

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht  
der Stadt Plettenberg im  
Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Plettenberg	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Plettenberg	6
Strukturelle Situation	6
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	8
→ Zur Prüfung der Stadt Plettenberg	11
Prüfungsablauf	11
→ Zur Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	14

## → 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 KIWI<sup>1</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Plettenberg 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.

<sup>1</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Plettenberg

### Managementübersicht

Die Stadt Plettenberg hatte über lange Jahre einen ausgeglichenen Haushalt mit freien Spitzen. Die Ertragskraft der Stadt war und ist hoch, die Gewerbesteuerzahlungen der ansässigen Industriebetriebe ermöglichten der Stadt die Schaffung einer ansehnlichen Infrastruktur.

Mit der NKF-Einführung, die zeitlich mit der Wirtschaftskrise im Jahr 2009 nahezu zusammenfiel änderte sich die Situation: Die Gewerbesteuereinnahmen gingen zurück. Zusätzlich muss die Stadt Plettenberg die Abschreibungen für das Infrastrukturvermögen erwirtschaften. Seither ist die Stadt gezwungen zum Haushaltsausgleich auf die Ausgleichsrücklage zurück zu greifen und ihr Eigenkapital abzubauen. Allein in 2009 reduzierte sich dieses um rund 15,7 Millionen Euro. In der Planung werden bis 2017 rund 52,8 Mio. Euro (d.i. ein Drittel des Eigenkapitals aus der Eröffnungsbilanz) verzehrt sein.

Für die Jahre 2010 und folgende musste ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden. Für 2010 war dieses nicht genehmigungsfähig, für die Folgejahre ab 2011 setzt sich der Eigenkapitalverbrauch fort. Dies gilt auch für die mittelfristige Finanzplanung. Gleichzeitig ist Plettenberg abundant, d.h. die Summe der Einzahlungen übersteigt die Auszahlungen. Daher muss die Stadt ab 2014 Solidaritätsumlage zahlen.

Die Stadt Plettenberg hat Maßnahmen zum Haushaltsausgleich beschlossen und in der Haushaltsplanung festgeschrieben. Diese beziehen sich maßgeblich auf Ertragssteigerungen im Bereich der Gewerbesteuer, die schwankungsanfällig und damit risikobehaftet sind. Haushaltskonsolidierung muss – wenn sie nachhaltig sein soll – auf der Aufwandsseite des Haushalts erfolgen: Hierzu müssen Standards hinterfragt und reduziert werden.

Um diesen Prozess für die Stadt einzuleiten, hat der Rat der Stadt Plettenberg Sparworkshops durchgeführt. Die dort beschlossenen Maßnahmen sind erste Beiträge zur Konsolidierung. Weitere Sparworkshops sind für den Herbst 2014 geplant.

Im Rahmen der Prüfung hat die GPA NRW festgestellt, dass die Haushaltsplanung der Stadt Plettenberg Risiken enthält: So können bereits geringe Abweichungen von den Planungsdaten (z. B. Orientierungsdaten des Landes NRW) erhebliche Auswirkungen haben und die Konsolidierungsziele gefährden. Daher muss die Stadt Plettenberg alle Bereiche des kommunalen Handels durchleuchten und auf Einsparmöglichkeiten hin untersuchen. Während der Prüfung hat die GPA NRW in den Bereichen Sicherheit und Ordnung, Kindertagesbetreuung, Schule und Grünflächen Kennzahlenvergleiche erstellt. Die Analyse der Kennzahlen liefert Hinweise auf Konsolidierungspotenziale:

Im Bereich Sicherheit und Ordnung liefern die in der Prüfung aufgestellten Kennzahlenvergleiche Anhaltspunkte in welchen Aufgabenbereichen die Personalausstattung bezogen auf die zu erledigenden Fallzahlen höher ist, als in den Vergleichskommunen. Insgesamt hat die GPA NRW ein Stellenpotenzial von 0,75 Stellen ermittelt und empfiehlt den Aufbau einer Statistik für

die unterjährige und mittelfristige Steuerung der einzelnen Sachgebiete. So lassen sich Schwankungen in der Arbeitsbelastung erkennen und ausgleichen.

Im Bereich Kindertagesbetreuung hat die GPA NRW Daten zum Platzangebot und zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung erhoben und verglichen. Das Platzangebot in den Tageseinrichtungen für Kinder und der Tagespflege blieb im Betrachtungszeitraum von 2009 bis 2012 stabil. Die Kennzahlenwerte bewegen sich im Bereich der Mittelwerte. Handlungsbedarf ergibt sich in Plettenberg aus den rückläufigen Kinderzahlen, die für die kommenden Jahre prognostiziert sind. Hier muss die Stadt prüfen ob und wann mit dem Rückbau von Tagesbetreuungsplätzen begonnen werden kann.

Auffallend sind die niedrigen Erträge durch die Elternbeiträge. Im interkommunalen Vergleich liegt die Elternbeitragsquote im unteren Bereich. Die Einkommensstruktur der Beitragszahler sollte überprüft und die aus dem Jahr 2010 stammende Elternbeitragsatzung den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden.

Weitere Konsolidierungspotenziale liegen in der Reduzierung der freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen.

Der Rückgang der Kinderzahlen macht sich in den Pletteberger Schulen bereits deutlich bemerkbar. Das Angebot an Schulflächen liegt in Plettenberg deutlich über dem Bedarf. Dies gilt sowohl für die Grundschulen sowie nahezu alle weiterführenden Schulen. Die Flächenüberhänge belaufen sich im Schuljahr 2012/2013 auf rund 6.800 m<sup>2</sup>. Dies entspricht rund 16 Prozent des Gesamtbestandes an den Schulgebäuden (ohne Förderschule). Diese Überhänge werden sich bis zum Schuljahr 2016/2017 nahezu verdoppeln.

Die Stadt Plettenberg sollte ein Gesamtkonzept für die künftige Gestaltung ihrer Schullandschaft entwickeln, in die auch die Schulturnhallen einzubeziehen sind. Sie wird dabei nicht umhin kommen, Schulstandorte aufzulösen. Die Schulentwicklungsplanung sollte gemeinsam mit den Nachbarkommunen erfolgen. Die schulpolitischen Entscheidungen der Nachbarkommunen (z.B. Gründung von Gesamtschulen) haben direkte Auswirkungen auf die weiterführenden Schulen in Plettenberg. Ebenso wird sich die Inklusion auswirken: Die Vier-Täler-Förderschule ist in ihrem Bestand absehbar gefährdet.

Die Veränderungen in der Schullandschaft sind für Rat und Verwaltung eine Herausforderung. Schulschließungen und Standortreduzierungen sind möglich und notwendig um die Haushalts-situation in Plettenberg deutlich zu entlasten.

In der Prüfung im Bereich Grünflächen stellte die GPA NRW fest, dass eine gezielte Steuerung zurzeit nicht erfolgen kann. Die Zusammenfassung aller für die Steuerung notwendigen Daten in einem Grünflächeninformationssystem bietet Rat und Verwaltung die Möglichkeit analog zu den haushaltswirtschaftlichen Möglichkeiten Standards zu definieren und die Aufwendungen für diesen Bereich zu reduzieren. Gleiches gilt für das Straßenbegleitgrün.

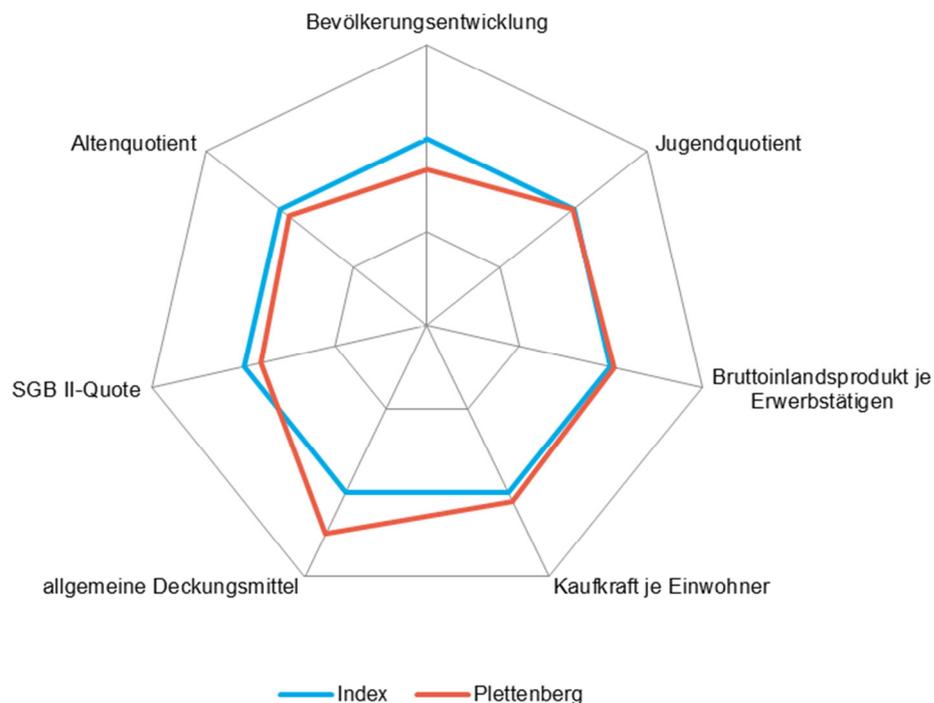
Diese Empfehlungen gelten ebenso für den Bereich der Spiel- und Bolzplätze. Für diesen Bereich müssen Ziele formuliert sowie Bildung und Auswertung von Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung entwickelt werden. Insgesamt gilt, dass die Stadt Plettenberg ihren Einwohnern ein hohes Angebot an Spiel- und Bolzplätzen zur Verfügung stellt. Dies bezieht sich sowohl auf die Anzahl und die Ausstattung. Bei der Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m<sup>2</sup> Spielplatzfläche erzielt sie das dritthöchste Ergebnis im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Eine zielorientierte Steuerung erfolgt bislang nicht. So hat es trotz rückläufiger Zahl der Unter-18-Jährigen in den letzten Jahren keine nennenswerten Veränderungen durch Aufgabe oder Rückbau von Standorten gegeben. Vielmehr bestehen aktuell Planungen zur Neuanlegung eines Abenteuerspielplatzes. Dieses Vorhaben sollte die Stadt Plettenberg überdenken; sie sollte angesichts der Kennzahlenergebnisse und der demografischen Entwicklung eher bestrebt sein, Standorte zu reduzieren.<sup>2</sup> Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der im interkommunalen Vergleich hohen Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze. Hier weist Plettenberg das zweithöchste Ergebnis auf.

## Ausgangslage der Stadt Plettenberg

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Plettenberg. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>3</sup>. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



<sup>2</sup> Der Bürgermeister wies im Abschlussgespräch darauf hin, dass der Abenteuerspielplatz notwendig sei, da Plettenberg sonst keine Fördergelder für das Industriemuseum erhalten hätte. Auf die Position der GPA NRW zum Industriemuseum wird verwiesen.

<sup>3</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

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

Das Netzdiagramm zeigt, wo die Stadt Plettenberg im Vergleich zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW eher belastet ist und wo strukturelle Rahmenbedingungen eher günstig sind: Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem und die Kaufkraft der Bevölkerung sind überdurchschnittlich hoch, ebenso die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Plettenberg. In Plettenberg ist traditionell viel produzierendes Gewerbe angesiedelt, vornehmlich in der Metallverarbeitung. Knapp 70 Prozent der Beschäftigten arbeiten im sogenannten zweiten Sektor, also in Handwerk und Industrie. Dieser Wert ist deutlich überdurchschnittlich: in NRW liegt der Durchschnitt bei knapp 30 Prozent, im Märkischen Kreis bei rund 54 Prozent. Die hohen allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Plettenberg sind auf die hohen Gewerbesteuerzahlungen zurückzuführen. Damit ist die Stadt Plettenberg stark anfällig für Wirtschaftskrisen und wurde von der Wirtschaftskrise 2008/2009 empfindlich getroffen.

Zu den demografischen Indikatoren verweisen wir auf das Kapitel Demografische Entwicklung.

### **Fachspezifische Strukturmerkmale**

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

Bis zur Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) konnte die Stadt Plettenberg ihren Haushalt ausgleichen und freie Spitzen erwirtschaften. Seit der Ressourcenverbrauch mit in die jährliche Haushaltsführung einbezogen wird, haben die Abschreibungen direkten Einfluss auf das Jahresergebnis. Seither gelingt der Ausgleich nicht mehr. Für die Jahre 2010 und 2011 musste die Stadt Plettenberg ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Ein Grund für die hohen Abschreibungen sind die vielen städtischen Immobilien. Im Kapitel Portfoliomanagement im Teilbericht Finanzen wird dargestellt, dass die Stadt Plettenberg bezogen auf die Einwohner den Maximalwert an städtischen Flächen unterhält. Der Mittelwert wird um mehr als 30 Prozent überstiegen.

Insbesondere vor diesem Hintergrund sieht die GPA NRW eine Ausweitung der städtischen Immobilieninfrastruktur z.B. durch Schaffung eines neuen Industriemuseums kritisch.

### **Demografische Entwicklung**

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

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

Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die demografische Entwicklung in der Stadt Plettenberg sowie in den umliegenden Kommunen ist deutlich: Kaum eine andere Region in Nordrhein-Westfalen verliert so schnell so viele Einwohner. Für Plettenberg wird ein Bevölkerungsrückgang um rund 19 Prozent für die Jahre 2009 bis 2030 prognostiziert (in NRW rund 5,3 Prozent). Dieser Rückgang hat viele Ursachen: Zum einen wirkt sich hier die gesamtgesellschaftliche Entwicklung aus, wonach die Bevölkerung schrumpft und älter wird. Daneben weisen die demografischen Indikatoren für alle Bevölkerungsgruppen rückläufige Zahlen durch Abwanderung aus. So ist das Wanderungssaldo sowohl bei Familien und Auszubildenden, als auch in der zweiten Lebenshälfte und im Alter negativ.

Bereits heute hat die Stadt Plettenberg einen hohen Anteil älterer Menschen und ist durch den überdurchschnittlich hohen Altenquotienten belastet. Der Jugendquotient, der die Zahl der unter 20-Jährigen im Verhältnis zu den 20- bis 65-Jährigen zeigt, ist noch im interkommunalen Mittel.

Die Stadt Plettenberg versucht intensiv diesem Trend entgegen zu steuern. Gemeinsam mit externer Unterstützung und in Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Gruppen vor Ort hat die Demografiebeauftragte der Stadt Maßnahmen initiiert, die den Wohn- und Lebensort Plettenberg attraktiver machen sollen. Durch intensive Zusammenarbeit der Industriebetriebe mit den Schulen sollen junge Menschen direkt für eine Ausbildung in Plettenberg motiviert werden, um so zunehmende Abwanderung zu verhindern. Die Plettenberger Industrie ist notwendig auf Arbeitskräfte angewiesen. Diese pendeln teilweise aus dem Ruhrgebiet ein, wollen ihren Wohnsitz jedoch nicht verlegen.

Die Folgen des demografischen Wandels sind jedoch auch auf anderen Feldern zu finden: Die Vier-Täler-Stadt Plettenberg hat eine weite Siedlungsstruktur. Viele Familien lebten in den abgelegenen Dörfern und Bauernschaften. Der Bevölkerungsrückgang führt zu einem Rückbau der Infrastruktur (Geschäfte, Ärzte etc.) gerade außerhalb der Zentren. Eine Grundversorgung kann teilweise in den Ortsteilen nicht mehr garantiert werden. Die Stadt Plettenberg versucht hier vieles über ehrenamtliches Engagement zu ermöglichen (Einkaufs- und Besuchsdienst) und macht andererseits über Wohnangebote der städtischen Wohnungsgesellschaft Umzüge in den Stadtkern attraktiv. Ein gut ausgebautes Unterstützungsnetz ermöglicht der älteren Generation möglichst lange in der eigenen Wohnung leben zu können.

Die demografische Entwicklung wirkt sich bei den Kindern und Jugendlichen aus: Die Schülerzahlen gehen in Plettenberg deutlich zurück. Im Berichtsteil Schule verdeutlichen wir, wie sich die Schülerzahlen entwickeln werden und zeigen auf, welche Möglichkeiten zur Reduzierung des städtischen Immobilienbestandes damit verbunden sind.

Für die zukunftsorientierte Gestaltung einer Kommune spielt die interkommunale Zusammenarbeit eine strategische bedeutende Rolle. Neben den häufig anzutreffenden Kooperationen im Bereich von Musik- und Volkshochschulen sollten weitere Felder erschlossen werden. Die Stadt Plettenberg ist hier bereits mit den Nachbarkommunen im Gespräch, allerdings sind bisher wenig konkrete Maßnahmen umgesetzt worden.

## **Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)**

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

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

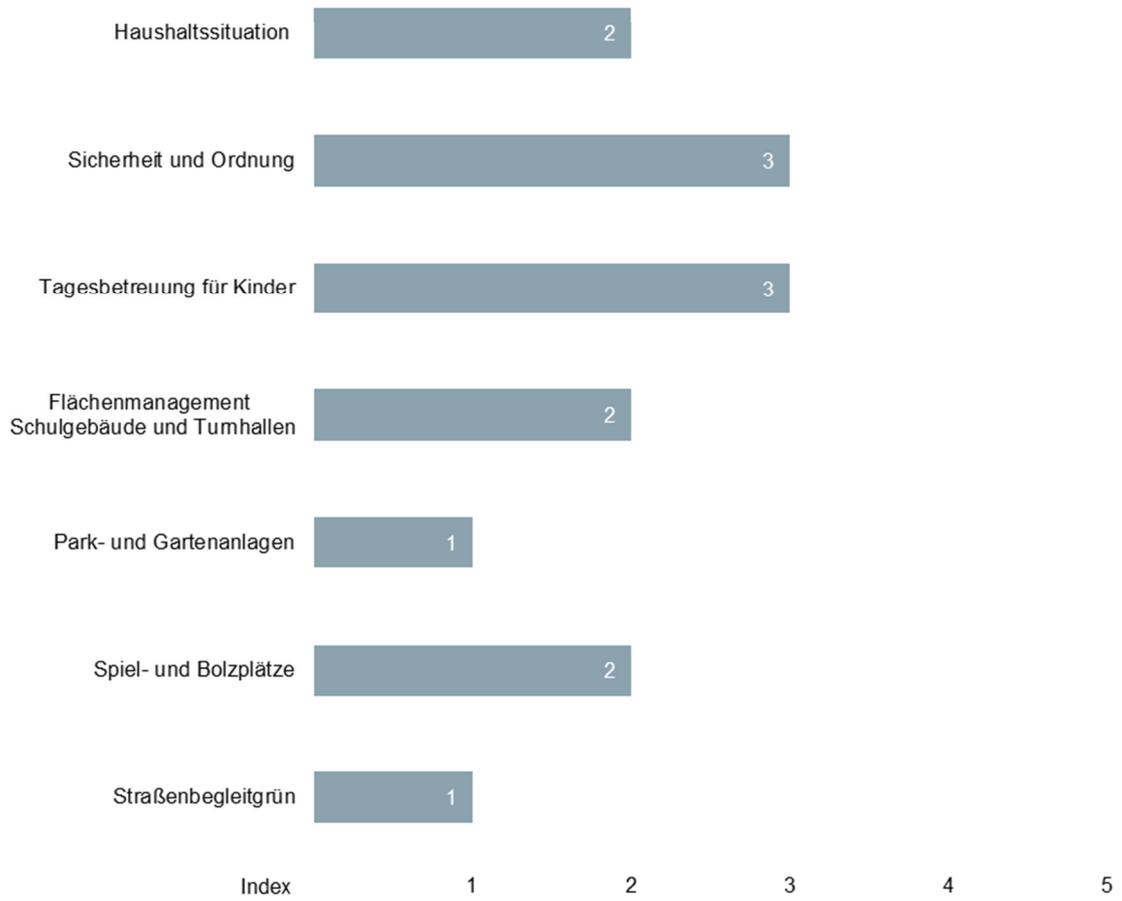
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

### KIWI-Merkmale

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

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

## KIWI



## → Zur Prüfung der Stadt Plettenberg

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Plettenberg wurde von Mai 2013 bis März 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Plettenberg Daten aus dem Jahr 2012 verglichen. Für den Bereich Finanzen erfolgten die Vergleiche auf Basis des Jahres 2010, da Jahresabschlüsse für die Folgejahre während der Prüfung noch nicht vorlagen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Stefan Loepke
Personalwirtschaft und Demografie	Michael Essler
Sicherheit und Ordnung	Michael Essler
Tagesbetreuung für Kinder	Michael Essler
Schule	Monika Brenner
Grünflächen	Monika Brenner

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

Das Abschlussgespräch mit der Verwaltung fand am 1. April 2014 statt.

## → Zur Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

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

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

Die GPA NRW bezeichnet die Ergebnisse ihrer Analyse im Bericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Zu ihnen fordert die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme an und kennzeichnet dies im Bericht mit einem Zusatz.

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

### Strukturen

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

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

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

## **Benchmarking**

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

## **Konsolidierungsmöglichkeiten**

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

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

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

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

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

### **GPA-Kennzahlenset**

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

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

Herne, den 01.07.2014

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Friederike Wandmacher

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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der  
Stadt Plettenberg  
im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	14
Haushaltswirtschaftliche Risiken	17
Risikoszenario	17
Haushaltskonsolidierung	19
Kommunaler Steuerungstrend	20
Beiträge	22
Gebühren	25
Steuern	29
Gebäudeportfolio	31
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	37
Vermögenslage	37
Schulden- und Finanzlage	41
Ertragslage	45

## → Finanzen

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Der Prüfbericht ist entsprechend dieser Systematik aufgebaut:

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

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

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

### Haushaltssituation

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

## Haushaltsausgleich

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

### Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Plettenberg hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01.01.2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresergebnisse 2009 und 2010 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor. Die weiteren Jahresabschlüsse stehen aufgrund des Wechsels der Finanzsoftware sowie Problemen in der Anlagenbuchhaltung noch aus. Zudem führen Anwendungsprobleme in den Fachbereichen zu Schwierigkeiten in der Datenerhebung für unsere Prüfung.<sup>1</sup> Der Jahresabschluss 2011 soll im ersten Halbjahr 2014 festgestellt werden. Der erste Gesamtabschluss zum Stichtag 31.12.2010 lag örtlich geprüft vor. Er wird voraussichtlich im ersten Halbjahr 2014 vom Rat der Stadt Plettenberg festgestellt.

Das Jahresergebnis 2009 konnte unter Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen werden. Für die Haushaltsplanung 2010 war die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) gem. § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO erforderlich, da in den Jahren 2010 und 2011 eine Reduzierung der allgemeinen Rücklage oberhalb des Schwellenwertes von fünf Prozent geplant war. Aufgrund mangelnder Genehmigungsfähigkeit befand sich die Stadt Plettenberg in 2010 in der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO. Im Haushaltsplan 2011 konnte für das Jahr 2014 der Haushaltsausgleich dargestellt werden, so dass der Haushalt 2011 bzw. das fortgeschriebene HSK mit Verfügung des Märkischen Kreises vom 24.05.2011 genehmigt wurden. Mit der Haushaltsplanung 2012 wurde das HSK verlassen, da der Haushaltsausgleich für 2012 dargestellt werden konnte.<sup>2</sup> Seitdem besteht trotz geplanter negativer Jahresergebnisse keine erneute Pflicht gem. § 76 Abs. 1 GO zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Dies entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gem. § 75 Abs. 2 GO.

#### → Feststellung

Der Haushalt der Stadt Plettenberg unterliegt seit 2012 nicht mehr einem HSK. Die Stadt Plettenberg ist dennoch gem. § 75 Abs. 2 GO verpflichtet, den Haushaltsausgleich in Planung und Rechnung zu erreichen.

### Jahresergebnisse und Rücklagen

Die Stadt Plettenberg war bis zum Jahr 2008 eine Kommune mit einer hohen Steuerkraft, die sie regelmäßig von Schlüsselzuweisungen des Landes unabhängig gemacht haben (A-bundanz). Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise in 2009 fand ein erheblicher Ertragseinbruch bei der Gewerbesteuer statt. Gleichzeitig trat mit dem neuen Rechnungswesen NKF das zwingende Erfordernis zur Erwirtschaftung von Abschreibungen und Pensionsrückstellungen ein. Entsprechend hat die Stadt Plettenberg negative Jahresergebnisse ausweisen müssen, die für die

<sup>1</sup> vgl. Teilbericht Tageseinrichtungen für Kinder, S. 7

<sup>2</sup> Verfügung des Märkischen Kreises vom 29.12.2011

Jahre 2009 und 2010 einen Werteverzehr von ca. 23,7 Mio. Euro im Eigenkapital bedeuten (ca. 15 Prozent des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals).

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

	EB 2009 *	2009	2010
Jahresergebnis	./.	-15.719	-7.957
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	140.714	140.714	135.722
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	17.408	1.689	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	keine Verringerung	3,5
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	9,9	5,6

\*) Eröffnungsbilanz 01.01.2009

Mit dem ersten NKF-Jahresabschluss 2009 wurde bereits ein wesentlicher Teil der Ausgleichsrücklage verbraucht. Sie wurde im Jahr 2010 endgültig verbraucht und gleichzeitig die allgemeine Rücklage um 3,5 Prozent reduziert. Im Jahresabschluss 2010 wurde eine Korrektur der Eröffnungsbilanz vorgenommen (Bilanzposition „Wald, Forsten“).

### Jahresergebnisse je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2010

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-302	-817	943	-160	-281	-150	-79	33

Im interkommunalen Vergleich 2010 positioniert sich die Stadt Plettenberg unterhalb des ersten Quartils und damit im schlechtesten Viertel der Vergleichskommunen. Für die Planjahre 2011 sowie 2013 ff sind ebenfalls negative Jahresergebnisse geplant. Die negativen geplanten Ergebnisse werden im Planungszeitraum bis 2017 kleiner.

Im ersten Gesamtabschluss zum 31.12.2010 erreicht der „Konzern“ Stadt Plettenberg einen Gesamtjahresfehlbetrag von rd. 9,5 Mio. Euro; dies entspricht einem negativen Jahresergebnis von rd. -361 Euro je Einwohner. Maßgeblich hierfür ist das Jahresergebnis der Stadt Plettenberg (Kernhaushalt) mit -8,0 Mio. Euro (-302 Euro je Einwohner) zusammen mit dem negativen Jahresergebnis des Krankenhauses (-1,8 Mio. Euro). Im Gesamtabschluss werden die Stadt Plettenberg, die AquaMagis Plettenberg GmbH, die Krankenhaus Plettenberg gGmbH und als mittelbare Beteiligung die Stadtwerke Plettenberg GmbH vollkonsolidiert.

→ **Feststellung**

Das Gesamtergebnis des ersten Gesamtabchlusses zum 31.12.2010 wird maßgeblich durch die defizitäre Haushaltssituation im Kernhaushalt der Stadt Plettenberg beeinflusst.

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

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-4.833	69	-6.956	-5.782	-4.865	-3.899	-2.886
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	130.889	130.890	124.002	118.220	113.355	109.456	106.569
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	0	69	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	3,6	keine Verringerung	5,3	4,7	4,1	3,4	2,6
Fehlbetragsquote in Prozent	3,6	./.	5,3	4,7	4,1	3,4	2,6

\*) jeweils Haushaltsansätze 2011-2014 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 - 2017

Die Ergebnisplanungen 2011 bis 2017 weisen – unterbrochen durch das positiv geplante Jahresergebnis 2012 – negative Ergebnisse aus, die innerhalb von sieben Jahren einen weiteren Werteverzehr von insgesamt 52,9 Mio. Euro belegen. Damit verbleiben planmäßig rd. 106,5 Mio. Euro an Eigenkapital. Insgesamt entspricht dies einem Verbrauch von einem Drittel des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals.

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2010 vollständig verbraucht und die allgemeine Rücklage anteilig reduziert. Die jeweilige Verringerung der allgemeinen Rücklage erfüllt bis einschließlich 2017 noch nicht die Tatbestandsmerkmale des § 76 Abs. 1 GO zur pflichtigen Aufstellung eines HSK.

→ **Feststellung**

Die Stadt Plettenberg erreicht in ihrer Planung den jährlichen Haushaltsausgleich gem. § 76 Abs. 2 GO nicht. Es besteht dringender Handlungsbedarf zur Erlangung des Haushaltsausgleiches.

Die GPA NRW weist darauf hin, dass bei der Bestätigung der noch ausstehenden Jahresergebnisse gem. § 95 Abs. 3 GO sich die Voraussetzungen für ein HSK ergeben können. Es gelten dieselben Kriterien wie bei der Haushaltsplanung.

Der Eigenkapitalverbrauch geht zu Lasten der Folgejahre, da diese die Defizite aus den Vorjahren ausgleichen müssen. Nur dann ist die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Stadt (bei weiter gleichbleibenden Standards und Aufgaben) gewährleistet. Daher kann nur der jährliche Haushaltsausgleich den Anspruch an die intergenerative Gerechtigkeit erfüllen. Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich besteht unabhängig von der zusätzlichen Belastung durch die Solidaritätsumlage ab 2014.

→ **Feststellung**

Der dargestellte Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte in ihren Planungen neue Haushaltsbelastungen unterlassen. Daher sollte die Stadt Plettenberg zusätzliche Aufwendungen vermeiden und von Ertragsenkungen absehen.

Gleichzeitig sollten nachhaltig wirksame Konsolidierungsmaßnahmen zur Erlangung des Haushaltsausgleiches entwickelt und umgesetzt werden.

Als „nachhaltig“ wirksame Konsolidierungsmaßnahmen sind alle von der Stadt zu beeinflussenden Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen zu betrachten, die als konjunkturunabhängig zu bewerten sind. Dies sind ertragsseitig z. B. spezielle Nutzungsentgelte für die Nutzung öffentlicher Gebäude (s. u. Gebäudeportfolio) oder die Elternbeiträge, die im interkommunalen Vergleich als gering einzustufen sind.<sup>3</sup>

Die Stadt Plettenberg muss gemäß § 2 Abs. 3 Stärkungspaktgesetz (StPaktG) in den Jahren 2014 bis 2022 eine Solidaritätsumlage zahlen, die bis zu 25 Prozent der nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) überschießenden Steuerkraft umfasst. Für das Jahr 2014ff ist diese Umlage i. H. v. rd. 1,5 Mio. Euro von der Stadt Plettenberg eingeplant worden. Bis zum Jahr 2022<sup>4</sup> muss die Stadt Plettenberg diese Umlage zusätzlich erwirtschaften, um den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Das geplante positive Jahresergebnis 2012 resultiert maßgeblich daraus, dass die Erträge (Gewerbesteuer, Anteile an Gemeinschaftssteuern sowie sonstige ordentlichen Erträgen) stärker steigen als die Aufwendungen. Gemeinsam mit dem positiven Finanzergebnis wird gegenüber 2011 planmäßig eine Verbesserung i. H. v. 4,9 Mio. Euro erwartet. Dabei profitiert die Stadt Plettenberg von der vergleichsweise geringeren Steuerkraft im Referenzzeitraum der Kreisumlage: diese folgt noch nicht dem geplanten Anstieg der Steuererträge. Die bereits vorliegenden Werte für das Jahr 2012 bestätigen die geplante positive Entwicklung. In der Planung für 2013 führen im Wesentlichen sinkende Erträge und die steigende Kreisumlage zu einem negativen Ergebnis.

Der Rat der Stadt Plettenberg hat das Erfordernis zur Haushaltskonsolidierung erkannt und in 2013 einen von der GPA NRW moderierten Sparworkshop mit dem Schwerpunkt „Gebäudemanagement“ durchgeführt.

## **Strukturelle Haushaltssituation**

Um eigene Handlungsspielräume zu wahren oder wieder zu erlangen, muss es Ziel einer Kommune sein, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Insbesondere gilt es im

<sup>3</sup> vgl. Teilbericht Tageseinrichtungen für Kinder

<sup>4</sup> Für die Jahre 2021 und 2022 sieht § 2 Abs. 4 StPaktG eine Reduzierung der Solidaritätsumlage insgesamt von 90,1 Mio. Euro auf 70 Mio. Euro (ca. 23 Prozent) vor.

Rahmen einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft einen Verzehr von Eigenkapital zu vermeiden. Einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf ist mit geeigneten Maßnahmen zu begegnen.

Basis zur Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs ist

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

## Strukturelles Ergebnis

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oftmals durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem überdecken gegebenenfalls Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf. Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Die GPA NRW hat deshalb das letzte festgestellte Jahresergebnis 2010 um die schwankungsanfälligen Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich bereinigt. Stattdessen wurden für diese Positionen die Durchschnittswerte der Jahre 2006 - 2012 angesetzt. Hierbei wurde wegen der fehlenden NKF-Jahresergebnisse hilfsweise auf die kalendarischen Werte in den Jahren 2006 – 2008 zurückgegriffen. Zusätzlich sind als Sondereffekte in 2010 die außerordentlichen Aufwendungen für die Zeppelinerschule und die einmalig hohe Gewinnabführung der Sparkasse (+0,7 Mio. Euro) bereinigt worden.

### Strukturelles Ergebnis 2010 in Tausend Euro

Plettenberg	
Jahresergebnis	-7.957
./. Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	10.998
./. Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	659
= bereinigtes Jahresergebnis	-19.614
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte Standardbereinigung)	15.252
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-4.362</b>

Das strukturelle Ergebnis berücksichtigt nicht die ergänzenden Aufwendungen durch die Solidaritätsumlage nach dem StPaktG ab dem Jahr 2014. Die Stadt Plettenberg muss dafür ab 2014 durchschnittlich 1,6 Mio. Euro (Mittelwert der Planjahre 2014 – 2017) zusätzlich erbringen.

#### → Feststellung

Unter Bezug auf das Jahresergebnis 2010 ergibt sich für die Stadt Plettenberg ein strukturelles Ergebnis i. H. v. rd. - 4,4 Mio. Euro. In dieser Höhe besteht unter der Annahme gleich-

bleibender Rahmenbedingungen ein Konsolidierungserfordernis zum Haushaltsausgleich. Im Vergleich mit dem ausgewiesenen Jahresergebnis 2010 ergeben sich daraus keine zusätzlichen Konsolidierungsbedarfe.

Unter Berücksichtigung der ab 2014 zu zahlenden Solidaritätsumlage steigt der Konsolidierungsbedarf um rd. 1,6 Mio. Euro auf ca. 6,0 Mio. Euro an.

### Haushaltsplanung bis 2017

Durch den Vergleich des strukturellen Ergebnisses mit den aktuellen Plandaten kann die GPA NRW eine konkrete Zielgröße für notwendige Einsparungen nennen. Die GPA NRW hat deshalb das strukturelle Ergebnis 2010 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017 verglichen. Die Analyse der beiden Ergebnisse soll aufzeigen,

- inwieweit nach dem strukturellen Ergebnis 2010 und der weiteren Haushaltsplanung noch Konsolidierungsbedarfe bestehen,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Plettenberg ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

In der mittelfristigen Finanzplanung des Haushaltsplans 2014 weist die Stadt Plettenberg für 2017 ein Ergebnis von - 2,9 Mio. Euro aus. Insoweit strebt die Stadt in der Planung eine Verbesserung von rd. 1,5 Mio. Euro zwischen dem strukturellen Ergebnis 2010 und dem Planjahr 2017 an. Unter Berücksichtigung der ab 2014 berücksichtigten Solidaritätsumlage i. H. v. 1,6 Mio. Euro verbleibt in 2017 eine Konsolidierungslücke i. H. v. 2,9 Mio. Euro. Diese Lücke muss durch geeignete Maßnahmen geschlossen werden, um einen nachhaltigen Haushaltsausgleich in 2017 zu erreichen.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Plettenberg erreicht bis 2017 den erforderlichen Haushaltsausgleich nicht. Das von der GPA NRW festgestellte strukturelle Konsolidierungserfordernis wird ebenfalls nicht erreicht. Es verbleibt in 2017 eine Konsolidierungslücke von 2,9 Mio. Euro.

Im HSK hat die Stadt Plettenberg Kürzungen von Zuschüssen und weiteren Aufwendungen um 25 Prozent vorgenommen. Aufgrund der fortdauernden Defizite im Haushalt wurde für die Folgejahre daran festgehalten. Diese Einsparungen sind – nicht nur bei den Transferaufwendungen, sondern auch bei weiteren Aufwandspositionen – von den seit 2011 eingetretenen Entwicklungen aufgezehrt worden. Auf den kommunalen Steuerungstrend weiter unten wird hingewiesen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem festgestellten Konsolidierungserfordernis (4,4 Mio. Euro) und dem Planergebnis 2017 (-2,9 Mio. Euro) in Höhe von rund +1,5 Mio. Euro im Wesentlichen zusammensetzt. Dabei sind gegenläufige Entwicklungen erkennbar, die sich weitgehend kompensieren.

## Vergleich strukturelles Ergebnis 2010 und Planergebnis 2017 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2010	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern (4013) *	22.040	30.596	8.557	4,8
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (402) *	12.148	15.921	3.773	3,9
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	12.266	13.079	813	0,9
<b>Aufwendungen</b>				
Steuerbeteiligungen (534) *	3.811	5.017	-1.206	4,0
Allgemeine Umlagen (Kreisumlage) *	16.621	20.250	-3.629	2,9
Personalaufwendungen (50)	15.500	17.270	-1.770	1,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (52)	14.354	15.538	-1.184	1,1
sonstige Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage inkl. Solidaritätsumlage)	8.145	11.866	-3.721	5,5

\*) beim strukturellen Ergebnis 2010 handelt es sich bei diesen Positionen um den Mittelwert der Jahre 2007 bis 2010

### Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer trägt mit 8,5 Mio. Euro maßgeblich zur Verbesserung der Haushaltslage bis 2017 bei. Dabei stützt sich die Planung der Stadt Plettenberg ab 2014 auf die Orientierungsdaten des Landes. Die Orientierungsdaten stellen eine landesweite durchschnittliche Erwartungshaltung dar, die von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig ist. Sie geben nur Anhaltspunkte für die individuelle Finanzplanung und können geändert werden, wenn es konkrete Anlässe gibt. Eine Anpassung an die für die Stadt Plettenberg örtlich zu erwartenden Entwicklungen wurde nicht vorgenommen. Inwieweit die aktuelle Vermarktung des Gewerbegebietes Osterloh-West und die beabsichtigte Erweiterung die geplanten Gewerbesteuererwartungen unterstützen werden, bleibt abzuwarten. Zudem besteht nicht immer ein direkter Zusammenhang zwischen der Ausweisung von neuen Gewerbegebieten und steigenden Gewerbesteuererträgen, da die Auslastung neu ausgewiesener Gewerbegebiete Unsicherheiten unterliegt. Die Planung der Gewerbesteuererträge erfolgt jeweils auf den Werten des Vorjahres, insofern bestehen die jeweiligen Risiken auch im mittelfristigen Planungszeitraum.

Insgesamt werden von 2010 bis 2017 zusätzlich 40 Prozent an Ertragssteigerungen in der Gewerbesteuer dargestellt. Im Risikoszenario wird dieser Sachverhalt exemplarisch aufgegriffen, da in dieser Ertragskomponente ein erhebliches Risiko für den städtischen Haushalt liegt.

#### → Feststellung

Die geplanten Ertragssteigerungen bei der Gewerbesteuer unterliegen Risiken mit erheblicher Auswirkung auf die Haushaltssituation.

## **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern**

Die Anteile der Stadt Plettenberg an der Umsatz- bzw. der Einkommenssteuer sowie die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt Plettenberg nicht gesteuert werden. Die Steigerungen beruhen ebenfalls auf den Orientierungsdaten des Landes.

## **Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte**

Die Steigerung der Benutzungsgebühren und der Erträge aus Sonderposten für Beiträge und den Gebührenaussgleich steigen im Betrachtungszeitraum nicht gleichmäßig an. Vielmehr wird in den Jahren 2012 – 2014 eine Steigerung jeweils zwischen 1,4 und 1,7 Prozent geplant, die maßgeblich auf erhöhten Ertragsbuchungen aus den Sonderposten zum Gebührenaussgleich beruhen. Diese Ertragsbuchungen sind nicht finanzwirksam, d. h. sie bewirken keinen Geldmittelzufluss. Im Planungszeitraum 2014 bis 2017 betragen die Steigerungen durchschnittlich 0,6 Prozent jährlich und sind damit unauffällig.

## **Allgemeine Umlagen (Kreisumlage)**

Die Kreisumlage entwickelt sich grundsätzlich entsprechend der jeweiligen Steuerkraft im Referenzzeitraum. Die Stadt Plettenberg hat für die jeweiligen Planjahre die Steuerkraft im Referenzzeitraum (Umlagegrundlagen) sowie die jeweils bekannten Hebesätze des Märkischen Kreises berücksichtigt. Für die Jahre der mittelfristigen Finanz- und Ergebnisplanung wird wegen der Hebesatzentwicklung von keiner weiteren Steigerung der Kreisumlage ausgegangen, obwohl die Realsteuererträge um jährlich drei Prozent ansteigen. Der Haushaltsplan 2014 des Märkischen Kreises weist in den Jahren 2015 – 2017 eine wertmäßige Steigerung der Kreisumlage (Kreisumlagebedarf) insgesamt von durchschnittlich 2,1 Prozent aus. Aufgrund stärker steigender Umlagegrundlagen wird der Hebesatz der Kreisumlage sinken.

### **→ Feststellung**

Im mittelfristigen Planungszeitraum 2015 bis 2017 ist nur eine leichte Steigerung der Kreisumlage eingeplant, obwohl sowohl die Steuerkraft der Stadt Plettenberg als auch der geplante Umlagebedarf des Märkischen Kreises ansteigen. Die Haushaltsplanung der Stadt Plettenberg berücksichtigt diese Entwicklung nicht vollständig.

Ein weiteres Risiko für die Kreisumlage liegt in der Landschaftsumlage. Diese könnte aufgrund der perspektivisch steigenden Eingliederungshilfen ansteigen und über die Kreisumlage die Stadt Plettenberg zusätzlich belasten. Dies tritt dann ein, wenn keine anderen Kostenträger die Eingliederungshilfe zukünftig übernehmen sollten. Die Entwicklung der Kreisumlage insgesamt hängt vom Gesamtbedarf des Kreises ab. Welchen Anteil die Stadt Plettenberg daran zu tragen hat, ist auch von der jeweiligen Steuerkraft aller kreisangehörigen Kommunen abhängig. Entwickeln sich alle diese Faktoren ungünstig, so wird die Stadt Plettenberg ein erneutes HSK voraussichtlich nicht vermeiden können. Im Risikoszenario wird eine belastende Entwicklung der Kreisumlage exemplarisch aufgegriffen, da hier ein erhebliches Risiko für den städtischen Haushalt liegt.

## **Personalaufwendungen**

Die Personalaufwendungen steigen laut Planung von 2010 bis 2017 um rd. elf Prozent bzw. 1,8 Mio. Euro an. Während die Personalaufwendungen für die Jahre 2011 bis 2014 konkret geplant

wurden, werden für den jeweiligen Ergebnis- und Finanzplanungszeitraum die Empfehlungen des Orientierungsdatenerlasses mit ein Prozent Steigerung zu Grunde gelegt. Diese konnten in 2010 unter den Restriktionen der haushaltslosen Zeit eingehalten werden und sind für 2011 bis 2012 ebenfalls so geplant. Für die Folgejahre 2013 und 2014 sind Steigerungen von 3,3 bzw. 2,6 Prozent geplant. Ab 2015 geht die Stadt Plettenberg in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung von ca. einem Prozent Steigerung aus. Die Entwicklung in den Planjahren 2011 – 2014 belegt, dass eine einprozentige Steigerung i. d. R. nicht den tatsächlichen Entwicklungen entspricht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Plettenberg stellt die zu erwartende Personalaufwandsentwicklung im mittelfristigen Planungszeitraum unzureichend dar.

Die geplanten Personalaufwendungen können nur aufgrund konkreter Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich erreicht werden, da sich die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen z. B. nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die Jahre 2013 – 2016 im Bereich von rund drei Prozent jährlich bewegen werden. Ein entsprechendes Personalaufwandskonzept zur Begrenzung der Personalaufwendungen besteht bei der Stadt Plettenberg nicht. Zurzeit muss bei freiwerdenden Stellen jeweils von Wiederbesetzungen ausgegangen werden. In der Planung der Personalaufwandsentwicklung wird damit nicht die realistisch zu erwartende Entwicklung abgebildet. Es besteht ein entsprechendes Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung, das ebenfalls im Risikoszenario exemplarisch aufgezeigt wird.

→ **Empfehlung**

Die mittelfristige Planung der Personalaufwendungen sollte auf der Grundlage eines Personalaufwandskonzeptes basieren. Wenn die ausgewiesene Steigerung von einem Prozent jährlich tatsächlich erreicht werden soll, sind Einsparungen erforderlich.

Ein Konzept sollte die von der GPA NRW dargestellten demografischen Aspekte, die bei den Beschäftigten der Stadt Plettenberg zu erwarten sind berücksichtigen.<sup>5</sup>

### **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen werden wie die Personalaufwendungen im mittelfristigen Planungszeitraum ebenfalls mit einem Prozent Steigerung jährlich eingeplant (2015 - 2017). Der geplante Verlauf dieser Aufwendungen ist für die Jahre 2011 bis 2014 uneinheitlich und belegt wie bei den Personalaufwendungen, dass die tatsächliche Entwicklung i. d. R. höhere Steigerungen erwarten lässt. Die rechnerische jährliche Veränderung fällt aufgrund einer vorgesehenen Reduzierung der Aufwendungen für Gebäudeunterhaltung ab 2015 relativ gering aus (+1,1 Prozent).

Auch hier liegen Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände im Bereich von drei Prozent für die Jahre 2013 bis 2016 vor. Daher besteht ebenfalls ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung, das von der GPA NRW im Risikoszenario exemplarisch berücksichtigt wird. Für

<sup>5</sup> vgl. Teilbericht Demografie

eine Begrenzung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen bietet sich ein entsprechendes Konzept wie bei den Personalaufwendungen an.

### **sonstige Transferaufwendungen**

Die sonstigen Transferaufwendungen sind in ihrer Entwicklung von der Solidaritätsumlage geprägt, die für 2017 mit 1,75 Mio. Euro eingeplant ist. Auch dieser Wert ist grundsätzlich mit Risiken behaftet, da die gesetzlich festgelegte Obergrenze damit noch nicht erreicht wird. Darüber hinaus treten bis 2017 zusätzliche zwei Millionen Euro an Verschlechterungen bei den übrigen Zuweisungen und Zuschüssen ein. Zur Entwicklung des Haushaltes außerhalb der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich wird auf den kommunalen Steuerungstrend weiter unten hingewiesen.

#### **→ Feststellung**

In verschiedenen Ertrags- und Aufwandspositionen ergeben sich für die Haushaltswirtschaft der Stadt Plettenberg im mittelfristigen Finanz- und Ergebnisplanungszeitraum erhebliche Risiken.

#### **→ Empfehlung**

Für die mittelfristige Finanz- und Ergebnisplanung sollte die Stadt Plettenberg ihre Vorgehensweise überprüfen und realistischer gestalten.

## Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

### Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

### NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2010

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Plettenberg
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	67,2	132,2	92,5	87,6
Eigenkapitalquote 1	9,3	60,9	38,6	49,7
Eigenkapitalquote 2	33,6	84,6	64,8	78,6
Fehlbetragsquote	0,3	44,4	7,5	5,6
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	21,0	56,1	38,4	43,4
Abschreibungsintensität	0,8	15,7	9,1	9,7
Drittfinanzierungsquote	17,2	95,4	49,0	43,2
Investitionsquote	33,0	258,6	87,1	48,7
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	66,2	102,1	89,1	94,5
Liquidität 2. Grades	8,2	563,1	101,7	90,4
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	2	383	98	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	20,3	7,0	2,6
Zinslastquote	0,1	18,9	3,1	0,9
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	34,0	71,9	52,7	51,9
Zuwendungsquote	3,3	31,1	17,8	13,1
Personalintensität	10,9	27,0	20,4	22,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,3	26,9	17,3	21,1
Transferaufwandsquote	34,2	56,3	43,4	40,4

### Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2010

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Plettenberg
Jahresergebnis	-817	943	-160	-302
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-493	423	-69	-49
Gesamtverbindlichkeiten	502	5.290	2.376	1.939
Allgemeine Deckungsmittel	930	1.723	1.150	1.224

### Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die sinkende Eigenkapitalausstattung erfordert eine nachhaltige Konsolidierung der Haushaltswirtschaft. Dies gilt, obwohl sich das Eigenkapital interkommunal überdurchschnittlich positioniert. Der Handlungsbedarf ergibt sich auch aus dem Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit.

Die langjährig gute Haushaltssituation hat zum Aufbau von hohen Leistungsstandards und gleichzeitigen Entlastungen der Bürger bei Gebühren, Beiträgen und Steuern geführt. Diese Möglichkeiten des städtischen Haushaltes sind nicht mehr vorhanden.

### **Vermögenslage**

Die Investitionsquote zeigt auf, dass trotz z. B. der Investitionen im Straßenbau ein Werteverzehr eingetreten ist. Insbesondere der hohe Anlagenabnutzungsgrad der Wirtschaftswege lässt kurzfristige Reinvestitionen erwarten.

### **Finanzlage**

Eine hohe Liquidität zum Eröffnungsbilanzstichtag ermöglichte bislang den weitgehenden Verzicht auf Kredite insgesamt und führt zu insgesamt geringen Zinslasten. Die fehlende Selbstfinanzierungskraft aus laufender Verwaltungstätigkeit in 2009 und 2010 reduziert die vorhandene Liquidität (s. u. Schulden- und Finanzlage). Liquiditätskredite werden zukünftig zumindest temporär erforderlich werden. Da auch Investitionskredite eingeplant sind, steigen die Verbindlichkeiten perspektivisch an.

### **Ertragslage**

Die Jahresergebnisse je Einwohner 2009 und 2010 liegen im Vergleich im ersten Quartil (schlechtestes Viertel der Vergleichskommunen). Die Ertragslage ist durch hohe Werte bei Personal- und Sach- und Dienstleistungsaufwendungen belastet. Die Netto-Steuerquote und damit die allgemeinen Deckungsmittel steigen insbesondere durch die Gewerbesteuer weiter an. Gleichzeitig werden Ertragsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft.

Die Haushaltssituation stellt sich wie folgt dar:

- NKF-Einführung erfolgte zum 1. Januar 2009.
- In 2009 wurden rd. 90 Prozent der Ausgleichsrücklage verbraucht (Reduzierung des Eigenkapitals um rd. 15,7 Mio. Euro).
- Die Ausgleichsrücklage wurde in 2010 vollständig verbraucht und die allgemeine Rücklage um rd. fünf Mio. Euro reduziert.
- Das für 2010 - 2014 aufzustellende HSK war nicht genehmigungsfähig (haushaltslose Zeit); die HSK-Fortschreibung in 2011 wurde genehmigt.
- In der Haushaltsplanung 2014 kann kein Haushaltsausgleich dargestellt werden; der Eigenkapitalverbrauch setzt sich in der mittelfristigen Ergebnisplanung fort.
- Das strukturelle Ergebnis 2010 weist einen Konsolidierungsbedarf i. H. v. 4,4 Mio. Euro aus, der zusätzlich zur Solidaritätsumlage (ab 2014) zu erbringen ist; entsprechender Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung ist vorhanden.
- Von 2009 bis 2017 findet ein Werteverzehr von rund 52,8 Mio. Euro statt (rd. ein Drittel des Eigenkapitals in der Eröffnungsbilanz).

- Verbesserungen in den Planungen fundieren maßgeblich auf Ertragssteigerungen im Bereich der Gewerbesteuer, die schwankungsanfällig und damit risikobehaftet sind.
- Weitere Risiken bestehen in der Planung durch die Verwendung von Orientierungsdaten, die die realistisch zu erwartende Entwicklung der jeweiligen Aufwendungen nicht wiedergeben.
- Von 2013 bis 2016 fehlt die Selbstfinanzierungskraft, was die noch vorhandene Liquidität weiter reduziert.

### **KIWI-Bewertung**

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

## Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

### Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Entwicklung der Gewerbesteuer unterliegt Risiken	Strukturelle Haushaltssituation
mittelfristig geplante Personalaufwendungen mit Steigerungen von einem Prozent jährlich problematisch – genauso Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko in der geplanten Entwicklung der Kreisumlage	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen im Kanalvermögen	Gebühren (Abwasserbeseitigung)
Risiko kurzfristiger Reinvestitionsbedarfe	Vermögenslage (Straßen)

### Risikoszenario

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

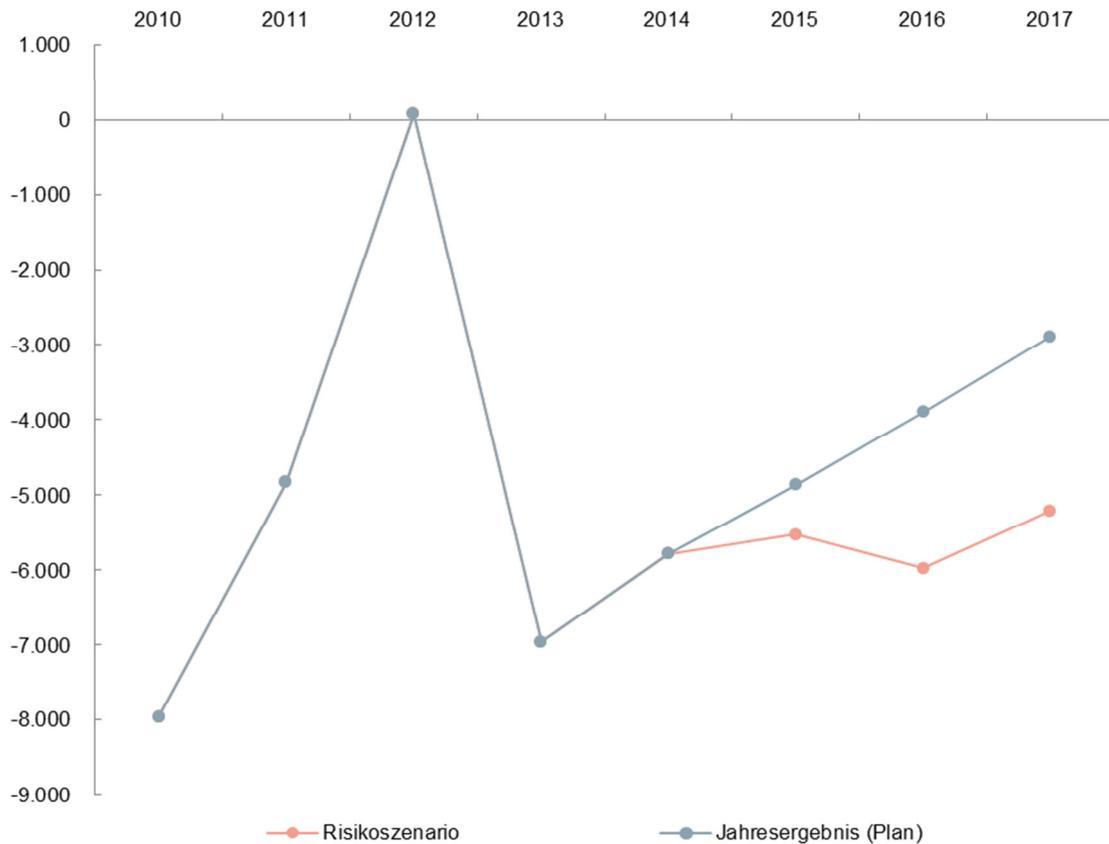
Das folgende Risikoszenario soll verdeutlichen, welche Auswirkungen einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten. Die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Berechnungen und Darstellungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune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

Die GPA NRW erkennt das Risiko, dass die erwartete Ertragssteigerung in der Gewerbesteuer in dieser Größenordnung nicht erreicht wird. In Verbindung mit weiteren Aufwandsrisiken wie der Kreisumlage, den Personalaufwendungen und den Dienst- und Sachleistungsaufwendungen wird deutlich, dass die Planergebnisse bereits bei Eintreten einzelner Risiken gefährdet sind. Um die möglichen Auswirkungen der beschriebenen Risiken auf die Haushaltssituation der Stadt Plettenberg zu verdeutlichen, werden im Folgenden wesentliche Risikoaspekte exemplarisch bewertet und den bis 2017 geplanten Jahresergebnissen gegenübergestellt. Die Berechnungsgrundlagen für das Risikoszenario wurden der Stadt Plettenberg zur Verfügung gestellt. In der dadurch entstehenden Lücke wird deutlich, welche Anstrengungen zum Haushaltsausgleich durch Eintreten der beispielhaft bewerteten Risiken zusätzlich erforderlich werden könnten.

### Risikoszenario bis 2017 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Verschlechterung
Gewerbesteuer	Begrenzung der Steigerung auf +0,5 Prozent in 2016 ; Steigerung 2017 gem. Planung	30.015	30.596	581
Personalaufwendungen	2015 und 2016 +3,0 Prozent; 2017 +1,0 Prozent	17.954	17.270	684
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	2016 und 2017 +3,0 Prozent Steigerung (statt +1,0 Prozent)	16.276	15.538	738
Kreisumlage	jährliche Steigerung von 1,5 Prozent in 2015 - 2017 (Basis 2014)	20.563	20.250	313
<b>Gesamtsumme</b>		<b>85.971</b>	<b>83.655</b>	<b>2.316</b>

### Haushaltsplanung und Risikoszenario 2010 - 2017 in Tausend Euro



2010 Ist-Ergebnis, danach Planwerte

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte im Rahmen ihrer strategischen Haushaltssteuerung individuelle Risikoabschätzungen vornehmen und bewerten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der von der GPA NRW exemplarisch genannten Risiken.

Auf dieser Grundlage ist zu ermitteln, inwieweit einzelne Risiken abgemildert werden können und ob entsprechende Maßnahmen sinnvoll und wirtschaftlich vertretbar sind.

→ **Empfehlung**

Zur Risikominimierung sollten strukturell wirksame und von der Stadt Plettenberg unmittelbar beeinflussbare Ertragssteigerungen sowie Aufwandsreduzierungen herangezogen werden, um den Haushaltsausgleich zu erreichen.

Nicht alle Risiken werden sich in der dargestellten Höhe realisieren, zudem werden an anderen Stellen gegebenenfalls auch bessere Entwicklungen als geplant eintreten. Im Regelfall ist es daher nicht notwendig, für die von der Stadt ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen.

Ohne Maßnahmen zur Risikoreduzierung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steueranhebungen zur Vermeidung weiterer Werteverluste reagiert werden kann. Zudem kann mit der Realisierung einzelner Risiken erneut die rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK gem. § 76 GO entstehen. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil einer nachhaltigen eigenverantwortlichen Haushaltswirtschaft.

**Haushaltskonsolidierung**

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

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

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

**Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick**

Konsolidierungsmöglichkeiten	Berichtsabschnitte
Aufstellung eines Personalaufwandskonzepts zur Reduzierung der Personalaufwandssteigerungen bzw. Einhaltung der geplanten Steigerungen	Strukturelle Haushaltssituation
systematische Aufgabenkritik in Zusammenarbeit mit politischen Gremien	Haushaltskonsolidierung
KAG-Satzung um Wirtschaftswege ergänzen sowie Anhebung der prozentualen Anteile der Beitragspflichtigen (Straßenbaubeiträge)	Beiträge
der Zinssatz für die kalkulatorische Verzinsung in den Gebührenhaushalten bietet Konsolidierungsmöglichkeiten	Gebühren
Refinanzierung der Straßenreinigung erhöhen	Gebühren

Konsolidierungsmöglichkeiten	Berichtsabschnitte
effiziente und wirtschaftlichere Flächennutzung durch Einführung eines Portfoliomanagements	Gebäudeportfolio
Gewinnabführungsverträge mit AquaMagis anstreben	Vermögenslage (Finanzanlagen)
Anhebung der Hebesätze für die Realsteuern	Steuern
Anhebung der sonstigen Steuern	Steuern

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

Es bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Die Stadt Plettenberg kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erhalten. In diesen Fällen muss jedoch durch Kompensationsmaßnahmen an anderer Stelle ein strukturell ausgeglichener Haushalt sichergestellt werden. Soweit Einsparungen an anderen Stellen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Im Rahmen einer systematischen Aufgabenkritik können z. B. Personaleinsparungen in Verbindung mit der zu erwartenden Personalfuktuation frühzeitig diskutiert und entschieden werden. Geringere Personalressourcen führen ggf. auch zu spürbaren Leistungseinschränkungen. Gleiches gilt für Beschränkungen bei Zuschüssen oder bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Wegen dieser Außenwirkung empfiehlt sich ein langfristiges Konsolidierungskonzept auf der Basis einer systematischen Aufgabenkritik.

→ **Empfehlung**

Wegen der möglichen Außenwirkung von Konsolidierungsmaßnahmen empfiehlt es sich, eine systematische Aufgabenkritik in Zusammenarbeit mit dem Rat der Stadt vorzunehmen.

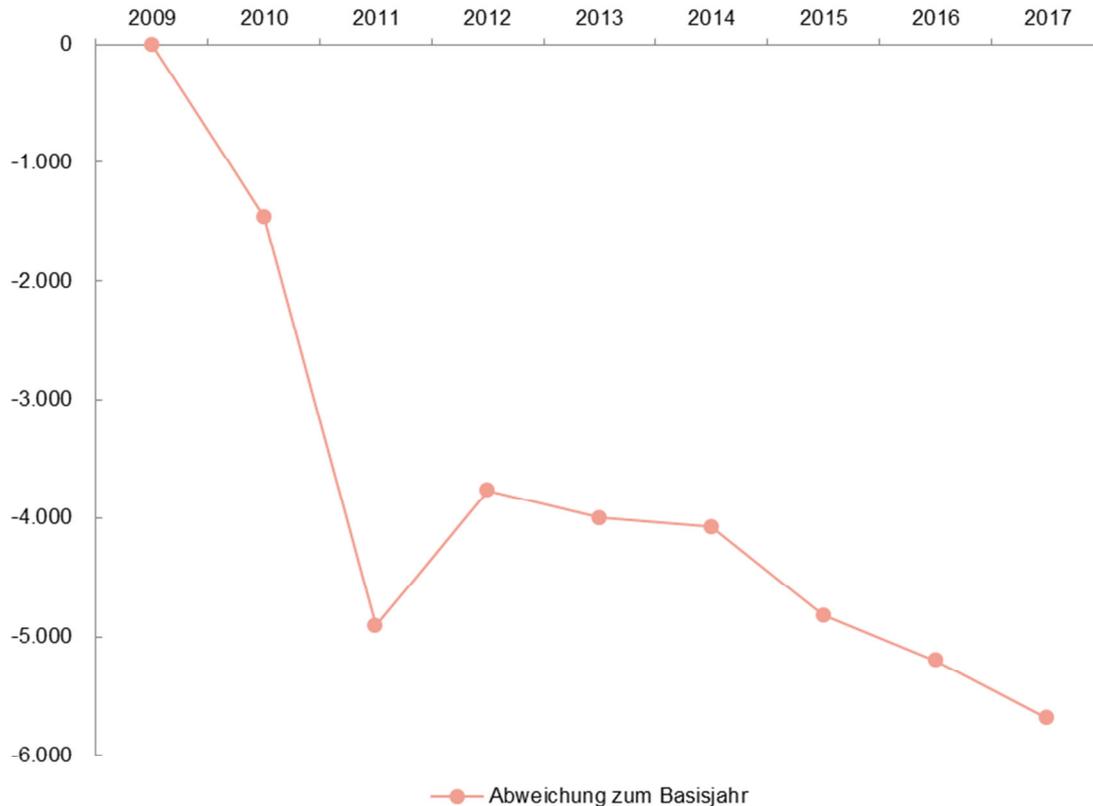
**Kommunaler Steuerungstrend**

Die Schwankungen der Jahresergebnisse werden wesentlich durch die bei der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich (inkl. Solidaritätsumlage) bestimmt. Dadurch werden im Zeitreihenvergleich der Jahresergebnisse die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und damit auch die Ergebnisse notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr transparent – der „kommunale Steuerungstrend“ wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen und analysieren zu können, werden die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich sowie um sonstige wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, bereinigt. Als Sondereffekte waren in 2010 der um 0,7 Mio. Euro erhöhte Gewinnanteil der Sparkasse sowie die außerordentlichen Aufwendungen für die Zeppeleschule zu berücksichtigen. In 2012 waren die einmalige Gewinnausschüttung der AquaMagis Plettenberg GmbH (rd. 0,4 Mio. Euro) sowie erhebliche Erträge aus Sonderposten für den Gebührenausgleich im Rettungsdienst (rd. 0,6 Mio. Euro) zu bereinigen. Ausgehend vom Basisjahr

2009 zeigt die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse den Steuerungstrend der Stadt Plettenberg bis 2017.

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



bis 2010 Istwerte, ab 2011 Planwerte

Ausgehend vom Basisjahr 2009 zeigt sich eine durchgängig weitere Verschlechterung in den außerhalb der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich geplanten Erträgen und Aufwendungen. Im Eckjahrevergleich verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um rd. 5,7 Mio. Euro (durchschnittlich ca. 0,6 Mio. Euro im Jahr).

Die aus dem im HSK festgelegten und aktuell fortgeführten Einsparungen bei den Zuschüssen wirken sich nicht erkennbar aus. Zusätzlich sind die bereits angesprochenen Planungsaspekte in den Personal- und Sach- und Dienstleistungsaufwendungen nicht berücksichtigt.

Die Verbesserungen im Haushalt stützen sich im Wesentlichen auf die bereinigten Ertragsgrößen wie z. B. die Gewerbesteuer. Die damit in Zusammenhang stehenden Aufwandsgrößen (Kreisumlage, Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit) sind ebenfalls nicht berücksichtigt.

#### → **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend zeigt von 2010 bis 2017 eine durchgängige Verschlechterung von rd. 5,7 Mio. Euro. Dies entspricht den zusätzlichen Haushaltsbelastungen, die au-

Berhalb der von uns vorgenommenen Bereinigungen von der Stadt Plettenberg eingeplant wurden. Konsolidierungstendenzen sind darin nicht erkennbar.

Nach den Planungen der Stadt Plettenberg tritt zwischen dem Jahresergebnis 2010 und dem Planergebnis 2017 dennoch eine Verbesserung von rd. 5,1 Mio. Euro ein. Maßgeblich beruhen diese Planungen auf der risikobehafteten Gewerbesteuerentwicklung. Der erforderliche Haushaltsausgleich wird nicht erreicht. Auf unsere Analyse der Planung bis 2017 bzw. zum Haushaltsausgleich wird hingewiesen.

## Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur anteiligen Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Mit den entsprechenden Normen des Baugesetzbuches (BauGB) und des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG) verpflichtet der Gesetzgeber die Bürger sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Durch eine teilweise Refinanzierung der Investitionen über die Grundstückseigentümer wird der kommunale Haushalt entlastet, indem die als Sonderposten passivierten Beiträge analog zu den Abschreibungen der jeweiligen Investition ertragswirksam aufgelöst werden. Inwieweit davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2009	2010
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	469	500
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.410	2.415
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	19,5	20,7

Ist- Daten der Jahresergebnisse

Im interkommunalen Vergleich liegt die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen der Stadt Plettenberg deutlich unterhalb des Mittelwertes, der in den Vergleichsjahren Werte von 34 bzw. 33 Prozent aufweist.

Dagegen kann die Quote zwischen Investitionsauszahlungen und Beitragseinzahlungen ein Indiz dafür sein, wie sich die Höhe der Sonderposten voraussichtlich zukünftig entwickeln wird.

## Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	569	485	642	527	967	1.002	432	1.407	242
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	3.352	1.076	5.889	4.906	9.394	9.062	5.952	3.817	3.007
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	673	155	160	1.510	510	210	160	160	160
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	14,1	39,4	10,6	8,2	9,8	10,8	7,1	35,4	7,6

bis 2010 Ist-Daten, danach Plandaten

Im Durchschnitt werden im gesamten Zeitraum rd. 16 Prozent der Investitionsauszahlungen im Straßenbau durch Beitragseinzahlungen refinanziert. Demnach sind gut 84 Prozent der Bauinvestitionsauszahlungen durch die Stadt Plettenberg zu tragen. Dies gilt sowohl liquiditätsmäßig im Jahr der Investition, als auch aufwandswirksam langfristig in Form der nicht refinanzierten Abschreibungen. Die GPA NRW erkennt keine perspektivische Verbesserung der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen. In den Jahren 2007 bis 2012 erreichen die mittleren kreisangehörigen Städte in NRW durchschnittlich 33 Prozent beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen.

### → Feststellung

Die Stadt Plettenberg weist im langfristigen Vergleich eine geringe Refinanzierungsquote ihrer Investitionsauszahlungen im Straßenbau aus. Entsprechend wird der Haushalt durch die Abschreibungen auf das Straßennetz stärker als in anderen Kommunen langfristig belastet.

### Erschließungsbeiträge nach dem BauGB

Die Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB setzt die rechtlich zulässige Höchstgrenze von 90 Prozent umlagefähigem Aufwand um und folgt hinsichtlich der Herstellungsmerkmale (Verweis auf das Bauprogramm) der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

Im Zusammenhang mit der Abrechnung der Erschließungsbeiträge besteht die Möglichkeit, Vorfinanzierungsinstrumente, wie z.B. Vorausleistungen oder Ablösungen zu nutzen. Diese führen zu einer zeitnahen Abrechnung. Die Stadt Plettenberg setzt das Vorfinanzierungsinstrument der Vorausleistungen ein, Ablösungsvereinbarungen werden nicht getroffen.

### Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Auch bei den Straßenbaubeiträgen greifen wir auf die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes als Referenz zurück. Die Stadt Plettenberg lässt die erforderlichen Bauprogramme nach Anhörung der Anwohner durch den Rat beschließen. Die Bauprogramme beinhalten als Herstellungsmerkmale sowohl die räumliche Ausdehnung der Baumaßnahme als auch die bauliche Ausführung.

Grundsätzlich orientiert sich die Satzung der Stadt Plettenberg an der Mustersatzung. Dies gilt auch für den Anlagenbegriff (im Bereich der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze). Es ist dennoch festzustellen:

- die Satzung der Stadt Plettenberg enthält keine Ermächtigungsgrundlage zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen für Wirtschaftswege, die den höchsten Anlagenabnutzungsgrad der Straßen ausweisen<sup>6</sup>
- die prozentualen Anteile der Beitragspflichtigen orientieren sich am unteren Rahmen der Mustersatzung

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, zukünftig Beiträge für die Wirtschaftswege zu erheben.

Darüber hinaus empfehlen wir die Erhöhung der prozentualen Anteile der Beitragspflichtigen als langfristiges Potenzial zur Entlastung des Haushaltes.

Aufgrund der Orientierung der Stadt Plettenberg am unteren Rahmen der beitragspflichtigen Anteile der Grundstückseigentümer können sich bei einer Neuausrichtung künftige Einnahmepotenziale ergeben. Wir haben die im Finanzplan veranschlagten beitragsrelevanten Maßnahmen betrachtet und die Beitragseinnahmen unter Zugrundelegung des jeweiligen Höchstanteils alternativ dargestellt. Diese Werte basieren auf den Kalkulationen und stellen lediglich eine mögliche Größenordnung für zukünftige Straßenbaubeiträge dar.

<sup>6</sup> vgl. die Ausführungen zur Vermögenslage (S. 39)

## Potenzialberechnung Beiträge nach KAG

	2013	2014	2015	2016
<b>Voraussichtliche Straßenbaubeiträge nach den Beitragssätzen gemäß Satzung der Stadt Plettenberg</b>				
Brachtweg	350.000			
Rittershaus-/EMA-Str.	200.000			
Baddinghagener Weg		75.000		
Bülter Weg		80.000		
Kaiserstraße		240.000		
Immecker Weg				165.000
<b>Summe</b>	<b>550.000</b>	<b>395.000</b>		<b>165.000</b>
<b>Mögliche Straßenbaubeiträge bei Zugrundelegung des jeweiligen Beitragshöchstsatzes der Mustersatzung</b>				
Brachtweg	730.000			
Rittershaus-/EMA-Str.	450.000			
Baddinghagener Weg		155.000		
Bülter Weg		128.000		
Kaiserstraße		500.000		
Immecker Weg				330.000
<b>Summe</b>	<b>1.180.000</b>	<b>783.000</b>		<b>330.000</b>
<b>Potenzial</b>	<b>630.000</b>	<b>388.000</b>		<b>165.000</b>

Während die Ergebnisrechnung nur langfristig entlastet würde, bedeutet ein erhöhter Geldzufluss durch Beiträge eine direkte Liquiditätsverbesserung für die Stadt Plettenberg. Damit würde der perspektivische Bedarf an Liquiditätskrediten reduziert werden.

Darüber hinaus haben wir exemplarisch durch die Beitragsabteilung der Stadt Plettenberg eine Alternativberechnung für die bereits abgeschlossene Baumaßnahme an der Uhlandstraße durchführen lassen. Hier wurden satzungsgemäß bei 155.000 Euro umlagefähigem Aufwand 50.000 Euro auf die Grundstückseigentümer umgelegt. Bei einer Orientierung an den Höchstgrenzen der Mustersatzung hätten für diese Maßnahme 108.000 Euro beitragsfähig umgelegt werden können. Dies hätte allein für die bereits abgerechnete Baumaßnahme an der Uhlandstraße ein Potenzial von 58.000 Euro bedeutet.

## Gebühren

### kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals

Zum Zeitpunkt der letzten Prüfung durch die GPA NRW in 2009 wurde ein einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz von 6,5 Prozent angewandt. Die Stadt Plettenberg nimmt seit dem Kalkulationsjahr 2010 in Anlehnung an das Grundsatzurteil des OVG Münster<sup>7</sup> eine jährliche Anpassung

<sup>7</sup> OVG Nordrhein-Westfalen Urteil vom 5. August 1994 - 9 A 1248/92

des kalkulatorischen Zinssatzes nach dem Durchschnitt der letzten 40 Jahre vor dem Kalkulationsjahr vor. Grundlage ist der maßgebliche Vergleichsmaßstab der Rechtsprechung. Dies führt bereits zu jährlich sinkenden kalkulatorischen Zinssätzen. Für das Jahr 2014 wurde für die kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals ein einheitlicher Zinssatz i. H. v. 5,9 Prozent angesetzt. Mit dieser zulässigen Vorgehensweise werden die Gebührenzahler entlastet.

Im letzten OVG-Urteil<sup>8</sup> wurde der langfristige Durchschnittszeitraum für die Betrachtung ab 1955 bis zum aktuellen Zeitpunkt berücksichtigt. In Fortführung dieser Betrachtung bis einschl. August 2013 (Monatsbasis) errechnet die GPA NRW für den Kalkulationszeitraum 2014 einen maximalen kalkulatorischen Zinssatz von 6,72 Prozent (6,22 zzgl. 0,5 Prozent Pufferzuschlag).

→ **Feststellung**

Der maximal zulässige Zinssatz für die kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals wird von der Stadt Plettenberg nicht ausgeschöpft. Eine Beibehaltung des kalkulatorischen Zinssatzes i. H. v. 6,5 Prozent wäre auch in 2014 noch zulässig gewesen.

Im Vergleich zu dem in 2009 angewandten kalkulatorischen Zinssatz ergeben sich damit bei den Gebührenhaushalten Abwasser und Friedhöfe Ertragspotenziale, die im Rahmen der jeweiligen Rechtsprechung zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte die rechtlich möglichen Potenziale bei der kalkulatorischen Verzinsung in ihre Konsolidierungsüberlegungen einbeziehen.

## Stadtentwässerung

Der Gebührenhaushalt Stadtentwässerung wird im Kernhaushalt der Stadt Plettenberg als eigenes Produkt abgebildet.<sup>9</sup> Die zum Bilanzstichtag 01.01.2009 ausgewiesenen Wertansätze für Vermögensgegenstände aus der Gebührenkalkulation wurden im Rahmen des § 56 Abs. 4 GemHVO vereinfachend in die Eröffnungsbilanz der Stadt Plettenberg übernommen.

Ausweislich der Gebührenkalkulation für 2013 wurde mit Abschreibungssätzen von 1,1 Prozent (90 Jahre Nutzungsdauer) bzw. 2,0 Prozent (50 Jahre Nutzungsdauer) kalkuliert.

Die veranschlagte Nutzungsdauer von 90 Jahren für bestimmte Vermögensgegenstände im Kanalvermögen entspricht weder der NKF-Rahmentabelle noch den eigenen Bewertungsrichtlinien der Stadt Plettenberg, die jeweils eine Spannweite von 50 bis 80 Jahren vorsehen.

Wird ein Kanal (oder ein relevantes/bilanziertes Teilstück) vor Ablauf der angesetzten planmäßigen Nutzungsdauer abgängig oder durch einen neuen Vermögensgegenstand ersetzt, so ist in Höhe des Restwertes eine außerordentliche Abschreibung vorzunehmen, die zu Aufwendungen im Haushalt der Stadt führen und damit das Jahresergebnis belasten. Eine Berücksichtigung der außerordentlichen Abschreibung in der Gebührenkalkulation ist nicht zulässig. Dies ist umso wahrscheinlicher, je länger die Nutzungsdauern kalkuliert werden.

<sup>8</sup> OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. April 2005 - 9 A 3120/03

<sup>9</sup> Produktbereich 053 Ver- und Entsorgung, Produkt 053 538 001 Stadtentwässerung

→ **Feststellung**

In der sehr langen Nutzungsdauer von 90 Jahren sieht die GPA NRW ein Risiko für den städtischen Haushalt, da vorzeitige Abgänge den Haushalt außerplanmäßig belasten können.

Diesem Risiko sollte die Stadt durch die Anpassung der Nutzungsdauern an die tatsächlich eintretende Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände im Stadtgebiet begegnen. Seitens der Rechtsprechung werden Nutzungsdauern für Anlagegüter akzeptiert, die von mehr als 50 Prozent der Vermögensgegenstände erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte prüfen, welche Nutzungsdauer die Vermögensgegenstände mehrheitlich tatsächlich erreichen. Entsprechend sollten die Nutzungsdauern für die Zukunft neu festgelegt werden.

Eine danach ggf. erforderliche Reduzierung von Gesamtnutzungsdauern führt zwangsläufig zu höheren Abschreibungen für die Restnutzungszeit und zu höheren Gebühren. Entsprechend sind auch die zugeordneten Zuschüsse und Beiträge aufzulösen. Eine Nachholung von insofern versäumten Abschreibungen kommt weder im Haushalt noch in der Gebührenkalkulation in Betracht. Mit Neufestlegung gleichen sich die Abschreibungssätze zwischen Haushalt und Gebührenkalkulation perspektivisch an. Weitere systematische Unterschiede zwischen Haushalt und Gebührenkalkulation können ergänzend nach Maßgabe der NKF-Handreichungen<sup>10</sup> tabellarisch erläutert werden.

Die GPA NRW empfiehlt, die Buchungssystematiken im NKF (städtischer Haushalt) und in der Gebührenkalkulation insgesamt anzunähern. Dies gilt insbesondere für die Darstellung und Buchung von Investitionszuschüssen und Beiträgen (sog. Sonderposten). In der Gebührenkalkulation für die Abwasserbeseitigung werden

- die Abwasserinvestitionspauschale mit 1,5 Prozent,
- die Ruhrverbandsbeteiligung mit 1,0 oder 2,0 Prozent sowie
- Beiträge pauschal mit 40 Prozent auf beitragspflichtige Entwässerungseinrichtungen

berücksichtigt. Diese entsprechen nicht den Abschreibungssätzen im Kanalvermögen. Sofern der Zuwendungsgeber die Auflösungshöhe der Zuwendung nicht explizit vorgeschrieben hat, sollten die genannten Zuwendungen, Zuschüsse und Beiträge entsprechend der Abnutzung des geförderten Vermögensgegenstandes verbraucht werden. Eine entsprechende Zuordnung musste für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz bereits gemäß § 43 Abs. 5 GemHVO erfolgen.

Die pauschale Berücksichtigung eines Beitragsanteils von 40 Prozent entspricht nicht den örtlichen Satzungsregelungen, die je nach Straßenart unterschiedliche Beitragssätze (ggf. reduziert durch die von der Stadt zu tragenden Kosten) vorsehen.

<sup>10</sup> vgl. Handreichungen 5. Auflage, Band III: Das Haushaltsrecht in der Gemeindehaushaltsverordnung, Ziffer 3.1.3.2 Die abgabenrechtlichen „Gebührenhaushalte“

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte die tatsächlich zu berücksichtigenden Beitragsätze feststellen und ihrer Gebührenkalkulation zugrunde legen.

## **Straßenreinigung**

Die Stadt Plettenberg hatte die Finanzierung der Sommerreinigung im Jahr 2007 zulässigerweise von Gebühren auf eine Finanzierung durch die Grundsteuern umgestellt. Dazu wurden in den Grundsteuern A und B ab 2007 je 15 Hebesatzpunkte zusätzlich erhoben. Dieses Mehraufkommen in den Grundsteuern deckt jedoch auch aktuell nur rd. ein Drittel der tatsächlichen Aufwendungen für die Straßenreinigung (Sommerreinigung und Winterdienst) ab. Gebühren für den Winterdienst wurden durchgängig nicht erhoben.

Im Haushaltsplan 2014 werden für das Produkt Straßenreinigung Aufwendungen i. H. v. 660.000 Euro veranschlagt. Davon sind rd. 145.000 Euro bereits durch die Hebesatzanpassungen in 2007 refinanziert. Berücksichtigt man beispielhaft 15 Prozent der Gesamtaufwendungen (99.000 Euro), die als öffentlicher Anteil von der Stadt Plettenberg getragen werden, so verbleibt eine Finanzierungslücke i. H. v. rd. 416.000 Euro für die Straßenreinigung inkl. Winterdienst.

→ **Feststellung**

Die über die Grundsteuer nur anteilig finanzierte Straßenreinigung belastet den städtischen Haushalt dauerhaft. Unter Berücksichtigung eines beispielhaften öffentlichen Anteils von 15 Prozent verbleibt eine Finanzierungslücke für die Straßenreinigung von rd. 0,4 Mio. Euro.

Da die Stadt Plettenberg den Finanzierungsweg über die Grundsteuer gewählt hat, sollte diese Lücke durch entsprechende Grundsteuererhöhungen geschlossen werden. Die oben genannte Finanzierungslücke entspricht rd. 44 Hebesatzpunkten in der Grundsteuer B.

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltssituation sollte die Stadt Plettenberg – abzüglich eines festzulegenden angemessenen öffentlichen Anteils – die Refinanzierung der Straßenreinigung durch weitere Anhebungen in der Grundsteuer B erhöhen.

Diese Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B ist dabei unabhängig von Hebesatzanpassungen aufgrund eines veränderten fiktiven Hebesatzes im GFG oder sonstigen Hebesatzanpassungen wie z. B. zur Haushaltskonsolidierung.

## **Friedhöfe**

Für den öffentlichen Anteil (sog. „grünpolitischer Wert“) im Bestattungswesen wurde im Verhältnis von Grünflächen zu bestattungsrelevanten Flächen ein Anteil von 20 Prozent ermittelt. In der Prüfung in 2009 hat die GPA NRW festgestellt, dass die Stadt bemüht ist, nicht benötigte Friedhofsflächen zu verkleinern.

Eine Reduzierung der Friedhofsflächen hat jedoch auch Einfluss auf das Verhältnis von Grünflächen zu bestattungsrelevanten Flächen. Da im Regelfall allgemeine Grünflächen umgewidmet werden, erwartet die GPA NRW eine Reduzierung des Prozentsatzes für den öffentlichen Anteil.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte bei Flächenveränderungen das Verhältnis der Flächen neu berechnen, um den öffentlichen Anteil sachgerecht bestimmen zu können.

**Steuern**

**Realsteuern**

Während die Hebesätze bei der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer seit mehreren Jahren den fiktiven Hebesätzen entsprechen bzw. diese übertreffen, ist dies bei der Grundsteuer B erst seit dem Jahr 2013 der Fall. Vor dem Hintergrund der zu leistenden Solidaritätsumlage, die an der Steuerkraftmesszahl nach dem GFG ansetzt, hat sich die Stadt Plettenberg für 2014 an den fiktiven Hebesätzen 2014 orientiert. Bis dahin hat die Stadt Plettenberg auf Steuererträge verzichtet, die ihr im Finanzausgleich zugerechnet wurden.

Im Vergleich mit den Realsteuerhebesätzen verschiedener Vergleichsgruppen ergeben sich bereits erhebliche Hebesatzunterschiede zur Stadt Plettenberg.

**Hebesätze des Jahres 2013 im Vergleich in von Hundert**

Steuerart	Stadt Plettenberg	Märkischer Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Durchschnitt der Nachbarkommunen
Grundsteuer A	209	261	279	253	244
Grundsteuer B	413	494	525	457	474
Gewerbesteuer	411	449	457	414	429

→ **Feststellung**

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Plettenberg sind auch aktuell im interkommunalen Vergleich noch unterdurchschnittlich.<sup>11</sup>

Die durchschnittlichen Hebesätze der Nachbarkommunen als örtliche Vergleichsebene bieten bereits erhebliche Konsolidierungsmöglichkeiten. Der überregionale Vergleich mit Kommunen auch anderer Größenklassen im Regierungsbezirk zeigt die Spannweite der vorhandenen Hebesatzregelungen auf.

<sup>11</sup> vgl. Bericht der GPA NRW aus 2009, Seite Fi – 18 f

## Konsolidierungsmöglichkeiten durch Hebesatzanpassung bei den Realsteuern in Euro

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer	Potenziale
Hebesatz der Stadt Plettenberg 01.01.2013	209	413	411	./.
Aufkommen der Stadt Plettenberg in 2013 (Plan)	30.700	3.935.000	26.000.000	./.
Vergleich mit Nachbarkommunen <sup>12)</sup>	5.100	582.800	1.128.100	+ 1.716.000
Vergleich mit Kommunen im Märkischen Kreis	7.600	771.800	2.403.900	+ 3.183.300
Vergleich mit Kommunen im Regierungsbezirk Arnsberg	10.300	1.067.100	2.910.000	+ 3.987.400
Vergleich mit Kommunen der gleichen Größenklasse	6.500	419.200	189.800	+ 615.500

### → Feststellung

Bei den Realsteuern bestehen erhebliche Ertragsmöglichkeiten durch Hebesatzanpassungen.

Die Stadt Plettenberg sollte vorrangig vor Steuererhöhungen die Konsolidierungsmöglichkeiten bei den Beiträgen, Gebühren und Entgelten nutzen. Insbesondere die Grundsteuern sind geeignet, dauerhaft zur Haushaltskonsolidierung beizutragen. Dabei stehen die hier dargestellten Steuermittel nicht vollständig zur Verfügung, da die Stadt Plettenberg Teile der Grundsteuern zur Finanzierung der Straßenreinigung (zz. für den Winterdienst) heranzieht. Die oben dargestellten Hebesatzpunkte für die Straßenreinigung sind bei den Konsolidierungsüberlegungen hier zusätzlich zu berücksichtigen.

### → Empfehlung

Die Stadt Plettenberg sollte die ausgewiesenen Unterschiede in den Realsteuerhebesätzen in ihre Konsolidierungsüberlegungen einbeziehen.

## sonstige Steuern

Nach der jährlichen Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes sind für die Stadt Plettenberg bei den „sonstigen Steuersätzen“ ebenfalls Konsolidierungspotenziale vorhanden. So liegt die allgemeine Hundesteuer für den ersten wie für den zweiten Hund deutlich unterhalb des Mittelwertes. Weitere Möglichkeiten können in der Vergnügungssteuer bestehen, da im Fall von Spielhallen ein Bemessungssatz von bis zu 19 Prozent zulässig ist. Die Stadt Plettenberg wendet aktuell einen Bemessungssatz von 10,5 Prozent an. Eine Anhebung kann u. U. auch aus ordnungspolitischen Gründen sinnvoll sein.

<sup>12)</sup> berücksichtigt wurden Werdohl, Neuenrade, Herscheid, Attendorn, Finnentrop und Sundern (Sauerland)

## Gebäudeportfolio

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

Eine Grobanalyse in Verbindung mit der Methodik des interkommunalen Vergleichs auf der Ebene von Gebäudearten soll in einem ersten Schritt Hinweise geben, in welchen Bereichen eine Kommune über größere Flächenressourcen verfügt als andere Gemeinden in der vergleichbaren Größenklasse. Hohe Kennzahlen sowie Gebäude, die in anderen Kommunen nicht vorgehalten werden, sollten Anlass für eine kritische Betrachtung bieten. Darüber hinaus werden anhand entsprechender Kennzahlen Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen weiteren Haushaltswirtschaft aus dem Gebäudeportfolio heraus entwickelt. In einem gesonderten Berichtsteil (Schule) werden Schulgebäude und Turnhallen untersucht.

Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden grundsätzlich auch angemietete Objekte und Flächen sowie Flächen in den kommunalen Ausgliederungen (Sondervermögen und 100%ige Töchter) berücksichtigt. In der Stadt Plettenberg betrifft dies die AquaMagis Plettenberg GmbH. Die Flächendaten des AquaMagis sind in der Nutzungsart „Sport und Freizeit“ berücksichtigt.

### Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m<sup>2</sup> BGF

Nutzungsart	Fläche absolut	Fläche je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	57.604	2.219	47,2
Jugend	4.836	186	4,0
Verwaltung	7.797	290	6,2
Sport und Freizeit (inkl. AquaMagis)	7.516	300	6,4
Feuerwehr / Rettungsdienst	5.627	217	4,6
Kultur	5.613	216	4,6
Soziales	5.308	204	4,3
sonstige Nutzungen	27.839	1.072	22,8
<b>Gesamtsumme</b>	<b>122.141</b>	<b>4.705</b>	<b>100,0</b>

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 m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Plettenberg
Schule	1.270	2.389	1.891	2.219
Jugend	106	370	183	186
Sport und Freizeit (inkl. AquaMagis)	36	743	224	290
Verwaltung	163	363	256	300
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	258	153	217
Kultur	27	296	173	216
Soziales	16	214	117	204
sonstige Nutzungen	96	1.268	578	1.072
Gesamtflächen im Vergleich	2.667	4.705	3.600	4.705

Als nennenswerte Einflussfaktoren für die dargestellte Positionierung im interkommunalen Vergleich der kreisangehörigen Kommunen werden häufig unter anderem die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile genannt. Auch nach der kommunalen Neugliederung in den 1970er Jahren spiegeln sich diese vielfach in der Anzahl der (Grund-)Schulen, Feuerwehrgerätehäusern sowie weiterer kommunaler Einrichtungen wider.

Die Fläche der Stadt Plettenberg als mittlere kreisangehörige Kommune von rd. 96 km<sup>2</sup> ist im Vergleich oberhalb des Mittelwertes von rd. 82 km<sup>2</sup> einzuordnen. Die Gliederung der Fläche in nur fünf Ortsteile könnte sich dagegen positiv auswirken. Aufgrund der Topographie der Stadt Plettenberg als „Vier-Täler-Stadt“ besteht jedoch das Ziel, die Bevölkerung der Stadt wohnortnah mit öffentlichen Gebäudeflächen zu versorgen. Aufgrund der langjährigen positiven Haushaltslage haben sich dabei in der Bereitstellung von Gebäudeflächen im interkommunalen Vergleich hohe Standards herausgebildet.

### → Feststellung

Die Stadt Plettenberg stellt im interkommunalen Vergleich je Einwohner mehr Gebäudeflächen zur Verfügung, als alle anderen geprüften Kommunen gleicher Größenordnung. Insbesondere die bereitgestellten Flächen für Schule und sonstige Nutzungen (Mietwohnungen) sind im Bereich des Maximums zu finden. Die anderen Nutzungen liegen i. d. R. deutlich oberhalb des Mittelwertes.

Die Schulen werden im Teilbericht „Schulen“ näher betrachtet. Dort bestehen erhebliche Flächenüberhänge, die sich mittelfristig deutlich erhöhen werden. Im Schuljahr 2017/18 wird an den Regelschulen ein Überhang von einem Viertel an Schulflächen entstehen.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> vgl. Teilbericht Schulen

Die Bevölkerung in Plettenberg schrumpft deutlich. Außerdem steigt die Zahl älterer Menschen deutlich an. Diese Veränderungen wirken sich auf die benötigten kommunalen Flächen aus.<sup>14</sup>

Im zentralen Produkt „Gebäudewirtschaft“ entsteht über die bereitgestellten Gebäude ein jährlicher Zuschussbedarf i. H. v. 5,1 Mio. Euro jährlich (Haushaltsplan 2014). Darin enthalten sind Abschreibungen i. H. v. 1,9 Mio. Euro, die unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme durch die Gebäude entstehen. Ungenutzte Flächen belasten den Haushalt, ohne einen Mehrwert zu entwickeln. Dies gilt z. B. auch für bereitgestellte Plätze in den Tageseinrichtungen für Kinder, die ggf. nicht nachgefragt werden.<sup>15</sup> Aufgrund der aktuellen Haushaltssituation der Stadt Plettenberg sollten die bereitgestellten Flächen daher gezielt reduziert werden.

#### → **Empfehlung**

Die Gebäudeflächen sollten bei sinkender Nutzung reduziert werden.

### **Flächenmanagement**

Das Flächenmanagement der Stadt Plettenberg wurde im Jahr 2009 bereits von der GPA NRW betrachtet. Dieses befindet sich aktuell nach wie vor im Aufbau, da

- operative Zielfestlegungen fehlen,
- Kennziffern zur Flächeneffizienz und Flächennutzung noch nicht gebildet werden und
- kein Berichtswesen besteht.

Diese Aspekte könnten durch ein Portfoliomanagement geleistet werden. Wesentlicher Bestandteil eines Portfoliomanagements ist die Steuerungskomponente. Sie beinhaltet<sup>16</sup>

- die Ableitung von Zielen für das Portfolio und seine einzelnen Objekte aus der Gesamt-Immobilienstrategie und den Bedarfen der Nutzer,
- informiert über Zielerreichungsgrade,
- weist etwaige Zielkonflikte aus,
- entwickelt Strategien zur Erreichung der festgelegten Ziele

Eine Besonderheit von Immobilienportfolios liegt im langen Lebenszyklus der Objekte. Wesentliche Grundlage für ein effektives Portfoliomanagement ist die Zusammenstellung und Auswertung von Nutzungsdaten und –bedarfen.

Die Nutzung und Belegung von städtischen Gebäuden wird über eine zentrale Stelle im Sachgebiet „Gebäudewirtschaft“ koordiniert. Damit wird auch eine Vernetzung zwischen Bauunterhaltung und Flächenmanagement über Dienstbesprechungen innerhalb des Sachgebietes gewährleistet. Allgemeine Arbeitsziele sind der Erhalt der Vermögenswerte und die Bereitstellung von Gebäudeflächen. Sich ergebende Konsolidierungsmöglichkeiten durch

<sup>14</sup> s. Vorbericht

<sup>15</sup> vgl. Teilbericht Tageseinrichtungen für Kinder

<sup>16</sup> vgl. KGSt-Bericht 2/2013: Portfoliomanagement kommunaler Immobilien

- verbesserte Ausnutzung von vorhandenen Flächen (ggf. durch innovative Raumnutzungen)<sup>17</sup>,
- eine optimale Auslastung vorhandener Bausubstanz durch Standortoptimierung,
- langfristige Gebäudebedarfsplanungen zur Flächenreduzierung unter Berücksichtigung demografischer Entwicklungen sowie
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen

werden von der Stadt Plettenberg noch nicht wahrgenommen.

Mit der Neueinrichtung des Industriemuseums wird im Sachgebiet Gebäudewirtschaft ein weiteres Objekt zu betreuen sein, das den Haushalt langfristig belasten wird. Gleiches gilt für das „Haus zur Sonne“, das über die Vermögensverwaltungsgesellschaft der Stadt Plettenberg mbH erworben wurde. Dieses konnte bis heute nicht saniert werden und belastet den Haushalt mittelbar. Als ersten Schritt für eine erhöhte Datentransparenz werden ab dem Jahr 2014 die im Produkt „Gebäudewirtschaft erbrachten gebäudebezogenen Leistungen einschließlich der Abschreibungen den jeweiligen Produkten verursachungsgerecht zugeordnet.

→ **Feststellung**

Ein Portfoliomanagement als Grundlage zur transparenten und wirtschaftlichen Bereitstellung und Nutzung von Immobilien besteht in der Stadt Plettenberg erst in Ansätzen. Eine Steuerung über Zielvorgaben, Berichtswesen und Kennzahlen erfolgt nicht. Zusätzliche Flächen stehen nicht im Einklang mit der Leistungsfähigkeit des Haushaltes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte ein zentrales Portfoliomanagement zur Steuerung und effizienten Auslastung der kommunal vorgehaltenen Gebäude einrichten. Gleichzeitig sollten Potenziale für Flächenreduzierungen ermittelt werden.

Offensichtlich nicht ausgelastete Gebäude in schlechtem Zustand werden abgerissen (Gansmecker Weg 12 in 2013). Für 2014 ist der Abriss weiterer Gebäude vorgesehen, sobald die Zweckbindung ausläuft (Gansmecker Weg 16 a-c und Teilabriss Ohler Str. 100). Für den Gansmecker Weg 16 a-c ist die bilanzielle Nutzungsdauer beendet, d. h. durch den Abriss entstehen keine zusätzlichen Aufwendungen durch außerordentliche Abschreibungen. Diese Gebäude fallen alle unter die Nutzungsart „Soziales“. Je nach Größenordnung des Teilabrisses wird in dieser Nutzungsart der interkommunale Mittewert erreicht und ggf. unterschritten. Der Bereich Soziales stellt mit 4,3 Prozent nur einen geringen Anteil an den bereitgestellten Flächen dar. Insbesondere bei den Schulen<sup>18</sup> und den sonstigen Nutzungen (Mietwohnungen) bestehen hinsichtlich der Flächen größere Handlungsmöglichkeiten.

### **Mietwohnungen (sonstige Gebäude)**

Es besteht ein Grundsatzbeschluss des Verwaltungsvorstandes zum sukzessiven Verkauf der städtischen Mietwohnungen, dennoch stellen die „sonstigen Nutzungen“ auch aktuell noch rd.

<sup>17</sup> vgl. Bericht der GPA NRW 2009 zur Gebäudewirtschaft S. Gw – 36ff

<sup>18</sup> vgl. Teilbericht Schulen

ein Viertel der städtischen Flächen. Die Wohnungen werden von dem Gemeinnützigen Wohnungsunternehmen Plettenberg eG (GWU) verwaltet. Die Miet- und Pachterträge sowie die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen werden in getrennten Einzelpositionen im städtischen Haushalt im Produkt „Gebäudewirtschaft“ (Produkt 011 120 018) ausgewiesen. In diesem Produkt werden sämtliche gebäudebezogenen Aufwendungen und Erträge der Stadt Plettenberg einschließlich der Abschreibungen abgebildet. Diese Einzelpositionen geben nicht den gesamten tatsächlichen Ressourcenverbrauch wieder, da sowohl die Abschreibungen für die Mietwohnungen als auch der erforderliche Personaleinsatz (städtischer Ansprechpartner für Mieter und GWU) nicht ausgewiesen sind. Eine Gesamtbetrachtung der für die Mietwohnungen anfallenden Erträge und Aufwendungen ist daher zurzeit nicht direkt möglich. Laut Anlagenpiegel 2010 entfallen auf die bilanzierten Wohnbauten rd. 112.000 Euro an Abschreibungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte die Erträge und Aufwendungen für die Mietwohnungen gesondert ausweisen und auf dieser Grundlage über einen Verkauf des Wohnungsbestandes entscheiden. Sofern ein Verkauf nicht in Betracht kommt, sollten die Mietwohnungen als eigenes Produkt ausgewiesen werden.

### **Nutzungsentgelte**

Die Stadt Plettenberg hat für die außerschulische Nutzung von Schulräumen und Sporthallen entsprechende Vergabe-, Nutzungs- und Entgeltordnungen verabschiedet. Für alle übrigen Gebäudeflächen bestehen keine Entgeltregelungen.

Die in den Entgeltordnungen festgelegten Entgelte stellen politische Preise dar, die nur geringe Beiträge für die tatsächlich entstehenden Aufwendungen darstellen. Die für diese Zusatznutzungen in betriebswirtschaftlich sinnvoller Höhe zu erhebenden Entgelte können aufgrund der mangelnden Datenlage noch nicht berechnet werden. Die Entgelte für die Nutzung der Sporthallen wurden zum Umstellungszeitpunkt in Euro umgerechnet und seither nicht angepasst. Sie sind daher nicht mehr als zeitgemäß zu betrachten.

Durch Regelungen zur Befreiung bzw. Entgeltreduzierung für bestimmte Nutzergruppen entstehen zusätzliche Belastungen für den Haushalt, da jegliche Nutzung zusätzliche Aufwendungen verursacht.

Es sollte für die Nutzungsentgelte eine Orientierung an den unmittelbar durch die Nutzungsüberlassung verursachten Aufwendungen (Heiz-, Wasser- und Energiekosten, Leistungen des Hausmeisters, Leistungen des Sachgebietes Gebäudewirtschaft etc.) erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte ihre Entgeltordnungen auf alle regelmäßig zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten (einschließlich Rathaus, Archiv, Bürgerhäuser etc.) ausdehnen und die Befreiungstatbestände überprüfen. Mit den Nutzungsentgelten sollte ein möglichst großer Anteil der unmittelbar durch die Nutzungsüberlassung verursachten Aufwendungen erstattet werden.

### **Vermögenswerte je Einwohner**

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten der Stadt Plettenberg steht in direktem Zusammenhang mit dem dargestellten Flächenportfolio und bringt die bereitgestellten Gebäu-

deflächen in einen Zusammenhang mit den Bilanzwerten. Damit wird eine bessere Beurteilung möglich, inwieweit ein zielgerichtetes bzw. bereits an zukünftigen Bedarfen ausgerichtetes Flächenmanagement Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft herbeiführt.

### Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2010

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Plettenberg
unbebaute Grundstücke	38	2.840	774	607
Kinder- und Jugendeinrichtungen	24	239	116	114
Schulen	782	2.224	1.375	1.558
sonstige Bauten*	2	1.498	710	927
Abwasservermögen	0	3.092	1.062	1.782
Straßenvermögen**	1.673	3.627	2.619	2.618
Finanzanlagen	170	5.770	1.770	2.067

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

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

- Die Gebäude des AquaMagis sind in diesen Vermögenswerten in den Finanzanlagen berücksichtigt, da es sich um eine hundertprozentige Tochter der Stadt Plettenberg handelt.
- Mit der begleitenden Ausweisung des Straßenvermögens sowie der Finanzanlagen wird die Größenordnung der in den Gebäuden gebundenen Vermögenswerte deutlich: die bebauten Grundstücke erreichen insgesamt annähernd den Bilanzwert des Straßenvermögens.
- Insgesamt verfügt die Stadt Plettenberg über überdurchschnittliche Vermögenswerte je Einwohner bei Schulen, sonstigen Bauten sowie dem Abwasservermögen.
- Die Gebäude erreichen einen durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad von 58 Prozent, d. h. sie sind zu mehr als der Hälfte bereits verbraucht und abgeschrieben, was im Vergleich zu den vorgehaltenen Flächen die interkommunal geringeren Vermögenswerte erklärt.
- Gebäude wie Gansmecker Weg 16 a – c sind bereits zu 100 Prozent verbraucht, während der Anbau am Bürgerhaus Pasel (In den Mauern 3) noch eine Restnutzungsdauer von 59 Jahren hat (Anlagenabnutzungsgrad: 9,2 Prozent).

#### → Empfehlung

Die Stadt Plettenberg sollte die bilanzielle Restnutzungsdauer der vorhandenen Gebäude in ihren Bedarfsplanungen zum Flächenportfolio berücksichtigen.

## Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

### Vermögenslage

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

### Vermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010
Anlagevermögen	274.518	270.312	265.745
Umlaufvermögen	19.790	5.921	6.343
Aktive Rechnungsabgrenzung	285	866	836
Bilanzsumme	294.592	277.099	272.923
Anlagenintensität in Prozent	93	98	97

### Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010
Immaterielle Vermögensgegenstände	29	81	126
Sachanlagen	214.102	214.064	211.219
Finanzanlagen	60.387	56.167	54.400
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>274.518</b>	<b>270.312</b>	<b>265.745</b>

### Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	14.468	14.414	15.969
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3.128	3.060	2.989
Schulen	42.545	42.195	40.997
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	25.280	24.787	24.398
Infrastrukturvermögen	120.204	117.585	118.358
davon Straßenvermögen	70.406	68.238	68.921
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	48.560	48.139	46.904
sonstige Sachanlagen	8.476	12.023	8.507
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>214.102</b>	<b>214.064</b>	<b>211.219</b>

## Altersstruktur des Vermögens

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

Die aus dem Vermögen resultierenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen können in wesentlichem Umfang nur über eine vorausschauende langfristige Investitionsstrategie beeinflusst werden, die ihren Ursprung in der Altersstruktur des vorhandenen Anlagevermögens im Kernhaushalt hat. Auf den Berichtsabschnitt „Gebäudeportfolio“ wird hingewiesen.

### festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Anlagengruppe	eher kurz	mittel	eher lang
Kindergärten		X	
Schulgebäude			X
Geschäftsgebäude			X
Straßen		X	

- trotz eher langer Gesamtnutzungsdauern sind bei den bebauten Grundstücken aufgrund der zwischen 40 und 50 Prozent liegenden jeweiligen Anlagenabnutzungsgrade aus bilanzieller Sicht keine wesentlichen kurz- bis mittelfristigen Refinanzierungsbedarfe z. B. durch vorzeitige Anlagenabgänge zu erwarten
- die Berechnungssystematik schließt nicht aus, dass einzelne Vermögensgegenstände kurzfristig abgängig sein können und entsprechende Alternativen erforderlich werden

### Anlagenabnutzungsgrad der Straßen in Prozent und Wert in Tausend Euro

Anlagengruppe	Grad der Abnutzung	Vermögenswert*
Straßen insgesamt	46,5	54.512
davon: Hauptverbindungsstraßen	41,0	1.965
davon: Wohnsammelstraße / Gewerberschließungsstraße	34,2	10.631
davon: Wohnstraße / Wohnweg	23,9	18.331
davon: Straße vor 1970	59,9	11.947
davon: Gehweganlage an klassifizierter Straße	42,9	4.325
davon: sonstige Straßen und Plätze	44,9	2.247
davon: Wirtschaftswege	65,8	4.618

\*: Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009

- Die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades der einzelnen Vermögenspositionen erfolgte auf der Grundlage der einzeln bilanzierten Vermögensgegenstände per 01.01.2009

anhand der vorliegenden Restnutzungsdauer im Verhältnis zur vorgesehenen Gesamtnutzungsdauer der Bewertungsrichtlinie der Stadt Plettenberg. Bei den Straßen sind daher grundsätzlich alle bilanzierten (Teil)Straßen in diese Betrachtung eingeflossen.

- Die Stadt Plettenberg hat für die verschiedenen Straßentypen innerhalb der NKF-Rahmentabelle unterschiedliche Abschreibungsdauern gewählt.
- Insbesondere die Wirtschaftswege weisen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad aus; hier können durch kurz- und mittelfristige Reinvestitionsbedarfe zusätzliche Krediterfordernisse entstehen. Da die Wirtschaftswege bislang von einer Beitragserhebung ausgenommen sind, fehlt es (noch) an einer anteiligen Refinanzierung durch Beiträge (vgl. den Berichtsabschnitt „Beiträge“).
- Es werden teilweise Wirtschaftswege und Straßen ausgewiesen, deren bilanzielle Nutzungsdauer bereits abgelaufen ist (Erinnerungswert); bei den Wirtschaftswegen beträgt der Anteil rd. 24 Prozent.

➔ **Feststellung**

Insbesondere bei den Wirtschaftswegen sind kurzfristige Reinvestitionen zu erwarten, die in der Folge über die auszuweisenden Abschreibungen wiederum den Haushalt belasten.

**Differenzierte Investitionsquoten in Prozent**

	2009	2010
Kinder- und Jugendeinrichtungen	4,7	0,0
Schulen	70,6	0,0
Sonstige Bauten*	10,7	36,2
Straßenvermögen**	19,0	125,8
Entwässerungsanlagen	70,4	8,8
Investitionsquote (Anlagevermögen gesamt)	39,1	48,7

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

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

- In 2010 galten die Einschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO, so dass in 2010 keine neuen Investitionen zulässig waren
- Die Investitionsquoten zeigen auf, dass insgesamt ein Werteverzehr im Anlagevermögen eingetreten ist. Aufgrund des langfristigen Charakters des Anlagevermögens muss diese Kennzahl langfristig betrachtet werden. Dies ist auf der Grundlage von zwei Jahresabschlüssen nicht möglich.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2009	2009	2010
Anteile an verbundenen Unternehmen	52.036	52.036	52.036
Beteiligungen	113	113	113
Sondervermögen	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	235	320	369
Ausleihungen	8.002	3.698	1.882
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>60.387</b>	<b>56.167</b>	<b>54.400</b>

Unter den Finanzanlagen werden die kommunale Beteiligungen (verbundene Unternehmen, Beteiligungen und Sondervermögen), die Wertpapiere des Anlagevermögens und Ausleihungen ausgewiesen. Wesentlich sind die Anteile an verbundenen Unternehmen, wobei die AquaMagis Plettenberg GmbH mit einem Eröffnungsbilanzwert von 46,1 Mio. Euro (inkl. des 60-prozentigen Anteils an den Stadtwerken) insgesamt wertbestimmend ist. Weitere verbundene Unternehmen sind die Vermögenverwaltungsgesellschaft Stadt Plettenberg mbH und die Mehrheitsbeteiligung an der Krankenhaus Plettenberg gGmbH mit 50,15 Prozent. Diese werden im Gesamtabchluss voll konsolidiert. Der Gesamtabchluss wird zu einem späteren Zeitpunkt durch die GPA NRW mit Schwerpunkt auf den ausgelagerten Aufgabenbereichen ergänzend geprüft.

#### AquaMagis Plettenberg GmbH

Die AquaMagis Plettenberg GmbH ist 2001 aus dem Eigenbetrieb „Bäderbetriebe der Stadt Plettenberg“ hervorgegangen und hält 60 Prozent an den Stadtwerken Plettenberg. Die Einlagerung der Anteile an den Stadtwerken in Verbindung mit dem Gewinnabführungsvertrag an das AquaMagis sollte die Betriebskostenzuschüsse für den Bäderbetrieb reduzieren. Ausweislich der Beteiligungsberichte 2009 bis 2012 werden mindestens seit 2007 Jahresüberschüsse im AquaMagis erwirtschaftet. In der Bilanz 2011 wird ein Anlagevermögen von rd. 34,3 Mio. Euro ausgewiesen. Für dieses Anlagekapital erhält der städtische Haushalt keine Vergütung. Einmalig wurde in 2012 eine Gewinnausschüttung i. H. v. 369.000 Euro durchgeführt.

#### → Feststellung

Die Stadt Plettenberg hat erhebliche Vermögenswerte in der Finanzanlage AquaMagis Plettenberg GmbH gebunden, für die sie derzeit weder eine Vergütung erhält noch eine Gewinnabführung vorgenommen wird.

Auch die ausgegliederten Aufgabenbereiche müssen Beiträge zur Konsolidierung des Haushalts der Stadt Plettenberg erbringen. Insbesondere bei positiven Jahresergebnissen ist es nicht nachvollziehbar, diese Gewinne im Betrieb zu belassen, während der Kernhaushalt Jahresfehlbeträge ausweist. In den Jahren 2007 bis 2011 wurden jährlich durchschnittlich rd. 450.000 Euro an Gewinnen ausgewiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte eine Gewinnabführung mit der AquaMagis GmbH vereinbaren. Diese sollte mindestens in Höhe der durchschnittlichen Jahresüberschüsse erfolgen.

Etwaige jahresbezogen eintretende Verluste der GmbH sind vorzutragen und in den Folgejahren von dieser ergänzend zu erwirtschaften.

**Schulden- und Finanzlage**

**Finanzrechnung**

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune in der Lage ist, aus ihrem „laufenden Geschäft“ heraus Investitionen und Darlehenstilgungen zu finanzieren oder sie dafür auf Veräußerungen von Anlagevermögen beziehungsweise eine Fremdfinanzierung angewiesen ist.

**Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)**

	2009	2010
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-13.161	-1.291
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.215	2.285
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-16.376	994
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2.412	-510
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-13.965	484
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	16.325	2.360
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0
= Liquide Mittel	2.360	2.844

**Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (PLAN)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	7.918	7.312	-3.935	-2.832	-1.054	15	1.096
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.342	-3.048	-7.441	-8.973	-4.022	-1.620	-1.982
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	4.576	4.264	-11.376	-11.805	-5.077	-1.605	-886
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	371	-1.208	5.408	7.859	2.821	353	689
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	4.947	3.055	-5.968	-3.946	-2.255	-1.252	-197

Es wird deutlich, dass der Bestand an eigenen Finanzmitteln im Planungszeitraum deutlich reduziert wird. Gleichzeitig werden Investitionskredite erforderlich.

Die Selbstfinanzierungskraft aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ist von 2013 bis 2015 negativ und wird ab 2016 wieder positiv, d. h. es ist geplant, dass Finanzierungsbeiträge für die Investitionstätigkeit erzielt werden.

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

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2009	-13.161	-494
2010	-1.291	-49
2011	7.918	303
2012	7.312	281
2013	-3.935	-151
2014	-2.832	-109
2015	-1.054	-40
2016	15	1
2017	1.096	42

2009, 2010 Istwerte, danach Planwerte

### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2010

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-49	-493	423	-69	-157	-59	0	32

### Verbindlichkeiten

Als hochaggregierte Kennzahl werden die Gesamtverbindlichkeiten aus dem Gesamtabchluss dargestellt. Die Daten für den ersten Gesamtabchluss für 2010 wurden der GPA NRW nach Fertigstellung durch den beauftragten Wirtschaftsprüfer zur Auswertung zur Verfügung gestellt. Vorbehaltlich der abschließenden Auf- und Feststellung des Gesamtabchlusses zum 31.12.2010 ergeben sich folgende Gesamtverbindlichkeiten:

### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.939	502	5.290	2.376	1.528	2.365	3.072	15

Die Kennzahl weist eine hohe Spannweite zwischen Minimum und Maximum auf. Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Plettenberg sind in diesem Vergleich unauffällig. In der Ergänzungsprüfung der GPA NRW zum Gesamtabschluss wird diese Kennzahl ebenfalls aufgegriffen.

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

### Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2009	2009	2010
Anleihen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	17.150	14.110	13.727
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	7	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	742	923	1.433
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	84	86	374
Sonstige Verbindlichkeiten (inkl. erhaltene Anzahlungen)	2.472	3.959	4.159
Verbindlichkeiten gesamt	20.455	19.078	19.693
Rückstellungen	34.577	32.664	34.777
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.274	1.374	1.272
<b>Schulden gesamt</b>	<b>56.306</b>	<b>53.117</b>	<b>55.742</b>
davon: Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	767	725	754

### Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2009	2009	2010
Anlagendeckungsgrad II	100	95	94
Liquidität 2. Grades	274	73	90
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	./.	neg.Ergebnis	neg.Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	2,3	2,3	2,6
Zinslastquote	./.	1,0	0,9

Die Kennzahlen zur Finanzlage weisen mit Ausnahme der Zinslastquote einen negativen Verlauf auf. Damit korrespondieren sie mit den negativen Jahresergebnissen und der fehlenden Selbstfinanzierungskraft in 2009 und 2010.

### Kennzahlen im interkommunalen Vergleich 2010 in Prozent

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Plettenberg
Anlagendeckungsgrad II	66	102	89	94
Liquidität 2. Grades	8,2	563	102	90
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	2	383	98	neg.Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	20,3	7,0	2,6
Zinslastquote	0,1	18,9	3,1	0,9

Für das Jahr 2010 positioniert sich die Stadt Plettenberg teilweise besser als der Mittelwert. Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote kann von den zum Bilanzstichtag nicht vorhandenen Liquiditätskrediten profitieren. Dies gilt ebenso für die Zinslastquote, die aufgrund der nur temporär erforderlichen Liquiditätskrediten und den interkommunal deutlich unterdurchschnittlichen Investitionskrediten sehr niedrig ausfällt. Aus der Planung für die Finanzrechnung ergibt sich zukünftig ein erhöhter Bedarf an Investitions- und Liquiditätskrediten – in der Folge werden auch die Zinsaufwendungen steigen. Anhand einer Hochrechnung der Zinsbelastungen konnte die GPA NRW kein Zinsänderungsrisiko feststellen. Mit der vorliegenden Planung sind etwaige Zinsrisiken für Liquiditätskredite in der Planung bereits berücksichtigt.

### Eigenkapital

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

	EB 2009	2009	2010
Eigenkapital	158.122	142.403	135.722
Sonderposten	80.482	80.279	80.157
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	79.208	78.905	78.886
Rückstellungen	34.577	32.664	34.777
Verbindlichkeiten	20.455	20.325	20.812
Passive Rechnungsabgrenzung	956	1.429	1.455
Bilanzsumme	294.592	277.099	272.923
<b>Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent</b>			
Eigenkapitalquote 1	53,7	51,4	49,7
Eigenkapitalquote 2	80,6	79,9	78,6
<b>Entwicklung des Eigenkapitals je Einwohner in Euro</b>			
Eigenkapital 1	5.930	5.340	5.156
Eigenkapital 2	8.900	8.300	8.153

## Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2010

	Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	49,7	9,3	60,9	38,6	31,3	40,7	47,9	30
Eigenkapitalquote 2	78,6	33,6	84,6	64,8	56,1	64,6	75,7	30

Die Eigenkapitalquoten der Stadt Plettenberg liegen im Vergleichsjahr 2010 beim 3. Quartil. Diese Lage wird sich aufgrund der weiterhin geplanten Defizite perspektivisch 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.

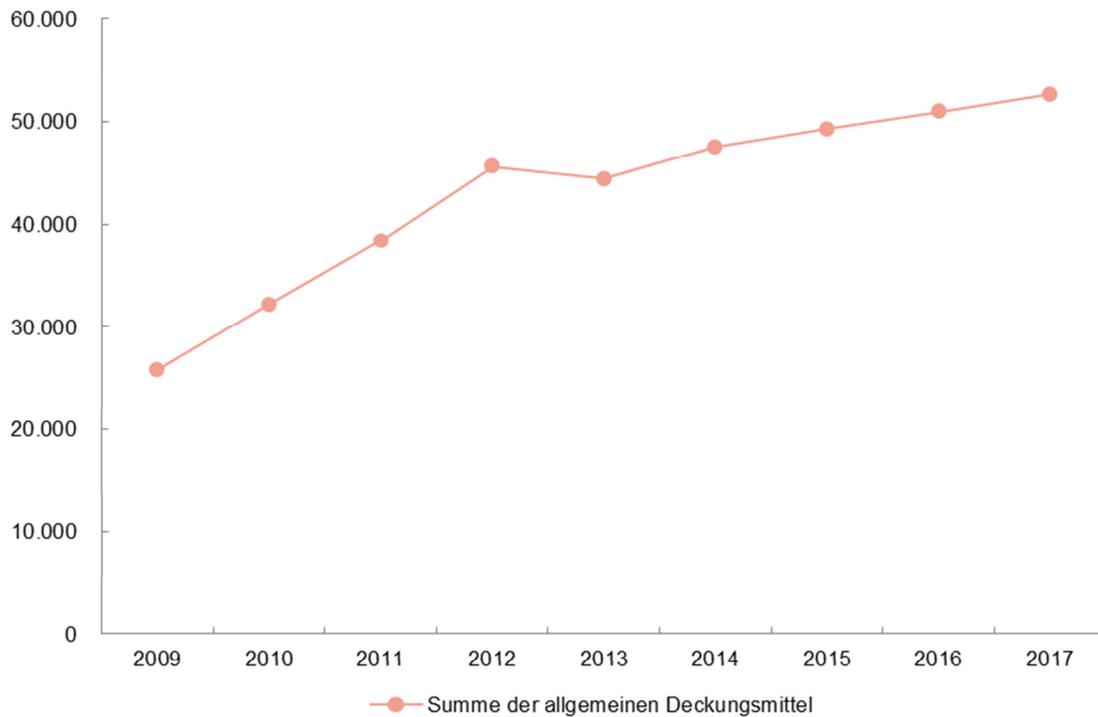
### Ordentliche Erträge in Tausend Euro (IST)

	2009	2010
Steuern und ähnliche Abgaben	25.859	32.227
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.587	7.792
Sonstige Transfererträge	326	378
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	12.225	12.266
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.095	1.986
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.728	1.726
Sonstige ordentliche Erträge	5.646	3.065
Aktivierete Eigenleistungen	100	91
Bestandsveränderungen	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>51.565</b>	<b>59.530</b>
Finanzerträge	15.274	15.500

### Allgemeine Deckungsmittel

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

## Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



bis 2010 Istwerte, ab 2011 Planwerte

## Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2010

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.224	930	1.723	1.150	1.015	1.109	1.186	31

Die allgemeinen Deckungsmittel ab 2011 werden maßgeblich von der geplanten Entwicklung der Gewerbesteuer bestimmt. Auf die damit verbundenen Risiken hatte die GPA NRW hingewiesen.

### Aufwendungen

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

## Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010
Personalaufwendungen	15.274	15.500
Versorgungsaufwendungen	1.184	1.347
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	13.477	14.354
Bilanzielle Abschreibungen	6.736	6.592
Transferaufwendungen	27.425	27.479
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.098	2.712
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>67.194</b>	<b>67.983</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	685	642

### Bilanzielle Abschreibungen

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

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

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

	EB 2009	2010	2011
Ordentliche Aufwendungen	67.194	67.983	64.863
Abschreibungen auf Anlagevermögen	6.530	6.573	6.779
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	3.016	2.842	2.540
<b>Netto-Ergebnisbelastung</b>	<b>3.514</b>	<b>3.731</b>	<b>4.239</b>
Abschreibungsintensität	9,7	9,7	10,5
Drittfinanzierungsquote	46,2	43,2	37,5

Aus der Kombination einer beim Mittelwert liegenden Abschreibungsintensität und einer unterdurchschnittlichen Drittfinanzierungsquote ergibt sich eine langfristige Haushaltsbelastung. Hierzu tragen die nur in geringem Umfang erhobenen Beiträge ebenfalls bei.

## → Absender

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und  
Demografie der  
Stadt Plettenberg  
im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

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

## → Personalwirtschaft und Demografie

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

### Demografische Handlungsfelder

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

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

Durch die starken altersfluktuationsbedingten Personalverluste innerhalb der Verwaltung und die demografischen Veränderungen des kommunalen Leistungsangebotes ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und daraus resultierend die Implementierung effektiver organisatorischer und personalwirtschaftlicher Prozesse erforderlich.

Der Kommune wurde die Dokumentation des standardisierten Fragebogens zur Verfügung gestellt. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Plettenberg zu folgenden Themenkomplexen Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

### Strategische Einbindung des Personalmanagements in die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung

Der demografische Wandel wird mit seinen Auswirkungen alle Kommunalverwaltungen erfassen, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Im Kern wird die demografische Entwicklung zu einer deutlichen Veränderung der Einwohnerzahl sowie der Bevölkerungsstruktur (zunehmende Alterung) führen.

Die Stadt Plettenberg ist eine der vielen Kommunen in NRW, deren Bevölkerungszahlen deutlich sinken. Die aktuellen Bevölkerungsprognosen bestätigen diese Entwicklung<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> vgl. IT.NRW, Bertelsmann Stiftung, Prognosen bis 2030

## Einwohnerentwicklung

2012	2015	2020	2025	2030
25.960	25.124	23.635	22.151	20.637

Nach den dargestellten Prognosen ist mit einem Rückgang von rund 22 Prozent der Gesamtbevölkerung bis zum Jahr 2030 zu rechnen. Die Veränderung der Bevölkerungsstruktur erfordert jedoch, dass sich die Verwaltung der Stadt Plettenberg mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio auseinandersetzen muss. Für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben bedarf es eines in quantitativer und qualitativer Hinsicht angemessenen Personalbestandes. Daher kommt einem Personalmanagement in der Stadtverwaltung Plettenberg im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen eine entscheidende Bedeutung zu.

Das Personalmanagement ist die entscheidende Schnittstelle zwischen der Aufgabenanalyse einerseits und den darauf fußenden personalwirtschaftlichen Maßnahmen andererseits. Es ist verantwortlich für die Lieferung der personalwirtschaftlichen Daten auf Grundlage der Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen, die sich anschließende Personalbedarfsplanung im Lichte der zukünftigen Aufgabenstruktur, die Personalgewinnung, -bindung und -entwicklung. Diese Aufgaben kann das Personalmanagement nur erfüllen, wenn es von Anfang an kontinuierlich in den o.g. Entwicklungsprozess eingebunden ist.

Um ein ganzheitliches Personalmanagement aufzubauen, ist vorab zu klären, welche Hauptziele damit verfolgt werden sollen. Folgende übergeordnete Ziele sind denkbar:

- Förderung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Gewinnung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insbesondere durch Ausbildung
- Bindung der Leistungsträger durch Personalentwicklung

Die Aufgaben eines Personalmanagement werden in der Stadt Plettenberg durch das Sachgebiet Personal ist dem Fachbereich I – Zentraler Service- im Fachgebiet Interne Serviceleistungen abgedeckt. Die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung im Personalbereich ist praxisorientiert aufgebaut. Die internen Entwicklungen werden beobachtet und die kommenden feststehenden Personalentwicklungen ausgewertet. Bei Bedarf wird frühzeitig reagiert. Bisher wurde kein dezidiertes Personalentwicklungskonzept entworfen. Durch eine, nach Aussage der Kommune, gute bis sehr gute Anzahl an qualifizierten Bewerbern auf Stellenausschreibungen ist zurzeit noch nicht notwendig. Übergeordnete Ziele wurden nicht festgelegt. Aufgabe ist es, immer ausreichend Fachkräfte für die anstehenden Aufgaben gewinnen zu können.

## Verwaltungsorganisation

In Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen ist jede Verwaltung aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungen zu untersuchen, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv und wirtschaftlich wahrnehmen zu können.

Bei der Aufbauorganisation sollte beachtet werden, dass die Organisationsstruktur an die Aufgaben, Produkte und Abläufe angepasst wird. Eine Gliederungsbreite (Anzahl der Organisationsseinheiten) von nicht mehr als drei Fachbereichen sollte dabei grundsätzlich angestrebt wer-

den.<sup>2</sup> In der Gliederungstiefe sollte eine Organisation über nicht mehr als drei Hierarchieebenen verfügen. Dies wird von der Stadt Plettenberg mit den Fachbereichen, Fach- und Sachgebieten eingehalten. Allerdings ist die Gliederungsbreite mit fünf Fachbereichen auffällig.

→ **Feststellung**

Die Stadtverwaltung Plettenberg verfügt mit fünf Fachbereichen über eine breite Gliederungsbreite. Die Gliederungstiefe ist mit nur drei Ebenen aus Sicht der GPA NRW schlank aufgebaut.

Die Altersfluktuation kann die Stadt Plettenberg nutzen, um die Organisation zu straffen und zukunftsorientiert aufzustellen. Dazu müssen die Ergebnisse aus den Analysen der Alterststruktur mit in die Betrachtung der Organisation einfließen. Unter Berücksichtigung der Personalfuktuation sollte ein Organisationsmodell mit weniger Fachbereichen als Ziel erarbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen der organisatorischen Weiterentwicklung der Verwaltung sollte in den nächsten Jahren die Anzahl der Fachbereiche sukzessive auf drei reduziert werden.

Dabei sollte beachtet werden, dass Aufgaben bzw. Produkte möglichst passend in der Organisation gegliedert werden. Damit werden Schnittstellen vermieden und ganzheitliche, auf Verantwortungsübernahme ausgerichtete Aufgaben und Prozesse organisiert. Dies wird durch den Aufbau der Sachgebiete im Wesentlichen auch in der Organisation umgesetzt.

Eine Besonderheit fiel im Fachbereich Hoch- und Tiefbau der Stadt Plettenberg auf. Dort sind die Sachgebiete des Baubetriebshofes und der Gebäudewirtschaft angesiedelt. Für beide Bereiche sind üblicherweise zwei Leitungskräfte zuständig. Durch die Personalunion in der Stadt Plettenberg wird in Teilen das Auftraggeber-Auftragnehmer-Prinzip nicht eingehalten, da die Gebäudewirtschaft auch Aufträge durch den Bauhof bearbeiten lässt. Weiterhin ist die Leitungsspanne allein aufgrund der rund 50 Mitarbeiter/innen im Bauhof auffällig hoch.

Die absehbaren demographischen Veränderungen innerhalb und außerhalb der Verwaltung erfordern zwangsläufig eine Neuausrichtung der Aufgaben anhand der sich wandelnden Altersstrukturen. Veränderte, im Durchschnittsfall sinkende Einwohnerfallzahlen bedingen darüber hinaus in Teilbereichen eine Aufgabenreduzierung (Rückbau; Demographierendite)<sup>3</sup>.

## **Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose**

Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose haben sowohl im Außenverhältnis (Aufgabenanalyse) als auch Innenverhältnis (personalwirtschaftliche Instrumentarien) eine große Bedeutung. Damit diese beiden Instrumentarien wirksam eingesetzt werden können, muss eine systematisch aufbereitete Datenbasis vorhanden sein.

Das eingesetzte EDV-Programm zur Personalsachbearbeitung dient als Basis für alle relevanten Daten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Hiermit ist es möglich, alle von der GPA NRW geforderten Auswertungen vornehmen zu können. Bspw. altersbezogene Fluktuation mit Datum

<sup>2</sup> vgl. KGSt-Bericht 1/2012 – Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5&6

<sup>3</sup> vgl. Bertelsmann Stiftung, Kommunalen Finanzreport 2013, Seite 105

des Ausscheidens aus dem Dienst, Berufsbezogene Analysen, Beurlaubungen, Änderungen der Altersgrenzen etc.

→ **Feststellung**

Die benötigten Daten für eine fundierte Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose liegen aus dem Personalbereich der Stadt Plettenberg vor. Positiv bewertet die GPA NRW die aktuelle Fluktuationsprognose bis zum Jahr 2026.

**Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Plettenberg zum 01.01.2014**

Bereich	Anzahl	Prozent
unter 30 Jahre	54	15,3
30 bis unter 40 Jahre	62	17,6
40 bis unter 50 Jahre	106	30,0
50 bis unter 60 Jahre	115	32,6
ab 60 Jahre	16	4,5
Summe	353	100

→ **Feststellung**

Rund 37 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Plettenberg haben bereits das fünfzigste Lebensjahr überschritten. Nach Auffassung der GPA NRW bedeutet dies für die nächsten Jahre einen sehr hohen Umgestaltungsdruck innerhalb der Verwaltung.

Wir verweisen an dieser Stelle auch auf die Inhalte und Ergebnisse des Sparworkshops vom 16.10.2013 zum Thema Personal.

Der Umgestaltungsdruck wird noch deutlicher, wenn die Betrachtung auf die Führungskräfte der Verwaltung fokussiert wird. Nach den der GPA NRW vorliegenden Daten wurde die Altersstruktur der Führungskräfte ausgewertet:

**Altersstruktur der Führungskräfte der Stadt Plettenberg zum 01.01.2014**

Bereich	Anzahl	Prozent
unter 30 Jahre	0	0,0
30 bis unter 40 Jahre	4	12,1
40 bis unter 50 Jahre	9	27,3
50 bis unter 60 Jahre	19	57,6
ab 60 Jahre	1	3,0
Summe	33	100,0

→ **Feststellung**

60 Prozent der Führungskräfte sind über 50 Jahre alt. Dieses Ergebnis verdeutlicht, wie notwendig eine fortlaufende Organisations- und Personalentwicklung für die kommenden Jahre ist.

Aus diesem Grund hat die GPA NRW die Personalbedarfsplanung der Stadt Plettenberg näher betrachtet.

## **Personalbedarfsplanung**

Für alle Kommunen gilt, auch unabhängig von der Positionierung im interkommunalen Vergleich, dass die Planung und Organisation des Personalkörpers ein bedeutender Faktor ist. Insofern ist für die Zukunft ein besonderer Stellenwert auf die Personalbedarfsplanung zu legen. Der demografische Wandel schlägt sich in einem höheren Durchschnittsalter und hohen Fluktuationsquoten in den kommenden Jahren nieder. Hieraus ergibt sich in manchen Verwaltungsegmenten bereits jetzt eine Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen, wenn es um die Einstellung von qualifiziertem Personal geht. Hinzu kommt der in den nächsten Jahren deutlich steigende Finanzdruck, wie der Prüfbericht Finanzen darstellt.

Eine strategische und auf die Zukunft ausgerichtete Personalplanung wird in der Stadt Plettenberg nicht durchgeführt. Nach Angaben der Stadt wird die absehbare Personalentwicklung praxisnah jährlich für die Stadtverwaltung fortgeschrieben. Auf aktuelle Entwicklungen wird zeitnah reagiert. Ein klassisches Personalentwicklungskonzept wird nicht erstellt.

### **→ Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte für alle Organisationsbereiche ermitteln, welche Berufsgruppen zukünftig benötigt werden. Auf Grundlage dieser Zahlen sollte die Verwaltung dann die Planwerte für die Zahl der benötigten Auszubildenden bzw. externen Einstellungen festlegen. Der Planungshorizont sollte in eine mittelfristige (von drei bis fünf Jahren) und in eine langfristige (von fünf bis 10 Jahren) Periode unterteilt werden.

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

Zu einer fundierten Personalplanung gehört auch ein mittel- bis langfristiges Ausbildungskonzept. Dieses wird jährlich in der Stadt Plettenberg fortgeschrieben und im regelmäßigen Rhythmus von drei Jahren durch die Politik grundsätzlich beschlossen. Wie stark die Stadt Plettenberg in die Ausbildung von Nachwuchskräften investiert, dokumentiert die von der GPA NRW ausgewertete Ausbildungsplatzquote. Im interkommunalen Vergleich weist sie den Maximalwert aus. Der Anteil der Auszubildenden an den Beschäftigten beträgt 8,27 Prozent. Die Vergleichskommunen beschäftigen im Mittel 3,48 Prozent Auszubildende.

### **→ Feststellung**

Die Stadt Plettenberg weist interkommunal die höchste Ausbildungsplatzquote auf.

An Bewerbern für Ausbildungsplätze und freie Stellen mangelt es nach Aussagen der Stadtverwaltung nicht. Die Attraktivität der Arbeitsplätze in der Stadtverwaltung ist hoch. Dazu tragen unter anderem die sehr flexiblen Arbeitszeitmodelle und Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Hilfestellungen bei der Kindertagesbetreuung bei. Weitere besondere Marketingmaßnahmen werden von der Stadt Plettenberg nicht ergriffen.

### **→ Feststellung**

Aufgrund der derzeit guten Bewerberlage sieht die Stadt Plettenberg von besonderen Marketingmaßnahmen zur Personalgewinnung ab. Es werden die üblichen Wege über Ausbildungsbörsen, die Tageszeitung und dem städtischen Internetauftritt genutzt.

## Personalentwicklung

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

Der Fluktuationsanalyse kann entnommen werden, welche Stellen aktuell bis 2026 vakant werden. Ein explizites Personalentwicklungskonzept wird nicht erstellt. Auch Veranstaltungen zu gesundheitsrelevanten Themen werden nicht angeboten (z. B. gemeindliche Gesundheitstage mit Vertretern aus der Gesundheitswirtschaft, Ärzten usw.).

### → Empfehlung

Aufgrund der starken Veränderungen in der Altersstruktur empfiehlt die GPA NRW der Stadt Plettenberg, gesundheitsrelevante Themen in die zukünftige Personalarbeit einzubauen.

Ein erster Schritt in diese Richtung wird durch eine Führungskräftebildung zu Gesundheitsthemen gemacht. Die zukünftige Personalentwicklung sollte sich auf das vorhandene Personal fokussieren. Im Folgenden werden weitere Punkte aufgeführt, die aus Sicht der GPA NRW in der Personalentwicklung berücksichtigt werden sollten:

- Die Personalentwicklung richtet sich an einem Leitbild bzw. strategischen Zielen aus.
- An der Initiierung und Planung von Personalentwicklungsmaßnahmen nimmt die Verwaltung aktiv teil.
- Interkommunale Kooperationen auf dem Gebiet der Ausbildung werden angestrebt.
- Veranstaltungen zu gesundheitsrelevanten Themen werden angeboten (z. B. gemeindliche Gesundheitstage mit Vertretern aus der Gesundheitswirtschaft, Ärzten usw.).

## Wissensbewahrung und –verteilung

Der Erhalt des vorhandenen Wissens und der Erwerb neuen Wissens sind für jede Organisation von existenzieller Bedeutung. Wissensbewahrung und Wissenstransfer sind vor allem dann verstärkt erforderlich, wenn mit zunehmendem Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge mehr Wissen verloren geht, als nachfolgenden Generationen im normalen Arbeitsprozess kurzfristig vermittelt werden kann. Besonders schwierig ist dabei der Umgang mit Erfahrungswissen und informellem Wissen, da beides im Wege der regulären Ausbildung nicht vermittelt werden kann.

Aus der Sicht der Verwaltung sollte es vor allem um die Fragen gehen: Wie kann das vorhandene formelle und informelle Wissen bewahrt und weiter gegeben werden? Und wie können Junge vom Wissen und Können der Alten profitieren und Alte vom Wissen und Können der Jungen? Hier ist selbstverständlich das Wissen gemeint, das in Bezug auf einen Sachverhalt als erfolgskritisch gilt. Also nicht das Wissen, das mittlerweile überholt ist.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> vgl. KGSt-Bericht Nr. 3/2010 – Der Demografische Wandel in Kommunalverwaltungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Plettenberg weist zurzeit kein strukturiertes Verfahren zur Bewahrung des Wissens von Wissensträgern aus.

Wie im Bericht oben festgestellt wurde, werden in den nächsten Jahren verstärkt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ruhestand gehen. Aus der Fluktuationsliste kann entnommen werden, dass darunter auch einige Fachkräfte mit Spezialwissen die Verwaltung verlassen. Aus Sicht der GPA NRW sollte für die kommenden Jahre daher der Aufbau von strukturierten Verfahren zur Weitergabe bzw. zur Verteilung des Wissens in die zur Personalentwicklung einfließen. Folgende Grundlagen sind dafür notwendig:

- Die systematische und fortlaufende Erfassung und Dokumentation von Wissen, insbesondere von Spezialwissen.
- Einführung eines Dokumentenmanagementsystems mit einem Gemeinde- bzw. Verwaltungs-Wiki.
- Systematisches Erfassen von (Spezial-) Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen.
- Erstellung von Übergabe- oder Vertretungsakten (gesammelte arbeitsplatzbezogene Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall (z. B. Stellenbeschreibungen, Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen, Muster).

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Plettenberg zur Sicherung des vorhandenen Wissens, zumindest ein rudimentäres Wissensmanagement für Spezialwissen aufzubauen.

## → Absender

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der  
Stadt Plettenberg  
im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	6
Personenstandswesen	9
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	12
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	15

## → Sicherheit und Ordnung

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung „Sicherheit und Ordnung“ umfasst einen leistungsbezogenen Kennzahlenvergleich verschiedener Handlungsfeldern innerhalb des Produktbereichs Sicherheit und Ordnung.

Damit wird die Aufgabenwahrnehmung in den verschiedenen Teilbereichen in Bezug auf den jeweiligen personalwirtschaftlichen Ressourcenverbrauch und dessen Verhältnis zum Leistungsniveau interkommunal verglichen und analysiert. Auf der Basis von Benchmarks werden hierbei Potenziale ermittelt. Unterstützt wird der Kennzahlenvergleich durch strukturierte Interviews.

Der interkommunale Vergleich erfolgt zunächst durch die Kennzahl „Personalaufwendungen je Fall“ des entsprechenden Handlungsfeldes. Zum Vergleich des Stellenvolumens werden Leistungskennzahlen auf der Sachbearbeitungsebene (Fälle je Vollzeit-Stelle) ermittelt. Ergänzend werden weitere Kennzahlen (z. B. Personalaufwandsdeckungsgrad) gebildet.

Die Personal- und Sachaufwendungen für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden auf Basis von stellenbezogenen KGSt-Durchschnittswerten ermittelt, die dem „KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013“ entnommen sind.

Die in die Leistungskennzahl einfließenden Fallzahlen werden im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben sowie dem Bereich des Personenstandswesens gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die jeweilige Berechnung für die Gewichtung wurde der zuständigen Organisationseinheit übergeben, so dass eine gesonderte Darstellung im Bericht entfällt.

Das Aufgabenportfolio der mittleren kreisangehörigen Kommunen in den Handlungsfeldern

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

ist grundsätzlich identisch. Die prüfungsrelevanten Aufgaben wurden einheitlich definiert, so dass die Vergleichskommunen das vorhandene Personal und die Erträge - unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur - entsprechend zuordnen konnten.

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

müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen geändert werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können.

Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung sollen den Kommunen eine Hilfestellung geben, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Eine analytische Stellenbemessung wird nicht vorgenommen. Insoweit bleiben eine weitere Untersuchung und eine spezifische Analyse auf individuelle Optimierungspotenziale unerlässlich.

Ausgehend von der These, dass in einem definierten Leistungsprozess ein Substitutionseffekt zwischen dem Einsatz von IT und dem Personalbedarf feststellbar sein müsste, nähert sich die GPA NRW diesem Themenfeld in einem ersten Schritt mit der Abfrage und Erfassung struktureller Merkmale im Zusammenhang mit der Anwendung der einheitlichen Standesamtssoftware „AutiSta“ und der Einführung des elektronischen Personenstandsregisters im Handlungsfeld Personenstandswesen. Im Rahmen eines standardisierten Interviews wird der individuelle Entwicklungsstand der Kommune erfasst. Ziel ist es festzustellen, ob sich im Rahmen dieser empirischen Erhebung in einer Gesamtbetrachtung für das Prüfungssegment Wirkungszusammenhänge zwischen dem IT-Einsatz und dem Personalbedarf feststellen lassen.

## Organisation

Die Organisation der Stadt Plettenberg umfasst fünf Fachbereiche. Die von der GPA NRW betrachteten Bereiche Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind dem Fachbereich III – Ordnung, Soziales, Jugend und Familie – zugeordnet. Die genannten Aufgabenfelder werden im Fachbereich dem Fachgebiet 32 – Sicherheit, Ordnung, Brandschutz und Rettungswesen im Sachgebiet 323 – Standesamt, Ordnungs- und Einwohnermeldewesen gebündelt.

### → Feststellung

Die Zusammenfassung der Aufgabenfelder Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in einem Sachgebiet wird von der GPA NRW positiv bewertet.

Die Aufgaben werden zentral vom Rathaus in Plettenberg erledigt. Nebenstellen sind im Stadtgebiet nicht vorhanden.

### → Feststellung

Die GPA NRW unterstützt die zentrale Aufgabenerledigung ohne weitere Nebenstellen im Stadtgebiet. Es vereinfacht Planung, Abstimmung und Abläufe und kann somit letztlich auch Ressourcen sparen.

## Steuerung

Kommunale Aufgaben erfordern zur Steuerung ein standardisiertes Controlling. Es hat die Aufgabe, in Verbindung mit der Berichtserstattung, über das Sachgebiet Standesamt, Ordnungs- und Einwohnermeldewesen zu deren anfallenden Aufgaben und Entwicklungen zu informieren. Zu diesem Zweck sollen Informationen und Daten gesammelt, aufbereitet, analysiert und bewertet werden. Die Analyse ermöglicht dem Fachbereich hierbei grundsätzlich eine Steuerung der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung. Für ein effektives Berichtswesen ist es zudem wichtig,

dass die entsprechenden Daten vorliegen. Diese bilden die Basis für ein Controlling sowie zur Kennzahlenermittlung.

Im Sachgebiet Standesamt, Ordnungs- und Einwohnermeldewesen wurden bisher kein Controlling und kein Berichtswesen aufgebaut. Steuerungsrelevante Informationen und Daten liegen in den Arbeitsbereichen vor. Diese werden nicht zielgerichtet und regelmäßig zusammengeführt bzw. mit dem vorhandenen Finanzcontrolling vernetzt. Eine Aufbereitung der Statistikdaten erfolgt anlassbezogen, bspw. aufgrund politischer Nachfrage oder bei Neubesetzung einer vakanten Stelle. Die Zusammenführung der aus Sicht des Bereiches wichtigsten und relevantesten Daten sollte das Ziel sein. Zahlenfriedhöfe sollten vermieden werden.

→ **Feststellung**

Das Sachgebiet steht bei den Themen Controlling, Berichtswesen und Statistik noch am Anfang der Entwicklung. Trotz vorhandener Daten in den fachlichen Bereichen werden diese noch nicht vernetzt und in eine fortgeschriebene einheitliche Statistik bzw. in ein Berichtswesen überführt.

Zur Weiterentwicklung der Steuerung im Sachgebiet 323 – Standesamt, Ordnungs- und Einwohnermeldewesen hin zu einem effektiven und angepassten Controlling sind aus Sicht der GPA NRW weitere Schritte erforderlich:

- Aufbau einer Statistik mit wesentlichen Fall-, Finanz- und Personaldaten.
- Jährliche Fortschreibung der Statistiken.
- Eine regelmäßige Auswertung zu Fallzahlen nach standardisiertem Muster - mindestens jährlich.
- Durchführung einer Zeiterfassung im Geschäftsbereich nach Produkten und Leistungen zur Ermittlung der tatsächlichen Verteilung von Arbeitszeiten (Abstimmung mit dem Personalrat erforderlich).
- Eine mittelfristige Personalplanung anhand von Fallzahlen, Bearbeitungs- und Öffnungszeiten.

Anhand der o.g. Maßnahmen kann die Stadt Plettenberg zukünftig Entwicklungen herausarbeiten und darstellen. Gerade in kleinen Organisationseinheiten mit vielen Mischarbeitsplätzen sind Statistikdaten notwendig, um Veränderungen in den Fallzahlen feststellen zu können. Diese müssen bei größeren Veränderungen in die Weiterentwicklung bzw. Planung des Sachgebietes einfließen. Hier sieht die GPA NRW insbesondere bei der Anpassung des Personaleinsatzes in den nächsten Jahren – Stichwort demografische Entwicklung – ein strategisches Planungsfeld.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Plettenberg einen standardisierten Bericht zu entwickeln. Dieser sollte die wesentliche Arbeitsinhalte, Entwicklungen und Ziele kurz und prägnant darstellen und Zahlen, Daten, Fakten enthalten.

## Einwohnermeldeaufgaben

In der kommunalen Landschaft sind unter dem Oberbegriff „Bürgerbüro“ sehr unterschiedliche Strukturen als zentrale Anlaufstelle für Bürger geschaffen worden. Um einen interkommunalen Vergleich durchzuführen zu können, fokussieren wir uns auf die Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne (z.B. Meldewesen, Anträge auf Ausweisdokumente).

Die Bearbeitung der Einwohnermeldeaufgaben zentral im Rathaus Plettenberg, ohne Nebenstellen, ist für die Einsatzplanung des Personals von Vorteil. Aufgrund der Größe des Sachgebietes mit wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werden ausschließlich Mischarbeitsplätze vorgehalten. Des Weiteren wird ein geringer Stellenanteil im Back-Office für die Nachbearbeitung vorgehalten. Dieser bearbeitet zentral Bußgelder. Bei hohem Publikumsaufkommen kann auch das Back-Office für Front-Office Arbeiten eingesetzt werden. Wartezeiten für den Bürger sind nach Auskunft der Stadt eher die Ausnahme. Die wesentlichen Arbeiten werden durch standardisierte EDV-Verfahren unterstützt.

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ werden durch 2,72 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,05 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt.

Die Erfahrungen aus den Prüfungen haben gezeigt, dass die Bearbeitung der An-, Um- und Abmeldungen weniger Zeitanteile erfordert als die Bearbeitung der Anträge auf die Ausstellung der Ausweisdokumente. Um diesen Umstand zu berücksichtigen, haben wir die Fallzahlen gewichtet. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 5.553 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Für die Stadtverwaltung Plettenberg ergeben sich nach KGSt-Durchschnittswerten im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben für das Jahr 2012 insgesamt Personalaufwendungen von 124.894 Euro. Hieraus errechnen sich je gewichtetem Fall Personalaufwendungen von 22,49 Euro.

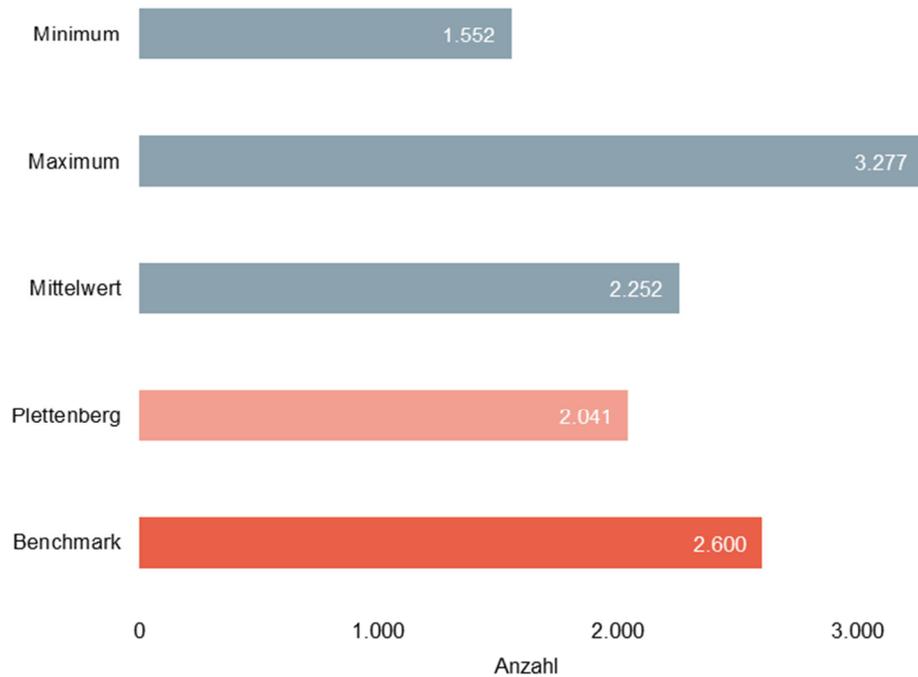
## Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,49	13,87	32,53	23,26	20,79	23,23	25,75	25

Personalaufwendungen nach KGSt je gewichteten Fall Einwohnermeldeaufgaben

Die betrachteten Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldewesen sind für die Stadt Plettenberg unauffällig. Daher betrachtet die GPA NRW als eine maßgebliche Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ in diesem Aufgabenfeld. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Plettenberg wie folgt ein:

## Fälle\* je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Einwohnermeldeaufgaben 2012



\*gewichtete Fälle

## Fälle\* je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.041	1.552	3.277	2.252	2.009	2.200	2.433	24

\*gewichtete Fälle

Das Fallvolumen je Vollzeit-Stelle in der Stadt Plettenberg erreicht bei diesem Vergleich eine Quote, die nahe am ersten Quartilswert ein schlechtes Ergebnis darstellt. Um die Analyse zu vertiefen, hat die GPA NRW neben der Leistungskennzahl das Fallvolumen anhand der Fallzahlen je 10.000 Einwohner (nicht gewichteten) analysiert.

## Anzahl der Fälle Einwohnermeldeaufgaben je 10.000 Einwohner 2012

Kennzahl	Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
An-, Um- und Abmeldungen	1.365	1.122	5.074	1.615	1.323	1.482	1.622	25
Beantragten Ausweisdokumente	1.456	1.415	1.796	1.616	1.547	1.638	1.693	25

Auch das nicht gewichtete Fallvolumen je 10.000 Einwohner ist in der Stadt Plettenberg geringer als in den Vergleichskommunen. Im Ergebnis werden, bei der Orientierung am Benchmark mit 2.600 Fällen je Vollzeit-Stelle, in der Stadt Plettenberg weniger Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet

→ **Feststellung**

Aufgrund des geringeren Fallvolumens im Einwohnerwesen, in Verbindung mit den eingesetzten Stellenanteilen, liegt die Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle deutlich unter dem Benchmark.

Der von der GPA NRW festgelegte Benchmark liegt bei 2.600 Fällen je Vollzeit-Stelle. Daraus ergibt sich ein Personalbedarf im Jahr 2012 von 2,14 Vollzeit-Stellen: Das rechnerische Potenzial beträgt damit 0,58 Vollzeit-Stellen.

**Ermittlung des Stellenpotenzials auf Grundlage der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle 2012**

Bezeichnung	Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Benchmark	2.600
Zahl der Fälle absolut in Plettenberg	5.553
Benötigte Anzahl an Vollzeit-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	2,14
Tatsächliche Anzahl Vollzeit-Stellen in Plettenberg - nur Sachbearbeitung -	2,72
Stellenpotenzial absolut	0,58

→ **Feststellung**

Bei der Orientierung am Benchmark hat die Stadt Plettenberg für das Jahr 2012 ein Stellenpotenzial von 0,58 Vollzeit-Stellen im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben.

**Öffnungszeiten**

Die Öffnungszeiten bzw. –stunden in der Öffentlichen Verwaltung werden oftmals nach einem festgelegten Zeitschema gestaltet. Als Orientierung dient meist der Arbeitszeitrahmen der Mitarbeiter. So bewegen sich die gebräuchlichen Öffnungszeiten im Rahmen von acht bis sechzehn Uhr. Während mancher Öffnungszeiten ist kein ausreichend hoher Kundenverkehr zu erwarten und/oder die Arbeitszeit der Mitarbeiter kann die erweiterten Öffnungszeiten nicht mehr abdecken. Daher Reduzieren manche Kommunen die Öffnungszeiten. Unter dem Blickwinkel der Bürgerfreundlichkeit wurden in der Stadt Plettenberg 30 Öffnungsstunden im Einwohnermeldewesen angeboten. Ab 2014 werden diese um zwei Stunden reduziert.

**Öffnungszeiten Einwohnermeldeaufgaben 2012**

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30	23	46	35	29	36	41	23

Wie allgemein im Berichtsteil zur Steuerung angesprochen, gehören zum gesteuerten Mitarbeiterinsatz, genauere Zahlen. Daher sollte der Geschäftsbereich die Kundenströme über einen festgelegten Zeitraum (mindestens ein Jahr) erfassen. Damit werden Stoßzeiten z.B. vor den Ferien aufgezeichnet und können in den Entscheidungsprozess für Öffnungszeiten und eingesetzte Stellenanteile einfließen.

→ **Empfehlung**

Zur Steuerung des Personaleinsatzes der Einwohnermeldeaufgaben sollte die GPA NRW Leistungskennzahl jährlich fortgeschrieben werden. Die GPA NRW empfiehlt zusätzlich eine genaue Arbeitsaufzeichnung zur passgenaueren Steuerung der Öffnungszeiten (Kundenströme) und zum Personaleinsatz. Werden Veränderungen festgestellt, sollten Abläufe und Auslastung überprüft und der Personaleinsatz neu angepasst werden.

### Personenstandswesen

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich des durch die GPA NRW definierten Aufgabenfeldes „Personenstandswesen“ werden durch 1,05 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,05 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt.

Auch beim Personenstandswesen ist ein unterschiedlicher Zeitaufwand hinsichtlich der jeweiligen Beurkundungsarten festzustellen. Demzufolge hat die GPA NRW die Fallzahlen in diesem Segment auf Basis der bisherigen Erfahrungen aus den Prüfungen einheitlich gewichtet. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung werden in Plettenberg 141 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt.

Nach KGSt-Durchschnittswerten fallen bei 1,10 Vollzeit-Stellen 72.160 Euro Personalaufwendungen im Personenstandswesen an. Bei 141 (gewichteten) Fällen belaufen sich die Aufwendungen je Fall auf 512 Euro.

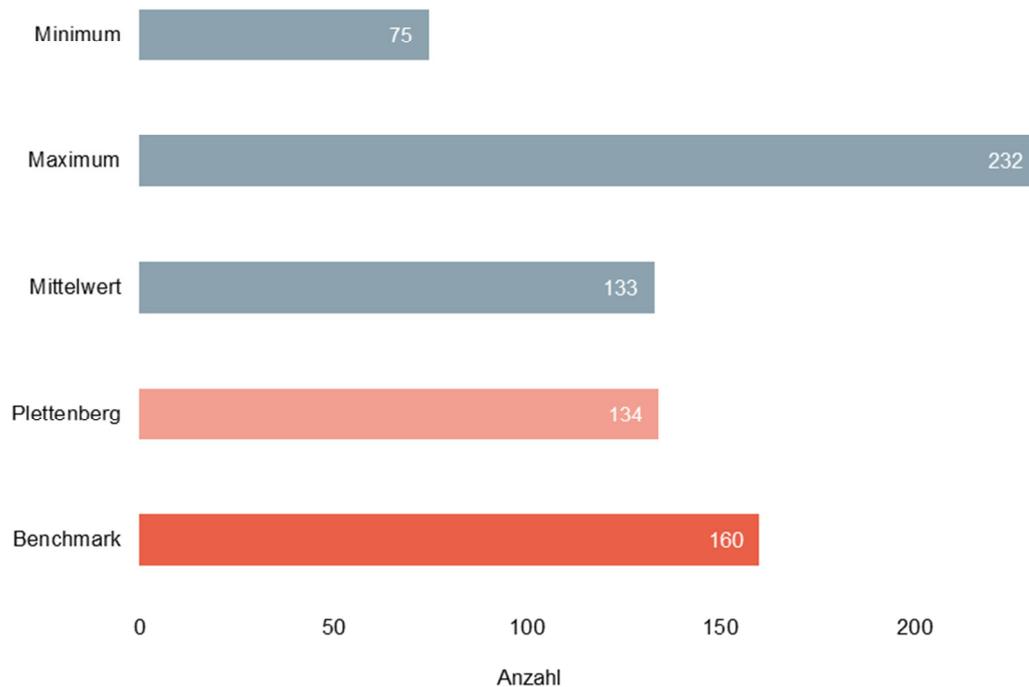
### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
512	246	802	502	390	506	603	24

Personalaufwendungen nach KGSt je gewichteten Fall Personenstandswesen

Die Kennzahl zu den Personalaufwendungen je gewichteten Fall ergibt keine wesentlichen Auffälligkeiten. Daher wird die Analyse durch die folgende Leistungskennzahl vertieft. Hier bezieht sich die GPA NRW auf die Zahl der durchgeführten Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle je Vollzeit-Stelle. Wir haben in der Kennzahl verschiedene Aufgabenfelder zusammengefasst, um einen Großteil des anteiligen Aufgabenspektrums einer Stelle abzudecken.

## Fälle\* je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Personenstandswesen 2012



\*gewichtete Fälle

## Fälle\* je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Personenstandswesen 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
134	75	232	133	95	133	158	24

\*gewichtete Fälle

Die Stadt Plettenberg erreicht bei der Leistungskennzahl eine Positionierung am Mittelwert. Mit der in diesem Bereich zur Verfügung stehenden Hilfskennzahl „Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner“ ergeben sich im interkommunalen Vergleich folgende Werte:

## Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Personenstandswesen je 10.000 Einwohner 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,40	0,33	1,03	0,64	0,52	0,62	0,73	25

In dem Segment Personenstandswesen setzt die Stadt Plettenberg deutlich weniger Personal in der Sachbearbeitung ein als die Vergleichskommunen. Mit 0,40 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner positioniert sich die Stadt Plettenberg im der Bereich des 1. Quartil.

Als Orientierung für eine sehr gute Auslastung an Fällen je Sachbearbeiter geht die GPA NRW von 160 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung im Personenstandswesen als Benchmark aus. Für das Jahr 2012 liegt der Personalbedarf im Personenstandswesen der Stadt Plettenberg bei 0,88 Vollzeit-Stellen. Das Potenzial beläuft sich damit auf 0,17 Vollzeit-Stellen.

### Ermittlung des Stellenpotenzials auf Grundlage der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle 2012

Bezeichnung	Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Benchmark	160
Zahl der Fälle absolut in Plettenberg	141
Benötigte Anzahl an Vollzeit-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	0,88
Tatsächliche Anzahl Vollzeit-Stellen in Plettenberg - nur Sachbearbeitung -	1,05
Stellenpotenzial absolut	0,17

Vor einer möglichen Umsetzung des Stellenpotenzials sollten aus Sicht der GPA NRW weitere Faktoren berücksichtigt werden. Durch die Nacherfassung der Personenstandsfälle in das elektronische Personenstandsregister ist weiterhin ein erhöhter Personalaufwand erforderlich. Das Personal im Standesamt wurde hierzu nicht aufgestockt. Die Fälle werden zusätzlich sukzessive abgearbeitet. Ein weiterer Einflussfaktor auf die eingesetzten Stellenanteile im Personenstandswesen sind die Öffnungszeiten.

### Öffnungszeiten Personenstandswesen 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29	17	41	28	24	26	30	24

Die Öffnungszeiten wurden ab dem Jahr 2014 um zwei Stunden im Standesamt reduziert. Dies kommt nach Aussage des Sachgebietes der qualifizierten Sachbearbeitung (Back Office) und dem Abbau von Überstunden zugute. Trotz der reduzierten Öffnungszeiten ist der Einsatz von nur drei Standesbeamten aktuell problematisch. Durch Fehlzeiten, wie Urlaub, Krankheit etc., entstehen Engpässe beim Personaleinsatz, insbesondere wenn Trauungen am Wochenende durchgeführt werden. Neben den Aufgaben aus dem Standesamt werden durch die Mischarbeitsplätze auch Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten von denselben Mitarbeitern bearbeitet.

#### → Empfehlung

Die Stadt Plettenberg sollte als Personalentwicklungsmaßnahme weitere Mitarbeiter als Standesbeamte qualifizieren. Zusätzliche, nicht aus dem Sachgebiet stammende Mitarbeiter, können bei Bedarf Personalengpässe bei Trauungen reduzieren.

Als Alternative und um kurzfristige Engpässe bei Trauungen lösen zu können, bietet sich für die Stadt Plettenberg eine interkommunale Zusammenarbeit mit anderen Standesämtern an.

Generell empfiehlt die GPA NRW auch für den Bereich des Personenstandswesens ein Controlling mit der Erfassung von Fallzahlen und Kundenströmen aufzubauen. Wir verweisen hierzu auf die Ausführungen zu Anfang des Berichtes.

## AutiSta

Bundesweit setzen die Standesämter das Programm AutiSta mit dem elektronischen Personenstandsregister ein. Die Einführung der Software brachte für viele Standesämter einen hohen Umstellungsaufwand mit sich. Der Einsatz der bundesweit genutzten Standesamtssoftware AutiSta in der Stadt Plettenberg wird als unproblematisch angesehen. Die Nutzung des Programmes durch die standardisierten Abläufe und die Möglichkeiten zum elektronischen Informationsaustausch wird positiv bewertet. Es überwiegen die Vorteile durch die standardisierten Abläufe. Nach Aussage des Sachgebietes konnte dadurch in Plettenberg die Sachbearbeitung beschleunigt werden.

## Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten Aufgaben „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ werden durch 0,55 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,05Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt. Wie im Bericht bereits dargestellt, handelt es sich hier um Mischarbeitsplätze. Der Stellenanteil wird durch zwei Mitarbeiter abgedeckt, welche zusätzlich auch das Personenstandswesen bearbeiten.

Die Tätigkeit in diesem Bereich ist stark geprägt von den jährlichen Fällen der Gewerbean-, um- und -abmeldungen, gewerberechtlichen Erlaubnissen, Reisegewerbekarte, Spielhallenerlaubnis und erteilte Gaststättenerlaubnisse bzw. Gestattungen. Aufgrund der hohen unterschiedlichen Bearbeitungsintensität der vorgenannten Tätigkeiten, wird auch hier eine Gewichtung der Fallzahlen vorgenommen. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung werden 635 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt. In Verbindung mit den eingesetzten Stellenanteilen werden 39.720 Euro an Personalaufwendungen nach KGSt in dem Segment eingesetzt.

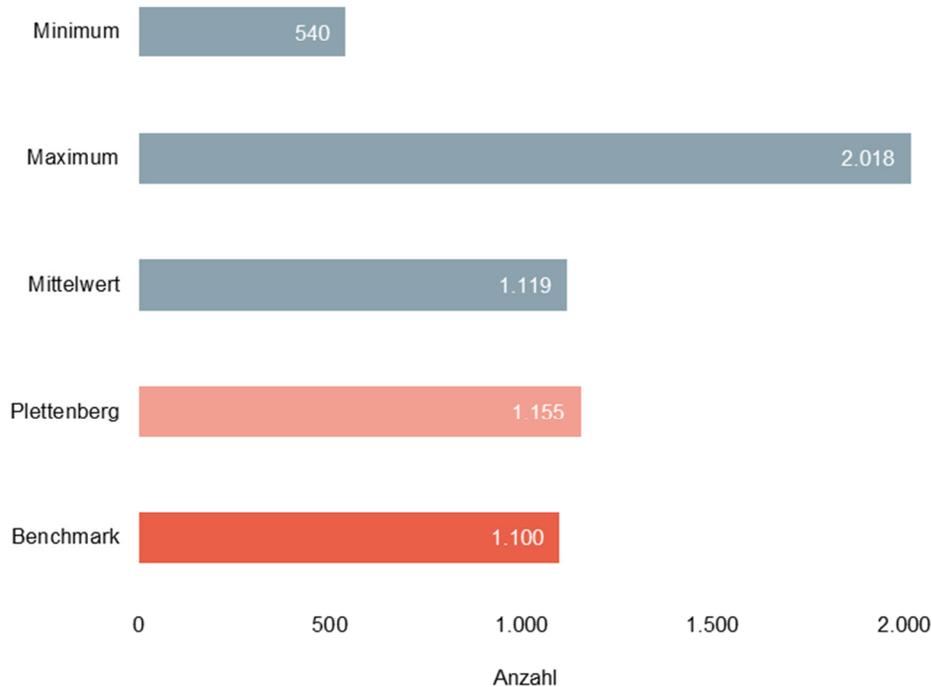
## Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62,5	29,2	123,9	64,1	43,8	62,5	71,6	25

Personalaufwendungen nach KGSt je gewichtetem Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Zur besseren Beurteilung der Situation in Plettenberg hat die GPA NRW weitere Kennzahlen aufbereitet

## Fälle\* je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012



\*gewichtete Fälle

## Fälle\* je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.155	540	2.018	1.119	847	934	1.516	24

\*gewichtete Fälle

Aus den Ergebnissen und Analysen der bisherigen Prüfungen wurde für die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ein Benchmark von 1.100 Fällen durch die GPA NRW festgelegt. Mit 1.155 Fällen liegt die Stadt Plettenberg über dem Benchmark.

### → Feststellung

Die Stadt Plettenberg erreicht bei der Leistungskennzahl einen Wert am Benchmark. Insofern ergibt sich aus Sicht der GPA NRW kein Potenzial für dieses Segment.

Die nachfolgenden Kennzahlen auf der Basis je 10.000 Einwohner wurden zusätzlich ausgewertet. Sie sollen der Stadt Plettenberg einen Überblick über die Fallintensitäten einzelner Segmente geben.

## Fälle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten je 10.000 Einwohner 2012

Kennzahl	Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Fallintensität Leistungskennzahl</b>								
An-, Ab-, Ummeldungen	151	118	311	212	185	209	239	25
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse und Gestattungen	20	20	71	33	27	30	38	25
<b>Weitere Fallintensitäten</b>								
Zahl der erteilten schriftlichen Gewerbeauskünfte	145	23	427	122	67	103	138	20
<b>Strukturdaten</b>								
Zahl der anzeige- und erlaubnispflichtigen Gewerbebetriebe	607	233	1.429	805	701	768	907	25
Zahl der Gaststättenbetriebe	42	15	45	27	20	26	32	25
Zahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren im Gewerbebereich	5,78	0,62	26,10	4,07	1,43	3,09	4,24	19

Insgesamt sind die Fallintensitäten in der Stadt Plettenberg geringer als in vergleichbaren Kommunen. Der gute Wert in der Leistungskennzahl wird wesentlich durch einen niedrigen Personaleinsatz beeinflusst.

## Vollzeit-Stellen Gewerbe und Gaststättenangelegenheiten je 10.000 Einwohner 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,23	0,19	0,62	0,35	0,27	0,34	0,43	25

Die Stadt Plettenberg erreicht bei dieser Kennzahl einen guten Wert im 1. Quartil. Wie in den anderen Aufgabensegmenten betrachtet die GPA NRW die Öffnungszeiten im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Der Gewerbe- und Gaststättenbereich der Stadt Plettenberg bietet den Bürgerinnen und Bürgern 29 Öffnungszeiten in der Woche an. Die Vergleichskommunen im kreisangehörigen Raum öffnen im Mittel 27 Stunden pro Woche.

## Öffnungszeiten Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29	19	41	27	23	25	29	24

Mit 29 Öffnungszeiten pro Woche liegt die Stadt Plettenberg genau am 3. Quartilswert. Wie im gesamten Sachgebiet, werden auch hier die Öffnungszeiten ab 2014 um 2 Stunden reduziert. Damit sind ab 2014 die Öffnungszeiten dem interkommunalen Mittelwert angeglichen.

Generell gibt es im gesamten Sachgebiet Mischarbeitsplätze. Die anfallenden Arbeiten des Gewerbe- und Gaststättenwesens werden auf nur zwei Mitarbeiter mit insgesamt 0,55 Vollzeit-Stellen verteilt. Damit werden die festgelegten Öffnungszeiten abgedeckt. Bewusst wurde auf ein Back-Office verzichtet, damit die anwesenden Mitarbeiter auch in den Öffnungszeiten dem Kunden zur Verfügung stehen. Nachbearbeitungen werden außerhalb der Öffnungszeiten erledigt. Dadurch entstehen nach Auskunft der Stadt Plettenberg keine Wartezeiten für die Kunden.

#### → **Empfehlung**

Wie auch im Personenstandswesen empfohlen, sollte der Personaleinsatz im Sachgebiet übergreifend organisiert werden. Bei Personalengpässen kann die Organisation flexibler reagieren und der Wissenstransfer wird auf weitere Mitarbeiter ausgedehnt.

Aus Sicht der GPA NRW ist es notwendig, anhand von laufend ermittelten Fallzahlen den Personaleinsatz zu planen. Dabei sind Öffnungszeiten des Sachgebietes sowie anfallende Fehlzeiten der Mitarbeiter zu berücksichtigen.

### Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die von uns betrachteten Aufgabenfelder sind in einem Sachgebiet zusammengefasst. Die Aufgabenerledigung erfolgt zentral im Rathaus.
- Das Controlling und Berichtswesen beschränkt sich auf ein reines Finanz- bzw. Budgetcontrolling. Leistungs- und Finanzkennzahlen stehen nicht zur Verfügung.
- Zur Steuerung des Sachgebietes sollte eine gut strukturierte, einheitliche und zusammengeführte Statistik aufgebaut werden. Diese dient als Basis für die darauf aufbauenden Steuerungsinstrumente Controlling, Berichtswesen und dem Produkthaushalt.
- Die Personalausstattung ist in den betrachteten Aufgabenbereichen, unter Berücksichtigung der zugehörigen Fallzahlen, nur im Bereich Einwohnermeldewesen umfänglicher als in den Vergleichskommunen.
- Vor dem Hintergrund der in kleineren Aufgabenbereichen vielerorts anzutreffenden Mischarbeitsplätze bedarf es einer kontinuierlichen Personal- und Organisationsentwicklung. Hierzu zählt auch der Wissenstransfer innerhalb des Sachgebietes. Bei Personalvakanz in einem Tätigkeitsfeld ist dann weiteres Personal verfügbar.
- Anhand von Arbeitsaufzeichnungen und der Analyse von Fallzahlen ist zukünftig die Planung für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz möglich. In allen betrachteten Bereichen sollte der Personaleinsatz dazu kontinuierlich hinterfragt und ggf. angepasst werden.

## Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Vollzeit-Stellen	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	2,72	0,58
Personenstandwesen	1,05	0,17
<b>Gesamtsumme</b>	<b>3,77</b>	<b>0,75</b>

Auf Basis des Durchschnittsaufwandes je Vollzeit-Stelle, den die GPA NRW auf Grundlage ihrer Prüfungsergebnisse mit 50.000 Euro je Vollzeit-Stelle festgelegt hat, beträgt das monetäre Gesamtpotenzial 37.500 Euro im Vergleichsjahr 2012.

### → KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld „Sicherheit und Ordnung“ der Stadt Plettenberg mit dem Index 3.

## → Absender

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder  
der Stadt Plettenberg im  
Jahr 2013*

# 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
Kindertagespflege	14
Kiwi-Bewertung	16

## → Tagesbetreuung für Kinder

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die GPA NRW vergleicht die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung des Jugendamtes für den Bereich der Kindertagesbetreuung. Dazu werden auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten<sup>1</sup> des Jugendamtes sowie unterstützenden Interviews Kennzahlen gebildet und verglichen. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen richtet die GPA NRW den Blick schwerpunktmäßig auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

### Rechtliche Rahmenbedingungen

In den letzten Jahren haben sich 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, die Rahmenbedingungen für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege erheblich verändert. Zu nennen 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.

Vor allem die Umsetzung des Rechtsanspruches für unter dreijährige Kinder zum 01.08.2013 beinhaltet neben finanziellen große planerische, organisatorische und zeitliche Herausforderungen für die Städte.

### Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

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

### Bevölkerungsentwicklung von 0 bis unter 3 Jahre und 3 bis unter 6 Jahre

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	26.665	26.321	26.132	25.960	25.124	23.635	22.152	20.637
0 bis unter 3	680	647	589	582	638	623	588	537

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

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
3 bis unter 6	715	703	696	688	629	623	606	563

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

Die Gesamteinwohnerzahlen nehmen laut IT.NRW in den Jahren bis 2030 in Plettenberg um 22 Prozent ab. Die Anzahl der Kinder unter sechs Jahre wird in der Stadt Plettenberg in diesem Zeitraum ebenso deutlich um 21 Prozent sinken. Die Quote der unter 6-Jährigen liegt im Jahr 2012 bei 4,9 Prozent und damit am Mittelwert der Vergleichskommunen.

Das Thema „Demografische Entwicklung“ wird durch die Stabstelle Demographie in der Organisation der Stadtverwaltung Plettenberg bearbeitet. Diese soll eine einheitliche Klammer zum Thema Demografie, mit ihren Problemen aber auch Chancen im Zusammenspiel der Generationen in der Stadt Plettenberg bilden. Das Jugendamt der Stadt Plettenberg nutzt verschiedene Datenquellen (eigene Daten, IT.NRW, Bertelsmann Stiftung, etc.) zur Analyse.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte standardisierte Auswertungen zur Einwohnerentwicklung für den Jugendbereich aufbauen und diese jährlich fortschreiben. Die Einwohnerentwicklung sollte nach Altersjahren und –gruppen, sowie bezogen auf die Ortsteile erfolgen.

Die Gesamtverantwortung für die Schaffung einer bedarfsgerechten Infrastruktur der Tagesbetreuung für Kinder liegt bei den örtlichen Jugendämtern. Mit der Beobachtung der demografischen Entwicklung besteht ein direkter Bezug zur Planung und Umsetzung in der Angebotsstruktur der Tagesbetreuung für Kinder. Das Platzangebot wird u.a. bestimmt durch die Anzahl der Kinder und die Art des Betreuungsangebotes vor Ort, das von den Eltern bevorzugt wahrgenommen wird.

Für die beiden Altersgruppen (0 bis unter 3 und 3 bis unter 6 Jahre) stellt die Stadt Plettenberg folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung (nach Kindergartenjahren):

### Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Platzangebot gesamt	789	792	786	783
Plätze in Kindertageseinrichtungen	779	782	776	773
Plätze in der Kindertagespflege	10	10	10	10

Quelle: Stadt Plettenberg

Das Platzangebot in den Tageseinrichtungen für Kinder und in der Kindertagespflege bewegt sich in der dargestellten Zeitreihe auf einem stabilen Niveau. Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und die U-3 Betreuung konnte nach Aussage der Stadt erfüllt werden. In Abstimmung mit den Leitungen der Einrichtungen konnten Mehrfachbelegungen vermieden werden. Die Angebote sollen dabei gleichmäßig über das Stadtgebiet verteilt sein.

→ **Feststellung**

Das Platzangebot in den Tageseinrichtungen für Kinder und der Tagespflege bleibt im Betrachtungszeitraum stabil. Aufgrund sinkender Kinderzahlen wird das Platzangebot in den Tageseinrichtungen nicht weiter ausgebaut.

## Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Tagesbetreuung für Kinder ist organisatorisch im Fachbereich III – Ordnung, Soziales, Jugend und Familie – dem Fachgebiet 51 – Jugend, Familie, Schule und Sport - angegliedert. Neben dem Jugend- und Schulbereich ist dem Fachgebiet 51 auch das Sachgebiet - Allgemeiner Sozialer Dienst zugeordnet. Das Jugendamt ist zentral in einem Gebäude zusammengefasst. Außenstellen sind nicht vorhanden.

→ **Feststellung**

Die organisatorische Bündelung der Aufgabenbereiche Jugend, Schule und Soziales wird befürwortet. Innerhalb dieser Bereiche gibt es gleiche Zielgruppen (benachteiligte Personengruppen, Kinder und Jugendliche etc.), bei denen Synergien in der Aufgabenerfüllung gegeben sind. Dadurch kann das Zusammenwirken und die Vernetzung der Jugendarbeit mit dem Bereich Schule gestärkt werden.<sup>2</sup>

→ **Feststellung**

Die Konzentration des Jugendamtes auf einen zentralen Standort im Stadtgebiet wird positiv gesehen. Es vereinfacht Planung, Abstimmung und Abläufe und kann somit letztlich auch Ressourcen einsparen.

Die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder ist aus Sicht der GPA NRW nicht losgelöst von der Steuerung des gesamten Jugendamtes möglich. Die kommunale Kinder- und Jugendhilfe bedarf zur Steuerung eines standardisierten Controllings. Es hat im Jugendbereich die Aufgabe, in Verbindung mit einem Berichtswesen, über die Bedarfs- und Versorgungsstrukturen im Stadtgebiet zu informieren. Zu diesem Zweck sollen themenbezogene Informationen und Daten gesammelt, aufbereitet, analysiert und bewertet werden. Die Analyse ermöglicht der Kommune eine strategische Ausrichtung.

Das Datenmaterial für Statistiken und die Bildung von Kennzahlen liegt im Jugendamt in den einzelnen Arbeitsbereichen vor. Die Aufbereitung und Auswertung der Daten mit dem Ziel einer Vernetzung erfolgt hierbei allerdings nicht durchgängig. Steuerungsrelevante Kennzahlen stehen als Führungsinformation noch nicht zur Verfügung. Ein kontinuierliches Berichtswesen ist nicht vorhanden, da ein systematisches Controlling inklusive Berichtswesen mit standardisierten Grunddaten und Kennzahlen nicht aufgebaut wurde.

→ **Feststellung**

Ein systematisches Controlling mit einem regelmäßigen Berichtswesen wird im Jugendbereich der Stadt Plettenberg nicht durchgeführt.

<sup>2</sup> vgl. Zwölfter Kinder- und Jugendbericht – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte neben der Entwicklung eigener Kennzahlen für die Verwaltung auf anerkannte Kennzahlensysteme aus dem kommunalen Raum zurückgreifen.

Für den Jugendbereich bieten sich Kennzahlen der KGSt, der GPA NRW und weiterer anerkannter Anbieter an, welche auch eine Vergleichbarkeit unter den Kommunen erleichtern.

Die zur Verfügung stehenden Platzzahlen der Tagesbetreuung für Kinder werden durch den Fachbereich ausgewertet. Aktuelle Entwicklungen werden analysiert und bei Fachplanungen berücksichtigt. Die wesentlichen Finanzentwicklungen werden durch den Fachbereich Finanzen zur Verfügung gestellt. An einem interkommunalen Vergleich des Jugendbereiches wird zurzeit nicht teilgenommen. Ein Informationsaustausch findet regelmäßig zwischen den kreisangehörigen Jugendämtern statt.

Der Workflow kann weiter optimiert werden. Bisher steht kein einheitliches EDV-Verfahren für Steuerungsinformationen zur Verfügung. Dahermüssen alle Entwicklungen mit mehreren EDV-Tools oder manuell analysiert werden.

→ **Empfehlung**

Zur Verbesserung der Verfahrensabläufe empfiehlt die GPA NRW der Stadt Plettenberg den Einsatz eines einheitlichen und durchgängigen EDV-Verfahrens für möglichst alle Bereiche des Jugendamtes. Dieses dient auch der Sicherung des vorhandenen Wissens.<sup>3</sup>

Überdies bestehen aus Sicht der GPA NRW weitere Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten in der operativen und strategischen Steuerung der Tageseinrichtungen für Kinder und des Jugendamtes insgesamt. Die Arbeitsfelder Controlling, Statistik und Jugendhilfeplanung sollten in der Stelle der Jugendhilfeplanung zentral für den Fachbereich gebündelt werden. Durch die Jugendhilfeplanung können die benötigten Daten aus dem Jugendamt ausgewertet werden. Dies bezieht sich insbesondere auch auf den Bereich der Tagesbetreuung für Kinder.

Die Stelle eines Jugendhilfeplaners ist aufgrund der Größenordnung der Stadt Plettenberg nicht vorgesehen. Die Aufgaben der Jugendhilfeplanung werden durch die Fachbereichsleitung sowie dem Fachgebiet 51 - Jugend und Familie wahrgenommen. Durch die starke Aufgabenbündelung in diesen Positionen, können Planungen und Analysen nur anlassbezogen vorgenommen werden. Des Weiteren werden durch die Altersfluktuation spätestens in den nächsten fünf Jahren zwei Stellen vakant. In diesen Stellen des Fachbereichsleiters und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe/Kindertagesbetreuung wird fachliches Wissen gebündelt. Umso wichtiger ist es, dieses Wissen weiterzugeben und in der Stelle der Jugendhilfeplanung zu bündeln.

→ **Empfehlung**

Die Ausweisung von Stellenanteilen speziell für die Jugendhilfeplanung erscheint aus Sicht der GPA NRW sinnvoll. Damit können die anfallenden strategischen Analysen und Planungen kontinuierlich ausgeführt und bspw. die Fachbereichsleitung entlastet werden.

<sup>3</sup> siehe Berichtsteil Personal und Demografie - Wissensmanagement

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

Der Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege) bildet den durchschnittlichen, auf die für die Tagesbetreuung für Kinder relevante Altersgruppe der Bevölkerung bezogenen Ressourceneinsatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Der Fehlbetrag entspricht dem Ordentlichen Ergebnis.

Der Anteil des Fehlbetrages an dem Gesamtfehlbetrag des Jugendamtes beträgt im Jahr 2012 36,7 Prozent. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Fehlbetrages von 2009 bis 2012.

### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut*	2.163.276	2.346.640	2.520.078	1.894.899
Fehlbetrag je EW von 0 bis unter 6 Jahre	1.551	1.738	1.961	1.492

\*Quelle: Stadt Plettenberg

Insbesondere für den Bereich der Kindertagesbetreuung traten Schwierigkeiten auf, die von der GPA NRW benötigten Finanzdaten zur Verfügung zu stellen. Die Gründe liegen nach Aussage der Kommune vorwiegend in der Umstellung der Finanzsoftware.

#### → Empfehlung

Die Stadt Plettenberg sollte die Finanzdaten der Jahre 2009 bis 2012 für den Bereich der Tagesbetreuung für Kinder nochmals überprüfen. Dabei sollte die durch das NKF geforderte periodengerechte Abgrenzung erfolgen. Änderungen sollten in die zukünftigen Planungen einfließen.

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

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.492	1.293	2.597	1.822	1.612	1.804	2.013	23

#### → Feststellung

Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Plettenberg fällt mit einer Positionierung im ersten Quartil sehr niedrig aus.

## Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder ab. Es werden ausschließlich die Tageseinrichtungen für Kinder in den folgenden Kennzahlen dargestellt, ohne die Kindertagespflege.

## Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut*	2.119.876	2.318.326	2.483.915	1.852.878
Fehlbetrag je Platz	2.721	2.965	3.201	2.397

\*Quelle: Stadt Plettenberg

Der im intrakommunalen Verlauf verbesserte Fehlbetrag je Platz ist im Wesentlichen auf ein steigendes Elternbeitragsaufkommen sowie die Zuweisung des Landes zurückzuführen. Eine Unterteilung des Fehlbetrages je Platz in städtische und freie Träger wird nicht vorgenommen.

## Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.397	2.077	3.488	2.815	2.601	2.851	2.999	22

### → Empfehlung

Die Stadt Plettenberg sollte die Kosten je Platz in Tageseinrichtungen für Kinder zukünftig nach eigener und freier Trägerschaft auswerten und gegenüberstellen. Dabei sollten die Strukturen der Einrichtungen analysiert und den aktuellen Entwicklungen – sinkende Kinderzahlen - angepasst werden.

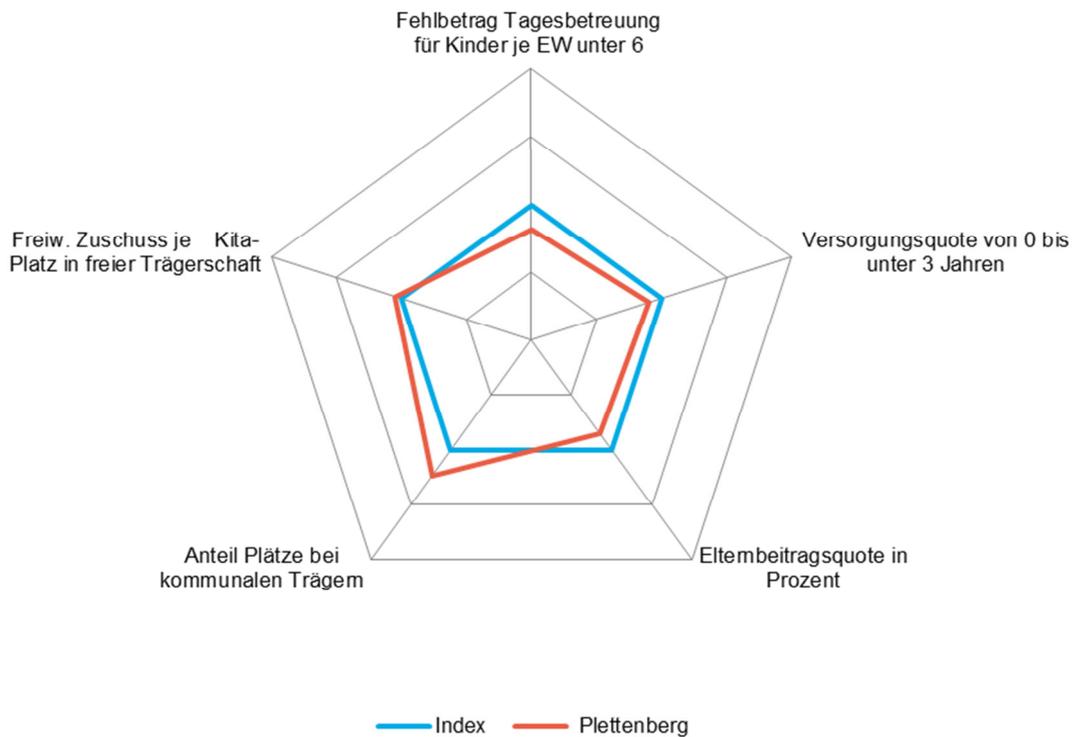
## Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren

Die folgende Grafik zeigt zusammengefasst das Ergebnis der Stadt Plettenberg sowie die Ausprägung der wesentlichen Parameter und deren Wirkungen auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder auf.

	Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW unter 6 in Euro	Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren	Elternbeitragsquote in Prozent	Anteil Plätze bei kommunalen Trägern	Freiwilliger Zuschuss je Kita-Platz in freier Trägerschaft
Index*	100	100	100	100	100
Plettenberg**	82	91	85	124	104

\* Der Index stellt den jeweiligen Mittelwert mit 100 Prozent dar.

\*\* Berechneter prozentualer Unterschied der dargestellten Kommune zum Index .



Die einzelnen Indikatoren werden in den folgenden Ausführungen erläutert.

## Versorgungsquoten

### U-3 Betreuung

Die Kommunen sind aufgrund des bestehenden Rechtsanspruches im Rahmen der U-3 Betreuung zum Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 aufgefordert, die erforderlichen Betreuungsmöglichkeiten zeitnah und bedarfsgerecht auszubauen. Im Bundesdurchschnitt wurde zur Sicherstellung des Rechtsanspruches eine durchschnittliche Versorgungsquote von 35 Prozent als bedarfsdeckend konkretisiert, bezogen auf NRW von 32 Prozent. Der tatsächliche örtliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er ist letztlich von der örtlich vorhandenen Nachfrage abhängig, die von den Städten im Rahmen der Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren ist.

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren mit dem Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze (Kindergarten- und Kindertagespflegeplätze) für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren (Angebot) im Verhältnis zur Anzahl der Kinder in der Bevölkerungsgruppe von 0 bis unter 3 Jahren. Basis bildet die amtliche Einwohnerstatistik von it.nrw jeweils zum Stichtag 31.12. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Plätze in der Kindertagespflege werden mit einbezogen. Diese nehmen insbesondere im Bereich der U-3 Betreuung durch eine hohe Flexibilität eine wichtige Alternativfunktion ein.

Die hier dargestellten Versorgungsquoten entsprechen durch die Berechnungssystematik der GPA NRW nicht den berechneten Quoten der Stadt Plettenberg.

## U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Betreuungsplätze für unter 3jährige Kinder Kita und Kindertagespflege	70	90	108	135
Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren	680	647	589	582
Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren Kita und Kindertagespflege	10,3	13,9	18,3	23,2
Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren nur Kita	9,1	12,7	17,0	21,8

Quellen: Einwohnerdaten lt. it.nrw; Betreuungsplätze lt. Bedarfsplan für Kindertageseinrichtungen

## Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren Kita und Kindertagespflege

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

Im interkommunalen Vergleich ist der Ausbaugrad der Plätze für unter dreijährige Kinder in den Vergleichskommunen weiter fortgeschritten.

### → Feststellung

Die Betreuungsplätze für Kinder unter 3 Jahren ist in der Stadt Plettenberg deutlich ausgebaut worden. Mit 23,2 Prozent liegt die Versorgungsquote U-3 in Plettenberg im interkommunalen Vergleich dennoch nur am 1. Quartil.

Zur weiteren Einordnung der Stadt Plettenberg wird ergänzend an dieser Stelle die Versorgungsquote Ü-3 abgebildet.

## Ü-3 Betreuung

### Ü-3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Kita-Betreuungsplätze für 3 bis unter 6-jährige Kinder	717	700	676	646
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	715	703	696	688
Versorgungsquote von 3 bis unter 6 Jahren	100,3	99,6	97,1	93,9

Quellen: Einwohnerdaten it.nrw; Betreuungsplätze lt. Bedarfsplan für Kindertageseinrichtungen

Die Anzahl der Kindergartenplätze für Kinder von 3 bis unter 6 Jahren sinken in der von der GPA NRW betrachteten Zeitreihe um 71 Plätze. Dies ist in Plettenberg vor allen Dingen dem Ausbau der U-3 Plätze geschuldet. Trotz der gleichzeitig sinkenden Einwohnerzahl in diesem Segment sinkt die Versorgungsquote auf nur noch 93,9 Prozent. Im Interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Plettenberg wie folgt:

## Ü-3 Betreuung 2012 (nur Kindertageseinrichtungen)

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
93,9	90,0	113,9	99,9	95,2	100,8	103,0	22

### → Feststellung

Die Versorgungsquote bei den Kindern von 3 bis unter 6 Jahren sinkt stetig. Dies ist unter anderem dem Ausbau der Ü-3 Plätze geschuldet. Auch interkommunal wird nur ein Wert im unteren 1. Quartil bei der Ü-3 Betreuung erreicht.

Nach Angaben der Stadt Plettenberg wird der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz vollständig umgesetzt. Wartelisten bzw. Wartezeiten bestehen nicht. Durch die demografische Entwicklung dürfte die Versorgungsquote für die Kindergartenjahre 2013/2014 und 2014/2015 bei fast gleichbleibenden Platzzahlen wieder ansteigen. Die Jugendhilfeplanung sollte die Entwicklung der Quoten in den nächsten Jahren auswerten und darstellen. Bei einer Überversorgung sind Maßnahmen zu entwickeln, wie diese ausgeglichen werden.

### → Empfehlung

Die Stadt Plettenberg sollte bei den Planungen und den Auswertungen die Versorgungsquoten der Altersgruppen 0 bis unter 3 Jahre und 3 bis unter 6 Jahre getrennt ausweisen. Sollte sich durch die demografische Entwicklung eine Überversorgung abzeichnen, ist die Jugendhilfeplanung gefordert, Maßnahmen zur Anpassung zu entwickeln. Die Kindergartenbedarfsplanung für die zukünftigen Jahre sollte nach Auffassung der GPA NRW auch die finanziellen Aspekte berücksichtigen.

## Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote definiert sich aus dem Elternbeitragsaufkommen für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder plus Zuweisungen vom Land für die Beitragsbefreiung für das dritte Kindergartenjahr (Erträge) im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen des Produktes Tageseinrichtungen für Kinder des jeweiligen Haushaltsjahres. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent.

Nach § 23 Abs. 1 KiBiz können die Jugendämter für die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung oder Kindertagesbeiträge „Elternbeiträge“ nach § 90 Abs. 1 SGB VIII festsetzen. Deren Höhe kann von den Trägern selbst festgelegt werden; eine soziale Staffelung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Eltern ist vorzusehen.

Die Einkommensverhältnisse der Eltern werden jährlich und bei Änderungen in der Tagesbetreuung eines Kindes überprüft.

### → Feststellung

Die GPA NRW befürwortet die jährliche und nach Bedarf vorgenommene Überprüfung der Elternbeiträge. Dies trägt zur Sicherstellung der Beitragszahlungen bei. Zudem werden die Beitragszahler bei einer ausgedehnten Nutzung der Tagesbetreuung oder bei einer Einkommenssteigerung vor höheren Nachzahlungen geschützt.

Die aktuelle Elternbeitragsatzung der Stadt Plettenberg für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder stammt aus dem Jahr 2010. Sie umfasst Beiträge für Kinder von 4 Monaten bis zum Schuleintritt. Für Geschwisterkinder im Kindergarten wird kein Beitrag erhoben.

### Elternbeitragsaufkommen

	2009	2010	2011	2012
Elternbeiträge Kindertageseinrichtungen	384.641	440.692	517.286	720.967
ordentl. Aufwendungen Kindertageseinrichtungen	4.341.814	4.709.639	4.912.112	5.403.191
Elternbeitragsquote Kindertageseinrichtungen	8,9	9,4	10,5	13,3

Elternbeiträge ab 2012 einschl. Ausgleich des Landes für die Beitragsbefreiung 3. Kindergartenjahr

### Elternbeitragsquote 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,3	11,8	22,4	15,6	13,4	15,1	17,4	22

#### → Feststellung

Die Stadt Plettenberg liegt mit 13,3 Prozent im Jahr 2012 im interkommunalen Vergleich im Bereich des 1. Quartils mit den niedrigsten Elternbeitragsquoten.

Die Elternbeitragsatzung der Stadt Plettenberg in der aktuellen Fassung, Anlage zu Einkommensstufen und Beitragshöhe gemäß § 5 der Satzung, wurde von der GPA NRW näher betrachtet. Dabei fielen folgende Punkte auf:

- Die Beitragssatzung stammt aus dem Jahr 2010.
- Beiträge für Geschwisterkinder im Kindergarten werden nicht erhoben.
- In der Satzung werden die Beiträge nicht nach U-3 und Ü-3 getrennt gestaffelt.
- Die Staffelung der Einkommensstufen erfolgt in 12.500 Euro Schritten.
- Die höchste Einkommensstufe endet bei einem Einkommen von über 112.500 Euro.
- Die Beitragssätze in den jeweiligen Einkommensstufen steigen nicht proportional an. Von den Einkommensstufen 37.500 Euro bis 75.000 Euro steigen die Beträge stärker an. In den höheren Einkommensstufen erfolgt eine gleichmäßige und niedrigere Anpassung.

Um die Erträge aus den Elternbeiträgen erhöhen zu können, sollte die Stadt Plettenberg folgende Punkte überprüfen und umsetzen:

- Staffelung der Elternbeiträge in 10.000 Euro Schritten. Die Höchstgrenze sollte in dem Zuge auf 120.000 Euro festgelegt werden.

- Jährliche Analyse der Einkommensstruktur in Plettenberg, mit der Verteilung der Einkommen in dem jeweiligen Segmenten (12.500 Euro Schritte).
- Jährliche Anpassung der Beitragssätze anhand der dann vorliegenden Einkommensstruktur und der aktuellen Aufwendungen der Kindertagesbetreuung.
- Gleichmäßige Staffelung der Beiträge zwischen den Einkommensgruppen. Ein geringerer Anstieg der Beträge bei den höheren Einkommen sollte vermieden werden.
- Die Beträge sollten getrennt nach U-3 und Ü-3 erhoben werden. Dem höheren Aufwand der U-3 Betreuung sollte hierbei in den Beiträgen entsprechend Rechnung getragen werden.
- Aus Sicht der GPA NRW sollte die Beitragsbefreiung für jedes Geschwisterkind im Kindergarten aufgehoben werden.

→ **Empfehlung**

Zur Reduzierung des Fehlbetrages bei der Tagesbetreuung für Kinder sollte die Stadt Plettenberg Erträge aus den Elternbeiträgen steigern. Die aus dem Jahr 2010 stammende Elternbeitragssatzung sollte dazu aktualisiert werden.

**Plätze in kommunaler Trägerschaft**

Der Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder wird ferner durch den Anteil der in kommunaler Trägerschaft befindlichen Kita-Plätze beeinflusst. Das Land NRW gewährt den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe für Plätze in kommunaler Trägerschaft im Vergleich mit den freien Trägern einen geringeren Zuschuss (vgl. §§ 20, 21 KiBiz). Zu berücksichtigen ist ferner, dass die angesetzten Kindpauschalen nicht die tatsächlichen Unterhaltungskosten der Kindertageseinrichtungen widerspiegeln (Gebäude-, Sach-, Personalkosten).

**Platzangebot Kindertageseinrichtungen**

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Anzahl Plätze gesamt	779	782	776	773	788
Plätze in kommunaler Trägerschaft	330	340	335	342	348
Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft	42,4	43,5	43,2	44,2	44,2
Plätze in freier Trägerschaft	449	442	441	431	440
Anteil Plätze in freier Trägerschaft	57,6	56,5	56,8	55,8	55,8

Quelle: Stadt Plettenberg

Die Stadt Plettenberg hat ein ausgewogenes Verhältnis von Plätzen freier Träger und eigener Einrichtungen. Interkommunal betrachtet ist der Anteil der eigenen Träger erhöht. Der Mittelwert „Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft“ liegt im Jahr 2012 bei 35,8 Prozent.

## Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Die Plätze in den Kindertageseinrichtungen werden in NRW vielfach von den freien Trägern der Jugendhilfe (konfessionellen Trägern / Kirchen, anderen freien Trägern, Elterninitiativen) betrieben. Das sogenannte Subsidiaritätsprinzip (§ 4 Abs. 2 SGB VIII) garantiert eine plurale 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 die freien Träger von Kindertageseinrichtungen.

Mit der Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft wird der durchschnittliche Ressourceneinsatz für die freiwilligen kommunalen Zuschüsse bezogen auf einen Kindergartenplatz in freier Trägerschaft abgebildet.

### Freiwillige Zuschüsse

	2009	2010	2011	2012
Freiwillige Zuschüsse gesamt	100.702	84.797	113.038	111.795
Kita-Plätze in freier Trägerschaft	449	442	441	431
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft	224	192	256	259

Quelle: Stadt Plettenberg

#### → Feststellung

Die freiwilligen Zuschüsse in Summe an freie Träger bleiben in der Stadt Plettenberg über die betrachteten Jahre konstant. Je Platz steigen die Zuschüsse im Betrachtungszeitraum.

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

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
259	35	562	248	141	251	337	22

#### → Empfehlung

Die Stadt Plettenberg sollte angesichts der Haushaltssituation die freiwilligen Zuschüsse jährlich überprüfen. Insgesamt ist eine weitere Steigerung nicht erforderlich, da der Ausbau der Tagesbetreuung weitestgehend abgeschlossen ist und die Kinderzahlen sinken.

### Kindertagespflege

Mit der Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wurde der Stellenwert der Kindertagespflege als gleichrangiges Angebot zur institutionellen Kindertagesbetreuung aufge-

wertet. Als flexibles und alternatives Angebot kann die Kindertagespflege einen wichtigen Beitrag im Rahmen der U-3 Betreuung und damit zur Erfüllung des Rechtsanspruches leisten.

### Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt

Der Anteil der angebotenen Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt bildet ab, in welchem Umfang die Kindertagespflege das institutionelle Betreuungsangebot der Stadt Plettenberg ergänzt.

#### Kindertagespflegeplätze

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Anzahl der Plätze in Kindertagespflege nach Kindergartenbedarfsplanung	789	792	786	783
Anzahl der angebotenen Tagesbetreuungsplätze gesamt	10	10	10	10
Anteil Kindertagespflegeplätze	1,3	1,3	1,3	1,3

Quelle: Stadt Plettenberg

Der Ausbau der Kindertagespflege beschränkt sich in Plettenberg auf wenige Plätze. Die Kindertagespflege wird in Plettenberg genutzt, um vorwiegend Bedarfe im U3-Bereich abdecken zu können. Konsequenterweise sind daher acht von zehn angebotenen Plätzen der Kindertagespflege für Kinder unter drei Jahren. Insgesamt ist die Nachfrage und daher auch das Angebot an Tagespflegeplätzen in Plettenberg gering. Dies veranschaulicht auch der nachfolgende interkommunale Vergleich:

#### Anteil der angebotenen Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,3	1,3	13,1	7,9	6,1	8,0	9,5	23

#### → Feststellung

Die Kindertagespflege ist in der Stadt Plettenberg sehr gering ausgeprägt. Interkommunal markiert die Quote den Minimalwert.

Um festzustellen, ob die angebotenen Platzzahlen in der Kindertagespflege ausreichen, wertet die GPA NRW den Anteil der belegten Plätze in der Kindertagespflege an den Kindertagespflegeplätzen gesamt aus.

#### Anteil der belegten Tagespflegeplätze an den angebotenen Tagespflegeplätzen gesamt 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
50,0	21,3	117,8	84,3	72,5	93,4	100,0	21

→ **Feststellung**

Interkommunal liegt die Stadt Plettenberg mit einer Quote von 1,3 Prozent am Minimalwert. Trotz der geringen angebotenen Plätze in der Kindertagespflege, sind diese nur zur Hälfte im Jahr 2012 belegt.

→ **Empfehlung**

Da die Plätze in der Kindertagespflege in Plettenberg kaum nachgefragt werden, sollte die geplante Angebotserweiterung kritisch hinterfragt werden.

## Kiwi-Bewertung

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Für die Stadt Plettenberg werden für die nächsten Jahre sinkende Bevölkerungszahlen prognostiziert. Die Zahl der Kinder bis unter 6 Jahre sinkt bis 2030 um 21 Prozent.
- Die organisatorische Bündelung der Aufgabenbereiche Jugend, Schule und Soziales und die Konzentration auf einen Standort wird durch die GPA NRW positiv gesehen.
- Ein Controlling mit regelmäßigen Berichten und Kennzahlen wurde nicht aufgebaut. Die Stadt Plettenberg sollte ein fortschreibungsfähiges Berichtswesen mit – Zahlen, Daten, Fakten – und Kennzahlen aufbauen. Zur Unterstützung dieser Aufgabe sollte überlegt werden, ob die Jugendhilfeplanung mit einem Stellenanteil personalisiert wird.
- Das Platzangebot in den Tageseinrichtungen für Kinder und der Tagespflege bleibt im Betrachtungszeitraum von 2009 bis 2012 stabil.
- Bei den Kennzahlen Fehlbetrag der Tagesbetreuung je Kind von 0 bis unter 6 Jahren (einschließlich Kindertagespflege) und Fehlbetrag je Platz wird ein unterdurchschnittlicher Wert im interkommunalen Vergleich erreicht.
- Auffallend sind die niedrigen Erträge durch die Elternbeiträge. Im interkommunalen Vergleich liegt die Elternbeitragsquote im unteren Segment. Die Einkommensstruktur der Beitragszahler sollte überprüft und die aus dem Jahr 2010 stammende Elternbeitragsatzung den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden.
- Die Summe der freiwilligen Zuschüsse an freie Träger bleibt konstant. Je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger liegt der Zuschuss über dem Mittelwert.
- Der Ausbau der Kindertagespflege beschränkt sich in Plettenberg auf wenige Plätze. Interkommunal liegt die Stadt Plettenberg mit einer Quote von 1,3 Prozent am Minimalwert. Die Angebote sollten kritisch hinterfragt werden, da von den Plätzen im Jahr 2012 nur die Hälfte belegt war.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld „Tageseinrichtungen für Kinder“ der Stadt Plettenberg mit dem Index 3.

## → Absender

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schule der Stadt Plettenberg  
im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Schule	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschulen	6
Realschule	8
Gymnasium	9
Schulturnhallen	10
Turnhallen (gesamt)	12
Schulsekretariate	13
Organisation und Steuerung	14
Schülerbeförderung	16
Organisation und Steuerung	17

## → Schule

### Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schule umfasst folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der Prüfung ist es, die Kommunen auf die Steuerungs- und Optimierungspotenziale dieser Handlungsfelder hinzuweisen und ihnen Strategien und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, diese sukzessive umzusetzen.

Methodisch liegen den Betrachtungen interkommunale Kennzahlenvergleiche sowie die Analyse der Organisation und Steuerung der Handlungsfelder unter strategischen und operativen Aspekten zugrunde. Bei den Flächenkennzahlen werden den individuellen Kennzahlenergebnissen der einzelnen Kommunen ergänzend Benchmarks gegenübergestellt, auf deren Basis Potenziale berechnet werden.

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

### Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Durch die Analyse der Flächensituation sollen die Kommunen insbesondere für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisiert werden. Mit einem vorausschauenden, streng am Bedarf und der finanziellen Leistungsfähigkeit orientierten Flächenmanagement, das gleichzeitig die Auswirkungen des demografischen Wandels mit berücksichtigt, steht den Städten und Gemeinden ein nachhaltiger und bedeutender „Hebel“ zur Haushaltskonsolidierung zur Verfügung.

Im Fokus der Flächenbetrachtung stehen die von der Stadt Plettenberg vorgehaltenen Schulen und Turnhallen mit Ausnahme der Förderschulen. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche (BGF) der Gebäude

Bei den ausgewiesenen Benchmarks handelt es sich um Werte, die auf der Basis der Regelungen für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemein bildende Schulen sowie der im Laufe der vergangenen Prüfungen gesammelten Erfahrungen gebildet wurden. Für OGS-Angebote an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen werden entsprechend der individuellen Situation zusätzliche Flächen berücksichtigt.

Die Zahl der Schulen hat sich in Plettenberg gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung in 2009 – trotz rückläufiger Schülerzahlen - nicht verändert. Auch aktuell bestehen noch keine konkreten Planungen zur Aufgabe von Schulstandorten.

## Grundschulen

Wie in vielen anderen Kommunen gehen auch in Plettenberg die Schülerzahlen deutlich zurück. Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2012/2013 ist die Zahl der Grundschüler um rund 30 Prozent gesunken. Ein Abbau von Grundschulstandorten fand in diesem Zeitraum nicht statt.

Aktuell umfasst das Grundschulangebot der Stadt Plettenberg sechs Grundschulen mit einer Gesamtfläche von rund 17.170 m<sup>2</sup> (nur Schulgebäude) und einem Schüleraufkommen von rund 1.000 Schülern. Dabei bilden die Grundschulen Martin-Luther und Oester sowie die Grundschulen Halle und Ohle je eine Verbundschule.

### Grundschulen Plettenberg 2012

Standort	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangs- klassen	Fläche je Klasse
GS Martin-Luther	3.854	305	13	3	296
GS Oester	1.923	136	6	1	321
GS Halle	3.313	175	8	2	414
GS Ohle	2.918	94	4	1	730
GS Eschen	2.973	133	7	2	425
GS Holthausen	2.190	156	8	2	274
<b>Summen</b>	<b>17.170</b>	<b>999</b>	<b>46</b>	<b>11</b>	<b>373</b>

Die Tabelle macht deutlich, dass die Mehrzahl der Grundschulen zweizügig geführt werden, die Verbundschulstandorte Oester und Ohle, aber inzwischen nur noch jeweils eine Eingangsklasse bilden können.

In Plettenberg besteht an allen Grundschulen ein Betreuungsangebot in Form des Offenen Ganztagsbetriebs, das im Schuljahr 2012/2013 von insgesamt 273 Schülern genutzt wurde. Die Betreuungsquote liegt damit bei insgesamt 27 Prozent; die Bandbreite liegt zwischen 16 und 39 Prozent. Daneben wird noch eine Betreuung im Rahmen der Schule „Acht-bis-Eins“ angeboten. Die Angebote wurden im vorhandenen Gebäudebestand realisiert.

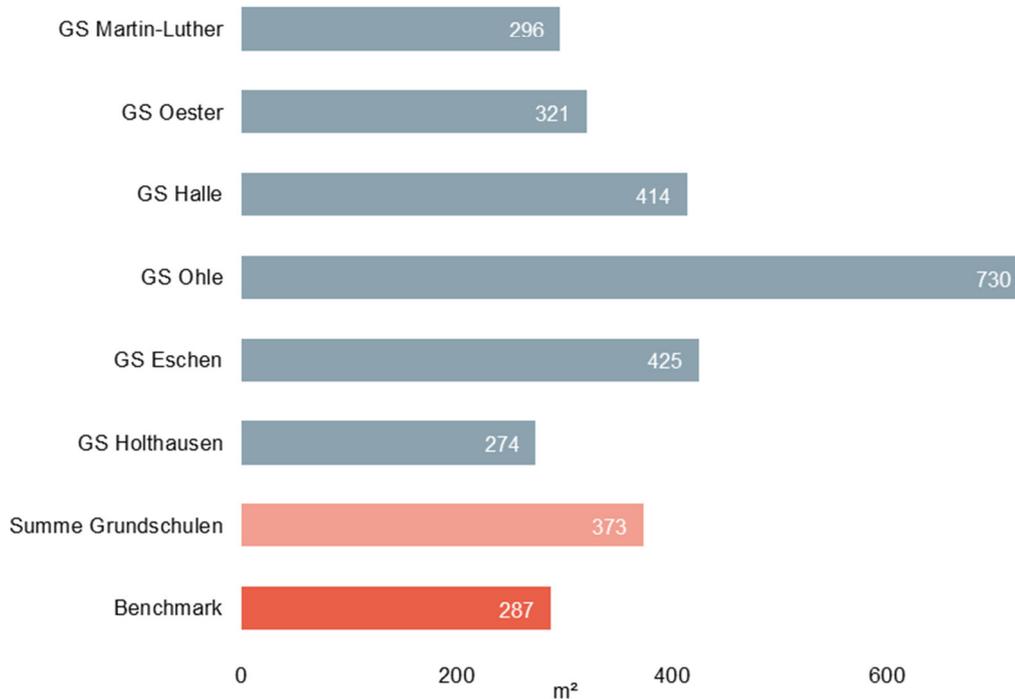
Der interkommunale Vergleich stellt sich wie folgt dar:

### Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2012

Pletten- berg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
373	268	452	332	295	322	365	21

Über alle Grundschulen hinweg betrachtet erzielt die Stadt Plettenberg ein Ergebnis deutlich über dem Benchmark; der Flächenüberhang beläuft sich auf rund 4.000 m<sup>2</sup>. Zur weiteren Orientierung werden nachfolgend die Einzelergebnisse der sechs Grundschulstandorte abgebildet:

## Bruttogrundfläche je Klasse - Einzelstandorte Grundschulen



Der Benchmark wird nur an der Grundschule Holthausen unter-, bei allen anderen Grundschulen überschritten. Von dem Flächenüberhang von rund 4.000 m<sup>2</sup> entfallen rund 1.800 m<sup>2</sup> auf die Grundschule Ohle (rund 60 Prozent ihrer Gesamtfläche) und jeweils rund 1.000 m<sup>2</sup> auf die Grundschulen Halle und Eschen.

Nach den von der Stadt Plettenberg zur Verfügung gestellten Prognosedaten werden die Grundschülerzahlen bis zum Schuljahr 2018/2019 weiter auf rund 800 Schüler zurückgehen. Bei gleich bleibendem Gebäudebestand werden die Flächenüberhänge hier auf rund 7.000 m<sup>2</sup> anwachsen.

### → Feststellung

Bei den Grundschulen liegt in Plettenberg das Flächenangebot an Schulgebäuden deutlich über dem bestehenden Bedarf. Der Flächenüberhang beträgt aktuell rund 4.000 m<sup>2</sup> und wird in den nächsten Jahren weiter steigen. Auffällig ist insbesondere das Schulgebäude Ohle, das bereits im Schuljahr 2016/2017 nur noch zu rund 40 Prozent ausgelastet ist.

### → Empfehlung

Die Stadt Plettenberg sollte die Grundschulstandorte reduzieren. Ziel sollte es sein, zwei der sechs Standorte aufzugeben.

## Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Plettenberg in 2012/2013

- eine Hauptschule mit zwei Teilstandorten,
- die Geschwister-Scholl-Realschule sowie
- das Albert-Schweitzer-Gymnasium.

Während sich der Hauptschulstandort an der Zeppelinstraße im Ortskern befindet, bildet der Standort an der Albert-Schweitzer-Straße gemeinsam mit der Realschule sowie dem Gymnasium das Schulzentrum im Böddinghauser Feld. Die Konzentration der Schulformen bildet eine gute Basis für eine flexible und am Bedarf orientierte Nutzung der einzelnen Schulgebäude.

Aktuell stellt sich die Situation an den kommunalen weiterführenden Schulen in Plettenberg wie folgt dar:

### Weiterführende Schulen Kommune 2012/2013

Schulform	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Hauptschulen	9.943	490	21	2	473
Realschule	6.905	557	22	5	314
Gymnasium	9.748	952	44	5	223
<b>Summen</b>	<b>26.596</b>	<b>1.999</b>	<b>87</b>	<b>12</b>	<b>307</b>

Die Fläche der Hauptschulen umfasst die beiden Hauptschulgebäude sowie die von der Hauptschule an der Albert-Schweitzer-Straße genutzten Räume in der benachbarten Realschule (rund 1.200 m<sup>2</sup>). Dieser Flächenanteil wurde bei der Realschule entsprechend herausgerechnet.

Ein Ganztagsangebot besteht nur bei den beiden Hauptschulen.

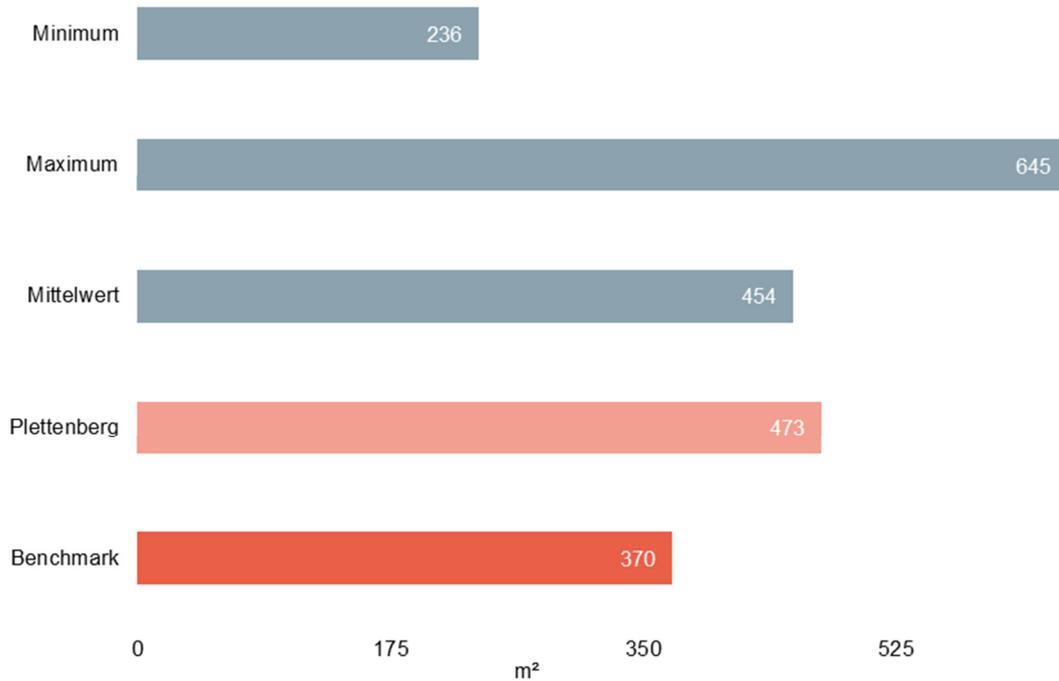
### Hauptschulen

Die Hauptschule Plettenberg ist an den beiden Teilstandorten an der Zeppelinstraße und an der Albert-Schweitzer-Straße untergebracht. Dabei werden die fünften und sechsten Klassen in der Albert-Schweitzer-Straße und die übrigen Klassen an der Zeppelinstraße unterrichtet.

Die Schülerzahlen an den beiden Hauptschulen sind im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2012/2013 von 758 auf 490 Schüler (rund 35 Prozent) zurückgegangen.

Der interkommunale Vergleich stellt sich wie folgt dar:

## Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse 2012



## Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
473	236	645	454	406	456	490	20

Bezogen auf beide Hauptschulstandorte ergibt sich in Plettenberg in 2012 ein Flächenüberhang von insgesamt rund 2.200 m². Die Einzelbetrachtung der beiden Standorte zeigt folgendes Ergebnis:

### Einzelbetrachtung Hauptschulstandorte

Standort	Fläche in m² BGF	Schüler zahlen	Gebildete Klassen	Fläche je Klasse	Benchmark	Flächenpotenzial
HS Zeppelinstraße	5.878	385	17	346	370	-412
HS Albert-Schweitzer-Straße	4.066	105	4	1.016	370	2.586
<b>Summen</b>	<b>9.943</b>	<b>490</b>	<b>21</b>	<b>473</b>	<b>370</b>	<b>2.173</b>

Die Tabelle verdeutlicht, dass der Flächenüberhang am Standort Albert-Schweitzer-Straße entsteht. Das bedeutet, dass die Nutzung der Flächen in der Realschule aus Kapazitätsgründen nicht erforderlich ist, da das Hauptschulgebäude selbst über ausreichende Flächenreserven verfügt.

Der Blick auf die kommenden Jahre zeigt, dass der Rückgang der Schülerzahlen sich künftig weiter fortsetzt. Bis zum Schuljahr 2016/2017 werden Einbußen von rund 130 Schülern (zehn Prozent) prognostiziert. Ohne entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen werden die Flächenüberhänge bis 2016/2017 bereits auf rund 4.000 m<sup>2</sup> steigen; dies entspricht der am Standort „Albert-Schweitzer-Straße“ genutzten Fläche.

Bislang können über diesen Zeitraum hinaus noch keine weiteren Berechnungen erfolgen; hier bleibt die Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung abzuwarten. Diese soll kurzfristig fertig gestellt werden.

→ **Feststellung**

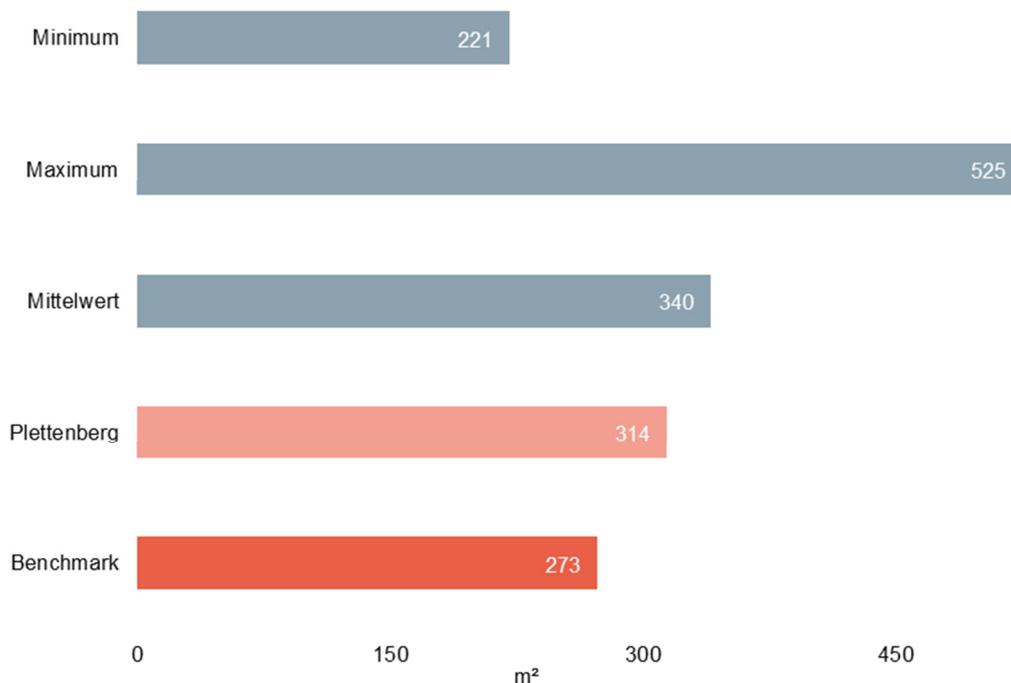
Bei den Hauptschulen bestehen aktuell bereits Flächenüberhänge von rund 2.200 m<sup>2</sup>. Diese werden bis 2016/2017 infolge weiterhin rückläufiger Schülerzahlen auf rund 4.000 m<sup>2</sup> steigen.

**Realschule**

Die Geschwister-Scholl-Realschule in Plettenberg hat ebenfalls Rückgänge der Schülerzahlen erfahren; seit dem Schuljahr 2000/2001 sind diese um rund 200 Schüler (26 Prozent) gesunken.

Aktuell ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

**Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse 2012**



## Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
314	221	525	340	298	320	374	20

Bei der Gegenüberstellung des Kennzahlenergebnisses und des Benchmarks errechnet sich für die Geschwister-Scholl-Realschule 2012 ein Flächenüberhang von insgesamt rund 900 m².

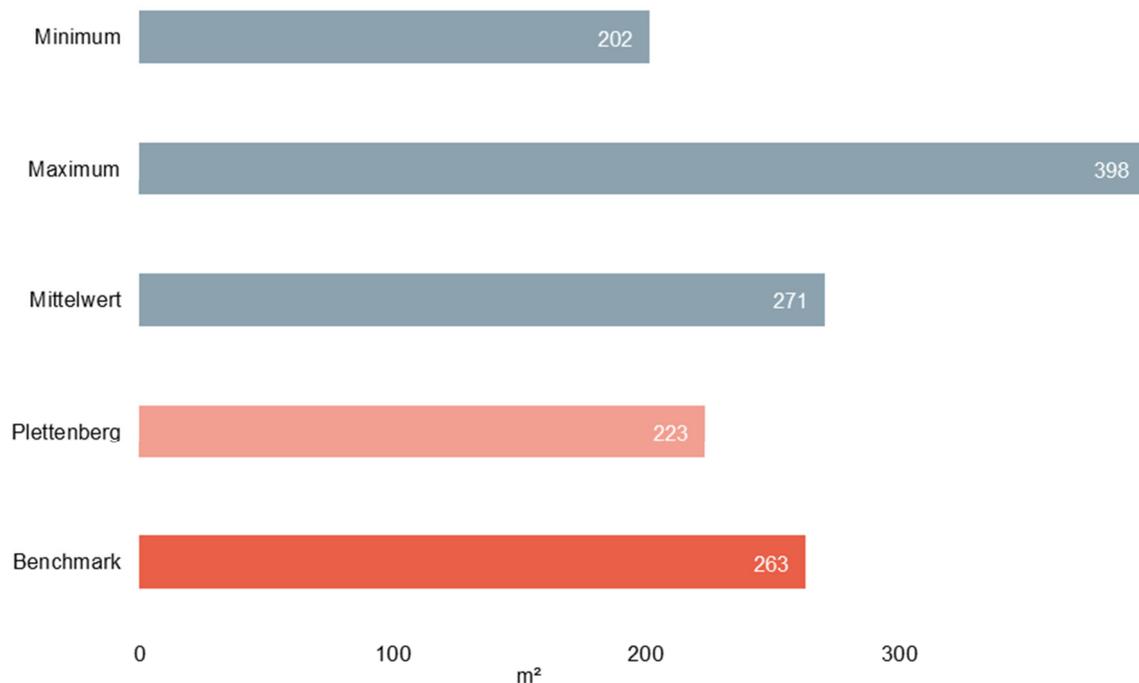
Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen weiter sinken. Zum Schuljahr 2016/2017 werden voraussichtlich nur noch rund 470 Schüler die Plettenberger Realschule besuchen; dies entspricht einem Rückgang von weiteren 16 Prozent. Bei gleich bleibendem Flächenangebot wird der Flächenüberhang auf rund 2.300 m² steigen.

### → Feststellung

Wenngleich das Realschulgebäude bereits von der Hauptschule mitgenutzt wird, ergeben sich bei der Realschule schon heute Flächenüberhänge von rund 900 m². Diese werden bei gleich bleibenden Nutzungsanteilen bis 2016/2017 auf rund 2.300 m² anwachsen.

## Gymnasium

Beim Albert-Schweitzer-Gymnasium ist die Zahl der Schüler bis zum Schuljahr 2009/2010 tendenziell leicht gestiegen, seither aber kontinuierlich gesunken. Innerhalb der vergangenen fünf Jahre reduzierte sich die Schülerzahl von 1.031 auf 873 Schüler. Dies entspricht einem Rückgang von rund 15 Prozent. Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs 2012



## Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m<sup>2</sup> 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
223	202	398	271	228	250	302	20

Aktuell ergeben sich beim Albert-Schweitzer-Gymnasium in Plettenberg keine Flächenüberhänge. Zwar werden sich nach den Prognosezahlen die Schülerzahlen bis 2016/2017 um rund 12,4 Prozent (auf 834 Schüler) reduzieren. Daraus ergeben sich jedoch nur leichte Überkapazitäten.

### → Feststellung

Beim Albert-Schweitzer-Gymnasium wurde im Schuljahr 2012/2013 der Flächenbedarf nicht vollständig gedeckt. Ab dem Schuljahr 2013/2014 ergibt sich aber bereits nicht zuletzt infolge des doppelten Abiturjahrgangs ein deutlich geringerer Flächenbedarf. Nennenswerte Überkapazitäten sind jedoch vorerst nicht zu erwarten.

## Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup>	Potenzial in m <sup>2</sup> (gerundet)
Grundschulen	373	287	4.000
Hauptschulen	473	370	2.200
Realschulen	314	287	600
Gymnasien	223	290	0
<b>Gesamt</b>			<b>6.800</b>

Das ausgewiesene Potenzial entspricht rund 16 Prozent der Gesamtfläche der Schulgebäude.

Nach den Prognosedaten der Stadt Plettenberg werden bis zum Schuljahr 2016/2017 die Flächenüberhänge auf insgesamt rund 12.800 m<sup>2</sup> (rund 24 Prozent der Schulgebäude) anwachsen.

Nach den Prüfungserfahrungen der GPA NRW liegt das monetäre Potenzial bei Schulgebäuden nach vorsichtigen Einschätzungen bei rund 100 Euro je m<sup>2</sup> Flächenpotenzial. Demzufolge beträgt das monetäre jährliche Potenzial bei den Schulgebäuden in Plettenberg aktuell rund 680.000 Euro und steigt bis 2016/2017 auf rund 1,28 Mio. Euro.

### → Empfehlung

Die Stadt Plettenberg sollte kurz- bis mittelfristig eine Konzeption über die künftige Gestaltung ihrer Schullandschaft erstellen. Aufgrund der geografischen Lage der Schulen zueinander sollte sie dabei auch schulformenübergreifende Lösungen in Betracht ziehen.

## Schulturnhallen

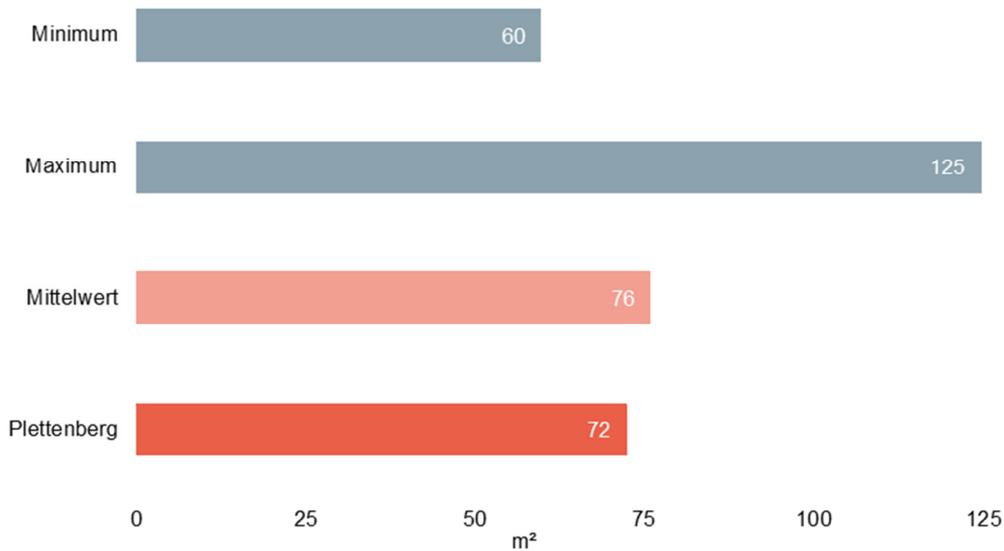
Die Stadt Plettenberg hält für den Schulsport an allen Schulstandorten Sporthallen vor. Aktuell stellt sich der Flächenbestand an Schulturnhallen wie folgt dar:

## Schulturnhallen Plettenberg 2012

Turnhallen	m <sup>2</sup> BGF	Turnhalleneinheiten	Größe je Turnhalleneinheit
Turnhallen Grundschulen	3.584	5,0	715
Turnhalle Hauptschulen	2.017	2,2	896
Turnhalle Realschule	1.547	0,8	2.062
Turnhalle Gymnasium	2.451	3,0	817
<b>Turnhallen gesamt</b>	<b>9.598</b>	<b>11,0</b>	<b>872</b>

Das Verhältnis der Gesamtfläche zu den gebildeten Klassen (2012: 186) stellt sich die im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

## Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse 2012



## Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2012

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

Ausgehend von einem Sportflächenbedarf von einer Übungseinheit je zwölf Klassen ergibt sich für Plettenberg folgende Gegenüberstellung mit dem aktuell vorhandenen Bestand:

## Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2012

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,8	5,0	1,2
Hauptschulen	1,8	2,2	0,4
Realschulen	1,8	0,8	-1,0
Gymnasien	3,6	3,0	-0,6
<b>Gesamt</b>	<b>11,0</b>	<b>11,0</b>	<b>0,0</b>

Über alle Schulformen hinweg betrachtet wird der Bedarf an Schulturnhallen in Plettenberg gedeckt. Insoweit besteht aktuell hier kein Potenzial. Bei der Einzelbetrachtung nach Schulformen ergeben sich gleichwohl rechnerisch Überkapazitäten bei den Grund- und Hauptschulen und Defizite bei den anderen weiterführenden Schulen.

Infolge der rückläufigen Schülerzahlen wird der Bedarf an Schulturnhallen künftig sinken. So werden in 2016/2017 ausgehend von einem Sportflächenbedarf von einer Übungseinheit je zwölf Klassen rechnerisch rund 1,5 Turnhalleneinheiten weniger benötigt.

Während sich die Situation an den weiterführenden Schulen infolge der rückläufigen Schülerzahlen entspannt, sind im Grundschulbereich Maßnahmen zum Abbau der Flächenüberhänge notwendig. Dies könnte die mit der Auflösung von Grundschulen einhergehende Aufgabe der dazugehörigen Turnhallen sein.

### → Feststellung

Aktuell gleichen sich bei den Schulturnhallen in Plettenberg die standortbezogenen Überkapazitäten und Flächendefizite aus. Infolge der demografischen Entwicklung werden aber bereits mittelfristig Flächenüberhänge auftreten.

### → Empfehlung

Bei der Neukonzeption des Plettenberger Schulangebotes ist auch der Bedarf an Schulturnhallen neu zu berechnen. Insoweit sollte dieser Aspekt bei der Planung berücksichtigt werden. Mit der Aufgabe von zwei Grundschulen einschließlich der dazugehörigen Turnhallen lassen sich Flächenüberhänge bei Turnhallenangebot vermeiden.

## Turnhallen (gesamt)

Mit der nachfolgenden Kennzahl soll das vollständige Angebot an kommunalen Turnhallen erfasst werden. In Plettenberg werden neben den Schulturnhallen keine weiteren kommunalen Turnhallen vorgehalten. Allerdings fließen hier die neben den oben beschriebenen Turnhallenflächen die von der Förderschule genutzten Flächenanteile ein.

## Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
399	247	786	382	333	374	395	20

### → **Feststellung**

Während die Stadt Plettenberg bei der schulischen Betrachtung (Flächen je Klasse) ein durchschnittliches Kennzahlenergebnis erzielt, liegt die einwohnerbezogene Kennzahl der Turnhallen gesamt oberhalb des dritten Quartils. Dabei wird auf Sporthallen, die ausschließlich Vereinszwecken dienen, in Plettenberg erfreulicherweise verzichtet. Die unterschiedliche Positionierung ist hier auf die vergleichsweise niedrige Einwohnerzahl zurückzuführen; die Stadt Plettenberg liegt hier mit rund 26.000 Einwohnern deutlich unter dem aktuellen Vergleichswert von rund 39.000 Einwohnern.

## **Gesamtbetrachtung Flächenmanagement Schulen und Turnhallen**

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Das Angebot an Schulflächen liegt in Plettenberg deutlich über dem Bedarf. Dies gilt sowohl für die Grundschulen sowie nahezu alle weiterführenden Schulen. Die Flächenüberhänge belaufen sich im Schuljahr 2012/2013 auf rund 6.800 m<sup>2</sup>. Dies entspricht rund 16 Prozent des Gesamtbestandes an den Schulgebäuden (ohne Förderschule).
- Im Prognosezeitraum werden sich die Flächenüberhänge bei gleich bleibendem Flächenangebot weiter ausbauen und bis 2016/2017 auf rund 12.800 m<sup>2</sup> anwachsen (rund 24 Prozent des Gesamtbestandes).
- Das Angebot an Schulturnhallen entspricht derzeit zwar über alle Schulen hinweg betrachtet noch dem bestehenden Bedarf; infolge der rückläufigen Schülerzahlen werden sich jedoch Überkapazitäten entwickeln.
- Die Stadt Plettenberg sollte eine Gesamtkonzeption über die künftige Gestaltung ihrer Schullandschaft erstellen, in die auch die Schulturnhallen einzubeziehen sind. Sie wird dabei nicht umhin kommen, Schulstandorte aufzulösen.

### → **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“ bei der Stadt Plettenberg mit dem Index 2 bewertet.

## **Schulsekretariate**

Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung der Kommunen im Hinblick auf die Angemessenheit der Stellenausstattung. So unterlagen die Anforderungen an die Schulsekretariate in den vergangenen Jahren infolge sinkender Schülerzahlen, der Bildung von Schulverbünden sowie der Einrichtung und Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht erheblichen Veränderungen. Mit der Integration und Inklusion oder auch der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets kommen weitere Herausforderungen auf die Kommunen zu. Diese sich verändernden Rahmenbedingungen entfalten zwangsläufig Auswirkungen auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten.

Für die Schulsekretariate in Plettenberg wurden insgesamt 5,57 Vollzeit-Stellen erhoben. Die für die Kennzahlenbildung zugrunde gelegten Personalaufwendungen wurden auf der Basis des KGSt-Gutachtens „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13) ermittelt.

### Kennzahlen Schulsekretariate 2012 (alle Schularten)

Kennzahl	Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	75,36	60,18	106,51	79,09	68,29	77,13	86,70	21
Schüler je Sekretariatsstelle	563	422	705	569	508	568	632	20
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.400	42.400	48.551	43.956	42.400	43.902	44.544	20

Dem Fachbereichsleiter III (Ordnung, Soziales, Jugend und Familie) wurden zur detaillierten Analyse die Kennzahlenwerte differenziert nach den einzelnen Schulformen übergeben.

Die Einzelbetrachtung nach Schulformen zeigt, dass die Aufwendungen für die Schulsekretariate der Grundschulen auf durchschnittlichem, die der weiterführenden Schulen eher auf unterdurchschnittlichem Niveau liegen. Lediglich bei der Realschule ergeben sich Abweichungen nach oben. Demgegenüber sind die Aufwendungen bei der Förderschule wiederum im interkommunalen Vergleich eher niedrig.

Die Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler sind abhängig von der Anzahl der Stellen sowie der Eingruppierung der Sekretariatskräfte. Als Indikatoren dafür dienen die Zahl der Schüler je Sekretariatsstelle sowie die Aufwendungen je Stelle. Dabei bleiben die personenbezogenen Einflussgrößen wie das Alter der Beschäftigten bleiben hier durch den Ansatz der Durchschnittswerte der KGSt ohne Auswirkung.

Die durchschnittliche Zahl der Schüler je Sekretariatsstelle deutet darauf hin, dass die Anzahl der Sekretariatsstellen (hier: 5,57 Vollzeitstellen) proportional denen der Vergleichskommunen entspricht. Im folgenden Abschnitt wird die Eingruppierung der Sekretariatskräfte näher untersucht.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

### Stellenbemessungsverfahren

Als Berechnungsgrundlage für die Stellenbemessung dienen in Plettenberg – unabhängig von der Schulform - die Schülerzahlen insgesamt sowie der Anteil ausländischer Schüler. Dabei fließt der Anteil ausländischer Schüler als Aufschlag von 50 Prozent dieses Schülersaufkommens in die Berechnung ein. Zur Ermittlung der Gesamt-Wochenstunden wird die so gebildete

Summe mit den von der Stadt Plettenberg festgelegten Wochenstunden (je berücksichtigtem Schüler) faktorisiert. Zudem wurde eine Mindeststundenzahl von 8 Stunden festgelegt. Abweichend von den vorstehenden Regelungen wird bei Förderschulen die doppelte Schülerzahl angesetzt.

Basierend auf diesen Vorgaben sowie den Schülerzahlen 2012/2013 hat die GPA NRW für alle Schulformen Fiktivberechnungen durchgeführt. Dabei wurde unter Berücksichtigung des Demografieberichts der Bertelsmann Stiftung für Plettenberg alternativ ein Ausländeranteil von 20 bzw. 25 Prozent zugrunde gelegt. Die Berechnungen wurden dem Fachbereichsleiter III (Ordnung, Soziales, Jugend und Familie) zur Verfügung gestellt. Danach ergeben sich bei allen Schulformen leichte Stellenüberhänge.

Die Stadt Plettenberg hat eingeräumt, dass bis 2007 zwar jedes zweite Jahr eine Neuberechnung stattfand, seither diese jedoch nur noch anlassbezogen (z.B. bei Neubesetzung) durchgeführt wurde. Begründet wird dies mit Mehraufgaben bzw. gestiegenen Anforderungen an die Schulsekretariate maßgeblich infolge Ganztagsbetreuungen (Schule Acht-bis-Eins, OGS etc.).

→ **Feststellung**

Die Stadt Plettenberg geht zwar aktuell von einer angemessenen Stellenbesetzung der Schulsekretariate aus, hat aber infolge der seit Jahren fehlenden Überprüfung bzw. Neuberechnungen keine nachvollziehbare Grundlage für diese Einschätzung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte für alle Sekretariatsstellen einen individuellen Aufgabenkatalog erstellen, der die jeweiligen Anforderungen widerspiegelt. Sodann sollte sie ihr bisheriges Konzept zur Stellenbemessung der Schulsekretariate überarbeiten und an die heutigen Erfordernisse anpassen.

Hinweise hierzu kann der im Sommer 2014 erscheinende KGSt-Bericht zu diesem Thema geben. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben: die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie ein analytisches Verfahren, das auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen.

→ **Empfehlung**

In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Plettenberg für alle Sekretariatsstellen auf der Basis des neuen Stellenbemessungskonzeptes eine Neuberechnung durchführen, diese in regelmäßigen Abständen überprüfen und ggf. entsprechende Anpassungen vornehmen.

→ **Empfehlung**

Sofern sich aus den Neuberechnungen die Notwendigkeit eines Stellenabbaus ergibt, sollte eine Umsetzung der Beschäftigten in andere Aufgabenbereiche geprüft und/oder die umsetzungsbedingte und altersbedingte Fluktuation zur Stellenreduzierung genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Beim Abschluss neuer Arbeitsverträge sollten die Formulierungen so gewählt werden, dass sie Anpassungen der abzuleistenden Stunden an den sich verändernden Bedarf ermöglichen.

**Schülerbeförderung**

In diesem Teil der Prüfung liegt der Schwerpunkt in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Plettenberg hat in 2012 rund eine Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet, davon entfielen rund 95 Prozent auf den Schulweg, die übrigen fünf Prozent auf Fahrten zu Sportstätten.

**Kennzahlen Schülerbeförderung im interkommunalen Vergleich 2012**

Kennzahl	Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	328	105	350	222	152	220	282	20
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	625	287	871	566	490	584	633	18
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	50	20	58	38	28	38	47	19
Einpendlerquote in Prozent	19	3	26	12	6	9	18	19

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung (gesamt) je Schüler werden durch die Aufwendungen für den Schulweg und den Anteil der tatsächlich beförderten Schüler geprägt.

Die Kennzahlenvergleiche machen deutlich, dass die Aufwendungen für den Schulweg recht hoch sind. Sie sind aber nicht ausschließlich für die hohen Gesamtaufwendungen je Schüler ursächlich. Eine weitere Ursache liegt in dem hohen Anteil an beförderten Schülern.

Der Anteil der zu befördernden Schüler (Schüler mit Anspruchsberechtigung) wird im Wesentlichen durch die Struktur der Gemeinde sowie die Einpendlerquote beeinflusst. Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab. Der Anteil der tatsächlich beförderten Schüler hängt jedoch auch von der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen ab.

Die Stadt Plettenberg hat erklärt, dass nur Schüler mit Anspruchsberechtigung befördert werden. Die Prüfung der Anspruchsberechtigung erfolgt in Plettenberg in zwei Ebenen. So werden zunächst im Schulsekretariat Klassenlisten erstellt. Die Sekretärinnen ermitteln die Distanz von Wohnort zur Schule und kennzeichnen die Listen entsprechend. Diese Listen werden dann im Schulverwaltungsamt überprüft und schließlich an die Märkische Verkehrsgesellschaft (MVG) zur Fahrkartenerstellung weitergeleitet. Grundsätzlich dürften durch die doppelte Kontrolle im

Sekretariat und im Schulverwaltungsamt zu Unrecht ausgestellte Fahrkarten unwahrscheinlich sein.

Der hohe Anteil an beförderten Schülern ist in Plettenberg eher auf die hohe Einpendlerquote von 19 Prozent zurückzuführen. Üblicherweise ergeben sich Pendlerbewegungen im Wesentlichen bei den weiterführenden Schulen. Eine tiefer gehende Analyse war in Plettenberg jedoch leider nicht möglich, da eine Aufschlüsselung nach den einzelnen Schulformen nicht zur Verfügung steht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte die wesentlichen Grunddaten für die Schülerbeförderung künftig schulformenspezifisch aufschlüsseln. Nur so kann ermittelt werden, bei welchen Schulformen im interkommunalen Vergleich hohe Aufwendungen entstehen und wo die Ursachen dafür liegen.

Gleichwohl spricht einiges dafür, dass das Plettenberger Gymnasium einen hohen Anteil (einpender) auswärtiger Schüler aufweist, da die Mehrzahl der Nachbarkommunen diese Schulform nicht anbieten.

## **Organisation und Steuerung**

Aktuell erfolgt die Schülerbeförderung in Plettenberg weitestgehend über den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Schüler erhalten Schülertickets der Märkischen Verkehrsgesellschaft (MVG), die in den Schulen ausgegeben werden. Ausgenommen hiervon ist lediglich die Beförderung von Schülern aus Dörfern, die nicht vom ÖPNV bedient werden; dort wird Schülerspezialverkehr eingesetzt. Des Weiteren erfolgt Schülerspezialverkehr in Ausnahmefällen wie bei gesundheitlichen Erfordernissen. Im Übrigen bietet die Stadt Plettenberg anspruchsberechtigten Schülern bzw. deren Eltern alternativ die Erstattung von Fahrkilometern, soweit sich die Beförderung hierdurch wirtschaftlicher gestaltet.

Die Leistungen des Schülerspezialverkehrs werden im Märkischen Kreis ebenfalls durch das Verkehrsunternehmen MVG organisiert. Hierzu führt dieses jährlich Ausschreibungen durch; die letzte Ausschreibung fand im Mai 2013 statt. Die für den Spezialverkehr entstehenden Kosten werden den kreisangehörigen Kommunen von der MVG in Rechnung gestellt.

Die Festlegung der Zeiten des Schulbeginns sowie der Fahrpläne erfolgen in enger Abstimmung zwischen der Stadt Plettenberg und dem Verkehrsunternehmen. Soweit möglich finden zeitnah Streckenoptimierungen statt.

Ein weiterer Handlungsbedarf ist hier nicht erkennbar.

## → Absender

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der  
Stadt Plettenberg  
im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	3
Datenlage in Plettenberg	3
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	9
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	14
Straßenbegleitgrün	15
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	15
Sportaußenanlagen	16
Organisation und Steuerung	16
Strukturen	17

## → Grünflächen

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung Grünflächen umfasst die Handlungsfelder

- Park- und Gartenanlagen,
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün sowie
- Sportaußenanlagen.

Ziel der Prüfung ist die Untersuchung und Bewertung der systematischen, nachhaltigen Steuerung sowie der effizienten und effektiven Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Finanzsituation, um Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen.

Die Prüfung gliedert sich in die Abbildung der Organisation und Steuerung der kommunalen Grünflächen und Sportaußenflächen sowie einen interkommunale Kennzahlenvergleich zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns. Bei den Aufwendungen wurden Personalaufwendungen, Aufwendungen für Fremdvergaben von Ingenieurleistungen, Pflegeaufwendungen (Eigen- und Fremdleistungen) und Abschreibungen einbezogen.

Zudem wird die Flächensituation und Auslastung der kommunalen Sportaußenanlagen untersucht.

### Grünflächen allgemein

#### Datenlage in Plettenberg

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

Die Stadt Plettenberg konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Daten nicht vollständig zur Verfügung stellen. Dies gilt insbesondere für die allgemeinen Strukturdaten sowie für die Flächen- und Finanzdaten für die Park- und Gartenanlagen und für das Straßenbegleitgrün. Von den Strukturdaten konnte der Fachbereich V Hoch- und Tiefbau ausschließlich die Flächen der Spiel- und Bolzplätze erfassen.

Hilfsweise wurde zur Ermittlung weiterer Flächendaten auf die Daten der Anlagenbuchhaltung zurückgegriffen. Diese ließen jedoch eine Zuordnung zu den von der GPA NRW unter Abstimmung mit der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz (GALK) definierten Flächen nur begrenzt zu. Nicht zuzuordnen waren insbesondere die Flächen für Park- und Gartenanlagen und des Straßenbegleitgrüns, aber auch z.B. die Außenanlagen an städtischen Gebäuden.

Der Fachbereich V hat in Übereinstimmung mit der Kämmerei angegeben, dass in Plettenberg keine Parkanlage im Sinne eines Stadtparks vorhanden ist. Gleichwohl gibt es nach der Aufteilung der Grünflächen lt. Anlagenbuchhaltung durchaus einige Flächentypen (Gartenland, Gehölzflächen, sonstige öffentliche Grünflächen), die zumindest teilweise der von der GPA NRW für Park- und Gartenanlagen festgelegten Begriffsdefinition entsprechen. Näheres dazu ist im Abschnitt „Park und Gartenanlagen zu finden.

Die Bewertung des Straßenbegleitgrüns erfolgte im Zusammenhang mit der Bewertung des Infrastrukturvermögens, die Bewertung des Aufwuchses an städtischen Außenanlagen gemeinsam mit den Liegenschaften. Insoweit sind hier in der Anlagenbuchhaltung keine Flächen hinterlegt.

Bei der Betrachtung der Daten der Anlagenbuchhaltung fiel auf, dass die Daten für die Spiel- und Bolzplätze von denen, die vom Fachbereich V zur Verfügung gestellt wurden, erheblich abweichen. Die Abweichung betrifft sowohl die Anzahl als auch die Größe der Anlagen. So weichen die Anzahl der Anlagen um  $(43 - 34 =) 9$  Anlagen, die Fläche um  $(54.600 \text{ m}^2 - 41.600 \text{ m}^2 =) 13.000 \text{ m}^2$  voneinander ab.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte ihre Grünflächen vollständig in einem Grünflächeninformationssystem (GRIS) erfassen. In diesem Zusammenhang sollte eine Homogenisierung der Daten des Fachbereiches V und der Anlagenbuchhaltung erfolgen. Weitere Informationen zum GRIS sind dem nachfolgenden Abschnitt zu entnehmen.

Auch die Finanzdaten konnten lediglich für die Spiel- und Bolzplätze zur Verfügung gestellt werden, wobei eine Differenzierung nach einzelnen Pflegeleistungen auch nur teilweise möglich war. So ist der Stadt Plettenberg nicht bekannt, welche Aufwendungen z. B. für die Grünflächenpflege in Park- und Gartenanlagen und für die Pflege des Straßenbegleitgrüns entstehen oder welche Aufwendungen die Wartung und Reparatur der Spielgeräte auf ihren Spielplätzen verursacht.

## **Organisation und Steuerung**

Die Organisation und Steuerung wird auf der Grundlage der Kennzahl „Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement“ analysiert. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Plettenberg einer zeitgemäßen wie effizienten Steuerung der Aufgabenerfüllung entspricht.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis ein standardisierter Fragebogen bildet. Die jeweiligen Antworten werden auf einer Skala von 0 bis 3<sup>1</sup> bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert. Mit Ausnahme der Fragen nach dem Freiflächenentwicklungskonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung nehmen wir eine

<sup>1</sup> nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen.

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

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spielplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12	4		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	0	0		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	3	1	1	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	2	0	2	0
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	0	0	0	0
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	9	3	3	3
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	6	0	6	0
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	1	0	1	0
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	4	2	2	0
Ermittelter Wert	37	10	19	8
Optimalwert	279	93	93	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>9</b>

### Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Plettenberg erzielt mit dem Erfüllungsgrad von insgesamt 13 Prozent ein sehr niedriges Ergebnis. Dies zeigt, dass sie bei der Steuerung ihrer Grünflächen noch umfassendes Optimierungspotenzial hat.

- Eine zielgerichtete Steuerung der Grünflächenpflege setzt u.a. einen Überblick über die vorhandenen Grünflächen voraus. Dieser ist in Plettenberg jedoch nicht gegeben. Zwar gibt es sowohl im Fachbereich V, beim Bauhof als auch in der Anlagenbuchhaltung Auflistungen von kommunalen Grünflächen; diese sind aber jeweils nicht vollständig und auch nicht deckungsgleich. Die vordringlichste Aufgabe besteht daher darin, einen Überblick über den gesamten kommunalen Grünflächenbestand zu gewinnen.
- Die Aufgaben im Zusammenhang mit den kommunalen Grünflächen sind in Plettenberg im Fachbereich V Hoch- und Tiefbau zusammengefasst. Die Ausführung der Unterhaltungs- und Pflegearbeiten erfolgt weitgehend durch den städtischen Baubetriebshof.
- Die Stadt Plettenberg verfügt bislang noch nicht über ein Freiflächenentwicklungskonzept. Informationen zur Bürgerzufriedenheit liegen nur ansatzweise vor. In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist darzulegen, welche strategischen Ziele die Stadt verfolgt. Das Konzept sollte insbesondere die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen sowie den aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauch berücksichtigen. Ausgehend von den strategischen Zielen sollten operative Ziele abgeleitet werden.
- Im Haushaltsplan 2013 sind z.B. für das Produkt 055551001 (Planung, Bau, Unterhaltung Öffentliche Grünanlagen) zwar strategische Ziele zur Steuerung der kommunalen Grünflächen beschrieben. Diese sind aber eher unbestimmt und ausschließlich inputorientiert. Dort sind auch Finanzkennzahlen definiert, die sich allerdings – abgesehen von der hoch aggregierten Kennzahl „Unterhaltungsaufwand je ha Grünanlage“ - auf ausgewählte Grünflächen (z.B. Unterhaltungsaufwand je ha Kinderspielplatz) beschränken. Einer der dort definierten Indikatoren ist die Größe der Grünanlagen. Diese macht aber nur Sinn, wenn sie auch bekannt ist (siehe oben).
- Weitere Zielvorgaben wurden bislang nicht formuliert. Die Stadt Plettenberg sollte sowohl die strategischen, als auch die operativen Ziele konkretisieren. Diese sollten so präzise wie möglich, aber auch realistisch und insbesondere messbar sein. Eine gute Grundlage bietet die Festlegung von Pflegestandards, in denen die Art der Bepflanzung und die damit zusammenhängenden Pflegeintensitäten beschrieben werden.
- Die Stadt Plettenberg hat kein zentrales Grünflächeninformationssystem. Dieses ist die Grundlage für eine zielgerichtete Steuerung der kommunalen Grünflächen. Grundsätzlich sollten darin folgende Informationen enthalten sein: Art, Lage und Größe der Fläche, Unterteilung in Einzelflächen der Gesamtanlage soweit unterschiedliche Flächenarten (z.B. Rasenflächen, Gehölzflächen etc.) vorliegen, Art und Unterhaltungsstandard des Bewuchses, Hinterlegung von Pflegestandards und Unterhaltungsaufwendungen.
- Beim städtischen Baubetriebshof gibt es zwar recht detaillierte Pläne über wiederkehrende Arbeiten (z.B. Mäharbeiten), die Häufigkeit der Leistungen ist aber auch dort nicht beschrieben. Allerdings ist es letztlich auch Aufgabe des Auftraggebers (hier: Fachbereich V), die zu erbringenden Unterhaltungs- und Pflegearbeiten (einschließlich der Pflegeintensität) zu definieren.
- Bei der Stadt Plettenberg ist eine Kostenrechnung ansatzweise vorhanden. So werden darin grundsätzlich auch alle Kostenarten erfasst; es erfolgt jedoch derzeit keine Aufteilung auf die verschiedenen Nutzungsformen (Park- und Gartenanlagen, Straßenbegleitgrün etc.). Ausnahme bilden allein die Spiel- und Bolzplätze, deren Kosten belastbar dar-

gestellt werden konnten. Insoweit ist hier zur weiteren Steuerung ein Ausbau der Kostenrechnung dringend anzuraten.

- Sowohl infolge der fehlenden Kostenrechnung als auch der fehlenden Flächen können keine steuerungsrelevanten Kennzahlen gebildet werden. Daher kann die Stadt Plettenberg die Leistungen des Baubetriebshofes nicht in den Wettbewerb mit Anbietern auf dem freien Markt stellen. Dies ist jedoch Voraussetzung um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, in welchen Bereichen eine Konkurrenzfähigkeit besteht bzw. erreicht werden kann und welche Leistungen aus wirtschaftlichen Gründen künftig eher fremd vergeben werden sollten.

Auch hier bilden die Spiel- und Bolzplätze eine kleine Ausnahme: so liegen hierzu einerseits belastbare Flächendaten vor und hierzu sind zumindest im Teilergebnisplan 2013 auch Kennzahlen definiert; sie werden nur in der Praxis nicht erhoben. Es gilt daher, die Planungen auch in die Praxis umzusetzen. Dabei sollte die Kennzahlenerhebung über die im Haushaltsplan dargestellten Kennzahlen hinausgehen. Die Stadt Plettenberg sollte sich hierzu an den bei dieser Prüfung kommunizierten Kennzahlen orientieren (dies gilt auch für die Kennzahlen zu den Park- und Gartenanlagen sowie zum Straßenbegleitgrün).

Die Kennzahlen sollten mindestens jährlich (soweit möglich auch unterjährig) ausgewertet werden, um Negativentwicklungen frühzeitig mit gezielten Gegensteuerungsmaßnahmen begegnen zu können. Als Informationsforum für die Verwaltungsführung ist die Einführung eines aussagekräftigen Berichtswesens sinnvoll.

- Zwischen dem Fachbereich V und dem Baubetriebshof besteht aktuell kein klassisches Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis. Aufgrund fehlender strategischer und operativer Ziele handelt der Baubetriebshof weitgehend selbständig – was nicht heißt, dass die Aufgabenerledigung deshalb schlechter ist. Allerdings sollte der Fachbereich V als Auftraggeber bestimmen, was wann und mit welcher Intensität ausgeführt werden soll. Die Kinderspielplätze bilden auch hier eine leichte Ausnahme.  
Eine Verrechnung über Leistungspreise findet nicht statt. Sie ist infolge fehlender Flächendaten derzeit auch weitgehend nicht möglich.
- Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung findet bislang lediglich – bauhofseitig - bei abgängigen Fahrzeugen und Geräten bzw. für Ersatzbeschaffungen statt. Auf der Ebene des Fachbereichs V ist dies erst möglich, wenn die entsprechenden Grundlagen dafür geschaffen sind.

## Strukturen

Die Grün- und Erholungsflächen<sup>2</sup> umfassen Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und Straßenbegleitgrün. Sie beziehen sich auf alle Flächen im Stadtgebiet, unabhängig davon, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

<sup>2</sup> Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung. Berücksichtigt wurden: Erholungsflächen, Waldflächen, landwirtschaftliche Flächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzung sowie das Verkehrsbegleitgrün

## Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2012

Kennzahl	Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	268	113	1.631	486	296	439	543	18
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	86,87	48,17	88,64	78,27	77,19	80,80	84,59	16
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	3.238	295	7.814	2.473	1.442	1.807	2.882	18

Die Vier-Täler-Stadt Plettenberg zählt mit 25.960 Einwohnern (Stand 31.12.2012 lt. IT-NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Ihren Beinamen verdankt Plettenberg ihrer topografischen Struktur, die u.a. durch die vier Täler der Lenne, Else, Oester und Grüne geprägt wird. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 97 km<sup>2</sup> und weist bei einer eher geringen Bevölkerungsdichte überdurchschnittliche Erholungs- und Grünflächen auf.

Wie eine Vielzahl der bisherigen Vergleichskommunen kann auch die Stadt Plettenberg nicht alle der GPA NRW definierten Flächenkomponenten der kommunalen Grünflächen (z.B. Park- und Gartenanlagen, Straßenbegleitgrün, Außenanlagen an städtischen Gebäuden) beziffern. Insofern scheidet ein Vergleich bezogen auf die kommunalen Grünflächen derzeit noch aus.

### Park- und Gartenanlagen

Die in die Prüfung einbezogenen Park- und Gartenanlagen sind Freiflächen einer Kommune, die eine – wenn auch geringe – Pflege benötigen. Ausgenommen davon sind Flächen, die einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind oder einer bestimmten Nutzungsart dienen (z.B. Sportflächen, Spiel- und Bolzplätze). Ebenso unberücksichtigt bleiben land- und forstwirtschaftlich genutzt Flächen sowie so genannte weitere Parkanlagen (z.B. Kurparks, Botanische Gärten).

### Strukturen

Nach Angaben der Verwaltung hat die Stadt Plettenberg keine Parkanlage in Sinne eines Stadtparks. Wie eingangs dargestellt wurden im Zusammenhang mit der Bewertung des kommunalen Vermögens Grünflächen erfasst, die zumindest teilweise der oben genannten Begriffsdefinition entsprechen dürften. Dies gilt insbesondere für die in der Anlagenbuchhaltung als Gartenland, Gehölzflächen, sonstige öffentliche Grünflächen bezeichneten Flächen. Diese belaufen sich auf eine Gesamtfläche von rund 130.000 m<sup>2</sup>.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Bereich der Park- und Gartenanlagen setzt neben der Kenntnis der Flächen auch Angaben zu den Aufwendungen voraus. Auch letztere konnte die Stadt Plettenberg nicht zur Verfügung stellen.

## Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Der Erfüllungsgrad bei den Park und Gartenanlagen ist mit elf Prozent sehr niedrig.
- Eine Steuerung von der Auftraggeberseite ist nicht vorhanden. Dafür fehlt es der Stadt Plettenberg bereits an einem Überblick über ihre Flächen für Park- und Gartenanlagen sowie den aus deren Pflege resultierenden Aufwendungen.
- Die Stadt Plettenberg sollte ihre Grünflächen zunächst auf Nutzungsformen (z.B. Park- und Gartenanlagen, Straßenbegleitgrün) aufteilen. Anhaltspunkte hierfür liefern die in der von der GPA NRW zur Verfügung gestellten Erfassungsdatei genannte Untergliederung sowie die in der dazugehörigen Anleitung enthaltenen Definitionen. In einem weiteren Schritt sollte eine Differenzierung nach Flächenarten (Rasenflächen, Gehölzflächen etc.) erfolgen. Auch hierzu können die Abfragen der o.g. Datei als Orientierung dienen.
- Die Stadt Plettenberg sollte ferner die Aufwendungen für die Pflege der Grünflächen ebenso differenziert auf die entsprechend definierten Kostenträger aufteilen.
- Weiter sollte sie zur Steuerung der Aufgaben alle wesentlichen Daten zu den Park- und Gartenanlagen in einem Grünflächeninformationssystem zusammenführen. Hierzu und zu weiteren Steuerungsaspekten wird auf die Ausführungen zur Organisation und Steuerung verwiesen.

### → **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld "Park und Gartenanlagen" der Stadt Plettenberg mit dem Index 1.

## Spiel- und Bolzplätze

Im Fokus stehen hier die kommunalen Spiel- und Bolzplätze (ohne Spiel- und Bolzplätze an öffentlichen Einrichtungen wie z.B. Schulen und Kindertageseinrichtungen). Dabei liegt der Schwerpunkt bei den Spielplätzen, da dort durch die Kontrollen und Reparaturen der Spielgeräte und durch die Reinigung oder den Austausch von Spielsand ein wesentlich höherer Aufwand entsteht als bei Bolzplätzen. Hinzu kommen zumeist Sitzbänke, Abfallkörbe und eine aufwendigere Bepflanzung, die unterhalten werden müssen.

### Strukturen

Die Stadt Plettenberg unterhält nach ihren Angaben aktuell insgesamt 28 Spielplätze und 15 Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rund 54.600 m<sup>2</sup>. Auf diesen Spielanlagen befinden sich 243 Spielgeräte.

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

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

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2012

Kennzahl	Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m <sup>2</sup>	2,10	1,20	5,39	2,60	2,05	2,47	2,93	16
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	12,56	6,74	31,61	14,78	11,68	14,22	15,35	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW	1,66	0,79	2,77	1,61	1,15	1,55	1,91	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	9,89	4,42	16,20	9,15	6,76	8,28	10,93	16
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	7,60	1,58	8,91	4,65	3,03	3,79	6,19	15

Kennzahl	Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.270	936	3.005	1.702	1.143	1.652	1.954	16

Die Stadt Plettenberg hält für ihre Einwohner sowohl im Hinblick auf die Anzahl als auch auf die Ausstattung ein großzügiges Angebot vor. Auffällig ist insbesondere die hohe Ausstattung mit Spielgeräten; hier erzielt sie aktuell das dritthöchste Ergebnis je 1.000 m<sup>2</sup> Spielplatzfläche. Der bei der Besichtigung verschiedener Kinderspielplätze gewonnene Gesamteindruck wird durch diese Zahlen bestätigt.

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner in Plettenberg bis 2030 auf ca. 20.600 Einwohner sinken. Auf der Basis des Jahres 2011 entspricht dies einem Rückgang von rund 20,5 Prozent. Damit bildet die Stadt Plettenberg aktuell die Kommune mit dem höchsten Einwohnerrückgang. Bei der Anzahl der unter 18-jährigen wird ein Einwohnerrückgang von 21,4 Prozent vorausberechnet.

Daher werden sich die einwohnerbezogenen Kennzahlen bei gleich bleibendem Angebot zwangsläufig weiter erhöhen. Insgesamt ist zukünftig von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen, wobei sich bezogen auf die einzelnen Ortsteile durchaus Unterschiede ergeben können. Diese Entwicklung ist bei der Bedarfsplanung und künftigen Bereitstellung des Angebotes an Spielanlagen zu berücksichtigen.

Während der Prüfung wurde signalisiert, dass die Stadt Plettenberg plant, am Gelände des vorgesehenen Schmiedemuseums einen weiteren (Abenteuer-) Spielplatz anzulegen.

→ **Empfehlung**

Angesichts der ohnehin schon umfangreichen Ausstattung an Spiel- und Bolzplätzen sollte die Stadt Plettenberg ihr Vorhaben zur Errichtung eines weiteren Spielplatzes überdenken. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung erscheint eher die Aufgabe von Spielplätzen angezeigt.

Nach Angaben der Verwaltung hat die Stadt Plettenberg im Jahre 1989 ein Spielplatzkonzept aufgestellt, welches in unregelmäßigen Abständen fortgeschrieben wurde. Das Angebot an Spiel- und Bolzplätzen hat sich in den vergangenen Jahren jedoch nicht nennenswert verändert; insbesondere ein Rückbau hat auch angesichts der rückläufigen Einwohnerzahlen der Unter-18-Jährigen bisher nicht stattgefunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte für die Spiel- und Bolzplätze eine Bedarfsplanung aufstellen, die die demografische Entwicklung berücksichtigt.

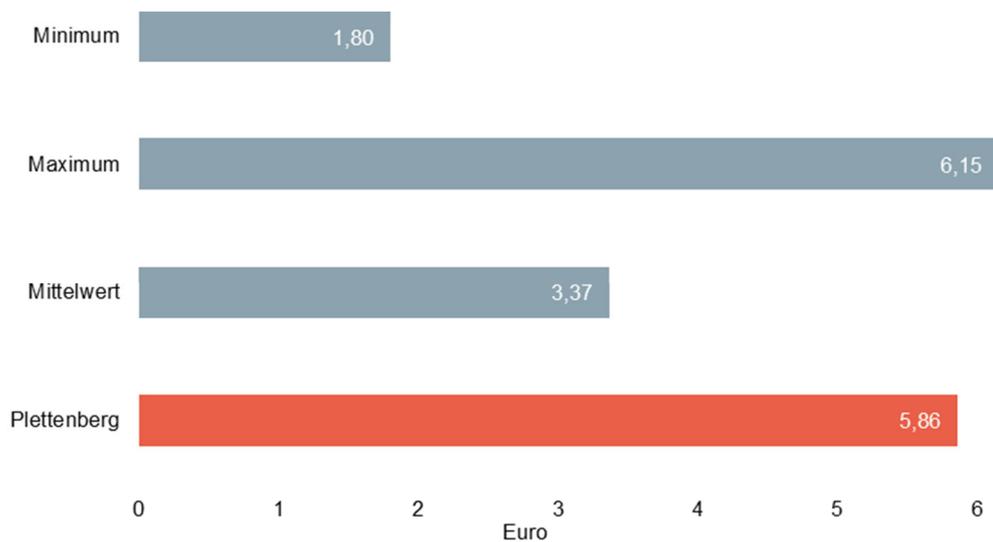
Ausgangsbasis dafür ist zunächst eine Bedarfsermittlung. Aktuell wird die Nutzung der Anlagen lediglich im Rahmen der regelmäßigen Kontrollen durch die Unterhaltungskolonnen des Baubetriebshofes beobachtet. Die Spielplatzbereisungen durch die Mitglieder des Jugendhilfeaus-

schusses und der Verwaltung bringen diesbezüglich kaum Erkenntnisse, da sie nur zum Beginn einer Legislaturperiode stattfinden.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze hat die Stadt Plettenberg im Jahr 2012 rund 320.000 Euro aufgewendet. Davon entfielen rund 220.000 Euro auf die manuellen Leistungen des Bauhofes, rund 40.000 Euro auf Personalaufwendungen der Verwaltung der Grünflächen sowie rund 60.000 Euro auf Abschreibungen der Spielgeräte.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel und Bolzplätze je m<sup>2</sup> 2012



Eine Festlegung des Benchmarks ist für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen derzeit nicht möglich. Die bisher vorliegende Anzahl von Vergleichswerten reicht dafür nicht aus.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,86	1,80	6,15	3,37	2,32	2,95	4,17	14

Die Stadt Plettenberg erzielt hier im interkommunalen Vergleich das zweithöchste Ergebnis.

Die weitere Analyse zeigte, dass von den 5,86 Euro je m<sup>2</sup> rund 80 Prozent auf die Pflegeleistungen des Bauhofes zuzüglich der Personalaufwendungen Verwaltung entfallen. Bei der Be-

trachtung dieser Aufwendungen je m<sup>2</sup> Spiel- und Bolzplätze bildet die Stadt Plettenberg das Maximum.

Hohe Pflegeaufwendungen könnten zunächst in einem hohen Standard begründet sein. Die Besichtigung verschiedener Spielplätze zeigte, dass diese Anlagen in einem guten Pflegezustand waren; Auffälligkeiten im Hinblick auf überdurchschnittliche Pflegebedarfe waren aber nicht vorhanden.

Eine tiefer gehende Analyse der Pflegeaufwendungen war nur begrenzt möglich, da die Stadt Plettenberg die Gesamtaufwendungen nur ansatzweise aufschlüsseln konnte. So konnte sie differenziert lediglich Aufwandsdaten zur Grünflächenpflege auf den Spiel- und Bolzplätzen sowie zur Kontrolle der Spielgeräte zur Verfügung stellen; den Großteil (rund 62 Prozent) konnte sie nicht nach einzelnen Pflegeleistungen untergliedern.

Bei der Grünflächenpflege je m<sup>2</sup> Spielanlage erzielt die Stadt Plettenberg mit 1,04 Euro ein recht hohes Ergebnis; der 3. Quartilswert liegt hier aktuell bei 0,94 Euro. Dies ist insoweit beachtlich, als der Anteil der Bolzplätze an den Spielanlagen gesamt in Plettenberg mit rund 35 Prozent am höchsten liegt. Bolzplätze sind in der Unterhaltung und Pflege deutlich preiswerter, da hier die Rasenflächen mit einem Großflächenmäher gepflegt werden können. Baum- und Strauchflächen sind an den Randbereichen konzentriert. Bei den Spielplätzen sind die Grünflächen in der Regel abwechslungsreicher gegliedert und aufwändiger.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte untersuchen, wo die Ursachen in der hohen Grünflächenpflege liegen. Dazu sollte sie die Flächen auf den mit der Pflege verbundenen Arbeitsaufwand hin beleuchten und ggf. neu strukturieren, z.B. durch einen pflegeleichteren Bewuchs der Grünflächen oder den Einsatz von Maschinen und Geräten.

Auch die Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m<sup>2</sup> Spielplatz liegen mit 0,76 Euro nur leicht unter dem 3. Quartilswert von 0,83 Euro und somit auch eher hoch. Dies ist zumindest teilweise auf die hohe Anzahl der Spielgeräte zurückzuführen; Je 1.000 m<sup>2</sup> Spielplatzfläche tendiert Plettenberg hier zum Höchstwert.

Da die Aufwendungen für Grünflächenpflege und die Kontrolle der Spielgeräte in Plettenberg nur rund 38 Prozent der Gesamtaufwendungen bilden, ist davon auszugehen, dass sie nicht allein ursächlich für die hohen Gesamtaufwendungen je m<sup>2</sup> sind. Folgerichtig dürften auch die weiteren Pflegeleistungen in Plettenberg teurer sein als in den Vergleichskommunen. Aufgrund der typischen Verteilung der Einzelaufwendungen erscheint insbesondere die Untersuchung der Aufwendungen für die Wartung und Reparatur der Spielgeräte angezeigt. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Anzahl an Spielgeräten in Plettenberg.

Ansatzpunkte für Optimierungen bieten sich hier – unabhängig von der großzügigen Ausstattung - in erster Linie durch die Wahl des Gerätematerials sowie der Gerätehersteller. Dies gilt bei Neu- aber auch bei Ersatzbeschaffungen.

Wie in vielen anderen Kommunen bestehen auch in Plettenberg die Spielgeräte aus Holz, Kunststoff, Metall, aber auch aus einem Mix dieser Materialien. Der Instandhaltungsaufwand und die Haltbarkeit von Spielgeräten werden maßgeblich durch die Wahl des Materials beeinflusst. Dabei erfordern Spielgeräte aus Holz eher höhere Lebenszykluskosten.

Auch die Wahl der Spielgerätehersteller entscheidet mit über den Pflege- und Unterhaltungsaufwand. Zwar sind selbstverständlich die Regelungen des Vergaberechts einzuhalten; gleichwohl ist eine Begrenzung der Hersteller auf ein vertretbares Maß möglich, um z.B. die Sicherheitskontrollen und Ersatzteilbeschaffungen zu vereinfachen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Plettenberg sollte die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze künftig differenziert nach einzelnen Pflegeleistungen abbilden. Hierbei sollte sie sich an den im Rahmen der Prüfung dargestellten Unterscheidungsmerkmalen (Grünflächenpflege, Kontrolle Spielgeräte, Wartung und Reparatur Spielgeräte etc.) orientieren und ggf. nach dem individuellen Bedarf weitere Untergliederungen vornehmen.

### **Potenziale**

Die Ausweisung von Potenzialen ist aktuell noch nicht möglich. Die GPA NRW wird diese der Stadt Plettenberg zukommen lassen, sobald die Anzahl der Vergleichskommunen für die Festlegung des Benchmarks ausreicht.

### **Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze**

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Der Erfüllungsgrad bei den Spiel- und Bolzplätzen liegt bei 20 Prozent und bietet insoweit ebenfalls noch deutliches Verbesserungspotenzial. Dieses erstreckt sich auf den Aufbau eines Grünflächeninformationssystems, die Formulierung strategischer und operativer Ziele sowie Bildung und Auswertung von Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung.
- Im Vergleich zu den Park und Gartenanlagen liegen bei den Spiel- und Bolzplätzen jedoch wesentliche Grunddaten vor, die als Basis für das Datenset im Grünflächeninformationssystem dienen können.
- Die Stadt Plettenberg stellt ihren Einwohner ein hohes Angebot an Spiel- und Bolzplätzen zur Verfügung – insbesondere hinsichtlich der Anzahl und der Ausstattung. Bei der Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m<sup>2</sup> Spielplatzfläche erzielt sie das dritthöchste Ergebnis.
- Eine zielorientierte Steuerung erfolgt bislang nicht. So hat es trotz rückläufiger Zahl der Unter-18-Jährigen in den letzten Jahren keine nennenswerten Veränderungen durch Aufgabe oder Rückbau von Standorten gegeben. Vielmehr bestehen aktuell Planungen zur Neuanlegung eines Abenteuerspielplatzes. Dieses Vorhaben sollte die Stadt Pletten-

berg überdenken; sie sollte angesichts der Kennzahlenergebnisse und der demografischen Entwicklung eher bestrebt sein, Standorte zu reduzieren.

- Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der im interkommunalen Vergleich hohen Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze. Hier weist Plettenberg das zweithöchste Ergebnis auf. Leider konnte sie die Aufwendungen nur ansatzweise auf einzelne Pflegeleistungen aufschlüsseln, so dass eine flächendeckende Analyse nicht möglich war.
- Die Untersuchung machte deutlich, dass die Aufwendungen sowohl für die Grünflächenpflege als auch für die Kontrolle der Spielgeräte in Plettenberg recht hoch liegen; es deutet aber vieles darauf hin, dass die Aufwendungen für die Bauhofleistungen z.B. für die Wartung und Reparatur der Spielgeräte mitursächlich für die hohen Gesamtaufwendungen sind. Die Stadt Plettenberg sollte daher künftig die Aufwendungen differenziert nach einzelnen Pflegeleistungen abbilden und diese näher untersuchen.
- Bei der stichprobenhaften Besichtigung der Spielplätze ergaben sich keine Auffälligkeiten. Zwar befanden sich alle besichtigten Anlagen in einem guten Pflegezustand. Ein hoher Pflegebedarf war aber nicht erkennbar.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld "Spiel- und Bolzplätze" der Stadt Plettenberg mit dem Index 2.

## **Straßenbegleitgrün**

Unter Straßenbegleitgrün verstehen wir alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreises, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

### **Strukturen**

Die Stadt Plettenberg konnte zum Straßenbegleitgrün keinerlei Daten zur Verfügung stellen. So fehlen bislang bereits Erhebungen über die dazugehörigen Flächen.

### **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

Eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Straßenbegleitgrün war nicht möglich, da weder Daten zu den Flächen noch zu den Aufwendungen über die Pflege der Flächen vorliegen.

### **Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün**

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Der Erfüllungsgrad beim Straßenbegleitgrün mit neun Prozent ebenfalls sehr niedrig und begründen sich ausschließlich durch die zentrale Aufgabenwahrnehmung sowie die beim Bauhof ansatzweise vorhandene Steuerung.
- Auch hier ist eine Steuerung von der Auftraggeberseite nicht vorhanden.
- Dafür fehlt es der Stadt Plettenberg bereits an einem Überblick über ihre Flächen an Straßenbegleitgrün sowie den aus deren Pflege resultierenden Aufwendungen.
- Zu den Handlungsempfehlungen wird sinngemäß auf den Abschnitt „Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen“ verwiesen.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld "Straßenbegleitgrün" der Stadt Plettenberg mit dem Index1.

## Sportaußenanlagen

Der Schwerpunkt bei den kommunalen Sportaußenanlagen liegt bei den Sportplätzen. Dabei werden ausschließlich kommunale Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße) einbezogen, die entsprechend in der städtischen Bilanz ausgewiesen sind mit Ausnahme von Stadien und Spiel- und Bolzplätzen.

Berücksichtigt werden auch solche Sportplätze, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise auf nutzende Vereine übertragen wurden und bei denen sich die Kommunen über Zuschüsse und/oder unterstützende Dienstleistungen am laufenden Unterhaltungsaufwand beteiligen.

### Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis des mit dem Sachgebietsleiter Jugend, Schule und Sport und dem Leiter des Baubetriebshofes erörterten Fragenkatalogs. Im Ergebnis ist für Plettenberg folgendes festzuhalten:

- Die Stadt Plettenberg verfügt seit Jahren unverändert über sechs Sportaußenanlagen. Diese werden teilweise durch die Stadt, teilweise durch die nutzenden Vereine unterhalten und bewirtschaftet. Für die Leistungen der Vereine schließen diese Arbeitsverträge mit geringfügig Beschäftigten, die die Funktion von Platzwarten übernehmen. Sowohl Dienstaufsicht als auch der Leistungsumfang der Platzwarte ergibt sich aus einer eigens hierfür erlassenen Dienstanweisung der Stadt Plettenberg. Die Platzwarte unterstehen demzufolge der Dienstaufsicht des Bürgermeisters und führen die vom zuständigen Fachbereich gegebenen Anordnungen aus. Der Leistungsumfang umfasst im Wesentlichen Aufgaben der Bewirtschaftung und Instandhaltung der Anlage einschließlich Gebäude und Aufbauten.

- Größere Wartungs- und Reparaturarbeiten sowie die Grünflächenpflege werden dagegen von einer städtischen Pflegekolonne des Bauhofes übernommen.
- Nachdem eine vollständige Eigentumsübertragung auf die Vereine nicht realisiert werden konnte, hat die Stadt Plettenberg damit einen anderen Weg gefunden, die Belastung des städtischen Haushaltes zu reduzieren. Nach Einschätzung des Bauhofleiters befinden sich die Anlagen insgesamt in einem guten Unterhaltungszustand; wesentlich dafür ist, dass sich die Platzwarte mit „ihren“ Anlagen identifizieren und insoweit Interesse an einer gepflegten Anlage haben.
- Die Stadt Plettenberg verfügt über einen Überblick über das Flächenangebot auf ihren Sportanlagen und die vorhandene Ausstattung, nicht jedoch über die Nutzung aller Anlagen. So konnte sie nur eingeschränkt Angaben zu der Platzbelegung sowie zu der Anzahl der nutzenden Vereine und Mannschaft machen. Die Stadt ist allerdings dabei, auch hierzu Erkenntnisse zu gewinnen; die Sportvereine erarbeiten derzeit Trainings- und Spielpläne.
- Erkenntnisse zum Angebot örtlicher Sportanbieter liegen der Stadt Plettenberg nicht vor.
- Eine Sportstättenentwicklungsplanung ist in Plettenberg bislang ebenfalls nicht vorhanden. Eine solche Planung setzt u.a. Erkenntnisse über das Sportverhalten in der Bevölkerung, zum Angebot örtlicher Anbieter sowie zur tatsächlichen Auslastung der vorhandenen Sportaußenanlagen voraus. Mit der demografischen Entwicklung kommen zusätzlich neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60-75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z.B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit. Dies gilt für die Stadt Plettenberg umso mehr, als der Einwohnerrückgang bis 2030 hier mit 20,5 Prozent deutlich höher liegt als bei den Vergleichskommunen. Insoweit ist zukünftig von einer geringeren Nutzung der Sportaußenanlagen auszugehen.

→ **Empfehlung**

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

## **Strukturen**

Die sechs von der Stadt Plettenberg bereitgestellten Sportaußenanlagen weisen eine Gesamtfläche von rund 71.300 m<sup>2</sup> auf. Die Anlagen Böddinghausen und Elsewiese verfügen über zwei Sportplätze, die anderen vier über jeweils einen Sportplatz. Von den acht Sportplätzen sind sechs Kunstrasenplätze und zwei Tennenplätze.

## Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Plettenberg	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	2,75	2,28	10,32	5,16	3,31	5,10	6,27	20
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	1,47	0,95	4,97	2,29	1,53	1,92	2,76	22

Die Kennzahlen machen deutlich, dass die Stadt Plettenberg weniger Sportaußenflächen zur Verfügung stellt als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Gleichwohl ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des damit einhergehenden Wandels des Sportverhaltens in der Bevölkerung die Aufrechterhaltung des Angebotes auf den Prüfstand zu stellen.

Im Übrigen lassen die unterdurchschnittlichen Kennzahlen noch keine Aussage darüber zu, inwieweit das Angebot auch dem bestehenden Bedarf entspricht. Hierzu müssten Erkenntnisse zur Auslastung der Anlagen vorliegen, was in Plettenberg leider nicht der Fall ist. Dabei kommt es weniger auf die belegten Nutzungszeiten als vielmehr auf die tatsächliche Auslastung der Anlagen an. Die vorgesehene Erfassung der Zeiten anhand der Trainings- und Spielpläne ist jedoch ein erster Schritt auf dem Weg zu einem bedarfsgerechten Angebot.

## Erfüllungsgrad Park- und Gartenanlagen

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

## Erfüllungsgrad Spiel- und Bolzplätze

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	1	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				19	93
<b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>				<b>20</b>	

## Erfüllungsgrad Straßenbegleitgrün

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

## → Absender

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)