmen um. Durch die Rückführung der Wirtschaftsbetriebe in den Kernhaushalt und die Betriebsführung des Badezentrums durch die Stadtwerke sollen Synergieeffekte genutzt und der Aufwand reduziert werden. Für die Stadtverwaltung sieht der Bürgermeister große Herausforderungen. Vielfach seien in Gutachten, aber auch in Prüfungsberichten gute und wertvolle Hinweise gegeben worden. Die Umsetzung von Maßnahmen erfordert besondere Fachkenntnisse, insbesondere in den Bereichen Organisation und vor allem Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik. Nicht immer sei dies berücksichtigt worden und zum Teil sind einzelne Maßnahmen eher kontraproduktiv umgesetzt worden. Sie führen zum Teil zu hoher, ungleichmäßiger Arbeitsbelastung und zu höherer Unzufriedenheit. Insgesamt gebe es durchaus Handlungsbedarf. Die aktuelle Neuordnung der Leitungsebene und die Rückführung des Wirtschaftsbetriebes können richtungsweisende Schritte sein. Ebenso befürwortet die GPA NRW Überlegungen, die IT-Dienstleistung neu auszurichten, um gestiegenen Anforderungen an Datensicherheit und Datensicherung gerecht zu werden. Flexible Projektgruppen unterstützen eine statische Verwaltungsorganisation. Sie können besonders bei der Herausforderung durch demografische Veränderungen hilfreich sein. Die Veränderungen betreffen auch die Personalstruktur der Stadt. Mehr als 40 Prozent der Beschäftigten ist älter als 50 Jahre. Das wird die Stadt vor besondere Anforderungen beim Wissenstransfer stellen und eine gerechte Zuordnung von Aufgaben und Dienstleistungen verlangen.

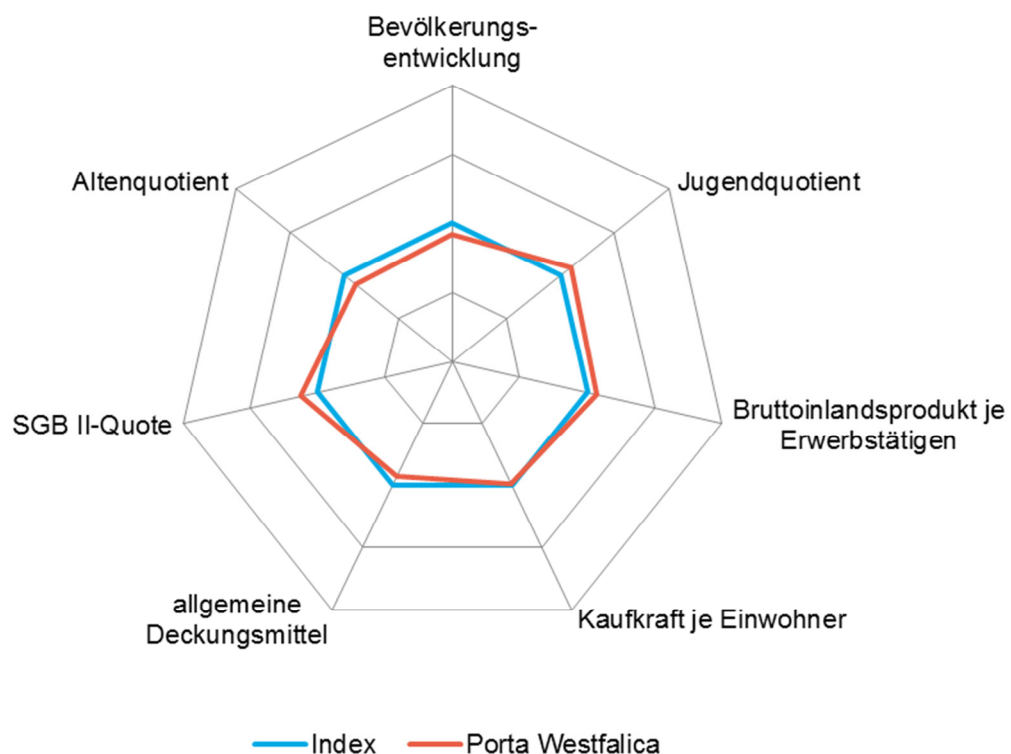
Dass eine gerechte Zuordnung von Aufgaben nicht immer gelingt, zeigen die Ergebnisse im Aufgabengebiet Sicherheit und Ordnung. Bei allen untersuchten Handlungsfeldern ergeben sich zumindest rechnerische Potenziale. Diese Potenziale müssen jedoch nicht allein durch die Aufgabenzuordnung bedingt sein, sondern können die Ursache auch in den Standards der Dienstleistungen haben. In sehr vielen Bereichen und Dienstleistungsangeboten bietet die Stadt Porta Westfalica mehr an, als es Vergleichskommunen tun. Dies erfordert einen höheren Aufwand und mehr Personal. Eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung wird ohne kritische Überprüfung von Standard und Umfang aller Dienstleistungen nicht erfolgreich sein können.

Eine solche kritische Überprüfung setzt die vollständige Kenntnis über eingesetzte Ressourcen, notwendigen Aufwand und definierte Standards voraus. Dazu hat die Prüfung der Grünflächen erheblichen Nachholbedarf offenbart. Die Rückführung des Wirtschaftsbetriebes in den Haushalt ist deshalb konsequent und sollte genutzt werden, die aufgezeigten Defizite abzustellen.

Ausgangslage der Stadt Porta Westfalica

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Porta Westfalica. 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 heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Die Rahmenbedingungen der Stadt Porta Westfalica erscheinen auf den ersten Blick nicht belastender zu sein, als in anderen Kommunen. Jedenfalls sind Ursachen für die Teilnahme am Stärkungspakt daraus nicht offensichtlich. Die Strukturmerkmale werden in ihren Auswirkungen durch den Bürgermeister bestätigt. Im Grunde werden die Bevölkerungsstrukturen mit einem überdurchschnittlichen Jugendquotienten und einer niedrigen SGB-II-Quote durchaus als gute Voraussetzungen wahrgenommen. Aufgrund der Steuerkraft sei die Stadt im Rahmen der Kreisumlage eher durch höhere Soziallasten anderer Kommunen im Kreis betroffen. Wegen der hohen Steuerkraft fehlen die Schlüsselzuweisungen. Der Stadt Porta Westfalica stehen als allgemeine Deckungsmittel (Zuweisungen aus dem Finanzausgleich und eigene Steuermittel) je

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

Einwohner 111 Euro weniger für die Aufgabenerledigung zur Verfügung. Das entspricht immerhin einem Gesamtvolumen von knapp 4 Mio. Euro jährlich. Zum dringend notwendigen Haushaltsausgleich seien neben den Maßnahmen der Haushaltssanierung auch vertretbare Erhöhungen der Steuerhebesätze erforderlich.

Die Wirtschaftskraft des Standortes Porta Westfalica wird durch die Strukturmerkmale Kaufkraft und Bruttoinlandsprodukt bestätigt.

Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister am 30.07.2015 erörtert.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammengang 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.

Die Stadt besteht aus 15 Ortsteilen. Ein Stadtteil mit Zentrumsfunktion fehlt. Insofern war die Stadtentwicklung in Porta Westfalica nach der kommunalen Neugliederung auch immer durch örtliche Sichtweisen, individuelle Eigenschaften aber auch durch räumliche Trennungen (Weser, Wesergebirge) geprägt. Der Bürgermeister sieht dadurch nicht nur Nachteile. Jeder Ort hat seine Besonderheiten und seine Identität. Die Vergangenheit habe gezeigt, dass die Eigenständigkeit und der Charakter der Orte durch die Zusammenlegung als Stadt Porta Westfalica nicht aufgegeben werden. Das müsse akzeptiert und respektiert werden. Vielmehr seien die örtlichen Besonderheiten und die Vielfalt der Merkmale der Reiz, den die Stadt Porta Westfalica insgesamt ausmache. Genau das sollte genutzt werden. Dazu sieht der Bürgermeister beim Thema Tourismus in der Stadtwerkstatt eine große Chance. Dabei kann es gelingen, die individuellen Besonderheiten positiv herauszustellen und gleichzeitig die Ortsteile miteinander zu vernetzen. Hier biete sich ein Ansatz zur gemeinsamen Stadtentwicklung, ohne dass jede Individualität aufgegeben werden müsse.

In den 1970er Jahren sei Porta Westfalica ein starker Gesundheitsstandort mit Kurbetrieb gewesen. Als Folge der Gesundheitsreformen in den 1990er Jahren hat der Kur- und Gesundheitsstandort Porta Westfalica erheblich an Bedeutung verloren. Neben den Kurgästen und Reha-Patienten fehlen auch deren Besucher und Angehörige. Die Übernachtungszahlen sind um bis zu 45 Prozent zurückgegangen. Wegen der Schwerpunktsetzung Kurort habe man den klassischen Tourismus vernachlässigt. Insofern fehle zum Teil attraktive Infrastruktur. Der rückläufige Trend bei Kurbetrieb und Gesundheitseinrichtungen könne nicht nahtlos aufgefangen werden. Hier sieht der Bürgermeister einen der Schwerpunkte, um die Stadt weiter zu entwickeln.

Dabei gehe es nicht nur darum, zusätzlich Einnahmen zu generieren, sondern auch um Imagepflege, Bekanntheitsgrad und Attraktivität als Lebens- und Wohnstandort. In einem ersten

Schritt ist die Stadt dem länderübergreifenden Tourismusverband Westliches Weserbergland beigetreten. Neben vielen anderen Synergieeffekten kann durch den Anschluss an ein Wanderwegenetz dem aktuellen Trend gefolgt werden.

Derzeit sei eine ausgesprochen positive Stimmung in der Bevölkerung zu spüren, um diese Dinge anzustoßen und aktiv zu entwickeln. Beispielsweise werde derzeit der Kurpark allein durch ehrenamtliches Engagement neu gestaltet und gepflegt. Hier habe sich die Bevölkerung ganz aktiv eingebracht. Gleiches gilt für viele andere Bereiche. Auch neue und außergewöhnliche Ideen (Seilbahn, Baumwipfelpfad) werden diskutiert. Dabei ist es dem Bürgermeister wichtig, dass Vorschläge und erste Gedanken nicht von vornherein ausgeschlossen werden, sondern für einen ersten Meinungsaustausch zugelassen werden.

Folgerichtig setzt die Stadt verstärkt auf Bürgerbeteiligung und hat dazu die „Stadtwerkstatt Porta Westfalica“ eingerichtet. Mit Hilfe externer Begleitung und Moderation soll ein integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) erarbeitet werden. Mit den Fragestellungen

- Wo wollen wir mit der Stadt Porta Westfalica hin?
- Wo sehen wir in Porta Westfalica die Zukunft?

sollen alle strategischen Handlungsfelder erschlossen werden. Bisher gibt es noch kein ganzheitliches Konzept für die Stadt Porta Westfalica.

Der Tourismus ist wesentlicher Teil der Stadtwerkstatt, soll aber nicht Hauptteil werden. Wichtiges Thema ist auch die Flächenentwicklung bei Gewerbe- und Neubaugebieten. Beim Wohnungsbau stelle sich generell die Frage, inwieweit neue Gebiete erschlossen werden sollen. Möglich seien auch eine Entwicklung entlang von Achsen und die Nutzung von Baulücken. Dabei bedenkt die Stadt, dass die Kosten für Infrastruktur aufgrund des Bevölkerungsrückganges zukünftig durch weniger Menschen zu tragen sind. Die Schaffung neuer Infrastruktur muss daher wohl überlegt sein. Die Stadt unterstützt altersgerechtes, barrierefreies und bezahlbares Wohnen. Hier achtet sie auf bedarfsgerechte Entwicklungen, die ganz überwiegend durch private Investoren getragen werden.

Hinsichtlich der Gewerbeflächen bestehe durchaus Bedarf. Aktuell sind vorhandene Flächen vermarktet. Die Stadt sieht sich als steuerstarker Gewerbestandort. Mittelständische Unternehmen, produzierendes Gewerbe, zum Teil „Hidden Champions“ mit 12.000 Arbeitsplätzen bilden eine solide Basis für einen Wohn- und Lebensstandort. Die gute Arbeitsmarktlage sei ein Grund für den positiven Jugendquotienten. Aufgrund der Steuerkraft erhält die Stadt aktuell keine Schlüsselzuweisungen. Verbessert werden muss nach Ansicht der Stadt die Wirtschaftsförderung. Dabei gehe es nicht ausschließlich um Neuansiedlungen. Vielmehr müssen die vorhandenen Unternehmen in Stadtentwicklungsprozesse eingebunden und vernetzt werden. Dazu sind regelmäßige Wirtschaftstreffen geplant, die es in dieser Form bisher nicht gegeben hat. Hier sei die Verwaltung personell zwar gut aufgestellt, aufgrund der aktuellen Organisation und des Aufgabenzuschnittes könne die Bestandspflege der heimischen Unternehmen jedoch nicht optimal vorgenommen werden.

Die kommunalpolitischen Vertreter sind an der Arbeit der Stadtwerkstätten beteiligt. Die Ergebnisse werden in zwei Ausschüssen, u.a. dem Ausschuss für Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung, Tourismus und Stadtmarketing, vorgestellt und beraten.

Neben den Ergebnissen der Stadtwerkstatt Porta Westfalica ist das Handlungsfeld Bildung ein Kernthema für die Stadt. Die Schulentwicklungsplanung ist mit Hilfe eines Beratungsunternehmens aktualisiert worden. Erklärtes Ziel der Stadt ist es, die drei weiter führenden Schulen (Realschule, Gesamtschule, Gymnasium) in jedem Fall zu erhalten. Problematisch ist die von 400 auf 250 zurück gehende Zahl der Einschulungen in die Grundschulen. Absehbar fehlen die Schüler in den weiter führenden Schulen. Die Realschule wird deshalb auf drei Züge beschränkt, um die Gesamtschule in ihrem Bestand zu sichern. Außerdem übernimmt die Realschule die Funktion einer Inklusionsschule. Zwei Grundschulen sind geschlossen worden, aktuell bestehen noch acht Standorte.

Zur interkommunalen Zusammenarbeit zeigt sich die Stadt Porta Westfalica aufgeschlossen. Beispielhaft wurden folgende Aufgaben genannt: Büchereileitung zusammen mit der Stadt Bad Oeynhausen, Tourismusverband westliches Weserbergland, zentrale Submissionsstelle des Kreises (Beitritt vorgesehen), Zusammenarbeit der Feuerwehren mit der Stadt Bückeburg.

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.

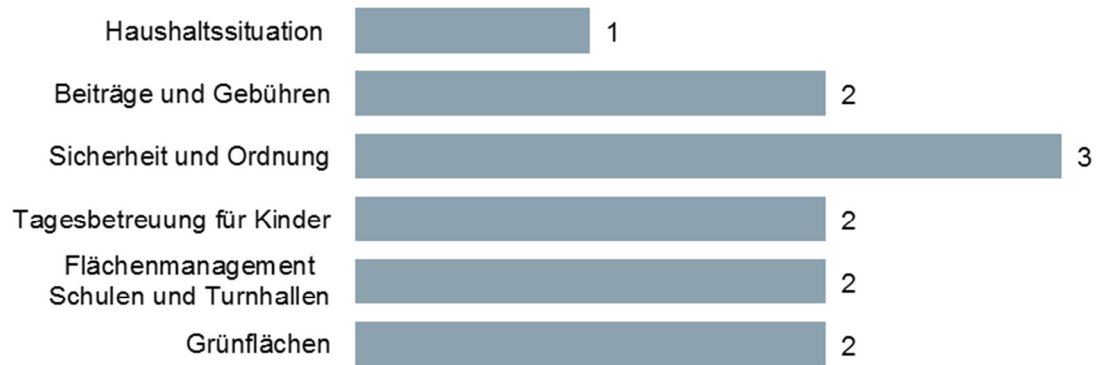
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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 Porta Westfalica

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Porta Westfalica hat die GPA NRW von März 2015 bis Januar 2016 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Porta Westfalica der Schwerpunkt auf das Jahr 2013 gelegt. Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse bis 2013 und die aktuellen Haushaltsplanungen 2016 analysiert. Ergänzend wurden die Prüfberichte und die Haushaltssanierungspläne 2012 bis 2015 mit einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Holger Pohl
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Junker
Sicherheit und Ordnung	Thomas Junker
Tagesbetreuung für Kinder	Thomas Junker
Schulen	Stephanie Ackermann
Grünflächen	Stephanie Ackermann

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

In einem Abschlussgespräch am 24.02.2016 hat die GPA NRW den Bürgermeister, seinen allgemeinen Vertreter und weitere Vertreter der Verwaltung über die Prüfungsergebnisse informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

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

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 Porta Westfalica 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

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angestrebt 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 24.05.2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Porta
Westfalica im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
Haushaltswirtschaftliche Risiken	14
Risikoszenario	15
Haushaltskonsolidierung	16
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	19
Gebühren	21
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	23
Steuern	23
Gebäudeportfolio	24
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	30
Vermögenslage	30
Schulden- und Finanzlage	35
Ertragslage	41

→ 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 Gesamtabschlüsse 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 Porta Westfalica hat ihre Haushaltswirtschaft zum 01.01.2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Jahresabschlüsse sind bis einschließlich 2013 von der örtlichen Rechnungsprüfung testiert und vom Rat der Stadt festgestellt worden. Für die Prüfung der Jahresabschlüsse 2008 bis 2011 hat sich das Rechnungsprüfungsamt mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsausschusses Dritter als Prüfer bedient. Ein Gesamtabschluss für den Konzern Porta Westfalica liegt noch nicht vor.

Im Haushaltsjahr 2010 hat die Stadt das Eigenkapital komplett aufgebraucht. Sie ist damit gem. § 75 Abs. 7 GO NRW überschuldet. In der Folge war die Teilnahme an der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz (StPaktG) verpflichtend. Porta Westfalica hat daher 2012 einen Haushaltssanierungsplan (HSP) aufgestellt. Dieser sieht für 2016 einen Haushaltsausgleich unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe vor. In 2021 plant die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt ohne Unterstützung des Landes. Der Haushaltssanierungsplan wurde durch die Bezirksregierung Detmold genehmigt. Gleiches gilt für die erfolgten Fortschreibungen des HSP in 2013, 2014 und 2015.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Bereits in der kameralen Finanzwirtschaft konnte Porta Westfalica den Haushaltsausgleich nicht mehr erreichen. Seit 2002 war die Stadt fortwährend zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) verpflichtet. Nach der Umstellung auf das NKF konnte 2008 zunächst ein positives Ergebnis erzielt werden. Diese Entwicklung war jedoch nicht von Dauer. Bereits 2009 wurde der Haushaltsausgleich um rund 26 Mio. Euro verfehlt. Dafür waren neben zurückgehenden Gewerbesteuererträgen vor Allem Wertberichtigungen bei den Beteiligungen und dem Sondervermögen verantwortlich. Die Ausgleichsrücklage wurde aufgebraucht. Darüber hinaus musste die allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden. In den Folgejahren konnten die Defizite kontinuierlich verringert werden. Trotzdem führten die Fehlbeträge bereits 2010 zu einem vollständigen Verbrauch des Eigenkapitals. Damit ist Porta Westfalica überschuldet. § 3 StPaktG verpflichtet die Stadt zur Teilnahme an der Konsolidierungshilfe.

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis		149	-26.110	-15.988	-5.204	-5.131	-875
Höhe der allgemeinen Rücklage	22.374	24.219	9.324	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	./.	0	0	0	0	0	-96
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	keine Verringerung	61,5	100,0	Rücklage aufgebraucht	Rücklage aufgebraucht	Rücklage aufgebraucht
Höhe der Ausgleichsrücklage	11.187	11.187	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	6.657	11.861	16.992	17.963

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	pos. Ergebnis	73,7	171,5	./.	./.	./.

Nach dem Haushaltssanierungsplan rechnet die Stadt ab 2016 mit positiven Jahresergebnissen. Wesentlichen Anteil hat daran die vom Land gezahlte Konsolidierungshilfe. Von 2011 bis 2020 summiert sich diese auf rund 22,6 Mio. Euro. Ab 2017 werden die Zahlungen des Landes kontinuierlich reduziert. Das Jahresergebnis 2021 enthält keine Konsolidierungshilfe mehr.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-4.390	-4.003	133	1.475	1.471	174	1.593	1.500
Höhe der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Veränderung der allg. Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allg. Rücklage des Vorjahres in Prozent	Rücklage aufgebraucht	Rücklage aufgebraucht	Rücklage aufgebraucht	Rücklage aufgebraucht	Rücklage aufgebraucht	Rücklage aufgebraucht	Rücklage aufgebraucht	Rücklage aufgebraucht
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	22.353	26.356	26.223	24.748	23.277	23.103	21.510	20.010
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	./.	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Die Ergebnisplanung beruht wesentlich auf der Annahme deutlich steigender Erträge bis 2017 bei einer gleichzeitig konstanten Entwicklung der Aufwendungen. Die Jahresrechnungen 2012 und 2013 weisen jeweils ein besseres Ergebnis als ursprünglich geplant aus. Auch 2014 wird das Jahresergebnis voraussichtlich besser ausfallen. Die im HSP angestrebte Ergebnisentwicklung wird damit bisher realisiert.

Am Ende des Sanierungszeitraums summieren sich die positiven Jahresergebnisse auf rund 6,3 Mio. Euro. Die zuvor aufgelaufenen Defizite haben zu einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag geführt. Dieser wird auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen und beläuft sich Ende 2015 voraussichtlich auf rund 26,4 Mio. Euro. Damit würden die eingeplanten Überschüsse nicht ausreichen, den durch Fehlbeträge in den Vorjahren verursachten Eigenkapitalverzehr wieder auszugleichen. 2021 stehen voraussichtlich noch rund 20 Mio. Euro Fehlbeträge zu Buche.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-145	-885	490	-79	-145	-55	14	82

Im interkommunalen Vergleich erzielt Porta Westfalica 2012 ein deutlich unterdurchschnittliches Ergebnis. Die Stadt zählt zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Fehlbetrag je Einwohner.

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica ist überschuldet. Eine nachhaltige Konsolidierung der Haushaltswirtschaft muss oberste Priorität haben. Dazu ist die konsequente Umsetzung des Haushaltssanierungsplanes erforderlich.

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 allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten sechs Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Dazu zählen in Porta Westfalica Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen und dem Verkauf von Vorräten sowie Aufwendungen aus Wertveränderungen des Umlaufvermögens.

Grund dafür 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 zur Verfügung gestellt.

Strukturelles Ergebnis 2013 in Tausend Euro

Stadt Porta Westfalica		
	Jahresergebnis	-875
./.	Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz)	25.554
./.	Bereinigungen Sondereffekte	199
=	bereinigtes Jahresergebnis	-26.628
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	19.785
=	strukturelles Ergebnis	-6.844

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Ergebnis von - 6,8 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 2,9 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf minus 3,9 Mio. Euro.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Porta Westfalica ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2021. 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 Porta Westfalica ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Nach der Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2015 rechnet die Stadt Porta Westfalica 2021 mit einem Jahresüberschuss von 1,5 Mio. Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2013 ist danach geschlossen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2013 und dem Planergebnis 2021 von rund 8,3 Mio. Euro zusammensetzt. Dabei sind nur die wesentlichen Positionen aufgelistet:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2021 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern *)	17.694.540	23.538.100	5.843.560	3,6
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *)	13.815.956	19.721.000	5.905.044	4,5
Schlüsselzuweisungen *)	3.430.597	0	-3.430.597	-100
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte **)	3.087.461	4.399.400	1.311.939	4,5
Sonstige ordentliche Erträge **)	3.560.757	2.296.790	-1.263.967	-5,3
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen **)	15.026.301	17.007.250	1.980.949	1,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen **)	6.552.047	6.157.830	-394.217	-0,8
Allgemeine Kreisumlage **)	14.566.939	17.833.000	3.266.061	2,6
Sonstige ordentliche Aufwendungen **)	3.162.618	2.300.260	-862.358	-3,9
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen **)	1.947.195	1.245.000	-702.195	-5,4

*) Durchschnittswerte 2008 bis 2013

**) Ergebnis 2013

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist die mit Abstand größte Ertragsposition der Stadt. Mit rund 5,8 Mio. Euro leistet sie den größten Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Um dies zu erreichen, müssen die Erträge im Vergleich zum Durchschnittswert der Jahre 2008 bis 2013 jährlich um 3,6 Prozent steigen.

Porta Westfalica hat die Gewerbesteuererträge für 2015 anhand der Vorjahresentwicklung vorsichtig geschätzt. Nach derzeitigem Kenntnisstand (31.08.2015) wird der Ansatz von 19 Mio. Euro deutlich übertroffen. Auf Basis der Erkenntnisse aus der Steuerschätzung des Bundesministeriums der Finanzen vom November 2014 wurden die Steigerungsraten bis 2018 festgelegt¹. Diese liegen mit 3,2 Prozent jeweils über den Orientierungsdaten des Landes². Für 2016 wird mit einer zusätzlichen Steigerung von 500.000 Euro gerechnet. Diese resultiert aus Gewerbeansiedlungen im Gewerbegebiet „Dickert“. Von 2019 bis 2021 werden die Steigerungsraten

¹ Vgl. : Bundesministerium der Finanzen - Referat I A 6, Ergebnisse der 145. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 4. bis 6. November 2014 in Wismar

² Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 01. Juli 2014, Az. 34-46.05.01-264/14

ten gemäß dem Ausführungserlass zu § 76 GO NRW berechnet³. Danach beläuft sich der anzuwendende geometrische Mittelwert auf 3,2 Prozent. Eine Hebesatzanhebung ist nicht vorgesehen (Stand Haushaltsplan 2015).

Die Gewerbesteuererträge sind konjunkturanfällig und schwanken stark. Dies hat die Entwicklung dieser Ertragsposition in den vergangenen Jahren mehrfach gezeigt. Die Plandaten unterliegen daher immer einem allgemeinen Risiko. Ein darüber hinausgehendes Risiko aufgrund von nicht nachvollziehbaren Planannahmen ist derzeit nicht zu erkennen.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern leisten den größten Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Die Planung liegt bis 2018 im Bereich der Orientierungsdaten des Landes. Für 2019 bis 2021 hat Porta Westfalica Wachstumsraten gemäß dem Ausführungserlass zu § 76 GO NRW ermittelt. Diese betragen für den Anteil an der Einkommensteuer 1,9 Prozent und den Anteil an der Umsatzsteuer 1,2 Prozent. Ab 2015 wird zudem der Anteil an der Soforthilfe des Bundes mit 266.000 Euro eingeplant.

Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern hängt unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese kann von der Stadt Porta Westfalica nicht beeinflusst werden. Gehen die deutschen Wachstumszahlen zurück, hat dies negative Auswirkungen auf die aus den Gemeinschaftssteuern zu erzielenden Erträge. Angesichts der tiefgreifenden internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und stetig steigende Steuereinnahmen können daher nicht erwartet werden. Der Planwert für 2014 wird wahrscheinlich nicht erreicht werden. Dies zeigt, dass diese wichtige Ertragsposition ein generelles Risiko birgt.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt rechnet 2021 nicht mehr mit Schlüsselzuweisungen. Diese Annahme ist eine Konsequenz aus der erwarteten Steigerung der Steuerkraft. Der geplante Wegfall der Schlüsselzuweisungen belastet die Haushaltskonsolidierung.

Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

Der geplante Anstieg der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte beruht vor Allem auf höheren Erträgen aus Elternbeiträgen. Dieses Thema wird auch im Teilbericht Jugend aufgegriffen. Im Laufe der Prüfung hat die GPA NRW zudem konkrete Hinweise gegeben. Die Stadt plant bis 2021 in Summe rund 880.000 Euro höhere Erträge aus Elternbeiträgen. Im Juni 2015 hat der Rat eine Änderung der Elternbeitragssatzung beschlossen. Die daraus resultierenden höheren Erträge reichen allerdings nicht aus, um die Deckungslücke in der Kindertagesbetreuung zu schließen. Zudem führt eine im April 2015 beschlossene systemübergreifende Geschwisterkindregelung zu geringeren Beiträgen im Bereich der Offenen Ganztagschulen. Die öffentlich-

³ Vg. Ausführungserlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 07.03.2013, Az. 34 – 46.09.01 – 918/13

rechtlichen Leistungsentgelte werden daher nicht in dem eingeplanten Umfang zur Schließung der Konsolidierungslücke beitragen.

Sonstige ordentliche Erträge

Im betrachteten Zeitraum gehen die sonstigen ordentlichen Erträge um mehr als ein Drittel zurück. Sie belasten damit deutlich den Konsolidierungserfolg. Dabei müssen jedoch einige Besonderheiten berücksichtigt werden. So enthält das Jahresergebnis 2013 rund 900.000 Euro Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen. Weitere 350.000 Euro resultieren aus periodenfremden Erträgen aufgrund der Rückzahlung von überzahlten Zuwendungen und Zuschüssen. Diese Geschäftsvorfälle werden von der Stadt in der Haushaltsplanung nicht abgebildet. Der dargestellte Rückgang dieser Ertragsposition ist somit Ausdruck einer vorsichtigen Planung.

Personal- und Versorgungsaufwendungen

Im Eckjahresvergleich steigen die Personal- und Versorgungsaufwendungen jährlich um 1,6 Prozent. Sie belasten damit den Konsolidierungsprozess. Die Orientierungsdaten des Landes geben für die Personalaufwendungen eine Zielgröße von zwei Prozent in 2015 und ein Prozent jährlicher Aufwandssteigerung in den Folgejahren vor. Nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände ist für die Jahre 2014 bis 2017 mit tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen zwischen 3,6 Prozent (2014) und 1,7 Prozent (2017) zu rechnen.⁴ Der Zielwert des Landes kann somit nur durch konkrete Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich realisiert werden.

Porta Westfalica hat dazu ein Personalentwicklungskonzept aufgestellt. Im Wesentlichen soll Personal, das aus Altersgründen ausscheidet, nicht durch Neueinstellungen ersetzt werden. Dies wird zu einem deutlichen Stellenabbau führen. Im Haushaltssanierungsplan erwartet die Stadt 2021 daraus rund 2,1 Mio. Euro Einsparungen. Bei den verbleibenden Stellen wird mit einer jährlichen Steigerung der Personal- und Versorgungsaufwendungen von 2,5 Prozent kalkuliert. Die eingeplante Lohn- und Gehaltsentwicklung liegt damit deutlich oberhalb der Orientierungsdaten. Ein zusätzliches Risiko für den Konsolidierungsprozess ist nicht zu erkennen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen gehen im betrachteten Zeitraum zurück. Die höchsten Einsparungen werden bei den Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen der Gebäude erwartet. Diese Entwicklung setzt eine konsequente und erfolgreiche Umsetzung der Haushaltssanierung voraus.

Allgemeine Kreisumlage

Die an den Kreis Minden-Lübbecke zu zahlende Umlage erhöht sich bis 2021 um rund 3,3 Mio. Euro. Diese Aufwandsposition belastet damit spürbar den Konsolidierungserfolg. Der erwartete

⁴ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2017 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände, Schreiben vom 23.06.2014, Az: 20.06.26 D

Anstieg ist allein in der zunehmenden Steuerkraft der Stadt begründet. Wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Umlage hat aber auch der vom Kreis festgesetzte Hebesatz. Porta Westfalica geht in der Planung davon aus, dass der 2015 erhobene Satz in den Folgejahren unverändert bestehen bleibt. Diese Annahme deckt sich nicht mit der Finanzplanung des Kreises. Darin ist bereits für 2016 ein um 1,2 Punkte höherer Hebesatz ausgewiesen. Auch in den Folgejahren ist der geplante Hebesatz höher als von der Stadt angenommen. Es besteht daher ein erhebliches Risiko, dass eine höhere Kreisumlage zu zahlen ist.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Von 2013 bis 2021 gehen die sonstigen ordentlichen Aufwendungen um mehr als ein Viertel zurück. Sie unterstützen dadurch spürbar die Konsolidierung. Dabei ist eine Besonderheit zu berücksichtigen. 2013 erfolgten rund 1,2 Mio. Euro Wertberichtigungen auf Forderungen. Dies war ein außergewöhnlich hoher Betrag. In den Vorjahren ist dies deutlich geringer zum Tragen gekommen. Die diesbezüglichen Aufwendungen schwankten zwischen 124.000 und 697.000 Euro.

Die Stadt weist in der Finanzplanung keinen Ansatz für Wertberichtigungen auf Forderungen aus. Es muss aber damit gerechnet werden, dass diese Geschäftsvorfälle auch in Zukunft zum Tragen kommen. Es besteht daher das Risiko, dass die sonstigen ordentlichen Aufwendungen höher als geplant anfallen. Sie könnten dann nur einen geringeren Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke leisten.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Bei den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen rechnet die Stadt mit einem kontinuierlichen Rückgang der Aufwendungen. Der Planansatz 2021 ist rund ein Drittel geringer als 2013. Die erwartete Entwicklung beruht auf mehreren Faktoren. Ein Aspekt ist die weitere Tilgung der Investitionsdarlehen. Diese sind teilweise mit vier bis sechs Prozent zu verzinsen. Der geleistete Kapitaleinsatz führt deshalb zu spürbar geringeren Zinsaufwendungen. Darüber hinaus rechnet die Stadt damit, ab 2016 den Umfang der Liquiditätskredite zurückführen zu können.

In den Planansätzen ist allerdings noch nicht die Rückführung des Wirtschaftsbetriebs in den Kernhaushalt berücksichtigt. Ab 2016 wird der Kapitaleinsatz für die dort geführten Darlehen zu deutlich höheren Finanzaufwendungen führen.

Porta Westfalica hat für einen Teil der Kassenkredite längerfristige Zinsvereinbarungen getroffen. Darauf wird im Kapitel Verbindlichkeiten noch näher eingegangen. Das Zinsänderungsrisiko ist damit für die nächsten drei bis vier Jahre begrenzt. Trotzdem würde ein Anstieg des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus zu höheren Zinsaufwendungen führen.

Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die Zinsaufwendungen nicht im geplanten Umfang zurückgehen.

→ Feststellung

Wesentliche Ertrags- und Aufwandspositionen beinhalten Risiken für die weitere Haushaltsbewirtschaftung. Teilweise können diese von der Stadt Porta Westfalica nicht beeinflusst werden.

Im Kapitel „Haushaltswirtschaftliche Risiken“ werden mögliche Auswirkungen dieser Risiken exemplarisch dargestellt.

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 NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Porta Westfalica
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	116,9	97,5	94,9
Eigenkapitalquote 1	-17,2	70,1	29,6	-10,5
Eigenkapitalquote 2	4,9	88,0	57,7	13,9
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	./.
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	57,4	36,8	./.
Abschreibungsintensität	0,8	15,5	9,3	4,6
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	52,7	59,4
Investitionsquote	10,1	286,2	75,6	41,4
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	133,4	83,9	48,0
Liquidität 2. Grades	3,5	1.430,4	107,4	8,4
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	39	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	43,5	9,5	25,0
Zinslastquote	0,1	22,4	3,3	2,8
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	78,3	54,5	62,7
Zuwendungsquote	4,2	42,7	19,0	18,7
Personalintensität	12,4	28,6	20,4	19,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,4	8,9
Transferaufwandsquote	34,4	61,6	45,3	59,2

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Porta Westfalica
Jahresergebnis je Einwohner	-885	490	-79	-145
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-388	547	34	-32
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner	387	10.661	2.899	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.015	2.383	1.318	1.189

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die Stadt Porta Westfalica ist überschuldet. Das Eigenkapital ist seit 2010 vollständig aufgezehrt. Die städtische Haushaltswirtschaft wird durch die strikten Vorgaben der Haushaltssanierung nach dem Stärkungspaktgesetz bestimmt. Ab 2016 müssen positive Jahresergebnisse erwirtschaftet werden. Bis 2021 müssen die Finanzen soweit saniert sein, dass die Stadt ohne die Konsolidierungshilfe des Landes den Haushalt ausgleichen kann. Bisher wurde der jeweils angestrebte Umfang der Haushaltssanierung erreicht.

Vermögenslage

Das Infrastrukturvermögen ist in den Wirtschaftsbetrieb ausgegliedert. Daher verfügt die Stadt über relativ hohe Finanzanlagen. Dies wird sich 2016 grundlegend ändern. Es ist die Rückführung des Sondervermögens in den Kernhaushalt geplant. Derzeit besteht das Anlagevermögen im Wesentlichen aus den Grundstücken und Gebäuden. Hier verzeichnet Porta Westfalica seit Jahren eine deutlich unterdurchschnittliche Investitionsquote. Bei vielen Objekten hat sich ein Instandhaltungsstau aufgebaut. Eine wesentliche Ursache dafür liegt in der angespannten Finanzlage.

Finanzlage

Die Finanzlage der Stadt ist schlecht. Seit 2009 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht mehr hoch genug, um die Ausgaben zu decken. Die Folge ist ein hoher Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung. Das langfristig gebundene Anlagevermögen ist mit stetig zunehmender Tendenz kurzfristig finanziert. Es stehen nur noch geringe liquide Mittel zur Verfügung. Diese werden ausschließlich aus Kassenkrediten bereitgestellt. Die daraus für den Haushalt erwachsende Belastung ist noch relativ gering. Die Zinslastquote ist seit der NKF-Umstellung unterdurchschnittlich. Dies kann sich bei einem steigenden Zinsniveau deutlich ändern. Der Schlüssel zur Verbesserung der Finanzsituation liegt in der Ertragslage.

Ertragslage

Porta Westfalica gehört zu den Städten mit der höchsten Netto-Steuerquote. Dies liegt allerdings nicht daran, dass die Steuererträge überdurchschnittlich hoch sind. Vielmehr kommen wesentliche Erträge aus Gebühren und Beiträgen nicht im Kernhaushalt zum Tragen. Diese werden stattdessen im Wirtschaftsbetrieb erzielt. Bei den allgemeinen Deckungsmitteln erreicht

die Stadt daher auch nur ein deutlich unterdurchschnittliches Ergebnis. Mit der Rückführung des Sondervermögens in den Kernhaushalt wird sich das Volumen der Erträge und Aufwendungen erhöhen.

Der Haushaltssanierungsplan setzt konsequenterweise an der Verbesserung der Ertragslage an. Der Haushaltsausgleich muss spätestens 2016 erreicht werden. Mit der Hebesatzerhöhung der Grundsteuer B hat die Stadt dafür das ultimative Instrument in der Hand, falls die sonstigen Sanierungsmaßnahmen nicht ausreichen.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 01.01.2008,
- das Eigenkapital wurde 2010 vollständig aufgebraucht; die Stadt nimmt pflichtig am Stärkungspakt teil,
- das strukturelle Ergebnis 2013 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 6,8 Mio. Euro aus,
- der Haushaltssanierungsplan sowie seine Fortschreibungen wurden genehmigt; der Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe ist für 2021 vorgesehen,
- die Ergebnisplanung enthält zusätzliche Risiken; diese können den Haushaltsausgleich gefährden,
- das Anlagevermögen ist zu einem großen Anteil kurzfristig finanziert; dies führt zu einer niedrigen Anlagendeckung,
- dauerhaft hoher Bedarf an Liquiditätskrediten,
- ein Gesamtabschluss liegt noch nicht vor; in den Beteiligungen sind hohe Kreditverbindlichkeiten bilanziert.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Porta Westfalica 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)
Risiko in der geplanten Entwicklung von Ergebnispositionen (allgemeine Kreisumlage, sonstige ordentliche Aufwendungen, Zins- und Finanzaufwendungen)	Strukturelle Haushaltssituation
Refinanzierungsbedarfe aufgrund Instandhaltungsstau Gebäude	Gebäudeportfolio
Drohende Verluste aus Zinssicherungsgeschäften beim Wirtschaftsbetrieb	Finanzanlagen
Finanzbedarf Großer Weserbogen	Finanzanlagen
Zinsänderung Liquiditätskredite	Verbindlichkeiten

Risikoszenario

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

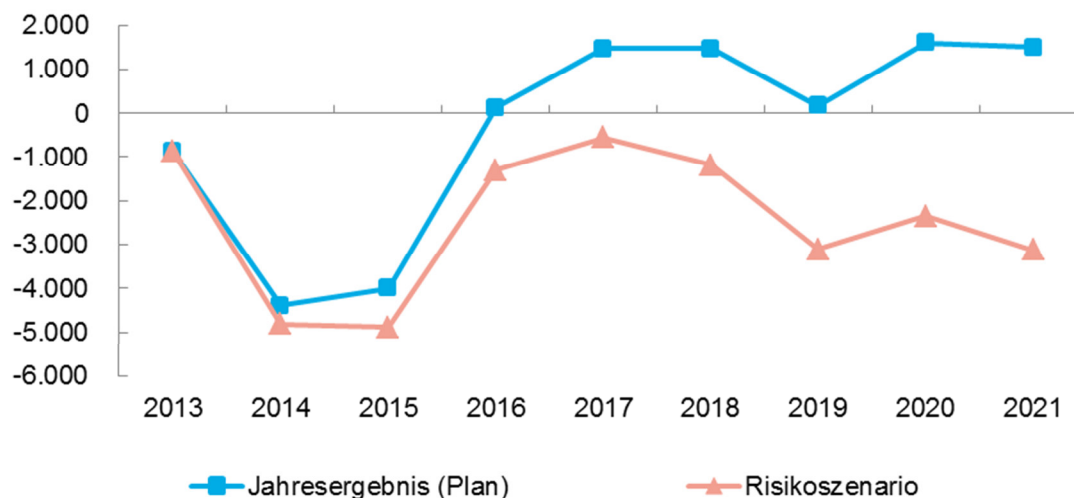
Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen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

Planergebnis und Risikoszenario 2021 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Planergebnis 2021	Risikoszenario 2021	Abweichung
Gewerbsteuer	Steigerung um ein Prozent niedriger als geplant	23.538	21.745	1.793
Gemeinschaftssteuern	Steigerung um ein Prozent niedriger als geplant	19.721	18.238	1.483
Personal- und Versorgungsaufwendungen	Steigerung um 0,5 Prozent höher als geplant	20.466	21.294	828
Kreisumlage	Steigerung um 0,5 Prozent höher als geplant	17.833	18.357	524
Saldo				4.628

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

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2013 bis 2021



Nicht alle dargestellten Risiken werden sich in der beispielhaft ermittelten Höhe realisieren. Einzelne Positionen werden möglicherweise auch positiver als geplant eintreten. Daher ist es nicht erforderlich, für die dargestellten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte eine individuelle Risikoeinschätzung vornehmen. Dabei sollte sie festlegen, welcher Teil der von ihr zu ermittelnden Risikosumme ggf. mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird. Sind konkrete Maßnahmen vorbereitet, kann im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken schnell reagiert werden.

Ohne Maßnahmen zur Risikoreduzierung und –vorsorge besteht die Gefahr, dass auf neue Konsolidierungslücken nur kurzfristig mit weiteren Steueranhebungen reagiert werden kann. Sollte sich der Haushalt nicht wie geplant entwickeln, können die Vorgaben des Haushaltssanierungsplanes unter Umständen nicht erreicht werden. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft.

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)
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen nach KAG	Beiträge
Neukalkulation der Friedhofsgebühren	Gebühren

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Stadt Porta Westfalica freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Ausdruck finden diese Überlegungen im Haushaltssanierungsplan. Die konsequente Umsetzung der darin festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen ist oberstes Gebot.

Die Stadt 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. Porta Westfalica hat in diesem Bereich noch Gestaltungsmöglichkeiten. In letzter Konsequenz sind die Steuern anzuhängen.

Kommunaler Steuerungstrend

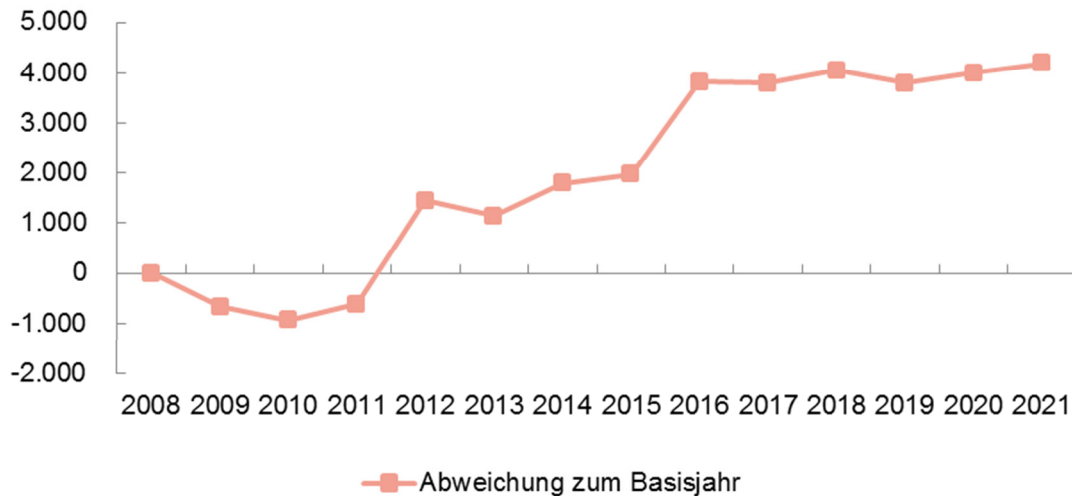
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale 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. Auch die ab 2011 erhaltene Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG wird herausgerechnet. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die wesentlichen Sondereffekte waren dabei

- die ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen,
- Erträge aus dem Verkauf von Vorratsvermögen,
- Erträge aus Zuschreibungen,
- Wertveränderungen und Abschreibungen beim Umlaufvermögen sowie
- Wertveränderungen und Abschreibungen bei Finanzanlagen.

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

Kommunaler Steuerungstrend 2008 bis 2021 in Tausend Euro



2008 bis 2013 Ist-Werte, danach Planwerte

Der kommunale Steuerungstrend nimmt ab 2010 eine positive Entwicklung. 2012 ist das bereinigte Ergebnis erstmals besser als im Basisjahr 2008. Im Vergleich zum Vorjahr verbessert es sich um rund 2,1 Mio. Euro. Dies liegt vor Allem an deutlich geringeren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Während in den Vorjahren Gebäudeunterhaltung aus dem Konjunkturpaket 2 finanziert wurde, fällt dies ab 2012 weg. Daher sinken in diesem Bereich die Aufwendungen um rund eine Mio. Euro. Darüber hinaus wurde ca. eine Mio. Euro weniger für den Erwerb von Grundstücken des Vorratsvermögens aufgewendet.

Bis 2015 schwankt der Steuerungstrend mit leicht steigender Tendenz. Die Stadt geht damit davon aus, sämtliche Preissteigerungen sowie Lohn- und Gehaltserhöhungen zu kompensieren. Für 2016 ist eine weitere deutliche Verbesserung des bereinigten Ergebnisses geplant. Im Vergleich zum Vorjahr steigt dieses um rund 1,9 Mio. Euro an. Dazu trägt vor Allem die geplante Entwicklung bei der Grundsteuer B bei. Reichen die sonstigen Konsolidierungsmaßnahmen nicht aus, soll der Hebesatz soweit erhöht werden, dass der Haushaltsausgleich gewährleistet ist. Die Stadt trägt damit einer Vorgabe des StPaktG Rechnung. In 2016 ist erstmals ein ausgeglichener Haushalt zu erreichen. Eine deutliche Verbesserung des Jahresergebnisses wird daher auch in der Haushaltsplanung 2016 dargestellt. Mit mehr als 4,1 Mio. Euro liegt diese rund 2,2 Mio. Euro über dem Anstieg des Steuerungstrends. Die positive Entwicklung der Plandaten beruht damit wesentlich auf den herausgerechneten Positionen. Hauptverantwortlich ist dabei die Gewerbesteuer. Diese wird 2016 um 1,1 Mio. Euro höher erwartet als 2015. Auf die damit verbundenen Risiken wurde bereits hingewiesen.

In den Folgejahren behält der Steuerungstrend seine positive Tendenz bei. Bis 2021 verbessert er sich um weitere 370.000 Euro. Voraussetzung dafür ist, dass die Konsolidierungsmaßnahmen die erwarteten Ergebnisse erbringen. Davon sind wesentlich die folgenden Ergebnispositionen betroffen:

- Sinkende Zins- und Finanzaufwendungen durch geringere Liquiditätskredite,

- geringere Transferaufwendungen im Jugendhilfebereich,
- zurückgehende Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie
- sinkende Abschreibungen.

Der kommunale Steuerungstrend zeigt auf, dass Porta Westfalica ab 2010 Konsolidierungserfolge erzielt. Die direkt durch städtisches Handeln beeinflussbaren Haushaltspositionen führen ab 2012 zu einem durchgehend besseren bereinigten Ergebnis als zu Beginn der NKF-Haushaltswirtschaft. Wird die Konsolidierungshilfe mit einbezogen, liegt der Steuerungstrend bereits 2011 über dem Niveau des Basisjahrs. Ab 2017 wird die Konsolidierungshilfe kontinuierlich zurückgeführt. 2021 muss Porta Westfalica ohne diese Landeszuwendung auskommen. Damit dies gelingen kann, müssen die Sanierungsmaßnahmen erfolgreich abgearbeitet werden.

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend weist ab 2010 eine deutlich positive Tendenz auf. Damit dieser Trend bestätigt wird, muss der Haushaltssanierungsplan weiterhin konsequent umgesetzt werden.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁵. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In der Stadt Porta Westfalica werden der Straßenbau und die Straßenunterhaltung durch den Wirtschaftsbetrieb wahrgenommen.

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

Porta Westfalica verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB. Der von den Beitragspflichtigen zu tragende beitragsfähige Aufwand wird darin auf 90 Prozent festgelegt. Die Satzung trat bereits am 26.09.1988 in Kraft. Sie entspricht damit nicht dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes. Eine Anpassung der Herstellungsmerkmale auf das Bauprogramm ist nicht erfolgt. Bei jeder erstmaligen Herstellung muss daher überprüft werden, ob der ausgebaute Zustand den satzungsrechtlichen Herstellungsmerkmalen entspricht. Die Beitragsfähigkeit entsteht erst, wenn die satzungsmäßigen Merkmale erfüllt sind. Gegebenenfalls ist eine Abweichungssatzung zu erlassen. Die Sachbearbeitung verzögert sich, eine zeitnahe Abrechnung wird behindert.

→ Feststellung

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

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Porta Westfalica sollte die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes überarbeiten. Die Herstellungsmerkmale sollten darin durch einen Verweis auf das Bauprogramm definiert werden.

Die gültige Beitragssatzung nach § 8 KAG von Porta Westfalica datiert vom 29.06.1983. Auch diese Satzung entspricht nur in Teilen dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes. Die Stadt nutzt daher nicht alle Möglichkeiten, die sich aus Gesetzesänderungen und der Rechtsprechung ergeben haben. So können keine Straßen im Außenbereich abgerechnet werden. Dies betrifft insbesondere die Wirtschaftswege.

→ **Feststellung**

Die Beitragssatzung nach § 8 KAG der Stadt Porta Westfalica beinhaltet nicht die Abrechnung von Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen. Investive Maßnahmen werden größtenteils über den Haushalt des Wirtschaftsbetriebs finanziert.

In der Beitragssatzung muss eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vorgenommen werden. In der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes werden dazu Spannbreiten vorgegeben. Diese beschreiben die möglichen Anteilssätze unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße und ihrer Teileinrichtungen. Der von Porta Westfalica festgelegte Anteil der Beitragspflichtigen stellt mit wenigen Ausnahmen jeweils die Untergrenze der empfohlenen Spannweite dar. So wird für die Fahrbahnen von Anliegerstraßen ein Anteil von 50 Prozent festgelegt. Die Mustersatzung empfiehlt einen Anteil von 50 bis 80 Prozent. Bei der Beleuchtung und Oberflächenentwässerung an Hauptverkehrsstraßen liegt der festgesetzte Anteil von zehn Prozent sogar unterhalb der Empfehlung von 30 bis 80 Prozent. Bei der Frage nach der angemessenen Ausschöpfung der empfohlenen Spannbreiten sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 75 GO.NRW zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu berücksichtigen. Darüber hinaus gilt § 77 Abs. 2 GO.NRW. Danach haben die Gemeinden ihre Einnahmen in erster Linie – soweit vertretbar und geboten – aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu beschaffen. Nach der Rechtsprechung des OVG NRW ist den Gemeinden bei der Bestimmung des Vertretbaren und Gebotenen grundsätzlich ein Ermessensspielraum eröffnet. Dieser ist jedoch für Gemeinden, die bereits über längere Zeit hinweg ihre Haushaltsrechnungen mit einem Fehlbetrag abgeschlossen haben, eingeschränkt. Diese unterliegen in besonderem Maße der grundsätzlichen Verpflichtung zur vollständigen Ausschöpfung der Einnahmequellen. Deshalb ist in vielen Kommunen die Festsetzung des in der Mustersatzung empfohlenen Höchstanteils üblich und geboten.

→ **Feststellung**

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Satzung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG entsprechend der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aktualisieren. Die Möglichkeit zur Beitragsabrechnung von Sanierungsmaßnahmen an Wirtschaftswegen sollte

darin aufgenommen werden. Darüber hinaus sollten die Anteile der Beitragspflichtigen angehoben werden.

Porta Westfalica kann dabei auf eine Beschluss-Vorlage aus 2011 zurückgreifen (Vorlagenummer: 179/2011 vom 19.09.2011). Darin wurde die Neufassung der KAG-Straßenbaubeitragssatzung ausführlich begründet. Ein diesbezüglicher Ratsbeschluss wurde seinerzeit allerdings nicht gefasst.

Gebühren

Die Stadt Porta Westfalica führt die großen Gebührenhaushalte im Wirtschaftsbetrieb. Dies umfasst die Bereiche

- Abfallbeseitigung,
- Bestattungswesen,
- Straßenreinigung (Sommer und Winter) sowie
- Abwasserentsorgung.

Kalkulatorische Abschreibungen

In der letzten überörtlichen Prüfung wurde festgestellt, dass die Stadt Porta Westfalica in ihren Gebührenkalkulationen die Abschreibungen auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. Die GPA NRW hat eine Umstellung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte empfohlen.⁶ Dies wurde durch die Stadt nicht umgesetzt. Die praktizierte Berechnung der Abschreibung auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ist gem. KAG NRW zulässig. Allerdings gibt insbesondere der Abwasserbereich dadurch Einnahmemöglichkeiten aus der Hand. Die zur Ersatzbeschaffung von Anlagegütern erforderlichen Beträge müssen dann zumindest teilweise durch allgemeine Haushaltsmittel oder Kredite finanziert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte Abschreibungen im Rahmen der Gebührenkalkulation auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte kalkulieren.

Abwasserentsorgung

Die Gebührenkalkulation für die Abwassersparte wird durch ein externes Büro erstellt. Sie umfasst eine Vor- und eine Nachkalkulation und wird jährlich fortgeschrieben. Gebührenüberschüsse bzw. –unterdeckungen werden ausgeglichen. In der Berechnung wird eine Verzinsung des von der Stadt eingebrachten Eigenkapitals berücksichtigt. 2014 machte dies einen Betrag von rund 4,1 Mio. Euro aus.

⁶ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Porta Westfalica von März bis Juni 2009, Seite Fi – 14 f.

Porta Westfalica erhält eine Abwassergebührenhilfe aus dem Gemeindefinanzierungsgesetz. 2014 betrug diese rund 138.000 Euro. Die Fördermittel werden an Kommunen vergeben, die überdurchschnittliche Abwassergebühren erheben müssen. Die Stadt verfügt damit bereits jetzt über ein vergleichsweise hohes Gebührenniveau. Trotzdem besteht noch Potenzial zur Verbesserung der Einnahmesituation (vgl. Ausführungen zu den kalkulatorischen Abschreibungen).

Die Haushaltssanierung erfordert 2016 ein ausgeglichenes Ergebnis. Dies wird die Stadt nicht allein durch Einsparungen im Aufwandsbereich realisieren können. Deshalb sollten die Möglichkeiten der Gebührenerhebung ausgeschöpft werden. Dies gilt umso mehr, als die Abwassergebühren an einer konkreten Gegenleistung für den Einwohner ansetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Porta Westfalica sollte die Potenziale bei der Erhebung der Abwassergebühren vollständig ausschöpfen.

Straßenreinigung

Die Satzung über die Erhebung von Straßenreinigungsgebühren wurde für 2015 grundlegend überarbeitet. Die Stadt orientiert sich dabei an der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die Empfehlung der GPA NRW aus der letzten überörtlichen Prüfung wurde umgesetzt. So wird der öffentliche Anteil an der Straßenreinigung jetzt nach Straßentypen differenziert. Er ist auf 10 bis 20 Prozent festgelegt. Dies ist ein Wert, der in vielen anderen Kommunen ebenfalls als angemessen eingeschätzt wird.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Porta Westfalica betreibt acht städtische Friedhöfe. Die dabei erhobenen Gebühren reichen nicht aus, um die Kosten zu decken. Der Wirtschaftsbetrieb weist 2012 für die Friedhofssparte ein Defizit von rund 211.000 Euro aus (Vorjahr: minus 230.000 Euro). Dies entspricht rund 16 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B.

Die Friedhofsgebührensatzung ist veraltet. Sie datiert in Form der zweiten Änderungssatzung vom 16.12.2008. Jährliche Vor- und Nachkalkulationen werden nicht durchgeführt. In diesem Bereich besteht dringender Handlungsbedarf. Dies gilt nicht nur deshalb, um die Gebühren kostendeckend zu kalkulieren. Auch im Interesse der Rechtssicherheit sollte die Stadt tätig werden. Porta Westfalica hat dies bereits erkannt. Im Zuge der Überführung der Aufgaben in den Kernhaushalt und der Einführung einer neuen Software sollen die Gebühren neu kalkuliert werden.

→ **Feststellung**

Die Friedhofsgebühren werden nicht kostendeckend erhoben. Die zugrunde liegende Gebührensatzung ist veraltet.

→ **Empfehlung**

Porta Westfalica sollte die vorgesehene Neukalkulation der Friedhofsgebühren zügig umsetzen.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Wirtschaftswege in die KAG-Satzung aufnehmen,
- Beitragssätze in der KAG-Satzung erhöhen; die derzeitigen Sätze stellen die Untergrenze der in der Mustersatzung festgelegten Spannbreite dar,
- Wiederbeschaffungszeitwerte bei der Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen berücksichtigen,
- Neukalkulation der Friedhofsgebühren erforderlich,
- der kalkulatorische Zinssatz beträgt einheitlich 6,5 Prozent.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Porta Westfalica mit dem Index 2.

Steuern

Porta Westfalica hat zuletzt 2013 die Hebesätze der Realsteuern angehoben. Diese liegen durchweg oberhalb der vom Land NRW vorgegebenen fiktiven Hebesätze für 2014.

Hebesätze des Jahres 2014 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Porta Westfalica	fiktiver Hebesatz gem. GFG	Kreis Minden-Lübbecke*)	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse**)
Grundsteuer A	229	209	217	235	254
Grundsteuer B	429	413	423	433	462
Gewerbsteuer	423	412	419	418	412

*) gewogener Durchschnitt

**) kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern (Quelle: IT.NRW)

Auch im Vergleich zum gewogenen Durchschnitt der Hebesätze auf Kreisebene liegt die Stadt über dem Mittelwert. Bei der Grundsteuer B und der Gewerbsteuer verfügt Porta Westfalica 2014 über die zweithöchsten Hebesätze.

Bezogen auf das Niveau im Regierungsbezirk und bei den Kommunen gleicher Größenklasse sind die Grundsteuerhebesätze unterdurchschnittlich. Dies ist für eine überschuldete Kommune im Stärkungspakt bemerkenswert. Es wird darin die Absicht der Stadt deutlich, im Rahmen der Haushaltskonsolidierung vorrangig bei den Aufwendungen anzusetzen. Ertragssteigerungen durch Steuererhöhungen sollen erst als letztes Mittel angewendet werden.

Das Stärkungspaktgesetz gibt für 2016 ein ausgeglichenes Ergebnis vor. Um dies zu erreichen, plant die Stadt eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B. Der Umfang soll noch festgelegt werden. Er richtet sich nach den voraussichtlichen Ergebnissen der bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen. Ein Hebesatzpunkt Grundsteuer B entspricht rund 13.000 Euro.

→ **Feststellung**

Porta Westfalica verfolgt die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO NRW. Danach sind Steuererhöhungen das letzte Finanzierungsmittel.

Bei den Grundsteuerhebesätzen besteht im Vergleich zum Durchschnitt der maßgeblichen Größenklassen auf Regierungsbezirks- und Landesebene Anpassungspotenzial. 2016 soll dieses Potenzial genutzt und ein ausgeglichener Haushalt sichergestellt werden. Damit wäre eine Bedingung für die Gewährung weiterer Konsolidierungshilfen erfüllt.

Nach Abschluss dieser Prüfung hat die Stadt Porta Westfalica ab 2016 ihre Steuerhebesätze für die Grundsteuer A auf 245 v.H., für die Grundsteuer B auf 590 v.H. und die Gewerbesteuer auf 460 v.H. angepasst.

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.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten Porta Westfalica 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. In einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) werden Schulgebäude und Turnhallen untersucht.

Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt. Gleiches gilt für Flächen in den kommunalen Ausgliederungen (Sondervermögen und 100 prozentige Töchter). In Porta Westfalica betrifft dies den Wirtschaftsbetrieb und das Badezentrum.

Insgesamt werden von der Stadt Porta Westfalica einschließlich der Ausgliederungen ca. 128.000 m² BGF⁷ an Gebäudefläche vorgehalten. Diese sind nach den folgenden Nutzungsarten gegliedert:

⁷ Bruttogrundfläche (BGF) gemäß DIN 277 Berechnungsgrundlage „Bereich a“

Bruttogrundfläche in m² BGF absolut nach Nutzungsarten

Nutzungsart	BGF absolut in m²	BGF in m² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	77.798	2.201,0	60,8
Jugend	6.203	175,5	4,8
Sport und Freizeit	11.470	324,5	9,0
Verwaltung	5.696	161,1	4,5
Feuerwehr / Rettungsdienst	8.755	247,7	6,8
Kultur	2.591	73,3	2,0
Soziales	5.295	149,8	4,1
sonstige Nutzungen	10.171	287,7	7,9
Gesamtsumme	127.979	3.620,6	100

Wie bei den meisten Kommunen werden im Bereich Schulen die mit Abstand größten Flächen bereitgestellt. Dieser Anteil am Gesamtportfolio bewegt sich interkommunal zwischen 41 und 69 Prozent.

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

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Porta Westfalica
Schulen	1.270	2.535	1.952	2.201
Jugend	13	370	174	176
Sport und Freizeit	36	885	229	325
Verwaltung	141	421	254	161
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	144	248
Kultur	27	783	241	73
Soziales	16	746	118	150
sonstige Nutzungen	80	1.688	557	288
Gesamtfläche	2.655	5.251	3.672	3.621

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

Mit rund 105 km² liegt die Fläche der Stadt Porta Westfalica über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 82 km². Das Stadtgebiet ist in 15 Ortsteile ohne ein klassisches Zentrum untergliedert. Damit können sich Besonderheiten für das Gebäudeportfolio aus den örtlichen Rahmenbedingungen ergeben. In der Gesamtbetrachtung liegt Porta Westfalica mit 3.621 m²

BGF leicht unterhalb des interkommunalen Mittelwertes. In der differenzierten Betrachtung stellt die Stadt allerdings bei fünf Nutzungsarten teilweise deutlich überdurchschnittliche Flächen zur Verfügung.

Schulen

Deutlich mehr als die Hälfte der städtischen Gebäudeflächen wird für Schulen und Turnhallen für den Schulsport bereitgestellt. Im interkommunalen Vergleich sind die 2.201 m² BGF je 1.000 Einwohner ein überdurchschnittlicher Wert. Porta Westfalica hat aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen bereits reagiert. Seit 2010 wurden zwei Grundschulen und eine Hauptschule geschlossen. Die Gebäude konnten verkauft werden. Des Weiteren wurde ein externes Büro mit der Schulentwicklungsplanung beauftragt. Danach sollte die Stadt aus raumplanerischer Sicht mindestens einen weiteren Grundschulstandort aufgeben.⁸ Mit Umsetzung dieser Empfehlung kann sich der Flächenwert weiter verringern. Die diesbezügliche Detailanalyse erfolgt im Teilbericht Schulen.

Jugend

Porta Westfalica verfügt über 15 Kindertagesstätten. Die Einrichtungen werden durch freie Träger bereitgestellt. Davon werden sieben in städtischen Gebäuden betrieben. Zusammen nehmen diese rund 5.600 m² BGF ein. Damit liegt die Stadt leicht über dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

Der interkommunale Vergleich ist an dieser Stelle allerdings nur bedingt aussagekräftig. In den Kommunen bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Trägerschaft der Kinder- und Jugendeinrichtungen. In manchen Städten werden alle Einrichtungen von freien oder kirchlichen Trägern betrieben. Andere Kommunen decken die Kindertagesbetreuung fast vollständig in Eigenregie ab.

Die Stadt hat mit den freien Trägern Miet- und Nutzungsverträge für die Gebäude abgeschlossen. Diese sind unterschiedlich ausgestaltet und verfügen teilweise über lange Laufzeiten. Änderungen im Flächenbedarf können sich mittel- bis langfristig aus der Anzahl der zu betreuenden Kinder ergeben.

Sport und Freizeit

Die Stadt stellt für Sport und Freizeit die zweitmeisten Flächen zur Verfügung. Mit rund 4.570 m² BGF nimmt das Badezentrum davon den größten Teil ein. Seit 2013 ist dieses an die Stadtwerke Porta Westfalica GmbH verpachtet. Mit dem Betrieb des Bades wird regelmäßig ein hoher Verlust erwirtschaftet. Dieser belastet mittelbar auch den Kernhaushalt. Unter dem Kapitel Finanzanlagen wird dieses Thema näher beleuchtet.

Darüber hinaus verfügt die Stadt über zehn Sportheime und zwei Schießsportanlagen. Die Gebäude werden durch Vereine genutzt. Porta Westfalica hat dazu Nutzungsvereinbarungen ab-

⁸ Vgl.: Dr. Garbe & Lexis: Raumanalyse Porta Westfalica, Band II zum Schulentwicklungsplan 2014 – 2019, Seite 30

geschlossen. Diese sind jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet. 2015 laufen die Verträge aus bzw. werden vorsorglich durch die Stadt gekündigt. Ziel ist es, einheitliche Vereinbarungen mit allen Nutzern abzuschließen. Dabei sollen sämtliche Kosten, die durch die Nutzung der Gebäude entstehen, durch die Vereine getragen werden. Dies schließt auch Unterhaltungsmaßnahmen bis zu einer noch festzulegenden Wertgrenze mit ein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Porta Westfalica beteiligt die Nutzer der Sportheime und Schießsportanlagen durch Nutzungsentgelte an den laufenden Aufwendungen für Bewirtschaftung und Unterhaltung. Die vertraglichen Vereinbarungen sind dabei unterschiedlich ausgestaltet.

→ **Empfehlung**

Porta Westfalica sollte für die Sportheime und Schießsportanlagen einheitliche Nutzungsverträge abschließen. Darin sollte eine vollständige Übernahme der Bewirtschaftungsaufwendungen durch die Vereine vereinbart werden. Auch an der Unterhaltung der Gebäude sind die Nutzer angemessen zu beteiligen. Ist dies nicht möglich oder gewünscht, ist eine Aufgabe der Liegenschaften anzustreben.

Feuerwehr/ Rettungsdienst

Für die Nutzungsart Feuerwehr und Rettungsdienst stellt Porta Westfalica rund zwei Drittel mehr Gebäudeflächen zur Verfügung als dies in den Vergleichskommunen der Fall ist. Mit 4.646 m² BGF macht die Feuer- und Rettungswache in Hausberge mehr als die Hälfte davon aus. Darüber hinaus stehen zehn Feuerwehrgerätehäuser zur Verfügung (Stand 2013).

Zum 01.01.2014 hat die Stadt den Brandschutzbedarfsplan fortgeschrieben. Darin ist eine Strukturreform vorgesehen. Diese soll die Einsatzfähigkeit der Feuerwehr sicherstellen. Darüber hinaus werden dauerhafte Einsparungen durch die Zusammenlegung von Standorten angestrebt.⁹ Die Zusammenlegung von Löschgruppen zieht im Regelfall den Neubau eines Feuerwehrgerätehauses nach sich. Dies wird u.a. damit begründet, dass die vorhandenen Gerätehäuser renovierungsbedürftig sind, bzw. baulich an geltende Gesetznormen angepasst werden müssen. 2013 wurde daraufhin für die Löschgruppe Neesen-Lerbeck ein neues Feuerwehrgerätehaus errichtet. Dafür investierte die Stadt rund 996.000 Euro (einschließlich Baukosten eines Anteils der Stadt Minden). 2014 erfolgte ein Neubau für die Löschgruppen Veltheim und Möllbergen. Dieser kostete ca. 637.000 Euro. Der Haushaltsplan 2015 enthält weitere Investitionsmaßnahmen:

- Umbau/ Neubau FWGH Barkhausen (2015, 350.000 Euro),
- Neubau FWGH Kleinenbremen/ Wülpke (2016, 880.000 Euro),
- Neubau FWGH Holzhausen/ Vennebeck/ Holtrup (ab 2017, 980.000 Euro) und
- Neubau FWGH Hausberge/ Lohfeld (2018, 775.000 Euro).

In den nächsten Jahren plant die Stadt damit rund drei Mio. Euro in neue Feuerwehrgebäude zu investieren. Darüber hinaus muss für das Gerätehaus in Eisbergen mit Ausgaben gerechnet

⁹ Vgl. Brandschutzbedarfsplan der Stadt Porta Westfalica, 2. Fortschreibung, Stand 05.11.2013, Seite 19ff.

werden. Die Anpassung an bestehende Sicherheitsvorschriften kann dabei auch bauliche Maßnahmen erforderlich machen. Insgesamt steigen die Investitionen für die Feuerwehr in der Finanzplanung deutlich an. 2016 sind rund ein Drittel der investiven Auszahlungen für Gebäude, Fahrzeuge und Ausrüstung der Feuerwehr eingeplant. Bis 2018 erhöht sich dieser Anteil auf mehr als die Hälfte.

→ **Feststellung**

Die städtische Investitionsplanung wird von Auszahlungen für die Feuerwehr dominiert. 2016 machen diese 32 Prozent, 2017 ca. 45 Prozent und 2018 rund 56 Prozent der gesamten vorgesehenen Investitionen aus.

Die geplanten Investitionen in neue Gerätehäuser können zu dauerhaft geringeren Aufwendungen für Unterhaltung und Bewirtschaftung führen. Dazu trägt auch die vorgesehene Reduzierung auf acht Standorte bei. Allerdings müssen die dafür erforderlichen Auszahlungen auch finanziert werden. Liquide Mittel stehen der Stadt nicht zur Verfügung. Neue Investitionsdarlehen sind nicht vorgesehen. Die Investitionen müssen daher aus dem laufenden Geschäft heraus bestritten werden. Dies wird die Liquiditätslage von Porta Westfalica zusätzlich belasten. Auf die damit verbundenen Risiken wird im Kapitel Verbindlichkeiten näher eingegangen.

→ **Feststellung**

Für die Feuerwehr sind in den kommenden Jahren umfangreiche Investitionen geplant. Diese werden die angespannte Liquiditätslage der Stadt zusätzlich belasten.

Die Stadt will die Feuerwehr in die Haushaltssanierung einbeziehen. Derzeit weist das Produkt „Dienstleistungen der Feuerwehr“ einen jährlichen Zuschussbedarf von fast zwei Mio. Euro aus. Es soll ein Konzept erarbeitet werden, mit dem der finanzielle Aufwand reduziert werden kann (Maßnahme-Nr. 27 „Neukonzeption der freiwilligen Feuerwehr“). Die Ergebnisse dieser Überlegungen stehen noch aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Porta Westfalica sollte das für die Feuerwehr geplante Investitionsprogramm hinsichtlich Umfang und Notwendigkeit der einzelnen Maßnahmen kritisch prüfen. Die Ergebnisse der HSP-Maßnahme „Neukonzeption der freiwilligen Feuerwehr“ sollten dabei berücksichtigt werden.

Soziales

Die Stadt Porta Westfalica stellt 2013 für soziale Zwecke überdurchschnittlich viel Flächen zur Verfügung. Dabei handelt es sich vor Allem um Übergangsheime und eine Notunterkunft für Asylbewerber. In den vergangenen Jahren hat die Stadt die Gebäudeflächen in diesem Bereich deutlich reduziert. Insgesamt wurden sechs Objekte aufgegeben. Die Entwicklung bei den Flüchtlingen und Asylbewerbern hat dazu geführt, dass eine weitere Reduzierung derzeit nicht möglich ist. Im Gegenteil: Der Flächenbedarf ist wieder gestiegen. Porta Westfalica hat daher das ursprünglich verkaufte Übergangsheim in Eisbergen wieder angemietet. Des Weiteren werden die ehemaligen Feuerwehrgerätehäuser in Möllbergen und Veltheim zur Unterbringung genutzt. Gleiches gilt für das Altgebäude der Grundschule Vennebeck. Aktuell steigt der Unterbringungsbedarf weiter an.

Portfoliomanagement

Porta Westfalica hat im Fachbereich 3 ein zentrales Immobilienmanagement eingerichtet. Zu den Aufgaben zählen die Bewirtschaftung und Unterhaltung der städtischen Gebäudeflächen. Darüber hinaus werden die Mietwohnungen verwaltet und der Hausmeistereinsatz koordiniert. Somit ist ein ganzheitlicher Überblick über den Gebäudebestand und dessen Zustand vorhanden. Die Belegungsplanung erfolgt für die Sportstätten und die Übergangswohnheime in den jeweiligen Fachämtern. Trotz der teilweisen Dezentralisierung liegt grundsätzlich eine gute Voraussetzung für die stetige Optimierung des Gebäudeportfolios vor.

Verschiedene Optimierungsansätze können im Wege des Portfoliomanagements zur Entlastung des städtischen Haushalts beitragen. Dazu gehören die Mehrfachnutzung von Objekten, Kooperationen mit Dritten (z.B. Sport- oder Heimatvereine) oder auch die konsequente Veräußerung nicht mehr benötigter Immobilien. Besondere Bedeutung hat auch die nachhaltige Vermeidung von Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen nach Wegfall des bisherigen Verwendungszwecks. Viele dieser Möglichkeiten zur Flächen- und Nutzungsoptimierung werden in der Stadt Porta Westfalica bereits umgesetzt. Dazu zählt der konsequente Verkauf von nicht mehr benötigten Gebäuden in den letzten Jahren. Diese Strategie soll weiter fortgeführt werden. Derzeit behindert allerdings die erforderliche Unterbringung einer hohen Zahl von Asylsuchenden die weitere Reduzierung des Gebäudebestandes.

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica verfügt über die wesentlichen Voraussetzungen für ein effektives Portfoliomanagement. Strategien für eine wirtschaftliche Nutzung des Gebäudebestandes werden in vielen Bereichen umgesetzt.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft besser beurteilen. Die Größenordnung des in den Gebäuden gebundenen Vermögens ergibt sich im Verhältnis zum Straßenvermögen sowie der Finanzanlagen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich Jahr 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Porta Westfalica
unbebaute Grundstücke	31	3.254	930	173
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3	531	122	58
Schulen	722	2.366	1.421	907
sonstige Bauten*	2	2.177	849	776
Abwasservermögen	0	2.848	1.137	./.
Straßenvermögen	1.398	5.774	2.497	./.
Finanzanlagen	10	5.789	1.231	1.729

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

In Porta Westfalica ist fast die Hälfte der Vermögenswerte in Gebäuden gebunden. Im interkommunalen Vergleich ist dies ein hoher Wert. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass

Abwasser- und Straßenvermögen im Wirtschaftsbetrieb geführt werden. Dies ändert sich ab dem 01.01.2016. Die Vermögenswerte des Wirtschaftsbetriebs werden in den Kernhaushalt zurückgeführt. Der Anteil der Gebäude an dem Gesamtvermögen wird dadurch abnehmen.

Bis 2012 hat die Stadt unterdurchschnittlich in ihr Gebäudevermögen investiert. Porta Westfalica gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Investitionsquote. Dies spiegelt sich in den Vermögenswerten wider. Die Stadt liegt bei den Gebäudewerten je Einwohner deutlich unter dem Mittelwert.

Problematisch könnte werden, dass in den vergangenen Jahren nicht immer ausreichend Mittel für die Gebäudeunterhaltung zur Verfügung standen. Das Immobilienmanagement spricht in diesem Zusammenhang von einem Sanierungsstau. Daher sind die derzeit noch unauffälligen Anlagenabnutzungsgrade zu relativieren. Die meisten Gebäude haben im Schnitt erst gut die Hälfte ihrer kalkulierten Nutzungszeit erreicht. Nur bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen liegt der Anlagenabnutzungsgrad mit 64 Prozent höher. Die Schulen haben dabei von den Zuweisungen aus dem Konjunkturpaket 2 profitiert. In diesem Bereich wurden rund 2,6 Mio. Euro für Sanierungsmaßnahmen ausgegeben. Bei den betroffenen Gebäuden kann davon ausgegangen werden, dass diese ihre vorgesehene Nutzungsdauer erreichen. Bei den weiteren Gebäuden besteht allerdings das Risiko kurzfristiger Refinanzierungsbedarfe aufgrund unterlassener Instandhaltung.

→ Feststellung

Porta Westfalica weist bei den Gebäuden eine deutlich unterdurchschnittliche Investitionsquote auf. Es besteht ein Risiko von kurzfristigen Ersatzinvestitionen bzw. Unterhaltungsmaßnahmen.

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	155.581	154.853	140.894	135.770	136.671	134.241	134.480
Umlaufvermögen	4.202	6.092	6.584	6.935	8.179	7.377	9.833
Aktive Rechnungsabgrenzung	275	393	825	1.487	1.814	3.750	4.389
Bilanzsumme	160.057	161.337	148.303	144.192	146.664	145.368	148.703

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum letzten testierten Jahresabschluss 2013 haben sich die Bilanzsumme und damit das Vermögen der Stadt Porta Westfalica um 7,1 Prozent verringert. Diese Entwicklung ist wesentlich durch den Rückgang des Anlagevermögens geprägt.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	161	135	188	225	249	219	193
Sachanlagen	80.381	79.601	77.399	77.541	74.900	72.915	73.437
Finanzanlagen	75.039	75.116	63.306	58.004	61.522	61.107	60.851
Anlagevermögen gesamt	155.581	154.853	140.894	135.770	136.671	134.241	134.480

Das Anlagevermögen geht in den ersten sechs NKF-Jahren um mehr als ein Achtel zurück. Den größten Anteil haben daran die Finanzanlagen. Hier schlagen besonders erforderliche Wertberichtigungen 2009 und 2010 negativ zu Buche. Darauf wird im Kapitel Finanzanlagen näher eingegangen.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	6.734	6.519	6.851	6.741	6.420	6.103	5.885
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.969	2.846	2.525	2.402	2.280	2.069	2.185
Schulen	36.189	35.041	33.948	33.781	33.942	32.042	31.037
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	31.407	31.567	30.388	29.609	28.235	27.453	27.015
Infrastrukturvermögen	0	0	0	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	3.083	3.628	3.687	5.008	4.023	5.247	7.315
Summe Sachanlagen	80.381	79.601	77.399	77.541	74.900	72.915	73.437

Das Straßenvermögen und die Einrichtungen der Abwasserbeseitigung sind in Porta Westfalica dem Wirtschaftsbetrieb zugeordnet. Das Anlagevermögen des Kernhaushalts beschränkt sich daher im Wesentlichen auf die Grundstücke und Gebäude. Abgänge und Abschreibungen in diesem Bereich führen zu einem Rückgang der Sachanlagen um rund neun Prozent. Der deutliche Anstieg der sonstigen Sachanlagen beruht auf der Bilanzposition Anlagen im Bau. Hier fallen 2013 besonders die Sanierung der Gesamtschule (2,4 Mio. Euro) und der Realschule (896.000 Euro) ins Gewicht.

Die GPA NRW verweist auch auf die oben im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellten Ergebnisse.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen machen 2013 rund 45 Prozent des Anlagevermögens aus. Im Eckjahresvergleich gehen sie deutlich zurück. Dies ist vor Allem auf die Entwicklung beim Sondervermögen zurückzuführen.

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	7.744	7.744	3.555	3.555	7.225	7.225	7.225
Beteiligungen	742	742	767	767	767	767	767
Sondervermögen	65.265	65.265	57.597	52.357	52.357	52.187	52.187
Wertpapiere des Anlagevermögens	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen	1.288	1.366	1.387	1.325	1.173	929	672
Summe Finanzanlagen	75.039	75.116	63.306	58.004	61.522	61.107	60.851

Die größte Finanzanlage besteht in dem Wirtschaftsbetrieb der Stadt Porta Westfalica. Dieser wird als Sondervermögen bilanziert. Darüber hinaus sind die Anteile an verbundenen Unternehmen von Bedeutung. Darunter wird die 100 prozentige Tochter Badezentrum Porta Westfalica GmbH geführt. Über dieses Unternehmen ist die Stadt 2013 mittelbar zu 75,08 Prozent an der Stadtwerke Porta Westfalica GmbH beteiligt. Bei den Beteiligungen wird der 50 Prozent Anteil an der Großer Weserbogen kommunale GmbH ausgewiesen.

2009 mussten umfangreiche Wertveränderungen bei den Finanzanlagen berücksichtigt werden. Dies betraf zum einen die Beteiligung an der Badezentrum GmbH. In der Bilanz der Gesellschaft erfolgte eine Wertberichtigung der Beteiligung an der E.ON Westfalen-Weser AG. Dies führte zu einer dauerhaften Wertminderung. Der Anteil am Unternehmen wurde daraufhin um 4,1 Mio. Euro niedriger bewertet. Zum anderen musste auf die nachhaltige Verringerung des Eigenkapitals des Wirtschaftsbetriebs reagiert werden. Diese resultierte aus negativen Jahresabschlüssen in 2008 und 2009. Der Wert des Sondervermögens wurde daraufhin um 7,7 Mio. Euro abgeschrieben. Dieser Sachverhalt kam auch 2010 zum Tragen. Aufgrund der erneuten deutlichen Reduzierung des Eigenkapitals erfolgte eine außerplanmäßige Abschreibung von 5,2 Mio. Euro. Die Abschreibungen gehen als Aufwand in die städtischen Jahresergebnisse ein. Damit hat die Entwicklung beim Sondervermögen und den verbundenen Unternehmen auch zu dem Eigenkapitalverbrauch im Kernhaushalt beigetragen.

Im Zuge der Haushaltssanierung sind tiefgreifende Veränderungen in der Beteiligungslandschaft der Stadt geplant bzw. mittlerweile umgesetzt. Die Badezentrum GmbH wurde aufgelöst. Das Vermögen wurde rückwirkend zum 01.01.2014 in den Kernhaushalt der Stadt übertragen. Die Beteiligung an der Stadtwerke GmbH erfolgt nun direkt durch die Stadt Porta Westfalica. Darüber hinaus ist die Rückführung des Wirtschaftsbetriebes in den städtischen Haushalt geplant. Diese soll zum 01.01.2016 umgesetzt werden.

Wirtschaftsbetrieb der Stadt Porta Westfalica

Der Wirtschaftsbetrieb der Stadt Porta Westfalica wurde zum 01.01.2007 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt Porta Westfalica gegründet. Nach der Betriebssatzung werden folgende Aufgaben wahrgenommen:

- Abfallentsorgung,
- Abwasserentsorgung,
- Friedhofsverwaltung,
- Grünflächen-, Gewässer- und Spielplatzunterhaltung,
- Straßenbau- und unterhaltung (einschließlich Straßenbeleuchtung und –reinigung) sowie
- Gebäudeunterhaltung.

Der Aufgabenkatalog legt nahe, dass umfangreiche finanzielle Verflechtungen zwischen der Stadt und dem Wirtschaftsbetrieb bestehen. So wurde bis 2011 eine Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt abgeführt. Diese belief sich zuletzt auf 1,35 Mio. Euro. Im Gegenzug musste die Stadt den Betrieb mit umfangreichen Zuschüssen unterstützen. 2011 wurden dafür rund 5,1 Mio. Euro aufgewendet. Im Folgejahr erfolgte keine Zahlung einer Eigenkapitalverzinsung. Dafür wurden die Zuschüsse auf 3,6 Mio. Euro verringert.

Im Zuge der Haushaltssanierung wird der Wirtschaftsbetrieb in den Kernhaushalt überführt. Dies soll zum 01.01.2016 umgesetzt werden. Mit der Rückführung gehen wesentliche Kostenblöcke in den Kernhaushalt über. In die Konsolidierung des Haushalts müssen diese Aufwendungen einbezogen werden. Letztendlich bleibt abzuwarten, inwieweit durch die Rückführung Einsparungen realisiert bzw. vereinfacht werden. Erste Synergieeffekte können sich beispielsweise aus der Zusammenführung der Finanz- und Anlagenbuchhaltung ergeben.

Mit der Rückführung des Wirtschaftsbetriebes gehen Vermögenswerte und Schulden in den Kernhaushalt über. Dabei ist zu beachten, dass in dem Sondervermögen aktives Schuldenmanagement betrieben wird. In diesem Zusammenhang wurden Zinssicherungsgeschäfte abgeschlossen. Dabei handelt es sich auch um Zinswährungsswaps und Swaps mit einem CMS-Bezug. Dies bedeutet, dass die Verzinsung von der Entwicklung lang- und kurzfristiger Zinssätze abhängig ist. Aus diesen Swap-Geschäften ergeben sich Risiken, die nach der Rückführung direkt im Kernhaushalt zum Tragen kommen können. Darauf weist die Stadt in ihrem Lagebericht zum Jahresabschluss 2013 deutlich hin. Der Wirtschaftsbetrieb hat dafür bereits Rückstellungen gebildet. 2012 sind rund 4,3 Mio. Euro als Drohverlust bilanziert.

Badezentrum GmbH

Bis 2014 wurde das Badezentrum in der Rechtsform einer GmbH geführt. Alleinige Gesellschafterin war die Stadt Porta Westfalica. Neben dem Bäderbetrieb hatte die Gesellschaft den Zweck, die Beteiligungen an der E.ON Westfalen Weser AG (EWA) und der Stadtwerke Porta Westfalica GmbH zu verwalten.

Die Geschäftstätigkeit war durch den Betrieb des Badezentrums geprägt. Dabei wurden regelmäßig hohe Defizite erwirtschaftet. 2011/ 2012 erfolgten Restrukturierungsmaßnahmen. Dadurch sollte die Wirtschaftlichkeit verbessert werden. Es wurde u.a. Personal abgebaut und die Öffnungszeiten verringert. Trotzdem ergab sich 2012 ein operatives Ergebnis aus dem Betrieb von –1,76 Mio. Euro (im Vorjahr: -2,0 Mio. Euro). Die Erträge aus den Beteiligungen wurden dafür eingesetzt, den Verlust zu verringern. 2012 waren dies rund 249.000 Euro aus Dividendenzahlungen der EWA. Darüber hinaus erfolgte eine Gewinnabführung der Stadtwerke GmbH von 741.000 Euro. Das verbleibende Defizit von 771.000 Euro wurde von der Stadt übernommen.

Im Zuge der Haushaltssanierung wurde 2014 das Vermögen der Badezentrum GmbH auf den Kernhaushalt rückübertragen. Die Gesellschaft wurde aufgelöst.

Stadtwerke Porta Westfalica GmbH

Die Stadt ist zu 75,1 Prozent an der Stadtwerke Porta Westfalica GmbH beteiligt. Die Stadtwerke betätigen sich als kommunaler Energieversorger. Zu den Leistungen zählen die Lieferung von Strom, Gas, Wasser und Wärme.

Seit 2013 gehört auch der Betrieb des Badezentrums zur Geschäftstätigkeit. Dieses wurde von der Stadt gepachtet. Der Pachtzins bemisst sich dabei an den bei der Stadt für das Badezentrum entstandenen Aufwendungen (Abschreibungen, Zinsen, Abwassergebühren, etc.). Die Stadtwerke übernehmen die Kosten für den laufenden Betrieb. Investitionen sind durch den Kernhaushalt zu tragen. Der Badbetrieb wird als separate Sparte geführt. Damit bleiben die Vorteile aus dem steuerlichen Querverbund innerhalb der Stadtwerke erhalten. Die GmbH ist zudem an der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG beteiligt. Die Anteile wurden der Bädersparte zugeordnet. Dividendenzahlungen kommen damit ebenfalls dem Spartenergebnis zugute. Diese organisatorischen Maßnahmen sollen dazu beitragen, den Spartenverlust auf jährlich maximal 800.000 Euro zu begrenzen.

Porta Westfalica erhält von den Stadtwerken Konzessionsabgaben. 2015 sind daraus 465.000 Euro eingeplant. Diese Erträge unterstützen die Stadt in ihren Konsolidierungsbemühungen. Eine Gewinnausschüttung an den Kernhaushalt erfolgt nicht. Der Großteil der in den Stadtwerken erwirtschafteten Gewinne wird zum Ausgleich der Verluste des Badezentrums verwendet. Darüber hinaus ist die Stadt gem. Gesellschaftsvertrag zum Ausgleich der verbleibenden Bäderverluste verpflichtet.

Der Betrieb des Badezentrums in der Stadtwerke GmbH ist aus steuerlichen Gesichtspunkten sicherlich vorteilhaft. Der städtische Haushalt wird nur durch einen Teil der Verluste belastet. Trotzdem wirkt die hochdefizitäre Bädersparte darüber hinaus mittelbar auf den Kernhaushalt ein. Es wird die Ausschüttung von Gewinnen verhindert. Porta Westfalica entgeht dadurch dauerhaft ein möglicher höherer Konsolidierungsbeitrag aus der Beteiligung.

→ Feststellung

Das in der Stadtwerke Porta Westfalica GmbH betriebene Badezentrum erwirtschaftet regelmäßig einen hohen Verlust. Dies ist für den Kernhaushalt eine nachhaltige Belastung.

Porta Westfalica muss nach dem Stärkungspaktgesetz im Haushaltsplan 2016 ein ausgeglichenes Ergebnis ausweisen. Um dies zu erreichen, plant die Stadt eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B. Der Umfang soll noch festgelegt werden. Er richtet sich nach den voraus-

sichtlichen Ergebnissen der bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen. Der für die Defizite des Badezentrums eingeplante Verlustausgleich von 800.000 Euro macht dabei rund 62 Hebesatzpunkte aus. Darüber hinaus ist die entgangene Gewinnausschüttung zu berücksichtigen.

Durch die pflichtige Teilnahme an der Konsolidierungshilfe unterliegt die städtische Haushaltswirtschaft strengen Vorgaben. Ergebnisverschlechterungen müssen durch Verbesserungen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Es besteht das generelle Risiko, dass die Konsolidierungsmaßnahmen nicht oder nur geringer als geplant wirken. Des Weiteren können konjunkturelle Entwicklungen zu Ausfällen bei wesentlichen Ertragspositionen führen. Die Möglichkeiten, diesen Entwicklungen durch weitere Steueranhebungen zu begegnen, sind begrenzt. Spätestens dann wird der hochdefizitäre Betrieb des Badezentrums grundsätzlich hinterfragt werden müssen. Dies gilt umso mehr, als das Vorhalten des Bades eine freiwillige Leistung der Stadt ist.

Wochenend- und Ferienerholungsanlage Großer Weserbogen kommunale GmbH

Zusammen mit dem Kreis Minden-Lübbecke ist die Stadt Gesellschafter der Großer Weserbogen GmbH. Die ca. 140 ha große Anlage dient der Naherholung. Ein darauf befindlicher Campingplatz mit angegliedertem Freibad und Gastronomie ist verpachtet.

Die Großer Weserbogen GmbH schreibt regelmäßig Verluste. 2012 beliefen sich diese auf rund 236.000 Euro. Davon wurden 173.000 Euro durch die Gesellschafter ausgeglichen. Auf die Stadt Porta Westfalica entfiel davon ein Anteil von 86.500 Euro. Für 2013 steht ein Defizit von 124.000 Euro zu Buche. Seit 2012 finden Umstrukturierungsmaßnahmen statt. Ziel ist es dabei, den Zuschussbedarf der Gesellschafter zu verringern. Ein ausgeglichenes Ergebnis wird allerdings nicht zu erreichen sein. Die GmbH rechnet damit, mittel- bis langfristig auf eine Liquiditätszuführung durch die Gesellschafter angewiesen zu sein.

Die Anlage wird seit fast 40 Jahren betrieben. Es hat sich ein erheblicher Sanierungsbedarf aufgebaut. Die dafür erforderlichen Mittel können durch die GmbH nicht erwirtschaftet werden.

→ Feststellung

Die Großer Weserbogen GmbH ist dauerhaft auf Zuschüsse angewiesen. Die Gesellschaft wird in die Haushaltssanierung der Stadt einbezogen. Aufgrund des Sanierungsbedarfs der Anlagen besteht das Risiko eines erhöhten Finanzbedarfs.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

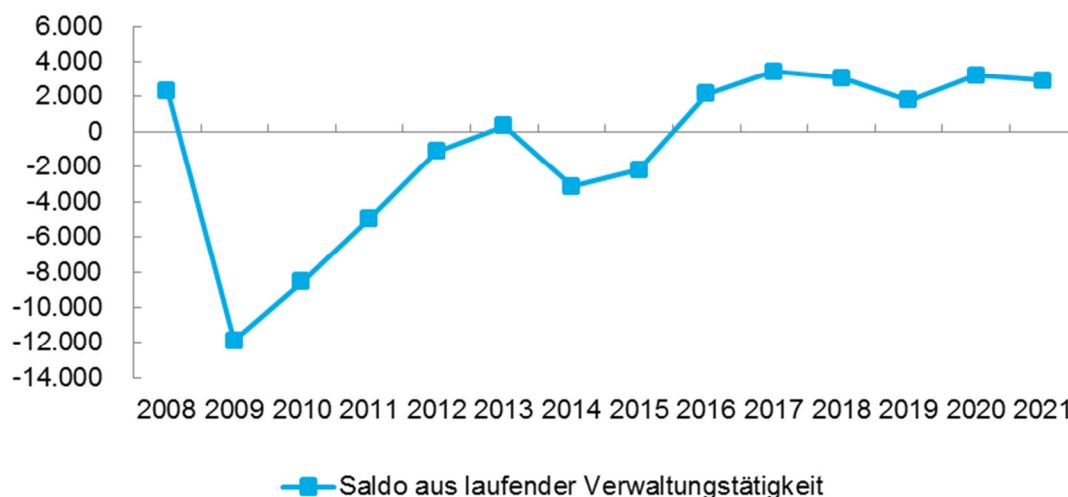
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht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

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.341	-11.878	-8.568	-4.938	-1.134	340
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	317	1.172	790	-72	202	-97
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	2.658	-10.707	-7.779	-5.010	-932	243
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-355	32.622	-25.407	-426	43.554	3.533
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	2.303	21.915	-33.185	-5.436	42.622	3.776
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-28.356	-26.265	-4.154	-37.211	-42.531	30
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-212	195	129	116	-61	3
= Liquide Mittel	-26.265	-4.154	-37.211	-42.531	30	3.809

Vier der ersten sechs NKF-Jahre schließen mit einem negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ab. Die Stadt verfügt nicht über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. In 2013 wird ein leicht positiver Saldo ausgewiesen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass in die Berechnung auch die Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz einfließt. 2011 bis 2013 sind daraus rund 8,2 Mio. Euro an Porta Westfalica gezahlt worden. Die unzureichende Selbstfinanzierungskraft führt zu einem steigenden Bedarf an Liquiditätskrediten.

Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



bis 2013 IST-Werte, danach PLAN-Werte

Nach negativen Salden in 2014 und 2015 plant die Stadt ab 2016 deutlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Damit wäre Porta Westfalica in der Lage, die Liquiditätskredite zurückzuführen. Diese Entwicklung setzt voraus, dass die Haushaltssanierung weiter plangemäß fortgeführt werden kann. Das Jahr 2014 wird voraussichtlich besser abschließen als ge-

plant. Erstmals seit 2008 sind die Kredite zur Liquiditätssicherung im Vergleich zum Vorjahr nicht angestiegen. Es stehen allerdings voraussichtlich immer noch rund 68 Mio. Euro zu Buche.

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

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-32	-388	547	34	-54	44	136	83

Auch im interkommunalen Vergleich steht Porta Westfalica schlecht da. Die Selbstfinanzierungskraft ist 2012 deutlich unterdurchschnittlich.

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica war in den vergangenen Jahren nicht in der Lage, die zur Aufgabenerledigung erforderliche Liquidität aus der laufenden Verwaltungstätigkeit dauerhaft sicherzustellen.

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	10.634	10.279	9.901	9.494	9.069	8.623	8.155
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	41.205	38.309	49.479	57.424	62.610	64.067	68.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	949	1.056	741	1.526	992	1.473	1.102
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.127	2.272	1.052	849	644	2.572	1.159
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	649	565	2.604	5.126	4.481	4.770	1.136
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2013)	0	0	0	0	0	0	5.224
Verbindlichkeiten gesamt	54.564	52.480	63.776	74.420	77.795	81.506	84.777
Rückstellungen	35.929	36.543	38.082	39.214	41.984	40.877	41.590

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sonderposten für den Gebührenausgleich	778	638	900	372	13	0	0
Schulden gesamt	91.271	89.662	102.759	114.006	119.792	122.383	126.366

In den ersten sechs NKF-Jahren nehmen die Verbindlichkeiten um mehr als die Hälfte zu. Den größten Anteil hat dabei der deutliche Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung. Gemäß der Finanzplanung wird es der Stadt in absehbarer Zeit nicht möglich sein, den Bedarf an Kassenkrediten wirksam zu verringern. Aufgrund des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist die daraus erwachsende Belastung noch überschaubar. Dies wird sich allerdings bei steigenden Zinssätzen ändern. Auf dieses Risiko hat der Bürgermeister bereits in seiner Rede zur Einbringung des Haushaltsplanentwurfes 2015 deutlich hingewiesen.

→ Feststellung

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

Zur Begrenzung des Zinsänderungsrisikos hat die Stadt längerfristige Zinsvereinbarungen für Teile der Kassenkredite abgeschlossen. Der Runderlass des Innenministeriums zu Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften der Gemeinden bietet dafür entsprechende Instrumentarien.¹⁰ Danach darf die Stadt für die Hälfte des Gesamtbestandes an Kassenkrediten Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren vorsehen. Für ein weiteres Viertel dürfen Laufzeiten von maximal fünf Jahren abgeschlossen werden. Für die Berechnung war bis Ende 2014 der Bestand an Liquiditätskrediten zum 31.12.2010 maßgeblich. Mit der Änderung des Runderlasses vom 16.12.2014 wird auf die Kassenkredite zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres abgestellt.

Porta Westfalica weist im Jahresabschluss 2013 Verbindlichkeiten für Liquiditätskredite von 68 Mio. Euro aus. Davon sind für 52 Mio. Euro Zinsvereinbarungen über eine Laufzeit von über ein bis fünf Jahren getroffen worden. Bezogen auf das Kassenkreditvolumen zum 31.12.2010 macht dies einen Anteil von mehr als 90 Prozent aus. Bezogen auf den 31.12. des Vorjahres sind es rund 81 Prozent. Die in dem Runderlass des Innenministeriums vorgegebene Grenze ist damit maßgeblich überschritten.

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica hat für einen Teil der Liquiditätskredite Zinsvereinbarungen abgeschlossen. Das davon betroffene Kreditvolumen übersteigt die in dem Runderlass des Innenministeriums vorgegebene Grenze.

Eine längerfristige Absicherung von Teilen der Liquiditätskredite ist grundsätzlich sinnvoll. Damit kann das Zinsänderungsrisiko begrenzt werden. Die Stadt sollte sich daher weiterhin mit dieser Thematik beschäftigen.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte sich regelmäßig mit der zu erwartenden Zinsentwicklung auseinandersetzen. Ändert sich die Zinsmeinung, kann eine längerfristige Absicherung von

¹⁰ Vgl. Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales - 34-48.05.01/02 - 8/14 vom 16.12.2014

Teilen der Liquiditätskredite sinnvoll sein. Dabei ist der Runderlass des Innenministeriums vom 16.12.2014 zu beachten.

Wesentlichen Einfluss auf die Schulden nehmen auch die sonstigen Verbindlichkeiten. Diese bestehen vor allem aus erhaltenen Anzahlungen für noch nicht verbrauchte und für investive Zwecke gebundene Zuwendungen. Ab dem Jahresabschluss 2013 weist die Stadt Porta Westfalica die erhaltenen Anzahlungen unter einer eigenen Bilanzposition aus. Die noch nicht verbrauchten aber gebundenen Zuwendungen werden nach der fertiggestellten Investition in die Sonderposten umgebucht. Danach mindern sie durch die ertragswirksame Auflösung nachhaltig die Belastung aus den Abschreibungen.

Problematisch ist jedoch, dass die erhaltenen Anzahlungen nicht mehr mit Liquidität hinterlegt sind. Die ausgewiesenen 5,2 Mio. Euro stehen nur noch buchungstechnisch zur Verfügung. Die Mittel wurden bereits für laufende Auszahlungen benötigt. Sollen die erhaltenen Zuwendungen zweckentsprechend für Investitionen verwendet werden, muss die Stadt erneut für Liquidität sorgen. Dies kann nicht über die Aufnahme von Investitionsdarlehen erfolgen. Der Vermögensgegenstand wäre ansonsten doppelt finanziert: durch die erhaltene zweckgebundene Zuwendung und durch den Investitionskredit. Die Stadt kann daher gezwungen sein, die Liquidität mittels weiterer Kassenkredite sicherzustellen.

Die Kredite für Investitionen nehmen in den ersten sechs NKF-Jahren kontinuierlich ab. 2013 machen sie nur rund 6,5 Prozent der Schulden aus. Diese niedrige Quote ist allerdings auch den hohen Liquiditätskrediten geschuldet. Zum 01.01.2016 soll der Wirtschaftsbetrieb der Stadt in den Kernhaushalt zurück überführt werden. Damit gehen auch die dorthin ausgelagerten Verbindlichkeiten in das städtische Portfolio über. Ende 2012 stehen rund 52,6 Mio. Euro Investitionskredite beim Wirtschaftsbetrieb zu Buche. Das ist mehr als sechsmal so viel wie die städtischen Darlehen ausmachen. Die Verschuldung der Stadt wird daher deutlich zunehmen.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad II	70,9	72,8	61,2	52,3	50,2	48,0	44,2
Liquidität 2. Grades		10,6	8,5	9,2	5,6	8,4	25,3
Dynamischer Verschuldungsgrad		36	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	353
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	27,5	25,9	36,6	30,0	43,6	25,0	14,8
Zinslastquote		3,7	2,3	2,0	2,7	2,8	2,9

Die Kennzahlen spiegeln die angespannte Finanzlage in Porta Westfalica wider. Sie sind wesentlich durch den hohen Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung beeinflusst. Porta Westfalica gehört 2012 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Anlagendeckungsgrad, der schlechtesten Liquidität 2. Grades und der höchsten kurzfristigen Verbindlichkeitsquote. Lediglich bei der Zinslastquote kann die Stadt einen durchschnittlichen Wert erreichen.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und

Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Da die Stadt Porta Westfalica noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt hat, kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden.

Rückstellungen

Die Rückstellungen machen 2013 rund ein Drittel der städtischen Schulden aus. Wie in den meisten Kommunen entfällt der deutlich größte Anteil auf die Pensionsrückstellungen. Diese steigen in den ersten sechs NKF-Jahren um ca. 3,2 Mio. Euro an.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	32.969	33.086	33.392	33.989	35.345	35.542	36.165
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	0	0	0	0	0	0	0
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	2.961	3.457	4.690	5.225	6.638	5.335	5.424
Summe der Rückstellungen	35.929	36.543	38.082	39.214	41.984	40.877	41.590

Mit den Rückstellungen werden wahrscheinliche zukünftige Belastungen für den städtischen Haushalt abgebildet. Die Zuführung neuer Beträge ist dabei lediglich aufwandswirksam. Auszahlungen sind damit noch nicht verbunden. Dies ändert sich, wenn die Rückstellungen in Anspruch genommen werden. Die Stadt hat dann Liquidität bereitzustellen. Den zurückgestellten Beträgen stehen derzeit keine Finanzmittel gegenüber. Daher müssen die zukünftigen Belastungen aus Pensionszahlungen, etc. aus dem laufenden Haushalt bestritten werden.

Eigenkapital

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

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

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

	EB 2008 *	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	33.562	35.406	9.324	-6.657	-11.861	-16.992	-17.963
Sonderposten	35.970	36.881	36.900	37.045	38.626	39.903	36.218
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	35.113	36.156	35.878	36.414	38.265	39.538	35.821
Rückstellungen	35.929	36.543	38.082	39.214	41.984	40.877	41.590

	EB 2008 *	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verbindlichkeiten	54.564	52.480	63.776	74.420	77.795	81.506	84.777
Passive Rechnungsabgrenzung	33	26	221	170	120	75	4.082
Bilanzsumme	160.057	161.337	148.303	150.849	158.525	162.361	166.666
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	21,0	21,9	6,3	-4,4	-7,5	-10,5	-10,8
Eigenkapitalquote 2	42,9	44,4	30,5	19,7	16,7	13,9	10,7

*) Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008

Bereits in der Eröffnungsbilanz verfügte Porta Westfalica nur über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Mit den Fehlbeträgen in 2009 und 2010 wurde das Eigenkapital komplett verbraucht. Die Stadt ist überschuldet. In den Folgejahren wurden weitere Defizite erzielt. Die Überschuldung nahm weiter zu. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag erhöhte sich entsprechend. 2013 beläuft sich dieser auf rund 18 Mio. Euro.

Erst 2016 rechnet die Stadt mit einer Ergebniswende. Bis 2021 werden durchgehend positive Jahresergebnisse erwartet. In Summe rechnet Porta Westfalica mit Überschüssen von rund 6,3 Mio. Euro. Der in den Vorjahren aufgelaufene nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag ist damit allerdings noch nicht ausgeglichen.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	-10,5	-17,2	70,1	29,6	16,8	31,1	41,8	80
Eigenkapitalquote 2	13,9	4,9	88,0	57,7	47,0	60,0	72,4	80

Bei den Eigenkapitalquoten erreicht Porta Westfalica im interkommunalen Vergleich schlechte Werte. Die Stadt gehört 2012 zu den 25 Prozent der Kommunen mit der geringsten Eigenkapitalausstattung. Bis 2015 werden negative Jahresergebnisse erwartet. Die Eigenkapitalquoten werden sich daher weiter verschlechtern.

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	42.368	34.605	36.011	36.230	39.754	42.694
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	10.136	6.688	9.948	12.583	11.504	13.346
Sonstige Transfererträge	359	413	432	511	452	338
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.178	3.946	3.587	3.428	2.989	3.087
Privatrechtliche Leistungsentgelte	515	501	502	814	670	1.235
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.649	1.831	1.836	2.061	2.137	3.251
Sonstige ordentliche Erträge	3.380	2.646	3.485	7.343	4.135	3.561
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	51	712	548	0	-187
Ordentliche Erträge	61.585	50.681	56.513	63.517	61.641	67.326
Finanzerträge	1.281	1.301	1.351	1.351	1	2

In den ersten sechs NKF-Jahren steigen die ordentlichen Erträge um rund 9,3 Prozent an. Die mit Abstand größten Erträge werden mit den Steuern und ähnlichen Abgaben erzielt. Nach einem drastischen Rückgang in 2009 steigen diese in den Folgejahren wieder kontinuierlich an. Wesentlichen Einfluss darauf haben die Gewerbesteuern. Das Niveau von 2008 wird aber erst 2013 wieder erreicht.

Der Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen wird durch die Nettosteuerquote beschrieben. Die Stadt Porta Westfalica gehört zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der höchsten Netto-Steuerquote. Dies verdeutlicht, wie abhängig die Stadt von den Steuererträgen ist. Mit der Rückführung des Wirtschaftsbetriebs in den Kernhaushalt wird sich die Ertragsstruktur 2016 verändern. Die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte werden insbesondere durch die Abwasser- und Abfallgebühren sowie die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Beiträge deutlich an Gewicht gewinnen.

Im Eckjahresvergleich liefern die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen den größten Beitrag für den Anstieg der ordentlichen Erträge. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Position ab 2011 die Konsolidierungshilfe des Landes enthält. 2013 erhält die Stadt daraus rund 2,9 Mio. Euro.

Porta Westfalica hat Bürgschaften für Darlehen übernommen. Zum 31.12.2013 steht sie für rund 26,9 Mio. Euro ein. Es handelt sich dabei um Darlehen der Stadtwerke, des Badezentrums und der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG. Für die Gewährung von Bürgschaften können Provisionen erhoben werden. Die Verwaltungsgebührensatzung der Stadt bietet die Möglichkeit, eine marktübliche Avalprovision zu vereinbaren. Nach eigener Auskunft macht die Stadt seit 2013 davon Gebrauch. Für „Altfälle“ wird eine jährliche Verwaltungsgebühr vom verbleibenden Bürgschaftsbetrag erhoben. Nach der Satzung beläuft sich diese auf 0,05 v.H..

Bürgschaftsprovisionen sind spezielle Entgelte im Sinne des § 76 Abs. 2 Nr. 1 GO. Nach den Grundsätzen der Einnahmehbeschaffung hat die Stadt alle Möglichkeiten zur Erhebung spezieller Entgelte auszuschöpfen. Darüber hinaus kann das europäische Beihilferecht betroffen sein. Grundsätzlich gilt, dass kommunale Bürgschaften nur dann von der Notifizierungspflicht ausgenommen sind, wenn sie sich in bestimmten Bagatellgrenzen bewegen (de-minimis-Regelung)

oder aber bestimmte Kriterien erfüllen. Eines der wesentlichen Merkmale ist dabei die Zahlung eines marktüblichen Entgeltes (Bürgschaftsprovision). Wird nur eine dieser Bedingungen nicht erfüllt, muss die Bürgschaft notifiziert, d.h., als Beihilfe der Kommission in Brüssel gemeldet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Porta Westfalica sollte für die Gewährung von Bürgschaften eine marktübliche Provision erheben. Dies schließt die Altfälle, für die keine Avalprovision erhoben wurde, ein. Die Stadt sollte prüfen, ob die dazu getroffenen Vereinbarungen nachträglich geändert werden können.

Der deutliche Rückgang der Finanzerträge in 2012 liegt daran, dass der Wirtschaftsbetrieb keine Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt abgeführt hat. Im Gegenzug wurden die laufenden Zuschüsse durch die Stadt um 1,4 Mio. Euro reduziert. Dies zeigt sich in geringeren Transferaufwendungen.

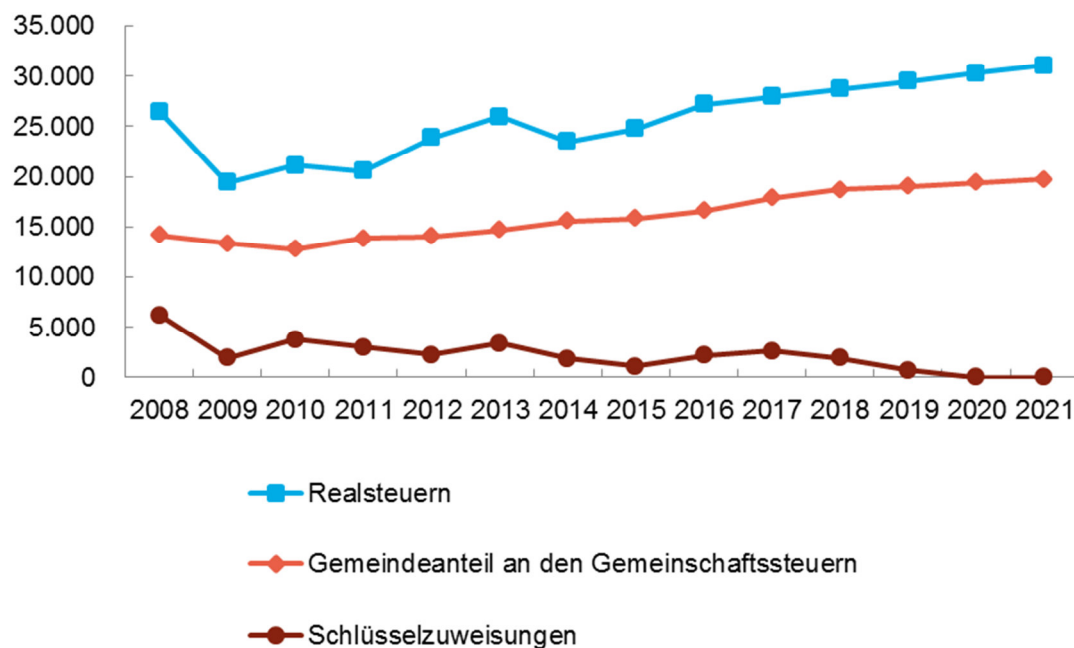
Allgemeine Deckungsmittel

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.

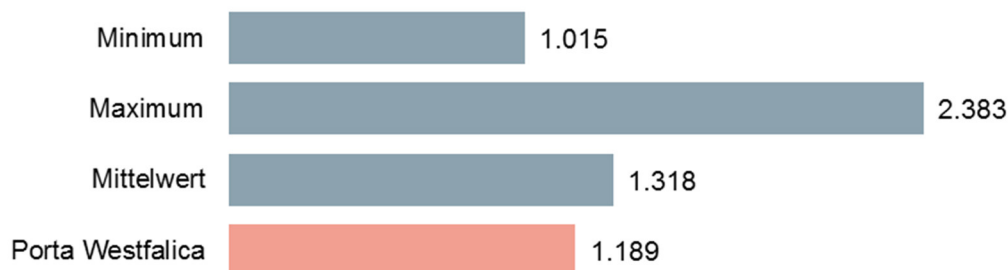
Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



2008 verzeichnet Porta Westfalica überdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel. Die Gewerbesteuererträge und hohe Schlüsselzuweisungen sind maßgeblich dafür verantwortlich. In den Folgejahren kann die Stadt dieses Niveau nicht halten. Die Erträge entwickeln sich deutlich unterdurchschnittlich. Dazu tragen besonders die Realsteuern bei. Erst in 2016 erreichen die allgemeinen Deckungsmittel (geplant) wieder annähernd das Ergebnis aus 2008.

Ab 2014 rechnet die Stadt mit steigenden allgemeinen Deckungsmitteln. Diese Annahme beruht vor Allem auf der Planung von steigenden Erträgen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil aus den Gemeinschaftssteuern. Das vorläufige Ergebnis 2014 bestätigt bislang diese Erwartungshaltung für die Gewerbesteuer. Bei den Gemeinschaftssteuern wird dagegen der geplante Ansatz nicht erreicht. Auf die Unwägbarkeiten der weiteren Entwicklung wurde im Risikoszenario hingewiesen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012



2012 sind die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner deutlich unterdurchschnittlich. Die Stadt Porta Westfalica muss die Ertragssituation nachhaltig verbessern, um die Haushaltssanierung nicht zu gefährden.

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	12.750	12.180	12.637	12.836	12.636	13.085
Versorgungsaufwendungen	455	1.959	1.707	1.893	1.277	1.942
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.780	5.692	7.020	7.845	5.799	6.552
Bilanzielle Abschreibungen	2.921	3.004	8.278	3.388	4.252	2.838
Transferaufwendungen	36.126	37.948	40.400	39.778	38.483	38.677
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.472	15.561	2.364	2.500	2.525	3.163
Ordentliche Aufwendungen	60.505	76.344	72.406	68.240	64.973	66.256
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.213	1.749	1.447	1.832	1.801	1.947

Im Eckjahresvergleich steigen die ordentlichen Aufwendungen um 5,8 Mio. Euro an. Sie fallen damit 2013 um 9,5 Prozent höher aus, als sechs Jahre zuvor. Absolut haben daran die Transfer- sowie die Personal- und Versorgungsaufwendungen den größten Anteil. Zusammen steigen diese um rund 4,4 Mio. Euro an.

Die Entwicklung der Aufwendungen erfolgt dabei nicht stetig. Von Jahr zu Jahr sind starke Schwankungen zu verzeichnen. Dies liegt an einigen Sondereffekten. So wurden 2010 und 2011 Unterhaltungsmaßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaketes 2 abgearbeitet. Dies hatte deutlich höhere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zur Folge. Mehrfach musste auf Wertverluste bei den Finanzanlagen reagiert werden. Dies führte 2009 zu sonstigen ordentlichen Aufwendungen von 11,9 Mio. Euro. 2010 erfolgte aus diesem Grund eine Abschreibung auf Finanzanlagen von 5,2 Mio. Euro. Eine weitere außerplanmäßige Abschreibung von 1,3 Mio. Euro musste 2012 vorgenommen werden. Die Umgliederung von Grundstücken aus dem Anlage- in das Umlaufvermögen und die anschließende Bewertung nach dem Niederstwertprinzip machten diese erforderlich. Schließlich kommen 2013 rund 1,2 Mio. Euro Wertberichtigungen auf Forderungen zum Tragen. Diese führen zu deutlich gestiegenen sonstigen ordentlichen Aufwendungen.

Die Rückführung des Badezentrums 2014 und des Wirtschaftsbetriebs in 2016 wird zu einer deutlichen Steigerung der Aufwendungen führen.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	76.344	72.406	68.240	64.973	66.256
Abschreibungen auf Anlagevermögen	14.860	8.278	2.843	2.981	2.838
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	1.903	2.053	2.157	1.772	1.576
Netto-Ergebnisbelastung	12.957	6.225	686	1.209	1.262
Kennzahlen in Prozent					
Abschreibungsintensität	19,5	11,4	4,2	4,6	4,3
Drittfinanzierungsquote	12,8	24,8	75,9	59,4	55,5

Die Abschreibungsintensität wird 2009 und 2010 durch die Wertveränderungen bei den Finanzanlagen beeinflusst. Ab 2011 liegt die Kennzahl deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Dies liegt vor Allem daran, dass wesentliche Vermögensteile nicht im Kernhaushalt geführt werden. Das Straßen- und das Abwasservermögen sind dem Wirtschaftsbetrieb zugeordnet. Nach der Rückführung dieses Sondervermögens in den Stadthaushalt wird sich die Abschreibungsintensität verschlechtern.

Die Drittfinanzierungsquote wird in Bezug zur Abschreibungsintensität ermittelt. Die außergewöhnlichen Abschreibungen in 2009 und 2010 haben daher entsprechende Auswirkungen auf diese Kennzahl. 2011 kann Porta Westfalica von relativ hohen Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten für den Gebührenaussgleich profitieren. In den beiden Folgejahren werden mehr als die Hälfte der Abschreibungen durch die Auflösung von Sonderposten gegenfinanziert. Im Saldo wird der Haushalt der Stadt deutlich geringer durch die verbleibenden Abschreibungen belastet als dies bei den meisten anderen Vergleichskommunen der Fall ist.

➔ 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 Porta
Westfalica im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3
Verwaltungsorganisation optimieren	3
Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln	5
Wissen bewahren und verteilen	7
Interkommunale Zusammenarbeit	7

→ 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 künftige Bevölkerungsentwicklungen und -strukturen 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.

Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Porta Westfalica folgende Optimierungsbzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation optimieren

Demografische und soziokulturelle Entwicklungen verändern das Aufgaben-Portfolio der Kommunalverwaltungen. Diese Veränderungen und absehbare Personalfluktuationen bieten die Chance, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse regelmäßig anzupassen. Die Kommunen sind aufgefordert, diese Prozesse zu untersuchen und zu optimieren. Ziel sollte sein, die Aufgaben möglichst wirtschaftlich zu erledigen. Dazu ist die Effizienz weiter zu steigern. Dies setzt eine schlanke Verwaltung voraus.

Aus Sicht der GPA NRW sollte die Verwaltung einer mittleren kreisangehörigen Kommune in der Gliederungsbreite in maximal drei übergeordnete Funktionsbereiche unterteilt sein. In der Gliederungstiefe sollten maximal drei Leitungsebenen bestehen. Diese Einschätzung deckt sich

mit den grundsätzlichen Empfehlungen der KGSt zum Organisationsmodell für Kommunen der gleichen Größenklasse¹.

Die Verwaltungsorganisation betrachtete die GPA NRW bereits in den beiden vorangegangenen Prüfungen und empfahl partielle Änderungen:

- zentrale Steuerungsunterstützung einführen

Aktuelle Entwicklung:

Die Stabsstelle Controlling beim Bürgermeister wurde zwischenzeitlich eingerichtet und besetzt.

- Leitungsstellen reduzieren

Aktuelle Entwicklung:

Neuordnung des Verwaltungsvorstandes durch Besetzung der Stelle des Kämmerers durch verwaltungsinterne Umsetzung (der Kämmerer nimmt seit 03/2015 in Doppelfunktion auch die Leitung des Sachgebietes Kämmerei und Steuern war, im Gegenzug wurden aber im Zusammenhang mit der Rückführung des Wirtschaftsbetriebes in die Kernverwaltung unterhalb der Sachgebiets-Ebene zwei Abteilungen eingerichtet - eine Abteilungsleiter-Stelle ist besetzt mit der bisherigen Leiterin der kaufmännischen Abteilung des Wirtschaftsbetriebes, die andere Abteilungsleiter-Stelle wird extern besetzt)

Neuordnung der Leitungsebene nach Rückführung des Wirtschaftsbetriebes in die Kernverwaltung zum 01. Januar 2016 (Reduzierung der Leitungsebene nach dem von der GPA NRW vorgeschlagenen Organisationsmodell)

- Fachbereiche nach internen und externen Produkten trennen

Aktuelle Entwicklung:

Empfehlung wurde nicht aufgegriffen

Mit den Veränderungen werden zum Teil Einsparpotenziale umgesetzt. Diese sind Gegenstand der HSP-Maßnahme „Umsetzung des Personalentwicklungskonzeptes“.

Nach Amtsantritt des aktuellen Bürgermeisters wurde ein vierter Fachbereich geschaffen, dem der Bürgermeister selbst vorsteht. Zugeordnet sind die Sachgebiete Innere Verwaltung, Rechnungsprüfungsamt und Feuer- und Rettungswache.

Neben einer schlanken statischen Organisationsstruktur gewinnen flexible Formen der Arbeitsorganisation an Bedeutung. Auf diese Weise können die Kommunen schnell und zielgerichtet auf sich ändernde Aufgabenstellungen reagieren. Die Stadt Porta Westfalica arbeitet zu bestimmten Themen bereits mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projektgruppen. So wurden beispielsweise für folgende Aufgaben Projektgruppen gebildet:

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

- Rückführung des Wirtschaftsbetriebes in die Kernverwaltung
- Bürgerhaushalt
- Internetauftritt

→ **Feststellung**

Die Organisationsstruktur der Stadt Porta Westfalica wird durch Projektgruppen ergänzt.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Altersstrukturanalysen sowie darauf aufsetzende Fluktuationsprognosen sind unerlässliche Basis-Instrumentarien für ein funktionierendes Personalmanagement, insbesondere für eine fundierte Personalplanung. Sie haben bei Verwaltungen eine erhebliche Bedeutung, weil hier der Produktionsfaktor Arbeit eine wesentliche Rolle spielt.

Die Stadt Porta Westfalica hat mit externer Begleitung durch die GPA NRW im Rahmen der Stärkungspaktberatung 2012 ein Personalentwicklungskonzept aufgestellt. Die Umsetzung ist eine Maßnahme des Haushaltssanierungsplanes 2012, mit der die Personalaufwendungen reduziert werden sollen. Vorgesehen ist der Abbau von rund 30 Vollzeit-Stellen bis 2016 und weiterer rund 20 Vollzeit-Stellen bis 2021. Für die Erstellung des Personalentwicklungskonzeptes analysierte die Stadt Porta Westfalica die Altersstruktur differenziert und erstellte Fluktuationsprognosen. Die Daten schreibt sie jährlich fort. Die benötigten Grunddaten über jeden einzelnen Mitarbeiter sind dezidiert in der Personalsoftware hinterlegt und auswertbar. Die Fluktuationsprognosen münden in eine detaillierte Personalbedarfsplanung. Dabei berücksichtigt die Stadt Porta Westfalica die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze. Die Möglichkeit des frühzeitigen Ausscheidens vor Erreichen der Regelaltersgrenze ist in der Fluktuationsanalyse nicht dargestellt. Es ist allerdings anzunehmen, dass viele Mitarbeiter vorher ausscheiden wollen, weil besonders langjährig Versicherte je nach Geburtsjahr bereits ab einem Alter von 63 Jahren eine abschlagsfreie Rente in Anspruch nehmen können.

Die Stadt Porta Westfalica fragt ihre Mitarbeiter ab dem 60. Lebensjahr auf freiwilliger Basis zu einem etwaigen früheren Ausscheiden.

Wegen der demografischen Entwicklung und der damit verbundenen verstärkt eintretenden Fluktuation intensivierte die Stadt die Ausbildung. Die Möglichkeit des vorzeitigen Ausscheidens, auch aus anderen gewichtigen Gründen, berücksichtigt die Stadt Porta Westfalica auf der Grundlage von Erfahrungswerten pauschal. Eine Fluktuationsrate wird nicht ermittelt.

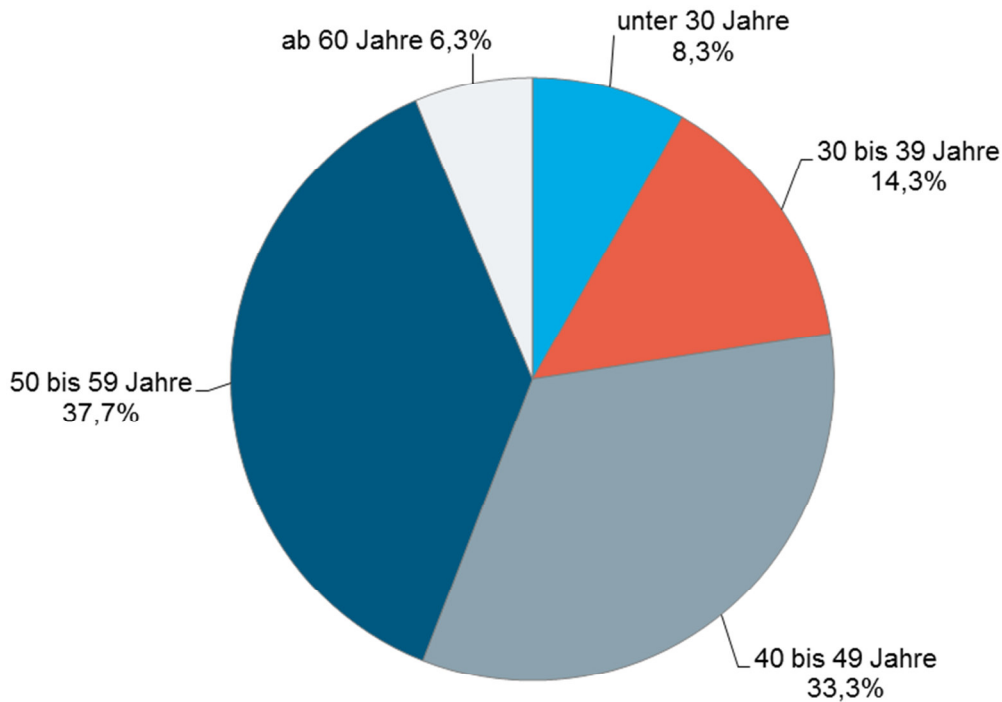
→ **Feststellung**

Die Stadt Porta Westfalica erfasst die Problematik der steigenden Fluktuation systematisch und steuert rechtzeitig entgegen, sofern die frei werdende Stelle nach dem Personalentwicklungskonzept wiederzubesetzen ist.

Die GPA NRW hat anhand der Personalliste zum Stichtag 30. Juni 2013 das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Porta Westfalica errechnet. Dieses beträgt 46,9 Jahre. Es liegt da-

mit über dem des gesamten Personals des öffentlichen Dienstes im kommunalen Bereich von 45,5 Jahren².

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Porta Westfalica



Nicht berücksichtigt wurden Auszubildende, geringfügig Beschäftigte und Mitarbeiter in der Freistellungsphase der Altersteilzeit

44 Prozent der städtischen Beschäftigten ist 50 Jahre und älter. Da die Stadt Porta Westfalica selbst Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen erstellt, verzichtet die GPA NRW auf weitere Analysen.

Im Ergebnis muss die Stadt Porta Westfalica Ihre Aufgaben mit einer vergleichsweise älteren Belegschaft erfüllen. Maßnahmen wie Beschäftigungsfähigkeit stärken und Gesundheit und Motivation fördern, gewinnen somit an Bedeutung.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte das betriebliche Gesundheits-Management und altersgerechte Angebote gezielt ausbauen. Als Grundlage für die Maßnahmenentwicklung können z.B. die Ursachen für Fehltage analysiert werden. Ein betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) im Sinne des § 84 Abs. 2 SGB IX mit einer entsprechenden Dienstvereinbarung sollte eingeführt werden.

² vgl. Fachbericht „Personal des öffentlichen Dienstes 2013“ des Statistischen Bundesamtes

Der Ausbau des Gesundheits-Managements ist der zwischenzeitlich besetzten Stelle in der Organisation überlassen worden. Es ist beabsichtigt, die Empfehlung ab 2016 umzusetzen.

Wissen bewahren und verteilen

Durch die zu erwartende ansteigende altersbedingte Fluktuation wird zunehmend Erfahrungswissen (Berufs- und Lebenserfahrung) die Stadt Porta Westfalica verlassen. Das aus dem Erfahrungswissen resultierende Wissen ist für jede Verwaltungsorganisation von großer Bedeutung. Dies gilt umso mehr, als viele der ausscheidenden Mitarbeiter über Schlüsselwissen verfügen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht.

Wissensmanagement ist umfänglich zu betrachten und umfasst nicht nur das Personalmanagement, sondern das Organisations- und Informationsmanagement. Bei der Stadt Porta Westfalica gibt es kein strukturiertes Verfahren zur Bewahrung des Wissens von Wissensträgern. Mit dem Aufbau eines Dokumentenmanagementsystems wurde noch nicht begonnen. In einigen Teilbereichen der Verwaltung wird aber bereits durch eigene Dokumentation das vorhandene Wissen gesichert. Es handelt sich allerdings um Insellösungen.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Porta Westfalica zur Sicherung des vorhandenen Wissens, Elemente des Wissensmanagements zumindest für Spezialwissen aufzubauen.

Elemente des Wissensmanagements können sein:

- Strukturiertes Verfahren in Form von systematischer Erfassung und Dokumentation des Wissens aller Wissensträger vorsehen
- Wissen systematisch in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen festhalten
- Übergabe- bzw. Vertretungsregelungen (z.B. entsprechende Akten/Checklisten etc.)

Idealerweise werden die Elemente des Wissensmanagements durch ein Dokumentenmanagementsystem unterstützt.

Interkommunale Zusammenarbeit

Dem Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“ wird gerade im Zusammenhang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels eine immer höhere Bedeutung zukommen. Unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen geht die GPA NRW davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung sind. Außerdem wird es der Stadt Porta Westfalica ebenso wie vielen anderen Kommunen vermutlich nicht gelingen, zukünftig jede frei werdende Stelle mit geeignetem Personal nach zu besetzen.

Die Stadt Porta Westfalica arbeitet bereits interkommunal mit anderen Kommunen zusammen (siehe auch Vorbericht). Zu nennen sind hier beispielhaft:

- Gemeinsame Büchereileitung mit der Stadt Bad Oeynhausen

- Tourismusverband westliches Weserbergland
- Personalabrechnung mit dem Zweckverband Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW) Ibbenbüren
- Beihilfe, Kindergeld und Versorgung mit der Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw) Münster
- Beteiligung an kreisweiten Ausschreibungen durch den Kreis Minden-Lübbecke

Geplant ist zudem eine Zusammenarbeit der Feuerwehren mit der Stadt Bückeburg. Der Beitritt der Stadt zur zentralen Submissionsstelle beim Kreis Minden-Lübbecke per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung ist vom Rat beschlossen. Die Vereinbarung wird voraussichtlich nach Genehmigung durch die Bezirksregierung Mitte des Jahres 2016 in Kraft treten.

➔ **Feststellung**

Die GPA NRW erkennt an, dass die Stadt Porta Westfalica bereits interkommunal mit anderen Kommunen zusammenarbeitet und beabsichtigt die Zusammenarbeit auszuweiten.

In der kommunalen Praxis sind weitere gute Modelle interkommunaler Zusammenarbeit entstanden, die sich künftig noch weiter entwickeln werden. Zu nennen sind hier beispielsweise:

- Vertretungsregelungen im Personenstandswesen
- gemeinsamer Standesamtsbezirk
- gemeinsame Rentenstellen mit gemeinsamen Rentensprechtagen
- öffentlich-rechtliche Vereinbarungen im Archivwesen
- Rufbereitschaft im Ordnungsdienst sowie für den Vollstreckungsdienst
- Kooperation im Beschaffungswesen

➔ 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 Porta Westfalica im
Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	8
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	11
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	13
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	14
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	16

→ 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

¹ KGSt-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013 bei Kennzahlen aus dem Vergleichsjahr 2012. Für Kennzahlen im Vergleichsjahr 2013 nach KGSt-Bericht M3/2013 Kosten eines Arbeitsplatzes 2013/2014 und für Kennzahlen aus dem Jahr 2014 der KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

Die drei betrachteten Aufgabenbereiche Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind in Porta Westfalica dem Sachgebiet 32 (Sicherheit und Ordnung) zugeordnet. Soweit die GPA NRW diese Aufgabenbereiche bereits in der von September 2010 bis März 2011 durchgeführten Organisationsuntersuchung im Ordnungsamt betrachtet hat, setzt die Prüfung auf die dabei gewonnenen Erkenntnisse auf. Zudem werden die Erfahrungen der GPA NRW aus der Stärkungspaktberatung berücksichtigt.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben bearbeitet die Stadt Porta Westfalica im Bürgerbüro. Dieses befindet sich im Rathaus. Nebenstellen existieren nicht. Die Aufgaben des Bürgerbüros wurden nach der Organisationsuntersuchung der GPA NRW reduziert. Aufgaben ohne direkten Bürgerbezug wurden auf die originär zuständigen Organisationseinheiten verlagert. Dadurch wurde eine effiziente, an den Kundenströmen orientierte Personalbemessung im Bürgerbüro ermöglicht. Neben den melderechtlichen Angelegenheiten gehören seither noch folgende Dienstleistungen zum Aufgabenbereich des Bürgerbüros:

- Schwerbehindertenangelegenheiten
- Fundsachen
- An- und Abmeldung von Hunden
- Fischereischeine
- Entgegennahme von Anträgen zum Wechsel des Abfallbehälters
- Ausgabe gelbe Säcke
- Verkauf von Windelsäcken
- Vermietung von Fahrradboxen

Bei den nachstehenden Betrachtungen wurden lediglich die Stellenanteile für die durch die GPA NRW definierten „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ berücksichtigt. Der Arbeitszeitanteil dieser Aufgaben beträgt 70 Prozent.

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Porta Westfalica im Jahr 2013 mit 3,85 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,42 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Bezugsgröße für die fallbezogenen Kennzahlen sind 7.027 gewichtete Fälle.

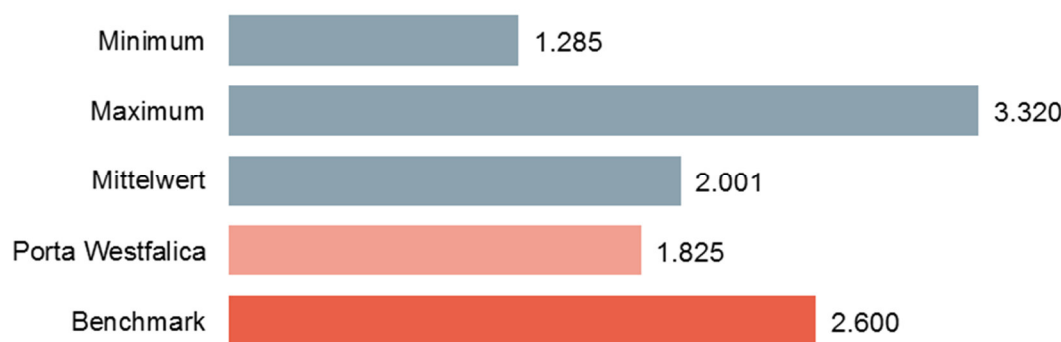
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,74	16,46	45,58	27,70	24,38	27,60	31,24	58

Die Personalaufwendungen je Fall werden beeinflusst von den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle und von der Zahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stelle.

Bei den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Porta Westfalica mit 48.943 Euro unter dem Mittelwert von 50.690 Euro. Der Overhead der Einwohnermeldeaufgaben wird bei den Personalaufwendungen mitberücksichtigt. Der Overheadanteil der Stadt Porta Westfalica liegt im Jahr 2013 bei 9,8 Prozent und damit über dem Mittelwert von 5,5 Prozent. Er belastet somit die gleichwohl unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle. Die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind demnach auf das Besoldungs- und Entgeltniveau im Bürgerbüro zurückzuführen. Dies steht im Zusammenhang mit den zu erledigenden Tätigkeiten. Im Ergebnis ist festzustellen, dass sich die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positiv auf die Personalaufwendungen je Fall im Jahr 2013 auswirken. Die überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall sind somit ausschließlich auf die Zahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stellen zurückzuführen. Dies veranschaulicht die nachfolgende Leistungskennzahl.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Porta Westfalica	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.825	1.689	1.958	2.219	59

Die Stadt Porta Westfalica setzt im Verhältnis zu den Fallzahlen mehr Personal ein als die Vergleichskommunen im Durchschnitt. Dies wirkt sich im Vergleich negativ auf die Personalaufwendungen je Fall aus.

Der Personalbedarf hängt von den zu bearbeitenden Fällen ab. Bei Erreichen des Benchmarks von 2.600 gewichteten Fällen je Vollzeit-Stelle besteht für 7.027 gewichtete Fälle in 2013 ein rechnerischer Personalbedarf von 2,70 Vollzeit-Stellen. Dem stehen 3,85 tatsächlich vorhandene Sachbearbeiter-Stellen gegenüber.

→ Feststellung

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,15 Stellen bei den Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Porta Westfalica. Das sind fast 30 Prozent der vorhandenen Sachbearbeiter-Stellen.

Die überdurchschnittlichen Werte beim Personaleinsatz und beim Overheadanteil haben einen niedrigen Personalaufwanddeckungsgrad zur Folge. Die Stadt Porta Westfalica gehört daher zu dem Viertel der Kommunen mit dem niedrigsten Personalaufwandsdeckungsgrad.

Zu beachten ist, dass die Fallzahlen bei den Einwohnermeldeaufgaben schwanken. Dies betrifft insbesondere die Ausweisdokumente und zeigt sich auch in Porta Westfalica. Dort haben sich die Fallzahlen seit 2011 wie folgt entwickelt:

Fallzahlentwicklung

Fallzahlen	2011	2012	2013	2014
An-, Um- und Abmeldungen (Meldewesen)	5.203	4.998	5.272	5.840
Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten	2.603	4.331	4.391	4.672
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition*	7.806	9.329	9.663	10.512

* Zur Gewichtung der Fälle siehe Anlage zu diesem Berichtsteil.

Die Einführung des neuen Personalausweises in 2011 führte dazu, dass viele Bürger 2010 noch einen Personalausweis der „alten Art“ beantragten. Die Zahl der Personalausweis-anträge war 2010 mit 5.272 auch deshalb einmalig hoch. 2011 wurden in der Folge nur halb so viele Personalausweise beantragt. Seit 2012 steigen die Antragszahlen wieder. Die schwankenden Fallzahlen wirken sich massiv auf den Personalbedarf aus.

2014 stiegen die Fallzahlen nochmal deutlich. Gleichzeitig setzte die Stadt Porta Westfalica in dem Jahr tatsächlich mehr Personal ein. Grund sind Langzeiterkrankungen, Vertretungsregelungen und Personalwechsel mit entsprechenden Einarbeitungszeiten. Die Zahl der Sachbearbeiter-Stellen erhöhte sich um 0,28 auf 4,13. Die Zahl der gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle stieg deshalb trotz deutlich höherer Fallzahlen insgesamt nur unwesentlich von 1.825 auf 1.838. Das Stellenpotenzial liegt mit 1,21 Vollzeit-Stellen sogar etwas höher. In den Jahren 2011 und 2012 lag das Stellenpotenzial noch darüber. Selbst bei den hohen Fallzahlen 2010 ergibt sich gemessen am Personalbestand 2014 ein Stellenpotenzial von rund einer halben Vollzeit-Stelle.

→ Feststellung

Der Personalbestand bei den Einwohnermeldeaufgaben ergibt im gesamten Betrachtungszeitraum ein rechnerisches Stellenpotenzial.

Der von der GPA NRW in dieser Prüfung vorgenommene empirische Stellenvergleich ersetzt keine analytische Stellenbemessung. Diese liefert ein exakteres Ergebnis, da sie auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt ist und den individuellen Bedarf widerspiegelt. Die von September 2010 bis April 2011 durchgeführte Organisationsuntersuchung beinhaltete eine analytische Stellenbemessung. Dabei wurden sämtliche Aufgaben einbezogen. Im Ergebnis wurde eine Stellenreduzierung vorgeschlagen. Die Stadt Porta Westfalica setzte diese um.

Bei der analytischen Stellenbemessung hat die GPA NRW mittlere Bearbeitungszeiten (mBz) ermittelt. Wir haben die Werte aufgegriffen und zu den in dieser Prüfung betrachteten Fallzahlen der Jahre 2012 bis 2014 in Bezug gesetzt. Über die so ermittelten Jahresarbeitsminuten (JAM) ist festzustellen, wie sich die Zahl der benötigten Vollzeit-Stellen nach der Methode der analytischen Stellenbemessung für die klassischen Tätigkeiten des Einwohnermeldewesens (An-, Um-, Abmeldungen, Ausstellung von Personalausweisen und Reisepässen) entwickelt hat.

Berechnung des Personalbedarfs für die klassischen Tätigkeiten des Einwohnermeldewesens nach mittleren Bearbeitungszeiten (mBz)

Tätigkeit	mBz	Fälle 2010	Fälle 2012	Fälle 2013	Fälle 2014	JAM 2010	JAM 2012	JAM 2013	JAM 2014
An-, Um-, Abmeldungen	10	4.880	4.998	5.272	5.840	48.800	49.980	52.720	58.400
Personalausweise	30	5.272	2.876	2.845	2.960	158.160	86.280	85.350	88.800
Reisepässe	30	1.050	770	913	997	31.500	23.100	27.390	29.910
Vorläufige Personalausweise	15	359	285	312	341	5.385	4.275	4.680	5.115
Vorläufige Reisepässe	15	36	19	11	20	540	285	165	300
Kinderausweise	15	351	381	310	354	5.265	5.715	4.650	5.310
Summe JAM						249.650	169.635	174.955	187.835
JAM je Mitarbeiter						96.500	96.500	96.500	96.500
Zahl der benötigten Vollzeit-Stellen						2,59	1,76	1,81	1,95
Differenz							-0,83	-0,77	-0,64

→ Feststellung

Bei Fortschreibung der analytischen Stellenbemessung ergibt sich für die klassischen Tätigkeiten des Einwohnermeldewesens 2012 bis 2014 ein deutlich geringerer Stellenbedarf als für das Jahr 2010 ermittelt. Dies bestätigt zumindest in der Tendenz das oben ausgewiesene rechnerische Stellenpotenzial.

Zu beachten ist, dass die berücksichtigte mittlere Bearbeitungszeit für die Ausstellung von Personalausweisen und Reisepässen mit 30 Minuten aus heutiger Sicht hoch erscheint. Im Durchschnitt benötigen die Vergleichskommunen hierfür nach eigenen Angaben rund 16 Minuten. In der KGSt-Prozessbeschreibung² ist die Gesamtbearbeitungszeit mit 14 Minuten angegeben. Um diesen Leistungswert zu erreichen, müssen die Arbeitsablaufprozesse optimal strukturiert und technikunterstützt organisiert sein. Die Sachbearbeiter müssen zudem voll leistungsfähig sein. Bei Berücksichtigung einer mittleren Bearbeitungszeit von 15 Minuten für die Ausstellung von Personalausweisen und Reisepässen steigt die Differenz bei der Zahl der benötigten Stellen in 2014 gegenüber 2010 von -0,64 auf -1,26.

Die Stadt Porta Westfalica sieht folgende örtliche Besonderheiten, welche die mittlere Bearbeitungszeit für die Ausstellung von Personalausweisen und Reisepässen erhöhen:

- Räumliche Situation des Bürgerbüros (Wege im Großraumbüro)
- Aufwendige Klärung der Staatsangehörigkeit für eine große Zahl an Spätaussiedlern

Darüber hinaus erwartet die Stadt Porta Westfalica einen höheren Personalaufwand durch rechtliche Änderungen im Bundesmeldegesetz zum 01. November 2015. Eine zusätzliche Be-

² Prozessbeschreibung „elektronischen Personalausweis ausstellen_1401_LOK_Stadt Halle (Saale)_1LK“ in der KGST-Prozessdatenbank

lastung ergibt sich aus ihrer Sicht durch die Meldepflicht für die steigende Zahl von Flüchtlingen und Asylbewerbern. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in Porta Westfalica im September 2015 eine Notunterkunft des Kreises Minden-Lübbecke eingerichtet wurde.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte die Ergebnisse des analytischen Stellenbemessungsverfahrens für 2010 für das gesamte Bürgerbüro fortschreiben. Dabei sollte sie die mittleren Bearbeitungszeiten überprüfen und anpassen. Außerdem sollte sie den aus ihrer Sicht zu erwartenden höheren Personalaufwand ermitteln und in das analytische Stellenbemessungsverfahren einbeziehen. Das so ermittelte Stellen-Potenzial sollte sie umsetzen.

In den Arbeitsablaufprozessen zeigen sich einige Faktoren, die sich auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung auswirken. Häufig sind rechnerische Stellenpotenziale auch das Ergebnis höherer Standards. Die GPA NRW hat die Arbeitsablaufprozesse und die Standards weitgehend bereits in der Organisationsuntersuchung beleuchtet. In der Folge erhöhte die Stadt Porta Westfalica die wöchentliche Öffnungszeit von 26,5 Stunden auf durchschnittlich 33 Stunden. Sie liegen damit noch unter dem interkommunalen Mittelwert von 37 Wochenstunden.

Bei der Anmeldung kann eine Effizienzsteigerung durch den vorausgefüllten Meldeschein erreicht werden. Dieses Verfahren ermöglicht eine automatische Übernahme der Daten ins System. So wird Fehlern (Schreibweise etc.) beim Rückmeldeverfahren vorgebeugt. Dadurch reduzieren sich die zu bearbeitenden Konfliktfälle. Die Stadt Porta Westfalica setzt dieses Verfahren seit Oktober/November 2015 ein.

Personenstandswesen

Der Aufgabenbereich Personenstandswesen wird im Standesamt der Stadt Porta Westfalica wahrgenommen. Dieses befindet sich im Rathaus. Nebenstellen sind nicht eingerichtet.

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Porta Westfalica im Jahr 2013 mit einem Stellenanteil von 1,67 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,15 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Bezugsgröße für die fallbezogenen Kennzahlen sind 213 gewichtete Fälle.

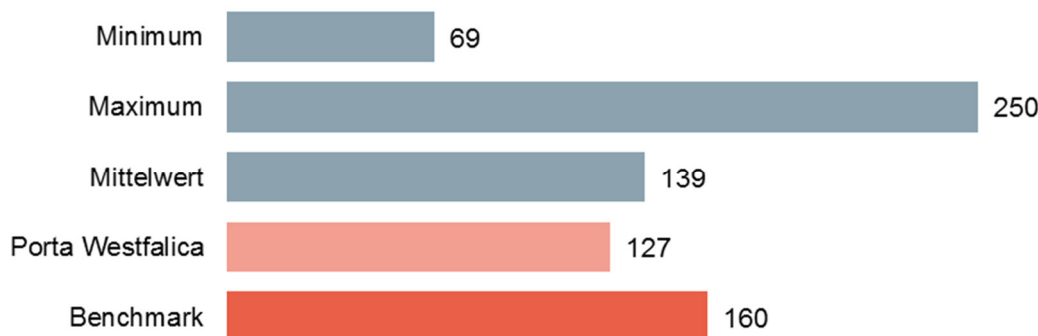
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
472	232	1.097	502	404	472	537	57

Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen bei der Stadt Porta Westfalica bei 55.196 Euro und damit deutlich unter dem Mittelwert von 60.333 Euro und auch unter dem ersten Quartil von 57.988 Euro. Sie wirken sich positiv auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Der Overheadanteil ist mit 8,2 Prozent hingegen überdurchschnittlich (Mittelwert = 6,9 Prozent). Die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind demnach auf das Besoldungs- und Entgeltniveau im Standesamt zurückzuführen.

Noch stärker als die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle beeinflusst die Zahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stelle die Personalaufwendungen je Fall.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Porta Westfalica	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
127	118	138	157	57

Bei Erreichen des Benchmarks von 160 gewichteten Fällen je Vollzeit-Stelle besteht für 213 gewichtete Fälle in 2013 ein rechnerischer Personalbedarf von 1,33 Vollzeit-Stellen. Dem stehen 1,67 tatsächlich vorhandene Sachbearbeiter-Stellen gegenüber.

→ Feststellung

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,34 Stellen im Personenstandswesen der Stadt Porta Westfalica.

Auch die Fallzahlen im Personenstandswesen sind Schwankungen ausgesetzt. Sowohl 2012 als auch 2014 sind diese höher als 2013. Gleichzeitig war der Personaleinsatz im Standesamt 2013 höher als im Jahr davor und im Jahr danach. Grund dafür sind Einarbeitungszeiten, die im Zuge eines Personalwechsels in 2013 und zeitweise noch in 2014 zusätzlich angefallen sind. 2012 erreichte die Stadt Porta Westfalica mit 168 Fällen je Vollzeit-Stelle den Benchmark. Ein Potenzial bestand nicht. 2014 ergibt sich bei 225 gewichteten Fällen und 1,59 eingesetzten Sachbearbeiter-Stellen ein Leistungswert von 142 Fällen je Vollzeit-Stelle. Das Potenzial beträgt 0,18 Vollzeit-Stellen. Nach Beendigung der Einarbeitungszeit reduzierte die Stadt den Personaleinsatz im Standesamt geringfügig. Gemessen am aktuellen Personalbestand von 1,54 Stellen in der Sachbearbeitung beträgt das Stellenpotenzial nur noch 0,13 Vollzeit-Stellen. Im Durchschnitt der Fallzahlen der letzten sechs Jahre ergibt sich gemessen am aktuellen Personalbestand 2014 ein Stellenpotenzial von 0,17 Vollzeit-Stellen.

→ Feststellung

Das Stellenpotenzial zum Benchmark ist im Durchschnitt der Fallzahlen der letzten sechs Jahre mit 0,17 Vollzeit-Stellen um die Hälfte niedriger als im Vergleichsjahr 2013. Es betrifft etwas mehr als 10 Prozent der Sachbearbeiter-Stellen.

Nach dem Ergebnis der Organisationsuntersuchung empfahl die GPA NRW, den Personaleinsatz im Standesamt von seinerzeit noch 1,95 Vollzeit-Stellen auf 1,5 Vollzeit-Stellen zu reduzieren. Die Stadt Porta Westfalica realisierte dieses Potenzial fast vollständig.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte die weitere Fallentwicklung im Personenstandswesen beobachten. Zusätzlich sollte der GPA-Leistungswert fortgeschrieben werden.

Die Stadt Porta Westfalica weist eine unterdurchschnittliche Fallintensität (Fallzahlen je 10.000 Einwohner) auf. Dies ist insbesondere auf unterdurchschnittliche Zahlen bei Geburten und Sterbefällen zurückzuführen. Der Grund: ein Krankenhaus gibt es in Porta Westfalica nicht. In dem 2009 eröffneten Geburtenhaus werden jährlich nur rund 30 Kinder geboren. Die Zahl der Trauungen je 10.000 Einwohner liegt ebenfalls unter dem Mittelwert. Dies ist ausschließlich darauf zurückzuführen, dass in den Vergleichskommunen mehr auswärtige Brautpaare heiraten. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl benötigt die Stadt Porta Westfalica aufgrund der unterdurchschnittlichen Fallintensität rechnerisch vergleichsweise wenig Personal im Standesamt.

Die Eheschließungen machen in Porta Westfalica mehr als drei Viertel der gewichteten Fallzahlen aus. Sie sind somit der Schwerpunkt der Tätigkeit des Standesamtes. Trauungen werden durchgeführt im Trausaal des Standesamtes im historischen Rathaus, in der Mühlenstube der Holzhauser Mühle und seit 2010 im Bergwerk Kleinenbremen. Trauungen werden außerhalb der Öffnungszeiten jeden ersten Freitagnachmittag im Monat und an festgelegten Sonnabenden, in der Regel ebenfalls einmal im Monat, angeboten. Dafür werden neben den beiden Standesbeamten des Standesamtes zwei weitere Mitarbeiter eingesetzt.

Die Höhe der Gebühren richtet sich in Porta Westfalica ausschließlich nach der Verwaltungsgebührenordnung NRW. Für Trauungen außerhalb des Standesamtes wird lediglich eine zusätzliche Verwaltungsgebühr von 25 Euro erhoben. Diese deckt den zusätzlichen Aufwand für Fahrtkosten sowie Fahrtzeiten und Wartezeiten nicht ab. Von der Möglichkeit, abweichend von der allgemeinen Gebührenordnung eigene Gebührensätze für einige Gebührentatbestände zu beschließen, hat die Stadt Porta Westfalica bislang keinen Gebrauch gemacht. Sie gehört auch deshalb zu dem Viertel der Kommunen mit dem geringsten Ertrag je Fall im Personenstandswesen. Dies und die unterdurchschnittliche Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle wirken sich mindernd auf den Personalaufwandsdeckungsgrad aus. Dieser stellt sich wie folgt dar:

Personalaufwandsdeckungsgrad Personenstandswesen in Prozent 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
23,12	11,19	61,61	29,01	23,66	28,65	33,33	54

Der Ertrag je Fall und in der Folge der Personalaufwandsdeckungsgrad können durch höhere Gebühren verbessert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte Mehraufwendungen für Ambiente-Trauungen unmittelbar den Brautpaaren in Rechnung stellen. Dafür sollte sie entsprechende Gebührentatbestände in ihre Verwaltungsgebührensatzung aufnehmen und regelmäßig den entstandenen Aufwand mit der Gebührenhöhe vergleichen. Bei nicht gedecktem Aufwand sollte die Gebühr erhöht werden. Dies verhindert, dass die Mehraufwendungen zu Lasten des allgemeinen Haushaltes gehen. Denkbar ist, auch für andere Gebühren im Personenstandswesen, beispielsweise für die Erteilung einer Personenstandsurskunde, höhere Gebühren festzusetzen.

In der Stadt Porta Westfalica sind die Arbeiten zum Überführen der Testamentskartei (zentrales Register in Berlin) abgeschlossen. Die Testamentskartei wurde auch schon abgeholt. Dadurch tritt eine Arbeitsentlastung im Standesamt ein. Geringfügiger Aufwand entsteht ggf. noch für Rückfragen.

→ **Feststellung**

Durch Abgabe des Testamentsregisters tritt eine Arbeitsentlastung ein, die ein Einsparpotenzial nach sich zieht.

Die Stadt Porta Westfalica hat das elektronische Personenstandsregister (ePR) nach § 3 PStG im Einsatz. Die Nacherfassung des Geburtenregisters ist abgeschlossen. Das Eheregister wird sowohl anlassbezogen als auch systematisch nacherfasst, wenn Freiräume bestehen. Mittelfristig kann die Nacherfassung dazu führen, Prozesse zu optimieren. Mitarbeiter müssen die benötigten Angaben nicht mehr aus den Registern holen, sondern können über die eingesetzte Software darauf zugreifen. In den bisher geprüften Kommunen gleicher Größenordnung stellt die GPA NRW fest, dass die anlassbezogene Nacherfassung der Normalfall ist.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Der Aufgabenbereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wird in Porta Westfalica im Wesentlichen von zwei Mitarbeitern der Abteilung Sicherheit und Ordnung wahrgenommen. Diese vertreten sich gegenseitig. Ein weiterer Mitarbeiter ist für die Spielhallen zuständig. Bei den nachstehenden Betrachtungen wurden lediglich die Stellenanteile für die durch die GPA NRW definierten „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“³ berücksichtigt. Qualifiziert geschätzte Stellenanteile für die Aufgaben in den Bereichen Märkte und Veranstaltungen sind somit nicht einbezogen.

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erledigte die Stadt Porta Westfalica im Jahr 2013 mit 1,12 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,05 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Bezugsgröße für die fallbezogenen Kennzahlen sind 836 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

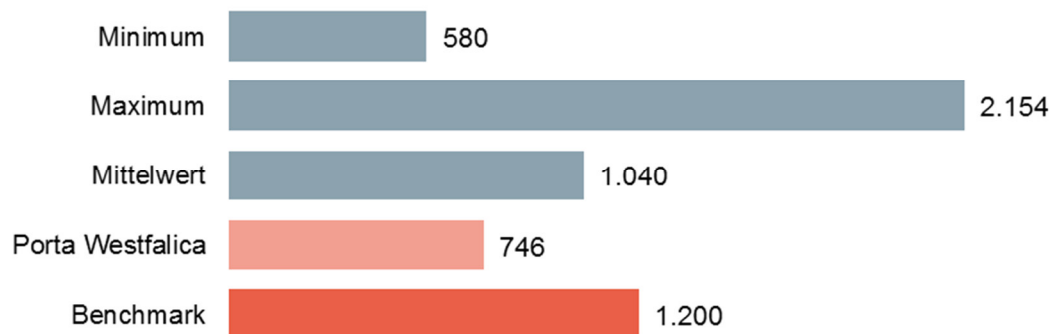
Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
76,31	37,74	108,83	68,32	52,02	66,88	81,59	56

Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen bei der Stadt Porta Westfalica mit 54.510 Euro unter dem Mittelwert von 59.705 Euro. Begünstigend wirkt sich ein unterdurchschnittlicher Overheadanteil aus.

Neben den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle ist die Zahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stelle zu betrachten.

^{3 3} mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Porta Westfalica	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
746	800	1.020	1.175	58

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica setzt fallbezogen mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,42 Vollzeit-Stellen. Das sind rund 38 Prozent der vorhandenen Sachbearbeiter-Stellen.

Die Fallzahlen und damit auch das Stellenpotenzial bleiben 2014 in der Summe nahezu gleich. 2012 waren die Fallzahlen deutlich höher. Die Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle liegt 2012 bei 1.064. Das rechnerische Potenzial beträgt in diesem Jahr 0,23 Vollzeit-Stellen. In den Jahren davor schwanken die Fallzahlen. Sie waren jedoch im gesamten Betrachtungszeitraum ab 2009 höher als 2013 und 2014. Im Durchschnitt der Fallzahlen der letzten sechs Jahre ergibt sich gemessen am aktuellen Personalbestand 2014 ein Stellenpotenzial von 0,33 Vollzeit-Stellen.

→ Feststellung

Das Stellenpotenzial zum Benchmark ist im Durchschnitt der Fallzahlen der letzten sechs Jahre mit 0,33 Vollzeit-Stellen um 0,09 Vollzeit-Stellen niedriger als im Vergleichsjahr 2013. Es betrifft aber immer noch fast 30 Prozent der Sachbearbeiter-Stellen.

Nach dem Ergebnis der Organisationsuntersuchung empfahl die GPA NRW, den Personaleinsatz für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten von seinerzeit noch 2,09 Vollzeit-Stellen auf 1,0 Vollzeit-Stellen zu reduzieren. Grundlage war der in der vorangegangenen Prüfung vorgenommene Stellenvergleich (Stellen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten je 10.000 Einwohner). Die Aufgaben waren zum Untersuchungszeitpunkt noch auf mehrere Mitarbeiter verteilt. Gewerbeanmeldungen und Reisegewerbekarten wurden im Bürgerbüro bearbeitet. Die GPA NRW schlug vor, die Aufgaben zu bündeln und auf zwei Stellen zu verteilen. Die Stadt Porta Westfalica hat die Empfehlungen weitgehend umgesetzt.

Der in dieser Prüfung nunmehr dargestellten Leistungskennzahl liegt im Vergleichsjahr 2013 eine unterdurchschnittliche Fallintensität (Fallzahlen je 10.000 Einwohner) zu Grunde. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl benötigt die Stadt Porta Westfalica deshalb rechnerisch vergleichsweise wenig Personal für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Dadurch ergibt sich trotz des bereits reduzierten Personaleinsatzes das oben ausgewiesene Stellenpotenzial.

Bei der Entwicklung der Fallintensität fällt auf, dass vor allem die Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse stark schwankt. Während die Stadt 2010 immerhin 22 Gaststättenerlaubnisse erteilte, waren es 2013 nur fünf. Diese Tätigkeit ist von allen in den empirischen Stellenvergleich einbezogenen Tätigkeiten am höchsten gewichtet (siehe Tabelle zur Gewichtung der Fallzahlen in der Anlage zu diesem Teilbericht). Die aufgezeigten Schwankungen bei den gewichteten Fallzahlen sind daher überwiegend auf die erteilten Gaststättenerlaubnisse zurückzuführen. Ein weiterer wesentlicher Grund für die Schwankungen sind die Gewerbebeanmeldungen. Diese stellen sich im Betrachtungszeitraum allerdings insgesamt rückläufig dar.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Porta Westfalica, den Personaleinsatz im Gewerbe- und Gaststättenwesen noch stärker an den Fallzahlen und Bearbeitungszeiten auszurichten. Dazu sollte sie die weitere Fallentwicklung beobachten und den GPA-Leistungswert fortschreiben.

Hinsichtlich der Automatisierung von Arbeitsvorgängen bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten. Der Datenaustausch mit anderen Stellen und Behörden ist nicht immer elektronisch möglich. Zum Teil erfolgt dieser ausschließlich schriftlich per Post. Internetbasierte Gewerbebeanmeldungen sind bisher nicht möglich. Der Antrag kann lediglich als PDF heruntergeladen werden und muss dann schriftlich eingereicht werden.

Die Stadt Porta Westfalica verfügt auch noch nicht über eine E-Akte. Das Verfahren der E-Akte bietet folgenden Workflow: Aufnahme der Gewerbeanmeldung, Scan der Meldung (keine Verwahrung des Papiers), Zuordnung zur Akte (auch für Bußgeldverfahren). Die elektronischen Meldungen werden ebenfalls der Akte zugeordnet. Aus den Akten heraus können auch standardisierte Anschreiben automatisch erzeugt werden.

Ein elektronisches Gewerberegister hat die Stadt Porta Westfalica bereits eingerichtet.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

Die Stadt Porta Westfalica hat für die drei geprüften Aufgabenfelder bisher keine Ziele zu einem wirtschaftlichen Ressourceneinsatz festgelegt und diese durch Kennzahlen konkretisiert. Aus Sicht der GPA NRW ist es wichtig, dass Ziele zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und Qualitätsstandards beschrieben werden. Anhand von Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) ist nachzuhalten, ob die Ziele erreicht und die Qualitätsstandards eingehalten werden. Beispiele für Kennzahlen können sein:

- Fälle je Vollzeit-Stelle
- Mittlere Bearbeitungszeiten
- Kosten, Personalaufwendungen und Erträge je Fall
- Fallintensität (Fallzahlen je 10.000 Einwohner)
- Maß an Kundenzufriedenheit

Derartige Kennzahlen ermöglichen der Stadt Porta Westfalica, zeitnahe Entscheidungen auf der Grundlage von Fakten zu treffen, um die Aufgaben in der gewünschten Qualität wirtschaftlich zu

erbringen. Neben eigenen Kennzahlen kann die Stadt auch die von der GPA NRW entwickelten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte die Aufgabenbereiche mit Zielen und Kennzahlen steuern. Zusätzlich sollte sie die Fallzahlentwicklung darstellen.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die GPA NRW hat in den drei Aufgabenfeldern im Vergleichsjahr 2013 insgesamt 6,6 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung betrachtet. Das Gesamtpotenzial entspricht im Vergleichsjahr 1,9 Vollzeit-Stellen. Dies sind rund ein Viertel der eingesetzten Stellenanteile.
- Die Leistungswerte liegen 2013 in allen drei Aufgabenfeldern unter dem Mittelwert.
- 2014 steigt die Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle in allen drei Aufgabenfeldern wegen steigender Fallzahlen geringfügig. Der Benchmark wird weiter verfehlt.
- Die Stadt Porta Westfalica sollte den Personaleinsatz im Hinblick auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung grundsätzlich an den Fallzahlen und den Bearbeitungszeiten ausrichten. Für das Bürgerbüro sollte sie die Ergebnisse des analytischen Stellenbemessungsverfahrens für 2010 fortschreiben. Dabei sollte sie die mittleren Bearbeitungszeiten überprüfen und anpassen.
- Die Stadt Porta Westfalica sollte Arbeitsablaufprozesse und den IT-Einsatz kontinuierlich optimieren. Um den Prozess der Anmeldungen zu beschleunigen, sollte sie das Verfahren zum vorausgefüllten Meldeschein zeitnah einführen.
- Die Stadt Porta Westfalica sollte Gebührentatbestände im Personenstandswesen in ihre Verwaltungsgebührensatzung aufnehmen und kostendeckende Gebühren festsetzen.
- Eine ziel- und kennzahlenbasierte Steuerung sollte in allen Aufgabengebieten etabliert werden.

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2013	Stellenpotenzial 2014
Einwohnermeldeaufgaben	1,2	1,2
Personenstandswesen	0,3	0,2
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,4	0,4
Gesamtsumme	1,9	1,8

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 2013 ein monetäres Gesamtpotenzial von 95.000 Euro. In 2014 verringert sich das Stellenpotenzial geringfügig auf 1,8 Vollzeit-Stellen und das monetäre Gesamtpotenzial damit auf 90.000 Euro.

➔ **KIWI-Bewertung**

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

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldung, Ummeldung und Abmeldung	0,5	4.998	5.272	5.840	2.499	2.636	2.920
Personalausweis	1,0	3.161	3.157	3.301	3.161	3.157	3.301
Reisepass		1.170	1.234	1.371	1.170	1.234	1.371
Gesamt					6.830	7.027	7.592

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	25	29	32	5	6	6
Beurkundung Sterbefall		209	203	221	42	41	44
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	161	147	148	161	147	148
Eheschließung: nur Trauung		21	10	16	21	10	16
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	23	31	35	7	9	11
Gesamt					236	213	225

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Gewerbeanmeldungen	1,0	327	289	279	327	289	279
Gewerbeummeldungen		101	100	86	101	100	86
Gewerbeabmeldungen	0,4	320	297	288	128	119	115
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	3	3	1	24	24	8
Reisegewerbekarte	4,0	3	2	2	12	8	8
Spielhallenerlaubnis	10,0	0	0	0	0	0	0
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	17	5	10	204	60	120
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	134	118	113	268	236	226
Gesamt					1.064	836	842

➔ 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 Porta Westfalica im
Jahr 2015*

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	5
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	6
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	7
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	7
Versorgungsquoten	8
Elternbeitragsquote	11
Plätze in kommunaler Trägerschaft	14
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	15
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	17
Kindertagespflege	19
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	20

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht, wie das Jugendamt die Tagesbetreuung für Kinder organisiert und steuert. Dabei richtet sie 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 u. a. erheblich verändert 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

	2011	2012	2013	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	35.483	35.347	35.374	34.420	33.594	32.763	31.851
0 bis unter 3 Jahre	797	810	815	803	791	767	713
3 bis unter 6 Jahre	909	868	872	820	803	794	755

Quelle: IT.NRW (2011 bis 2013 zum 31.12. des Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2015 zum 01.01. nach der Gemeindemodellrechnung auf der Grundlage der Fortschreibung der Datenbasis Volkszählung 1987)

In Porta Westfalica werden jedes Jahr erheblich weniger Kinder geboren als Einwohner sterben. Der Wanderungssaldo ist im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme des Jahres 2013 negativ. Der positive Wanderungssaldo 2013 überschreitet sogar die negative natürliche Bevölkerungsbewegung. Nach zuvor abnehmender Bevölkerungszahl steigt diese daher 2013 geringfügig. Nach der Prognose sinkt sie bis zum Jahr 2030 weiter. Diese Prognose berücksichtigt allerdings nicht die aktuell steigende Zahl der Flüchtlinge. Die Altersgruppe von 0 bis unter 6 Jahre entwickelt sich ähnlich.

Die Stadt Porta Westfalica war gefordert, das Angebot an U3-Betreuungsplätzen auszubauen. Demgegenüber stand aufgrund sinkender Kinderzahlen das Erfordernis, Ü3-Betreuungsplätze abzubauen. In den nächsten Jahren wird sich das Angebot an Betreuungsplätzen mutmaßlich weniger dynamisch entwickeln. Perspektivisch wird die Stadt Porta Westfalica allerdings weitere Ü3-Betreuungsplätze abbauen können.

Im Betrachtungszeitraum stellte die Stadt Porta Westfalica für beide Altersgruppen folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung:

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Platzangebot gesamt	1.292	1.298	1.272	1.265	1.221	1.209
Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.132	1.113	1.082	1.045	1.016	1.028
Plätze in der Kindertagespflege*	160	185	190	220	205	181

* Zahl der belegten Plätze angegeben

Das Platzangebot entwickelte sich im Hinblick auf die Kinderzahlen und den steigenden U3-Betreuungsbedarf nachvollziehbar. Die Zahl der U3-Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen steigt wegen des U3-Ausbaus. Die Zahl der Ü3-Betreuungsplätze sinkt hingegen wegen des Rückgangs der Kinderzahl und der deshalb möglichen Umwandlung von Ü3- in U3-Betreuungsplätze. Näheres dazu siehe beim Thema „Versorgungsquoten“.

Die Angebotsplanung für die Kindertagesbetreuung berücksichtigt nicht die aktuelle Flüchtlingsentwicklung. Die Stadt Porta Westfalica muss sich darauf einstellen, dass im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW auch Familien mit Kindern kommen, die einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen bedürfen. Hierauf muss sich die Stadt Porta Westfalica einstellen und die Bedarfe durch eine regelmäßige und zeitnahe Aktualisierung der Kindergartenbedarfsplanung darstellen.

Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen in der Stadt Porta Westfalica wird perspektivisch auch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit den Haushalt belasten.

Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJS) vertritt zum Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach Aussagen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe mit Bezug auf das Haager Kinderschutzübereinkommen (KSÜ)² folgende Position: „Sobald eine Familie nach ihrem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung einer Kommune zugewiesen wurde, haben auch Kinder aus asylsuchenden Familien ab der Vervollendung des 1. Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz“³.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Stadt Porta Westfalica fasst die wesentlichen Aufgaben der Kindertagesbetreuung einschließlich der Kindergartenbedarfsplanung in der Abteilung „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ zusammen. Lediglich die Fachberatung für die Kindertagespflege ist in der Abteilung „Soziale Dienste, Jugendarbeit, Jugendhilfeplanung“ angesiedelt.

Die Elternbeitragserhebung für die Teilnahme an der offenen Ganztagschule (OGS) erfolgt nicht durch die Abteilung „Wirtschaftliche Jugendhilfe“, sondern durch die Volkshochschule Minden. Hier können aus Sicht der GPA NRW Synergieeffekte erzielt werden, wenn die Elternbeitragserhebung aus einer Hand erfolgt. Dies gilt besonders ab Inkrafttreten der systemübergreifenden Geschwisterkind-Regelung (Näheres dazu siehe beim Thema „Elternbeitragsquote“).

Die Stadt Porta Westfalica analysiert die Bedarfe in der Kindergartenbedarfsplanung auf Ebene von 15 Sozialräumen, die den Ortsteilen entsprechen. Auf Basis der Meldungen der Kindertageseinrichtungen erarbeitet sie Vorschläge für Platzzahlen in den jeweiligen Gruppentypen für jede der 15 Kindertageseinrichtungen. Dabei filtert sie Mehrfachanmeldungen und nimmt eine wohnortnahe Zuordnung vor. Die Entwurfsplanung erörtert sie in Trägersgesprächen mit den freien Trägern. Das Instrument der Elternbefragung wurde bislang nicht genutzt.

Anzumelden sind die Kinder direkt in den Kindertageseinrichtungen. Kinder, die in diesem Verfahren keinen Platz erhalten, werden vom Jugendamt zentral erfasst und gezielt vermittelt. Ein elektronisches Anmeldesystem setzt die Stadt bislang nicht ein.

Nach der zweiten KiBiz-Revision regelt das KiBiz ab dem 01. August 2014 erstmals das Anmeldeverfahren. Das Gesetz stärkt die Rolle des Jugendamtes im Anmeldeverfahren. Dies ist

² Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern

³ sh. auch <https://www.kita.nrw.de>, > Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingsfamilien

nachvollziehbar im Hinblick auf den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz, der sich gegen das Jugendamt richtet. Das Jugendamt kann die Tagesbetreuung für Kinder auch besser steuern, wenn es stärker in das Anmeldeverfahren einbezogen ist. Am größten ist der Steuerungsgewinn, wenn die Betreuungsbedarfe direkt beim Jugendamt anzumelden sind und auch die Platzvergabe von dort erfolgt.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Porta Westfalica in Abstimmung mit den freien Trägern ein zentrales Anmeldeverfahren einzuführen. Dies sollte durch eine geeignete Software unterstützt werden.

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.

Beim Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Porta Westfalica ist zu beachten, dass die in der Jahresrechnung aufgeführten Werte im Hinblick auf die periodengerechte Abgrenzung bereinigt wurden. Erkennbar ist dies insbesondere in 2012. In diesem Jahr löste die Stadt Porta Westfalica gebildete Rückstellungen von über 1 Mio. Euro ertragswirksam auf. Da dies das Ergebnis wesentlich verbesserte, hat die GPA NRW sowohl die Bildung der entsprechenden Rückstellungen in den Vorjahren als auch ihre Auflösung in 2012 neutralisiert.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2010	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	3.884.272	3.533.882	4.032.993	3.800.427
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	2.153	2.071	2.403	2.253

Ab 2011 wirken sich steigende Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse und für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr positiv auf den Fehlbetrag absolut aus. Der gleichwohl starke Anstieg 2012 ist damit zu begründen, dass die Aufwendungen deutlich stärker steigen als die Erträge. Auf die Ertragslage wirkt sich ein erheblicher Rückgang der Elternbeiträge aus. Dies steht im Zusammenhang mit Rückständen bei der Elternbeitragshebung.

Im Gegensatz zum absoluten Fehlbetrag steigt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren im Eckjahrvergleich 2010 und 2013. Grund ist der Rückgang der Zahl der Kinder in der entsprechenden Altersgruppe. Dabei spielt auch die Umstellung der Datenbasis auf Zensus 2011 eine Rolle. Die Zahl der Kinder ist danach niedriger als nach der Fortschreibung der Daten nach der Volkszählung 1987.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.253	1.526	3.034	2.021	1.767	1.943	2.229	27

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica erzielt beim Fehlbetrag der Kindertagesbetreuung je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren einen hohen Wert. Sie gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Werten.

Die wesentlichen Gründe für die Positionierung der Stadt Porta Westfalica sind nachfolgend bei der Darstellung der Wirkungszusammenhänge erkennbar. Der Einfluss der Kindertagespflege ist am Ende dieses Teilberichtes dargestellt.

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 Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro

2010	2011	2012	2013
3.080	2.682	3.232	3.026

Die Entwicklung des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz zeigt eine ähnliche Verlaufskurve wie der zuvor dargestellte Fehlbetrag der Tagesbetreuung je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2013

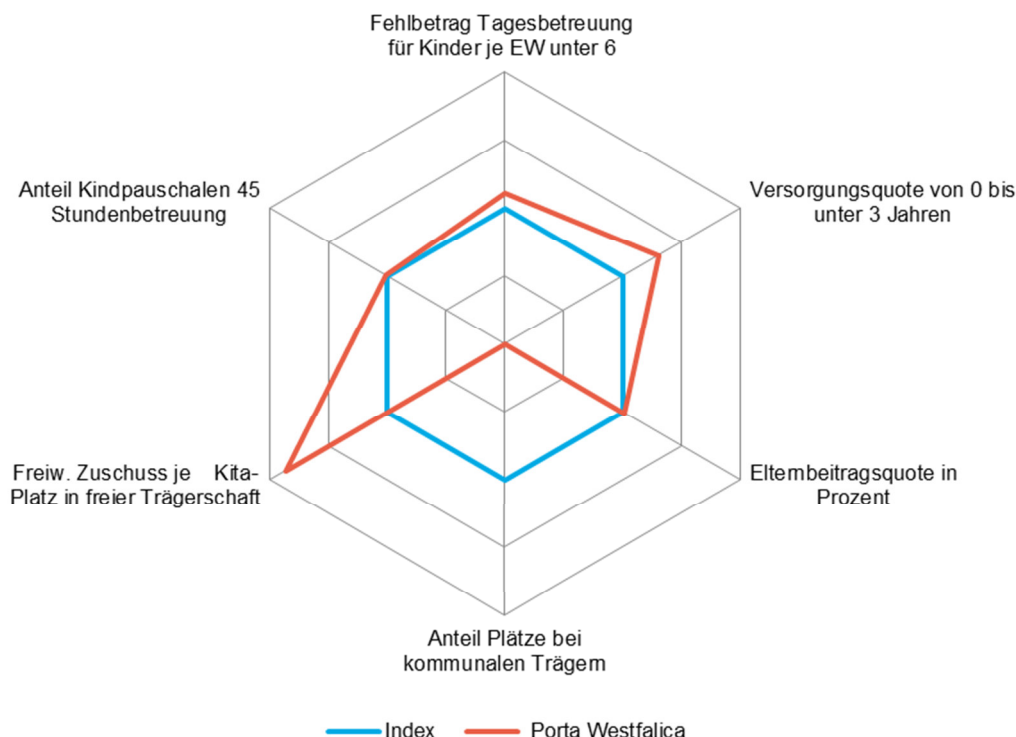
Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.026	2.360	4.760	2.992	2.658	2.835	3.195	27

Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz positioniert sich deutlich besser als der Fehlbetrag für die gesamte Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre. Das liegt daran, dass ein vergleichsweise hoher Teil des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder auf die Kindertagespflege zurückzuführen ist.

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 Porta Westfalica im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2013



→ Feststellung

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen zeigen überwiegend belastende Ausprägungen. Sie begründen im Gesamtergebnis zusammen mit dem hohen Anteil der Kindertagespflege den deutlich überdurchschnittlichen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre.

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 kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember.

Die von der Stadt Porta Westfalica selbst errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen von den nachfolgend ausgewiesenen Versorgungsquoten ab.

U3-Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U3-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 U3-Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative.

Die Stadt Porta Westfalica achtete bei den Ausbauplanungen auf eine bedarfsgerechte und ausgewogene Struktur der einzelnen Kindertageseinrichtungen. Sie plante, die Zahl der U3-Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen auf 200 zu erhöhen. Im Kindergartenjahr 2015/2016 werden 188 U3-Betreuungsplätze zur Verfügung stehen. Die Stadt Porta Westfalica sieht den U3-Ausbau in Kindertageseinrichtungen damit vorerst abgeschlossen.

U3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Betreuungsplätze U3 gesamt	226	263	294	320	338	320
davon in Kindertagespflege*	120	139	143	165	154	136
Einwohner U3	847	828	797	810	815	815**
Versorgungsquote U3 in Prozent	26,7	31,7	36,8	39,5	41,5	39,2
Versorgungsquote U3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	12,5	15,0	18,9	19,1	22,6	22,6

Quelle: Einwohnerdaten lt. IT.NRW ab 2011 nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan

* Zahl der belegten Plätze angegeben.

** Bei der Berechnung der Versorgungsquoten für das Kindergartenjahr 2014/2015 wurden die Bevölkerungsdaten von IT.NRW zum 31. Dezember 2013 berücksichtigt, da die Daten zum 31. Dezember 2014 zum Datenbankstichtag noch nicht vorlagen.

Die Stadt Porta Westfalica baute die U3-Betreuung kontinuierlich aus. Sie setzte dabei sowohl auf Kindertageseinrichtungen als auch auf Kindertagespflege. Der Anteil der Kindertagespflege an den U3-Betreuungsplätzen beträgt 45,6 Prozent im Kindergartenjahr 2013/2014.

→ Feststellung

Der Anteil der Kindertagespflege an den U3-Betreuungsplätzen liegt in Porta Westfalica deutlich über dem Wert von 30 Prozent, der von Bund und Ländern empfohlen wurde.

Dank der vielen Kindertagespflegeplätze übertrifft die Stadt Porta Westfalica schon im Kindergartenjahr 2011/2012 mit den in der Bedarfsplanung vorgesehenen Plätzen die vom Land NRW angestrebte U3-Versorgungsquote von 32 Prozent. Danach baute sie das Platzangebot für U3-Kinder in Kindertageseinrichtungen weiter aus. Die Kindertagespflege wurde dadurch ab dem Kindergartenjahr 2012/2013 etwas weniger in Anspruch genommen.

Die Versorgungssituation in den einzelnen Ortsteilen stellt sich sehr unterschiedlich dar. Es entstehen Wartelisten für einzelne Einrichtungen. Kinder, die nicht unmittelbar von einer Kinder-

tageseinrichtung eine Zusage für einen Betreuungsplatz bekommen, erhalten ein Betreuungsangebot vom Jugendamt. Die Betreuungsbedarfe konnten dadurch gedeckt werden, wenngleich nicht in allen Fällen in der nächstgelegenen Einrichtung oder einer Wunscheinrichtung. Klagen gegen die Stadt Porta Westfalica wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches auf einen U3-Betreuungsplatz gab es bislang nicht.

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica erfüllt den seit dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz.

U3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2013/2014

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
41,5	16,0	41,5	31,8	27,7	32,6	35,1	27
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
22,6	12,7	31,3	22,8	20,3	23,7	25,5	27

Die U3-Versorgungsquote erreicht unter Berücksichtigung der Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege den Maximalwert. Dies ist allerdings auf einen deutlich überdurchschnittlichen Anteil der Kindertagespflege zurückzuführen (siehe Ausführungen zum Thema Kindertagespflege). Lässt man die U3-Betreuungsplätze in Kindertagespflege weg und vergleicht nur das Platzangebot für U3-Kinder in Kindertageseinrichtungen, ergibt sich ein anderes Bild. Danach wird in Kindertageseinrichtungen ein geringfügig unterdurchschnittlicher Anteil von U3-Kindern betreut.

→ Feststellung

Die leicht unterdurchschnittliche U3-Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen wirkt sich im interkommunalen Vergleich geringfügig positiv auf den Fehlbetrag aus.

Ü3-Betreuung

Ü3-Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Betreuungsplätze Ü3 in Kindertageseinrichtungen	1.026	989	931	890	832	844
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	1.023	976	909	868	872	872*
Versorgungsquote Ü3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	100,3	101,3	102,4	102,5	95,4	96,8

Quelle: Einwohnerdaten lt. IT.NRW ab 2011 nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan

Die bis zum 31. Dezember 2012 rückläufige Bevölkerungszahl in der Altersgruppe von 3 bis unter 6 Jahren nutzte die Stadt Porta Westfalica, um nicht mehr benötigte Ü3-Betreuungsplätze in U3-Betreuungsplätze umzuwandeln. Sie hat zudem einzelne Kindertageseinrichtungen geschlossen. Im Kindergartenjahr 2013/2014 gibt es fast 200 Ü3-Betreuungsplätze weniger als noch im Kindergartenjahr 2009/2010. Dadurch entstehen in einzelnen Kindertageseinrichtungen hin und wieder Engpässe bei der Versorgung mit Ü3-Betreuungsplätzen. Gesamtstädtisch sind diese Plätze jedoch in ausreichender Zahl vorhanden, weil einige Einrichtungen eine Unterbelegung aufweisen. Die Stadt kann insofern in angemessener Entfernung einen Kindergartenplatz anbieten, wenn in der nächstgelegenen Einrichtung kein Platz zur Verfügung steht. Von der Möglichkeit der Überbelegung macht sie nur Gebrauch, wenn in zumutbarer Entfernung kein Platz frei ist. Eine Ausnahme gilt für die Aufnahme von Geschwisterkindern.

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica nutzt in Absprache mit den freien Trägern flexible Lösungsansätze, um die Rechtsansprüche auf einen Betreuungsplatz zu realisieren. Die GPA NRW befürwortet dies auch im Hinblick auf den zu erwartenden weiteren Rückgang der Kinderzahlen.

→ Empfehlung

Sinkt die Zahl der Kinder im Alter von 3 bis unter 6 Jahren wie erwartet weiter, sollte die Stadt Porta Westfalica die Zahl der Ü3-Betreuungsplätze ebenfalls weiter reduzieren. Sofern dies erforderlich wird, sollte sie nicht mehr benötigte Kindergartengruppen mit Blick auf die Kosteneffizienz schließen.

Ü3-Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen) 2013/2014

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
95,4	88,9	106,7	98,2	95,4	97,9	102,1	27

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ist in der Elternbeitragssatzung der Stadt Porta Westfalica vom 06. Juni 2011 geregelt. Die Regelungen wurden bislang mit dem Kreisjugendamt Minden-Lübbecke abgestimmt. Die Stadt Porta Westfalica änderte die Elternbeitragssatzung zuletzt mit Ratsbeschluss vom 15. Juni 2015. Deshalb bestehen ab 2016 unterschiedliche Regelungen. Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Porta Westfalica näher betrachtet. Sie enthält folgende wesentliche Festlegungen:

- Die in der Beitragstabelle festgelegten Elternbeiträge sind seit dem 01. August 2008 unverändert. Erst ab dem 01. August 2016 erhöhen sich die Elternbeiträge jährlich um 1,5 Prozent.
- Die Höhe des Elternbeitrages richtet sich neben dem Betreuungsumfang und der Einkommenshöhe nach dem Alter des Kindes. Dabei unterscheidet die Elternbeitragstabelle zwischen Kindern unter und über 3 Jahre.

- Die höchste Einkommensstufe ist seit dem 01. August 2011 auf ein Einkommen von über 90.000 Euro festgelegt (vorher 75.000 Euro). Ab 01. Januar 2016 gilt aufgrund der am 15. Juni 2015 beschlossenen Änderungssatzung eine höchste Einkommensstufe von 120.000 Euro.
- Die Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung betragen seit dem 01. August 2011 380 Euro für ein Kind unter 3 Jahre (vorher 355 Euro) und 331 Euro für ein Kind über 3 Jahre (vorher 306 Euro). Ab 01. Januar 2016 sind die Höchstbeträge bei einem Einkommen von über 120.000 Euro auf 450 bzw. 390 Euro festgelegt.
- Geschwisterkind-Regelung: Für das zweite Kind derselben Beitragspflichtigen, das gleichzeitig ein elternbeitragspflichtiges Betreuungsangebot nutzt, gilt eine Ermäßigung von 50 Prozent. Für jedes weitere Kind besteht Beitragsfreiheit.
- Ist ein Kind aufgrund der seit 01. August 2011 geltenden Regelung des § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit, war für das zweite Geschwisterkind zunächst der volle Elternbeitrag zu zahlen. Aufgrund der zweiten KiBiz-Revision änderte die Stadt Porta Westfalica diese Regelung zum 01. August 2014. Seither gilt für das zweite Geschwisterkind auch im beitragsfreien Jahr des ersten Geschwisterkindes eine Ermäßigung von 50 Prozent.
- Die Geschwisterkind-Regelung galt bislang nicht systemübergreifend für die Offene Ganztagsschule (OGS). Dies ändert sich durch die beschlossene Änderungssatzung ab 01. August 2016.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Porta Westfalica mit den Satzungen der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW verglichen. Dieser Vergleich hat Folgendes ergeben:

- Die höchste Einkommensstufe liegt einem Betrag von 90.000 Euro. Die zu zahlenden Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung weisen im Vergleich unterdurchschnittliche Werte aus. Dies gilt insbesondere für Kinder unter 3 Jahre. Die ab 01. Januar 2016 geltenden Höchstbeiträge ab einem Einkommen von 120.000 Euro liegen über dem bisherigen Mittelwert.
- Die in Porta Westfalica zu zahlenden Elternbeiträge bei einem Einkommen bis 60.000 Euro liegen in den meisten Konstellationen unter, in einigen aber auch über dem jeweiligen Mittelwert. Insbesondere bei der Betreuung von Kindern unter 3 Jahre sind die Elternbeiträge zum Teil eher unterdurchschnittlich.
- Die Geschwisterkind-Regelung mit einer Befreiung für das zweite und jedes weitere „Geschwisterkind“ ist der Regelfall. Mehrere Städte verlangen mindestens für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag. In vielen Städten wird die OGS in die Geschwisterkind-Regelung einbezogen.

→ Feststellung

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Porta Westfalica kann noch optimiert werden, um ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erreichen.

Positiv bewertet die GPA NRW die festgelegte Altersgrenze von 3 Jahren zur Differenzierung des Elternbeitrages, die Erhebung eines ermäßigten Elternbeitrages von 50 Prozent für

das zweite Geschwisterkind und die ab 2016 geltende höchste Einkommensstufe von über 120.000 Euro.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Porta Westfalica die Elternbeiträge für Kinder unter 3 Jahre unabhängig von der ab 01. August 2016 geltenden jährlichen Steigerung einmalig zu erhöhen. Diese sind seit sieben Jahren unverändert. Demgegenüber haben sich die an die Träger der Einrichtungen zu zahlenden Kindpauschalen erhöht. Die unterdurchschnittliche Höhe der zu zahlenden Elternbeiträge rechtfertigt eine Erhöhung.

Die Stadt Porta Westfalica sollte zudem die beschlossene Ausdehnung der systemübergreifenden Geschwisterkind-Regelung auf die OGS überdenken.

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 Kindergartenjahr⁴.

Die von der GPA NRW ermittelte Elternbeitragsquote ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes NRW vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Danach sind die Elternbeiträge eines Kindergartenjahres zu den reinen Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen ins Verhältnis zu setzen. Die nach dieser Berechnungsmethode von der Stadt Porta Westfalica errechneten Elternbeitragsquoten sind daher geringfügig höher als die in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Elternbeitragsquoten:

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote – nur Kindertageseinrichtungen)

	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	1.175.914	1.228.625	1.040.201	1.136.255
ordentliche Aufwendungen in Euro	7.214.206	7.235.565	7.705.991	7.633.130
Elternbeitragsquote in Prozent	16,3	17,0	13,5	14,9

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Der Anstieg der Elternbeiträge 2011 hängt mutmaßlich zusammen mit einem Anstieg der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren und der Betreuungszeiten, den Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr und der Änderung der Elternbeitragssatzung zum Kindergartenjahr 2011/2012. Der Rückgang der Elternbeiträge ab 2012 steht im Zusammenhang mit Rückständen bei der Elternbeitragserhebung in den Jahren 2012 und 2013. Die Rückstände wurden 2014 weitgehend abgearbeitet. Dadurch entsteht ein Einmaleffekt, der die Elternbeitragsquote 2014 erhöht. Mindernd wirkt sich aus, dass ab 01. August 2014 für das zweite Geschwisterkind auch im beitragsfreien Jahr des ersten Geschwisterkindes eine Ermäßigung von 50 Prozent gilt.

⁴ 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.

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,9	9,3	19,5	14,7	12,6	14,7	16,6	27

Die deutlich unterdurchschnittliche SGB II-Quote wirkt sich positiv auf die Positionierung der Elternbeitragsquote der Stadt Porta Westfalica aus. Die zuvor beschriebene Elternbeitragsatzung enthält überwiegend begünstigende, aber auch belastende Regelungen. Negativ machen sich die Rückstände bei der Elternbeitragserhebung bemerkbar.

→ Feststellung

Die minimal überdurchschnittliche Elternbeitragsquote wirkt sich vergleichsweise entlastend auf den Fehlbetrag aus.

Um die durchschnittliche Belastung je Kind darzustellen, setzt die GPA NRW die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den in Kindertageseinrichtungen betreuten Kindern.

Elternbeitrag je Kita-Platz in Euro 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.118	772	1.524	1.087	928	1.074	1.192	27

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 Träger⁵. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

In Porta Westfalica befinden sich sämtliche Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Diese Konstellation ist bei einem Drittel der Vergleichskommunen anzutreffen.

Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft in Prozent 2013/2014

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,0	0,0	58,8	21,4	0,0	23,4	35,8	27

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica hält keine Plätze in kommunaler Trägerschaft vor. Dies wirkt sich deutlich positiv auf die Höhe des Fehlbetrages aus.

⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe⁶ 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.

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.

Die Zuschussgewährung hat auch in Porta Westfalica eine lange Tradition. Sie hängt zusammen mit der Finanzsituation der Träger und ihrem Engagement, Kinder mit Betreuungsplätzen zu versorgen. Die Träger tragen damit wesentlich zur Erfüllung der Rechtsansprüche auf einen Kinderbetreuungsplatz bei. Die aktuellen Zuschussregelungen in Porta Westfalica sehen wie folgt aus:

- Bei den fünf kirchlichen Einrichtungen wird der halbe Trägeranteil übernommen
- Bei den zehn anderen Einrichtungen wird der volle Trägeranteil übernommen
- Bei vier der zehn anderen Einrichtungen wird darüber hinaus ein Verwaltungskostenzuschuss gezahlt

Grundlage für die Zuschussgewährung sind mit den freien Trägern abgeschlossene Verträge. Die Träger verpflichten sich darin z.B., die genannten Einrichtungen mit einer festgelegten Gruppenstruktur zu führen, Betriebskostenabrechnungen vorzulegen oder Kinder unabhängig von ihrer Konfession aufzunehmen. Weitere Pflichten der freien Träger enthalten die Verträge nicht. Die meisten Verträge wurden schon vor langer Zeit abgeschlossen. Viele stammen aus den Jahren 1972 bis 1974, einige aus den Jahren 1994 bis 1998. Die Laufzeit der Verträge beträgt in den meisten Fällen 20 Jahre, in Einzelfällen sogar bis zu 55 Jahre. Sie verlängert sich in der Regel automatisch um jeweils weitere fünf Jahre, sofern der Vertrag nicht ein Jahr vorher gekündigt wird. Fast alle Verträge sind daher nicht zeitnah kündbar. Die langen Vertragslaufzeiten stehen zum Teil im Zusammenhang mit der Errichtung neuer Kindertageseinrichtungen und ggf. von der Stadt eingeräumten Erbbaurechten.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Porta Westfalica, die bestehenden Verträge zum nächstmöglichen Kündigungstermin zu kündigen und neu zu verhandeln. Die neuen Verträge sollten an die Regelungen des KiBiz angepasst werden. Zudem sollten darin zusätzliche Pflichten aufgenommen und kurze Vertragslaufzeiten bzw. kurzfristige Kündigungsmöglichkeiten vereinbart werden.

Die Vereinbarung folgender Pflichten ist aus Sicht der GPA NRW denkbar und sinnvoll:

⁶ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

- Die freien Träger verpflichten sich zur Sicherung des Rechtsanspruchs und in Notfällen, Gruppen mit vom Jugendamt gemeldeten Kindern gesetzeskonform zusätzlich zu belegen.
- Die freien Träger bauen Ü3-Betreuungsplätze nur mit Zustimmung des Jugendamtes ab.
- Die freien Träger unterstützen bei weiterem Bedarf aktiv den U3-Ausbau.
- Die freien Träger verpflichten sich, bei Bedarf vorrangig Kinder aus Porta Westfalica unabhängig von Herkunft, Konfession etc. zu betreuen.
- Die freien Träger beteiligen sich am elektronischen Anmeldesystem.
- Die Verwendung der Mittel ist nachzuweisen.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2010	2011	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	625.259	628.899	628.838	612.721
Plätze in freier Trägerschaft	1.113	1.082	1.045	1.016
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	562	581	602	603

Die Änderungen ergeben sich auf der Grundlage der Vereinbarungen mit den freien Trägern und der Veränderung des Betreuungsangebotes.

Freiwillige Zuschüsse je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
603	0	631	324	213	305	439	27

Nur eine Vergleichskommune zahlt höhere freiwillige Zuschüsse je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger als die Stadt Porta-Westfalica. Der hohe Wert ist maßgeblich auf die Übernahme des vollen Trägeranteils bei einer Vielzahl von Einrichtungen zurückzuführen.

→ Feststellung

Die Stadt Porta Westfalica zahlt in erheblichem Umfang freiwillige Zuschüsse. Dies hat die GPA NRW auch bei einer Vielzahl anderer Städte festgestellt, die über vergleichsweise wenige oder keine Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen verfügen. Der überdurchschnittliche freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Ziel sollte angesichts der Haushaltssi-

tuation sein, die Zuschüsse zu verringern. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten müssen.

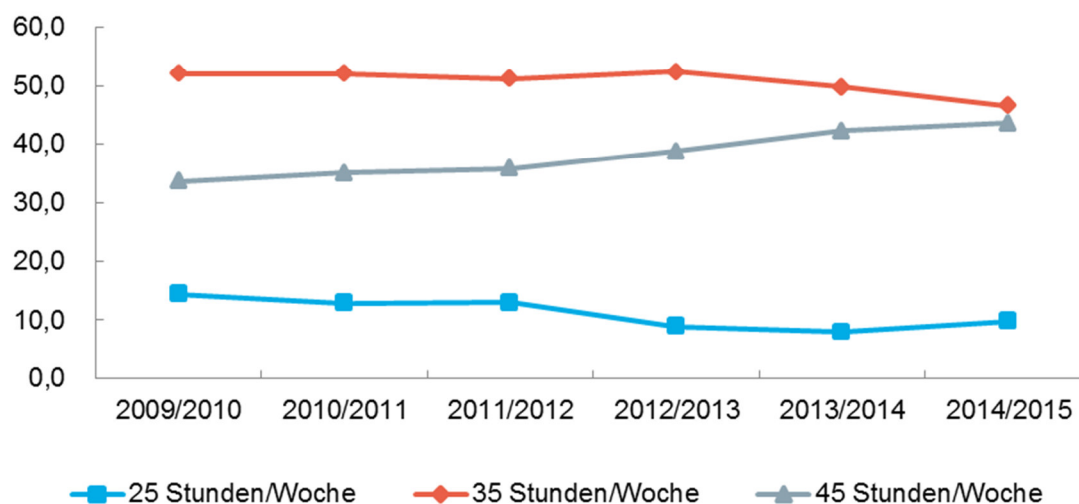
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.⁷ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich im Kindergartenjahr 2014/2015.

Die Kostenstruktur wird durch die Inanspruchnahme der Wochenbetreuungsstunden geprägt. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung nimmt deutlichen Einfluss auf das Finanzergebnis. Ihm kommt daher im Rahmen der Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

Nachfolgend sind die zum 15.03. jeden Jahres auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung dem Landesjugendamt gemeldeten Kindpauschalen aus KiBiz.web (Quelle: d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG) abgebildet.

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent



Quelle: Kindpauschalen d-NRW

⁷ § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Der kontinuierlich steigende Betreuungsumfang hat wie die steigende U3-Versorgungsquote zur Folge, dass der Fehlbetrag steigt. Deshalb ist ein bedarfsgerechtes Angebot wichtig. Ein Vergleich der Entwicklung der Betreuungszeiten zeigt keine wesentlichen Besonderheiten.

Maßgeblich für die Entscheidung zur Betreuungszeit ist die Jugendhilfeplanung, an der die freien Träger beteiligt werden. Grundlage dafür sind neben den Einwohnerdaten unter anderem die Bedarfsmeldungen der Einrichtungen. Eine Elternbefragung führte die Stadt bisher nicht durch. Im Hinblick auf die gesetzliche Reglementierung des Anstiegs der 45-Stunden-Betreuung sind die freien Träger in Porta Westfalica angehalten, sich von den Eltern den Bedarf für einen Ganztagsplatz nachweisen zu lassen. Ob die ganztägige Betreuung tatsächlich benötigt wird, hinterfragte die Stadt Porta Westfalica in der Vergangenheit selbst allerdings nicht. Erst seit dem Kindergartenjahr 2015/2016 ist für Neuanmeldungen und Stundenerhöhungen der Bedarf nach einem Ganztagsplatz gegenüber dem Jugendamt nachzuweisen. Bemerkenswert ist, dass die Öffnungszeit der meisten Einrichtungen lediglich 45 Stunden in der Woche beträgt oder nur geringfügig darüber liegt. Mindestens bei diesen Einrichtungen ist die tatsächliche Inanspruchnahme der gebuchten Betreuungszeit kritisch zu hinterfragen.

Flexible Betreuungsmodelle mit unterschiedlichen Abholzeiten an einzelnen Wochentagen werden nur von zwei Kindertageseinrichtungen angeboten. In den meisten Einrichtungen ist es also nicht möglich, dass ein Kind bei einer Betreuungszeit von 35 Wochenstunden regelmäßig an einzelnen Wochentagen auch nachmittags betreut wird. Nach den Ausführungen in § 5 der Elternbeitragsatzung zu den Buchungszeiten entscheidet die Kindertageseinrichtung in eigener Trägerhoheit, welche Möglichkeiten sie für die Buchungszeit von 35 Stunden vorhält.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2013/2014

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche							
8,0	0,0	43,8	7,2	2,2	5,8	9,9	101
35 Stunden/Woche							
49,7	29,6	79,0	50,8	43,4	50,3	58,2	101
45 Stunden/Woche							
42,3	12,6	66,6	42,0	35,9	40,2	49,5	101

→ Feststellung

Die Betreuungszeiten liegen in Porta Westfalica im Bereich der Mittelwerte. Dies wirkt sich im interkommunalen Vergleich eher neutral auf den Fehlbetrag aus.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Porta Westfalica, den Betreuungsumfang entsprechend dem in § 3a KiBiz verankerten Wunsch- und Wahlrecht noch stärker bedarfsgerecht steuern. Größere Abweichungen zwischen gebuchter und tatsächlich in Anspruch genommener Betreuungszeit sollten vermieden werden. Dafür sollte das Angebot an flexiblen Betreuungsmodellen ausgeweitet werden. Eine umfassende Elternbefragung könnte hilfreich sein. Eine bessere Steuerung des Betreuungsangebotes ermöglichen zudem ein zentrales Anmelde-

verfahren und die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus einem elektronischen Anmeldesystem.

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 Betreuungsform der Kindertagespflege entwickelte sich in Porta Westfalica kontinuierlich weiter. Sie wurde quantitativ und qualitativ ausgebaut und schon früh in den U3-Ausbau einbezogen. Sie bietet Eltern eine qualifizierte und verlässliche Betreuung. Die anfallenden Aufgaben in der Kindertagespflege nimmt das Jugendamt mit Ausnahme der Qualifizierung selbst wahr.

Die Neufassung der Richtlinien der Kindertagespflege beschloss der Jugendhilfeausschuss am 18. Mai 2015. Der Rat beschloss am 15. Juni 2015 ergänzend die Neufestsetzung der Finanzierung der Kindertagespflege. Damit erhöht die Stadt Porta Westfalica die Geldleistungen an die Tagespflegepersonen ab 01. Juli 2015 und differenziert erstmals nach deren Qualifikation. Sie legt zudem einen besonderen Stundensatz für die Betreuung eines Kindes mit Behinderung durch eine besonders qualifizierte Tagespflegeperson fest. Die neuen Stundensätze liegen im Bereich des interkommunalen Mittelwertes.

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

Plätze in Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Plätze in Kindertagespflege*	160	185	190	220	205	181
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	1.292	1.298	1.272	1.265	1.221	1.209
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	12,4	14,3	14,9	17,4	16,8	15,0

* Zahl der belegten Plätze angegeben

Der frühzeitige Ausbau der Kindertagespflege hat erheblich dazu beigetragen, dass die Stadt Porta Westfalica den ab dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz erfüllen kann. Für Kinder ab 3 Jahre dient die Kindertagespflege überwiegend der zusätzlichen Betreuung in Randzeiten der Kindertageseinrichtungen und der OGS. Die tatsächliche Inanspruchnahme der Kindertagespflege ist seit dem Kindergartenjahr 2013/2014 rückläufig.

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Kindertagesbetreuungsplätzen gesamt 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,8	4,3	16,8	7,8	5,0	6,2	9,7	26

Grund für den höchsten Anteil der Kindertagespflegeplätze an allen Kindertagesbetreuungsplätzen ist die hohe Zahl an tatsächlich vorhandenen Kindertagespflegeverhältnissen. Eine weitere Orientierung bei der Einordnung der Kindertagespflege bietet ein Vergleich auf Basis der Finanzdaten:

Anteil Ordentliches Ergebnis Tagespflege am Ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
19,1	1,3	19,7	9,0	5,9	7,8	12,2	27

→ Feststellung

Die Kindertagespflege hat in Porta Westfalica einen hohen Stellenwert. Sie wirkt sich vergleichsweise stark auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aus. Die zum 01. Juli 2015 vorgenommene Erhöhung der Geldleistungen an die Tagespflegepersonen wird den Fehlbetrag für die Kindertagespflege sowie der Tagesbetreuung für Kinder insgesamt weiter erhöhen.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagespflegeplätzen vorhalten. Sie sollte weiterhin auf eine hohe Akzeptanz und Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Porta Westfalica gehört zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren. Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz stellt sich wegen des hohen Anteils der Kindertagespflege deutlich besser dar, liegt aber auch über dem Mittelwert.
- Belastend wirken sich auf den Fehlbetrag aus:
 - die zweithöchsten freiwilligen Zuschüsse je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger und
 - die deutlich überdurchschnittliche U3-Versorgungsquote, die auf die hohe Zahl belegter Kindertagespflege-Plätze zurückzuführen ist.

- Positiv wirkt sich aufgrund der Finanzierungsstruktur des KiBiz aus, dass die Stadt Porta Westfalica über keine städtischen Kindertageseinrichtungen verfügt.
- Die Stadt Porta Westfalica kann das Ergebnis verbessern, wenn sie
 - das Platzangebot noch stärker bedarfsgerecht steuert,
 - die Elternbeitragssatzung anpasst und
- die freiwilligen Zuschüsse reduziert.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Porta Westfalica mit dem Index 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

*Schulen der Stadt Porta
Westfalica im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Realschulen	7
Gymnasium	8
Gesamtschule	9
Schulturnhallen	11
Turnhallen (gesamt)	13
Gesamtbetrachtung	14
Schulsekretariate	14
Organisation und Steuerung	16
Schülerbeförderung	17
Organisation und Steuerung	18
Anlagen: Ergänzende Tabellen	19

→ 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 2013/2014. 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 Porta Westfalica 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)

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

Die Stadt Porta Westfalica hat im Jahr 2014 ihre Schulentwicklungsplanung mit externer Beteiligung aktualisiert. Das Gutachten beinhaltet die Schülerzahlprognose für die einzelnen Schulen und Standorte der Grundschulen und der weiterführenden Schulen. Schulorganisatorische Auswirkungen werden ebenfalls thematisiert. Daneben hat die Stadt auch eine Raum- und Funktionsanalyse der Schulen in Auftrag gegeben.

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen ist auch in Porta Westfalica die Zahl der Grundschüler rückläufig. Im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2013/2014 hat sich die Zahl der Grundschüler um 412 verringert. Dies entspricht einem Rückgang von gut 24 Prozent.

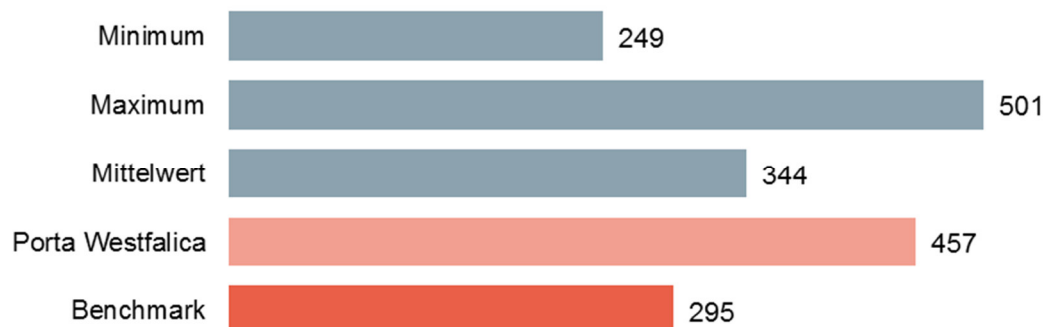
In der letzten Prüfrunde hat die GPA NRW im Vergleichsjahr 2007/2008 bereits deutliche Flächenüberhänge bei den Grundschulen festgestellt. Zum damaligen Zeitpunkt betrieb die Stadt Porta Westfalica noch zehn Grundschulen. Seitdem hat die Stadt die Grundschulen Möllbergen und Nammen geschlossen. Die Grundschulen Eisbergen und Veltheim sowie Holzhausen und Vennebeck wurden jeweils zu einem Grundschulverbund zusammengeschlossen, betreiben jedoch beide weiterhin zwei Standorte. Aktuell werden acht Grundschulgebäude genutzt.

Grundschulen der Stadt Porta Westfalica Schuljahr 2013/2014

Standort	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Grundschule Barkhausen	4.794	131	8	2	599
Grundschulverbund Eisbergen-Veltheim (2 Standorte)	5.076	229	12	3	423
Grundschule Hausberge	4.769	203	8	2	596
Grundschulverbund Holzhausen-Vennebeck (2 Standorte)	4.931	374	15	3	329
Grundschule Kleinenbremen	3.000	107	5	2	600
Grundschule Neesen	4.374	249	11	2	398
Grundschulen gesamt	26.944	1.293	59	14	457

Mit Ausnahme der Grundschule Kleinenbremen verfügen alle anderen Grundschulen über ein Angebot der offenen Ganztagschule (OGS), das im Schuljahr 2013/14 von 558 Schülern genutzt wurde. Dies entspricht einem OGS-Anteil von 43 Prozent. Dieser ist bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013

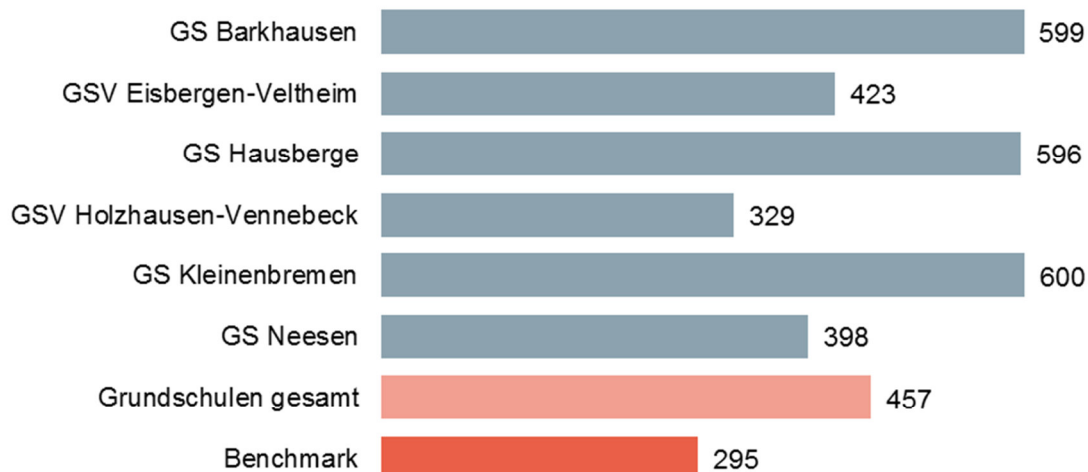


Porta Westfalica	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
457	306	334	372	47

Trotz der Schließung der Grundschulen Möllbergen und Nammen überschreitet die Stadt Porta Westfalica noch immer deutlich den Benchmark. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben eine geringere Bruttogrundfläche je Klasse an den Grundschulen. Danach ergibt sich ein Flächenüberhang von rund 9.500 m². Dies bedeutet, dass rund 35 Prozent der derzeit bestehenden Flächen abgebaut werden können.

Die Situation an den einzelnen Standorten unterscheidet sich dabei teilweise deutlich.

Einzelbetrachtung der Standorte Grundschulen in m² 2013/14



Der Haushaltssanierungsplan sieht die Schließung von mindestens zwei weiteren Grundschulstandorten ab dem Jahr 2018 vor (Maßnahme 011101/03). Zur konkreten Umsetzung dieser Maßnahme gibt es bereits Überlegungen in der Verwaltung, die endgültige Richtung steht dabei noch nicht abschließend fest. Die bereits zum Schuljahr 2013/14 bestehenden Flächenüberhänge indizieren jedoch kurzfristigen Handlungsbedarf. Zudem wird durch die Schließung von zwei Grundschulstandorten der Flächenüberhang nicht vollständig kompensiert werden können.

Die aktuelle Schulentwicklungsplanung (Stand Oktober 2014) geht darüber hinaus von weiterhin sinkenden Schülerzahlen aus. Zum Schuljahr 2019/20 werden nur noch 1.063 Grundschüler. Dies entspricht einem weiteren Rückgang von knapp 18 Prozent.

Grundschulen der Stadt Porta Westfalica Prognose 2019/20

Standort	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Fläche je Klasse
GS Barkhausen	4.794	97	4	1.199
GSV Eisbergen-Veltheim	5.076	210	8	635
GS Hausberge	4.769	164	8	596
GSV Holzhausen-Vennebeck	4.931	297	12	411
GS Kleinenbremen	3.000	81	4	750
GS Neesen	4.374	214	8	547
Grundschulen gesamt	26.944	1.063	44	612

Für das Schuljahr 2019/20 erhöht sich der Flächenüberhang gegenüber dem Schuljahr 2013/14 nochmals um 4.500 m² auf 14.000 m².

Die Überlegungen der Verwaltung zur Schließung von zwei Grundschulstandorten bezieht die Möglichkeit ein, an dem Grundschulverbund Eisbergen-Veltheim einen Standort zu schließen. Beide Standorte werden zukünftig nur noch einzügig betrieben werden können. Ebenso gibt es Überlegungen das Gebäude der Portaschule (Förderschule) für die Grundschule Neesen und ggf. auch für die Grundschule Kleinenbremen zu nutzen. Aber auch wenn alle diese Überlegungen umgesetzt würden, verbliebe im Schuljahr 2019/20 noch ein Flächenüberhang von rd. 7.000 m².

→ Feststellung

Für die Grundschulen in Porta Westfalica errechnet sich bereits im Vergleichsjahr (Schuljahr 2013/14) ein Flächenüberhang von rd. 9.500 m². Durch die rückläufigen Schülerzahlen erhöht sich dieser für das Schuljahr 2019/20 bereits auf 14.000 m².

→ Empfehlung

Die im Haushaltssanierungsplan festgelegte Schließung von zwei weiteren Grundschulstandorten sollte aufgrund der bereits jetzt bestehenden Flächenüberhänge möglichst schnell umgesetzt werden. Die Prognosezahlen für das Schuljahr 2019/20 indizieren weiteren Handlungsbedarf. Die Stadt Porta Westfalica sollte bereits jetzt Planungen aufstellen wie mit dem weiteren Schülerrückgang umgegangen werden soll und welche Grundschule zusätzlich in Frage gestellt werden muss.

Die Prognosen zeigen, dass zukünftig die Grundschulen Barkhausen, Kleinenbremen sowie beide Standorte des Grundschulverbundes Eisbergen-Veltheim und ein Standort des Grundschulverbundes Holzhausen-Vennebeck nur noch einzügig betrieben werden können.

Die hohen Kennzahlenwerte dieser Schulen belegen, dass die Aufrechterhaltung der nur noch einzügigen Standorte aus gebäudewirtschaftlicher Sicht ungünstig ist. Häufig verursachen kleine Standorte auch schulorganisatorische Probleme, z.B. bei Lehrerausfällen sowie Ganztags-

und Förderangeboten. Insofern sollte die Stadt Porta Westfalica prüfen, auf Schulverbünde zu verzichten und einzügige Standorte bzw. Schulen aufzugeben. Gleichzeitig ist auch der Rückbau von Gebäudeteilen – sofern dies an den Standorten möglich ist - in den Blick zu nehmen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Porta Westfalica im Schuljahr 2013/14

- die Realschule Hausberge
- das städtische Gymnasium Porta Westfalica und
- die Gesamtschule Porta Westfalica.

Die Realschule und das Gymnasium liegen direkt nebeneinander auf einem gemeinsamen Gelände mit Mensa und Sporthalle. Die in der letzten Prüfrunde noch betrachtete Hauptschule wurde wie damals bereits avisiert zum Schuljahr 2011/12 endgültig geschlossen und ist in der Gesamtschule aufgegangen.

Realschulen

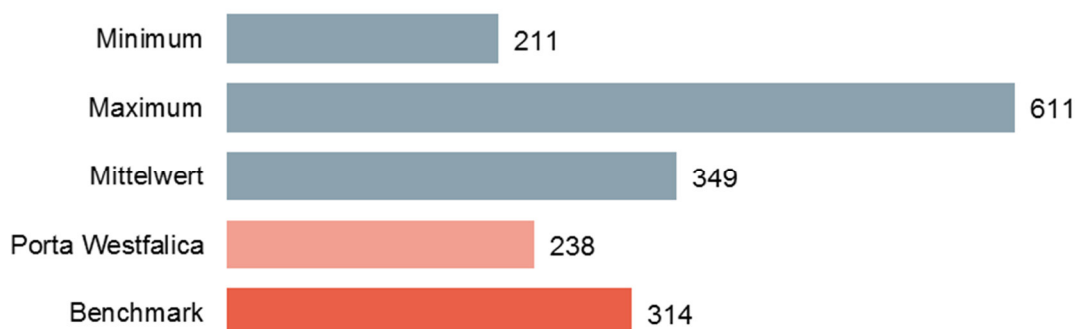
Die Zahl der Realschüler in Porta Westfalica hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2013/14 um 32 Schüler verringert. Dies entspricht einem Rückgang von fünf Prozent.

Realschule der Stadt Porta Westfalica Schuljahr 2013/2014

Standort	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Realschule Hausberge	5.485	618	23	4	238

An der Realschule nehmen 390 Schüler das Ganztagsangebot wahr. Dies entspricht einem Anteil von 63 Prozent. Die GPA NRW hat dies bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2013



Porta Westfalica	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
238	280	331	383	41

Für die Realschule ergibt sich im Vergleichsjahr kein Flächenüberhang. Vielmehr liegt die Fläche je Klasse deutlich unterhalb des Benchmarks.

Die Prognose bis zum Schuljahr 2019/20 zeigt jedoch auch für die Realschule weiter sinkende Schülerzahlen. Bis zum Jahr 2019/20 geht die Stadt noch von 545 Schülern aus, was einem weiteren Rückgang von knapp zwölf Prozent entspricht. Der Kennzahlenwert wird sich damit auf 282 m² je Klasse erhöhen. Er liegt damit aber noch immer deutlich unterhalb des Benchmarks.

→ Feststellung

Für die Realschule zeigt sich weder für das Vergleichsjahr noch für den Prognosezeitraum ein Flächenüberhang. Die Fläche je Klasse liegt deutlich unterhalb des Benchmarks.

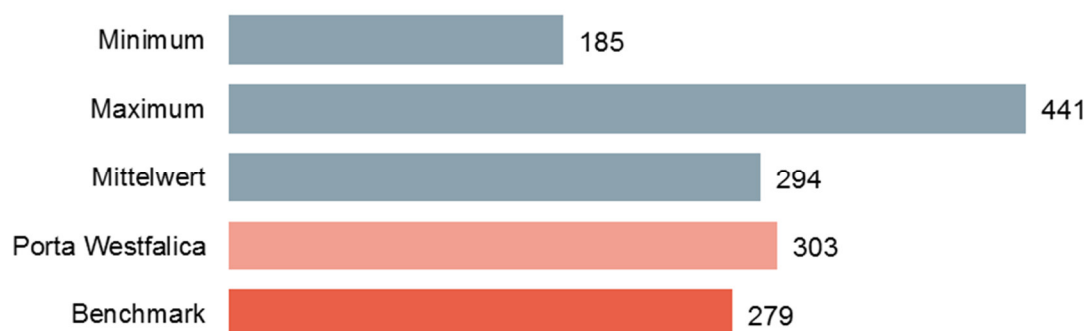
Gymnasium

Die Zahl der Gymnasiasten in Porta Westfalica ist im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2013/14 um 37 Schüler bzw. gut vier Prozent gestiegen. Im Zeitverlauf war bis zum Schuljahr 2009/10 ein kontinuierlicher Anstieg der Schülerzahlen zu verzeichnen. Mit 1.068 Schülern erreichte das Gymnasium in diesem Schuljahr seine größte Auslastung. In den folgenden drei Schuljahren waren zunächst kleinere Rückgänge zu verzeichnen. Zum Schuljahr 2013/14 jedoch sanken die Schülerzahlen um 125 bzw. gut 12 Prozent.

Gymnasium der Stadt Porta Westfalica Schuljahr 2013/2014

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen/Kurse	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse/Kurs
Gymnasium Porta Westfalica	11.500	884	38	4	303

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2013



Porta Westfalica	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
303	260	298	328	43

Im Vergleichsjahr ergibt sich für das Gymnasium rechnerisch ein Flächenüberhang von 900 m². Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Gebäude nach Angaben der Verwaltung eine eher schlechte Flächeneffizienz aufweist. So verfügt es über sehr große Verkehrsflächen (Flure). Die Auflagen des Brandschutzes schränken die Nutzung dieser Flächen oftmals stark ein. Allerdings zeigen die Erfahrungen anderer Städte, dass durch entsprechende Umbauten in Abstimmung mit dem Brandschutz auch eine bessere Auslastung dieser Flächen möglich ist.

Die eingetretene Verringerung der Schülerzahlen setzt sich zukünftig fort. Bis 2019/20 sieht die Prognose einen weiteren Rückgang um 124 Schüler bzw. 14 Prozent. Bei einem vergleichbaren Verhältnis von Schülern in den Sekundarstufen I und II sowie der Fortführung als Halbtagschule erhöht sich die Fläche je Klasse/Kurs auf 361 m². Der Flächenüberhang steigt dann auf 2.600 m². Soweit erforderlich können bei Raumbedarfen der Realschule diese Flächen in dem Gymnasium anteilig auch durch die Realschule genutzt werden.

→ Feststellung

Für das Gymnasium errechnet sich im Vergleichsjahr ein Flächenüberhang von 900 m². Mit den rückläufigen Schülerzahlen wird sich dieser Flächenüberhang bis zum Schuljahr 2019/20 auf 2.600 m² erhöhen.

Gesamtschule

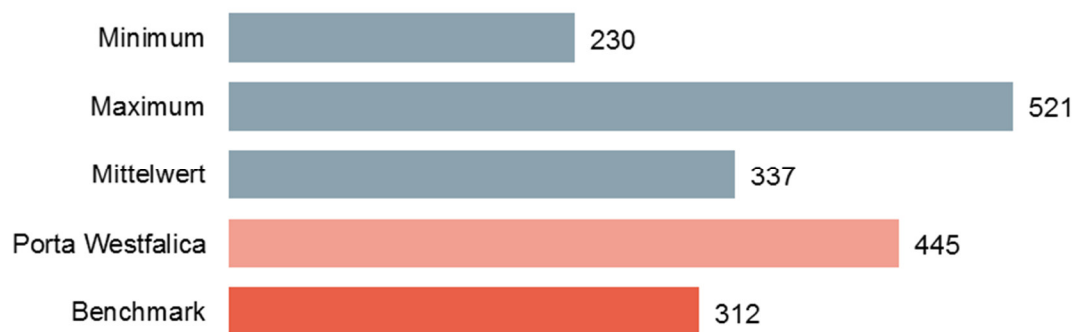
Die Gesamtschule in Porta Westfalica wird seit 1995 aufgebaut. Die Schülerzahlen sind im Vergleich der Schuljahre 2000/01 und 2013/14 um 129 bzw. gut 17 Prozent gestiegen. Dabei zeigt sich jedoch seit dem Schuljahr 2011/12 eine sinkende Tendenz mit einem Rückgang von 137 Schülern.

Gesamtschule der Stadt Porta Westfalica Schuljahr 2013/2014

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen/Kurse	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse/Kurs
Gesamtschule Porta Westfalica	16.411	872	37	4	445

Die Gesamtschule besteht aus mehreren Gebäudeteilen unterschiedlicher Baujahre. Vor einigen Jahren wurde sie nochmals um einen Anbau von etwa 1.000 m² erweitert.

Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse/Kurs in m² 2013



Porta Westfalica	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
445	288	314	375	16

Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben eine geringere Bruttogrundfläche je Klasse/Kurs an den Gesamtschulen. Bereits für das Vergleichsjahr ergibt sich somit rechnerisch ein Flächenüberhang von 4.900 m².

Auch an der Gesamtschule setzt sich der Schülerrückgang nach der Prognose weiter fort. Bis zum Schuljahr 2019/20 prognostiziert die Stadt einen Rückgang um 197 Schüler bzw. gut 22 Prozent. Dementsprechend erhöht sich die Kennzahl auf 627 m² je Klasse/Kurs. Der Flächenüberhang steigt auf 8.200 m².

→ Feststellung

Der Flächenüberhang von 4.900 m² im Vergleichsjahr, der sich bis zum Schuljahr 2019/20 aufgrund weiterer Schülerrückgänge auf 8.200 m² erhöht, indiziert Handlungsbedarf.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte prüfen, ob an der Gesamtschule einzelne Gebäudeteile rückgebaut werden können.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2013/14

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	457	295	162	59	9.500
Realschulen	238	314	0	23	0
Gymnasien	303	279	24	38	900
Gesamtschulen	445	312	133	37	4.900
Gesamt					15.400

Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen. Für die Stadt Porta Westfalica besteht bei den Schulgebäuden somit ein monetäres Potenzial von rund 1.540.000 Euro.

Bereits bei den einzelnen Schulformen hat die GPA NRW die Entwicklungen bis zum Schuljahr 2019/20 anhand der prognostizierten Schülerzahlen aufgezeigt. Nachfolgend stellt sie die sich daraus ergebenden Flächenpotenziale zusammengefasst dar.

Potenzialberechnung Schulgebäude Prognose 2019/20

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächen-potenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	612	295	317	44	14.000
Realschulen	282	314	0	19	0
Gymnasien	361	279	82	32	2.600
Gesamtschulen	627	312	315	26	8.200
Gesamt					24.800

Bereits im Vergleichsjahr 2013/14 sind in Porta Westfalica erhebliche Flächenüberhänge festzustellen. Diese betreffen insbesondere die Grundschulen und die Gesamtschule. Bis zum Schuljahr 2019/20 werden die rückläufigen Schülerzahlen diese Überhänge nochmals deutlich erhöhen. Von der Gesamtfläche der Schullandschaft in Porta Westfalica werden dann nur noch knapp 60 Prozent benötigt.

Dies macht deutlich, dass die Stadt Porta Westfalica kurzfristig gefordert ist, Überlegungen und Planungen aufzustellen, um dieser Entwicklung entgegensteuern zu können. Dabei ist die Aufgabe von Standorten im Grundschulbereich und Optimierungen an verbleibenden Standorten ebenso mit einzubeziehen wie eine Umstrukturierung der gesamten Schullandschaft.

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

Aktuell wird die Schulflächenplanung zudem durch eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen erschwert. Ihnen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse vermittelt werden, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. In den Grundschulen werden diese Kinder direkt in die Klassen integriert. Am Gymnasium ist derzeit eine Auffangklasse und an der Gesamtschule sind zwei Auffangklassen eingerichtet. Aufgrund der geringen Gruppengrößen sind auch hier kleinere Räume ausreichend.

Auch unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs durch Inklusion und Zuwanderung verbleibt ein deutlicher Flächenüberhang, der entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen notwendig macht.

Schulturnhallen

Die Stadt Porta Westfalica hält an allen Grundschulen und bei den Grundschulverbünden auch an jedem Standort eine Einfachturnhalle vor. Die Realschule und das Gymnasium teilen sich eine Vierfachturnhalle zu gleichen Teilen und die Gesamtschule hat eine eigene Dreifachturnhalle.

Insgesamt stellt die Stadt Porta Westfalica in 2013 somit 15 Turnhalleneinheiten für den Schulsport zur Verfügung.

Schulturnhallen Porta Westfalica 2013

Schulturnhallen	m² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m² BGF
Grundschulen	5.889	8	736
Realschule	2.383	2	1191
Gymnasium	2.383	2	1191
Gesamtschule	2.806	3	935
Gesamt	13.460	15	897

Den 157 Klassen und Kursen des Schuljahres 2013/2014 steht eine Fläche von über 13.400 m² zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von rund 86 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
86	44	144	78	65	76	86	46

Der Vergleich zeigt, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen eine geringere Fläche für den Schulsport zur Verfügung stellt.

Die vorstehende Kennzahl wird neben der Anzahl der Halleneinheiten auch durch die Turnhallengröße bestimmt. Die Größe von Turn- und Sporthallen richtet sich im Allgemeinen nach der Anzahl der Sportflächen (Einfach-, Doppel- oder Dreifachhalle) und der dafür erforderlichen Anzahl an Umkleiden und sonstigen Nebenräumen. Die Größe der Halleneinheiten in der Stadt Porta Westfalica liegt mit 897 m² deutlich oberhalb des interkommunalen Mittelwertes in Höhe von 746 m² BGF.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für die Stadt Porta Westfalica stellen wir dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	4,9	8,0	3,1
Realschulen	1,9	2,0	0,1
Gymnasien	3,2	2,0	-1,2
Gesamtschulen	3,1	3,0	-0,1
Gesamt	13,1	15,0	1,9

Überkapazitäten bestehen ausschließlich bei den Grundschulen. Demgegenüber besteht bei dem Gymnasium rechnerisch sogar eine Unterdeckung.

Mit den rückläufigen Schülerzahlen sinkt der Bedarf entsprechend. Für das Schuljahr 2019/20 besteht bei prognostizierten 44 Klassen nur noch ein Bedarf an 3,7 Halleneinheiten für die Grundschulen. Somit erhöht sich die Überkapazität auf 4,3 Halleneinheiten. Für die Realschule ergibt sich ein Bedarf von 1,6 Halleneinheiten, für die Gesamtschule von 2,2 Halleneinheiten. Somit ergeben sich Überhänge von 0,4 und 0,8 Halleneinheiten. Auch für das Gymnasium reduziert sich der Bedarf auf 2,7 Halleneinheiten. Für die Großsporthalle, die von der Realschule und dem Gymnasium gemeinsam genutzt wird, entspricht der Bedarf dann in etwa dem Bestand.

→ Feststellung

In Porta Westfalica gibt es bei den Schulturnhallen im Schuljahr 2013/14 einen Überhang von 1,9 Hallen-Einheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 897 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von 1.700 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von 170.000 Euro.

Turnhallen (gesamt)

Zusätzlich zu den Schulsporthallen besitzt die Stadt Porta Westfalica noch folgende Sporthallen:

- Karl-Krüger-Halle (Sport- und Mehrzweckhalle)
- Einfachturnhalle an der Portaschule (Förderschule)
- Einfachturnhalle an der Grundschule Nammen
- Einfachturnhalle an der Grundschule Möllbergen

Insgesamt stellt die Stadt damit vier weitere Halleneinheiten mit gut 4.800 m² zur Verfügung.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
517	238	564	390	343	387	453	44

Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen stellen ihren Einwohnern eine geringere Turnhallenfläche zur Verfügung als die Stadt Porta Westfalica.

Die Turnhallen an den beiden aufgegebenen Grundschulen Möllbergen und Nammen sind inzwischen in privater Trägerschaft. Damit verringert sich die zur Verfügung gestellte Turnhallenfläche um 1.545 m². Die Bruttogrundfläche der Turnhallen je 1.000 Einwohner liegt danach bei 473 m². Die Stadt Porta Westfalica zählt aber auch weiterhin zu den 25 Prozent der Kommunen, die die größte Turnhallenfläche vorhält.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Seit der letzten Prüfrunde hat die Stadt Porta Westfalica ihre Hauptschule und zwei Grundschulen geschlossen.
- Im Grundschulbereich besteht aber im Vergleichsjahr 2013/14 noch immer ein Flächenüberhang von 9.500 m². Dieser summiert sich zum Schuljahr 2019/20 aufgrund der weiterhin rückläufigen Schülerzahlen auf ca. 14.000 m².
- Die im Haushaltssanierungsplan festgeschriebene Maßnahme zur Schließung zwei weiterer Grundschulen ab 2018 sollte vorgezogen und möglichst kurzfristig umgesetzt werden. Allerdings kann dadurch der Flächenüberhang noch immer nicht vollständig kompensiert werden. Zudem zeigen die Prognosezahlen weiteren Handlungsbedarf auf. Somit ist die Stadt gefordert, dieser Entwicklung gegenzusteuern und zu prüfen welche Grundschulstandorte zusätzlich aufgegeben werden können. Für das Schuljahr 2019/20 wird nach der Prognose nur noch knapp die Hälfte der aktuellen Flächen benötigt.
- Bei der Realschule liegt die Bruttogrundfläche deutlich unterhalb des Benchmarks. Insofern ergibt sich weder für das Vergleichsjahr 2013/14 noch für den Prognosezeitraum ein Flächenüberhang.
- Das Gymnasium weist im Vergleichsjahr 2013/14 einen Flächenüberhang von 900 m² auf. Dieser steigt mit den weiter sinkenden Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2109/20 auf 2.600 m² an. Das Gebäude verfügt jedoch über sehr große Verkehrsflächen, was zu einer ungünstigen Flächeneffizienz führt.
- An der Gesamtschule zeigen sich bereits im Schuljahr 2013/14 Flächenüberhänge von 4.900 m². Die Stadt sollte prüfen, inwieweit einzelne Gebäudeteile zurückgebaut werden können. Bis zum Schuljahr 2019/20 erhöht sich der Flächenüberhang auf 8.200 m².
- Die vorhandenen Schulturnhalleneinheiten übersteigen bei den Grundschulen den eigentlichen Bedarf. Mit der Aufgabe von Grundschulstandorten sollten entsprechend auch die Schulturnhallen aufgegeben werden.

→ KIWI-Bewertung

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

Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbünden,

- 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 Porta Westfalica hatte 2013 insgesamt 6,68 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

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

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
81	39	105	78	69	78	83	46

Die insgesamt überdurchschnittlichen Personalaufwendungen für die Schulsekretariate je Schüler gestalten sich je nach Schulform unterschiedlich. Bei den Grundschulen und dem Gymnasium liegen die Personalaufwendungen mit 81 Euro bzw. 79 Euro auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Bei der Realschule bewegt sich die Stadt Porta Westfalica im Mittelfeld und bei der Gesamtschule und der Förderschule liegt sie auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Anzahl der betreuten Schüler:

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
563	378	1.145	589	524	582	634	45

Nur bei der Gesamtschule kann sich die Stadt Porta Westfalica bei dieser Kennzahl oberhalb des Durchschnitts positionieren. Bei allen anderen Schulformen liegt die Anzahl der betreuten Schüler auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.

→ Feststellung

In den Schulsekretariaten der Stadt Porta Westfalica werden insgesamt unterdurchschnittlich viele Schüler je Stelle mit vergleichsweise überdurchschnittlichen Aufwendungen je Schüler betreut.

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

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 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 Porta Westfalica 2013

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	2,38	36
EG 6	4,30	64

Die Stadt Porta Westfalica gruppiert ihre Sekretariatskräfte in den üblichen Entgeltgruppen 5 und 6 ein. Sie unterscheidet dabei nach Grundschulen und weiterführenden Schulen, wonach die Kräfte an den weiterführenden Schulen in der Entgeltgruppe 6 und an den Grundschulen in der Entgeltgruppe 5 eingruppiert sind. Eine aktuelle Stellenbewertung liegt dieser Eingruppierung nicht zugrunde.

Im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen ist der Anteil von 64 Prozent der Sekretariatskräfte in der Entgeltgruppe 6 in Porta Westfalica überdurchschnittlich hoch. Der Mittelwert liegt bei rund 41 Prozent.

→ Empfehlung

Im Hinblick auf die zukünftige Besetzung der Sekretariatsstellen sollte die Stadt Porta Westfalica eine Stellenbewertung für die Schulsekretariate durchführen. Dabei gilt es zu überprüfen inwieweit die durchgehend höhere Eingruppierung in Entgeltgruppe 6 an den weiterführenden Schulen angemessen ist.

Unterstrichen wird dieser Aspekt durch die insgesamt überdurchschnittlichen Personalaufwendungen von 45.709 Euro je Vollzeit-Stelle in den Schulsekretariaten. Der Mittelwert liegt bei 45.151 Euro. Deutlich wird der Unterschied dabei bei der differenzierten Betrachtung der Schulformen. Während Porta Westfalica bei den Grundschulen mit 44.100 Euro je Vollzeit-Stelle auf einem unterdurchschnittlichen Niveau liegt, bewegt sich die Stadt bei allen weiterführenden Schulen und der Förderschule mit 46.600 Euro je Vollzeit-Stelle im Bereich des dritten Quartils. Hier sind die Aufwendungen bei 75 Prozent der Vergleichskommunen geringer als in Porta Westfalica.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Porta Westfalica ermittelt den Stellenbedarf in den Schulsekretariaten auf der Grundlage eines von der Stadt Herford entwickelten Vordrucks nach dem Hannoveraner Modell. Auf dieser Basis hat sie für jedes Schulsekretariat den Wochenstundenbedarf berechnet.

Der Stellenbedarf bemisst sich nach diesem Modell nach folgenden Faktoren:

- Sockelansatz für die Schulform
- Basisansatz je Schüler nach Schulform
- Zuschlag für ausländische Schüler
- Zuschlag für ehemalige Haupt- und Realschüler in der Sekundarstufe II
- Zuschlag für Zweigstellen bei zwei Standorten
- Zuschlag für Schule im Aufbau
- Zuschlag für offenen Ganzttag

Überprüfungen und Neuberechnungen erfolgen anlassbezogen. Sind Anpassungen erforderlich so werden Erhöhungen zunächst nur befristet vorgenommen. Für Reduzierungen wird versucht die Fluktuation zu nutzen, aber auch Umsetzungen hat die Stadt in der Vergangenheit schon durchgeführt.

Das der GPA NRW vorliegende Berechnungsmodell enthält die Schülerzahlen mit Stand vom 15.10.2011. Schulische Veränderungen wie z. B. die Gründung von Schulverbünden sowie teilweise auch aktualisierte Schülerzahlen sind enthalten.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte die Kennzahlen und die interkommunale Positionierung zum Anlass nehmen, die Stellenausstattung in den Schulsekretariaten anhand ihres Berechnungsmodells zu überprüfen.

Schülerbeförderung

Die Stadt Porta Westfalica hat im Jahr 2013 ca. 1.172.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Die Stadt konnte nur den Gesamtbetrag liefern. Eine Differenzierung wie sich diese Aufwendungen aufteilen, d. h. die Aufwendungen für den Schulweg, den ÖPNV und den Schülerspezialverkehr oder die Beförderung zu Sportstätten oder sonstigen Veranstaltungen war nicht möglich. Ebenso konnten die Aufwendungen nicht auf die einzelnen Schulformen aufgeteilt werden. Daher konnte die GPA NRW nur einen Teil der Kennzahlen für Porta Westfalica ermitteln.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	312	48	361	197	154	190	242	42
Aufwendungen (Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	./.	379	1.512	638	541	621	688	41
Anteil der beförderten Schüler an der	57,3*	5,9	50,7	30,0	22,0	30,3	37,6	41

Kennzahl	Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamtschülerzahl in Prozent								

* Der Wert der Stadt Porta Westfalica übersteigt den bisherigen Maximalwert. In den interkommunalen Vergleichswerten ist Porta Westfalica zu diesem Stichtag noch nicht enthalten.

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

Die Aufwendungen je Schüler werden durch den Gesamtaufwand für die Schülerbeförderung und den Anteil der tatsächlich beförderten Schüler geprägt. Der Anteil der beförderten Schüler über alle Schulformen hinweg bildet den neuen Maximalwert ab. Auch bei den einzelnen Schulformen liegt dieser Anteil in Porta Westfalica durchweg auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Beim Gymnasium und der Gesamtschule bildet sie ebenfalls den neuen Maximalwert.

Einfluss nimmt an dieser Stelle die Struktur der Kommune. Porta Westfalica hat eine Gemeindefläche von 105 m² und gehört damit zu den 25 Prozent der Kommunen mit der größten Gemeindefläche im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Unter Einbeziehung der Einwohner zeigt sich auch eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte. Hinzu kommt, dass Porta Westfalica über 15 Ortsteile verfügt und kein eigentliches Stadtzentrum besitzt.

Auch bei den Aufwendungen je Schüler gehört Porta Westfalica zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Kennzahlenergebnissen. Die Aufwendungen für den Schulweg konnten nicht separat ermittelt werden.

Organisation und Steuerung

In Porta Westfalica erfolgt die Beförderung der Schüler vorrangig und soweit möglich durch den Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Lediglich für die Förderschule wird derzeit noch der Schülerspezialverkehr eingesetzt. Seit dem Schuljahr 2015/2016 nutzt die Stadt für die Schülerbeförderung im Rahmen des ÖPNV „ChillTickets“. Diese Fahrkarten sind für die Schüler auch in der Freizeit nutzbar.

Die Anspruchsberechtigung wird von der Stadtverwaltung geprüft. Dabei gilt die Devise, dass keine Beförderung ohne Anspruch erfolgt. Die Fahrkarten werden von den Schulen ausgegeben.

Der ÖPNV wird den Bedarfen der Schülerbeförderung wie auch umgekehrt die Schulzeiten an die öffentlichen Verkehrsmittel angepasst.

Da die Stadt Porta Westfalica ihre Schülerbeförderung weitestgehend über den ÖPNV abwickelt und diesen Aufgabenbereich auch entsprechend steuert, sieht die GPA NRW dahingehend keinen Handlungsbedarf. Die überdurchschnittlich hohen Aufwendungen resultieren aus dem hohen Anteil der beförderten Schüler.

Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	81	40	123	75	62	74	86	45
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	543	334	1.138	631	520	604	709	44
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	39.964	48.675	44.775	44.100	44.100	46.600	45
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	69	19	98	66	59	68	77	41
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	672	452	2.122	735	594	681	760	40
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	45.263	44.100	44.944	46.600	41
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	79	49	127	74	61	75	83	41
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	589	266	943	631	558	618	730	40
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	48.651	45.650	44.100	45.886	46.600	41
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	81	48	175	90	73	89	103	17
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	574	252	976	549	415	482	635	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	41.308	48.539	45.096	44.100	44.100	46.600	17
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	180	49	418	191	128	159	232	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	258	101	855	281	183	269	338	30
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	44.872	44.100	44.100	46.600	31

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	20	273	124	68	119	162	38
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	310	1.902	746	554	625	860	35
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	26,8	2,4	39,6	15,3	9,9	13,6	18,3	40
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	9,7	0,9	0,0	0,2	1,1	39
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	17	480	217	145	220	283	34
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	358	1.139	575	476	518	620	31
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	66,0	3,5	76,8	35,5	23,3	35,5	46,6	36
Einpendlerquote in Prozent	1,8	0,1	36,7	10,7	2,9	6,0	17,6	36
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	50	386	217	161	213	291	34
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	298	828	562	474	542	640	31
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	64,8	10,8	60,3	36,9	25,5	40,5	46,3	36
Einpendlerquote in Prozent	0,5	0,5	45,8	17,1	6,3	15,4	25,2	36
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	89	469	255	170	224	351	17
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	324	886	545	422	503	654	15
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	86,1	29,5	66,9	46,5	36,8	44,1	56,5	17
Einpendlerquote in Prozent	11,2	0,0	51,3	19,3	9,9	15,4	25,0	17
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	83	1.699	504	196	397	655	26
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	119	2.258	990	530	823	1.389	24
Anteil der beförderten Schüler	82,8	14,0	100,0	49,1	29,2	44,2	68,3	28

Kennzahl	Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
(Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent								
Einpendlerquote in Prozent	20,4	0,0	52,9	18,3	6,2	13,3	25,2	27

→ 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 Porta
Westfalica im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	9
Gesamtbetrachtung Grünflächen	10
Sportaußenanlagen	11
Organisation und Steuerung	11
Strukturen	12

→ 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

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Porta Westfalica ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen- begleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	6	2		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	0	0		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	0	0	0	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	0	0	0	0
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	9	3	3	3
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	18	6	6	6
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als	9	3	3	3

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen- begleitgrün
Leistungspreise verrechnet?				
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	69	23	23	23
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	25	25	25	25

Der geringe Erfüllungsgrad belegt, dass die Stadt Porta Westfalica noch weitreichende Möglichkeiten zur Optimierung des Grünflächenmanagements besitzt. Nachfolgend greift die GPA NRW die wesentlichen Optimierungsansätze auf.

Organisation

In Porta Westfalica sind die Aufgaben im Rahmen des Grünflächenmanagements nicht an einer zentralen Stelle gebündelt. Vielmehr ist die Aufgabe zersplittert und mit verschiedenen Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung organisiert.

Zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahr 2015 wurde der Wirtschaftsbetrieb noch als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführt. Zum Jahr 2016 wurde er in den städtischen Haushalt zurückgeführt und wird dort als Sachgebiet 66, Technische Infrastruktur und Grünflächen, geführt. An den Zuständigkeiten für die Grünflächen hat sich dadurch aber nichts geändert. Der Wirtschaftsbetrieb bzw. das Sachgebiet 66 ist produktverantwortlich für das öffentliche Grün und die Friedhöfe. Das Straßenbegleitgrün wird von der Abteilung Straße innerhalb des Wirtschaftsbetriebes produktverantwortlich gesteuert. Die Verantwortung für die Spiel- und Bolzplätze und die Sportplätze liegt im Sachgebiet 51 - Jugend, Bildung, Sport und Kultur. Die Außenanlagen an städtischen Gebäuden sind dem Immobilienmanagement (Sachgebiet 60) zugeordnet. Darüber hinaus ist auch noch eine Stabstelle für die Baumkontrollen eingerichtet.

Die Unterhaltung und Bewirtschaftung der städtischen Grünflächen erfolgt durch den Baubetriebshof. Dieser war bisher im Wirtschaftsbetrieb organisiert und ist nun eine Abteilung des Sachgebiets 66. Daneben setzt die Stadt auch Fremdfirmen in der Grünflächenunterhaltung ein.

Der Baubetriebshof agiert in der Praxis allerdings nicht ausschließlich als reiner Auftragnehmer. Vielmehr erfolgt dort oftmals die Steuerung der Grünflächenunterhaltung. Er legt Art und Umfang der Tätigkeiten wie auch Pflegestandards fest.

→ Feststellung

Für das öffentliche Grün zeigt sich in Porta Westfalica eine zersplitterte Organisation mit mehreren beteiligten Sachgebieten und Abteilungen. Zudem zeigt sich eine Vermischung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen.

Unsere Erfahrungen zeigen, dass sich eine Zentralisierung der Aufgaben für die kommunalen Grünflächen anbietet. Dabei geht es um das oft zitierte „Grün aus einer Hand“. Die Steuerung und Verantwortung für alle kommunalen Grünflächen sollte fachlich an einer Stelle gebündelt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte die Steuerung und Verantwortung für alle kommunalen Grünflächen organisatorisch an einer Stelle zentralisieren. Mit klaren Verantwortlichkeiten ist eine Vermischung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen (Dienstleister) zu vermeiden.

Dabei sind allein schon aufgrund der Produktbereichsstruktur des NKF Überschneidungen und Berührungspunkte mit anderen Fachbereichen unvermeidlich. So z. B. beim Straßenbegleitgrün oder auch den Sportplätzen und Spielplätzen. In diesen Fällen kann über Leistungsbeschreibungen und eine enge Abstimmung sichergestellt werden, dass die Steuerung und Verantwortung für die Grünflächen und deren Pflege bei der zentralen Stelle liegt.

Klare Regelungen stärken nicht nur die Verantwortung jedes einzelnen und des Amtes, sondern können auch die Identifikation mit dem Produkt verbessern. Dies kann zu einem besseren Kostenbewusstsein führen und das Bestreben wirtschaftlich zu handeln erhöhen. Zudem bietet eine Zentralisierung wesentliche Vorteile in der Steuerung. So besteht über ein zentral geführtes Kataster der Überblick über alle kommunalen Grünflächen. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes kann darüber die Freiflächenplanung gesteuert werden. Ein ganz wesentlicher Vorteil ist auch darin zu sehen, dass stadtweit mit einer einheitlichen Datengrundlage gearbeitet wird. Differenzen z. B. in Flächenangaben zwischen den einzelnen Sachgebieten werden vermieden. Zudem werden Optimierungen bei den jeweiligen Nutzungsformen bei Bündelung des Know-hows schneller erkannt und können auch auf andere Nutzungsformen besser übertragen werden.

Datenlage

Die Datentransparenz im Bereich der Grünflächen ist in Porta Westfalica nicht ausreichend. Letztlich muss, optimaler Weise an zentraler Stelle, die Frage beantwortet werden können, wie viel Grün es in der Stadt insgesamt gibt und welche Flächen und welche Aufwendungen auf die verschiedenen Nutzungsformen entfallen. Diese Fragen konnte die Stadt nicht bzw. nicht vollständig beantworten.

Bereits bei der Auswertung der Flächen nach den einzelnen Nutzungsformen traten Probleme auf. Letztlich konnte die Stadt die Angaben aber zur Verfügung stellen. Sie sind allerdings mit einer gewissen Ungenauigkeit behaftet. In die eingesetzte Software für das Grünflächenmanagement wurden im Jahr 2010 die Luftbildaufnahmen eingepflegt. Allerdings wurden diese seitdem weder bereinigt und aufbereitet noch fortgeschrieben. Zudem zeigen sich im Gegensatz zu den Auswertungen aus dem Kataster, das flurstückbasiert aufgebaut ist, Abweichungen bei den Flächen.

Von entscheidender Bedeutung ist, dass stadtweit mit einer einheitlichen Datenlage gearbeitet wird. Im Rahmen unserer Prüfung haben wir festgestellt, dass dies derzeit nicht immer der Fall ist. So weist die Ausarbeitung zum Spielplatzbestand des Sachgebietes 51 andere Flächen aus, als die der GPA NRW zur Verfügung gestellten Flächenangaben des Wirtschaftsbetriebes. Ähnliche Probleme zeigten sich im Straßenbegleitgrün. Die Auswertungen aus dem Grünflächensystem nach den Nutzungsformen ließ keine Differenzierung nach dem Begleitgrün an Straßen und dem an Wirtschaftswegen zu. Daher wurde aus dem gleichen System eine Auswertung nach Pflegeeinheiten pro Objektart aus dem Straßenbereich herangezogen. Auch hier gab es

wiederum Differenzen zu den Flächenangaben des gesamten Begleitgrüns (an Straßen und Wirtschaftswegen).

Auch an dieser Stelle kommt wiederum die Empfehlung der Zentralisierung zum Tragen. Ein stadtweites, produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem, das an einer Stelle zentral gepflegt wird aber von anderen Fachämtern eingesehen und genutzt wird, kann dieses Problem lösen.

Bei den Finanzdaten hat die Stadt Porta Westfalica versucht, die Aufwendungen für die einzelnen Nutzungsformen zu ermitteln. Allerdings sind in der Kostenrechnung des Wirtschaftsbetriebes noch immer nicht die Vollkosten hinterlegt. Sowohl den Abrechnungen an den Kernhaushalt als auch den internen Aufträgen liegt ein Stundenverrechnungssatz von 38 Euro zugrunde. Dieser wurde vor einigen Jahren, nach Angaben der Stadt in Anlehnung an KGSt-Werte, festgelegt. Eine Kalkulation konnte der GPA NRW dazu nicht vorgelegt werden. Die Gespräche ergaben jedoch, dass sich der Stundenverrechnungssatz ausschließlich auf den Personaleinsatz – also auf die erbrachten Stunden – bezieht. Somit enthält er keine Vollkosten. Andere Kostenarten (Sachaufwendungen, Abschreibungen etc.) werden auch nicht über andere Verrechnungssätze oder tatsächlich entstanden Aufwendungen verrechnet. In der Konsequenz bedeutet es, dass die Stadt Porta Westfalica keine Informationen darüber hat, welche Aufwendungen für ihre Grünflächen entstehen und aufgebracht werden.

Aufgrund der fehlenden und zudem mit Ungenauigkeiten behafteten Flächen- und Finanzdaten kann die GPA NRW in diesem Teilbericht grundsätzlich keine Finanz- und Wirtschaftlichkeitszahlen nach den Nutzungsformen darstellen und analysieren.

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Porta Westfalica zur Verfügung gestellten Flächen- und Finanzdaten lassen eine Kennzahlenermittlung und den Vergleich mit anderen Kommunen nicht zu.

Steuerung

Die wesentlichen Grundlagen für eine effiziente Steuerung der Grünflächen und somit für ein Grünflächenmanagement sind

- eine Kostenrechnung und
- ein zentrales, produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem.

Die Stadt Porta Westfalica hat bereits einige Grundlagen geschaffen. Allerdings sind die Daten und Systeme nicht so aufbereitet und gepflegt, dass sie für Steuerungszwecke genutzt werden können. Dies betrifft auch die Kostenrechnung. Im Wirtschaftsbetrieb und somit auch für den Baubetriebshof ist eine Kostenrechnung grundsätzlich implementiert. Sowohl die Kostenstellenstruktur als auch Art und Umfang der Kostenarten sind nicht geeignet, um die Aufwendungen für die Grünflächen darstellen und auswerten zu können.

Für eine Optimierung der Kostenrechnung und damit der Schaffung einer entsprechenden Datentransparenz sind zwei Aspekte in den Blick zu nehmen. Zum einen muss die Kostenrechnung im Baubetriebshof optimiert werden. Dabei geht es um die Kosten für die eigene Leistungserbringung in der Grünflächenunterhaltung. Diese müssen vollständig und verursa-

chungsgerecht den einzelnen Nutzungsformen und Leistungen zugeordnet werden. Ziel sollte es sein, dass der Baubetriebshof aus seiner Kostenrechnung Leistungspreise ermittelt. Denn letztlich muss er sich mit seinen Preisen mit privaten Anbietern vergleichen lassen. Nur so kann insgesamt die wirtschaftlichste Alternative der Unterhaltung gefunden werden.

Diese Leistungspreise muss der Baubetriebshof dem Auftraggeber in Rechnung stellen. An dieser Stelle setzt der zweite Aspekt an. Im Sinne eines Grünflächenmanagements mit der bereits oben empfohlenen zentralen Aufgabenerledigung und Steuerung bedarf es auch dafür einer Kostenrechnung. Hierbei geht es um die Kostenrechnung auf der Auftraggeberseite. Die Kosten der Eigenleistungen des Baubetriebshofes fließen auch mit ein, allerdings steht hier die Gesamtsteuerung des Produktes im Vordergrund. Das heißt, dass ebenso die Fremdvergaben wie auch die Verwaltungskostenanteile und die Abschreibungen auf das Vermögen berücksichtigt werden müssen.

→ Empfehlung

Die Stadt Porta Westfalica sollte eine Kostenrechnung für die Grünflächen auf der Auftraggeberseite, also für den Produktverantwortlichen, aufbauen. Nur so kann die Stadt ganzheitlich wie auch differenziert nach Nutzungsformen und/oder Anlagen die vollständigen Kosten transparent darstellen und im Sinne eines zentralen Grünflächenmanagements steuern. Dazu bedarf es auch einer entsprechend optimierten Kostenrechnung innerhalb des Baubetriebshofes für die Ermittlung der Kosten der eigenen manuellen Leistungen.

Hierbei ist die GPA NRW zunächst einmal von einer organisatorischen Trennung des Baubetriebshofes und des Grünflächenmanagements ausgegangen. Denkbar ist aber auch, dass sowohl der manuelle Bereich als auch der produktverantwortliche Verwaltungsbereich in einer Organisationseinheit geführt werden. Dabei würden dann keine getrennte Kostenrechnung mehr geführt. Da der Baubetriebshof aber nicht ausschließlich in der Grünflächenunterhaltung tätig ist, bedarf es weiterhin einer entsprechenden Differenzierung in der Kostenstellenstruktur für den Baubetriebshof. Nur so können die Kosten der Eigenleistung verursachungsgerecht auf die Produkte verteilt werden.

Unabhängig von der Organisation ist es entscheidend, dass alle Kostenarten berücksichtigt werden. Neben den Personalkosten sind das auch sämtliche Sachkosten wie auch die Abschreibungen. Für die Kostenstellen lässt sich keine allgemeingültige Struktur vorgeben. Dafür ist individuell die Frage zu beantworten, welche Ergebnisse und in welcher Differenzierung aus der Kostenrechnung gewonnen werden sollen. Es empfiehlt sich, die Struktur an den Objektarten der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) zu orientieren. Diese bietet derzeit die Grundlage für interkommunale Vergleiche. Auch die GPA NRW hat sich in ihrer Datenerhebung und Kennzahlendefinition an diesen Objektarten orientiert. Den Detaillierungsgrad haben wir dabei sehr gering gehalten. Die Stadt Porta Westfalica sollte abwägen, in welcher Differenzierung sie die einzelnen Objektarten erfassen will. Die Erfahrungen zeigen, dass die Untergliederung nicht zu tief erfolgen sollte. Zum einen erfordert es dann auch eine entsprechend genaue und differenzierte Erfassung und Buchung in der Kostenrechnung. Zum anderen ist die Steuerungsrelevanz teilweise nicht mehr gegeben, so dass Datenfriedhöfe entstehen können.

Das Ziel muss sein, dass die Stadt Porta Westfalica am Ende die Fragen beantworten kann

- was die in Eigenleistung erbrachten Tätigkeiten kosten,
- wie hoch die Kosten für die einzelnen Nutzungsformen insgesamt und

- wie hoch die Kosten in den Nutzungsformen für die einzelnen Leistungen sind.

Mit den Flächen kommt der zweite wesentliche Aspekt des Grünflächenmanagements zum Tragen: das Grünflächeninformationssystem. Auch hier ist in Porta Westfalica bereits eine Grundlage geschaffen worden. Die Luftbildaufnahmen des Jahres 2010 sind in die eingeführte Grünflächensoftware eingepflegt worden. Allerdings hat die Stadt an diesem Stand nicht weiter gearbeitet. Das bedeutet, dass die Flächen noch nicht abschließend bearbeitet sind und somit teilweise keine klare Abgrenzung der Nutzungsformen besteht. Zudem ergeben sich zum Teil Abweichungen zu den im Kataster bestehenden Flurstücken. Wichtig ist, dass die Fachanwendungen, hier also das Grünflächenkataster, auf dem allgemeinen Kataster aufsetzen und von einer identischen Datenbasis ausgehen. Das System wurde bislang auch nicht fortgeschrieben. D. h. dass die Veränderungen, die sich bei den Grünflächen seit dem Jahr 2010 ergeben haben, nicht im Grünflächenkataster enthalten sind.

Den nächsten Schritt von einem Grünflächenkataster hin zu einem Grünflächeninformationssystem hat die Stadt mit der Definition von Pflegeklassen ebenfalls schon eingeleitet. Die Beschreibung von Pflegeklassen erleichtert oftmals die Kommunikation mit Bürgern und der Politik und vereinfacht die Darstellung. Für die interne Steuerung hingegen sollte die Stadt differenzierter vorgehen und aus den definierten Standards sogenannte Pflegepläne erarbeiten. Die Pflegepläne sollen für jede Anlage mit ihren Flächenarten und Vegetationen die genauen Tätigkeiten nach Art und Umfang beschreiben. Im Optimalfall werden diese Pflegepläne im Grünflächeninformationssystem eingebunden. Als Endziel sollten dann auch noch die Kosten zu den einzelnen Leistungen und Nutzungsformen integriert werden. Somit liefert das System dann eine optimale und umfassende Steuerungsgrundlage.

Mit dem Aufbau bzw. der Optimierung dieser beiden Instrumente kann die Stadt auch die weiteren Steuerungsinstrumente erarbeiten. Dazu gehört auch ein Freiflächenentwicklungskonzept. Dieses Konzept soll die langfristig, strategische Ausrichtung der Stadt darlegen. Dabei sind insbesondere auch die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen sowie der aktuelle und zukünftige Flächenverbrauch zu berücksichtigen. Damit werden gleichzeitig auch die strategischen Ziele definiert, die ggf. um strategische Ziele für die einzelnen Nutzungsformen ergänzt werden können. Daraus sollte die Stadt dann operative Ziele für ihre Grünflächen erarbeiten und dokumentieren. Die Ziele können dabei sowohl an den Aufwendungen wie aber auch an der Quantität und Qualität der Flächen ausgerichtet werden. Eng damit verbunden ist die Entwicklung von Kennzahlen. Die Stadt Porta Westfalica kann hierzu die von der GPA NRW definierten Kennzahlen nutzen und entsprechenden der individuellen Steuerungsrelevanz ergänzen. Die Kennzahlen sollten dann in ein aufzubauendes regelmäßiges Berichtswesen aufgenommen werden.

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

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

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 2013

Kennzahl	Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	336	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	75	48	90	76	71	78	83	129
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	2.231	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129
Kommunale Grünflächen								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	3,6	0,4	9,2	3,7	2,2	3,8	4,7	20
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	108	14	400	97	30	57	129	20

Porta Westfalica gehört mit einer Gemeindefläche von 105 km² im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem größten Stadtgebiet. Bei einer in diesem Segment durchschnittlichen Einwohnerzahl ergibt sich somit eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte. Dies unterstreicht die ländlich geprägten Strukturen der Stadt.

Die kommunalen Grünflächen hat die GPA NRW in dieser Gesamtdarstellung ermitteln können. Insgesamt erscheint die Fläche – auch wenn die Daten mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind – ausreichend valide um eine Einschätzung zur Gesamtstruktur liefern zu können. Dagegen weist die Aufteilung nach den einzelnen Nutzungsformen eine zu große Ungenauigkeit auf. Somit kann die GPA NRW neben den Wirtschaftlichkeitskennzahlen auch die Strukturkennzahlen für die einzelnen Nutzungsformen nicht darstellen. Nach einer ersten groben Einschätzung stellt die Stadt Porta Westfalica ihren Einwohnern eine durchschnittliche Fläche an Park- und Gartenanlagen zur Verfügung. Die Anzahl und Fläche der Spiel- und Bolzplätze erscheint tendenziell unterdurchschnittlich wohingegen eine große Fläche des Straßenbegleitgrüns besteht.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Der Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement belegt mit einem Ergebnis von 25 Prozent noch weitreichende Optimierungsmöglichkeiten für die Stadt Porta Westfalica.
- Die Stadt hat zwar bereits einige Grundlagen für ein Grünflächenmanagement geschaffen, allerdings ist die Datentransparenz nicht ausreichend. Die von der GPA NRW abge-

fragten Daten konnte sie nicht bzw. nicht vollständig und valide ermitteln, so dass wir keine Kennzahlen zu den einzelnen Nutzungsformen (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Straßenbegleitgrün) ermitteln konnten.

- Um die Datentransparenz sowie die Steuerung und Organisation zu optimieren, sollte die Stadt Porta Westfalica insbesondere:
 - die Aufgaben im Bereich der kommunalen Grünflächen an einer zentralen, produktverantwortlichen Stelle bündeln,
 - das Grünflächenkataster optimieren und aktualisieren, so dass eine klare und stadtweit einheitliche Flächenzuordnung besteht und
 - die Kostenrechnung des Baubetriebshofes optimieren, so dass die tatsächlichen Vollkosten abgebildet werden, und eine Kostenrechnung für das zentrale Grünflächenmanagement aufbauen.
- Aufgrund der fehlenden bzw. nicht validen Daten, kann die GPA NRW keine Wirtschaftlichkeitskennzahlen erheben. Insofern kann sie auch nicht analysieren, ob und inwieweit die Stadt Porta Westfalica die Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze und des Straßenbegleitgrüns wirtschaftlich gestaltet.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Porta Westfalica 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

- Die Aufgaben im Bereich der Sportplätze werden im Amt 51 – Jugend, Bildung, Sport und Kultur wahrgenommen. Während unseres Prüfungszeitraumes war die entsprechende Stelle jedoch nicht besetzt. Insofern war die Bereitstellung der benötigten Daten sowie vertiefender Informationen zur Analyse schwierig.
- Im Jahr 2010 hat die Stadt Porta Westfalica durch einen externen Berater ein Sportstättenkonzept erstellen lassen.
- Die von der Stadt gelieferten Flächenangaben zu der Sportnutzfläche konnten nur aus diesem Sportstättenkonzept entnommen werden. Die Fläche der Sportaußenanlagen konnten nur mit ca.-Angaben ermittelt werden.

- Die Sportplätze sind mit Ausnahme des Sportplatzes „Nammer Feld“ an die Vereine verpachtet. Die Grundlage bilden die jeweiligen Pachtverträge. Dabei wird jeder verpachtete Sportplatz von jeweils einem Verein genutzt.
- Ab Juli 2016 sollen alle Verträge für Sportstätten und Sportheime überprüft und wenn möglich gekündigt werden. Weiterhin sind die Betriebskostenzuschüsse einer Prüfung im Hinblick auf die Abrechnung der Frischwasser- und Abwasserkosten für alle Vereine zu unterziehen. Ziel der Verwaltung sind einheitliche Verträge für alle Sportstätten und Sportheime, damit die Transparenz für alle Vereine gegeben ist.
- Die Stadt hat weder Informationen über die Belegungszeiten noch die tatsächlichen Nutzungszeiten durch die Vereine. Somit fehlen ihr Erkenntnisse über die Auslastung der Sportplätze.

Strukturen

Die Stadt Porta Westfalica besitzt zwölf Sportaußenanlagen mit einer Gesamtfläche von 242.398 m². In diesen Anlagen befinden sich 20 Sportplätze, davon 16 Sportrasen- und vier Tennisplätze. Die Sportnutzfläche beträgt 94.720 m².

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen allgemein 2013

Kennzahl	Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	6,85	1,02	10,04	5,10	4,00	4,83	6,29	37
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	2,68	0,25	5,42	2,28	1,46	2,00	2,96	38

Die Stadt Porta Westfalica stellt ihren Einwohnern eine interkommunal überdurchschnittliche Sportplatzfläche zur Verfügung. Bei der Fläche der Sportaußenanlagen je Einwohner positioniert sich die Stadt oberhalb des dritten Quartils. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen stellen eine geringere Fläche zur Verfügung.

Die Unterschiede in der Positionierung bei diesen beiden Kennzahlen ergeben sich aus dem Verhältnis der Sportnutzfläche zur Gesamtfläche der Sportaußenanlagen.

Anteil Sportnutzfläche Sportplätze an Gesamtfläche Sportaußenanlage in Prozent 2013

Porta Westfalica	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
39,1	24,4	86,5	43,3	35,7	43,9	46,8	37

In Porta Westfalica sind die Sportaußenanlagen im Vergleich zu anderen Kommunen großzügiger gestaltet. Der Anteil der Sportnutzfläche der Sportplätze ist entsprechend geringer.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Porta Westfalica sollte den Bestand an Sportaußenanlagen kritisch hinterfragen und die Aufgabe von Anlagen überprüfen.

Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung - insbesondere des prognostizierten deutlichen Rückgangs der Kinder und Jugendlichen – wie auch eines geänderten Sportverhaltens. Die Stadt muss dabei auch in den Blick nehmen, wie hoch die Auslastung ihrer einzelnen Sportplätze ist und ob somit das Angebot noch dem Bedarf entspricht.

Auch das Sportstättenkonzept aus dem Jahr 2010 stellt im Ergebnis einen Überhang an Sportplätzen fest. Die Sportaußenanlagen in Veltheim, Lohfeld und Möllbergen hatten bereits zum damaligen Zeitpunkt kein Großspielfeld mehr. Inzwischen hat die Stadt die Anlage in Möllbergen verkauft. Damit reduziert sich die Fläche der Sportaußenanlagen je Einwohner auf 6,48 m² und die Sportnutzfläche auf 2,57 m² je Einwohner. Die interkommunale Positionierung ändert sich dadurch aber nicht. Die Sportplatzfläche in Porta Westfalica ist weiterhin überdurchschnittlich.

Die Stadt Porta Westfalica überprüft aktuell den Bestand an Sportaußenanlagen. Kaufangebote für zwei Sportplätze liegen vor und werden geprüft.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				23	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					25

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				23	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					25

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	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?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				23	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					25

➔ 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