

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht*

*der Stadt Bornheim  
im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Vorbericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim	3
Zur Finanzsituation der Städte und Gemeinden in NRW	3
Zur GPA NRW und zur Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	4
Methodik	4
Zur Prüfung in Bornheim	7
Informationen zum Prüfungsablauf	7
Ausgangslage der Stadt Bornheim	8
Strukturelle Situation	8
Strukturdaten	9
Demografische Entwicklung	9
Kommunalprofil	12
Managementübersicht	15
Wesentliche Ergebnisse	15

## → Vorbericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim

### Zur Finanzsituation der Städte und Gemeinden in NRW

Die Finanzsituation der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ist besorgniserregend und erfordert bei der Dramatik der Finanznot ein inhaltliches Umdenken auf allen Ebenen. Zum 31.12.2012 war es lediglich 26 Kommunen möglich, einen Haushaltsausgleich ohne Inanspruchnahme des Eigenkapitals darzustellen. 175 Kommunen mussten Haushaltssicherungskonzepte erstellen. 146 Haushaltssicherungskonzepte und Haushaltssanierungspläne konnten genehmigt werden. 29 Kommunen sind weiterhin im Nothaushalt<sup>1</sup>. Der Rückgang der Kommunen, die sich im Nothaushalt befinden, deutet jedoch nicht auf eine rasche Gesundung der kommunalen Finanzen hin. Es sind langfristige und nachhaltige Konsolidierungsstrategien notwendig, um die Kommunen zukunftssicher zu gestalten und ihnen wieder Gestaltungsspielräume zu eröffnen.

Ziel der Prüfung der GPA NRW ist vor diesem Hintergrund, die Entwicklung der kommunalen Haushalte - insgesamt wie in einzelnen Handlungsfeldern - transparent zu machen, zu begleiten und damit einen unterstützenden Beitrag zu den eigenen Konsolidierungsanstrengungen in der Kommune zu leisten. An diesen Konsolidierungsbemühungen führt auf allen kommunalen Ebenen kein Weg vorbei. Es steht dabei außer Frage, dass dieser allein in vielen Fällen nicht zum strukturellen Ausgleich der kommunalen Haushalte führen wird. Deshalb hat das Land Nordrhein-Westfalen für die bereits überschuldeten oder unmittelbar von der Überschuldung bedrohten Kommunen mit dem Stärkungspakt Stadtfinanzen ein Programm aufgestellt, das einerseits weitere Konsolidierungsbemühungen der Kommunen einfordert, andererseits aber bis zum Jahr 2020 auch insgesamt 5,85 Mrd. Euro an zusätzlichen Konsolidierungshilfen zur Verfügung stellt.

Die Diskussion um eine angemessene Ausstattung der kommunalen Finanzen werden die Kommunen nur dann glaubwürdig führen können, wenn ihnen der Nachweis gelingt, dass sie alles, was sie mit ihren Mitteln zur gemeinsamen Überwindung der aktuellen Misere beitragen können, auch tatsächlich einbringen. Dabei sollen die Ergebnisse der Prüfung unterstützen und ergänzende Handlungsmöglichkeiten für die kommunale Familie aufzeigen.

### Zur GPA NRW und zur Prüfung

#### Grundlagen

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Ihr Auftrag ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Ausgehend von der äußerst schwierigen Finanzlage der Kommunen und dem gesetzlichen Anspruch, den

<sup>1</sup> Quelle: Ministerium für Inneres und Kommunales, Haushaltsstatus der Gemeinden 2012, <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/daten-berichte/haushaltsstatus.html>

kommunalen Haushalt stets ausgeglichen zu gestalten, steht bei der Prüfung die finanzwirtschaftliche Betrachtung im Vordergrund.

Bei der Ausrichtung auf das finanzwirtschaftliche Interesse sind Konflikte mit rein fachlichen Interessen oft vorprogrammiert. Die Vergleiche spiegeln daher auch die unterschiedlichen Wertvorstellungen der Kommunen von einzelnen Aufgabenfeldern wider.

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

## Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus einem Vorbericht mit einer zusammenfassenden Darstellung des GPA- Kennzahlensets und Teilberichten:

- Dieser Vorbericht informiert zunächst allgemein über das Prüfungsverfahren sowie die Prüfungsmethodik und stellt im Rahmen die wesentlichen strukturellen Rahmenbedingungen sowie wesentliche Handlungsfelder der Kommune dar. Er enthält eine Managementübersicht in der die bedeutenden haushaltswirtschaftlichen, strukturellen und fachlichen Ergebnisse der Prüfung zusammengefasst werden. Zudem sind dort die wesentlichen Handlungsempfehlungen und Informationen zu den ermittelten Konsolidierungsmöglichkeiten zusammengefasst.
- Das GPA-Kennzahlenset fasst als Anhang zum Vorbericht alle steuerungsrelevanten Kennzahlen in einer Übersicht zusammen.
- Die Teilberichte enthalten die Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

Ergebnisse der Analyse werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung beziehungsweise Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert und dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

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

## Methodik

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW und wird der überörtlichen Prüfung durch § 105 GO ausdrücklich ermöglicht.

Für einen interkommunalen Kennzahlenvergleich ist es unabdingbar, Grunddaten zu definieren. Da es unterhalb der Produktbereichsebene keine landeseinheitliche Festlegung gibt, sind in den

Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten. Um einen landesweiten Vergleich durchführen zu können, hat die GPA NRW deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Die Grunddatendefinitionen werden den Kommunen umfassend zur Verfügung gestellt.

Im interkommunalen Vergleich werden bei den Kennzahlen, die ins GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile<sup>2</sup> dargestellt, durch die sich die Verteilung der Werte einordnen lässt. Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt.

In der Finanzprüfung werden die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft erfasst und analysiert. Im Wesentlichen nutzt die GPA NRW dabei die erweiterten Möglichkeiten des NKF, um haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent zu machen. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich werden Daten aus mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments sukzessive wachsen. Wie viele Werte in den Vergleich eingeflossen sind, wird in der Übersicht mit dargestellt.

Wegen des gesetzlichen Übergangszeitraumes zur Einführung des „Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF)“ bis spätestens 2009 hat die GPA NRW unterschiedliche Datenlagen in den Kommunen vorgefunden.

## **Benchmarking**

Auf der Grundlage des Kennzahlenvergleichs und der Analyse des jeweiligen Handlungsfeldes nimmt die GPA NRW ein Benchmarking vor. Die GPA NRW definiert als Benchmark grundsätzlich einen Wert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist, bei denen die Aufgabenerfüllung vollständig und rechtmäßig erfolgt und grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung ist. Dies schließt die Betrachtung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Auch historisch gewachsene und selbst geschaffene Strukturen sowie Festlegungen des Rates können der kurz- bis mittelfristigen Umsetzung der im Bericht ausgesprochenen Empfehlungen entgegenstehen. Die Auswirkungen solcher Entscheidungen werden im Bericht transparent gemacht und wo möglich Alternativen vorgeschlagen, um diese zu verändern.

## **Konsolidierungsmöglichkeiten**

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

<sup>2</sup> Quartile („Viertelwerte“) 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.

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 Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Sensibilisierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken und eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen anzugehen. 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.

Die GPA NRW möchte ausdrücklich nicht präjudizierend für Politik und Verwaltung wirken, sondern versteht sich als Einrichtung, die über ihre Empfehlungen den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

Der Prüfung der GPA NRW 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.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Bornheim hatte sich bereit erklärt vor Beginn der Prüfung im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen für eine Probepfung zur Verfügung zu stehen. Für diesen Bericht sind daher erst wenige Vergleichswerte in die Kennzahlenvergleiche eingeflossen. Eine Festlegung von Benchmarks ist aufgrund der zurzeit noch geringen Zahl von Vergleichswerten nicht überall erfolgt. Für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen wird eine Benchmarkfestlegung erst im ersten Quartal 2014 erfolgen. Die aus dem Benchmark abgeleiteten Potenziale wird die GPA NRW der Stadt Bornheim zukommen lassen.

### **Kennzahlenset**

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

Die Fortschreibung der 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.

## Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig, die zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

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

Unter der Überschrift „Kommunalprofil“ in diesem Berichtsteil sowie in den Analysen der Teilberichte wird hierauf näher eingegangen.

## Zur Prüfung in Bornheim

### Informationen zum Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bornheim wurde von März bis Dezember 2013 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Anschließend wurden die Daten auf dieser Basis analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Bornheim Vergleichswerte aus andern mittleren kreisangehörigen Kommunen herangezogen. Vergleichsjahr ist, soweit nicht anders ausgewiesen, das Jahr 2012.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	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 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Am 2. Dezember 2013 wurden die Ergebnisse der Prüfung im Verwaltungsvorstand der Stadt Bornheim vorgestellt.

## Ausgangslage der Stadt Bornheim

### Strukturelle Situation

Die GPA NRW zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen auf, innerhalb derer die Kommune agiert, vergleicht diese interkommunal und informiert zusammenfassend über das Ergebnis.

Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>3</sup>.

Im Rahmen der Prüfung wurde am 16. April 2013 ein Gespräch mit dem Bürgermeister der Stadt Bornheim über die allgemeine strukturelle Situation sowie über die demografische Entwicklung Bornheims und deren Auswirkungen geführt.

### Allgemeine Strukturmerkmale

Für die Abbildung der Situation in der Kommune sind einige allgemeine Strukturmerkmale von übergreifender Bedeutung:

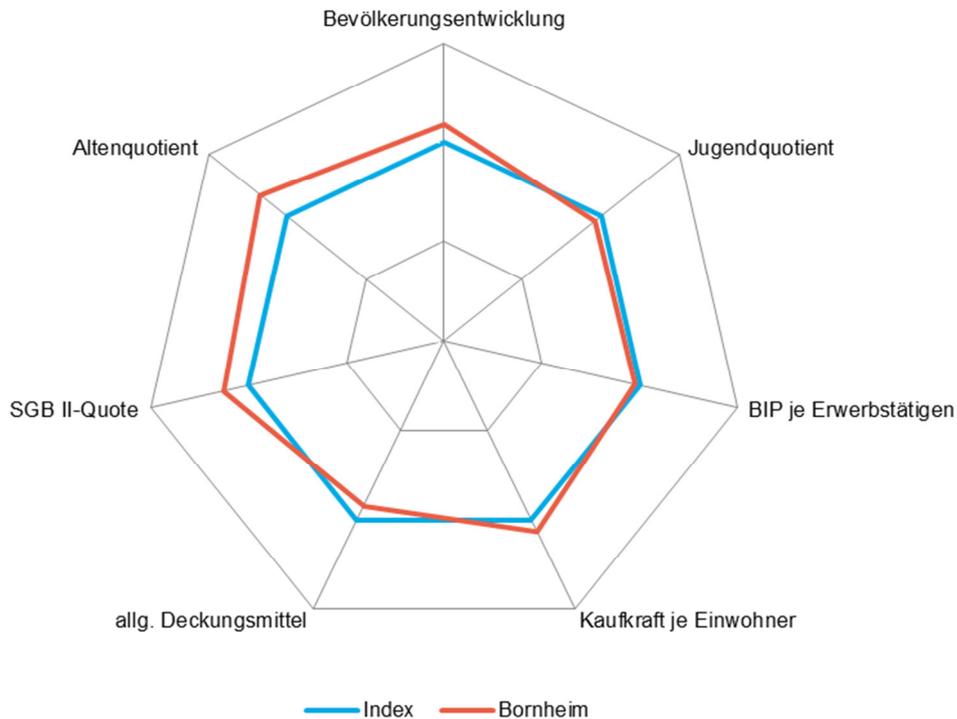
- Bevölkerungsentwicklung,
- Jugendquotient,
- Altenquotient,
- SGB II-Quote (Kreisdaten),
- Kaufkraft,
- allgemeine Deckungsmittel,
- Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem (Kreisdaten).

Die Strukturmerkmale sind in einem Netzdiagramm dargestellt. Dieses enthält als Indexlinie den Mittelwert der Vergleichskommunen im jeweiligen Merkmal. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Die Merkmalsausprägung der jeweiligen Kommune wird hinsichtlich ihrer Wirkung gewertet. Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert wirkt dabei grundsätzlich entlastend, ein unter dem Index liegender Wert grundsätzlich belastend für die Kommune.

<sup>3</sup> IT.NRW, Bertelsmannstiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

## Strukturdaten



Die Grafik zeigt für Bornheim insgesamt gute Rahmenbedingungen. Die demografischen Indikatoren sind im interkommunalen Vergleich eher positiv: Bornheim ist eine wachsende Stadt mit einem vergleichsweise niedrigen Durchschnittsalter und einem unterdurchschnittlichen Altenquotienten<sup>4</sup>. Der unterdurchschnittliche Jugendquotient und die Bevölkerungswanderung in den nächsten 15 bis 20 Jahren führen zu einer deutlichen Veränderung in der Altersstruktur der Bevölkerung.

Die Kaufkraft der Bevölkerung liegt über dem Mittel der Vergleichskommunen, die allgemeinen Deckungsmittel, die die Stadt zur Erledigung ihrer Aufgaben zur Verfügung hat, liegen bezogen auf die Einwohner unter dem Landesdurchschnitt. Der Indikator Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen liegt nur für die Kreisebene vor. Der Wert ist für den Rhein-Sieg-Kreis unterdurchschnittlich. Die niedrige SGB II-Quote wirkt sich mittelbar über die Kreisumlage auf die Stadt Bornheim aus.

### Demografische Entwicklung

Immer mehr Kommunen beschäftigen sich mit den Folgen des demografischen Wandels und nehmen diese als strategische Herausforderung wahr. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und stellt die gewählten Strategien beim Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels dar. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. In einem Gespräch mit dem Bür-

<sup>4</sup> Altenquotient ist der Anteil der über 65-Jährigen an den 20 bis 65-Jährigen, der Jugendquotient ist analog dazu der Anteil der unter 20-Jährigen an der Gruppe der 20 bis 65-Jährigen

germeister der Stadt Bornheim wurden die Situation und die kommunale Handlungsstrategie zu den folgenden Handlungsfeldern erfasst:

- Bevölkerungsentwicklung und –veränderung,
- Wohnen,
- Wirtschaftsstruktur/Arbeitsmarkt,
- soziale Lage,
- Integration,
- Bildung,
- Infrastruktur,
- bürgerschaftliches Engagement,
- kommunales Leistungsspektrum (Verwaltung),
- interkommunale Zusammenarbeit.

Ziel der GPA NRW ist es die kommunalen Strategien zu dokumentieren. Dies soll andere Kommunen bei der Suche nach Beispielen für die Lösung eigener Fragen unterstützen. Der Fokus liegt auf der Erfassung guter Beispiele interkommunaler Zusammenarbeit. Unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen geht die GPA NRW davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung sind.

Die Zahl der Einwohner steigt in Bornheim seit Jahren kontinuierlich an, sie ist von 1980 bis 2010 um rund 14.000 Einwohner gestiegen. Ein Grund hierfür ist die Lage Bornheims zwischen den Großstädten Köln und Bonn, von dort sind die meisten Zuzüge festzustellen<sup>5</sup>. Bornheim besitzt insbesondere für ältere Menschen eine hohe Attraktivität: Die sog. Alterswanderung<sup>6</sup> ist in Bornheim weit über dem Kreis- und Landesschnitt. Die insgesamt positive Bevölkerungsentwicklung ist mit einer überdurchschnittlichen Alterung verbunden. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Kindern und Jugendlichen moderat. Dies drückt sich im Jugendquotienten aus, der in Bornheim zu den eher belastenden Strukturmerkmalen zählt.<sup>7</sup>

Die Stadt Bornheim besteht aus 14 Ortsteilen. Diese haben starke gewachsene Strukturen, die geografische Lage der Ortsteile begünstigt ein starkes Ortsteildenken.

Das Anwachsen der Bevölkerung führte zu neuen Aufgaben für die Kommune (Ausbau der Kindertageseinrichtungen, der Sportanlagen, der kulturellen Einrichtungen). Diese konnte sie mit ihren finanziellen Mitteln nicht mehr decken. Erst in den letzten Jahren hat die Stadt ver-

<sup>5</sup> vgl. Kommunalprofil Bornheim, Quelle IT.NRW

<sup>6</sup> vgl. Demografiebericht Bornheim, [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de), unter Alterswanderung wird das Wanderungssaldo der 65-99jährigen bezeichnet

<sup>7</sup> vgl. dazu Berichtsteil Kindertagesbetreuung

stärkt auf die Ansiedlung von Gewerbe gesetzt und entsprechend neue Flächen ausgewiesen. Durch die günstige geografische Lage Bornheims konnten die Flächen zügig vermarktet werden. Die steigenden Gewerbesteuerzahlungen belegen dies.

Die Attraktivität Bornheims als Wohnort für ältere Menschen führte dazu, dass mehrere privat betriebene Seniorenresidenzen entstanden. Seit dieser Legislaturperiode existiert ein Seniorenbeirat. Das ehrenamtliche Engagement in Bornheim drückt sich im Sport in besonderer Weise aus: Die Sportplätze wurden teilweise bereits den Vereinen übertragen und werden von diesen bewirtschaftet.

Die soziale Lage in Bornheim ist im Vergleich zum Rhein-Sieg-Kreis insgesamt und auch im Landesvergleich gut. Die Zahl der Arbeitsplätze ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Dabei konzentrieren sich die Beschäftigten zu knapp 74 Prozent auf den Dienstleistungssektor. Überdurchschnittlich ist auch die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Menschen, sie liegt viermal höher als im Kreisgebiet und mehr als siebenmal höher als im Landesdurchschnitt.

Der Anteil ausländischer Menschen ist in Bornheim deutlich unterdurchschnittlich. In dieser Legislaturperiode wurde ein Ausländerbeirat eingerichtet, der die Integration der ausländischen Mitmenschen fördern soll.

Der demografische Wandel wird in Bornheim nicht durch einen deutlichen Rückgang der Bevölkerung eintreten, sondern zuerst durch eine starke Verschiebung der Altersstruktur. Hierauf muss sich die Stadt einstellen und Weichen stellen. Dazu gehört eine intensive Befassung mit dem Thema Demografischer Wandel – auch für die Stadtverwaltung selbst. Dazu finden sich Hinweise im Berichtsteil Personalwirtschaft und Demografie. Eine deutlich älter werdende Bevölkerung wird andere Bedürfnisse haben, als eine junge Stadt. Die Auswirkungen werden sich zunächst im Bereich der Kindertageseinrichtungen, später in den Grund- und weiterführenden Schulen<sup>8</sup> zeigen. Anders als andere Kommunen hat die Stadt Bornheim hier noch keinen unmittelbaren Handlungsdruck und kann gezielt Maßnahmen entwickeln.

Die Stadt Bornheim arbeitet partiell mit anderen Kommunen zusammen. Die Volkshochschule wird gemeinsam mit der Gemeinde Alfter betrieben, weiter ist die Stadt Mitglied im Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung. Auch in der Jugendhilfe sucht die Stadt nach Möglichkeiten, die anstehenden Aufgaben effektiv und in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen zu lösen, so z.B. im „Arbeitskreis Vollzeitpflege“ mit anderen Kommunen im Rhein-Sieg-Kreis und dem Kreisjugendamt Ahrweiler. Die GPA NRW empfiehlt die interkommunale Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen der Verwaltung zu prüfen.

<sup>8</sup> s. auch Berichtsteil Schule

## Fachspezifische Strukturmerkmale

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

Die besondere Struktur der Stadt Bornheim mit ihren 14 Ortsteilen wirkt sich auf die Infrastruktur aus, die die Stadt bereitstellt. So stehen beispielsweise zwölf Sportaußenanlagen und acht Grundschulen zur Verfügung. Die 14 städtischen Friedhöfe werden vom Stadtbetrieb Bornheim verwaltet.

Der Bevölkerungszuwachs in Bornheim stellte die Stadt in den vergangenen Jahren vor große Herausforderungen. Die kommunale Infrastruktur musste ausgeweitet werden, Schulen und Kindergärten entstanden. Auch heute muss im Bereich der Kindertagesbetreuung weiter ausgebaut werden, da die Betreuung der unter 3-jährigen Kinder in den vorhandenen Kindertageseinrichtungen nicht ausreicht. Da die Kinderzahlen nach den Prognosedaten in den nächsten Jahren rückläufig sind, will die Stadt hier auch mit flexibel einsetzbaren angemieteten Containern reagieren.

Auffallend ist, dass die Stadt Bornheim 13 von 29 Kindergärten in eigener Trägerschaft hält. Hierzu wird auf den Berichtsteil Kindertagesbetreuung verwiesen. Die räumliche Verteilung der Ortsteile führt dazu, dass eine große Zahl von Kindern die Schulen nicht zu Fuß erreichen können. Die Schülerbeförderungskosten sind in Bornheim auffallend hoch. Hierzu finden sich nähere Ausführungen im Berichtsteil Schule.

## Kommunalprofil

Das Kommunalprofil zeigt die wesentlichen strukturellen Rahmenbedingungen sowie die von der GPA NRW geprüften Handlungsfelder.

Bei der im Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) abgebildeten Bewertung der einzelnen Handlungsfelder steht nicht eine zentrale Kennzahl im Vordergrund, sondern das durch Analyse gestützte Ergebnis der Aufgabenwahrnehmung insgesamt: In den Teilberichten werden für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen dargestellt und analysiert. Die Bewertung erfolgt im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Dabei werden Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten auf einer Bewertungsskala von eins bis fünf eingeordnet.

Im Rahmen der KIWI-Bewertungen soll der Kommune grundsätzlich ein Bild über empfehlenswerte Schwerpunkte künftiger Aktivitäten gegeben werden. Weder erteilt die GPA NRW Schulnoten, noch wird mit dem KIWI ein Ranking betrieben.

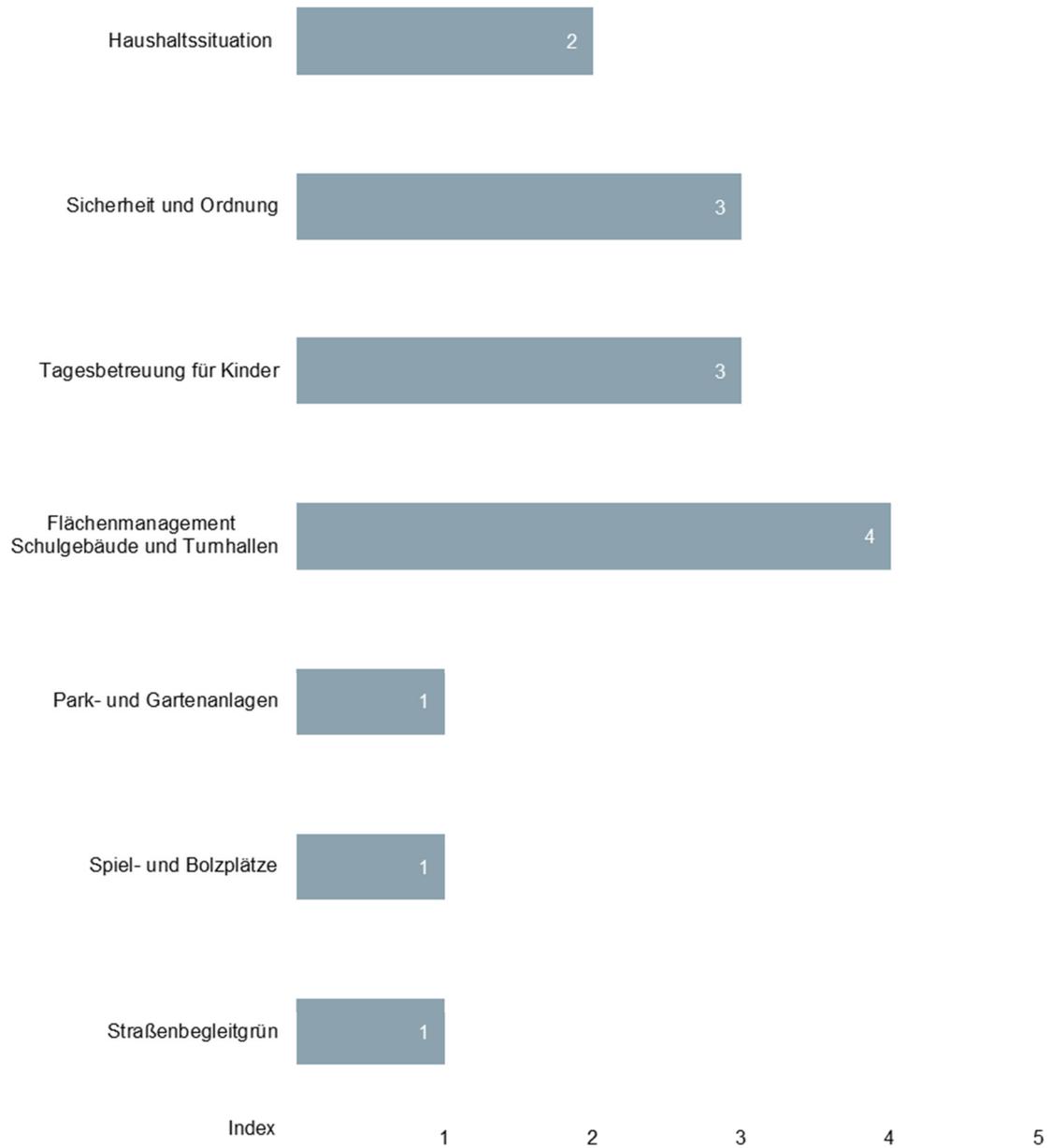
Im Prüfgebiet Finanzen wird die Bewertung allein auf Grundlage der tatsächlich vorliegenden Haushaltssituation vorgenommen. Die Haushaltssituation hat naturgemäß Auswirkungen auf den Handlungsbedarf in den weiteren Handlungsfeldern und muss deshalb in die Betrachtung dieser Handlungsfelder einbezogen werden.

## KIWI-Merkmale

Bedeutung	Index
Dringender, offensichtlicher Handlungsbedarf ist gegeben und/oder es bestehen weitreichende Handlungsmöglichkeiten.	1
Handlungsbedarf ist gegeben und es bestehen Handlungsmöglichkeiten für eine deutliche Ergebnisverbesserung.	2
Handlungsbedarf ist erkennbar, aber noch nicht zwingend und Handlungsmöglichkeiten sind vorhanden.	3
Handlungsmöglichkeiten auf der Basis einer ergebnisorientierten Steuerung werden nahezu vollständig genutzt.	4
Außergewöhnliche zielgerichtete Aktivitäten der Kommune, die grundsätzlich auf andere Kommunen übertragbar sind (Gutes kommunales Beispiel).	5

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

## Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit



## Managementübersicht

Mit dieser Managementübersicht gibt die GPA NRW den für die Gesamtsteuerung der Kommune Verantwortlichen in Rat und Verwaltung einen konzentrierten Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung, der Handlungsempfehlungen und ausgewiesenen Konsolidierungsmöglichkeiten.

### Wesentliche Ergebnisse

Die Haushaltssituation in Bornheim ist äußerst angespannt. Die Stadt hat 2007 auf das NKF umgestellt, sie befindet sich seit 2008 (wieder) in der Haushaltssicherung. Die Stadt Bornheim hat mit dem Doppelhaushalt 2012/2013 ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs im Jahr 2022 aufgestellt. Der nach 76 Abs. 2 GO zulässige Konsolidierungszeitraum wurde damit ausgeschöpft.

Die Kämmerei hat bereits zahlreiche Konsolidierungsvorschläge erarbeitet. Die Empfehlungen der GPA NRW sind dort teilweise bereits enthalten. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt bestehen in erheblichem Maße aus erwarteten Ertragssteigerungen. So soll das Defizit u.a. durch gesteigerte Gewerbesteuererträge durch Ausweisung von zusätzlichen Gewerbegebieten und ab 2013 durch regelmäßige Hebesatzsteigerungen im Abstand von zwei Jahren ausgeglichen werden. Dadurch werden alleine für die Gewerbesteuer Ertragsteigerungen von 9,7 auf 25,2 Mio. Euro bis 2022 geplant. Diese ertragsseitige Konsolidierung des Haushaltes hängt in hohem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2022 und von der Realisierung der geplanten Gewerbeansiedlung ab. Mögliche Risiken für den Haushaltsausgleich werden im Berichtsteil Finanzen in einem Risikoszenario dargestellt.

Konsolidierungsmaßnahmen sieht die GPA NRW im Bereich der Gebührenkalkulation im Abwasserbereich: Zurzeit wird lediglich das Eigenkapital des Abwasserwerkes Bornheim verzinst. Rechtlich möglich ist jedoch die Gebührenkalkulation auf Basis des im Anlagevermögen gebundenen Kapitals (unter Berücksichtigung des Abzugskapitals gem. § 6 Abs. 2 KAG). Hier ergibt sich aus Sicht der GPA NRW ein Potenzial von rund 1,6 Mio. Euro.

Das Abwasserwerk ist, wie viele andere Vermögenswerte der Stadt Bornheim, in den Stadtbetrieb Bornheim (SBB) ausgegliedert. Der SBB wurde 2008 als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) mit dem Ziel einer Entlastung des städtischen Haushalts gegründet. Bislang ist dieser Entlastungseffekt nicht eingetreten. Insgesamt stellt die GPA NRW fest, dass in der Zusammenarbeit zwischen der Stadt Bornheim und dem SBB Optimierungspotenzial liegt. Viele für die Steuerung notwendige Daten liegen der Stadt Bornheim nicht vor. Hierzu wird exemplarisch auf den Berichtsteil Grünflächen verwiesen: Daten über die vorhandenen Flächen und die damit verbundenen Pflegeaufwendungen konnten von der Stadt nicht zur Verfügung gestellt werden. Damit sind z.B. ein interkommunaler Vergleich und ein Vergleich der Pflegeaufwendungen mit Marktpreisen nicht möglich.

Die fehlende Selbstfinanzierungskraft der Stadt Bornheim führt zu weiter steigender Verschuldung durch Liquiditätskredite. Diese steigen nach der Finanzplanung bis 2016 auf 75 Mio. Euro an. Mögliche Zinsschwankungen können den geplanten Haushaltsausgleich nachdrücklich beeinflussen. Zur Konsolidierung des Haushalts muss daher neben der Steigerung der Erträge auch die Reduzierung der Aufwendungen beitragen, um das weitere Ansteigen der Liquiditätskredite einzudämmen.

Zu den großen Aufwandspositionen zählen die Personalaufwendungen. Die Stadt Bornheim geht von einer Steigerung der Personalaufwendungen von einem Prozent aus. Diese Steigerung kann jedoch nur aufgrund konkreter Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich erreicht werden, da die tariflichen Lohn- und mit rund drei Prozent<sup>9</sup> jährlich prognostiziert werden.

Im Berichtsteil Personalwirtschaft und Demografie werden die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Verwaltung der Stadt betrachtet. Bereits heute haben 35 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Bornheim insgesamt und 64 Prozent der Führungskräfte bereits das fünfzigste Lebensjahr überschritten. Für die nächsten Jahre impliziert dies nach Auffassung der GPA NRW einen sehr hohen Umgestaltungsdruck innerhalb der Verwaltung. Die sich aus dieser Altersstruktur ergebende planbare Fluktuation kann von der Stadt Bornheim zur Straffung der Verwaltungsstruktur genutzt werden. Die Stadtverwaltung Bornheim ist innerhalb der drei Dezernate mit zehn Fachbereichen und siebenundzwanzig Geschäftsbereichen sehr stark untergliedert.

Im Berichtsteil Sicherheit und Ordnung wird u.a. auf die Situation im Standesamt hingewiesen. Dort werden Trauungen an Samstagen und an besonderen Orten angeboten. Die Stadt sollte ihre Gebühren so kalkulieren, dass diese kostendeckend sind.

Die GPA NRW hat festgestellt, dass die Stadt Bornheim im Bereich der Kindertagesbetreuung insgesamt gut positioniert ist.<sup>10</sup> Der Fehlbetrag liegt bezogen auf die Altersgruppe der 0-6-Jährigen unter dem Mittelwert. Auffallend ist der hohe Anteil von Plätzen in kommunalen Kindertageseinrichtungen und eine überdurchschnittlich hohe Elternbeitragsquote. Positiv ist auch der interkommunal niedrige freiwillige Zuschuss für Plätze in Kindertageseinrichtungen freier Träger zu bewerten. Da auch in Bornheim die Zahl der unter 6-jährigen Kinder moderat rückläufig ist, mietet die Stadt für den weiteren Ausbau der Tageseinrichtungen teilweise Räumlichkeiten an. Die U3 Versorgung in der Stadt Bornheim liegt im interkommunalen Vergleich bei einer Quote von 25,8 Prozent auf einem mittleren Niveau.

Die bereits beschriebene Struktur Bornheims als Kommune mit 14 Ortsteilen wirkt sich auch im Bereich der Schulen aus. Die Grundschulen weisen zurzeit (bis auf einen Standort) keine Flächenüberhänge aus. An dieser Situation wird sich im Prognosezeitraum bis zum Schuljahr 2019/2020 keine wesentliche Änderung ergeben. Auf die veränderte Nachfrage im Bereich der weiterführenden Schulen hat die Stadt Bornheim mit der Gründung einer Sekundarschule reagiert, daneben werden eine Gesamtschule und Gymnasium vorgehalten. In den genannten Schultypen besteht zurzeit kein Handlungsbedarf hinsichtlich Aus- oder Abbau von Flächen. Die Höhe der Schülerfahrtkosten in Bornheim ist auffällig. Die Stadt sollte die Schülerfahrtkosten schulformspezifisch analysieren und nach Einsparmöglichkeiten suchen.

Im Berichtsteil Grünflächen konnten viele Kennzahlen aufgrund der schlechten Datenlage nicht gebildet und verglichen werden. Die Stadt Bornheim konnte im Rahmen der Prüfung die benötigten Daten nicht vollständig zur Verfügung stellen. Die vorgelegten Finanz- und Flächenangaben waren nicht belastbar. Die derzeitigen Vergütungsvereinbarungen zwischen der Stadt

<sup>9</sup> vgl. Empfehlungen der kommunalen Spitzenverbände und Ausführungen dazu im Berichtsteil Finanzen

<sup>10</sup> s. Berichtsteil Kindertagesbetreuung

Bornheim und dem SBB zur Grünflächenpflege lassen keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu.

Die Stadt Bornheim hat mit der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzeptes eine Perspektive entwickelt, wie der Haushaltsausgleich gelingen kann. Dies zu erreichen setzt nach Auffassung der GPA NRW voraus, dass alle beschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen greifen.

Um die möglicherweise auftretenden und im Finanzbericht beschriebenen Haushaltsrisiken ausgleichen zu können, müssen weitere Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden. Hierzu müssen auch in der Zusammenarbeit mit dem Stadtbetrieb Bornheim effiziente Steuerungsmöglichkeiten und Konsolidierungsbeiträge gefunden werden.

Herne, den 16.07.2014

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Friederike Wandmacher

Projektleitung

## → 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

*Finanzen der*

*Stadt Bornheim im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	13
Haushaltswirtschaftliche Risiken	16
Risikoszenario	16
Haushaltskonsolidierung	19
Kommunaler Steuerungstrend	20
Beiträge	22
Gebühren	23
Steuern	26
Gebäudeportfolio	27
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	32
Vermögenslage	32
Schulden- und Finanzlage	38
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 sowie das Gebäudeportfolio 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 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 Bornheim hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 01.01.2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresergebnisse 2007 bis 2012 testiert und vom Rat der Stadt festgestellt vor. Der erste Gesamtabschluss zum Stichtag 31.12.2010 lag nicht vor. Der aufgestellte Entwurf wurde im Dezember 2013 dem Rat vorgelegt. Für die folgenden Gesamtabschlüsse besteht ein Zeitplan.

Während mit dem Haushaltsplan 2007 gemäß den Kriterien des § 76 GO noch keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) bestand, war dies mit der Haushaltsplanung 2008 der Fall. Die im mittelfristigen Planungszeitraum ausgewiesenen Fehlbeträge sollten die allgemeine Rücklage in zwei aufeinander folgenden Jahren oberhalb der Schwellenwerte des § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO verringern.

Die danach aufgestellten Haushaltsplanungen inkl. HSK konnten bis einschließlich dem Haushaltsplanjahr 2011 die Erreichung des Haushaltsausgleichs im gesetzlichen Konsolidierungszeitraum nicht darstellen. Die Stadt Bornheim befand sich damit in den Haushaltsjahren 2008 bis 2011 in der vorläufigen Haushaltsführung.

Die Stadt Bornheim hat mit dem Doppelhaushalt 2012/2013 ein HSK mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs im Jahr 2022 aufgestellt. Der nach 76 Abs. 2 GO zulässige Konsolidierungszeitraum wurde damit ausgeschöpft. Die Kommunalaufsicht des Rhein-Sieg-Kreises genehmigte das HSK am 26.09.2012 mit Auflagen und ergänzenden Hinweisen.

## Jahresergebnisse und Rücklagen

Bereits in den kameralen Haushaltsjahren ab 2001 konnte die Stadt Bornheim den strukturellen Ausgleich des Verwaltungshaushaltes nicht mehr darstellen. Die kameralen Fehlbeträge je Einwohner bewegten sich damals durchgängig auf einem interkommunal als hoch einzuschätzenden Niveau<sup>1</sup>. Mit dem Übergang in das NKF setzten sich die negativen Jahresergebnisse auch unter den geänderten Rahmenbedingungen fort.

<sup>1</sup> Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim in 2008, Seite Fi - 50 f

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

	EB* (2007)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis	./.	-3.979	-1.486	-7.154	-5.513	-10.330	-8.801
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	157.962	158.638	158.646	149.222	145.849	135.519	126.718
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	14.032	10.675	9.189	2.035	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	0,0	0,0	0,0	2,3	7,1	6,5
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	2,3	0,9	4,3	3,6	7,1	6,5

\*) Eröffnungsbilanz 01.01.2007

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

	2013	2014	2015	2016	2022 (Zieljahr)
Jahresergebnis *)	-11.525	-10.638	-8.210	-6.958	107
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	115.193	104.555	96.345	89.387	69.402
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	0	0	0	0	107
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres / Fehlbetragsquote in Prozent	9,1	9,2	7,9	7,2	0

\*) Haushaltsansatz 2013 sowie Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung 2014 bis 2016 bzw. HSK 2012; Stand: Haushaltsplan 2012/2013

Die Ergebnisrechnungen 2007 bis 2012 weisen durchgehend negative Ergebnisse aus, die innerhalb von sechs Jahren einen Werteverzehr von insgesamt 37,3 Mio. Euro belegen. Die auffällige Verschlechterung ab dem Jahr 2009 resultiert insbesondere aus geringeren Schlüsselzuweisungen sowie gesunkenen Steuererträgen (Auswirkungen der Finanzkrise) und einer gestiegenen Belastung durch die Kreisumlage.

Die mittelfristige Finanzplanung des Doppelhaushaltes 2012/2013 weist bis 2016 weitere erhebliche Fehlbeträge aus, die sich entsprechend auf das verbleibende Eigenkapital auswirken. Bis zum geplanten Haushaltsausgleich im Jahr 2022 werden insgesamt rd. 95 Mio. Euro an Eigenkapital verbraucht sein – dies sind ca. 55 Prozent des nach Korrekturen der Eröffnungsbilanz ursprünglich vorhandenen Eigenkapitals.

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2010 vollständig verbraucht und die allgemeine Rücklage anteilig reduziert. Die jeweilige Verringerung der allgemeinen Rücklage liegt bis einschließlich 2018 oberhalb des Schwellenwertes nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO von fünf Prozent.

### Jahresergebnisse je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-212	-434	142	-160	-243	-127	-75	18

Im interkommunalen Vergleich 2011 positioniert sich die Stadt Bornheim zwischen dem 1. und 2. Quartil sowie deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichsdaten. Eine vergleichbare Positionierung ist auch für das Jahr 2012 erkennbar.

#### → Feststellung

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

### Controlling im HSK

Die Stadt Bornheim erstellt regelmäßig Controllingberichte zur Umsetzung des HSK. Darin wird ein Umsetzungsgrad hinsichtlich der Anzahl von umgesetzten Maßnahmen dargelegt sowie die jeweils im Ergebnis erzielte Konsolidierungswirkung für den städtischen Haushalt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Bornheim sollte die ursprünglich angestrebten Konsolidierungswirkungen von Einzelmaßnahmen ergänzend darstellen und Abweichungen begründen.

### Strukturelle Haushaltssituation

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

Basis zur Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs ist

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

Nachfolgend wird deshalb zunächst das strukturelle Ergebnis 2012 ermittelt und dieses anschließend dem Planergebnis 2022 gegenübergestellt.

## Strukturelles Ergebnis 2012

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

Die GPA NRW hat deshalb das Jahresergebnis 2012 um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich bereinigt und stattdessen für diese Positionen die Durchschnittswerte der vorliegenden Ist-Ergebnisse (2007 – 2012) angesetzt. Zusätzlich sind Sondereffekte bereinigt worden, die einmalig bzw. sehr selten auftreten. Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen – nachhaltig auszugehen ist.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

Bornheim	
Jahresergebnis	-8.801
./. Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	23.776
./. Bereinigung Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-32.578
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich 2007 bis 2012)	25.848
= strukturelles Ergebnis	-6.730

#### → Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2012 weist die Stadt Bornheim ein strukturelles Defizit von rund 6,7 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

## Haushaltsplanung bis 2022

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

Die GPA NRW hat deshalb das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem von der Stadt Bornheim geplanten Jahresergebnis 2022 verglichen. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit die Konsolidierungslücke nach dem strukturellen Ergebnis 2012 geschlossen wird,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter der Stadt Bornheim ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Nach der mittelfristigen Planung erreicht die Stadt Bornheim 2022 einen Jahresüberschuss von rund 100.000 Euro. Danach ist die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2012 geschlossen worden.

Die Stadt Bornheim hat im genehmigten HSK schwerpunktmäßig folgende wesentlichen Maßnahmen benannt:

- Steigerungen der Realsteuern ab 01.01.2013
  - Gewerbesteuer: gesteigerte Ertragserwartungen durch Ausweisung von zusätzlichen Gewerbegebieten und ab 2013 regelmäßige Hebesatzsteigerungen im Abstand von zwei Jahren
  - Grundsteuer B: gesteigerte Ertragserwartungen durch regelmäßige Hebesatzsteigerungen im Abstand von zwei Jahren
- Anpassung des Vertrages zur Straßenbeleuchtung seit 2010
- mit Fortschreibung des HSK im Jahr 2010 Beschlussfassung von weiteren rund 100 Maßnahmen (gelten überwiegend bereits als umgesetzt); um zusätzliche 14 Maßnahmen mit Haushalt 2011 ergänzt)

Die Stadtbetriebe Bornheim AöR (SBB AöR) wurden zum 01.01.2008 u. a. mit der Zielsetzung gegründet, den Haushalt zu entlasten. Ausführungen hierzu finden sich im Berichtsabschnitt Schulden- und Finanzlage (Finanzanlagen).

Maßnahmen wie die Vertragsanpassung zur Straßenbeleuchtung sowie weitere Maßnahmen aus früheren HSK-Beschlüssen sind aufgrund der weitgehenden Umsetzung im Jahresergebnis 2012 bereits grundsätzlich als berücksichtigt anzusehen. Insofern beruht das aktuelle HSK maßgeblich auf den vorgesehenen Ertragssteigerungen, die deutlich über die eingeplanten Aufwandssteigerungen hinausgehen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2012 (- 6,7 Mio. Euro) und dem Planergebnis 2022 (+ 0,1 Mio. Euro) in Höhe von rund 6,8 Mio. Euro im Wesentlichen zusammensetzt:

## Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planergebnis 2022 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2022	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer *)	9.720	25.263	15.543	10,0
Grundsteuer B	5.996	11.205	5.209	6,5
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern *)	20.566	29.953	9.387	3,8
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich *)	2.113	3.315	1.202	4,6
Schlüsselzuweisungen *)	13.068	4.177	-8.891	-10,8
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	16.390	20.705	4.314	2,4
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	12.726	14.025	1.299	1,0
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit *)	1.541	3.118	1.577	7,3
Kreisumlage *)	18.079	24.954	6.876	3,3

\*) beim strukturellen Ergebnis 2012 handelt es sich jeweils um den Mittelwert der Jahre 2007 bis 2012

### Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer trägt mit über 15 Mio. Euro maßgeblich zur Konsolidierung bis 2022 bei. Dabei stützt sich die Planung der Stadt Bornheim ab 2017 auf eine errechnete Wachstumsrate<sup>2</sup> i. H. v. jährlich rund sechs Prozent. Anders als bei den beabsichtigten Hebesatzsteigerungen im Abstand von jeweils zwei Jahren sowie gleichzeitiger Ausweisung zusätzlicher Gewerbegebiete handelt es sich dabei um eine rechnerisch ermittelte Erwartungshaltung, die von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig ist. Die Wachstumsraten sind entsprechend jährlich neu zu kalkulieren. Zudem besteht nicht immer ein direkter Zusammenhang zwischen der Ausweisung von neuen Gewerbegebieten und steigenden Gewerbesteuererträgen, da die Auslastung neu ausgewiesener Gewerbegebiete Unsicherheiten unterliegt; insoweit besteht auch hier ein immanentes Risiko. Die Planung erfolgte für alle Steigerungsaspekte kumulativ auf den Werten des jeweiligen Vorjahres, insofern sind auch die jeweiligen Risiken kumulativ gegeben.

Insgesamt werden von 2017 bis 2022 zusätzliche 42 Prozent an Ertragssteigerungen in der Gewerbesteuer dargestellt. Im Risikoszenario wird dieses Risiko exemplarisch aufgegriffen, da in dieser Ertragskomponente ein erhebliches Risiko für den dargestellten Konsolidierungsprozess liegt.

<sup>2</sup> Vgl. RdErl. des MIK vom 09.08.2011 zur Änderung des § 76 GO NRW bzw. das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Bornheim bis 2022, S. 16

## **Grundsteuer B**

Die Grundsteuer B weist eine durchschnittliche Steigerungsrate i. H. v. jährlich 6,5 Prozent auf, was bis 2022 nahezu eine Verdoppelung der Erträge aus der Grundsteuer B bewirkt. Die darin enthaltene Wachstumsrate (rund zwei Prozent jährlich) mit einer Steigerungswirkung von rund 12,6 Prozent von 2017 bis 2022 setzt voraus, dass die Einheitswerte des besteuerten Grundbesitzes sich auch entsprechend entwickeln. Zudem gehen die örtlichen Überlegungen von einem Bevölkerungszuwachs aus, der durch die Bevölkerungsprognose bis 2030 bestätigt wird<sup>3</sup>. Die Stadt Bornheim hat über den Hebesatz direkte Einflussmöglichkeiten auf die Erträge der Grundsteuer B; dieser soll ebenso wie der Hebesatz zur Gewerbesteuer im zweijährigen Rhythmus angehoben werden. Die Planung erfolgte wie bei der Gewerbesteuer auf der Basis des jeweiligen Vorjahres.

## **Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern bzw. Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich**

Die Anteile der Stadt Bornheim an der Umsatz- bzw. der Einkommenssteuer sowie die Ausgleichsleistungen hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt Bornheim nicht gesteuert werden. Die Steigerungen beruhen teilweise ebenfalls auf Wachstumsraten, die knapp oberhalb der für die Grundsteuer B liegt.

## **Schlüsselzuweisungen**

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen – ebenso wie die Kreisumlage – einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft, die im Planungszeitraum erhebliche Steigerungen aufweist. Gleichzeitig verringern Veränderungen wie z. B. des Soziallastenansatzes die Schlüsselzuweisungen. Im Planungszeitraum wird von einer weiteren Reduzierung der Schlüsselzuweisungen bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen ausgegangen. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zugewiesen. Inwieweit diese Beträge, die grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig sind, auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen zu erwarten sind, bleibt abzuwarten. In Verbindung mit den aktuell diskutierten Anpassungen im Finanzausgleich und der vor kurzem erfolgten Einigung hinsichtlich der von den Kommunen zu tragenden Lasten der deutschen Einheit (Einheitslastenabrechnungsgesetz bzw. deren Folgeregelung) besteht auch hier ein Risiko für die vorliegende Planung.

## **Personalaufwendungen**

Die Personalaufwendungen steigen laut Planung im Jahr 2013 mit der Einrichtung mit der vorgesehenen Einstellung von Fachpersonal für die städtischen Tageseinrichtungen für Kinder deutlich an (plus zehn Prozent). In den Folgejahren wird in Anlehnung an den Orientierungsdatenerlass von einer durchschnittlichen Steigerung der Personalaufwendungen von einem Prozent ausgegangen. Diese Steigerung kann jedoch 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<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Vgl. Ausführungen im Vorbericht

<sup>4</sup> Vgl. Anlage 2 zum Schnellbrief des StGB Nr. 116 aus 2013 vom 25.06.2013

im Bereich von rund drei Prozent jährlich bewegen werden. Eine Betrachtung der Personalquoten ist im Teilbericht Kennzahlenset zu finden. Zu den Tageseinrichtungen für Kinder, in denen erhebliche Personalzuwächse durch den U3-Ausbau eingeplant sind, wird auf den Teilbericht Kindertagesbetreuung verwiesen. Das Personalaufwandskonzept seitens der Stadt Bornheim nennt keine Maßnahmen zum Ausgleich von Aufwandssteigerungen über die geplante Steigerung von ein Prozent ab 2014. In der Personalaufwandsentwicklung ist daher ebenfalls ein deutliches Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung gegeben, das im Risikoszenario exemplarisch aufgezeigt wird.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte das vorhandene Personalaufwandskonzept um personalwirtschaftliche Konsolidierungsmaßnahmen ergänzen, die eine Einhaltung der geplanten Personalaufwendungen ermöglicht.

### **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen**

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen werden wie die Personalaufwendungen ebenfalls mit ein Prozent Steigerung jährlich eingeplant. Auch hier liegen abweichende Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände im Bereich von drei Prozent für die Jahre 2013 bis 2016 vor.<sup>5</sup> Insofern besteht auch in dieser Position ein entsprechendes Risiko für den Konsolidierungsprozess und wird unten im Risikoszenario exemplarisch berücksichtigt. Auch für diese Positionen bietet sich ein Konzept wie bei den Personalaufwendungen an.

### **Gewerbesteuerumlage und Fonds deutsche Einheit**

Diese Positionen entwickeln sich in Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Referenzzeitraum. Sie geben mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von rund zehn Prozent die durchschnittliche Steigerung der Steuerkraft im Betrachtungszeitraum wieder.

### **Kreisumlage**

Diese Positionen entwickelt sich grundsätzlich entsprechend der jeweiligen Steuerkraft im Referenzzeitraum (vgl. oben umgekehrt Schlüsselzuweisungen). Die Stadt Bornheim hat für die Planung der Kreisumlage die ausgewiesenen Steigerungen der Steuerkraft – insbesondere im Hinblick auf den geplanten Anstieg der Steuerkraft durch die Gewerbe- und Grundsteuer B berücksichtigt.<sup>6</sup>

Ein Risiko in der Kreisumlage resultiert aus der von den Landschaftsverbänden zu erbringenden perspektivisch steigenden Eingliederungshilfe, die über die Kreisumlage von der Stadt Bornheim anteilig ebenfalls zu erbringen wäre. Dies tritt dann ein, wenn keine anderen Kostenträger diese übernehmen sollten.<sup>7</sup> Zudem ist die Entwicklung der zu leistenden Kreisumlage von weiteren Einflussgrößen abhängig, deren Entwicklung im Planungszeitraum unklar ist wie z. B.

<sup>5</sup> vgl. vorige Fußnote

<sup>6</sup> vgl. Ausführungen im Haushaltssicherungskonzept 2012 - 2022, Seite 25

<sup>7</sup> vgl. gemeinsame Stellungnahme der Landschaftsverbände zum Gesetzesentwurf des Stärkungspaktgesetzes vom 27.10.2011

der Umlagebedarf des Kreises ab 2016 oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet.

→ **Feststellung**

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

Insbesondere die ertragsseitige Konsolidierung des Haushaltes hängt auch von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2022 ab. Zusätzliche Risiken liegen in den eingeplanten Steigerungsraten bei einzelnen Aufwandspositionen.

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

## Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

### Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

### NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	Median
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>					
Aufwandsdeckungsgrad	90,9	83,0	108,2	93,7	92,9
Eigenkapitalquote I	36,3	14,7	66,0	37,7	39,5
Eigenkapitalquote II	60,3	38,4	80,7	62,6	62,8
Fehlbetragsquote	7,1	1,0	31,0	7,7	4,4
<b>Vermögenslage</b>					
Infrastrukturquote	41,5	0,1	54,6	38,4	40,9
Abschreibungsintensität	8,0	0,9	15,3	8,7	9,3
Drittfinanzierungsquote	35,9	31,6	276,8	64,0	43,9
Investitionsquote	74,6	9,3	230,3	94,0	78,8
<b>Finanzlage</b>					
Anlagendeckungsgrad II	85,1	72,6	101,7	87,3	87,5
Liquidität 2. Grades	21,9	8,2	440,5	88,9	41,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	neg. Ergebnis	2,5	1.300,1	320,5	21,6
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	6,3	1,3	19,7	8,1	7,5
Zinslastquote	5,3	0,1	10,0	3,3	2,4
<b>Ertragslage</b>					
Netto-Steuerquote	54,4	45,4	73,8	56,3	54,1
Zuwendungsquote	28,6	5,7	29,9	16,8	15,9
Personalintensität	21,3	13,7	25,7	20,4	19,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	20,0	11,1	30,1	19,2	19,3
Transferaufwandsquote	39,3	34,3	53,4	42,1	41,8

Aufgrund der geringen Anzahl der zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden Vergleichswerte können sich für dieses Vergleichsjahr Veränderungen ergeben.<sup>8</sup> Daher wurde hier zusätzlich der Median angegeben.

<sup>8</sup> Die GPA NRW veröffentlicht die jeweils aktuellen Vergleichswerte aus der überörtlichen Prüfung unter [http://gpanrw.de/de/service/downloadcenter/aktuelle-downloads/-6\\_91.html](http://gpanrw.de/de/service/downloadcenter/aktuelle-downloads/-6_91.html).

## Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bornheim
Jahresergebnis	-434	142	-160	-212
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-408	282	-54	-124
Allgemeine Deckungsmittel	1.028	1.806	1.228	1.041

### Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die – mit Ausnahme der Fehlbetragsquote - sinkenden Kennzahlenwerte signalisieren die Problemstellungen im Haushalt der Stadt Bornheim. Besonders die im Zeitverlauf sinkenden und im interkommunalen Vergleich unter dem Mittelwert liegenden Eigenkapitalquoten indizieren einen erheblichen Handlungsbedarf.

### Vermögenslage

Das Anlagevermögen der Stadt Bornheim weist teilweise hohe Anlagenabnutzungsgrade auf. Dies gilt vor allem für die Wirtschaftswege, für die derzeit keine Beiträge zur anteiligen Refinanzierung erhoben werden. Die Investitionsquote zeigt im Vergleich auf, dass trotz z. B. der Investitionen zum Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder der Werteverzehr nicht ausgeglichen wird. Die Leistungsbeziehungen mit den Finanzanlagen werden durch den Stadtbetrieb Bornheim AöR geprägt (Eigenkapitalzuschüsse und Stadtpauschale).

### Finanzlage

Steigende Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten (mangelnde Selbstfinanzierungskraft aus laufender Verwaltungstätigkeit) führen zu einer kontinuierlichen Verschlechterung des Finanzergebnisses im Planungszeitraum. Gleichzeitig steigen i. V. m. den Rückstellungen die Verbindlichkeiten weiter an. Dies führt bei den Liquiditätskrediten zu einem wachsenden Zinsänderungsrisiko bei einer interkommunal überdurchschnittlichen Zinslastquote.

### Ertragslage

Die Jahresergebnisse je Einwohner 2011 und 2012 liegen im Vergleich unter dem Mittelwert bzw. dem Median. Die Netto-Steuerquote und die allgemeinen Deckungsmittel steigen insbesondere durch vermehrte Steuererträge im Rahmen des HSK an. Interkommunal hohen Zuwendungsquoten stehen dabei erhöhte Personalintensitäten sowie niedrige Transferaufwandsquoten gegenüber.

## KIWI-Bewertung der Haushaltssituation

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

### Ist-Situation

- NKF-Einführung zum 1. Januar 2007; HSK-Pflicht ab dem Jahr 2008,
- 2008 bis 2011 vorläufige Haushaltsführung,
- Ausgleichsrücklage war in 2011 vollständig verbraucht; von 2007 bis 2012 fand ausweislich des Eigenkapitals ein Werteverzehr von rund 31,3 Mio. Euro statt,
- strukturelles Ergebnis 2012 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf i. H. v. rd. 6,7 Mio. Euro aus,
- gemäß HSK 2012 wird der Haushaltsausgleich erst 2022 wieder erreicht; bis dahin werden voraussichtlich rd. 95 Mio. Euro bzw. 55 Prozent des Eigenkapitals aus der Eröffnungsbilanz verbraucht sein,
- HSK stellt maßgeblich auf Ertragssteigerungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs ab, die zu einem erheblichen Teil nicht von der Stadt Bornheim gesteuert werden können, teilweise sehr schwankungsanfällig sind und damit einem entsprechendem Risiko unterliegen,
- zum Teil sind nur geringfügig eingeplante Steigerungen bei einzelnen Aufwandspositionen noch nicht mit konkreten Konsolidierungsmaßnahmen hinterlegt,
- hoher Anlagenabnutzungsgrad bei den Wirtschaftswegen (Straßenvermögen),
- ausbleibende Selbstfinanzierungskraft, weiter steigende Verschuldung durch Liquiditätskredite.

#### → KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird die Haushaltssituation der Stadt Bornheim 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

	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Auslastung neuer Gewerbegebiete unterliegt Unsicherheiten; Wachstumsraten sind jährlich neu zu kalkulieren – Risiko für den Konsolidierungsprozess	Strukturelle Haushaltssituation
geplante Personalaufwendungen mit Steigerungen von einem Prozent jährlich problematisch – genauso Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko in der geplanten Entwicklung der Kreisumlage	Strukturelle Haushaltssituation
Zinsänderungsrisiko für Liquiditätskredite	Strukturelle Haushaltssituation, Schulden- und Finanzlage (Verbindlichkeiten) sowie Ertragslage
Gebührenkalkulationen enthalten keinen Ausgleich für Über- und Unterdeckungen	Gebühren sowie Schulden- und Finanzlage
perspektivische Risiken beim Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder	Gebäudeportfolio
hoher Anlagenabnutzungsgrad bei den Straßen birgt Risiko vermehrt anstehender Investitionen und entsprechendem Finanzierungsbedarf	Vermögenslage (Sachanlagen)

### Risikoszenario

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

Das folgende angenommene Risikoszenario soll verdeutlichen, welche Auswirkungen einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten. Die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Berechnungen und Darstellungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Sie sind als Empfehlung zu verstehen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Die Stadt Bornheim hat seit 2011 in der „AG Risikomanagement“ unter Einbindung der Fachbereiche ein Konzept zur Erfassung und Bewertung von Risiken und Chancen für den städtischen Haushalt entwickelt.<sup>9</sup> Die GPA NRW begrüßt diese Vorgehensweise.

<sup>9</sup> vgl. Lagebericht zum Jahresabschluss 2012, S. 28 ff

Die von der Stadt Bornheim aufgestellten Planungen unterliegen dem Risiko, dass die erwarteten Ertragssteigerungen in dieser Größenordnung nicht erreicht werden. Eine Verlängerung des Konsolidierungszeitraumes über 2022 hinaus wurde von der Kommunalaufsicht des Rhein-Sieg-Kreises ausgeschlossen, so dass negative Abweichungen von dieser Planung neue zielorientierte Konsolidierungsmaßnahmen erfordern werden.

Um die möglichen Auswirkungen der beschriebenen Risiken auf die Haushaltssituation der Stadt Bornheim zu verdeutlichen, werden im Folgenden wesentliche Risikoaspekte exemplarisch bewertet und den bis 2022 geplanten Jahresergebnissen gegenübergestellt. In der dadurch entstehenden Lücke bis zum Jahr 2022 wird deutlich, welche zusätzlichen Konsolidierungsanstrengungen durch Eintreten der beispielhaft bewerteten Risiken erforderlich werden könnten.

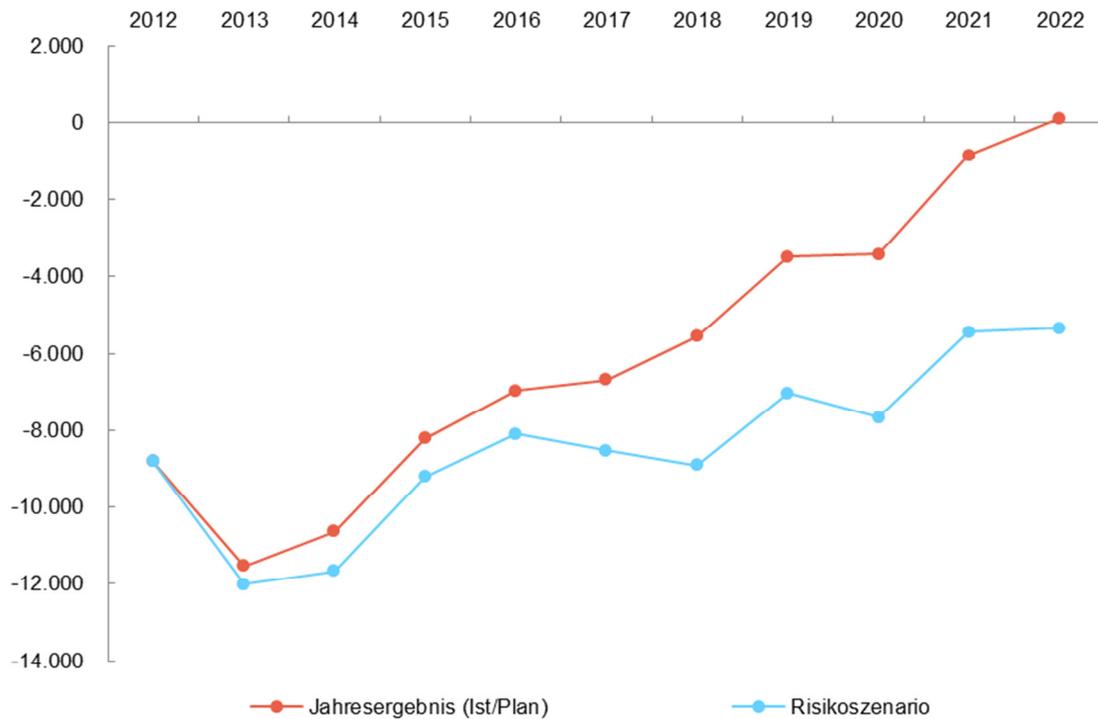
### Planergebnis und Risikoszenario 2022 in Tausend Euro

Haushaltspositionen	Planergebnis 2022	Risikoszenario 2022	Abweichung
Gewerbesteuer (Begrenzung der Steigerung ab 2016 alle zwei Jahre auf max. 3,0 Prozent statt; Hebesatzsteigerungen sind von der Begrenzung ausgenommen)	25.263	21.630	- 3.633
Personalaufwendungen (2014 +3,2, 2015/2016: +3,0 danach +2,0)	20.705	21.320	- 615
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen (2013: +3,7, 2014: +3,0, 2015: +2,8, 2016: +2,6, danach +2,0)	14.025	14.438	- 413
Kreisumlage (zusätzliche Steigerung um drei Prozent ab 2017)	24.954	25.679	- 725
<b>Gesamtsumme</b>	<b>34.421</b>	<b>39.807</b>	<b>- 5.386</b>

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

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario bezogen auf die gesamte Zeitreihe bis 2022 wie folgt dar:

## Haushaltsplanung und Risikoszenario 2012 bis 2022



### → Empfehlung

Die Stadt Bornheim sollte im Rahmen ihrer strategischen Haushaltssteuerung ihre individuellen Risikoabschätzungen weiter ergänzen und bewerten.

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

Zudem könnten die Risiken ggf. durch die Ausrichtung der Konsolidierungsstrategie verringert werden.

### → Empfehlung

Zur Risikominimierung sollten strukturell wirksame und von der Stadt Bornheim unmittelbar beeinflussbare Ertragssteigerungen sowie Aufwandsreduzierungen zur Konsolidierung herangezogen werden. Die von uns exemplarisch genannten Risiken sollten bewertet und ggf. in das vorliegende Chancen-Risiken-Profil der Stadt Bornheim integriert werden.

Nicht alle Risiken werden sich in der dargestellten Höhe realisieren, zudem werden an anderen Stellen gegebenenfalls auch bessere Entwicklungen als geplant eintreten. Diese Möglichkeit tritt durch das nach Abschluss der Prüfung mitgeteilte vorläufige Jahresergebnis für 2013 i. H. v. –

8,5 Mio. Euro ein. Im Regelfall ist es daher nicht notwendig, für die von der Stadt ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte festlegen, welcher Teil der von ihr zu ermittelnden Risikosumme ggf. mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird. Solche Maßnahmen sollten zumindest vorbereitet werden, um im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken zeitnah reagieren zu können und so den angestrebten Haushaltsausgleich 2022 nicht zu gefährden.

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

**Haushaltskonsolidierung**

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

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

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

**Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick**

Konsolidierungsmöglichkeiten	Berichtsabschnitte
Fortschreibung und Weiterentwicklung des Personalaufwandskonzepts zur weiteren Reduzierung der Personalaufwandssteigerungen bzw. Einhaltung der geplanten Steigerungen	Strukturelle Haushaltssituation
Berechnungsgrundlage für kalkulatorische Verzinsung im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung anpassen	Gebühren (Abwasserbeseitigung)
Berechnungsgrundlage für öffentlichen Grünanteil im Gebührenhaushalt Friedhöfe anpassen	Gebühren (Bestattungswesen)
KAG-Satzung um Wirtschaftswege ergänzen	Beiträge
effiziente und wirtschaftlichere Flächennutzung durch Einführung eines Portfoliomanagements sowie Einführung neuer Nutzungskonzepte	Gebäudeportfolio
Beiträge zur Konsolidierung mit der SBB AöR vereinbaren	Vermögenslage (SBB AöR)
für Stellung von Ausfallbürgschaften entsprechende Bürgschaftsprovision vereinbaren	Vermögenslage (Finanzanlagen)

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, insbesondere in der Situation eines nicht genehmigten Haushalts, eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Haushaltssanierungsplans, muss sich so verhalten, dass ein Haushaltsausgleich absehbar erzielt werden kann. Dabei sind gerade auch freiwillige Leistungen auf den Prüfstand zu stellen.

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

## **Kommunaler Steuerungstrend**

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

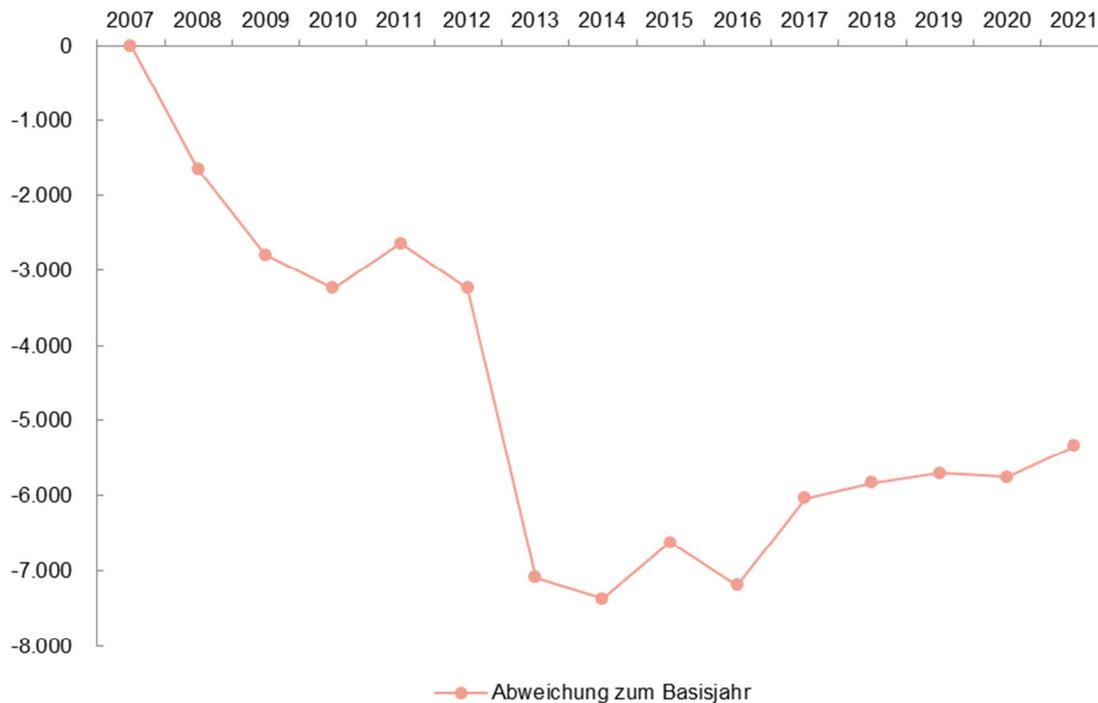
Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen und analysieren zu können, werden die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich sowie um sonstige wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, bereinigt. Ausgehend vom Basisjahr 2007 (NKF-Umstellung) zeigt die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse den Steuerungstrend der Stadt Bornheim.

Bei den Plandaten bis 2022 waren bei der Stadt Bornheim über die standardisiert bereinigten Positionen im Bereich der Gewerbesteuern und des Finanzausgleichs hinaus nur die Erträge aus den Grundstücksneuordnungen (Umlegungen) als Sondereffekte zu bereinigen<sup>10</sup>. Diese fallen nur sehr unregelmäßig an.

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2007 wird in der Zeitreihe bis 2022 als kommunaler Steuerungstrend ausgewiesen:

<sup>10</sup> Auf die Darstellung der sich hieraus ergebenden Werte und Tabellen wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Der Kämmerer wurden sie zur Verfügung gestellt.

## Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



bis 2012 Istwerte, ab 2013 Planwerte

Ausgehend von 2007 zeigt sich ein negativer Steuerungstrend; die bereinigten Jahresergebnisse bleiben deutlich hinter dem Basisjahr 2007 zurück. Im Eckjahrevergleich der Haushaltsjahre 2007 bis 2012 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um rund 3,2 Mio. Euro.

Ab 2017 stabilisiert sich der Steuerungstrend bei jeweils rund 5,7 Mio. Euro unterhalb des Ausgangsjahres 2007. Dies bedeutet, dass die Stadt Bornheim für den Konsolidierungszeitraum ab 2017 sämtliche eintretenden Preissteigerungen und Lohn- bzw. Gehaltserhöhungen planungsseitig zu kompensieren beabsichtigt. Dieses ist zunächst positiv zu bewerten. Es liegen zurzeit noch keine entsprechenden Konzepte vor, wie die Planungen umgesetzt werden. Die möglichen Auswirkungen des damit verbundenen Risikos sind bereits erläutert worden.

Eine Reduzierung der Jahresfehlbeträge (Konsolidierung) findet lt. Haushaltsplanung bereits im Jahr 2013 statt, während dies im bereinigten Ergebnis erst ab dem Jahr 2016 der Fall ist. Grund hierfür sind die höheren Ertragserwartungen bei der Gewerbesteuer, die im bereinigten Jahresergebnis nicht enthalten sind. So hat die Stadt Bornheim zum Beispiel für 2013 ca. 1,3 Mio. Euro höhere Gewerbesteuererträge geplant, während die Schlüsselzuweisungen in diesem Jahr noch nahezu konstant eingeplant sind. Dieser Trend setzt sich in den Folgejahren fort.

Die Bereinigung der Erträge aus Gewerbesteuer erfolgt aufgrund der oftmals starken Schwankungen, die mit ihnen verbunden und im Regelfall nicht von der Kommune beeinflussbar sind. Die Stadt Bornheim wirkt jedoch explizit mit den geplanten Anhebungen der Hebesätze und dem Ausweis neuer Gewerbegebiete auf die zukünftigen Erträge ein. Die Auswirkung dieser Effekte konnten von der Stadt Bornheim jedoch nicht konkret beziffert werden. Sie werden als

Bestandteil der angewandten Wachstumsraten betrachtet. Sofern es der Stadt Bornheim gelingt, die eingeplanten zusätzlichen Erträge durch die Hebesatzanhebungen und durch die Ausweisung neuer Gewerbegebiete tatsächlich zu realisieren, stellt sich die geplante Gesamtentwicklung gegenüber dem Steuerungstrend entsprechend günstiger dar. Risiken liegen hier vor allem in der konjunkturellen Entwicklung.

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend zeigt bis 2014 zunächst eine Verschlechterung von rd. 7,2 Mio. Euro. Nach den Planungen der Stadt Bornheim tritt zwischen 2014 und 2017 jedoch eine Verbesserung von 1,4 Mio. Euro ein.

Eine weitergehende wesentliche Verbesserung zeigt sich in den Folgejahren nicht; dies bedeutet jedoch ab 2017 zumindest eine Kompensation von Preis- und Personalaufwandssteigerungen.

**Beiträge**

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur anteiligen Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Mit den entsprechenden Normen des Baugesetzbuches (BauGB) und des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG) verpflichtet der Gesetzgeber die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Die Kommunen dürfen auf diesen Finanzierungsbeitrag nicht verzichten (Beitragserhebungspflicht). Inwieweit davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

**Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbaubeiträge	535	591	596	602	599	869
Abschreibungen auf das Straßennetz	3.319	3.388	3.388	3.372	3.378	3.369
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	16,1	17,4	17,6	17,8	17,7	25,8

Die Drittfinanzierungsquote steigt im Jahr 2012 signifikant an. Dies ist in einem Sondereffekt aus einer Korrektur der Eröffnungsbilanz begründet, die zu vermehrten Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten auch für Vorjahre resultiert.

Aus Mitteln des Konjunkturpaketes II wurden drei Wirtschaftswege (Wirtschaftsweg Bereich Hessenweg, Am Walberberger Weg und Mühlenweg) erneut errichtet. Diese Wege waren aufgrund der Verkehrssicherungspflichten zuvor für die öffentliche Nutzung gesperrt worden. Eine frühere Neuerrichtung war aufgrund der Haushaltslage der Stadt Bornheim nicht möglich. Die

derzeitige KAG-Satzung sieht keine Beitragserhebung für Wirtschaftswege vor, so dass deshalb bislang keine Finanzierungsmöglichkeiten für die erforderlichen Investitionen gegeben waren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte die vorhandene KAG-Satzung für Straßenbaubeiträge um das Tatbestandsmerkmal der Wirtschaftswege ergänzen, um zukünftige Maßnahmen beitragsfinanziert vornehmen zu können.

Vor dem Hintergrund des bereits weit fortgeschrittenen Abnutzungsgrades der Wirtschaftswege sieht die GPA NRW hier eine wichtige Maßnahme zur langfristigen Unterstützung erforderlicher Investitionsmaßnahmen im Stadtgebiet. Außerdem wird die Ertragslage durch zu bildende Sonderposten langfristig positiv unterstützt

Eine Potenzialausweisung anhand geplanter Maßnahmen für Wirtschaftswege ist nicht möglich, da nach Auskunft des Fachbereiches Tiefbau (FB 9) keine entsprechenden Maßnahmen vorgesehen sind.

## **Gebühren**

Die Stadt Bornheim hat mit Ausnahme des Gebührenhaushaltes Abwasserbeseitigung, der im Abwasserwerk der Stadt Bornheim wahrgenommen wird, die klassischen Gebührenhaushalte wie Friedhöfe und Straßenreinigung mit Gründung der Stadtbetriebe Bornheim AÖR (SBB) in diese eingegliedert. Die Betriebsführung des Abwasserwerks wurde durch die Regionalgas Euskirchen GmbH & Co. KG bis zum 31. Dezember 2012 wahrgenommen, ab dem 01. Januar 2013 wurde auch der Abwasserbetrieb in die SBB AÖR als weitere Sparte eingegliedert. Die ausgewiesenen Potenziale im Gebührenbereich führen jeweils zu einer Gebührenerhöhung.

## **Kalkulatorischer Zinssatz**

Aufgrund der Hinweise im Prüfbericht der GPA NRW aus 2008 hob die Stadt Bornheim den kalkulatorischen Zinssatz auf 6,5 Prozent pauschal an. Der vom OVG NRW im Grundlagenurteil<sup>11</sup> von 1994 genutzte Vergleichsmaßstab der langfristigen durchschnittlichen Emissionsrenditen inländischer öffentlicher Emittenten seit 1955 ist inzwischen erkennbar gesunken. Für das Kalkulationsjahr 2013 ergibt sich ein maximal zulässiger kalkulatorischer Zinssatz i. H. v. 6,78 Prozent.

<sup>11</sup> OVG NRW vom 05.08.1994, Az. 9 A 1248/92

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte unter Berücksichtigung des vom OVG NRW verwendeten Vergleichsmaßstabs die weitere Entwicklung des maximal zulässigen kalkulatorischen Zinssatzes beobachten und bei Bedarf ihren Zinssatz aus Gründen der Rechtssicherheit entsprechend anpassen.

## Über- und Unterdeckungen von Gebühren

Mit Wirkung vom 01. Januar 2004 wurde in § 6 Abs. 2 KAG mit dem neuen Satz 3 eine Regelung zum Ausgleich von Kostenüber- und Kostenunterdeckungen eingeführt. Ab dem 21. Dezember 2011 wurde der hierfür zur Verfügung stehende Zeitraum von drei auf vier Jahre angehoben. Ausweislich der vorliegenden Gebührenkalkulationen von 2008 bis 2012 für die Abwasserbeseitigung sind keine Ansätze für den Ausgleich von Vorjahren erkennbar. Es ist daher davon auszugehen, dass ein sachgerechter Ausgleich von Kostenüber- und –unterdeckungen bislang zumindest bei der Abwasserbeseitigung nicht stattgefunden hat.

Inwieweit dies auch bei anderen Gebührensachverhalten gem. § 6 KAG der Fall ist, sollte von der Stadt Bornheim überprüft werden.

→ **Feststellung**

Die Gebührenkalkulation zur Abwasserbeseitigung entspricht hinsichtlich des Ausgleichs von Kostenüber- oder –unterdeckungen nicht den gesetzlichen Vorschriften (§ 6 Abs. 2 Satz 3 KAG). Dies beinhaltet sowohl ein finanzwirtschaftliches als auch rechtliches Risiko für die Stadt Bornheim.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte sowohl Kostenüber- als auch –unterdeckungen im Rahmen des gesetzlichen Ausschlusszeitraumes für die Gebührenhaushalte feststellen und zukünftig nach Maßgabe des § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.

Die Vorgehensweise bedingt jährliche Schwankungen des Gebührensatzes.

## Abwasserbeseitigung

Die Stadt Bornheim hat nach der Prüfung 2008 im Abwasserwerk Bornheim auf Basis des Jahresabschlusses 2009 die Berechnungsbasis der kalkulatorischen Eigenkapital-Verzinsung dahingehend angepasst, dass der Zinssatz auf das gesamte in der Abschlussbilanz ausgewiesene Eigenkapital angewandt wurde. Damit wurden das rechnerische Stammkapital, die allgemeine Rücklage und der Jahresüberschuss in die Berechnung mit einbezogen, was zu einer Erhöhung der kalkulatorischen Verzinsung um ca. 184.000 Euro führte.

Die Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung erfolgt jedoch weiterhin nicht unter Zugrundelegung des im Anlagevermögen gebundenen Kapitals unter Berücksichtigung des Abzugskapitals gem. § 6 Abs. 2 KAG, sondern auf Basis des insgesamt deutlich geringeren Eigenkapitals, das lediglich Auskunft über die Finanzierung des betriebsnotwendigen Vermögens gibt.

→ **Feststellung**

Das gebührenrechtlich mögliche Potenzial in Bezug auf die Berechnungsbasis der kalkulatorischen Verzinsung im Abwasserbetrieb wird nicht ausgeschöpft.

Gegenüber dem von der GPA NRW in 2008 i. H. v. rd. 1,8 Mio. Euro ausgewiesenen Potenzial verbleibt aufgrund der weiterhin unzureichenden Berechnungsgrundlage ein Potenzial von mindestens 1,6 Mio. Euro. Dabei ist das Abzugskapital gem. § 6 Abs. 2 Satz 4 KAG („von Dritten aufgebracht Eigenkapitalanteil“) bereits berücksichtigt. Auf die im Prüfungsbericht 2008 angewandte und nach wie vor gültige Berechnungssystematik der GPA NRW<sup>12</sup> wird verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte über den Verwaltungsrat des SBB darauf hinwirken, dass innerhalb der SBB AöR zukünftig bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung die gebührenrechtlich zulässige Berechnungsbasis ausgeschöpft wird.

## Bestattungswesen

Zu den Friedhöfen hatte die GPA NRW in 2008 festgestellt, dass die Berechnungsgrundlage für den damals mit 16 Prozent festgelegten Grünanteil nicht nur auf die für die Grünpflege erforderlichen Aufwendungen, sondern auf die Gesamtkosten des Produktes bezieht. Hieraus ergab sich ein Potenzial i. H. v. 109.000 Euro jährlich. Die Umsetzung dieser Empfehlung konnte nicht geprüft werden, da die entsprechende Gebührenkalkulation seitens der SBB AöR nicht zur Verfügung gestellt wurde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte über den Verwaltungsrat des SBB überprüfen, inwieweit die Gebührenkalkulation im Bereich Bestattungswesen diesbezüglich angepasst wurde und im Bedarfsfall auf die entsprechende Umsetzung hinwirken.

<sup>12</sup> vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bornheim in 2008, Seite Fi - 17 f

## **Straßenreinigung**

Im Jahr 2007 wurde die Finanzierung der Straßenreinigung von einer Gebührenerhebung auf die Grundsteuer B mit einer Hebesatzanpassung von acht Punkten vorgenommen. Diese ist pauschal seit 2008 in der Stadtpauschale enthalten. Ein konkreter jährlicher Wert konnte der GPA NRW von der Stadt Bornheim nicht genannt werden. Auf die Ausführungen zur SBB AöR im Berichtsteil „Finanzanlagen“ wird hingewiesen.

### **→ Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte die Größenordnung der für die Straßenreinigung zur Verfügung stehenden Finanzmittel festlegen und der SBB AöR damit eine Budget- bzw. Planungsgröße für das Produkt „Straßenreinigung (inkl. Winterdienst)“ benennen. Produktspezifische Mehrbedarfe, die nicht im Rahmen der Fünfjahresfrist gem. § 14 Abs. 2 KUV durch den Betrieb abgedeckt werden können, sollten systemkonform über zusätzliche Hebesatzanpassungen in der Grundsteuer B finanziert werden.

Da die Grundbeträge der Grundsteuer B jährlich schwanken, empfiehlt sich eine Durchschnittsberechnung über mehrere Jahre, um der SBB AöR für die Aufgabe der Straßenreinigung (inkl. Winterdienst) eine Budgetgröße nennen zu können. Sofern trotzdem für die Straßenreinigung (inkl. Winterdienst) in dem SBB jährliche Unterdeckungen entstehen, sind diese auf neue Rechnung vorzutragen und maßgeblich zunächst durch betriebliche Optimierungen innerhalb des Produktes „Straßenreinigung (inkl. Winterdienst)“ aufzufangen. Gelingt dies im Rahmen der Fristen gem. § 14 Abs. 2 KUV nicht, sollte eine entsprechende Hebesatzanpassung der Grundsteuer B - zusätzlich zur beabsichtigten Anhebung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung - vorgenommen werden.

## **Steuern**

Im Bereich der Realsteuern hat die Stadt Bornheim im Gleichklang mit der Anhebung der fiktiven Hebesätze im Jahr 2010 die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuern A und B erhöht. Mit den HSK-Planungen sind nun bis 2022 weitreichende schrittweise Anhebungen der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B vorgesehen.

## 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 Bornheim betrifft dies die SBB AöR und bis zum 31.12.2012 das Abwasserwerk. Entsprechende Flächendaten wurden von der SBB AöR nicht bereitgestellt. Dies betrifft maßgeblich die Nutzungsarten „Sport und Freizeit“ (Freizeithallenbad) und die „sonstigen Nutzungen“ (Bauhof).

Insgesamt werden von der Stadt Bornheim im Bereich des Kernhaushaltes 86.316 m<sup>2</sup> an Gebäudefläche vorgehalten (Bruttogrundfläche - BGF -, gemäß DIN 277 Berechnungsgrundlage „Bereich a“). Diese sind nach den folgenden Nutzungsarten gegliedert:

## 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	62.366	1.282,3	72,3
Jugend	7.809	160,5	9,0
Verwaltung	383	7,9	9,6
Sport und Freizeit (ohne Freizeithallenbad der SBB AöR)	8.326	171,2	0,4
Feuerwehr / Rettungsdienst	3.409	70,1	3,9
Kultur	754	15,5	0,9
Soziales	2.077	42,7	2,4
sonstige Nutzungen (ohne Bauhof der SBB AöR)	1.192	24,5	1,4
<b>Gesamtsumme (ohne SBB AöR)</b>	<b>86.316</b>	<b>1.774,7</b>	<b>100,0</b>

Die größten Flächen werden im Bereich Schulen von der Stadt Bornheim zur Verfügung gestellt – rund ein Viertel der hier ausweisbaren Flächen (ohne SBB AöR) entfallen auf die übrigen kommunalen Nutzungsarten.

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. Aufgrund der fehlenden Daten kommt ein interkommunaler Vergleich der Nutzungsarten „Sport und Freizeit“, „sonstige Nutzungen“ und damit auch der Gesamtsumme nicht in Betracht.

## Interkommunaler Vergleich der Flächen nach Nutzungsarten in m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Median*	Bornheim
Verwaltung	164	329	238	238	171
Schule	1.282	2.389	1.818	1.743	1.282
Jugend	116	370	185	161	161
Feuerwehr/Rettungsdienst	70	258	157	172	70
Kultur	16	292	143	150	16
Soziales	29	214	125	115	43

\*: Aufgrund der geringen Anzahl der zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden Vergleichswerte können Veränderungen ergeben. Daher wurde hier zusätzlich der Median angegeben.

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, Feuerwehrgerätehäuser sowie weiterer kommunaler Einrichtungen wider.

Die Fläche der Stadt Bornheim als mittlere kreisangehörige Kommune von rd. 84 km<sup>2</sup> ist im Vergleich als durchschnittlich zu bewerten. Dagegen kann sich die Gliederung der Fläche in 14 Ortsteile hier auswirken. Da die Stadt Bornheim sich bemüht, nur Gebäudeflächen für pflichtige Aufgaben vorzuhalten, trägt z. B. der Verzicht auf kommunal getragene Bürger- oder Dorfgemeinschaftshäusern zu einer Reduzierung der bereitgestellten Nutzflächen bei.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Bornheim stellt einwohnerbezogen vergleichsweise geringe Flächen in den dargestellten Nutzungsarten zur Verfügung.

Das Flächenmanagement der Stadt Bornheim wurde in unserer Prüfung 2008 bereits betrachtet. Dieses befindet sich aktuell nach wie vor im Aufbau, da

- operative Zielfestlegungen fehlen,
- Kennziffern zur Flächeneffizienz und Flächennutzung werden noch nicht gebildet

Diese Aspekte könnten durch ein Portfoliomanagement geleistet werden. Wesentlicher Bestandteil eines Portfoliomanagements ist die Steuerungskomponente. Sie beinhaltet<sup>13</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.

Während der Fachbereich 6 in der Funktion der zentralen Gebäudebewirtschaftung über Flächen- und Gebäudedaten des Kernhaushaltes verfügt, liegen z. B. Nutzungsdaten (wer, wie oft und wie lange) nur in den jeweiligen Fachbereichen vor (Fachbereiche 1, 2, 4, 5 und SBB AöR). Eine Vernetzung ist bislang nicht erfolgt.

<sup>13</sup> vgl. KGSt-Bericht 2/2013: Portfoliomanagement kommunaler Immobilien

→ **Feststellung**

Ein Portfoliomanagement als Grundlage zur transparenten und wirtschaftlichen Bereitstellung und Nutzung von Immobilien wurde in der Stadt Bornheim noch nicht eingerichtet. Die Stadt Bornheim verfügt an keiner zentralen Stelle über umfassende Flächen- bzw. Nutzungsdaten, um z. B. Nutzungsalternativen im Gebäudebestand erkennen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte ein zentrales Portfoliomanagement zur Steuerung und effizienten Auslastung der kommunal vorgehaltenen Gebäude einrichten. Dazu können neue Konzepte zur Raumnutzung Beiträge leisten.

Die demografische Entwicklung wird auch für die Stadt Bornheim eine älter werdende Bevölkerung mit sich bringen.<sup>14</sup> Dies stellt die Aufrechterhaltung der aktuell bestehenden Strukturen bzw. deren Ausbau für die Bevölkerung unter 18 Jahren trotz leicht steigender Einwohnerzahlen zunehmend in Frage. Auch wenn seitens der Stadt Bornheim aktuell von einer gleichbleibenden Nachfrage an Kindergärten bzw. Grundschulen ausgegangen wird, so verbleibt dennoch ein entsprechendes Risiko bei nicht effizienter Auslastung der vorhandenen Einrichtungen.

In den vorhandenen und aktuell im Rahmen des U3-Ausbaus neu geschaffenen Tageseinrichtungen für Kinder könnten diese aufgrund zukünftig ggf. geringerer Geburtenzahlen perspektivisch keine wirtschaftlich zu vertretende Auslastung mehr erfahren. Sofern z. B. bauseits keine Möglichkeiten für spätere Umnutzungen wie z. B. Seniorenheime, Begegnungsstätten etc. vorgesehen wurden, können spätere Umwidmungen erhebliche zusätzliche Aufwendungen verursachen. Aktuell werden mit Temporärbauten hinreichende Betreuungsplätze zur Verfügung gestellt. Erst nach Feststellung der tatsächlichen Auslastung ist ein bedarfsgerechter konventioneller Ausbau vorgesehen. Insoweit wird dem Risiko eines etwaigen Überangebots von Plätzen vorgebeugt.

Der Betrieb kommunaler eigener Einrichtungen belastet gegenüber dem Betrieb durch Elterninitiativen oder anderen freien Trägern den städtischen Haushalt aufgrund der geringeren Landeszuschüsse. Auf die Ausführungen im Teilbericht Tagesbetreuung für Kinder wird hingewiesen.

→ **Feststellung**

Im Umsetzungskonzept der Stadt Bornheim beim Ausbau der Kinderbetreuungsangebote liegen Belastungen aber auch perspektivische Risiken für die Haushaltswirtschaft.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten der Stadt Bornheim steht in direktem Zusammenhang mit dem dargestellten Flächenportfolio und bringt die bereitgestellten Gebäudeflächen in einen Zusammenhang mit den Bilanzwerten. Damit wird eine bessere Beurteilung

<sup>14</sup> s. Vorbericht

möglich, inwieweit ein zielgerichtetes bzw. bereits an zukünftigen Bedarfen ausgerichtetes Flächenmanagement Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft herbeiführt.

### Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bornheim
Kinder- und Jugendeinrichtungen	23	236	142	175
Schulen	899	2.387	1.459	1.616

- in die Position „sonstige Bauten“ wären die maßgeblichen Gebäude des SBB AöR zuzuordnen (Schwimmbad, Bauhof, Friedhofshallen etc.) – diese sind anteilig in der Position „Finanzanlagen“ enthalten und konnten den Nutzungsarten nicht zugeordnet werden; ein interkommunaler Vergleich ist daher nicht möglich;
- insgesamt verfügt die Stadt Bornheim über überdurchschnittliche Vermögenswerte je Einwohner bei Schulen sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen; die Positionierung korrespondiert mit den vorgenommenen Investitionen im Betrachtungszeitraum

## 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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	384.366	375.667	373.124	369.833	367.987	362.412
Umlaufvermögen	4.315	4.852	3.181	3.561	5.324	4.544
Aktive Rechnungsabgrenzung	481	306	308	698	392	1.026
<b>Bilanzsumme</b>	<b>389.162</b>	<b>380.824</b>	<b>376.613</b>	<b>374.092</b>	<b>373.703</b>	<b>367.982</b>

### Anlagevermögen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	141	129	128	122	138	141
Sachanlagen	320.862	306.022	301.705	298.420	296.560	290.983
Finanzanlagen	63.363	69.516	71.292	71.291	71.289	71.288
<b>Gesamtsumme Anlagevermögen</b>	<b>384.366</b>	<b>375.667</b>	<b>373.124</b>	<b>369.833</b>	<b>367.987</b>	<b>362.412</b>

### Sachanlagen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	35.954	27.260	26.949	26.842	25.535	25.122
Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	120.111	115.504	113.651	111.921	111.664	108.243
Infrastrukturvermögen	159.685	160.867	157.821	154.833	155.221	152.826
sonstige Sachanlagen	5.112	2.391	3.284	4.825	4.139	4.792

Die Reduzierung des Anlagevermögens um rd. sechs Prozent resultiert maßgeblich aus der Entwicklung der Sachanlagen; einzelne Vermögenspositionen werden in diesem Teilbericht gesondert betrachtet.

Verschiebungen zwischen Sachanlagen und Finanzanlagen in der Schlussbilanz 2008 bei gleichzeitiger Übertragung von Vermögenswerten auf die AöR i. H. v. rd. 11,7 Mio. Euro beruhen maßgeblich in der Gründung des „Stadtbetriebs Bornheim AöR“ (SBB AöR) zum 01. Januar 2008<sup>15</sup>.

Die Veränderung der bilanzierten Sachanlagen von 2011 und 2012 beruht maßgeblich auf Abgängen (2,0 Mio. Euro) sowie den laufenden Abschreibungen.

### Altersstruktur des Vermögens

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

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

### Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bornheim
Unbebaute Grundstücke	35	3.350	840	517
Kinder- und Jugendeinrichtungen	23	236	142	175
Schulen	899	2.387	1.459	1.616
Abwasservermögen	7	2.973	1.208	133
Straßenvermögen*	1.972	3.521	2.630	2.989
Finanzanlagen	170	5.585	1.604	1.486

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

- Das maßgebliche Abwasservermögen ist im Sondervermögen „Abwasserwerk Stadt Bornheim“ ausgegliedert (ab 2013 als Sparte im SBB AöR); der dargestellte Wert betrifft u. a. verrohrte Bachläufe und wird nicht in die Vergleichsdatenbasis der GPA NRW aufgenommen (hier lediglich informatorische Ausweisung);

<sup>15</sup> vgl. Ausgliederungsbilanz im Anhang zum Jahresabschluss 31. Dezember 2008, Seite 28

## Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
Kinder- und Jugendeinrichtungen	44,8	16,2	20,4	15,1	0,0	75,0	28,6
Schulen	157,9	27,5	22,0	86,4	57,5	17,6	61,5
Sonstige Bauten*	0,1	0,1	0,9	2,6	1,2	0,2	0,8
Straßenvermögen**	50,7	68,3	17,0	10,6	71,0	35,5	42,2
Investitionsquoten des Anlagevermögens gesamt	116,4	53,1	62,0	56,2	74,6	39,1	66,9

\* 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 dargestellten Werte beziehen sich auf den Kernhaushalt der Stadt Bornheim.
- Im Betrachtungszeitraum wurde von der Stadt Bornheim schwerpunktmäßig im Bereich der Schulen und im Straßenvermögen bzw. Infrastrukturvermögen investiert. Die hohe Investitionsquote 2007 im Schulbereich beruht auf der Aufstockung des Gymnasiums, der Einrichtung einer Mensa und Maßnahmen im Rahmen der Offenen Ganztagschule (OGS). Hinsichtlich der Schulen wird auf den Teilbericht Schulen verwiesen.
- Im Durchschnitt der betrachteten Jahre tritt im Anlagevermögen ein Werteverzehr von rd. einem Drittel der gebuchten Abschreibungen und Abgänge ein, die nicht durch Investitionen kompensiert werden. Die Investitionsquote ist im Betrachtungszeitraum – mit Ausnahme des Jahres 2007 – im Vergleich deutlich unterdurchschnittlich.
- Der derzeitige Ausbau an Tageseinrichtungen für Kinder für die U3-Betreuung findet sich auch über Zugänge im Bilanzposten „Anlagen im Bau“ wieder, die sich anteilig in der gesamten Investitionsquote niederschlägt.

Im interkommunalen Vergleich der Infrastrukturquote und der Abschreibungsintensität positioniert sich die Stadt Bornheim im Bereich des Mittelwertes. Der Vergleich ist insoweit zu relativieren, als auch andere Kommunen erhebliches Sachvermögen ausgegliedert haben, das hier nicht erfasst wird.

## Infrastrukturquote und Abschreibungsintensität in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bornheim
Infrastrukturquote	0,1	54,6	38,4	41,5
Abschreibungsintensität	0,9	15,3	8,7	8,0

## Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Anlagengruppe	Grad der Abnutzung	Anteil am Vermögen
Kindergärten	42,50	2,36
Schulgebäude	47,50	21,42
Geschäftsgebäude	43,75	6,35
Straßen	./.	30,7
davon: Anliegerstraßen	46,7	./.
davon: Sammelstraßen	40,0	./.
davon: Hauptverkehrsstraßen	10,0	./.
davon: Wirtschaftswege	80	./.

Die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades der einzelnen Vermögenspositionen erfolgte auf der Grundlage der einzeln bilanzierten Vermögensgegenstände per 31.12.2012 anhand der vorliegenden Restnutzungsdauer im Verhältnis zur vorgesehenen Gesamtnutzungsdauer. Bei den Gemeindestraßen (ohne selbständige Fuß- und Radwege) sind daher nicht komplette Straßen, sondern grundsätzlich alle bilanzierten (Teil)Straßen in diese Betrachtung eingeflossen. Die Stadt Bornheim hat für die verschiedenen Straßentypen innerhalb der NKF-Rahmentabelle unterschiedliche Abschreibungsdauern gewählt, daher kommt hier eine Darstellung für die Gesamtheit der bilanzierten Straßen ebenso wie bei der Betrachtung der Gesamtnutzungsdauern nicht in Betracht.

Die Gemeindestraßen sind in der Eröffnungsbilanz von der Stadt Bornheim nicht differenziert hinsichtlich Anlieger, Hauptverkehrs, Sammelstraßen bzw. Wirtschaftswege bilanziert worden; die entsprechende differenzierte Auswertung wurde im Rahmen der Prüfung durch die GPA NRW vorgenommen.

Insbesondere die Wirtschaftswege (Restbuchwert 31.12.2012: rd. 6,2 Mio. Euro) 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 einige Wirtschaftswege und Straßen ausgewiesen, deren bilanzielle Nutzungsdauer bereits abgelaufen ist; fehlerhafte Abschreibungen resultieren hieraus nicht; dennoch sind hier kurzfristige Reinvestitionserfordernisse zu erwarten, die in der Folge über die auszuweisenden Abschreibungen wiederum den Haushalt belasten. Die Investitionsbedarfe sind im Haushaltsentwurf der Stadt Bornheim für 2014 mit einer Größenordnung von rd. 9,5 Mio. Euro berücksichtigt.

## festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Anlagengruppe	eher kurz	mittel	eher lang
Kindergärten			X
Schulgebäude			X
Rathäuser			X
<b>Straßen:</b>			
Anliegerstraßen			X
Sammelstraßen			X
Hauptverkehrsstraßen		X	
Wirtschaftswege			X

Trotz 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. Dies schließt aufgrund der Berechnungssystematik nicht aus, dass einzelne Vermögensgegenstände kurzfristig abgängig sein können und entsprechende Alternativen erforderlich werden.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	3.174	6.809	8.548	8.548	8.548	8.548
Beteiligungen	3.896	3.896	3.896	3.896	3.896	3.896
Sondervermögen	55.910	55.910	55.910	55.910	55.910	55.910
Wertpapiere des Anlagevermögens	290	326	364	364	364	364
Ausleihungen	93	2.575	2.573	2.572	2.571	2.570
<b>Gesamtsumme</b>	<b>63.363</b>	<b>69.516</b>	<b>71.292</b>	<b>71.291</b>	<b>71.289</b>	<b>71.288</b>

Die Finanzanlagen beinhalten mit rd. 71,3 Mio. Euro in 2012 etwa 20 Prozent des Anlagevermögens und stellen damit nach den Sachanlagen die zweitgrößte Bilanzposition auf der Aktivseite der kommunalen Bilanz der Stadt Bornheim dar.

## Stadtbetrieb Bornheim AöR (SBB)

Der Stadtbetrieb Bornheim (SBB) – gegründet zum 01.01.2008 - wird gemeinsam mit der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Bornheim als verbundenes Unternehmen ausgewiesen. Als Aufgaben wurden dem Betrieb die Bereitstellung und der Betrieb des Bades sowie die Erbringung der Leistungen des Baubetriebshofes übertragen. Nach dem örtlichen Prüfberichtes zum Jahresabschluss 2007 wurden von der Stadt Bornheim mit der Gründung „*konkurrenzfähige Marktpreise bis zum 01.01.2013 sowie Einsparungen in Höhe von rd. 1,8 Mio. € für den städtischen Haushalt in den ersten acht Jahren*“ erwartet.<sup>16</sup>

Die von der SBB seit dem Gründungsjahr ausgewiesenen Verluste – insbesondere durch das Hallenfreizeitbad - wurden von der Stadt Bornheim regelmäßig in Form von Eigenkapitalzuschüssen bis 2011 in einer Größenordnung von rd. einer Mio. Euro jährlich ergebniswirksam ausgeglichen; in 2012 wurden 650.000 Euro (unter Verrechnung städtischer Belastungen für das Hallenfreizeitbad) als Kapitalzuschuss geleistet.

Insgesamt fließen mit den Eigenkapitalzuschüssen sowie den Einzelabrechnungen und der sog. „Stadtpauschale“ jährlich bis über drei Millionen Euro von der Stadt Bornheim an die SBB. Dies entspricht ungefähr der Größenordnung der Fehlbedarfe in den später vom SBB wahrgenommenen Aufgaben im Jahr 2007.

Aus den vorliegenden Prüfberichten der vorliegenden Jahresabschlüsse des SBB wird deutlich, dass die Jahresabschlüsse bislang verspätet vorgelegt wurden (Verstoß gegen § 27 Kommunalunternehmensverordnung (KUV)). Als Ursache wird die verspätete Vorlage der kommunalen Eröffnungsbilanz der Stadt Bornheim (Feststellung in 2010) als Bewertungsgrundlage für die Eröffnungsbilanz des SBB genannt.

### → **Feststellung**

Bis einschließlich 2012 konnten keine Beiträge des SBB zur Haushaltskonsolidierung festgestellt werden. Zudem lagen die Jahresabschlüsse des SBB nicht fristgemäß nach § 27 KUV vor.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte – mit Blick auf die aufzustellenden Gesamtabschlüsse – über ihren Einfluss im Verwaltungsrat auf eine zukünftig fristgerechte Erstellung der jeweiligen Jahresabschlüsse des SBB hinwirken.

Darüber hinaus sollten klare Beiträge zur Haushaltskonsolidierung vereinbart werden, die mindestens eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals gem. § 14 Abs. 1 KUV berücksichtigt. Hinsichtlich der Jahresverluste wird auf § 14 Abs. 2 KUV hingewiesen.

<sup>16</sup> vgl. Bericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Prüfung des Jahresabschlusses der Stadt Bornheim zum 31. Dezember 2007 und des Lageberichtes 2007, S. 87

Ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung kann u. a. durch budgetierte Leistungsentgelte erfolgen (jährliche Obergrenzen), die eine erhöhte Wirtschaftlichkeit innerhalb des Betriebes hinsichtlich Tarif- und Sachaufwandssteigerungen in den Folgejahren herbeiführt. Als angemessen betrachtet die GPA NRW dabei Konsolidierungserfordernisse, wie sie auch in der Kernverwaltung angewendet werden.

Die Eingliederung des Abwasserwerks zum 01.01.2013 in die SBB führt in der Abwassersparte zu ergänzenden Konsolidierungsmöglichkeiten für den Kernhaushalt (vgl. die obigen Ausführungen zu „Gebühren“). Die Berechnungsgrundlage für die Eigenkapitalverzinsung orientiert sich – wie im Gebührenbereich – am jeweils tatsächlich im Anlagevermögen gebundenen Kapital, wie die GPA NRW sie z. B. für das Abwasserwerk in 2008 berechnet hatte.

### Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Bornheim

Nach den Beteiligungsberichten der Stadt Bornheim stellte die Stadt der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Bornheim eine Ausfallbürgschaft über insgesamt neun Mio. Euro zur Absicherung der laufenden Kreditverpflichtungen. Nach Auskunft der Stadt Bornheim ist der Bürgschaftszeitraum inzwischen abgelaufen. Eine Bürgschaftsprovision wurde nicht erhoben.

#### → Empfehlung

Im Rahmen von zukünftig ggf. zustande kommenden Ausfallbürgschaften sollte die Stadt Bornheim eine angemessene Bürgschaftsprovision beanspruchen.

## 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 Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	728	2.346	-2.543	353	-6.027	-2.562
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	927	720	1.587	1.073	921	2.965
= Finanzmittelüberschuss / Finanzmittelfehlbetrag	1.654	3.066	-955	1.427	-5.106	403
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit (einschl. Investitions- und Liquiditätskredite)	-1.348	-3.523	815	-1.296	5.265	-463

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	306	-456	-141	131	158	-60
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	185	328	239	162	254	304
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-164	368	63	-38	-108	-154
= Liquide Mittel	328	239	162	254	304	91

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Form der Istwerte 2007 bis 2012 sowie der mittelfristigen Planzahlen 2013 bis 2016:

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

Haushaltsjahr	IST	PLAN *)	Saldo in Euro je Einwohner
2007	728		15
2008	2.346		48
2009	-2.543		-52
2010	353		7
2011	-6.027		-124
2012	-2.562		-53
2013		-6.191	-127
2014		-5.259	-108
2015		-2.839	-58
2016		-1.661	-34

\*) Planwerte: Haushaltsansatz 2013 und Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2016. Stand: Haushaltsplan 2012/2013

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

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-124	-408	282	-54	-115	-48	4	18

Mit Ausnahme des Jahres 2010, in dem mit rd. 0,4 Mio. Euro zuletzt ein positives Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausgewiesen wurde, zeigen ab dem Jahr 2009 die negativen Salden einen ständig steigenden Bedarf an Liquiditätskrediten. Diese haben im Jahresabschluss 2012 eine Größenordnung von rd. 35,2 Mio. Euro erreicht. Die Stadt Bornheim hat in ihrem HSK bis zum Jahr 2016 einen Anstieg der Liquiditätskredite auf rd. 75 Mio. Euro prognostiziert. Zusätzliche Bedarfe über die Planung hinaus würden zwangsläufig zu ergänzenden Liquiditätskrediten mit entsprechender Belastung der Ergebnisse durch steigende Zinsaufwendungen führen.

→ **Feststellung**

Im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit verfügt die Stadt Bornheim seit 2009 nicht mehr - aber auch zukünftig nicht - über die erforderliche Selbstfinanzierungskraft zur Aufgabenerledigung.

Insofern bestehen erhebliche Risiken hinsichtlich einer Zinsänderung sowie etwaiger zusätzlicher Bedarfe an liquiden Mitteln über die vorliegende Planung hinaus.

## **Verbindlichkeiten**

Die GPA NRW analysiert die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, d. h. ohne verbundene Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen. Die Darstellung der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Bornheim würde das Vorliegen eines Gesamtabchlusses voraussetzen.

Neben den Verbindlichkeiten gehören auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Da einigen Kennzahlen die Schulden insgesamt zugrunde gelegt werden, enthält die folgende Übersicht auch die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich:

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

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	87.468	86.622	83.653	80.298	77.572	74.712	71.647
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	20.056	19.554	18.982	23.170	24.600	32.725	35.219
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	92	45	16	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	20	3.025	2.031	1.672	2.610	1.718	2.568
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	70	34	2	1	1	1
Sonstige Verbindlichkeiten	5.443	5.836	3.789	4.471	4.266	4.137	4.569
davon: erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten gesamt	113.080	115.152	108.505	109.613	109.049	113.293	114.003
Rückstellungen	26.527	25.944	27.114	28.331	29.696	32.612	34.439
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	0
<b>Gesamtsumme</b>	<b>139.606</b>	<b>141.096</b>	<b>135.619</b>	<b>137.943</b>	<b>138.745</b>	<b>145.905</b>	<b>148.442</b>
<b>Schulden je Einwohner in Euro</b>							
Schulden insgesamt	2.880	2.911	2.796	2.842	2.859	3.000	3.052
davon Verbindlichkeiten	2.333	2.376	2.237	2.258	2.247	2.329	2.344

Die Entwicklung der Verbindlichkeiten ist von gegenläufigen Entwicklungen geprägt. Während die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten im Zuge der Restriktionen der vorläufigen Haushaltsführung bzw. im HSK sinken, steigen die Liquiditätskredite in annähernd gleichem Umfang an. Mit dem im Eckjahrevergleich ausgewiesenen Anstieg der Rückstellungen ist ein entsprechender Anstieg der Verschuldung des Kernhaushaltes festzustellen.

## Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad II	70,77	88,17	90,30	88,47	87,30	85,08	83,41
Liquidität 2. Grades	1,91	10,75	29,69	15,39	13,79	21,85	10,14
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	189,21	55,81	neg. Ergebnis	383,04	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis
kurzfristige Verbindlichkeitsquote	29,38	8,09	4,12	5,18	6,51	6,31	10,99
Zinslastquote	./.	10,84	7,96	6,58	6,23	5,31	5,24

Die Kennzahl Liquidität 2. Grades stellt sich uneinheitlich dar, da die Stadt Bornheim für bis zu 50 Prozent der Liquiditätskredite Zinsbindungen über einen mehrjährigen Zeitraum aufgenommen hat; insofern liefert diese Kennzahl nur begrenzte Aussagen.

Ähnliches gilt für die Kennzahl kurzfristige Verbindlichkeitsquote, da im Jahr 2012 erhebliche Werte an aufgenommenen Liquiditätskrediten in den kurzfristigen Verbindlichkeiten auszuweisen sind und den Kennzahlenwert für 2012 entsprechend beeinflussen. Insofern sind die kurzfristigen Zinsänderungsrisiken bei der Aufnahme von Liquiditätskrediten in 2012 angestiegen.

→ **Feststellung**

Die sinkenden Zinslasten bei den Investitionskrediten i. V. m. dem niedrigen Zinsniveau bei den kurzfristigen Verbindlichkeiten führen zu aktuell relativ geringen Zinsaufwendungen. Zukünftig ist die Stadt jedoch auf weitere Kredite zur Liquiditätssicherung angewiesen, sodass ein Risiko durch ein höheres Kreditvolumen bei einem gleichzeitig steigenden Zinssatz entstehen kann.

Das Zinsänderungsrisiko wurde von der Stadt Bornheim im HSK bereits als ein wesentliches Risiko für den Konsolidierungsprozess benannt.

Der dynamische Verschuldungsgrad zeigt selbst in den Jahren mit einem positiven Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit (Finanzrechnung) erhebliche Zeiträume einer theoretisch denkbaren Entschuldung aus, die sich aufgrund ihrer Größenordnung einer Planung entziehen (56 bis 383 Jahre). Die Jahre mit negativen Ergebnissen in dieser Kennzahl bestätigen die zuvor gemachten Aussagen zu gestiegenen Liquiditätsbedarfen. Die Zinslast nur für die Liquiditätskredite (Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite im Verhältnis zu den Liquiditätskrediten zum Bilanzstichtag) beträgt für das Jahr 2012 rd. 1,2 Prozent. Für die Folgejahre hat die Stadt Bornheim für die zusätzlich aufkommenden Zinsen für Liquiditätskredite insgesamt Steigerungen von durchschnittlich 22 Prozent (2012 bis 2022) vorgesehen.

Die Zinslastquote gibt das Verhältnis der ergebniswirksamen Finanzaufwendungen (insbesondere Zinsen) zu den ordentlichen Aufwendungen wider. Diese Zinsaufwendungen sind im Betrachtungszeitraum gesunken, so dass die Zinslastquote hier die Entwicklung der Belastung des ordentlichen Ergebnisses durch Zinsaufwendungen in ihrem Verlauf sachgerecht wiedergibt. Interkommunal platziert sich die Stadt Bornheim bei der Zinslastquote im 4. Quartil.

**Zinslastquote in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011**

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,3	0,1	10,0	3,3	1,3	2,4	4,9	21

## Rückstellungen

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

### Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	25.774	24.537	25.539	26.313	27.441	29.192	30.131
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	269	43	164	393	663	1.021	1.211
Sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	484	1.365	1.411	1.625	1.592	2.398	3.097
Rückstellungen gesamt	26.527	25.944	27.114	28.331	29.696	32.612	34.439

Die Entwicklung der Rückstellungen insgesamt wird in den Jahren 2011 und 2012 maßgeblich durch Zugänge bei den Pensions-, Instandhaltungs- sowie sonstigen Rückstellungen beeinflusst.

- Der Anstieg der Instandhaltungsrückstellungen in 2011 und 2012 resultiert aus der zunehmenden Bilanzierung als unterlassen bewerteter Maßnahmen – für 2011 ist u. a. die „Gesamtsanierung“ im Rathaus mit insgesamt 0,5 Mio. Euro zu nennen.
- Die deutlichen Steigerungen bei den sonstigen Rückstellungen beruhen auf Rückstellungen in Zusammenhang mit dem zukünftig zu leistenden kommunalen Eigenanteil im Rahmen des Konjunkturpaketes II (KP II). Der kommunale Anteil an der Finanzierung des Konjunkturpaketes II wird von allen Kommunen ab 2012 erbracht. Diese erfolgt durch verringerte Investitionspauschalen in den jährlichen Gemeindefinanzierungsgesetzen und unabhängig von den ggf. gewährten KP II-Mitteln.<sup>17</sup>

In 2011 ist damit durch die Nutzung der KP II-Mittel keine wirtschaftliche Ursache für den auf Bornheim entfallenden Finanzierungsanteil zu sehen. Auf den Zeitpunkt der rechtlich wirksamen Entstehung der Verpflichtung kommt es dabei nicht an.<sup>18</sup>

Eine wirtschaftliche Belastung entsteht mit den jeweiligen Gemeindefinanzierungsgesetzen ab 2012, in denen der kommunale Finanzierungsanteil bei der Investitionspauschale pauschal abgezogen wird. Die wirtschaftliche Ursache liegt damit regelmäßig nach dem Abschlussstichtag 31.12.2011, so dass die Rückstellungsbildung nicht zulässig war. Darüber hinaus bestehen grundsätzliche Bedenken hinsichtlich des Aufwandscharakters.

<sup>17</sup> vgl. § 6 Zukunftsinvestitions- und Tilgungsfondsgesetz - ZTFoG

<sup>18</sup> vgl. PdK NRW (Kommentar zur GemHVO), Erläuterungen zu § 36 Abs. 4 GemHVO, Seite 12

→ **Feststellung**

Die Voraussetzungen zur Bildung von Rückstellungen gem. § 36 Abs. 4 GemHVO für zukünftige Eigenanteile an der Finanzierung des Zukunftsinvestitionsgesetzes sind nicht erfüllt. Die wirtschaftliche Verursachung liegt erst nach dem Bilanzstichtag.

**Sonderposten**

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

**Eigenkapital**

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

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

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

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	171.994	169.312	167.835	151.256	145.849	135.519	126.718
Sonderposten	72.997	73.110	77.369	87.414	89.497	92.278	92.822
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	72.929	73.056	77.278	87.225	87.636	89.973	90.448
Rückstellungen	26.527	25.944	27.114	28.331	29.696	32.612	34.439
Verbindlichkeiten	113.080	115.152	108.505	109.613	109.049	113.293	114.003
Passive Rechnungsabgrenzung	319	5.643	2	0	1	0	0
Bilanzsumme	384.915	389.162	380.824	376.613	374.092	373.703	367.982
<b>Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent</b>							
Eigenkapitalquote I	44,7	43,5	44,1	40,2	39,0	36,3	34,4
Eigenkapitalquote II	63,6	62,3	64,4	63,3	62,4	60,3	59,0
<b>Entwicklung des Eigenkapitals je Einwohner in Euro</b>							
Eigenkapital I	3.549	3.493	3.461	3.116	3.005	2.786	2.605
Eigenkapital II	5.053	5.000	5.054	4.913	4.811	4.636	4.465

Die negativen Jahresergebnisse seit Übergang in das NKF führten zu Lasten des Eigenkapitals u. a. zu einem Anstieg der Verbindlichkeiten, wobei steigende Sonderposten (in Verbindung mit der angestiegenen Drittfinanzierungsquote) belegen, dass im Betrachtungszeitraum diverse Investitionen mit Unterstützung Dritter umgesetzt wurden. Diese konnten allerdings den oben in der Vermögenslage bereits dargestellten Werteverzehr (vgl. Investitionsquote) nicht abfangen, was zu einer insgesamt sinkenden Bilanzsumme führt.

### Eigenkapitalquote I und II in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote I	36,3	14,7	66,0	37,7	22,6	39,5	46,0	18
Eigenkapitalquote II	60,3	38,4	80,7	62,6	54,8	62,8	72,4	18

Die Entwicklung des Eigenkapitals in den Planjahren ab 2013 wurde weiter oben im Abschnitt „Haushaltsausgleich“ umfassend thematisiert. Mit den Eigenkapitalquoten I und II positioniert sich die Stadt Bornheim auch im Vergleichsjahr 2010 im Bereich des Mittelwertes.

### Ertragslage

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

### Erträge in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	35.921	37.314	35.838	40.152	40.420	44.026
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	18.514	23.184	23.066	21.463	20.879	16.855
Sonstige Transfererträge	576	305	358	239	449	299
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	4.459	3.289	3.244	3.534	3.614	4.316
Privatrechtliche Leistungsentgelte	846	782	779	814	807	816
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	855	1.534	1.878	1.486	1.863	1.849
Sonstige ordentliche Erträge	3.525	3.894	3.349	4.109	5.007	4.204
Aktiviert Eigenleistungen	13	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
<b>ordentliche Erträge gesamt</b>	<b>64.709</b>	<b>70.302</b>	<b>68.513</b>	<b>71.796</b>	<b>73.039</b>	<b>72.363</b>
Finanzerträge	673	658	557	1.061	1.250	1.051

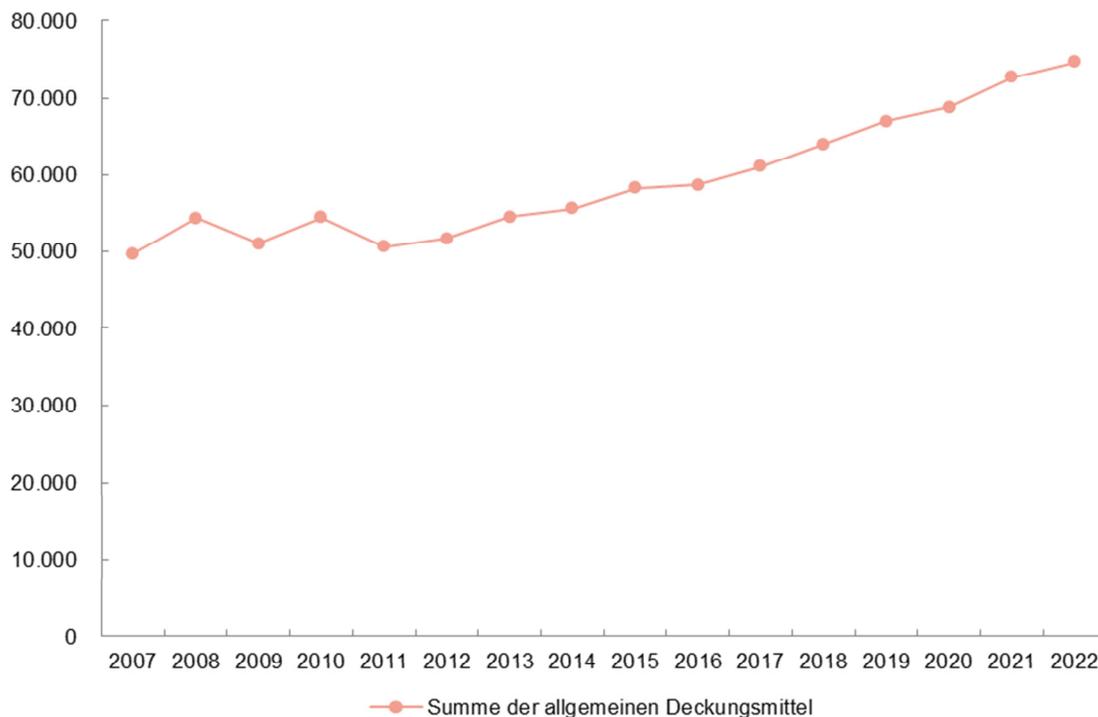
Auch die ordentlichen Erträge sind durch gegenläufige Entwicklungen geprägt, die im Ergebnis zu einer verbesserten Ertragssituation führen. Während die Steuereinnahmen insgesamt ansteigen, führen sinkende Schlüsselzuweisungen zu einer deutlichen Reduzierung der Position Zuwendungen und allgemeine Umlagen.

Die Analyse der geplanten Entwicklungen im Rahmen des HSK bis 2022 befindet sich oben im Berichtsabschnitt „Haushaltsausgleich“.

### Allgemeine Deckungsmittel

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

### Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro (IST/PLAN)



bis 2012 (vorl.) Istwerte, ab 2013 Planwerte

## Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.041	1.028	1.806	1.228	1.078	1.161	1.287	18

Im Vorbericht stellen sich die durchschnittlichen allgemeinen Deckungsmittel im Verhältnis zu den übrigen Kommunen der gleichen Größenklasse ebenfalls als eher unterdurchschnittlich dar. Die geplanten Steigerungen ab 2017 sind maßgeblich auf die oben analysierten Hebesatzanpassungen bei den Realsteuern und die der Planung zu Grunde gelegten Wachstumsraten zurückzuführen.

### Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben

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

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

### Netto-Steuerquote in Prozent (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Netto-Steuerquote	54,5	52,3	51,4	54,7	54,4	59,8

Mit dem Kennzahlenwert für 2012 wird die zunehmende Bedeutung der Steuern – insbesondere der Gewerbesteuer – für die Stadt Bornheim deutlich.

## Aufwendungen

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

### Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	16.097	15.299	15.953	16.439	17.099	17.456
Versorgungsaufwendungen	-129	1.003	1.048	1.278	1.484	1.108
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.926	11.816	12.632	12.973	16.088	12.919
Bilanzielle Abschreibungen	6.451	6.320	6.246	6.452	6.421	6.492
Transferaufwendungen	26.958	27.955	30.188	31.285	31.580	33.283
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.277	4.709	5.450	5.345	7.679	6.861
ordentliche Aufwendungen gesamt	62.580	67.102	71.516	73.772	80.350	78.119
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	6.781	5.345	4.708	4.599	4.268	4.096

Insgesamt zeigen sich in den vorliegenden Jahresergebnissen erkennbare Steigerungen, insbesondere bei den Personalaufwendungen und den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen. Als Besonderheit ist bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen die Sanierung der Rathausfassade in 2011 zu nennen, die anteilig aus KP II-Mitteln mitfinanziert wurde. Diesen Aspekt wird zur Offenlegung des kommunalen Steuerungstrends der Stadt Bornheim im Berichtsabschnitt „Haushaltskonsolidierung“ berücksichtigt. Beide Positionen beinhalten Risiken hinsichtlich der Entwicklung bei Tarifabschlüssen oder bei Preissteigerungen von Versorgungsmedien. Sie sind daher mit zusätzlichen Steigerungsannahmen im Rahmen des Risikoszenarios berücksichtigt.

### 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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen gesamt	62.580	67.102	71.516	73.772	80.350	78.119
Abschreibungen auf Anlagevermögen	6.451	6.320	6.246	6.452	6.421	6.492
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	1.357	1.593	2.928	2.481	2.307	2.695
Netto-Ergebnisbelastung	5.094	4.727	3.317	3.971	4.114	3.797
<b>Kennzahlen in Prozent</b>						
Abschreibungsintensität	10,3	9,4	8,7	8,8	8,0	8,3
Drittfinanzierungsquote	21,0	25,2	46,9	38,5	35,9	41,5

Während die Abschreibungsintensität keine Auffälligkeiten ausweist, verändert sich die Drittfinanzierungsquote uneinheitlich. Als Besonderheit ist das Jahr 2009 zu nennen, in dem aufgrund von Korrekturen der Eröffnungsbilanz Korrekturen in den Sonderposten i. H. v. 10 Mio. Euro stattgefunden haben.

## → 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  
Bornheim im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3
Verwaltungsorganisation	4
Personalbedarfsplanung	8
Personalgewinnung	9
Personalentwicklung	9

## → Personalwirtschaft und Demografie

### Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld „Personalwirtschaft und Demografie“ umfasst 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 altersbedingten Personalverluste innerhalb der Verwaltungen und der demografischen Veränderungen in der Bevölkerung kommt es zwangsläufig zu Anpassungen des kommunalen Leistungsangebotes. Dazu ist innerhalb der Verwaltung eine strukturierte Aufgabenanalyse erforderlich. Diese mündet in der Implementierung effektiver organisatorischer und personalwirtschaftlicher Prozesse.

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

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

Die Stadt Bornheim ist eine der wenigen Kommune in NRW, die steigende Bevölkerungszahlen hat. Die aktuellen Bevölkerungsprognosen bestätigen diese Entwicklung.<sup>1</sup>

### Einwohnerentwicklung

2012	2015	2020	2025	2030
48.670	48.942	49.518	50.074	50.482

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

Die Veränderung der Bevölkerungsstruktur erfordert jedoch, dass sich die Verwaltung der Stadt Bornheim mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio auseinandersetzen muss.<sup>2</sup> Für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben bedarf es eines in quantitativer und qualitativer Hinsicht angemessenen Personalbestandes. Daher kommt in der Stadtverwaltung Bornheim dem Personalmanagement im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen eine entscheidende Bedeutung zu.

Die künftigen Aufgaben können nur bewältigt werden, wenn genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen auf Ebene des Verwaltungspersonals ist dies eine besonders anspruchsvolle Herausforderung. Diese kann das kommunale Personalmanagement nur dann angemessen bewältigen, wenn es eine mitgestaltende Rolle einnimmt. Zu dieser Rolle gehört, bereits bei der Formulierung der übergreifenden Ziele für die Gesamtverwaltung nach dem spezifischen Beitrag des Personalmanagements zu fragen.

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 demografischen 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

In der Stadt Bornheim ist das Personalmanagement im Geschäftsbereich Personal- und Organisation angesiedelt.

## Verwaltungsorganisation

Die Organisation der Verwaltung stellt in Zeiten des demografischen Wandels ein bedeutsames Handlungsfeld dar. 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 Organisati-

<sup>2</sup> s. Vorbericht

onseinheiten) von nicht mehr als drei Fachbereichen sollte dabei grundsätzlich angestrebt werden.<sup>3</sup>

→ **Feststellung**

Die Stadtverwaltung Bornheim verfügt mit drei Dezernaten über eine schlanke Gliederungsbreite.

In der Gliederungstiefe sollte eine Organisation über nicht mehr als drei Hierarchieebenen verfügen. Formal wird dies von der Stadt Bornheim mit den Dezernaten, Fachbereichen und Geschäftsbereichen erfüllt. Allerdings fällt auf, dass es neben den drei Dezernaten, zehn Fachbereiche und siebenundzwanzig Geschäftsbereiche gibt. Zusätzlich wurden drei Stabstellen eingerichtet.

→ **Feststellung**

Die Stadtverwaltung Bornheim ist mit siebenundzwanzig Geschäftsbereichen innerhalb der zehn Fachbereiche stark untergliedert.

Durch die einsetzende Altersfluktuation (insbesondere im Bereich der Führungskräfte) besteht für die Stadt Bornheim eine große Chance, 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 kann dann ein Organisationsmodell mit weniger Fach- und Geschäftsbereichen als Ziel erarbeitet werden.

Bis das geplante Organisationsmodell erreicht wird, sind mehrere Zwischenschritte notwendig. Dazu werden alle freiwerdenden Stellen in der Stadtverwaltung Bornheim, insbesondere die Leitungsstellen, hinsichtlich ihrer Wiederbesetzung überprüft. Bei der Vakanz einer Leitungsstelle wird zudem geprüft, ob sich ein Zusammenschluss von zwei Organisationsbereichen anbietet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte weiterhin die Möglichkeiten zur Straffung der Organisation nutzen, die sich aus der Altersstruktur in den Leitungsstellen ergeben und die Anzahl der Geschäftsbereiche reduzieren. Dazu sollte der eingeschlagene Weg der kritischen Überprüfung zur Wiederbesetzung von freiwerdenden Stellen fortgeführt werden.

Zu beachten ist, dass Aufgaben bzw. Produkte möglichst passend in der Organisation gegliedert werden können. Damit werden Schnittstellen vermieden und ganzheitliche, auf Verantwortungsübernahme ausgerichtete Aufgaben und Prozesse organisiert.

Oftmals werden in Verwaltungen zudem Stabstellen eingerichtet und nur mit einem Mitarbeiter besetzt, der ein entsprechendes Fachwissen besitzt. Fallen diese qualifizierten Mitarbeiter aus, kann es unter Umständen passieren, dass das Fachwissen für einen längeren Zeitraum nicht

<sup>3</sup> vgl. KGSt-Bericht 1/2012 – Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5&6

zur Verfügung steht. Aus Sicht der GPA NRW sollte dieses Wissen gesichert werden. Dazu muss das Spezialwissen an weitere Mitarbeiter weitergegeben werden können.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bornheim, die folgenden Vorschläge in ihrer zukünftigen Organisationsentwicklung einzubeziehen:

- Die Stabstelle Umwelt und Agenda sollte in den FB 7, Geschäftsbereich 7.1 Stadtplanung, integriert werden.
- Die Stabstelle Bodenmanagement sollte thematisch ebenso in den FB 7 integriert werden.
- Das Zentrale Controlling sollte dem Fachbereich Finanzen zugeordnet werden.
- Der Geschäftsbereich 1.7 Vergabestelle könnte in den Geschäftsbereich 1.2 Personal und Organisation angegliedert werden.
- Der Geschäftsbereich 5.2 Senioren sollte unter dem Aspekt der demografischen Entwicklung in eine Stelle Demografie-Beauftragte/r umgewandelt werden. Eine Anbindung könnte auch im FB 4 Jugend erfolgen. (vgl. Bericht Kindertagesbetreuung)

Einige der o.g. Anregungen wurden durch die Stadt Bornheim während der laufenden Prüfung bereits analysiert und umgesetzt. So wurde der Geschäftsbereich 1.7 Vergabestelle dem Geschäftsbereich 1.2 Personal und Organisation angegliedert, unter der Geschäftsereichsleitung 1.2. Eine Zuordnung des Zentralen Controllings zum Kämmerer wird nach Aussage der Stadt Bornheim in Kürze erfolgen.

**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. Dazu werden durch den Geschäftsbereich Personal und Organisation jährlich Analysen durchgeführt. Diese münden in entsprechende Tabellen bzw. Übersichten, wann welche Person auf welcher Stelle die Verwaltung durch Erreichen der Altersgrenze bis über das Jahr 2020 hinaus verlässt.

→ **Feststellung**

Die benötigten Personaldaten für eine fundierte Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose liegen in der Stadt Bornheim vor. Die von der GPA NRW für den Stellenplan der Stadt Bornheim empfohlene Umstellung auf Vollzeitverrechnung aus dem Bericht 2008 wurde zwichenzeitlich umgesetzt.

**Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Bornheim zum 01.01.2013**

Bereich	Anzahl	Prozent
unter 30 Jahre	45	10%
30 bis unter 40 Jahre	90	20%

Bereich	Anzahl	Prozent
40 bis unter 50 Jahre	152	35%
50 bis unter 60 Jahre	120	27%
ab 60 Jahre	33	8%
Summe	440	100%

→ **Feststellung**

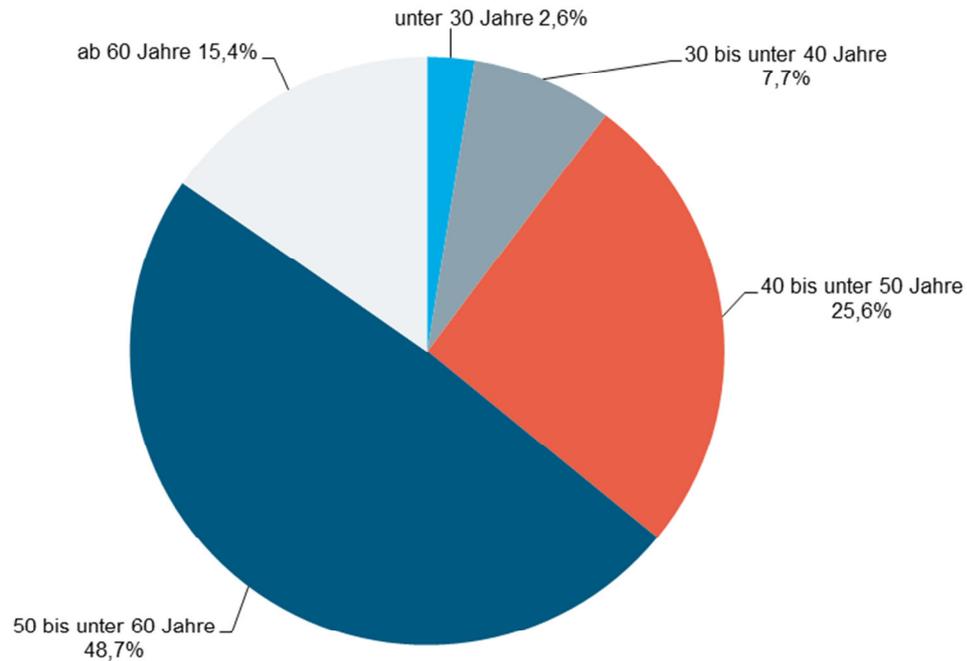
35 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Bornheim hat bereits das fünfzigste Lebensjahr überschritten. Für die nächsten Jahre impliziert dies nach Auffassung der GPA NRW einen sehr hohen Umgestaltungsdruck innerhalb der Verwaltung.

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. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Stand 2013:

**Altersstruktur der Führungskräfte der Stadt Bornheim zum 01.01.2013**

Bereich	Anzahl	Prozent
unter 30 Jahre	1	2,6
30 bis unter 40 Jahre	3	7,7
40 bis unter 50 Jahre	10	25,6
50 bis unter 60 Jahre	19	48,7
ab 60 Jahre	6	15,4
Summe	39	100,0

## Altersstruktur der Führungskräfte der Stadt Bornheim zum 01.01.2013



### → Feststellung

Rund 64 Prozent der Führungskräfte sind über 50 Jahre alt. Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass eine Organisations- und Personalentwicklung für die kommenden Jahre wichtig ist.

Aus diesem Grund hat die GPA NRW die Personalbedarfsplanung der Stadt Bornheim 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 Personalentwicklung und das Wissensmanagement zu legen. Der demografische Wandel schlägt sich in einem höheren Durchschnittsalter und hohen Fluktuationsquoten in den kommenden Jahren nieder. Hieraus ergibt sich in manchen Verwaltungssegmenten 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. Dies erschwert die Finanzierung des vorhandenen Personals ebenso, wie die Finanzierung von neuem qualifiziertem Personal.

In der Stadtverwaltung Bornheim steht eine strategische und auf die Zukunft ausgerichtete Personalplanung auf der Agenda. Nach Angaben der Stadt Bornheim wird zurzeit an dem Entwurf eines Personalentwicklungskonzeptes für die Stadtverwaltung gearbeitet. Dieses wird momentan hausintern abgestimmt und konnte der GPA NRW noch nicht zur Verfügung gestellt werden.

Aus Sicht der GPA NRW sollten in dem Personalentwicklungskonzept folgende Punkte beachtet werden:

- Für alle Geschäftsbereiche sollte die Stadt Bornheim 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 Periode von drei bis fünf Jahren und in eine langfristige Periode von fünf bis zehn Jahren unterteilt werden.

## Personalgewinnung

Zu einer fundierten Personalplanung gehört auch ein mittel- bis langfristiges Ausbildungskonzept. Die Stadt Bornheim investiert in die Ausbildung von Nachwuchskräften, weist aber eine unterdurchschnittliche Ausbildungsquote auf. Von allen Stellen sind 1,95 Prozent mit Auszubildenden besetzt. Die Vergleichskommunen haben im Mittel 3,57 Prozent Auszubildende.

### → **Feststellung**

Im interkommunalen Vergleich ist die Ausbildungsplatzquote in der Stadtverwaltung Bornheim unterdurchschnittlich.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte sich frühzeitig entscheiden, ob und in welchem Umfang sie freiwerdende Stellen durch selbst ausgebildete Kräfte wiederbesetzen kann und möchte.

Nach Angaben der Stadt Bornheim konnte in den letzten Jahren jede vakante Stelle nachbesetzt werden. Um dies auch künftig zu gewährleisten sollten aus Sicht der GPA NRW folgende Marketingmaßnahmen ergriffen werden:

- Mitarbeiter der Stadtverwaltung suchen gezielt Kontakt zu Schülern und Studenten,
- offensives Angebot von Schülerpraktika und gezielte Werbung dafür,
- Kooperationen mit Fachhochschulen,
- Teilnahme an Berufsinfobörsen und Ausbildungsmessen,
- Optimierung des Internetauftrittes.

### → **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet es positiv, dass die Stadt Bornheim bereits einige der vorgenannten Möglichkeiten zur Gewinnung von Nachwuchskräften nutzt.

## 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 Beschäftig-

ten zu bewältigen sein werden. Genau darum ist es wichtig, Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft gezielt zu fördern.

Die Stadt Bornheim nutzt momentan ein **Personalkostenentwicklungskonzept**, welches jährlich fortgeschrieben wird. Dieses beinhaltet zusätzlich Stellenplanübersichten für das kommende Haushaltsjahr. Innerhalb der Verwaltung wird, wie im Bericht oben beschrieben, vom Geschäftsbereich Personal jährlich eine Altersstrukturanalyse durchgeführt. Der Übersicht kann entnommen werden, welche Stellen bis 2020 vakant werden. Ein explizites Personalentwicklungskonzept befindet sich im Aufbau.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die jährliche verwaltungsinterne Auswertung der Fluktuation durch den Geschäftsbereich Personal. Sie sollte unter anderem die Grundlage für das oben beschriebene jährliche Berichtswesen sein, welches in ein fortzuschreibendes Personalentwicklungskonzept mündet.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der zukünftigen Mitarbeiterfluktuation empfiehlt die GPA NRW, das Personalentwicklungskonzept vordringlich fertig zu stellen.

Ein zukünftiges Personalentwicklungskonzeptes sollte sich auf die Entwicklung des vorhandenen Personals 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 Verwaltungsleitung aktiv teil.
- Es besteht ein mittel- bis langfristiges Ausbildungskonzept vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung innerhalb der Verwaltung.
- Interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ausbildung wird angestrebt.
- Ein Fortbildungskonzept wird installiert.
- Veranstaltungen zu gesundheitsrelevanten Themen werden angeboten (z. B. gemeindliche Gesundheitstage mit Vertretern aus der Gesundheitswirtschaft, Ärzten usw.).

Einzelne der vorgenannten Maßnahmen werden in der Stadtverwaltung Bornheim umgesetzt. Bspw. wird interkommunal bei den Treffen der Ausbildungsleitungen aus mehreren Kommunen des Kreisgebietes die Ausbildung abgestimmt. Auch im betrieblichen Gesundheitsmanagement sollen dem Motivationsverlust oder arbeitsbedingte Erkrankungen entgegengewirkt werden. Hierzu werden regelmäßig Veranstaltungen wie der alle zwei Jahre stattfindende Gesundheitstag durchgeführt.

## → 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 Bornheim im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	5
Personenstandswesen	8
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	12
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	14

## → Sicherheit und Ordnung

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung „Sicherheit und Ordnung“ umfasst einen leistungsbezogenen Kennzahlenvergleich verschiedener Handlungsfelder 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 gebildet.

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

Die in die Leistungskennzahl einfließenden Fallzahlen werden im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben sowie dem Bereich des Personenstandswesens gewichtet. Damit werden den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung getragen. Die jeweilige Berechnung für die Gewichtung wurde der zuständigen Organisationseinheit erläutert.

Das Aufgabenportfolio der mittleren kreisangehörigen Kommunen in den Handlungsfeldern

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

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

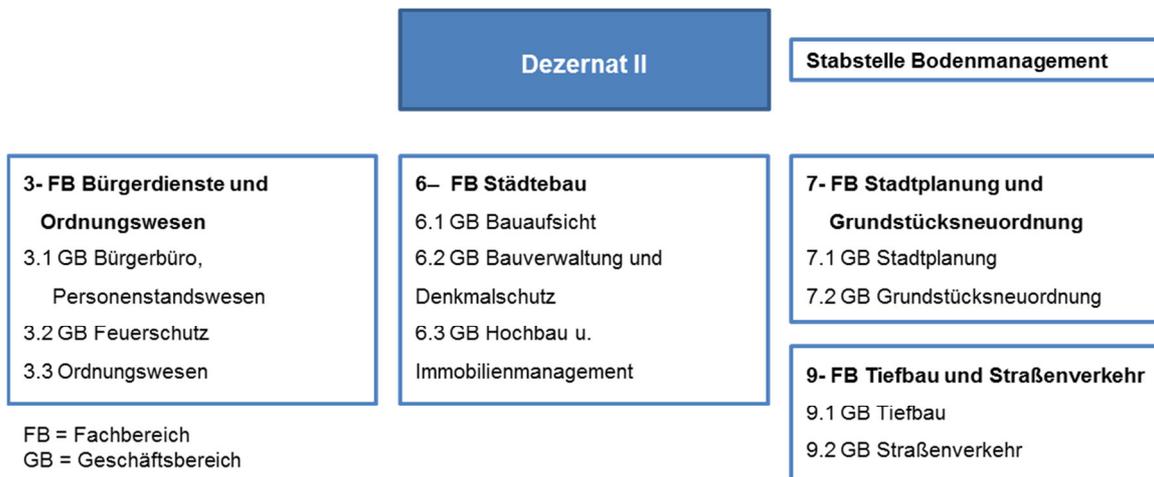
Der Personaleinsatz ist nicht ausschließlich und interkommunal einheitlich durch die bestehende (gesetzliche) Aufgabe bestimmt. Sie kann auch durch Besonderheiten der Kommune, wie besondere Qualitätsansprüche und Standards, geprägt sein. Bei Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenbemessung 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.

## Organisation

Die Dezernate der Stadt Bornheim werden innerhalb der Verwaltungsorganisation in Fachbereiche und Geschäftsbereiche untergliedert. Die drei betrachteten Aufgabenbereiche Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind im Dezernat II dem Fachbereich 3 „Bürgerdienste und Ordnungswesen“ zugeordnet.



Mit der Bündelung von Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im Fachbereich „Bürgerdienste und Ordnungswesen“ werden Produkte so zugeordnet, wie es auch dem produktorientierten Organisationsmodell GK 5&6 der KGSt<sup>1</sup> entspricht.

### → Feststellung

Die Aufgabenfelder „Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ sind in der Stadt Bornheim in einem Fachbereich zusammengefasst. Eine solche Zusammenfassung in einer Organisationseinheit wird von der GPA NRW unterstützt.

Die Versorgung des Stadtgebietes zu den von uns betrachteten Aufgabengebieten „Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“

<sup>1</sup> KGSt Bericht Nr. 1/2012

wird ausschließlich zentral aus dem Rathaus in der Stadt Bornheim abgedeckt. Es werden keine Nebenstellen betrieben.

→ **Feststellung**

Die Konzentration des Geschäftsbereiches Bürgerdienste und Ordnungswesen auf einen zentralen Standort im Stadtgebiet wird von der GPA NRW positiv bewertet. Es vereinfacht Planung, Abstimmung und Abläufe und kann somit letztlich auch Ressourcen einsparen.

## Steuerung

Kommunale Aufgaben erfordern zur Steuerung ein standardisiertes Controlling. Es hat die Aufgabe, in Verbindung mit der Berichtserstattung, über den Geschäftsbereich Bürgerdienste und Ordnungswesen mit deren anfallenden Aufgaben und Entwicklungen zu informieren. Zu diesem Zweck sollen Informationen und Daten gesammelt, aufbereitet, analysiert und bewertet werden. Die Analyse ermöglicht dem Geschäftsbereich hierbei grundsätzlich eine Steuerung der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung. Für ein effektives Berichtswesen ist es wichtig, dass die entsprechenden Daten vorliegen, da diese die Basis für ein Controlling sowie zur Kennzahlenermittlung bilden.

Controlling und Berichtswesen befinden sich im Geschäftsbereich Bürgerdienste und Ordnungswesen im Aufbau. In der Organisation des Fachbereiches wie auch des Dezernates wird diese Aufgabe nicht personalisiert. Ein generelles Finanz- und Budgetcontrolling wird über die Stabstelle Controlling für alle Bereiche der Stadtverwaltung zur Verfügung gestellt. Diese bezieht sich jedoch nicht auf die Auswertung von Fallzahlen mit hinterlegten Leistungskennzahlen oder Kennzahlen zu Stückkosten.

Das Datenmaterial für Statistiken und für die Arbeit mit Kennzahlen liegt im Geschäftsbereich Bürgerdienste und Ordnungswesen vor. Bei der Analyse haben wir festgestellt, dass die zugeordneten Stellenanteile nicht immer den Gegebenheiten vor Ort entsprachen. Ein zusammenhängendes Controlling mit Berichtswesen und Leistungskennzahlen steht nicht zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Zur Weiterentwicklung der Steuerung in dem Geschäftsbereich Bürgerdienste und Ordnungswesen hin zu einem effektiven Controlling empfiehlt die GPA NRW:

- Aufbau einer Statistik mit wesentlichen Fall-, Finanz- und Personaldaten.
- 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.

## 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).

Zur Erledigung der Aufgaben stehen im Bürgerbüro der Stadt Bornheim neben den zwei „Info-Schaltern“ fünf Plätze für die Bearbeitung zur Verfügung. Des Weiteren wird ein Back-Office Platz für die Nachbearbeitung vorgehalten. Bei hohem Publikumsaufkommen kann auch das Back-Office für Front-Office Arbeiten eingesetzt werden.

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten „Einwohnermeldeaufgaben“ werden von 5,20 vollzeitverrechnete Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,40 vollzeitverrechnete Stellen für den Overhead durchgeführt

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.

### Ermittlung der gewichteten Fälle im Vergleichsjahr 2012

	Fallzahl	Gewichtung	Fallzahl gewichtet
An-, Um-, Abmeldungen	7.483	0,5	3.742
Anträge auf Ausweisdokumente	7.992	1,0	7.992
Gesamt	15.475		11.734

Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung werden 11.734 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt.

Für die Stadtverwaltung Bornheim ergeben sich nach KGSt-Durchschnittswerten im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben für das Jahr 2012 insgesamt Personalaufwendungen von 286.050 Euro. Hieraus errechnen sich je gewichtetem Fall Personalaufwendungen von 24,38 Euro.

### Personalaufwendungen je Fall\* Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24,38	13,87	38,65	25,02	22,14	23,64	25,92	24

\*gewichtete Fälle

Als eine maßgebliche Leistungskennzahl in diesem Aufgabenfeld hat die GPA NRW die „Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ ermittelt. Wir haben in der Kennzahl verschiedene Aufgabenfelder zusammengefasst, um einen Großteil des anteiligen Aufgabenspektrums einer Stelle abzudecken. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Bornheim wie folgt ein:

## Fälle\* je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.256	1.504	3.277	2.168	1.906	2.190	2.421	24

\*gewichtete Fälle

Bei der Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben erzielt die Stadt Bornheim ein Ergebnis über dem Mittelwert. Die GPA NRW empfiehlt eine Orientierung mindestens am dritten Quartil. Der von der GPA NRW festgelegte Benchmark wird voraussichtlich bei 2.600 Fällen je Vollzeit-Stelle liegen. Daraus ergibt sich ein Personalbedarf im Jahr 2012 von 4,51 Vollzeit-Stellen und damit ein rechnerisches Potenzial von 0,69 Vollzeit-Stellen.

### → Empfehlung

Der Geschäftsbereich sollte die Fallzahlen mindestens jährlich auswerten und analysieren. Wie im Bericht beschrieben, sollten die Auswertungen zur Steuerung des Bereiches genutzt werden und um den Personalbedarf fortlaufend anzupassen.

## Vollzeit-Stellen Einwohnermeldeaufgaben je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen gesamt je 10.000 Einwohner	1,15	0,69	1,95	1,24	1,05	1,15	1,36	24
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	1,07	0,67	1,65	1,16	0,96	1,10	1,23	24
Overheadanteil Einwohnermeldeaufgaben	7,14	1,63	20,00	6,61	3,59	5,69	7,26	23

Die Zahl der Stellen je 10.000 Einwohner liegt im Bereich der Sachbearbeitung über dem ersten Quartil. Der Overheadanteil ist deutlich überdurchschnittlich. Dies sollte bei der Umsetzung des Potenzials berücksichtigt werden. Wir verweisen hierzu auf den Berichtsteil Personalwirtschaft und Demografie.

## Öffnungszeiten

Die Öffnungszeiten und –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. Termine werden in den meisten Kommunen nach Absprache vergeben; erfahrungsgemäß aber nicht im Bereich der Bürgerbüros. Zusätzlich kommen bei Bedarf noch Back-Office Zeiten hinzu, um qualifizierte Nacharbeiten vornehmen zu können.

Einige Kommunen kürzen die Öffnungszeiten mittlerweile. Während mancher Öffnungszeiten ist kein ausreichend hoher Kundenverkehr zu erwarten und/oder die Arbeitszeit der Mitarbeiter kann die erweiterten Öffnungszeiten nicht mehr abdecken.

Unter dem Blickwinkel der Bürgerfreundlichkeit werden in der Stadt Bornheim 41 Öffnungszeiten im Einwohnermeldewesen angeboten. Der Mittelwert der Vergleichskommunen beträgt 34 Öffnungszeiten, mit einer Spanne von 23 bis 46 Stunden.

Die Öffnungszeiten müssen mit dem vorhandenen Mitarbeiterstamm abgedeckt werden. Zudem sind Zeiten für Nachbearbeitungen etc. einzuplanen. In Bornheim sind mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in diesem Bereich der Verwaltung tätig, als in kleinen Kommunen. Dadurch sind Einsatzorganisation, Öffnungszeiten, Besucherströme und Vertretungsregelungen leichter zu handhaben.

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

Durch die dezidierte Erfassung und Analyse kann der Personaleinsatz exakter geplant werden. Das vorhandene Personal wird flexibler eingesetzt und Fehlzeiten sowie Überstunden werden leichter kompensiert.

#### → **Empfehlung**

Zur Steuerung des Personaleinsatzes der Einwohnermeldeaufgaben sollte die Leistungskennzahl jährlich fortgeschrieben werden. Die GPA NRW empfiehlt eine dezidierte Arbeitsaufzeichnung zur passgenaueren Steuerung von Öffnungszeiten (Kundenströme) und zum Personaleinsatz. Wird eine Veränderung festgestellt, sollten Abläufe und Auslastung überprüft werden. Dies führt zu einem veränderten, und ggf. reduzierten, Personaleinsatz.

## Personenstandswesen

Das Standesamt (Personenstandswesen) erbringt zahlreiche Produkte, die häufig durch bestimmte Lebenslagen wie Geburt, Eheschließung, Todesfall etc. geprägt sind. Es hat sich in den letzten Jahren hinsichtlich der Wirkungen in der Öffentlichkeit erheblich verändert, da z. B. die standesamtliche Trauung immer mehr an Bedeutung gewinnt.

Somit ist es erforderlich, dass die Produkte und Prozesse des Standesamtes zum einen den Bedürfnissen der unterschiedlichen Kundenkreise angepasst sind. Zum anderen wird eine qualitativ hochwertige Leistungserbringung eingefordert, die darüber hinaus auch wirtschaftlich sein soll.<sup>2</sup>

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich des durch die GPA NRW definierten Aufgabenfeldes „Personenstandswesen“ werden durch 2,55 vollzeitverrechnete Ist-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,10 vollzeitverrechnete Ist-Stellen für den Overhead erledigt.

Wegen des unterschiedlichen Zeitaufwandes haben wir die Tätigkeiten entsprechend der Bearbeitungszeiten gewichtet, wie die anschließende Tabelle darstellt:

<sup>2</sup> Quelle vgl. KGSt

## Personenstandswesen – Fallzahlen nach Gewichtung 2012

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	gewichtet 2012
Beurkundung Geburt	0,2	5	1
Beurkundung Sterbefall	0,2	273	55
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	158	158
Eheschließung: nur Trauung	1,0	7	7
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	71	21
Gesamt			242

Nach KGSt-Durchschnittswerten fallen bei 2,55 Vollzeit-Stellen 148.955 Euro Personalaufwendungen im Personenstandswesen an. Bei 242 (gewichteten) Fällen belaufen sich die Aufwendungen je Fall auf 616 Euro.

## Personalaufwendungen je Fall\* Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
616	291	802	501	387	501	593	23

\*gewichteter Fall

Bei der Leistungskennzahl beziehen wir uns 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 Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
95	75	295	142	103	131	177	23

\*gewichtete Fälle

Deutlich fällt im interkommunalen Vergleich der niedrigere Wert in der Sachbearbeitung Personenstandswesen in der Stadt Bornheim auf. Mit 95 gewichteten Fällen je Vollzeit-Stelle liegt man im Bereich des ersten Quartils und damit bei den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Fallzahlen je Vollzeit-Stelle.

Als Orientierung für eine sehr gute Auslastung an Fällen je Sachbearbeiter geht die GPA NRW zurzeit von 150 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung im Personenstandswesen als Benchmark aus. Für das Jahr 2012 würde der Personalbedarf im Personenstandswesen der Stadt Bornheim bei 1,61 Vollzeit-Stellen liegen. Ein Potenzial läge damit bei 0,94 Vollzeit-Stelle.

Vor einer Festlegung sind die Gegebenheiten vor Ort genau zu prüfen. Dazu gilt es u.a. festzustellen, ob das Fallniveau in der Stadt Bornheim von dem anderer Kommunen abweicht. Die in die obigen Kennzahlen eingeflossenen Fallzahlen wurden daher nochmals von der GPA NRW ausgewertet. Als Vergleichsgrundlage diente die Anzahl der Fälle je 10.000 Einwohner.

### Anzahl der Fälle im Personenstandswesen je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Trauung einschließlich Meldeverfahren*	32	26	55	37	32	37	42	22
Trauungen ohne Meldeverfahren	1	1	23	7	4	5	7	22
Anmeldeverfahren Eheschließung	15	2	21	9	6	9	12	22
Beurkundung Geburten	1	0	187	53	1	2	112	22
Beurkundung Sterbefälle	56	41	199	102	70	99	127	22

\*einschließlich Lebenspartnerschaften

#### → Feststellung

Bei den Fallzahlen je 10.000 Einwohner wird deutlich, dass insbesondere Beurkundungen von Geburten und Sterbefällen unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen liegen. Bei dem vorhandenen Stellenniveau ist dies ursächlich für die geringe Leistungskennzahl in der Sachbearbeitung Personenstandswesen.

Im Umkehrschluss bedeutet dies für die Stadt Bornheim, dass überdurchschnittlich viel Personal in diesem Segment eingesetzt wird.

Ergänzend beeinflussen im Personenstandswesen die Öffnungszeiten, sowie Trauungen außerhalb der normalen Arbeits- und Öffnungszeiten, den Personaleinsatz. Mit 24 Stunden in der Woche erreichen die Öffnungszeiten nicht den Mittelwert von 27 Stunden im interkommunalen Vergleich. Hinzu kommen noch Nachbearbeitungszeiten die nicht in die Öffnungszeiten fallen.

Damit ergibt sich für die Sachbearbeitung formal keine zusätzliche Belastungssituation durch zu weite Öffnungszeiten.

In der Prüfung wurden weitere Einflussfaktoren aus dem Personenstandswesen der Stadt Bornheim herausgearbeitet, welche den Personaleinsatz beeinflussen: Die hauptsächliche Sachbearbeitung erfolgt durch drei Mitarbeiterinnen, die auch die vorgegebenen Öffnungsstunden abdecken. Aufgrund der internen Dienstanweisung Arbeitszeit soll die persönliche Arbeitszeit in den Wochentagen von Montag bis Freitag abgeleistet werden. Als Service werden Samstagtrauungen angeboten. Folglich sind Samstagtrauungen immer mit Überstunden verbunden. Die Trauungen an Samstagen werden aus Sicherheitsgründen immer mit zwei Mitarbeitern durchgeführt. Dadurch fallen zusätzliche Überstunden für die zweite Person an.

Zusätzlich werden Trauungen auf einem Schiff angeboten. Da das Schiff in einem anderen Gemeindegebiet ankert, muss es auf dem Rhein auf Gemeindegebiet fahren, damit die Trauung durchgeführt werden kann. Anschließend erfolgt dann wieder die Rückfahrt.

Bei gutem Wetter wird eine Freifläche am Rathaus in Bornheim zum Verweilen nach der Trauung angeboten. Die Stadt organisiert gegen eine entsprechende Gebühr diesen zusätzlichen Service.

Im Vergleich mit anderen Kommunen sind die angegebenen Erträge im Personenstandswesen eher gering. Der Personalaufwandsdeckungsgrad beträgt 21,7 Prozent, bei einem Mittelwert von 30,5 Prozent.

Die hauptsächliche Aufgabenerfüllung im Personenstandswesen der Stadt Bornheim wird durch drei Mitarbeiter mit 2,5 Vollzeit-Stellen erledigt. Aufgrund von Fehlzeiten wie Abbau von Überstunden, Urlaub oder Krankheit, stehen diese Stellen nach Angaben der Stadt Bornheim nicht in Gänze zur Verfügung. Insbesondere werden durch die Samstagstrauungen mit doppelter Besetzung Überstunden aufgebaut. In den „Abwesenheitszeiten“ fehlen dann die Mitarbeiter in der Sachbearbeitung.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte den Bereich Personenstandswesen genau analysieren. Das Ziel sollte aus Sicht der GPA NRW eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch einen geringeren Personaleinsatz sein.

Um dies erreichen zu können, sollten die aktuellen Standards überprüft werden. Hierunter fallen beispielsweise die Ableistung der Arbeitszeit innerhalb der Woche, die Samstagstrauungen mit doppeltem Personaleinsatz und die Schiffstrauungen. Die Arbeitszeit sollte hier flexibel gestaltet werden. Für Samstagstrauungen fallen bspw. keine Überstunden an, wenn die Arbeitswoche auf den Samstag ausgedehnt wird. Eine Praxis, die in vielen Kommunen üblich ist. Trotzdem anfallende Überstunden – dies gilt auch für die Schiffstrauungen - sollten möglichst während der darauffolgenden Woche ausgeglichen werden. Auch ist zu überprüfen, ob bei den Samstagstrauungen immer ein doppelter Personaleinsatz vonnöten ist.

Hierzu sollte die effektiv zur Verfügung stehende Arbeitszeit bzw. die Besetzung für das Personenstandswesen ermittelt werden. Die Erkenntnisse sollten im Zusammenspiel mit Fallzahlen und den o.g. Rahmenbedingung in die Personaleinsatzplanung einfließen. Überprüft werden sollte der formal auskömmliche Personaleinsatz unter Berücksichtigung von Fehlzeiten, besondere Angebote der Trauung (Schiffstrauung) und der Maßgabe die Arbeitszeiten in der Woche abzuleisten

Wird der momentane Standard aus Gründen der Bürgernähe und –freundlichkeit beibehalten, sollte die Ertragsseite überprüft werden: Die zusätzlichen Angebote (Samstagstrauungen, Schiffstrauung, etc.) sollten durch eine adäquate Aufwandspauschale abgedeckt sein.

Da der Personaleinsatz in kleinen Einheiten wie dem Standesamt häufig Probleme der Vertretung nach sich ziehen, sollte die Stadt Bornheim hier einen übergreifenden Einsatz mit anderen Bereichen in Erwägung ziehen. Dies kann beispielsweise durch einen flexibleren Personaleinsatz zwischen Standesamt, Gewerbeangelegenheiten und Bürgerbüro erreicht werden. Hier ist eine passende Personaleinsatzplanung und -steuerung durch die Führungskräfte gefordert. Wir

verweisen an dieser Stelle zudem an den Berichtsteil Personal und Demografie mit dem Thema Personalentwicklungskonzept.

## 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. Das Personenstandswesen in Bornheim hat die Umstellung weitestgehend abgeschlossen. Die Nutzung des Programmes wird durch die standardisierten Abläufe und die Möglichkeiten zum elektronischen Informationsaustausch durch die Stadt Bornheim positiv bewertet. Der Einsatz der bundesweit genutzten Standesamtssoftware AutiSta in der Stadt Bornheim wird als unproblematisch angesehen. Vielmehr überwiegen die Vorteile durch die standardisierten Abläufe.

## Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

### Organisation

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind in der Stadt Bornheim als eigener Geschäftsbereich Ordnungswesen im Fachbereich Bürgerdienste und Ordnungswesen organisiert. Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten Aufgaben „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ werden durch 1,88 vollzeitverrechnete Ist-Stellen in der Sachbearbeitung abgedeckt, wovon sich 0,2 Stellen auf Ermittler im Außendienst beziehen. Für den Overhead sind zusätzlich 0,35 vollzeitverrechnete Stellen zu berücksichtigen.

### Vollzeit-Stellen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen gesamt je 10.000 Einwohner	0,46	0,19	0,73	0,38	0,31	0,34	0,47	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,39	0,18	0,66	0,35	0,29	0,32	0,41	23
Overheadanteil Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	15,73	2,04	16,13	9,21	5,33	8,16	13,81	19

#### → Feststellung

Der interkommunale Vergleich zum Personaleinsatz macht deutlich, dass die Stadt Bornheim im Segment der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten mehr Personal einsetzt. Besonders deutlich zeigt sich der Unterschied bei dem ermittelten Overheadanteil.

Um festzustellen zu können, ob der höhere Personaleinsatz durch hohe Fallzahlen bedingt wird, werden Leistungskennzahlen eingesetzt. Eine Leistungskennzahl für den Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wird für das Prüfsegment der mittleren kreisangehörigen Kommunen momentan erprobt und kann noch nicht valide eingesetzt werden.

Ab Frühjahr 2014 steht die Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten je 10.000 Einwohner“ zur Verfügung. Das Verfahren kann der Stadt Bornheim bei Bedarf von der GPA NRW zur Verfügung gestellt werden. Um der Stadt Bornheim weitere Hilfsmittel zur Einordnung der eigenen Fallintensität geben zu können, sind die nachfolgenden Kennzahlen auf der Basis je 10.000 Einwohner ausgewertet worden.

### Fälle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Fallintensität zukünftige Leistungskennzahl</b>								
An-, Ab-, Ummeldungen	200	118	311	211	183	206	241	22
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse und Gestattungen	28	16	82	36	31	33	42	22
<b>Weitere Fallintensitäten</b>								
Zahl der erteilten schriftlichen Gewerbeauskünfte	95	23	427	119	54	107	134	17
<b>Strukturdaten</b>								
Zahl der anzeige- und erlaubnispflichtigen Gewerbebetriebe	841	607	3.799	997	701	841	983	21
Zahl der Gaststättenbetriebe	16	15	42	26	20	25	30	22
Zahl der erfolgten Jugendschutzkontrollen	4,93	0,19	42,69	5,62	0,92	2,18	5,31	20
Zahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren im Gewerbebereich	0,62	0,24	26,10	4,14	1,43	2,89	4,23	16
Zahl der Ordnungswidrigkeitenverfahren im Gaststättenbereich	0,21	0,21	10,80	1,71	0,34	0,99	1,97	17

#### → Feststellung

Bei vielen Fallzahlen im Gewerbe- und Gaststättenbereich liegt die Stadt Bornheim unter dem Mittelwert. Auch nach der Betrachtung der Fallzahlen ergibt sich in der Stadt Bornheim kein Anhaltspunkt für einen erhöhten Personalbedarf.

Der Gewerbe- und Gaststättenbereich der Stadt Bornheim bietet den Bürgerinnen und Bürgern 24 Öffnungszeiten in der Woche an. Die Vergleichskommunen im kreisangehörigen Raum kommen im Mittel auf 27 Stunden pro Woche. Dabei reicht die Spanne der Öffnungszeiten von 20 bis 41 Stunden.

Die im Geschäftsbereich anfallenden Arbeiten werden auf sieben Mitarbeiter des Gewerbe- und Gaststättenwesens mit insgesamt 2,23 Vollzeit-Stellen verteilt. Selektiert man aus den formal zur Verfügung stehenden Stellen nur die Anteile der reinen Sachbearbeitung, ohne den Außendienst, verbleiben letztlich drei Mitarbeiter mit 1,68 Vollzeit-Stellen. 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 des Geschäftsbereiches keine Wartezeiten für die Kunden.

Generell gibt es im Geschäftsbereich Mischarbeitsplätze. Aufgrund der fachlichen Anforderungen haben sich einzelne Mitarbeiter in der Nachbearbeitung spezialisiert. So ist jeweils ein Mitarbeiter für Gewerbeanzeigen und Bußgeldbescheide zuständig. Ansonsten werden alle Vorarbeiten dazu von den zuständigen Sachbearbeitern bearbeitet.

#### → **Empfehlung**

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

Es wird der Stadt Bornheim zudem empfohlen, den eingesetzten Stellenumfang bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten zu hinterfragen. Ziel sollte eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung sein.

Aus Sicht der GPA NRW ist es notwendig, anhand von laufend ermittelten Fallzahlen den Personaleinsatz zu planen. Dabei sind Öffnungszeiten des Geschäftsbereiches 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 Geschäftsbereich zusammengefasst. Die Aufgabenerledigung erfolgt zentral im Rathaus.
- Die für die Prüfung notwendigen Daten wurden im Verlauf des Prüfungszeitraumes zur Verfügung gestellt.
- Das Controlling und Berichtswesen beschränkt sich momentan auf ein reines Finanz- bzw. Budgetcontrolling. Leistungs- und Finanzkennzahlen stehen nicht zur Verfügung. Grundsätzlich wird in der Stadtverwaltung an einem Kennzahlenset gearbeitet, welches sich momentan noch auf einzelne Pilotbereiche bezieht.
- Zur Steuerung des Geschäftsbereiches 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, 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 Fachbereiches. Bei Personalvakanz in einem Geschäftsbereich ist weiteres Personal verfügbar, welches die Tätigkeitsbereiche zumindest allgemein abdecken kann.
- In allen betrachteten Bereichen sollte der Personaleinsatz kritisch hinterfragt und ggf. reduziert werden. Anhand von Arbeitsaufzeichnungen und der Analyse von Fallzahlen ist zukünftig die Planung für einen wirtschaftlicheren Personaleinsatz möglich.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Prüfgebiet „Sicherheit und Ordnung“ mit dem Index 2 bewertet.

## → 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 Bornheim  
im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Schule	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschulen/Sekundarschulen	6
Gymnasium	7
Gesamtschule	9
Schulturnhallen	10
Turnhallen (gesamt)	11
Schulsekretariate	12
Organisation und Steuerung	13
Schülerbeförderung	14
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.

### 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 Bornheim 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 Angebote des Offenen Ganztagsbetriebs (OGS) an Grundschulen sowie für Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen werden entsprechend der individuellen Situation zusätzliche Flächen berücksichtigt.

Die Stadt Bornheim verfügt über einen sehr detaillierten Schulentwicklungsplan vom Januar 2012. Nicht dargestellt sind darin allerdings schulformenspezifische Prognosedaten für die Schuljahre ab 2017/2018. Solche hat die Stadt Bornheim zwar mit der Vorabdatei zur Verfügung gestellt. Danach ergeben sich für die Schuljahre 2017/2018 bis 2019/2020 aber innerhalb

der einzelnen Schulformen identische Werte. Insoweit sind diese Angaben eher kritisch zu werten.

## Grundschulen

Wie in vielen anderen Kommunen haben auch die Grundschulen in Bornheim einen deutlichen Rückgang der Schülerzahlen erfahren. Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2012/2013 ist die Zahl der Grundschüler um rund 18 Prozent gesunken.

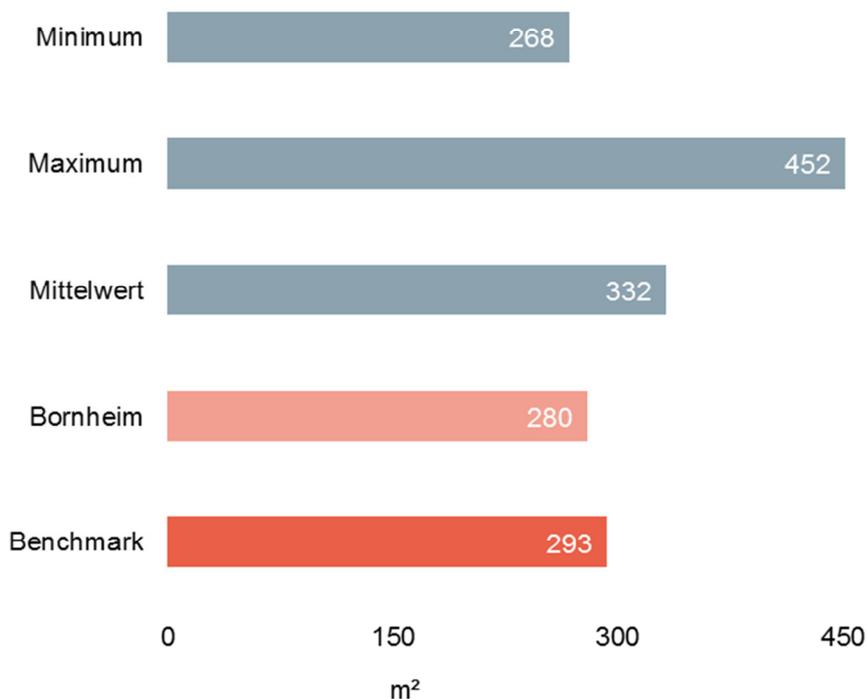
### Grundschulen Bornheim 2012

Standort	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse in m <sup>2</sup> BGF
GS Bornheim	4.041	368	15	3	269
GS Hersel	3.296	274	12	3	275
GS Merten	1.719	141	7	1	246
GS Rösberg	1.441	126	6	1	240
GS Roisdorf	2.560	217	10	3	256
GS Sechtem	2.440	218	9	2	271
GS Walberberg	2.102	209	9	2	234
GS Waldorf	4.248	231	10	2	425
<b>Summen</b>	<b>21.847</b>	<b>1.784</b>	<b>78</b>	<b>17</b>	<b>280</b>

Bei der räumlichen Verteilung der Grundschulen im Stadtgebiet ist eine Zweiteilung erkennbar. So konzentrieren sich vier Schulen tendenziell Richtung Nordwesten und vier Schulen nach Südosten des Stadtgebietes. Dabei liegen die Entfernungen der Grundschulen zueinander im südöstlichen Einzugsbereich teilweise deutlich niedriger als im Nordwesten. Die Grundschule Roisdorf (im Südosten) befindet sich nur rund 1,4 bzw. 1,8 km von den beiden nächstgelegenen Schulen (Grundschulen Rösberg und Bornheim) entfernt.

In Bornheim besteht an allen Grundschulen ein Betreuungsangebot im Rahmen des OGS, das im Schuljahr 2012/2013 von insgesamt 684 Schülern genutzt wurde. Die Betreuungsquote liegt damit bei insgesamt 38 Prozent, Tendenz steigend. Daneben bietet die Stadt Bornheim auch eine Betreuung in Form der „Schule von acht-bis-eins“ an.

## Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012



## Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
280	268	452	332	290	321	366	18

Über alle Grundschulen hinweg betrachtet erzielt die Stadt Bornheim ein Ergebnis unterhalb des Benchmarks, so dass sich aktuell keine Flächenüberhänge ergeben.

Ein Flächenüberhang ergibt sich in Bornheim ausschließlich bei der Grundschule Waldorf. Er beläuft sich dort auf ca. 1.300 m²; dies entspricht rund 30 Prozent der Gesamtfläche des Standortes. Der Flächenüberhang ist darauf zurückzuführen, dass es sich bei dem Gebäude um ein ehemaliges Hauptschulgebäude handelt.

Nach den von der Stadt Bornheim zur Verfügung gestellten Prognosedaten vom Januar 2012 werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 - nur noch leicht – auf rund 1.750 Schüler zurückgehen. Demgegenüber gehen die von der IT.NRW zur Verfügung gestellten Prognosedaten von deutlicheren Rückgängen aus. So wird demzufolge die Zahl der Einwohner zwischen 6 und 10 Jahren von 2012 bis 2015 von 1.780 auf 1.717 Schüler und bis 2020 auf rund 1.650 Schüler sinken. Aber auch unter Berücksichtigung der negativeren Prognosezahlen ergibt sich in Bornheim vorerst kein Handlungsbedarf.

→ **Feststellung**

In Bornheim sind für die Grundschulen insgesamt keine Flächenüberhänge festzustellen. Nur bei der Grundschule Waldorf ergibt sich aktuell eine Überkapazität von rund 1.300 m<sup>2</sup>. Im Prognosezeitraum bis 2019/2020 werden sich voraussichtlich keine nennenswerten Veränderungen der Gesamtsituation ergeben.

**Weiterführende Schulen (gesamt)**

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

- die Hauptschule Franziskussschule,
- die Sekundarschule Merten,
- das Alexander-von-Humboldt-Gymnasium sowie
- die Gesamtschule Europaschule.

Daneben stehen in Bornheim die erzbischöfliche Ursulinenschule mit einer Realschule und einem Gymnasium zur Verfügung.

Die Sekundarschule wurde erst zum Schuljahresbeginn 2012/2013 im Hauptschulgebäude eingerichtet, die Hauptschule läuft zum Schuljahr 2016/2017 aus.

Während sich das Gymnasium und die Gesamtschule im südöstlichen Stadtgebiet und in räumlicher Nähe zueinander befinden, sind die Haupt- und Sekundarschule (gemeinsam mit der Grundschule Merten) im Nordwesten angesiedelt.

Die folgende Flächenbetrachtung ist auf die Schulen in kommunaler Trägerschaft fokussiert. Aktuell stellt sich die Situation in Bornheim wie folgt dar:

**Weiterführende Schulen Bornheim 2012**

Schulform	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen/Kurse	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Hauptschule	6.565	262	12	0	410
Sekundarschule		108	4	4	
Gymnasium	10.087	1.029	40	4	251
Gesamtschule	16.944	1.499	52	6	326
<b>Summen</b>	<b>33.596</b>	<b>2.898</b>	<b>108</b>	<b>14</b>	<b>298</b>

In Bornheim verfügen alle kommunalen weiterführenden Schulen über ein Ganztagsangebot.

**Hauptschulen/Sekundarschulen**

Mit dem Schuljahr 2012/2013 hat die Sekundarschule Merten im Hauptschulgebäude ihren Betrieb aufgenommen; sie soll sukzessiv die bisherige Hauptschule ersetzen. Die Sekundarschule Merten ging mit 108 Schülern vierzünftig an den Start.

Ein interkommunaler Vergleich ist aktuell für beide Schulformen in Bornheim nicht zielführend. Ein Grund dafür ist, dass landesweit infolge des schulpolitischen Konsenses in 2011 ein großer

Veränderungsprozess zu beobachten ist. Inzwischen befinden sich in NRW zahlreiche Sekundarschulen im Aufbau und ebenso zahlreiche Haupt- und Realschulen in der Auslaufphase. Dies gilt bezogen auf die Haupt- und Sekundarschule auch für die Stadt Bornheim.

Infolgedessen sind die Flächenkennzahlen der Hauptschule Bornheim nicht mit den Hauptschul-Kennzahlen der Kommunen vergleichbar, deren Hauptschulen fortbestehen. Und belastbare Kennzahlenvergleiche für die Sekundarschulen sind erst möglich, wenn eine ausreichende Anzahl von Sekundarschulen mit sechs Klassen in der Sekundarstufe I laufen. Gleichwohl kann an dieser Stelle bereits die Aussage getroffen werden, dass die Bruttogrundfläche je Klasse mit derzeit 410 m<sup>2</sup> BGF als hoch einzuschätzen ist.

Möglich hingegen ist die Darstellung der Flächensituation der Sekundarschule ab dem Schuljahr 2017/2018 auf der Basis der von der Stadt Bornheim zur Verfügung gestellten Prognosedaten. Danach ist für die Schuljahre 2017/2018 bis 2019/2020 von einem Aufkommen von 526 Schülern auszugehen. Bei einer durchschnittlichen Klassenstärke von 25 Schülern errechnen sich daraus rund 21 Klassen. Daraus ergibt sich folgendes Bild:

### Sekundarschule Bornheim 2017/2018 bis 2019/2020

Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Gebildete Klassen/Kurse	Flächenbestand je Klasse	Benchmark	Saldo	Flächenpotenzial
6.565	21	313	336	-23	-491

Sofern die Prognosedaten eintreffen, wird mittelfristig der Flächenbestand noch leicht unter dem Flächenbedarf liegen.

#### → Feststellung

Mit der Einrichtung der Sekundarschule hat die Stadt Bornheim auf die sinkenden Schülerzahlen bei der Hauptschule reagiert.

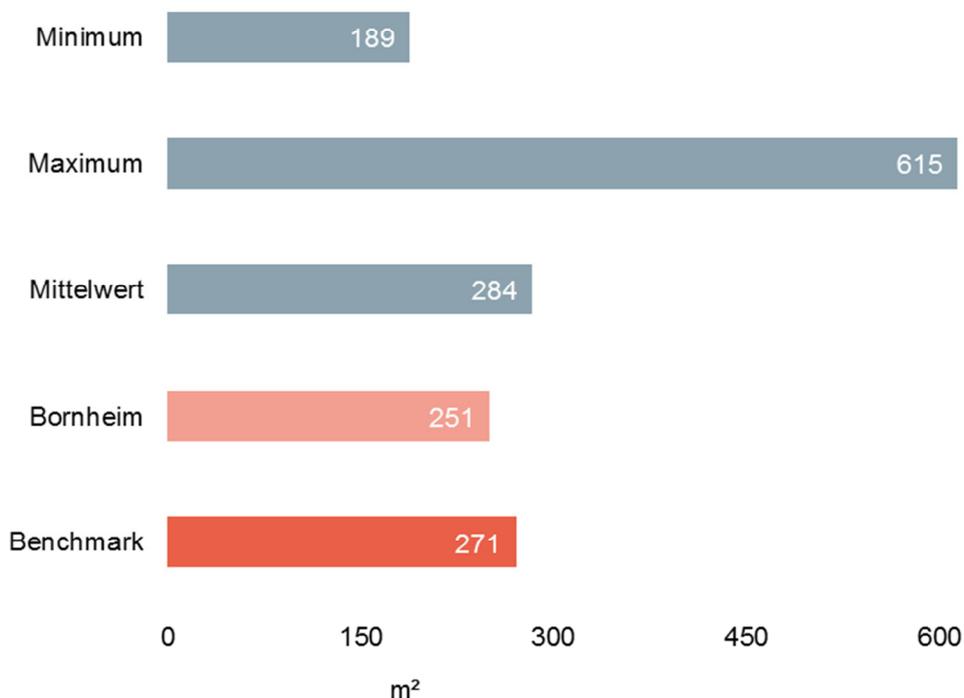
Die bisherigen Anmeldezahlen deuten darauf hin, dass dieser Schritt richtig war. Die weitere Entwicklung wird maßgeblich davon abhängig sein, welche Akzeptanz die Schule auch künftig erfährt.

### Gymnasium

Das Alexander-von-Humboldt-Gymnasium wurde im Jahr 2000 gegründet und war zunächst im Ortsteil Waldorf untergebracht. Mit Schuljahresbeginn 2001/2002 erfolgte der Umzug in das neu errichtete Schulgebäude an der Adenauerallee. In den Jahren 2007 und 2010 erfolgten Erweiterungsmaßnahmen für zusätzliche Klassenräume sowie für die Einrichtung einer Mensa. Das Gymnasium wird aktuell vier-bis-fünfüzig geführt.

Die Schülerzahlen sind mit dem Aufbau des Gymnasiums bis zum Schuljahr 2009/2010 kontinuierlich gestiegen; seither ist das Schüleraufkommen nahezu konstant.

## Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse / Kurs im interkommunalen Vergleich 2012



## Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse / Kurs in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
251	189	615	284	219	250	301	16

Aktuell ergeben sich beim Alexander-von-Humboldt-Gymnasium in Bornheim keine Flächenüberhänge.

Während das Gymnasium im Schuljahr 2012/2013 noch von 1.029 Schülern besucht wurde, haben sich diese inzwischen infolge des doppelten Abiturjahrgangs 2013 schon deutlich reduziert. Bis 2016/2017 wird ein weiterer Rückgang auf rund 840 Schüler erwartet. Dies entspricht gegenüber 2013/2013 einem Rückgang von 18 Prozent. Bei einem vergleichbaren Verhältnis von Schülern in den Sekundarstufen I und II sowie einer nur mäßig steigenden Nutzung des Ganztagsangebotes werden sich bis zum Schuljahr 2016/2017 Flächenüberhänge von rund 1.000 m² aufbauen. Bis 2019/2020 werden dann keine nennenswerten Veränderungen mehr erwartet.

### → Feststellung

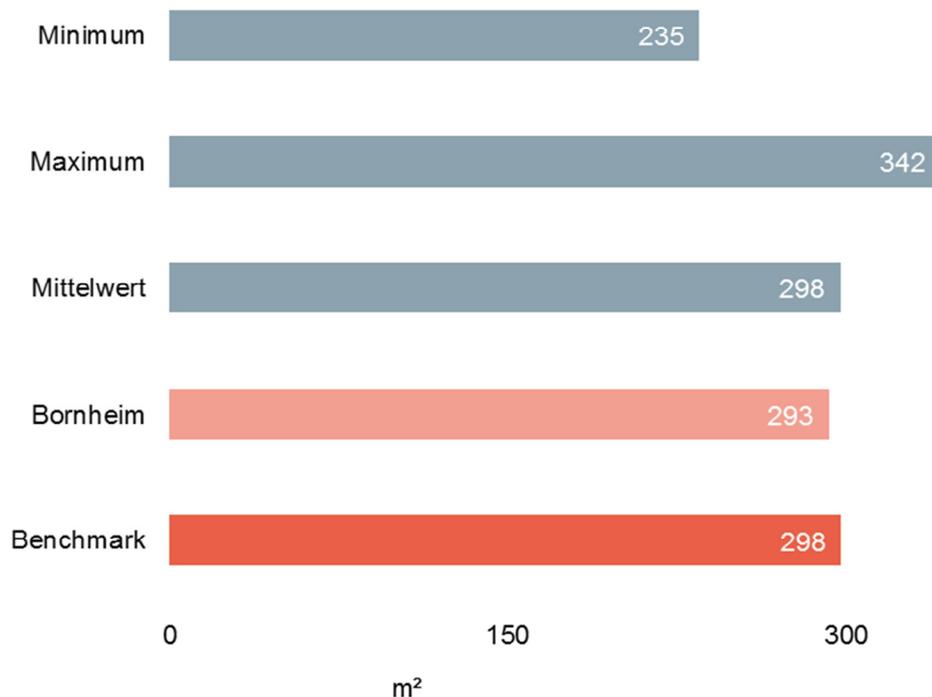
Beim Alexander-von-Humboldt-Gymnasium entspricht der vorhandene Flächenbestand aktuell in etwa dem bestehenden Bedarf. Allerdings werden sich in naher Zukunft Flächenüberhänge aufbauen.

## Gesamtschule

Die Europaschule Bornheim wurde 1989 gegründet und ist an der Goethestraße angesiedelt. Der Gebäudekern datiert aus 1975; später fanden in mehreren Bauabschnitten Erweiterungs- und Sanierungsmaßnahmen statt. Die Gesamtschule wird aktuell sechszügig geführt.

Die Schülerzahlen sind in den vergangenen Jahren gestiegen. Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 20012/2013 ergab sich eine Steigerung von rund zwölf Prozent.

### Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse / Kurs im interkommunalen Vergleich 2012



### Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse / Kurs in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
293	235	342	298	293	296	322	5

Im Gegensatz zum Alexander-von-Humboldt-Gymnasium werden die Schülerzahlen der Europaschule nach den Prognosedaten der Stadt Bornheim in den folgenden Jahren zunächst noch leicht steigen, bleiben dann aber weiter stabil. Bei gleich bleibenden sonstigen Rahmenbedingungen ergeben sich demzufolge auch künftig keine wesentlichen Veränderungen.

➔ **Feststellung**

Bei der Europaschule sind derzeit keine Flächenüberhänge und auch kein Flächenbedarf erkennbar.

**Schulturnhallen**

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

**Schulturnhallen Bornheim 2012**

Schulturnhallen	m² BGF	Turnhalleneinheiten	Größe je Turnhalleneinheit
Grundschulen	7.014	10	701
Haupt-/Sekundarschule	971	1	971
Gymnasium	1.941	3	647
Gesamtschule	2.081	3	694
<b>Schulturnhallen gesamt</b>	<b>12.007</b>	<b>17</b>	<b>706</b>

Das Verhältnis der Gesamtfläche zu den gebildeten Klassen (2012: 186) ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

**Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012**

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62	60	125	77	68	71	81	18

Die vorstehende Kennzahl wird maßgeblich durch die Anzahl der Turnhalleneinheiten und die durchschnittliche Hallengröße bestimmt. Die durchschnittliche Größe der Turnhalleneinheiten liegt in Bornheim mit 706 m² punktgenau am ersten Quartil. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Gegenüberstellung von Turnhallenbestand und Turnhallenbedarf:

**Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2012**

Schulturnhallen	Bestand Turnhalleneinheiten	Bedarf Turnhalleneinheiten bei 12 Klassen je Turnhalleneinheit	Bedarf Turnhalleneinheiten bei 10 Klassen je Turnhalleneinheit
Grundschulen	10,0	6,5	7,8
Haupt-/Sekundarschule	1,0	1,3	1,6
Gymnasium	3,0	3,4	4,0
Gesamtschule	3,0	4,8	5,8
<b>Turnhallen gesamt</b>	<b>17,0</b>	<b>16,0</b>	<b>19,2</b>

Viele Kommunen haben dargelegt, dass unter Berücksichtigung des Angebots von Schulschwimmen und Sportaußenanlagen eine Halleneinheit je zwölf Klassen ausreicht. Daher legt die GPA NRW dies für die Berechnung des Hallenbedarfs zugrunde. Danach würde sich in Bornheim eine überzählige Übungseinheit ergeben; von der Verwaltung wurde allerdings vor-

gebracht, dass wegen der Entfernungen zwischen weiterführenden Schulen und Grundschulturnhallen eine optimale Auslastung nicht an jedem Standort zu realisieren ist.

Während bei den Grundschulen Überkapazitäten bestehen, ergeben sich bei den weiterführenden Schulen Defizite. Die Defizite können teilweise durch die Nutzung der Hallen an der Grundschule Bornheim ausgeglichen werden und reduzieren insoweit die dortigen Überkapazitäten. Im Übrigen wird sich die Situation infolge der rückläufigen Schülerzahlen am Gymnasium entspannen. Insoweit ist auch hier kein Handlungsbedarf erkennbar.

### Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen werden in Bornheim keine weiteren kommunalen Turnhallen vorgehalten.

### Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner im m<sup>2</sup> im interkommunalen Vergleich 2012

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
247	247	786	383	290	374	411	16

#### → Feststellung

Bei den Turnhallen besteht in Bornheim ebenfalls kein Handlungsbedarf.

### Gesamtbetrachtung Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Das Angebot an Schulflächen liegt in Bornheim am dem bestehenden Bedarf. Flächenüberhänge ergeben sich aktuell lediglich bei der Grundschule Waldorf sowie bei der Gesamtschule.
- Im Prognosezeitraum bis 2019/2020 werden sich keine nennenswerten Veränderungen ergeben. Die Ausnahme bildet hier lediglich das Gymnasium; dort werden sich infolge der rückläufigen Schülerzahlen Flächenüberhänge von rund 1.000 m<sup>2</sup> aufbauen.
- Das Angebot an Schulturnhallen liegt bei den Grundschulen über, bei den weiterführenden Schulen aber unter dem bestehenden Bedarf. Durch die gemeinsame Nutzung der Halleneinheiten an der Grundschule Bornheim kann hier ein Ausgleich geschaffen werden. Im Übrigen werden sich beim Gymnasium infolge der rückläufigen Schülerzahlen die Minderkapazitäten abbauen.
- Weitere Handlungsnotwendigkeiten sind nicht erkennbar.

#### → KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“ der Stadt Bornheim mit dem Index 4 bewertet.

## Schulsekretariate

Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung für die 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 auch Auswirkungen auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten.

In Bornheim gibt es bei den Schulsekretariaten insgesamt 9,52 Vollzeit-Stellen.

### Kennzahlen Schulsekretariate im interkommunalen Vergleich 2012 (alle Schularten)

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	87,95	61,49	106,51	81,29	72,04	77,99	87,64	18
Schüler je Sekretariatsstelle	506	422	690	549	489	548	608	15
Aufwendungen je Stelle in Euro	44.462	42.400	48.551	44.051	42.400	43.733	44.869	15

Die für die Kennzahlenbildung zugrunde gelegten Personalaufwendungen wurden auf der Basis des KGSt-Gutachtens „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13) ermittelt.

Dem Geschäftsbereichsleiter Schulen wurden zur detaillierten Analyse die Kennzahlenwerte differenziert nach den einzelnen Schulformen übergeben. Auffällig sind insbesondere die Kennzahlen des Gymnasiums. Hier erzielt die Stadt Bornheim z.B. bei den Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler mit rund 91 Euro ein Ergebnis im letzten Quartil. Ähnliches gilt für die Kennzahlen der Gesamtschule.

Die Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler werden durch die Anzahl der betreuten Schüler und den Personalaufwand geprägt. Dabei ist der Personalaufwand wiederum abhängig von der quantitativen Stellenausstattung sowie der Stellenbewertung (die personenbezogenen Einflussgrößen wie das Alter der Beschäftigten bleiben hier durch den Ansatz der Durchschnittswerte der KGSt ohne Auswirkung).

#### → Feststellung

Die Kennzahl „Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler“ wird in Bornheim sowohl durch die unterdurchschnittliche Anzahl an Schülern je Sekretariatsstelle als auch durch eher hohe Aufwendungen je Stelle negativ beeinflusst.

#### → Empfehlung

Der interkommunale Vergleich gibt Anlass, sowohl die quantitative Stellenausstattung als auch die aktuellen Stellenbewertungen auf den Prüfstand zu stellen.

## 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 Bornheim ist nur rund ein Drittel der Stellen in der Entgeltgruppe EG 5 eingruppiert sind, die übrigen in der teureren Entgeltgruppe EG 6.

### Stellenbemessungsverfahren

In der Primarstufe dienen seit dem Schuljahr 2002/2003 als Berechnungsgrundlage die Schülerzahlen. Zuschläge sind nur für Migrationsanteile festgelegt. So werden zunächst für bis zu 200 Schüler acht Wochenstunden angesetzt, ab 201 Schüler zusätzlich eine weitere Stunde je 25 Schüler. Für den erhöhten Aufwand für Aussiedler und Ausländer wird ein Zuschlag von einer Stunde je 50 Schüler in Ansatz gebracht.

In Bornheim hat seit 2002 trotz deutlich gesunkener Schülerzahlen (-400) keine Neuberechnung bzw. Anpassung der Wochenstunden stattgefunden. Begründet wird dies mit Mehraufgaben bzw. gestiegenen Anforderungen an die Schulsekretariate durch gewachsene Migrationsanteile, Einführung der Betreuungsangebote und zusätzliche Verwaltungsaufgaben durch das Land.

Bei den weiterführenden Schulen erfolgte nach Aussage der Verwaltung in 2002 eine bedarfsgerechte Festlegung der Wochenstunden für die Schulsekretariate. Auch hier habe sich die Stellenbesetzung seither nicht merklich verändert. So hat die Stadt Bornheim für die Gesamtschule die im Zuge ihres Aufbaus vorgenommene Stellenausstattung in 2008 durch eine Umfrage bei den benachbarten Gesamtschulen in Bonn, Brühl, Troisdorf und Hennef mit diesen abgeglichen. Sodann hat sie auf dieser Grundlage die Stellenausstattung des Sekretariats des Gymnasiums ermittelt.

Die Stadt Bornheim hat eingeräumt, dass ein neues Konzept erforderlich sei.

Nach der Auswertung der von der Stadt Bornheim gemachten Angaben ist zunächst nicht von einem hohen Anteil an Sonderaufgaben auszugehen. So werden keinerlei Aufgaben übernommen, die nicht auch dem üblichen Betätigungsfeld eines Schulsekretariates entsprechen und auch die Einbindung in Aufgaben im Zusammenhang mit der Schülerbeförderung oder im Zusammenhang mit den Ganztagsangeboten wird als eher gering beschrieben.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Bornheim 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 Bornheim 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 in Kürze 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.

In der Berechnungstabelle sind für die mittleren Bearbeitungszeiten Spannbreiten vorgegeben. Um interkommunal günstige Personalaufwendungen zu erreichen, ist es unbedingt erforderlich, sich weitestgehend am unteren Rand dieser Korridore zu orientieren.

→ **Empfehlung**

In einem weiteren Schritt sollte die Stadt Bornheim 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.

## Kennzahlen Schülerbeförderung im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	266	105	338	203	146	194	254	16
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderter Schüler in Euro	458*	287	723	539	466	534	633	14
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	58	20	58	39	28	41	48	15

\*In Bornheim umfasst die Kennzahl auch Aufwendungen für Fahrten zum Schulsport und zu Sonderveranstaltungen.

Der Fachabteilung wurden zur detaillierten Analyse auch hier die Kennzahlenwerte differenziert nach den einzelnen Schulformen übergeben. Für Bornheim beschränken sich die differenzierten Kennzahlen auf den Anteil der beförderten Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Bornheim die Aufwendungen nicht (ohne größeren Erhebungsaufwand) aufschlüsseln kann.

Die Aufwendungen je Schüler werden durch den Gesamtaufwand für die Schülerbeförderung und den Anteil der tatsächlich beförderten Schüler geprägt. Letzteres wird wiederum auch durch die Struktur der Gemeinde sowie die Einpendlerquote beeinflusst. Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab.

Der größte Anteil des Schülerbeförderungsaufwandes entfällt auf den Schulweg. In Bornheim war auch keine Aufschlüsselung der Beförderungsaufwendungen nach Schulweg, Sportstätten und Sonderveranstaltungen möglich. Insofern ist die Kennzahl zu den Aufwendungen für den Schulweg nicht vollständig mit denen der anderen geprüften Kommunen vergleichbar.

### → Feststellung

Aufgrund der fehlenden Aufschlüsselung der Aufwendungen für die Schülerbeförderung ist eine tiefere Analyse der Schülerbeförderungsaufwendungen nicht möglich. Daher kann derzeit nicht beurteilt werden, ob und wo ggf. verfahrensbedingt überdurchschnittliche Aufwendungen entstehen.

### → Empfehlung

Die Stadt Bornheim sollte die Aufwendungen - soweit möglich - sowohl schulformenspezifisch als auch im Hinblick auf den Beförderungsanlass (Schulweg, Schulsport etc.) aufschlüsseln.

Der Anteil der beförderungsberechtigten und tatsächlich beförderten Schüler liegt in Bornheim insgesamt bei 58 Prozent und bildet damit das Maximum. Dabei liegt die Einpendlerquote zwar mit 17 Prozent auf überdurchschnittlichem Niveau (der Mittelwert liegt bei 13 Prozent), ist aber

nur mäßig für den hohen Anteil der beförderten Schüler an der Schülerzahl gesamt verantwortlich.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen je Schüler werden in Bornheim durch den hohen Anteil der tatsächlich beförderten Schüler negativ geprägt, wobei die Einpendlerquote eher eine untergeordnete Rolle spielt.

Die Stadt Bornheim begründet den hohen Anteil der beförderten Schüler an der Schülerzahl insgesamt im Wesentlichen mit der Größe der Gemeindefläche („Flächenkommune“) und damit, dass die weiterführenden Schulen nur jeweils einmal vorhanden seien und die meisten Schüler oberhalb der Kilometergrenzen wohnen. Grundsätzlich würden nur Schüler mit Beförderungsanspruch befördert.

Nach Einschätzung der GPA NRW bilden diese Faktoren in Bornheim jedoch keine so genannten Alleinstellungsmerkmale. So liegt die Gemeindefläche von Bornheim mit rund 83 km<sup>2</sup> nur knapp über dem Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen von rund 82 km<sup>2</sup>. Und in der Regel halten Kommunen dieses Prüfsegments auch nur in Ausnahmefällen mehrere Gymnasien und Gesamtschulen vor. Dabei ist festzuhalten, dass in Bornheim über das kommunale Angebot hinaus ein (weiteres) erzbischöfliches Gymnasium zur Verfügung steht.

Die Stadt Bornheim macht allerdings nachvollziehbar geltend, dass der Anteil der beförderten Schüler entscheidend von dem entsprechenden Anteil bei der Gesamtschule geprägt werde. Da die Nachbarkommunen diese Schulform nicht anbieten, liegt der Anteil auswärtiger Schüler entsprechend hoch. Als Schulträger ist die Stadt Bornheim in solchen Fällen allerdings verpflichtet, die Kosten für die Schülerbeförderung zu übernehmen.

Die Einzelkennzahlen der Gesamtschule spiegeln dies entsprechend wider. So liegen der Anteil der beförderten Schüler an der Schülerzahl insgesamt dort bei 74 Prozent und die Einpendlerquote bei 38 Prozent.

Die Einzelkennzahlen des Gymnasiums machen deutlich, dass dort die Einpendlerquote nur leicht zu dem hohen Anteil an beförderten Schülern beiträgt. Der Anteil liegt bei dem Maximalwert von 81 Prozent, die Einpendlerquote mit 17 Prozent auf durchschnittlichem Niveau. Demzufolge müsste der Schulweg der meisten Gymnasiasten aus Bornheim oberhalb der maßgeblichen Kilometergrenzen (3,5 bzw. 5 km) liegen.

Noch auffälliger sind die Kennzahlen der Hauptschule. Dort liegt der Anteil der beförderten Schüler bei 96 Prozent (Maximum), die Einpendlerquote mit zwölf Prozent nur leicht über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von zehn Prozent. Das heißt, dass nur wenige Hauptschüler unterhalb der Kilometergrenze von 3,5 km wohnen dürften.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte überprüfen, wo die tatsächlichen Ursachen für die hohen Kennzahlenergebnisse liegen. Bei der Hauptschule und beim Gymnasium sollte untersucht werden, ob wirklich auch alle beförderten Schüler einen Beförderungsanspruch haben.

## Organisation und Steuerung

Aktuell erfolgt die Schülerbeförderung in Bornheim im Wesentlichen im Rahmen des Schülerspezialverkehrs. Ausnahmen bilden das Gymnasium sowie wenige weitere Einzelfälle. Allerdings werden an allen Schulen als Service des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) Schülertickets angeboten. Die Stadt Bornheim erklärte dazu, dass sie Kosten für Schülertickets nur dort übernehme, wo kein Schülerspezialverkehr eingerichtet ist, und soweit die Schüler einen Beförderungsanspruch haben. Sie erläuterte weiter, dass sich der Schülerspezialverkehr bei den bisherigen Preisvergleichen in Bornheim stets als wirtschaftlicher herausgestellt habe.

Die Stadt Bornheim führt für die Leistungen des Schülerspezialverkehrs grundsätzlich turnusmäßig alle drei Jahre eine Ausschreibung durch. Der aktuelle Vertrag wurde allerdings bereits Mitte 2009 geschlossen und zwischenzeitlich zweimal um jeweils ein Schuljahr (2012/2013 und 2013/2014) verlängert. Dazu hat die Verwaltung jeweils entsprechende Beschlüsse des Ausschusses für Schule, Soziales und demografischen Wandel herbeigeführt. Für das Schuljahr 2014/2015 ist eine Neuausschreibung geplant.

### → Empfehlung

Die Stadt Bornheim sollte dieses Vorhaben konsequent umzusetzen und die Schülerbeförderungsleistungen ab dem Schuljahr 2014/2015 in den Wettbewerb stellen.

Die nähere Betrachtung des Vertrages zeigt, dass die Stadt Bornheim von dem Beförderungsunternehmen ein Gesamtpaket „eingekauft“ hat. Für die Durchführung des Spezialverkehrs werden vom Auftragnehmer an den Schultagen zwischen 7.00 und 17.00 Uhr mehrere Busse (mit Fahrern) zur Verfügung gestellt werden. Diese können in diesem Zeitraum jederzeit entsprechend dem schulischen Bedarf genutzt werden. Dies gilt sowohl für die Fahrten zu und von den Schulen im Rahmen der vereinbarten Fahrpläne, aber auch für zusätzliche Fahrten wie Beförderungen zu Sportstätten oder für schulische Sonderveranstaltungen. Über den Vertrag hinausgehende Aufwendungen fallen grundsätzlich nur dann an, wenn die maximale tägliche Beförderungsstrecke pro Bus 150 km überschreitet.

Die Stadt Bornheim hat die Zeiten für den Schulbeginn an den einzelnen Schulen so gewählt, dass die Busse nacheinander mehrere Schulen bedienen können. Dadurch ist – zumindest vormittags - eine recht hohe Auslastung der Busse gewährleistet. Die Vertragsgestaltung erlaubt es der Stadt Bornheim darüber hinaus, innerhalb des festgelegten Zeitraumes Zusatzfahrten durchführen zu lassen. Sie ermöglicht es ferner, unterjährig auch kurzfristige und vorübergehende Änderungen der Kapazität, Einsatzzeit oder Streckenverlauf umzusetzen. Insoweit bestehen trotz des Einkaufs eines Gesamtpakets durchaus entsprechende Steuerungsmöglichkeiten.

Die Kehrseite der Medaille ist, dass nachmittags die tatsächliche Auslastung der Busse vermutlich deutlich niedriger ist und die eingekaufte Leistung nicht hinreichend ausgeschöpft wird. Darüber hinaus können aufgrund des Gesamtpakets die Aufwendungen nicht nach Schulweg und anderen Nutzungen aufgeschlüsselt werden.

### → Empfehlung

Die Stadt Bornheim sollte bei der Neuvergabe der Schülerbeförderungsleistungen auch weiterhin einen regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit dem Angebot des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) durchführen.

## → 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 Bornheim im Jahr 2013*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	3
Datenlage in Bornheim	3
Organisation und Steuerung	6
Strukturen	9
Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	12
Spiel- und Bolzplätze	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	16
Straßenbegleitgrün	16
Strukturen	16
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	17
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	18
Sportaußenanlagen	19
Organisation und Steuerung	19
Strukturen	20

## → 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 Bornheim

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

Die Stadt Bornheim konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Daten nicht vollständig zur Verfügung stellen. So konnte sie die Finanzdaten nur lückenhaft bereitstellen. Auf der Ertragsseite konnten weder die Erträge aus der Müllbeseitigung noch Schadenersatzleistungen abgebildet werden. Auf der Aufwandsseite konnte die Stadt Bornheim nur die Gesamtpflegeaufwendungen ohne Differenzierung nach einzelnen Pflegeleistungen darstellen.

Probleme bei der Erfassung der Aufwendungen resultieren mittelbar aus der Aufgabenübertragung auf den SBB. Bei der SBB handelt es sich um eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AÖR), die zum 01. Januar 2008 gegründet wurde. Am 10.01.2012 haben die Stadt Bornheim und der SBB rückwirkend ab 2008 eine Verwaltungsvereinbarung getroffen und mit differenzierten Leistungsbeschreibungen ergänzt. Dies gilt auch für die städtischen Grünflächen.

Die Hauptursache für die begrenzten Analysemöglichkeiten liegt darin, dass die von der Stadt Bornheim gewählte Differenzierung der Leistungen eine Aufschlüsselung der Aufwendungen auf die von der GPA NRW definierten Nutzungsformen (z.B. Park- und Gartenanlagen, Straßenbegleitgrün) nur begrenzt zulässt.

Eine sachgerechte Steuerung der Leistungen für die Grünpflege ist grundsätzlich zwar sicherlich auch auf der Basis der Differenzierungskriterien der Stadt Bornheim möglich; sie ist allerdings nicht sinnvoll. So verlangen die Bestimmungen des Haushaltsrechts die Zuordnung der Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün zum Produktbereich 12 (Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV) und der Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen zum Produktbereich 13 (Natur- und Landschaftspflege). Die für die Prüfung abgefragten Daten entsprechen dieser Systematik.

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Bornheim zur Verfügung gestellten Finanzdaten lassen einen Kennzahlenvergleich mit anderen Kommunen nur begrenzt zu.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte die Leistungsverzeichnisse an die Vorgaben des Haushaltsrechts zur Zuordnung der Aufgaben zu den Produktbereichen anpassen.

Eine Besonderheit bilden in Bornheim die Aufwendungen für die Beseitigung der Abfälle aus Papierkörben der Grünanlagen. Nach den Erfahrungen der GPA NRW liegt der Anteil der dafür entstehenden Aufwendungen bei bis zu 30 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Grünflächenpflege.

Im Rhein-Sieg-Kreis erfolgt die Kalkulation der Abfallgebühren nicht durch die kreisangehörigen Kommunen, sondern durch die Kreisverwaltung. Die Aufwendungen, die den Kommunen für das Einsammeln und Transportieren des Abfalls entstehen, werden vom Rhein-Sieg-Kreis auf der Basis quartalsweiser Abrechnungen erstattet und fließen in die Gebührenkalkulation ein. Dies gilt auch für den Abfall aus Straßenpapierkörben.

In Bornheim sind im gesamten Stadtgebiet aktuell rund 585 Straßenpapierkörbe aufgestellt. Diese werden in Bornheim entsprechend einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung aus dem Jahre 1996 sowie dem Auftrag des Rhein-Sieg-Kreises von der Stadt Bornheim aufgestellt und unterhalten. Das Einsammeln und Abtransportieren des Abfalls aus den Papierkörben übernimmt der als Anstalt öffentlichen Rechts geführte StadtBetrieb Bornheim (SBB). Die dafür entstehenden Aufwendungen fließen aufgrund der Abrechnung mit dem Rhein-Sieg-Kreis in die Gebührenkalkulation ein. Gleichwohl sind sie nicht Bestandteil der Pauschalvergütung der Stadt Bornheim an den SBB.

Die Erträge aus den Abfallgebühren werden innerhalb des Produktbereichs 1.11, Produktgruppe 1.11.05 Abfallwirtschaft nachgewiesen. Eine Verteilung auf die Produkte findet nicht statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte die Aufwendungen und Erträge für die Abfallbeseitigung verursachungsgerecht in den einzelnen Produkten abbilden.

Für das Jahr 2013 wurden für die 585 Straßenpapierkörbe insgesamt 30.264 Entleerungsvorgänge vereinbart. Bei dem Festpreis von 2,95 Euro je Entleerungsvorgang errechnen sich Auf-

wendungen in Höhe von rund 90.000 Euro. Aktuell können keine Aussagen darüber getroffen werden, wie viele Papierkörbe den Park- und Gartenanlagen, den Spiel- und Bolzplätzen und dem Straßenbegleitgrün zuzuordnen sind bzw. welche Aufwendungen für die Abfallbeseitigung auf diese Nutzungsformen entfallen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte ihr Standortverzeichnis für die Straßenpapierkörbe um Informationen dazu ergänzen, welchen Nutzungsformen (z.B. Park- und Gartenanlagen) die Papierkörbe zuzuordnen sind.

→ **Feststellung**

Unter Berücksichtigung der Aufwendungen für die Abfallbeseitigung liegen die nachfolgend im Bericht ausgewiesenen Finanzkennzahlen de facto höher.

Auch die mit dem SBB geschlossenen Vergütungsvereinbarungen lassen derzeit eine sachgerechte Steuerung der Grünpflege in Bornheim nicht zu. In der Verwaltungsvereinbarung sind für die verschiedenen Aufgaben jeweils Leistungsstunden vereinbart. Diese werden vom SBB auf der Basis jährlich kalkulierter Stundenverrechnungssätze mit der Stadt differenziert abgerechnet. Grundlage der Differenzierung sind die Leistungsbeschreibungen sowie dazugehörige Leistungsverzeichnisse. Diese enthalten allerdings keine konkreten Mengenangaben (z.B. Flächen, lfd. Meter etc.). Dadurch fehlt hier die wesentliche Grundlage für eine zielgerichtete Analyse des Ressourcenverbrauchs. Auch ein Vergleich mit dem Angebot des freien Marktes ist damit nicht möglich.

→ **Feststellung**

Die derzeitigen Vergütungsvereinbarungen zwischen der Stadt Bornheim und dem SBB zur Grünflächenpflege lassen keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung zu.

→ **Empfehlung**

Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sollte die Stadt Bornheim die Leistungsverzeichnisse konkretisieren. Dazu ist es notwendig, diese mit Angaben zum Aufgabenumfang (z.B. Flächen) zu ergänzen - wie bei Aufträgen an den freien Markt.

Als nicht belastbar haben sich schließlich auch die von der Stadt Bornheim zur Verfügung gestellten Flächenangaben erwiesen. Die Gründe hierfür liegen im Wesentlichen in zwei Faktoren:

- Die Angaben basieren auf den vor drei bis vier Jahren in das Grünflächeninformationssystem eingepflegten Daten; diese wurden nicht (ausreichend) fortgeschrieben.
- Die Daten wurden aus Luftbildaufnahmen heraus ermittelt; es ist von entsprechenden Ungenauigkeiten auszugehen.

Die fehlende Belastbarkeit wird an folgendem Beispiel deutlich: Nach den zur Verfügung gestellten Unterlagen sind für den Ortsteil Bornheim-Hersel acht Kinderspielplätze erfasst. Bei einer Besichtigung des Ortsteiles wurden jedoch nur vier dieser Anlagen vorgefunden, allerdings auch ein anderer offenbar sehr neuer Kinderspielplatz.

➔ **Feststellung**

Auch die Strukturdaten (Anzahl und Flächen) der Grünanlagen bilden keine solide Grundlage für einen Kennzahlenvergleich mit anderen Kommunen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte ihr Grünflächenverzeichnis auf den aktuellen Stand bringen und sukzessiv fortschreiben. Dazu sollte sie die Flächen möglichst exakt und möglichst differenziert nach den jeweils erforderlichen Pflegeleistungen erfassen. Dabei bietet es sich an, sich an die in der Vorabdatei dargestellten Differenzierung orientieren.

**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 Bornheim 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 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.

**Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement**

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

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spielplätze	Straßenbegleitgrün
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	0	0	0	0
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	36	12	12	12
Optimalwert	279	93	93	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>13</b>

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

### Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Bornheim erzielt mit dem o. g. Erfüllungsgrad von 13 Prozent ein sehr niedriges Ergebnis. Dies zeigt, dass sie bei der Steuerung ihrer Grünflächen noch umfassendes Optimierungspotenzial hat.
- Wie viele andere Kommunen verfügt auch die Stadt Bornheim nicht über einen vollständigen Überblick über ihre Grünflächen. Besonders auffällig ist, dass auch Informationen zur Lage der Grünflächen (z.B. einzelner Park- und Gartenanlagen) nicht bereitgestellt werden konnten. Mit der Aktualisierung ihres Grünflächenverzeichnisses sollte die Stadt Bornheim auch Hinweise zur Lagebezeichnung der Flächen im Stadtgebiet aufnehmen.
- Die Aufgaben im Zusammenhang mit den kommunalen Grünflächen sind in Bornheim weitgehend im Geschäftsbereich 6.3 Hochbau und Immobilienmanagement zusammengefasst. Im Haushalt sind diese im Produkt 1.01.14 Liegenschaften abgebildet.
- Die Stadt Bornheim verfügt bislang noch nicht über ein Freiflächenentwicklungskonzept bzw. Informationen zur Bürgerzufriedenheit. In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist darzulegen, welche strategischen Ziele die Stadt verfolgt. Dies könnten z.B. eine Kostensenkung um x Prozent aufgrund der bestehenden Haushaltslage, der Wert- und Substanzerhalt des Vermögens oder die Verbesserung des Klimaschutzes sein. 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 2014 sind zwar inzwischen strategische und operative Ziele zur Steuerung der kommunalen Grünflächen beschrieben. Diese sind aber eher unbestimmt und ausschließlich inputorientiert und nicht messbar. Weitere Zielvorgaben wurden bislang nicht formuliert. Die Stadt Bornheim 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 Einteilung der Grünflächen in verschiedene Pflegeklassen, in denen die Art der Bepflanzung und die damit zusammenhängenden Pflegeintensitäten festgelegt werden.

- Die Stadt Bornheim arbeitet bei den Grünflächen mit dem Geoinformationssystem ESRI sowie dem FM-Programm der Fa. IMS Gesellschaft für Informations- und Managementsysteme mbH. In diesem Programm wurden in 2009/2010 umfassende Datensätze erfasst. Die Daten wurden danach nicht weiter gepflegt, so dass die Datensätze nicht mehr auf aktuellem Stand sind. Insoweit wird auf die Empfehlungen im Abschnitt Datenlage verwiesen.
- Die von der Stadt Bornheim vorgegebenen Standards orientieren sich grundsätzlich an den einschlägigen DIN, bei Maßnahmen zur Verkehrssicherung zusätzlich an den gesetzlichen Vorschriften. Konkretere Pflegehäufigkeiten oder –intervalle sind nicht festgelegt. In der Praxis sind die Pflegestandards inzwischen – der aktuellen Haushaltslage geschuldet - auf die Maßnahmen zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht zurückführt.
- Bei der Stadt Bornheim ist weder für die klassischen Grünflächen noch für die Spiel- und Bolzplätze eine Kostenrechnung vorhanden. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung sollte die Stadt Bornheim auf der Auftraggeberseite eine Kostenrechnung aufbauen. Dazu ist zunächst eine Konkretisierung der Leistungen (siehe Abschnitt Datenlage) sowie die Definition Auftraggeber bezogener Kostenstellen und Kostenträger notwendig. In der Kostenrechnung sind die betriebsbedingten Kosten vollständig zu erfassen und verursachungsgerecht auf die Kostenstellen zu verteilen. Neben den Personal- und Sachkosten sowie Gemeinkosten sind insbesondere die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen sowie Kosten für interne Leistungsverrechnungen einzubeziehen. Die Kostenträgerrechnung dient zur Preisfindung je Leistungseinheit (z.B. Aufwendungen je m<sup>2</sup> Rasenschnitt, Aufwendungen je m<sup>2</sup> Beetfläche, Aufwendungen je lfd. Meter Bankettpflege usw.). Ziel sollte es sein, zu ermitteln, bei welchen Aufgaben die Aufgabenerledigung durch den SBB wirtschaftlich ist und welche Leistungen in den Wettbewerb gestellt werden sollten.
- Infolge der fehlenden Kostenrechnung ist es auch nicht möglich, steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden und die Leistungen des SBB einem Wirtschaftlichkeitsvergleich mit dem privaten Wettbewerb auszusetzen. Die Stadt Bornheim sollte steuerungsrelevante Kennzahlen bilden. Als solche kommen die im voranstehenden Abschnitt genannten Kennzahlen. in Betracht. Die Kennzahlen sollten mindestens jährlich (soweit möglich auch unterjährig) ausgewertet werden, um Negativentwicklungen frühzeitig mit gezielten Gegensteuerungsmaßnahmen begegnen zu können.
- Zwischen der Stadt Bornheim und dem SBB besteht zwar ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis in weitesten Sinne; dies ist allerdings in keiner Weise mit dem gegenüber Unternehmen am freien Markt vergleichbar. Ein solches setzt insbesondere exakte Beschreibungen der zu erbringenden Leistungen voraus (siehe Abschnitt Datenlage).
- Darüber hinaus lassen die derzeitigen Vergütungsvereinbarungen keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu. So fehlen Erkenntnisse darüber, ob und inwieweit die an die AÖR geleistete Vergütung in den einzelnen Aufgabenfeldern auskömmlich ist bzw. ob und inwieweit eine Quersubventionierung aus anderen Aufgabenfeldern der SBB erfolgt. Im Ergebnis stehen den erbrachten Leistungen keine verursachungsgerecht entstehenden Aufwendungen gegenüber. Infolgedessen kann nicht beziffert werden, welcher Anteil der

Pauschalvergütung z.B. auf die Pflege von Rasenflächen oder Sträucher und Gehölze entfällt. Hierzu wird auf die Ausführungen zur Datenlage verwiesen.

## 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.

### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	589	113	1.631	515	372	467	565	16
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	78,4	48,2	88,6	77,8	77,0	80,1	84,9	15
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m <sup>2</sup>	1.332	295	7.814	2.479	1.362	1.770	2.630	15
<b>Kommunale Grünflächen</b>								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,5	0,5	34,4	6,2	1,6	2,5	6,6	13
Kommunale Grünfläche je Einwohner in m <sup>2</sup>	43	6	3.030	305	38	48	106	13

Die Stadt Bornheim zählt mit 48.670 Einwohnern (Stand 31.12.2012 lt. IT-NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 83 km<sup>2</sup>. Die Stadt Bornheim weist einwohnerbezogen bei einer überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte eher geringe Erholungs- und Grünflächen insgesamt und ebenfalls eher geringe kommunale Grünflächen auf. Bezogen auf die Gesamtgröße des Stadtgebietes ergeben sich dagegen durchschnittliche Grünflächen.

Die nachfolgenden Ausführungen und Kennzahlen stehen unter dem Vorbehalt der begrenzten Belastbarkeit der zur Verfügung gestellten Struktur- und Finanzdaten.

### 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

<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

bleiben land- und forstwirtschaftlich genutzt Flächen sowie so genannte weitere Parkanlagen (z.B. Kurparks, Botanische Gärten).

## Strukturen

Die Stadt Bornheim pflegt und unterhält aktuell 57 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 27.922 m<sup>2</sup>. 16 Anlagen sind kleiner als 100 m<sup>2</sup>, alle anderen Anlagen liegen zwischen 101 und 5.000 m<sup>2</sup>.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass größere Flächen zum einen durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten sind und zum anderen aber auch einen besseren Naherholungswert bieten.

Der Großteil der Flächen (44 Prozent) in den Park- und Gartenanlagen der Stadt Bornheim sind Rasenflächen. Weitere 24 Prozent entfallen auf Flächen mit Sträuchern und Gehölzen und 19 Prozent auf Sukzessionsflächen. Allerdings gibt es auch noch rund 2.500 m<sup>2</sup> (pflegeintensive) Beetflächen, teilweise mit Wechselbepflanzung.

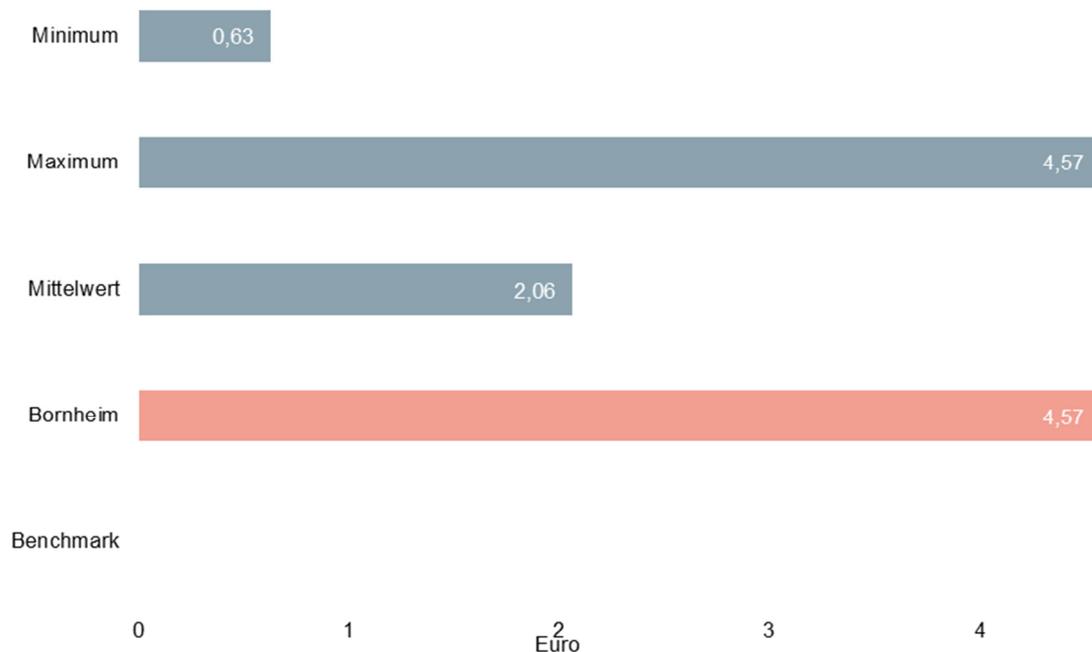
## Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	0,57	0,26	19,66	3,67	1,34	2,15	3,95	15
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup>	490	490	21.158	5.872	2.214	4.941	7.331	15

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung konnte bei der Prüfung der Grünflächen aufgrund der Datenlage in Bornheim insgesamt nicht realisiert werden. Die nachfolgende Darstellung der Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen im interkommunalen Vergleich dient insoweit nur der Orientierung:

## Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> im interkommunalen Vergleich 2012



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

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,57	0,63	4,57	2,06	1,13	1,90	2,44	8

Eine Ursache der hohen Aufwendungen ist in Bornheim der hohe Personalaufwand für die Verwaltung der Grünflächen in Park- und Gartenanlagen. Dieser liegt in Bornheim mit 1,64 Euro je m<sup>2</sup> rund vier Mal so hoch wie beim Durchschnitt der Vergleichskommunen. Aber auch bei einer entsprechenden Bereinigung um die Differenz zum Mittelwert der Personalaufwendungen ergibt sich noch ein Gesamtaufwand von rund 3,40 Euro je m<sup>2</sup>.

Da bei der Stadt Bornheim für Park- und Gartenanlagen weder Fremdaufwendungen für Ingenieurleistungen noch Abschreibungen entstanden sind, verbleibt als weitere Ursache die an den SBB entrichtete Pauschalvergütung für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen. Insoweit wird auf die Empfehlungen auf den Seiten 4 und 6 dieses Teilberichtes verwiesen.

Grundsätzlich lassen hohe Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> auf einen recht hohen Standard schließen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Struktur der Park- und Gartenanlagen als auch für den Pflegestandard.

Bei der Betrachtung der Flächenaufteilung der Park- und Gartenanlagen zeigt sich, dass in Bornheim gegenüber den Vergleichskommunen größere Flächen mit Beeten/Wechselbepflanzungen vorhanden sind. Diese Flächen erfordern regelmäßig deutlich höhere Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen je m<sup>2</sup> als z.B. Rasenflächen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte ihre Park- und Gartenanlagen im Hinblick auf die Flächenaufteilung untersuchen und pflegeintensive Flächen in pflegeärmere Flächen umwandeln. Dies gilt insbesondere für die Beete mit Wechselbepflanzungen.

Die Beurteilung des Pflegestandards war leider mangels notwendiger Hintergrundinformationen nicht möglich. Dies gilt gleichermaßen für die Frage, ob und inwieweit bestimmte Flächentypen die Gesamtaufwendungen prägen bzw. verteuern. Die Beantwortung dieser Fragen erfordert eine Differenzierung der Gesamtaufwendungen z.B. nach

- Aufwendungen für die Rasenpflege,
- Aufwendungen für Strauch- und Gehölzpflege,
- Aufwendungen für Baumpflege und
- Aufwendungen für Beete/Wechselbepflanzungen.

## Potenziale

Für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen wird eine Festlegung des Benchmarks erst im ersten Quartal 2014 erfolgen. Die aus dem Benchmark abgeleiteten Potenziale wird die GPA NRW der Stadt Bornheim zukommen lassen.

## Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Stadt Bornheim weist eher geringe kommunale Grünflächen je Einwohner auf. Davon entfallen beachtliche Anteile auf pflegeintensive Flächen wie Beete/Wechselbepflanzung (rund neun Prozent). Die Stadt Bornheim sollte dies überprüfen und pflegeintensive in pflegeärmere Flächen umwandeln.
- Bornheim erzielt den Maximalwert bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen. Eine Aufschlüsselung der Aufwendungen nach einzelnen Pflegeleistungen ist nicht möglich. Ursache für die hohen Aufwendungen könnten neben den Strukturen (viele pflegeintensive Flächen) auch hohe Pflegestandards sein. Dies ist – zumindest nach der Papierform (Schwerpunkt: Verkehrssicherheit) – aber eher zu verneinen.
- Eine zielorientierte Steuerung erfolgt bislang nicht. Dazu muss die Stadt Bornheim in einem ersten Schritt die Strukturdaten überarbeiten und aktualisieren. Im zweiten Schritt sind die Leistungsbeschreibungen und –verzeichnisse anzupassen. Dabei sollten die Strukturen aufeinander abgestimmt sein. Sodann sind eine Kostenrechnung aufzubauen

und steuerungsrelevante Kennzahlen zu definieren. Diese sind mindestens jährlich auszuwerten. Bei Negativentwicklungen sind Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Park- und Gartenanlagen“ der Stadt Bornheim mit dem Index 1 bewertet.

## Spiel- und Bolzplätze

Im Fokus stehen die kommunalen Spiel- und Bolzplätze (ohne Spiel- und Bolzplätze an öffentlichen Einrichtungen wie z.B. Schulen und Kindertageseinrichtungen).

### Strukturen

Die Stadt Bornheim unterhält nach ihren Angaben aktuell 49 Spielplätze und 5 Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 56.360 m<sup>2</sup>. Auf diesen Spielanlagen befinden sich 255 Spielgeräte.

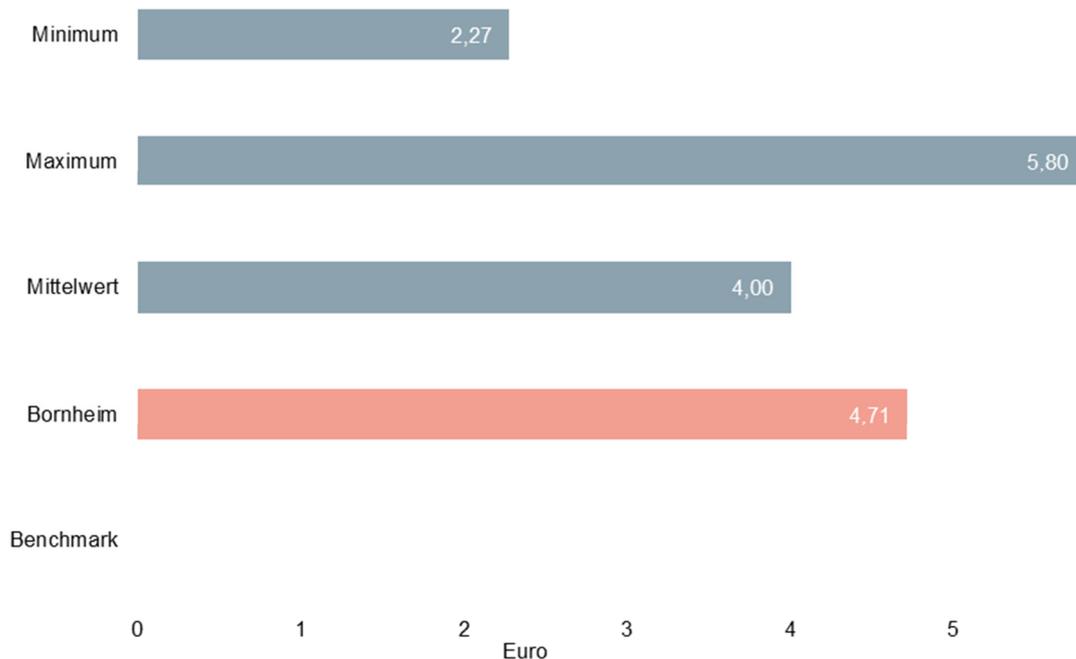
### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m <sup>2</sup>	1,16	0,97	4,08	2,10	1,41	2,07	2,55	15
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	6,70	5,36	21,96	12,01	8,49	11,73	14,32	15
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW	1,11	0,69	2,77	1,48	1,09	1,30	1,89	15
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	6,42	3,79	16,20	8,53	6,44	7,31	11,16	15
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	6,18	1,58	11,54	5,34	3,20	3,91	7,67	14

Die Bevölkerungsprognosen zur Gesamteinwohnerzahl zeigen für Bornheim im Gegensatz zu vielen anderen Städten einen positiven Trend. Dies gilt allerdings nicht für die Einwohner bis 18 Jahre. Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner in Bornheim zwar insgesamt um rund 3,7 Prozent steigen; die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren erfährt allerdings einen Rückgang um rund 12 Prozent. Damit werden sich die ersten vier Kennzahlen bei gleich bleibendem Angebot erhöhen. Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre steigt auf 7,64 m<sup>2</sup>, die Zahl auf 7,32 Spielplätze. Diese Entwicklung ist auch bei der zukünftigen Gestaltung und Struktur der Spielanlagen zu berücksichtigen.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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



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

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,71	2,27	5,80	4,00	3,24	4,25	4,60	11

Auch hierfür gilt, dass die Kennzahlen aufgrund der geringen Belastbarkeit der erfassten Aufwendungen nur zur Orientierung dienen. Die überdurchschnittlichen Aufwendungen deuten zunächst ebenfalls auf einen hohen Standard hin.

Bei einer Besichtigung der Kinderspielplätze im Ortsteil bestätigte sich dies nicht. So wiesen die Spielplätze dort aufgrund ihrer Struktur und Ausstattung weder ein erhöhtes Pflegeerfordernis noch einen überdurchschnittlichen Pflegezustand auf. Auf den älteren Spielplätzen waren jeweils zwei bis vier Großspielgeräte vorhanden; die Fallschutzflächen bestanden dort überall aus einer Sandfüllung. Der Bewuchs umfasste Rasenflächen, wenige Bäume und eine eher geringe Anzahl an Gehölzen. Teilweise waren die Spielplätze mit Hecken begrenzt. Zur Ausstattung gehörten auch jeweils ein bis drei Bänke.

Die Spielgeräte bestehen aus Holz, aus 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 Bornheim sollte sowohl bei der Auswahl der Bauweise bzw. des Material der Spielgeräte als auch bei der Auswahl der Geräteanbieter den Folgeaufwand berücksichtigen.

Die Besichtigung des neuen Spielplatzes in Hersel hat gezeigt, dass auch hier Spielgeräte sehr unterschiedlicher Beschaffenheit eingesetzt sind. Auch die Fallschutzflächen bestanden aus unterschiedlichen Materialien. Zudem ist der Spielplatz an hängigem Gelände und mit einer größeren Gehölzfläche angelegt; beides führt bei der Pflege zu einem höheren Aufwand.

→ **Empfehlung**

Bei der Anlegung neuer Spielplätze sollte die Stadt Bornheim auch den späteren Pflegeaufwand berücksichtigen.

Grundsätzlich lässt sich auch feststellen, dass kleinere Spielplätze höhere Kosten je m<sup>2</sup> verursachen als größere Anlagen. In Bornheim liegt die durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze bei 1.044 m<sup>2</sup>. Damit positioniert sie sich unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen von rund 1.400 m<sup>2</sup>. In Bornheim liegen rund 15 Prozent der Spielanlagen unter 200 m<sup>2</sup>, rund 65 Prozent zwischen 200 und 1.000 m<sup>2</sup> und rund 20 Prozent über 1.000 m<sup>2</sup>. Die Prüfung hat allerdings gezeigt, dass im Ortsteil Hersel drei Anlagen unter 300 m<sup>2</sup> inzwischen bereits aufgegeben wurden. Insoweit entspricht auch die zuvor genannte Kennzahl nicht mehr der aktuellen Situation.

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

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

## Potenziale

Für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen wird eine Festlegung des Benchmarks erst im ersten Quartal 2014 erfolgen. Die aus dem Benchmark abgeleiteten Potenziale wird die GPA NRW der Stadt Bornheim zukommen lassen.

## Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Anzahl und Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegt in Bornheim auf unterdurchschnittlichem Niveau. Die durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze ist ebenfalls eher niedrig.
- Bornheim weist überdurchschnittliche Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze auf. Mangels einer Aufschlüsselung nach einzelnen Pflegeleistungen konnten die Ursachen nicht ermittelt werden. Die stichprobenhafte Besichtigung der Anlagen im Ortsteil Hersel zeigt keine Auffälligkeiten.
- Eine zielorientierte Steuerung erfolgt bislang nicht. Zur Steuerungsoptimierung gelten analog die entsprechenden Hinweise und Empfehlungen zu den Park- und Gartenanlagen.

### → KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld "Spiel- und Bolzplätze" der Stadt Bornheim mit dem Index 1 bewertet.

## 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

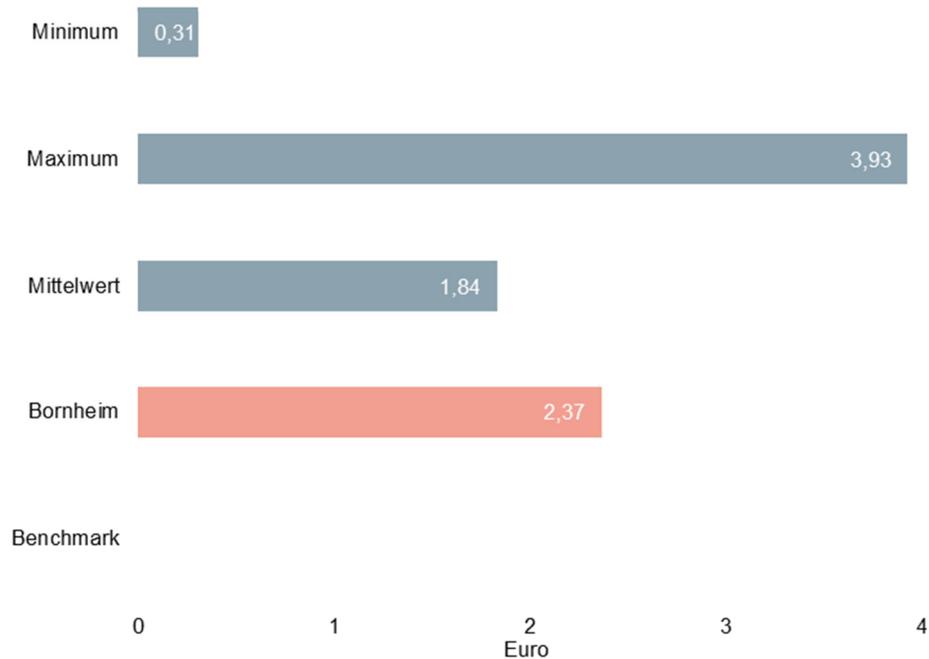
Die Fläche des Straßenbegleitgrüns umfasst in Bornheim rund 93.000 m<sup>2</sup>.

### Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m <sup>2</sup>	1,91	1,59	34,83	11,39	2,45	6,44	19,56	13

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m<sup>2</sup> im interkommunalen Vergleich 2012



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

Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,37	0,31	3,93	1,84	0,81	1,40	2,80	7

Wie bereits bei den Park- und Gartenanlagen sowie den Spiel- und Bolzplätzen dient auch hier der Kennzahlenvergleich aufgrund der mangelhaften Datenlage in Bornheim ausschließlich der Orientierung.

Bei der abgebildeten Kennzahl liegen die Einflussfaktoren in der Struktur des Straßenbegleitgrüns sowie dem Pflegestandard.

Bei der Betrachtung der Flächenaufteilung wird deutlich, dass in Bornheim die Gesamtfläche im Wesentlichen durch Sukzessionsflächen, aber auch durch Beete/Wechselbepflanzung sowie Sträucher- und Gehölzflächen bestimmt wird. Von den rund 93.000 m<sup>2</sup> entfallen nahezu 40 Prozent auf Sukzessionsflächen, 27 Prozent auf die pflegeintensiven Beete/Wechselbepflanzungen und weitere 23 Prozent auf Sträucher- und Gehölzflächen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bornheim sollte ihr Straßenbegleitgrün im Hinblick auf die Flächenaufteilung untersuchen und pflegeintensive Flächen in pflegeärmere Flächen umwandeln. Dies gilt insbesondere für die Beete mit Wechselbepflanzungen.

Eine realistische Beurteilung des Pflegestandards scheidet mangels Detailinformationen auch hier aus.

Zur weiteren Analyse sind zusätzliche Informationen darüber notwendig, welche Flächentypen in Bornheim welche Aufwendungen verursachen. Hierzu wäre mindestens folgende Differenzierung erforderlich:

- Aufwendungen für die Pflege von Beeten/Wechselbepflanzungen,
- Aufwendungen für Strauch- und Gehölzpflege,
- Aufwendungen für die Baumpflege,
- Aufwendungen für die Rasenpflege.

## Potenziale

Für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen wird eine Festlegung des Benchmarks erst im ersten Quartal 2014 erfolgen. Die aus dem Benchmark abgeleiteten Potenziale wird die GPA NRW der Stadt Bornheim zukommen lassen.

## Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Stadt Bornheim weist eher niedrige Flächen an Straßenbegleitgrün je Einwohner auf. davon entfällt aber ein recht hoher Anteil auf pflegeintensive Flächen. Die Stadt Bornheim sollte dies überprüfen und pflegeintensive in pflegeärmere Flächen umwandeln.
- Bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns erreicht Bornheim ein eher überdurchschnittliches Ergebnis. Auch hier fehlen jedoch Detailinformationen, so dass eine tiefere Analyse nicht möglich ist.
- Eine zielorientierte Steuerung erfolgt bislang nicht. Zur Steuerungsoptimierung gelten analog die entsprechenden Hinweise und Empfehlungen zu den Park- und Gartenanlagen.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld "Straßenbegleitgrün" der Stadt Bornheim mit dem Index 1 bewertet.

## 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 Geschäftsbereichsleiter Sport und Kultur abgestimmten Fragenkatalogs. Im Ergebnis ist für Bornheim folgendes festzuhalten:

- Die Stadt Bornheim verfügt bereits über einen ausgezeichneten Überblick über ihren Bestand an Sportaußenanlagen. Die Daten werden jährlich fortgeschrieben und wurden zu Prüfungsbeginn in aufbereiteter Form einschließlich dazugehörigen Kartenmaterials zur Verfügung gestellt.
- Auch die zur Verfügung gestellten Belegungspläne machen deutlich, dass die Stadt Bornheim die Auslastung der Anlagen ebenfalls im Blick hat.

#### → Feststellung

Der gute Überblick über den Bestand an Sportaußenanlagen sowie über die Belegungszeiten bildet eine solide Basis für eine zielgerichtete Steuerung des Aufgabenbereiches.

- Eine Sportstättenbedarfsplanung gibt es in Bornheim bislang noch nicht. Allerdings erfolgten – unabhängig von einer Bedarfsplanung – in den vergangenen Jahren im Rahmen der Haushaltskonsolidierung bereits Umstrukturierungen. So wurden fünf Sportplätze im Rahmen eines Erbbaurechtsvertrages an die Vereine übertragen. Die Vereine haben die Tennenplätze in Kunstrasenplätze umgewandelt und erhalten hierfür einen jährlichen Betriebskostenzuschuss. Für drei weitere Anlagen wurden Nutzungs- bzw. Nutzungsüberlassungsverträge mit den nutzenden Vereinen geschlossen, die ebenfalls zu einer Entlastung des städtischen Haushalts geführt haben. Die Entlastung beläuft sich jährlich auf rund 3.000 Euro je Platz.

#### → Feststellung

Mit der Übertragung der Sportaußenanlagen auf die Vereine ist es der Stadt Bornheim gelungen, die Belastung des städtischen Haushalts zu reduzieren.

- Im Gegensatz zu den meisten anderen Kommunen gibt es in Bornheim auch Erkenntnisse über die tatsächliche Belegung der Sportplätze durch Vereine. Zwar werden – anders als bei den Sporthallen – keine Listen über die wirkliche Frequentierung ausgelegt. Allerdings gibt es mehrere Faktoren, die dafür sprechen, dass die Belegungszeiten durch die Vereine auch weitgehend ausgenutzt werden. So müssen die Vereine für die

Nutzung der (städtischen) Sportplätze Entgelte entrichten. Des Weiteren ist die Nachfrage nach Belegungszeiten sehr hoch und die Belegungspläne weisen erhebliche Doppelbelegungen auf. Bei den vereinseigenen Anlagen besteht auch Eigeninteresse der Vereine an einer Auslastung. Und schließlich werden die Plätze nach der Wahrnehmung der städtischen Mitarbeiter auch umfänglich genutzt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bornheim verfügt im Gegensatz zu den meisten anderen Kommunen auch über Erkenntnisse zur tatsächlichen Auslastung ihrer Sportplätze.

- Die Stadt Bornheim kennt das Angebot sonstiger örtliche Sportanbieter und deren Programme. Ihr liegen allerdings noch keine auf standardisierte Befragungen beruhenden Erkenntnisse über das Sportverhalten in der Bevölkerung vor. Auch Vereinsbefragungen zu den Sportaußenanlagen fanden bislang nicht statt. Für eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung sollten Informationen über das Sportverhalten der Bevölkerung und auch Beurteilungen von Vereinen zu den Sportaußenanlagen eingeholt werden. Hierzu bieten sich standardisierte, stichprobenhafte Einwohner- bzw. Vereinsbefragungen an.

**Strukturen**

Die Stadt Bornheim besitzt insgesamt zwölf Sportaußenanlagen, von denen aber inzwischen fünf per Erbbaurechtsvertrag auf die nutzenden Vereine übertragen wurden. Die Gesamtfläche der Anlagen beläuft sich auf rund 170.000 m<sup>2</sup>, von denen rund 40 Prozent inzwischen vollständig durch die Vereine bewirtschaftet werden.

**Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012**

Kennzahl	Bornheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	3,51	2,28	7,97	4,90	3,18	4,52	6,14	14
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	1,78	0,95	3,82	2,17	1,48	1,78	2,76	15

Die Kennzahlen machen deutlich, dass das Angebot an Sportaußenanlagen insgesamt und an Sportplätzen im Besonderen auf durchschnittlichem Niveau liegt.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60-75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z.B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit. Dies gilt auch für die Stadt Bornheim.

→ **Empfehlung**

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

## Erfüllungsgrad Park- und Gartenanlagen

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

## Erfüllungsgrad Spiel- und Bolzplätze

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

## Erfüllungsgrad Straßenbegleitgrün

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