

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der mittleren kreisangehörigen  
Kommunen 2013 bis  
2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Vorwort	3
→ Zusammenfassung	5
→ Finanzen	10
→ Personalwirtschaft und Demografie	18
→ Sicherheit und Ordnung	20
→ Tagesbetreuung für Kinder	23
→ Schulen	25
→ Grünflächen	29
→ Informationstechnik	33

## → Vorwort

Die GPA NRW hat im Zeitraum von Anfang 2013 bis Ende 2015 zum dritten Mal das Segment der 129 mittleren kreisangehörigen Kommunen überörtlich geprüft. Dieses umfasst Städte und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 17.270 und 57.925 (hiervon 16 Kommunen unter 25.000 Einwohnern). Nachlaufende Tätigkeiten haben sich noch bis in die erste Jahreshälfte des Jahres 2016 erstreckt.

Prüfinhalte waren Finanzen, Personalwirtschaft und Demografie, Sicherheit und Ordnung, Tagesbetreuung für Kinder, Schulen und Grünflächen. Hierbei hat die GPA NRW auch Steuerungsaspekte berücksichtigt. Kommunen, die dem Stärkungspakt unterliegen, wurden nur insoweit geprüft, als die Prüfinhalte nicht bereits Gegenstand der Beratung durch die Task Force waren. Über die untersuchten Prüfgebiete hinaus haben wir weitere Kennzahlen für das GPA-Kennzahlenset erhoben. Das aktuelle GPA-Kennzahlenset sowie die entsprechenden Handlungsmöglichkeiten können auf unserer Internetseite eingesehen werden.

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Auftrag ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen.

In einigen Prüfgebieten haben wir ein Benchmarking vorgenommen und Potenziale ausgewiesen. Als Benchmark hat die GPA NRW einen Wert definiert, der von mehreren Kommunen erreicht oder übertroffen wurde, bei denen die Aufgabenerfüllung vollständig und rechtmäßig erfolgt und das Ergebnis gezielter Steuerung ist. Monetäre Potenziale ermitteln wir auf der Grundlage dieses Benchmarks. Sie werden durch entsprechende Handlungsempfehlungen gestützt.

Die Handlungsempfehlungen ergeben sich aus der Analyse des interkommunalen Vergleichs. Ergänzend sind diese mit den strukturellen Rahmenbedingungen der Kommunen abgeglichen worden. Hierbei haben wir folgende Strukturmerkmale aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt und berücksichtigt:

- Bevölkerungsentwicklung 2012 bis 2030, im weiteren Verlauf der Prüfungen 2013 bis 2040,
- durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2008 bis 2011, im weiteren Verlauf der Prüfungen 2009 bis 2012 und 2010 bis 2013,
- Kaufkraft je Einwohner 2012 / 2013,
- Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem (auf Kreisebene) 2009 bis 2012 / 2010 bis 2013,
- SGB II-Quote 2012 / 2013<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> SGB II-Quote: Die Anzahl der im Dezember des Vergleichsjahres in Bedarfsgemeinschaften lebenden Personen wird den Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) zum 31.12. des Vergleichsjahres gegenübergestellt.

- Altenquotient 2012 / 2013<sup>2</sup> und
- Jugendquotient 2012 / 2013<sup>3</sup>.

Ergänzend wurde ein Strukturgespräch mit den Bürgermeistern geführt. In diesem Rahmen haben wir hinterfragt, inwiefern sich die ausgewiesenen Strukturmerkmale mittelbar oder unmittelbar auf die individuelle Situation der Kommune auswirken. Ebenso wurden individuelle Struktur- und Standortfaktoren aus Sicht der Kommune diskutiert. Einen umfänglichen Raum des Strukturgesprächs haben auch die individuellen Strategien der Kommune in den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern eingenommen.

Die erhobenen Daten in den Prüfgebieten beziehen sich auf die Jahre 2012 und 2013. Damit verteilt sich die Gesamtzahl der Prüfkommunen auf zwei Jahre. Soweit sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen diesen Jahren ergeben, sind in diesem Gesamtbericht die Daten aus dem Jahr 2013 dargestellt. Mit diesem Vergleichsjahr wurden auch die Einwohnerzahlen auf die Systematik des Zensus umgestellt.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhalts galten.

<sup>2</sup> Altenquotient: Die Anzahl der ab 65-jährigen Personen wird der Anzahl der 20- bis unter 65-jährigen Personen zum 31.12. des Vergleichsjahres gegenübergestellt.

<sup>3</sup> Jugendquotient: Die Anzahl der unter 20-jährigen Personen wird der Anzahl der 20- bis unter 65-jährigen Personen zum 31.12. des Vergleichsjahres gegenübergestellt.

## → Zusammenfassung

### Finanzen

- Die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 sowie 2013 wurden in mehr als 80 Prozent der Kommunen mit Jahresfehlbeträgen abgeschlossen. Der Eigenkapitalverzehr im Zeitraum 2008 bis 2013 summiert sich auf mehr als 2,3 Mrd. Euro. Im Jahresabschluss 2013 verfügten die meisten dieser Kommunen über keine Ausgleichsrücklage mehr.
- Das strukturelle Ergebnis (Ergebnis nach Bereinigung von Sondereffekten sowie Ertrags- und Aufwandsschwankungen) des Jahres 2013 liegt bei durchschnittlich minus 6,9 Mio. Euro, das tatsächliche Ergebnis beträgt im Durchschnitt minus 1,2 Mio. Euro. Damit konkurrenzfähig vor allem die gute Wirtschaftsentwicklung die mittel- bis langfristigen Konsolidierungserfordernisse.
- In den Prüfungen wurden Planungsrisiken festgestellt, die aus der nicht angepassten Fortschreibung der positiven Ertragsentwicklung resultierten. Auch auf der Aufwandsseite können schon bei einer marginalen Änderung einiger Parameter wie z.B. des Zinsniveaus Haushaltskonsolidierungskonzepte oder Haushaltssanierungspläne in Gefahr geraten.
- Der Steuerungstrend – der insbesondere die eigenen Konsolidierungserfolge darstellt – ist für alle mittleren kreisangehörigen Kommunen negativ. Seit 2008 haben sich die bereinigten Jahresergebnisse trotz des konjunkturellen Aufschwungs um durchschnittlich 3,9 Mio. Euro je Kommune verschlechtert. Die gute gesamtwirtschaftliche Lage kommt bei den Kommunen auf der Ertragsseite an, schlägt sich aber nicht korrespondierend in den Jahresergebnissen nieder.
- Die durchschnittliche Grundsteuer B-Belastung eines 4-Personen-Haushalts in den mittleren kreisangehörigen Kommunen ist von 2008 bis 2013 von 501 Euro pro Jahr auf 646 Euro gestiegen.
- Von 2008 bis 2013 hat der Transferaufwand um mehr als 31 Prozent zugenommen. Damit lässt sich diese Dynamik nicht mehr durch die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel abfedern, deren Anstieg nur 11 Prozent betrug.
- Resümierend schlägt sich die Belastung über die Kreisumlage beim Transferaufwand der mittleren kreisangehörigen Kommunen im Betrachtungszeitraum nicht so nachhaltig nieder wie bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen.
- In den Jahren 2009 bis 2011 verfügten die Kommunen im Mittel über keine Selbstfinanzierungskraft mehr. Sie waren somit nicht in der Lage, aus der laufenden Tätigkeit Finanzmittel für Tilgungen und Investitionen zu erzielen. Der Aufschwung schlägt sich erst seit 2012 in einem Liquiditätszuwachs nieder.
- Anders als bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen ist kein Abbau der Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten feststellbar. Gleichzeitig ist aber ein deutlicher Anstieg der Liquiditätskredite zu erkennen. Im Jahr 2013 erreichten diese nahezu das Niveau der In-

vestitionskredite. Noch 2008 entsprach das Volumen der Liquiditätskredite weniger als einem Drittel der Investitionskredite.

- Einige Kommunen haben Liquiditätskredite auch zur Investitionsfinanzierung aufgenommen.
- In keinem Jahr haben die Kommunen den Werteverzehr des Anlagevermögens durch Investitionen ausgeglichen. Dadurch kam es in diesem Segment zu einem Werteverzehr von rund 998 Mio. Euro.
- Die durchschnittlichen Gesamtkosten einer Kommune mit 35.000 Einwohnern (Mittelwert) für ihren Gebäudebestand belaufen sich auf rund 12,7 Mio. Euro pro Jahr (mittlere Gebäudegesamtfläche von rund 127.000 m<sup>2</sup> multipliziert mit Vollkosten in Höhe von 100 Euro je m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche).
- Oftmals war festzustellen, dass die kommunale Neugliederung in den neunzehnhundert-siebziger Jahren sich auch heute noch in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser, Sportanlagen oder Dorfgemeinschaftshäusern widerspiegelt. Damit kann ein Zusammenhang zur Anzahl der Ortsteile unterstellt werden.

## Personalwirtschaft und Demografie / Sicherheit und Ordnung

- Im Vergleich der absoluten Stellen verfügt eine Stadt mit 40.000 Einwohnern gegenüber 2007 im Mittel über zwölf Stellen mehr. Die Stellendifferenz zum Minimum beträgt in 2013 ca. 45 Stellen.
- Bei den Leistungskennzahlen des Prüfgebietes „Sicherheit und Ordnung“ haben 2014 im Einwohnermeldewesen sechs Kommunen von 75 den Benchmark erreicht oder liegen darüber. Im Vergleichsjahr davor haben deutlich weniger Kommunen den Benchmark erreicht, weil sie das Personal nicht dem rückläufigem Fallaufkommen angepasst haben.
- Wesentliche Empfehlungen: Nebenstellen schließen, Verfahren zur Überprüfung ungültiger Ausweisdokumente hinterfragen, Onlinebestellung von Urkunden ermöglichen, Öffnungszeiten reduzieren.
- Im Personenstandswesen haben 16 Kommunen von 74 den Benchmark erreicht oder überschritten.
- Wesentliche Empfehlungen: Fälle im elektronischen Personenstandsregister (Ehe-, Geburtenregister) systematisch und nicht nur anlassbezogen nacherfassen, zusätzliche Aufwandsentschädigung für Eheschließungen außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten und für Trauungen außerhalb des Rathauses erheben.
- 19 Kommunen von 75 haben den Benchmark im Bereich Gewerbe- und Gaststättenwesen erreicht oder überschritten.
- Wesentliche Empfehlungen für den gesamten Bereich Sicherheit und Ordnung: über Ziele und Kennzahlen steuern, Stellenvolumen an Fallzahlen orientieren, Besucherströme messen, auf bargeldlose Gebührenkasse umstellen, elektronische Antragsbearbeitung einführen, interkommunale Zusammenarbeit anstreben.

## Tagesbetreuung für Kinder

- Die Landeszuschüsse für Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft sind geringer als für Kita-Plätze in freier Trägerschaft. Daher ist es für die Kommune unter finanziellen Gesichtspunkten zunächst ungünstiger, selbst Kita-Plätze anzubieten. Die kommunale Trägerschaft hat aber auch Vorteile, z.B. lassen sich Betreuungszeiten (25 / 35 / 45 Stunden) unmittelbar steuern. Dies kann sich mindernd auf den Fehlbetrag je Platz auswirken.
- Die Frage der Zuschussgewährung an die nichtkommunalen Träger wird in Nordrhein-Westfalen regional unterschiedlich gehandhabt: Während im Rheinland tendenziell unterschiedlich hohe oder auch teils gar keine Zuschüsse (je nach Träger und Verhandlungszeitpunkt) gezahlt werden, entspricht es in Westfalen nahezu durchgängiger Praxis, die Trägeranteile weitgehend – teilweise auch vollständig – zu übernehmen.
- Die Streubreite bei den Elternbeiträgen ist auffallend hoch. Hierbei führt eine hohe SGB II-Quote oder eine unterdurchschnittliche Kaufkraft nicht zwangsläufig dazu, dass die Elternbeiträge niedriger sind oder die Höchstgrenze bei der Einkommensstaffelung niedrig liegt: Der in diesen Kommunen oft hohe Konsolidierungsdruck lässt hier kaum Raum für eine großzügige Gestaltung der Elternbeiträge.
- Auf den Fehlbetrag pro Platz wirken daher alle Faktoren ein (Anteil kommunale Plätze, Elternbeitragsquote, freiwillige Zuschüsse an freie Träger, Versorgungsquote und Anteil 45-Stunden-Betreuung). Es zeigt sich, dass nicht automatisch die Trägerstrukturen über den Fehlbetrag je Einwohner null bis unter sechs Jahre entscheiden. Es kommt vielmehr darauf an, die auf den Fehlbetrag wirkenden Faktoren bestmöglich zu steuern.
- Wesentliche Empfehlungen: Kindergartenbedarfsplan aufstellen, zentrales Anmeldeverfahren einrichten, auf freie Träger einwirken, damit sie ihre Kita-Plätze bedarfsgerecht anbieten, U3-Betreuung bedarfsgerecht anbieten, Zuschussgewährung über individuelle Vertragsanpassungen steuern, Elternbeiträge nach Möglichkeit differenzierter staffeln und ggf. anheben, Beitragsbefreiungen prüfen und ggf. anpassen, unterschiedliche Wochenstunden bedarfsgerecht anbieten, insbesondere 45 Wochenstundenbelegungen der freien Träger überprüfen, Tagespflege bedarfsgerecht als weitere Flexibilisierung ausbauen.

## Schulen

- Haupt- und Realschulen sind in vielen Kommunen auslaufend, dort werden häufig Sekundarschulen oder Gesamtschulen als Alternative gegründet oder befinden sich in Gründung. Es ist eine nachhaltige und flächendeckende Veränderung in der Struktur der weiterführenden Schulen erkennbar.
- Vor allem Kommunen mit einer Vielzahl von Ortsteilen lassen oft keine Bestrebungen erkennen, deutliche Flächenüberhänge, die aktuell oder perspektivisch ganze Schulstandorte betreffen, aufzugeben oder anders zu nutzen. Dies betrifft teils auch Kommunen mit kompaktem Stadtgebiet oder einer nur geringen Entfernung zwischen den einzelnen Grundschulstandorten.

- Bezogen auf alle Schulformen muss eine am Mittelwert liegende Kommune verglichen mit den Kommunen, die den Benchmarkwert erreichen, 270.000 Euro jährlich mehr für die Flächenbewirtschaftung aufwenden.
- Zurzeit werden Schulflächen – insbesondere Turnhallen – zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt, so dass sich die Frage der Aufgabe oder Verwertung der Fläche in einigen Kommunen aktuell nicht stellt.
- Wesentliche Empfehlungen: aktuelle Schulentwicklungsplanung mit Prognosen für die Folgejahre vorhalten, Schulstandorte aufgeben oder verlagern, Folgenutzungen für gesamte Gebäude oder Teilflächen finden bzw. vermarkten, Nebennutzungen in Schulgebäuden ansiedeln, Turnhallen schließen, wirtschaftliches Eigentum an Vereine übertragen, kostendeckende Nutzungsentgelte für die Turnhallennutzung erheben.

## Grünflächen

- Bei der Datenlieferung im Prüfgebiet „Grünflächen“ waren die Abgrenzungen der einzelnen Nutzungsarten (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Straßenbegleitgrün) oftmals problematisch. In der Folge wurden teilweise keine oder nur unvollständige Flächendaten ohne detaillierte Aufteilung, auch bezogen auf Vegetationsarten (Fläche Rasen, Anzahl Bäume, Fläche Sträucher etc.) geliefert. Gleiches gilt für die Aufwendungen in der Unterhaltung und Pflege. Auch hier konnten detaillierte Aufwendungen häufig nicht geliefert werden.
- Bei den Park- und Gartenanlagen haben die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege pro m<sup>2</sup> eine Bandbreite von 0,34 bis 4,37 Euro.
- Bei den Spiel- und Bolzplätzen liegen die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege pro m<sup>2</sup> zwischen 1,21 und 6,31 Euro. Die Datenlage war hier erkennbar besser als bei Park- und Gartenanlagen. Allerdings konnten auch hier teilweise nur Gesamtaufwendungen geliefert werden und keine weitere Untergliederung in einzelne Pflegeleistungen (z.B. Aufwendungen für Spielgeräte, Wartung der Geräte). Dies ist aber für eine differenzierte Steuerung einzelner Leistungen erforderlich.
- Die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns pro m<sup>2</sup> liegen zwischen 0,25 und 4,04 Euro.
- Für alle drei Nutzungsarten gilt: Auch wenn eine Kommune sehr günstig in der Bewirtschaftung je m<sup>2</sup> ist bzw. deutlich unter dem Benchmark liegt, so kann der Gesamtaufwand dennoch hoch sein, wenn sie über deutlich mehr Fläche verfügt als die Vergleichskommunen. Damit lässt sich der Aufwand insgesamt nur günstig steuern, wenn der Leistungspreis, aber auch die Fläche am Bedarf ausgerichtet ist.
- Bei den Sportaußenanlagen haben wir zwar in vielen Kommunen eine unterdurchschnittliche Fläche je Einwohner (Mittelwert 5,05 m<sup>2</sup>) angetroffen und trotzdem eine Auslastung der Anlagen von nur ca. 50 Prozent oder weniger ermittelt. Die nicht ausreichende Auslastung ist kritisch zu betrachten. Die Kommune muss hier steuernd einwirken, z.B. Anlagen schließen.



- Wesentliche Empfehlungen: Aufwendungen detaillierter erfassen, Pflegestandards reduzieren, Kleinstflächen zurückbauen / aufgeben, Umwandlung von Flächen, Einwohnern Pflegepatenschaften anbieten, regelmäßig die erforderlichen Kontrollen der Spielgeräte durchführen, Spielplatzbedarfsplan aufstellen.

## Informationstechnik

- Die IT-Landschaft bei den mittleren kreisangehörigen Städten ist sehr heterogen. Vielfach können IT-Leistungen kostengünstig, bedarfsgerecht und sicher bereitgestellt werden. Trotzdem bestehen noch erhebliche Potenziale, Kosten zu reduzieren, organisatorische Grundlagen zu verbessern und die Sicherheit zu erhöhen.
- Entscheidende Faktoren sind die Wahl eines geeigneten Betriebsmodells sowie effektive Möglichkeiten, mit denen von Seiten einer Kommune auf Auswahl und Bereitstellung der notwendigen IT-Dienstleistungen eingewirkt werden kann.
- Dazu sollte ein Mitglied des Verwaltungsvorstands die strategische Ausrichtung der IT verantworten und über die für die Steuerung erforderlichen Informationen verfügen. Darauf basierend können gewünschte IT-Servicequalitäten definiert werden. Verbindliche Vorgaben sollten auch Aspekte des IT-Sicherheitsmanagements, der Notfallvorsorge sowie die Ausgestaltung der eigenen Infrastrukturräume umfassen.
- Zur Steuerung der IT sollten verwaltungsweit sämtliche IT-Kosten erfasst werden und auswertbar sein. Kosten von Dienstleistern sollten so transparent sein, dass nachvollziehbar ist, für welche IT-Leistungen im Einzelnen welche Kosten anfallen. Gleiches gilt, wenn selber IT-Leistungen für Dritte erbracht werden. Solche Leistungserbringungen sollten regelmäßig unter kostendeckenden Gesichtspunkten transparent und nach einheitlichen Maßstäben kalkuliert werden.

## ➔ Finanzen

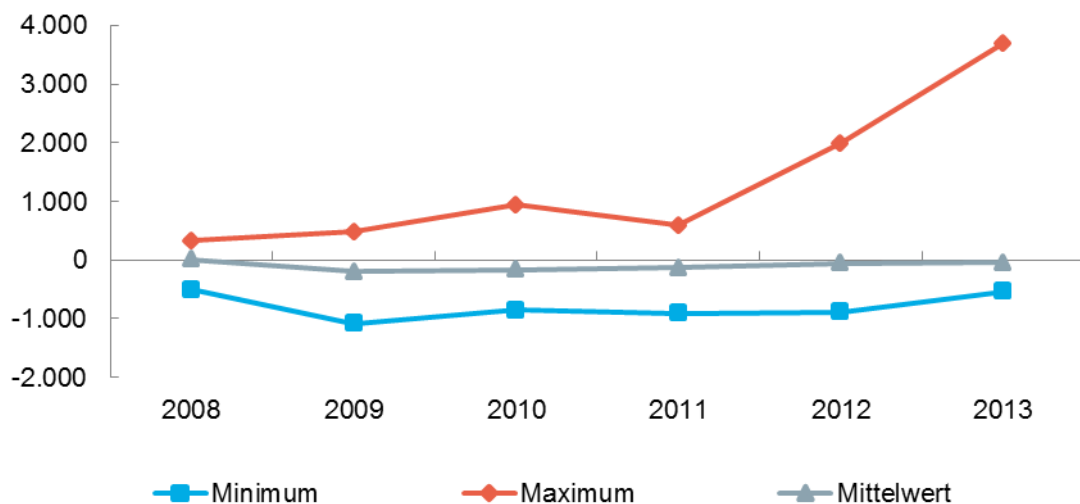
Der inhaltliche und methodische Schwerpunkt der Finanzprüfung lag in der Analyse der strukturellen haushaltswirtschaftlichen Situation sowie der Identifikation von Risiken und Belastungen für die zukünftige Haushaltswirtschaft. Hierzu wurden die Bilanz-, Ergebnis- und Finanzdaten der jeweils prüffähigen Jahre näher analysiert.

Wesentliche Einflussfaktoren auf die Ertrags-, Vermögens-, Schulden- und Finanzlage wie bspw. Sondereffekten hat die GPA NRW dabei ebenso wie Rechtmäßigkeitsaspekte in die Analyse einbezogen. Daneben haben wir das Gebäudeportfolio betrachtet, das durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet ist und hohe Folgekosten verursacht.

Zur Identifizierung von Konsolidierungspotenzialen hat die GPA NRW erstmalig die kommunalen Abgaben hinsichtlich der wirtschaftlichen Möglichkeiten des Beitragsrechts näher betrachtet.

### Jahresergebnisse und strukturelle Haushaltssituation

#### Jahresergebnisse je Einwohner in Euro



- Bei den Jahresabschlüssen hinken viele Kommunen hinterher. Das bedeutet, dass in diesen Kommunen keine exakte Übersicht über die Haushaltslage gegeben ist. Auch bei der Aufstellung des ersten Gesamtabschlusses waren viele Städte ihrer Verpflichtung zum Prüfzeitpunkt noch nicht nachgekommen. Insofern ist eine finanzwirtschaftliche Steuerung des „Konzerns“ Stadt erschwert.
- Mit Ausnahme des Jahres 2008 war der Mittelwert der Kennzahl „Jahresergebnis je Einwohner“ negativ. Insbesondere die Haushaltsjahre 2009 bis 2011 sowie 2013 wurden in mehr als 80 Prozent der Kommunen mit Jahresfehlbeträgen abgeschlossen. Dies bedeu-

tete einen erheblichen Eigenkapitalverzehr, der sich für die geprüften Kommunen im Zeitraum 2008 bis 2013 auf mehr als 2,3 Mrd. Euro summierte. Im Jahresabschluss 2013 verfügten die meisten dieser Kommunen über keine Ausgleichsrücklage mehr.

- Auch bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen bestätigt sich die bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen gewonnene Erkenntnis, dass 2009 ein schlechtes Jahr für die Kommunen war. Während sich danach das Ergebnis der mittleren kreisangehörigen Kommunen infolge der konjunkturellen Entwicklung auf ein Minus von 49 Euro pro Einwohner im Betrachtungsjahr 2013 verbesserte, lag das Ergebnis der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit minus 200 Euro pro Einwohner deutlich darunter. Damit erhärtet sich der Eindruck, dass die mittleren kreisangehörigen Kommunen im Vergleich zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen aufgrund ihrer Struktur tendenziell weniger Probleme haben, einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.
- Die strukturellen Jahresergebnisse, die die GPA NRW unter Außerachtlassung von Sondereffekten und Ertragsschwankungen ermittelt hat, zeigen, dass der strukturelle Konsolidierungsbedarf in der Regel höher ist, als es die Jahresergebnisse vermuten lassen.
- Das strukturelle Ergebnis des Jahres 2013 liegt bei durchschnittlich minus 6,9 Mio. Euro, das tatsächliche Ergebnis beträgt im Durchschnitt minus 1,2 Mio. Euro. Der Unterschied begründet sich durch ein gegenüber den Vorjahren gestiegenes Steueraufkommen und hohe Schlüsselzuweisungen sowie eine relativ stabile Entwicklung der Kreisumlage.

## Risiken

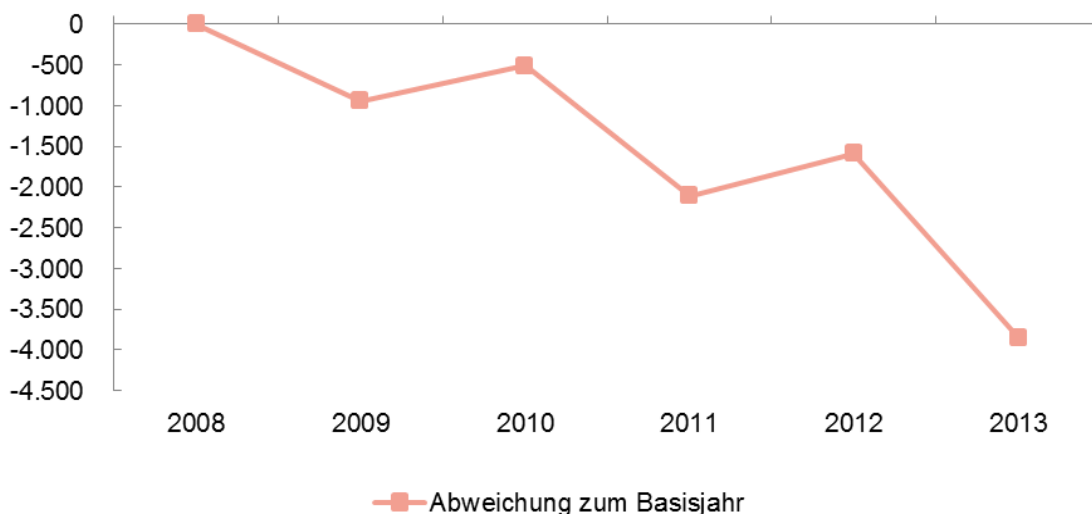
- Im Rahmen der Prüfungen war es Absicht der GPA NRW, die Kommunen für den Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken als Teil der Haushaltssteuerung zu sensibilisieren. Hierzu wurde in der Regel empfohlen, eigene Risikoanalysen zu erstellen, fortzuführen und bei der Haushaltskonsolidierung zu berücksichtigen.
- In den Prüfungen wurden Planungsrisiken festgestellt, die aus der nicht angepassten Fortschreibung der positiven Ertragsentwicklung resultieren. Auch auf der Aufwandsseite können schon bei einer marginalen Änderung einiger Parameter wie z.B. des Zinsniveaus Haushaltskonsolidierungskonzepte oder Haushaltssanierungspläne in Gefahr geraten.
- Zusätzliche Planungsrisiken hat die GPA NRW festgestellt, wenn die Kommunen Plandaten verwendeten, die sich nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungs- oder Ist-Werte, Umsetzungskonzepte oder sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. Dies war oft bei der Planung der Personalaufwendungen der Fall. Hier wurden z.B. die Orientierungsdaten des Landes angewendet, ohne gleichzeitig konzeptionell den Aufgaben- und damit Personalbestand anzupassen.

## Haushaltskonsolidierung

### Kommunaler Steuerungstrend

Unter Bereinigung der Jahresergebnisse um wenig beeinflussbare Aufwands- und Ertragsarten (wie bspw. Gewerbesteuer, Kreisumlage, Sondereffekte) macht die nachfolgende Grafik die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich. Wir bezeichnen das als kommunalen Steuerungstrend.

#### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



- Der Steuerungstrend für alle geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen ist negativ. Seit 2008 haben sich die bereinigten Jahresergebnisse um durchschnittlich 3,9 Mio. Euro je Kommune verschlechtert.
- Diese zunehmende Abweichung ist nicht nur managementbedingt. Die Ursachen liegen auch in steigenden Transferaufwendungen (Sozialtransferleistungen), zunehmenden Personalaufwendungen (inkl. Tarif- und Besoldungserhöhungen) und steigenden Sach- und Dienstleistungen (inkl. allgemeiner Preissteigerungen).

### Empfehlungen im Bereich Beiträge / Gebühren

- Die Anteile der Beitragspflichtigen sollten sowohl bei den Straßenbaubeiträgen als auch bei den Anliegerbeiträgen an den Höchstsätzen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes ausgerichtet werden.
- Insbesondere sollten Kommunen im Stärkungspakt mit vergleichsweise hohen Hebesätzen bei der Grundsteuer B den Grundsatz beachten, dass Steuern gegenüber Gebühren und Beiträgen erst nachrangig zu erheben bzw. anzuheben sind.
- Straßenbaubeiträge sollten auch von Anliegern der Wirtschaftswege erhoben werden.

- Gebühren sollten auf Basis der Abschreibungen nach Wiederbeschaffungszeitwerten kalkuliert werden.
- Im Friedhofswesen sollte Kostendeckung durch Veränderung der Kostenstrukturen (z.B. durch Verkleinerung von Flächen, Auslaufenlassen dezentraler Friedhöfe, Aufgabe wenig genutzter Gebäude, Umgestaltung von Grünflächen, Reduzierung von Pflegestandards, neue Bestattungsformen etc.) angestrebt werden.

## Gebäudeportfolio

- Erstmals hat die GPA NRW differenziert nach Nutzungsarten die Flächen des gesamten Gebäudeportfolios der mittleren kreisangehörigen Kommunen ermittelt. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung – insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen.

### Bruttogrundfläche (BGF) je Nutzungsart in m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert
Schulen	1.221	2.535	1.925
Jugend	13	370	173
Sport und Freizeit	36	885	233
Verwaltung	141	421	254
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	313	143
Kultur	27	783	242
Soziales	16	746	127
sonstige Nutzungen	80	1.688	538
<b>Gesamtfläche*</b>	<b>2.655</b>	<b>5.251</b>	<b>3.637</b>

\*) Minimum-, Maximum- und Mittelwerte der Gesamtflächen der Kommunen, daher besteht eine Abweichung zu der Summe der Einzelflächen je Nutzungsart

- Die durchschnittlichen Gesamtkosten einer Kommune mit 35.000 Einwohnern (Mittelwert) für ihren Gebäudebestand belaufen sich auf rund 12,7 Mio. Euro pro Jahr (mittlere Gebäudegesamtfläche von rund 127.000 m<sup>2</sup> multipliziert mit Vollkosten in Höhe von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF).
- Es lässt sich keine Korrelation von Gebäudefläche zu Gemeindefläche nachweisen, vielmehr ist die Gemeindestruktur eher maßgeblich für den Gebäudebestand.
- Oftmals war festzustellen, dass die kommunale Neugliederung in den neunzehnhundert-siebziger Jahren sich auch heute noch in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser, Sportaußenanlagen oder Dorfgemeinschaftshäusern widerspiegelt. Damit kann ein Zusammenhang zur Anzahl der Ortsteile unterstellt werden.

## Wesentliche Nutzungsarten mit Erläuterungen

- Die **Schulen** inklusive der Schulturnhallen stellten mit 53 Prozent der Gesamtfläche die flächenmäßig bedeutendste Nutzungsart im kommunalen Gebäudebestand.
- Das kommunale Angebot im Bereich **Sport und Freizeit** (sechs Prozent) beinhaltet in der Regel die Turn- und Sporthallen ohne Schulnutzung, Hallenbäder, Sportplatzgebäude und Vereinshäuser. Hierunter fallen auch Hallenbäder mit zum Teil hohen Zuschussbedarfen. Auch in Kommunen mit hohem Konsolidierungsdruck sind hier kaum Anstrengungen zur Kostenreduzierung erkennbar.
- Insbesondere im Bereich der Flächenvorhaltung und Bewirtschaftung haben wir dem Umstand der Unterbringungsnotwendigkeit von Flüchtlingen in besonderer Weise Rechnung getragen und die Unwägbarkeiten der Entwicklung mit in unsere Analysen einbezogen. Daher gehen unsere Betrachtungen auch nur dahin, ob die Gebäudeflächen ggf. für die bestimmte Nutzung dem Grunde und der Höhe nach weiter benötigt werden.

## Ertragslage

- Das Ertragsaufkommen je Einwohner war im Jahr 2009 am geringsten. Der seitdem festzustellende Anstieg ist in erster Linie auf die Gewerbesteuer und die Anteile der Einkommensteuer zurückzuführen. Die gute gesamtwirtschaftliche Lage kommt bei den Kommunen auf der Ertragsseite an, schlägt sich aber nicht korrespondierend in den Jahresergebnissen nieder.
- Dem Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen sind (bezogen auf den Einwohner) zwischen 2011 und 2013 rund zwölf Prozent mehr Schlüsselzuweisungen zugeflossen. Der Anstieg der Finanzausgleichsmasse im gleichen Zeitraum beträgt rund 9,3 Prozent. Trotz des Anstieges haben die Kommunen vor allem im Jahr 2013 zur Haushaltskonsolidierung signifikante Erhöhungen der Grundsteuer B vorgenommen.
- Entwicklung der wesentlichen Ertragsarten in Euro je Einwohner 2009 bis 2013:
  - Gewerbesteuer plus 182,20 Euro je Einwohner, entspricht 36,4 Prozent,
  - Grundsteuer B plus 34,20 Euro je Einwohner, entspricht 24,4 Prozent,
  - Gemeindeanteil Einkommensteuer plus 53,70 Euro je Einwohner, entspricht 15,4 Prozent,
  - Schlüsselzuweisung plus 17,60 Euro je Einwohner, entspricht 10,2 Prozent.
- Die durchschnittliche Grundsteuer B-Belastung eines 4-Personen-Haushalts in den mittleren kreisangehörigen Kommunen ist von 2008 bis 2013 von 501 Euro pro Jahr auf 646 Euro gestiegen.
- Durch die höhere Gewichtung der Soziallastenansätze in der Systematik des Finanzausgleichs erhalten Kommunen mit höheren SGB II-Quoten grundsätzlich eine größere Unterstützung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Gleichzeitig sind viele dieser Kommunen aufgrund ihrer schwierigen Haushaltslage gezwungen, die Steuersätze deutlich anzuheben. Daher finden sich bei Kommunen mit überdurchschnittlich hohen

Deckungsmitteln auch Kommunen, die eine hohe SGB II-Quote aufweisen und / oder sich wie z.B. die Stärkungspaktkommunen in einer schwierigen Haushaltslage befinden.

## Transferaufwand

- Von 2008 bis 2013 hat der Transferaufwand um mehr als 31 Prozent zugenommen. Damit lässt sich diese Dynamik nicht mehr durch die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel abfedern, deren Anstieg nur 11 Prozent betrug.
- Der größte Anteil an den Transferaufwendungen entfällt auf die Kreisumlage, die im gleichen Zeitraum um rund 13 Prozent zugenommen hat. Sie spiegelt vor allem den Sozialaufwand des Kreises wider.
- Weitere, je nach Kommune unterschiedlich ausgeprägte Ursachen für den Anstieg der Transferaufwendungen sind:
  - Leistungen der Sozialhilfe in / außerhalb von Einrichtungen,
  - Leistungen der Jugendhilfe in / außerhalb von Einrichtungen,
  - Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz,
  - Betriebskostenzuschüsse an freie Träger,
  - Gewerbesteuerumlage inkl. Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit (korreliert mit der positiven Gewerbesteuerentwicklung) und
  - Zuschüsse an Beteiligungen und Vereine: Hierbei handelt es sich um freiwillige Leistungen, die Konsolidierungspotenzial v.a. bei großzügiger Vereinsförderung bieten. Die GPA NRW hat in der Regel empfohlen, solche Leistungen zurückzufahren.
- Resümierend schlägt sich die Belastung über die Kreisumlage beim Transferaufwand der mittleren kreisangehörigen Kommunen im Betrachtungszeitraum nicht so nachhaltig nieder wie bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen.

## Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat sich im Zeitraum 2008 bis 2013 deutlich verschlechtert. Im Mittel war 2008 bis 2010 mehr als ein Drittel des Vermögens durch Eigenkapital gedeckt, 2013 war es nicht einmal mehr ein Viertel. Seit 2010 befinden sich die ersten Kommunen in der bilanziellen Überschuldung. Die Anzahl dieser Kommunen hat bis 2013 zugenommen. Eine Konsolidierung war daher in den ertragsstarken Jahren nicht feststellbar.

## Finanzmittel

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro	13	-194	-162	-126	-57	-43
Liquide Mittel je Einwohner in Euro	187,7	146,8	140,4	143,0	163,7	197,6

- In den Jahren 2009 bis 2011 verfügten die Kommunen im Mittel über keine Selbstfinanzierungskraft mehr. Sie waren somit nicht in der Lage, aus der laufenden Tätigkeit Finanzmittel für Tilgungen und Investitionen zu erzielen. Auch der Saldo aus Investitionstätigkeit konnte diese fehlende Selbstfinanzierungskraft nicht ausgleichen. Dies führte für die Kommunen zu einem Abschmelzen der liquiden Mittel bzw. zur Aufnahme von Liquiditätskrediten. Hierdurch verschlechtert sich der Bestand liquider Mittel zwischen 2009 und 2011 kaum. Der Aufschwung schlägt sich erst seit 2012 in einem Liquiditätszuwachs nieder.
- Die Differenz zwischen den Mittelwerten der Selbstfinanzierungskraft und der Jahresergebnisse je Einwohner in der Ergebnisrechnung verdeutlicht, dass die defizitären Jahresergebnisse zu einem wesentlichen Teil auf den Auswirkungen von Abschreibungen und Rückstellungen beruhen.
- Anders als bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen ist kein Abbau der Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten feststellbar. Zugleich ist aber ein deutlicher Anstieg der Liquiditätskredite zu erkennen. Im Jahr 2013 wurde nahezu das Niveau der Investitionskredite erreicht. Noch 2008 entsprach das Volumen der Liquiditätskredite weniger als einem Drittel der Investitionskredite.
- In einigen Kommunen war festzustellen, dass Liquiditätskredite nicht nur zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit im laufenden Jahr aufgenommen wurden, sondern auch der Investitionsfinanzierung dienten.
- Trotz der ungünstigen Entwicklung der Kreditsituation hat sich die Zinsbelastung der kommunalen Haushalte im Eckjahresvergleich nicht verschlechtert. Das bedeutet, dass die Finanzaufwendungen nicht überproportional zur Entwicklung der Jahresergebnisse beigetragen haben. Dies liegt an den in den letzten Jahren kontinuierlich gesunkenen Zinskonditionen.

## Investitionsquote\*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Investitionsquote	71,3	90,8	90,8	81,4	77,8	74,3

\* ) gewichtete Quote aus (Zugänge + Zuschreibungen) / (Abgänge + Abschreibungen) aller geprüften Kommunen

- In keinem Jahr haben die Kommunen des Segments den Werteverzehr des Anlagevermögens durch Investitionen ausgeglichen. Dadurch kam es in den geprüften Kommunen zu einem Werteverlust von insgesamt rund 998 Mio. Euro. In den Jahren 2009 und 2010



konnte ein deutlich höherer Anteil der Abschreibungen durch Investitionen ausgeglichen werden. Dies ist vermutlich auf die Mittel des Konjunkturpaketes II zurückzuführen.

- Innerhalb des Anlagevermögens stellt sich die Werteentwicklung unterschiedlich dar:
  - Straßennetz – Investitionsquote 2008 bis 2013 49,2 Prozent, Werteverlust 820 Mio. Euro,
  - Abwasservermögen – 65,0 Prozent, Werteverlust 244 Mio. Euro,
  - bebaute Grundstücke – 73,4 Prozent, Werteverlust 423 Mio. Euro und
  - Finanzanlagen – 151,8 Prozent, Wertezuwachs 329 Mio. Euro.

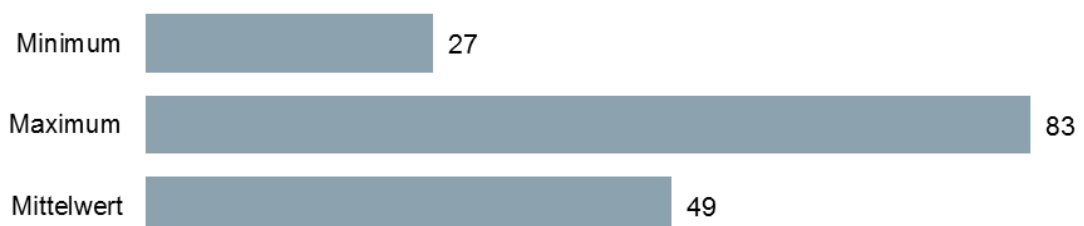
## Empfehlungen

- Notwendige Investitionen im Rahmen eines Investitionsprogramms vornehmen, um vorzeitige Abschreibungen zu vermeiden.
- Nachhaltige Unterhaltung anstreben, um vorzeitige Ersatzinvestitionen zu vermeiden.
- Die Investitionstätigkeit auch an demografischen Erfordernissen (z.B. Rückbau) ausrichten.

## Abschreibungen

- Die tatsächliche Haushaltsbelastung aus Abschreibungen ergibt sich erst nach Berücksichtigung der Drittfinanzierungsquote, also des Anteils der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Hier haben die Prüfungen eine erhebliche Spannweite aufgezeigt.

### Drittfinanzierungsquote 2013 in Prozent



## Empfehlungen

- In der Prioritätensetzung der Investitionen auch die Auswirkungen der Abschreibungen auf der Aufwandsseite mit berücksichtigen.
- Investitionen möglichst über Sonderposten bzw. deren Auflösung refinanzieren.

## ➔ Personalwirtschaft und Demografie

Wie bereits in den vorangegangenen Prüfrunden der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die GPA NRW die Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote)“ erhoben.

Insbesondere auch zum Umgang mit den demografischen Herausforderungen in der Verwaltung haben wir ein Interview mit der / dem BürgermeisterIn geführt. Es umfasste die folgenden Handlungsfelder: Verwaltungsorganisation optimieren, Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln, Personalbedarf planen, Personal entwickeln und Wissen bewahren und verteilen.

### Bereinigte Personalquoten der Vergleichsjahre 2007 und 2013 (Ist-Stellen je 1.000 Einwohner<sup>4</sup>)

	Minimum	Maximum	Mittelwert
2007	2,82	7,04	5,18
2013	3,31	7,98	5,48

Im Vergleich der absoluten Stellen verfügt damit eine Stadt mit 40.000 Einwohnern gegenüber 2007 im Mittel über zwölf Stellen mehr. Die Stellendifferenz zum Minimum beträgt in 2013 ca. 45 Stellen.

### Wesentliche Empfehlungen im Bereich Personalwirtschaft und Demografie

- schlanken Verwaltungsaufbau einrichten / bei Fluktuation die Aufbauorganisation anpassen / Organisationsstruktur an Produkten ausrichten / vermehrt mit Projektgruppen arbeiten (flexible Organisationsformen)
- detaillierte und regelmäßige Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen durchführen, um Personalbedarfsplanung und Personalentwicklung durchführen zu können / langfristige Analysen und Prognosen (Zeitraum größer als fünf Jahre)
- Fluktuationsanalyse um weitere (neben altersbedingter Fluktuation) Fluktuationsgründe (z.B eigener Wunsch, Krankheit) ergänzen / detaillierte Infos verarbeiten (Berufsgruppe, Besoldung / Entgeltgruppe, zugehörige Organisationseinheit etc.)
- Aufgabenanalyse und Organisationsuntersuchung durchführen, um zu sehen, welche Aufgaben zukünftig noch in welchem Umfang erfüllt werden müssen (Fluktuation als Chance, Aufgaben neu zu strukturieren und Stellen zu reduzieren)
- Personalentwicklungsplanung einführen / Personalentwicklungskonzept erstellen
- Wissensmanagement aufbauen (z.B. Dokumentenmanagementsystem)

<sup>4</sup> Die Stellen wurden in zwei Schritten bereinigt, um eine einheitliche Vergleichsbasis zu erhalten. Zunächst werden die Stellen für Straßenreinigung, Winterdienst, Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung, Märkte, Schlacht- und Viehhöfe, Bestattungswesen, Förderung der Land- und Forstwirtschaft, Wirtschaftsförderung und Fremdenverkehr, Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmen, Krankenhäuser, soziale Einrichtungen für Ältere und Pflegebedürftige und Fraktionen bereinigt. Im zweiten Schritt hat die GPA NRW zusätzlich die Stellen der Aufgabenfelder Gebäudereinigung, Tagesbetreuung für Kinder, Personal im Jugendamt, Feuerwehr / Rettungsdienst und SGB II herausgerechnet.

- flächendeckend Anforderungsprofile erstellen
- Attraktivität als Arbeitgeber erhöhen, z.B. durch Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch Tele- / Heimarbeit
- Gesundheitsmanagement: Gesundheit der Mitarbeiter erhalten und fördern, z.B. durch Seminare / Veranstaltungen zu gesundheitsbezogenen Themen wie Ernährung, Suchtprävention, Rückenstärkung
- interkommunale Zusammenarbeiten nutzen, wo es sinnvoll ist, z.B. im Bereich der Personalgewinnung

## → Sicherheit und Ordnung

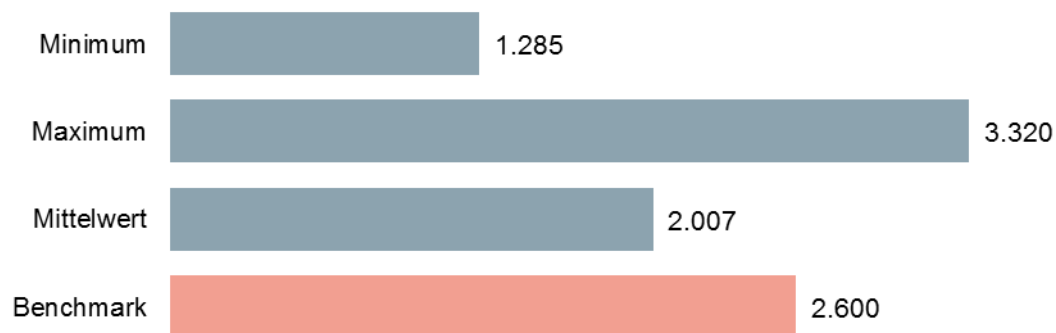
Mit einem Stellenvergleich hat die GPA NRW das Stellenvolumen in den folgenden Handlungsfeldern analysiert:

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

Für die weitere Analyse wurden für jedes Handlungsfeld Leistungs- und Hilfskennzahlen gebildet. Mithilfe von Benchmarks konnten in den betrachteten Handlungsfeldern Stellenpotenziale ermittelt werden. Vergleichsjahre waren je nach Prüfzeitpunkt 2012 oder 2013.

Im Vergleich der Vollzeitstellen waren unterschiedliche kommunalpolitische Schwerpunktsetzungen und Standards in den Kommunen deutlich zu erkennen.

### **Einwohnermeldeaufgaben, Fälle je VZ-Stelle (Sachbearbeitung) 2013**



- Sechs Kommunen von 75 haben den Benchmark erreicht oder liegen darüber. Im Vergleichsjahr 2013 haben deutlich weniger Kommunen den Benchmark erreicht, weil sie das Personal nicht dem rückläufigen Fallaufkommen angepasst haben.

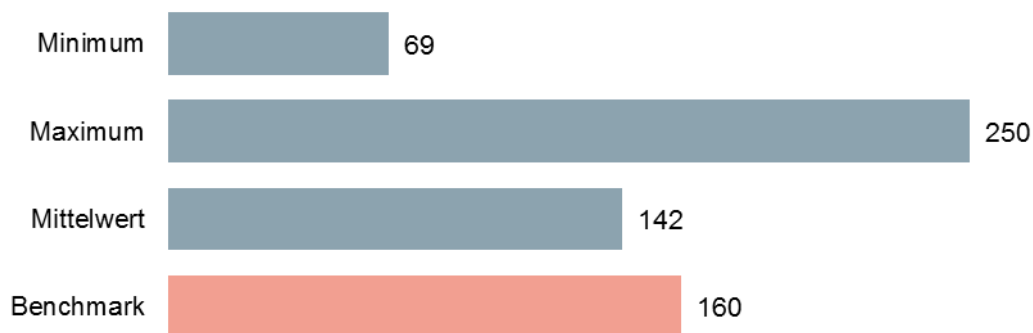
### **Wesentliche Empfehlungen im Bereich Einwohnermeldeaufgaben**

- Nebenstellen schließen, um Personaleinsatz zu reduzieren
- Verfahren zur Überprüfung ungültiger Ausweisdokumente hinterfragen mit dem Ziel eines möglichst geringen Personal- / Zeitaufwandes, bei Vorliegen der Voraussetzungen Bußgeld- / Zwangsgeldverfahren einleiten
- Onlinebestellung von Urkunden (z.B. Melderegisterauskünfte) ermöglichen
- Personaleinsatz / Öffnungszeiten steuern: Die Öffnungszeiten variierten zwischen 22 und 52,5 Wochenstunden. Hierbei wiesen die Einwohnermeldestellen mit langen Öffnungszeiten tendenziell die schlechteren Leistungswerte auf. Ein Kausalzusammenhang ließ sich

aber nicht feststellen, denn der Benchmark von 2.600 Fällen wird auch von zwei Kommunen erreicht / überschritten, die überdurchschnittliche Öffnungszeiten haben. Entscheidend ist, wie der Personaleinsatz gesteuert wird. Ist die Steuerung an Auslastung und Besucherströmen orientiert, so kann auch bei einer überdurchschnittlichen Wochenöffnungszeit der Benchmark erreicht werden.

- Diese Erkenntnis gilt auch für das Personenstandswesen sowie die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

#### Personenstandswesen, Fälle je VZ-Stelle (Sachbearbeitung) 2013

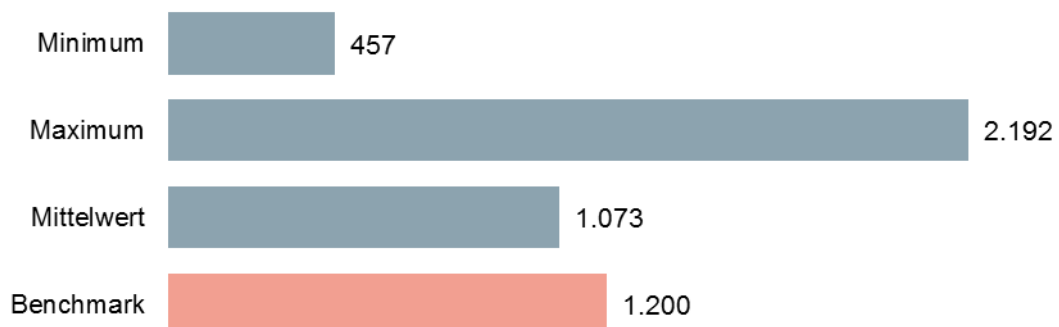


- 16 Kommunen von 74 haben den Benchmark erreicht oder überschritten.

#### Wesentliche Empfehlungen im Bereich Personenstandswesen

- Fälle im elektronischen Personenstandsregister (Ehe-, Geburtenregister) systematisch und nicht nur anlassbezogen nacherfassen
- zusätzliche Aufwandsentschädigung für Eheschließungen außerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten und für Trauungen außerhalb des Rathauses erheben: Aufwandsentschädigung für „Ambiente-Trauungen“ sollte erhöhte Aufwendungen für Raummiete, Dekoration, Standesbeamte etc. decken, regelmäßig die Höhe überprüfen und ggf. an erhöhte Aufwendungen anpassen

#### Gewerbe- / Gaststättenangelegenheiten, Fälle je VZ-Stelle (Sachbearbeitung) 2013



- 19 Kommunen von 75 haben den Benchmark erreicht oder überschritten.

### **Zusammenfassende Empfehlungen für alle drei Bereiche**

- über Ziele und Kennzahlen steuern
- Leistungskennzahl „Fallzahl je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ fortschreiben und Aufgabenkritik durchführen. Auf dieser Basis den Personaleinsatz den ggf. reduzierten Standards anpassen
- Stellenvolumen an Fallzahlen orientieren
- Besucherströme messen, um den Bedarf / Umfang der erforderlichen Öffnungszeiten zu ermitteln. Termine vergeben, z.B. online über Homepage der Kommune. Aufrufanlage einrichten, um den Arbeitsablauf zu verbessern.
- Gebührenkassen personenbezogen führen und sicher lagern; weitgehend auf bargeldlose Gebührenkasse umstellen
- Elektronische Antragsbearbeitung einführen / ausbauen. Ziel sollte eine elektronische Akte bei gleichzeitigem Entfall der Papierakte sein.
- interkommunale Zusammenarbeit nutzen, z.B. bei Standesämtern

## → Tagesbetreuung für Kinder

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

Wir haben hierzu Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes gebildet. Die Analyse wurde durch Interviews mit den Jugendämtern unterstützt.

Die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder (aber auch: die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes Nordrhein-Westfalen) haben wir in der Prüfung berücksichtigt.

### Finanzielle Rahmenbedingungen

- Die Landeszuschüsse für Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft sind geringer als für Kita-Plätze in freier Trägerschaft. Daher ist es für die Kommune unter finanziellen Gesichtspunkten zunächst ungünstiger, selbst Kita-Plätze anzubieten. Die kommunale Trägerschaft hat aber auch Vorteile, z.B. lassen sich Betreuungszeiten (25 / 35 / 45 Stunden) unmittelbar steuern. Dies kann sich mindernd auf den Fehlbetrag je Platz auswirken.
- Spitzenreiter beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder ist eine Kommune mit einem nur geringen Anteil kommunaler Plätze an den Gesamtplätzen. Der freiwillige Zuschuss, den die Kommune an die freien Träger leistet, liegt ebenfalls nahe am Maximalwert. Die Höhe des freiwilligen Zuschusses hat damit einen signifikanten Einfluss auf die Höhe des Fehlbetrages pro Platz.
- Auf der anderen Seite liegt die Kommune mit dem höchsten Anteil kommunaler Einrichtungen nur geringfügig über dem Durchschnitt des Fehlbetrages. Sie zahlt den verbleibenden anderen Trägern einen freiwilligen Zuschuss von durchschnittlich 71 Euro.
- Die Frage der Zuschussgewährung an die nichtkommunalen Träger wird in Nordrhein-Westfalen regional unterschiedlich gehandhabt: Während im Rheinland tendenziell unterschiedlich hohe oder auch teils gar keine Zuschüsse (je nach Träger und Verhandlungszeitpunkt) gezahlt werden, entspricht es in Westfalen nahezu durchgängiger Praxis, die Trägeranteile weitgehend – teilweise auch vollständig – zu übernehmen.
- Die Streubreite bei den Elternbeiträgen hinsichtlich der Beitragsgrenzen, aber auch der Einkommensstaffelung und der dazugehörigen Beiträge ist auffällig hoch.
- Hierbei führt eine hohe SGB II-Quote oder eine unterdurchschnittliche Kaufkraft nicht zwangsläufig dazu, dass die Elternbeiträge niedriger sind oder die Höchstgrenze des Einkommens niedrig liegt: Der in diesen Kommunen oft hohe Konsolidierungsdruck lässt hier kaum Raum für eine großzügige Gestaltung der Elternbeiträge.

- Auf den Fehlbetrag wirken daher alle Faktoren ein (Anteil kommunale Plätze, Elternbeitragsquote, freiwillige Zuschüsse an freie Träger, Versorgungsquote und Anteil 45-Stunden-Betreuung). Es zeigt sich, dass nicht automatisch die Trägerstrukturen über den Fehlbetrag je Einwohner null bis unter sechs Jahren entscheiden. Es kommt vielmehr darauf an, die auf den Fehlbetrag wirkenden Faktoren bestmöglich zu steuern.

### **Wesentliche Empfehlungen im Bereich Tagesbetreuung für Kinder**

- Kindergartenbedarfsplan aufstellen,
- zentrales Anmeldeverfahren einrichten und einheitliches EDV-Verfahren einsetzen,
- auf freie Träger einwirken, damit sie ihre Kita-Plätze bedarfsgerecht anbieten,
- U3-Betreuung bedarfsgerecht anbieten,
- Zuschussgewährung über individuelle Vertragsanpassungen steuern, bestehende kommunale Strukturen nutzen und ggf. ausbauen,
- Elternbeiträge nach Möglichkeit anheben,
- Beitragsbefreiungen prüfen und ggf. anpassen,
- Elternbeiträge differenzierter staffeln und oberste Einkommensgruppen auf 125.000 Euro und (bei entsprechender Kaufkraft) ggf. darüber hinaus anheben,
- unterschiedliche Wochenstunden bedarfsgerecht anbieten,
- Bedarf der 45-Wochenstundenbelegung überprüfen, insbesondere auch bei freien Trägern (vom Kindergartenjahr 2009 / 2010 bis zum Kindergartenjahr 2014 / 2015 ist der Anteil der 45-Wochenstundenbetreuung stetig sowohl bei den kommunalen als auch bei den freien Trägern gestiegen: um 31 Prozent bei den kommunalen und um 46 Prozent bei den freien Trägern),
- Tagespflege ausbauen und
- belegte Plätze in der Tagespflege nachweisen lassen und regelmäßig bei der Kinderbetreuungsbedarfsplanung berücksichtigen.



## → Schulen

Die größten kommunalen Flächenanteile entfallen auf die öffentlichen Schulen und Turnhallen. Aus diesem Grund wurde deren Flächensituation einer detaillierten Betrachtung unterzogen. Hierbei hat die GPA NRW insbesondere auch die Auswirkungen der Demografie auf die künftige Entwicklung der Flächennutzung in den Blick genommen und bestehende oder sich entwickelnde Flächenüberhänge bewertet.

Bei der monetären Bewertung der ermittelten Flächenüberhänge haben wir einen jährlichen Betrag von 100 Euro Vollkosten je m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) zugrunde gelegt. Dieser Wert orientiert sich bewusst am unteren Ende der Spannweite und soll vor allem für den Ressourceneinsatz sensibilisieren, wohl wissend, dass in der Praxis nicht jeder Abbau eines Flächenüberhanges realisierbar ist. Der GPA NRW ist auch durchaus bewusst, dass die Flüchtlingsbeschulung und -unterbringung kommunale Flächen erfordert und die weitere Entwicklung kaum absehbar ist. Daher sind unsere festgestellten Flächenüberhänge allein auf die schulische Nutzung bezogen zu verstehen.

Daneben haben wir auch die Aufwendungen für Schulsekretariate und die Schülerbeförderung einer vergleichenden Betrachtung unterzogen.

### Schulflächen

#### BGF verschiedener Schulformen je Klasse in m<sup>2</sup>

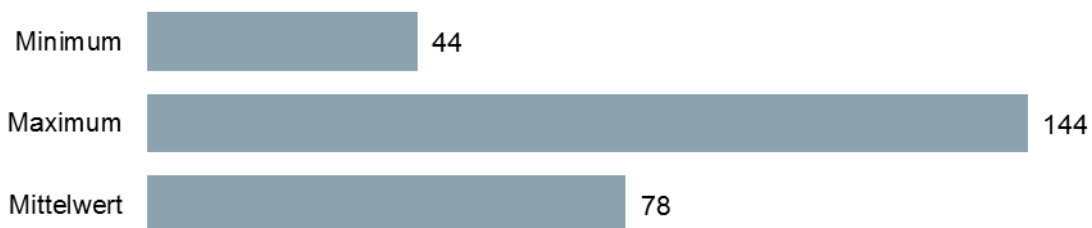
Schulform	Minimum	Maximum	Mittelwert	Benchmark von ... bis ...*
Grundschulen	249	501	340	285-303
Hauptschulen	248	1.411	490	320-370
Realschulen	211	611	346	273-324
Gymnasien	185	441	299	285-338
Gesamtschulen	222	521	326	282-336

\*) Benchmark abhängig von Anteil OGS bzw. gebundener Ganztags sowie dem Verhältnis Sekundarstufe I und II

- Haupt- und Realschulen sind in vielen Kommunen auslaufend, dort werden häufig Sekundarschulen oder Gesamtschulen als Alternative gegründet oder befinden sich in Gründung. Es ist eine nachhaltige und flächendeckende Veränderung in der Struktur der weiterführenden Schulen erkennbar.
- Im Vergleichsschuljahr war noch keine Sekundarschule vollständig aufgebaut, daher wurden auch keine Vergleichswerte erhoben.

- Eine am Mittelwert liegende Kommune muss verglichen mit den Kommunen, die den Benchmarkwert erreichen, 270.000 Euro jährlich mehr für die Flächenbewirtschaftung aufwenden.
- Vor allem Kommunen mit einer Vielzahl von Ortsteilen lassen oft keine Bestrebungen erkennen, deutliche Überhänge, die aktuell oder perspektivisch ganze Schulstandorte betreffen, aufzugeben oder anders zu nutzen. Dies betrifft teils auch Kommunen mit kompaktem Stadtgebiet oder einer nur geringen Entfernung der einzelnen Grundschulstandorte.
- **Zum Flächenbedarf Inklusion:** Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der unzweifelhaft notwendige Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen. Deshalb sind die für die inklusive Beschulung erforderlichen Zusatzflächen nicht in den Benchmarks eingerechnet. Es handelt sich dabei um Flächen z.B. für Differenzierungsräume, Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege- / Hygieneräume. Diese Räume benötigen nach unseren Prüferfahrungen mit 20 bis 30 m<sup>2</sup> BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

#### BGF Schulturnhallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2013



- Die Kennzahl „BGF Schulturnhallen je Klasse in m<sup>2</sup>“ ist im Wesentlichen durch die Anzahl der Klassen beeinflusst, die eine Turnhalleneinheit nutzen. Vor allem an Grundschulen sind es häufig nur wenige Klassen, die sich eine Turnhalleneinheit teilen. Wir halten eine Halleneinheit für zwölf Klassen für angemessen.
- Die für die Einwohner zur Verfügung gestellte Fläche ist darüber hinaus abhängig von Anzahl und Größe der einzelnen Turnhallen. Beeinflusst werden die Kennzahlen unter anderem durch die Hallenstrukturen (Einfach-, Zweifach- oder Dreifachhalle mit multifunktionaler Nutzung) und zusätzliche Räume, z.B. Gesellschaftsräume oder ein Foyer. Auch die Gemeindefläche und ggf. deren Struktur (weite Entfernungen, Besonderheiten für Erreichbarkeit, gewachsene Ortschaften) können von Bedeutung sein.

#### Wesentliche Empfehlungen im Bereich Schulflächen

- Aktuelle Schulentwicklungsplanung mit Prognosen für die Folgejahre vorhalten,
- Schulstandorte aufgeben oder verlagern,

- Folgenutzungen für gesamte Gebäude oder Teilflächen finden,
- Nebennutzungen in Schulgebäuden ansiedeln,
- Gebäude bzw. Gelände vermarkten,
- Turnhallen schließen, wirtschaftliches Eigentum an Vereine übertragen oder Hallen an Private verkaufen und
- kostendeckende Nutzungsentgelte für die Turnhallennutzungen erheben.

## Schulsekretariate

### Verteilung der Sekretariatskräfte nach Entgeltgruppen

Entgeltgruppe	Anteil	Stellen	Anzahl Kommunen
E 9	0,5%	3,84	5
E 8	1,9%	13,48	15
E 7	0,0%	0,00	0
E 6	45,3%	323,57	81
E 5	51,3%	366,28	88
E 4	0,1%	0,77	2
E 3	0,8%	5,42	7
E 2	0,0%	0,28	1
<b>Gesamt</b>	<b>100%</b>	<b>713,64</b>	<b>105</b>

- Die Sekretariatskräfte sind überwiegend in EG 5 / EG 6 eingruppiert.
- Die Eingruppierungen in EG 2 bis EG 4 sind nur noch bei Telefonkräften vorzufinden.
- EG 8 bis EG 9 wird häufig aus Gründen des Bestandschutzes gewährt (teilweise Rückkehrerinnen aus Mutterschutz / Erziehungszeit). Das gleiche gilt für EG 8 und EG 9 an weiterführenden Schulen mit Sekundarstufe II. Außerhalb des Bestandsschutzes werden Neueinstellungen überwiegend in EG 5 / EG 6 vorgenommen.
- Die Schülerzahl je Vollzeit-Stelle ist häufig dann niedrig, wenn Schulen auslaufend gestellt und die Stellenanteile noch nicht angepasst sind, aber die Schülerzahlen bereits sinken oder gesunken sind.

### Wesentliche Empfehlungen im Bereich Schulsekretariate

- Analytische Ermittlung des Stellenbedarfs, sofern Kommunen über kein oder ein sehr pauschales Bemessungsverfahren zur Festlegung der Stellenausstattung verfügen.
- Arbeitsverträge flexibel gestalten, um die Arbeitszeiten der Sekretariatskräfte an sich verändernde Bedarfe anpassen zu können.

## Schülerbeförderung

- Eine große Gemeindefläche und / oder ein hoher Anteil Schüler mit Beförderungsanspruch sowie eine hohe Einpendlerquote belasten Schülerbeförderungsaufwendungen tendenziell. Die Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Schüler haben ganz überwiegend entweder eine überdurchschnittliche Gemeindefläche oder eine überdurchschnittliche Einpendlerquote. Die Kommunen mit den geringsten Aufwendungen je Schüler haben hingegen eine unterdurchschnittliche Gemeindefläche, eine unterdurchschnittliche Einpendlerquote und einen deutlich unterdurchschnittlichen Anteil Schüler mit Beförderungsanspruch an der gesamten Schülerzahl.
- Wie schon bei den kreisfreien Städten wurden Vertragsgestaltungen mit dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) vorgefunden, die zu einer verdeckten Subventionierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) führen. Der Standardvertrag basiert auf der Einführung der Schoko-Tickets in 2000 / 2001, wobei der Abgeltungsbetrag auf der Zahl der damals ausgegebenen Tickets beruht. Mittlerweile orientiert sich der Preis an den teureren Young-Tickets für Auszubildende und die Fortschreibung des Abgeltungsbetrages nach Schülerzahlen (nicht Tickets). Darüber hinaus sind die Eigenanteile der Schüler / Eltern an das Verkehrsunternehmen ohne mindernde Wirkung für die Kommune abgetreten. Damit zahlen die Kommunen einen höheren Preis als „Normalkäufer“.
- Dem Schulträger obliegt keine Beförderungspflicht, sondern lediglich eine Kostenübernahmepflicht. Bei einer unzureichenden Anbindung an den ÖPNV besteht daher für den Schulträger keine Verpflichtung, einen Schülerspezialverkehr einzurichten.
- Aufwendungen lassen sich insbesondere reduzieren, wenn kein freiwilliger Schülerspezialverkehr angeboten, die Linienführung des ÖPNV optimiert wird und die Kommune nur die maximale Höhe von 100 Euro je Schüler und Monat nach der Schülerfahrkostenverordnung erstattet, ggf. gemindert um den Eigenanteil bei den Schülerzeitkarten. Die Begrenzung gilt allerdings nicht für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler sowie Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf.

## → Grünflächen

Die GPA NRW hat in diesem Prüfgebiet untersucht, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und hat bestimmte Nutzungsformen analysiert: Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie das Straßenbegleitgrün.

Ziel der Prüfung war es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen. Hierbei haben wir auch die strukturellen Rahmenbedingungen, in die die Kommune eingebettet ist, mit in die Betrachtung einbezogen.

Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen hat die GPA NRW anhand eines Erfüllungsgrades bewertet. Darüber hinaus haben wir die o.g. Nutzungsformen, bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung geprüft. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche waren die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks hat die GPA NRW bei der Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ für alle drei Nutzungsformen Potenziale ermittelt. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen, wurden in dieser Prüfung aber separat betrachtet.

### Grünflächenmanagement

#### Wesentliche Empfehlungen in Abhängigkeit vom Ergebnis beim Erfüllungsgrad

- Grünflächenmanagement an einer Stelle organisatorisch bündeln („Grün aus einer Hand“). Zuständigkeiten im Rahmen des Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisses klar regeln.
- Zentrales und produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem aufbauen, regelmäßig pflegen und fortschreiben. Basis ist ein Kataster, das die einzelnen Flächen, Vegetationsarten (Rasen, Wechselbepflanzung etc.) und Ausstattungen enthält. Das Grünflächeninformationssystem zusätzlich um die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung und Pflegepläne ergänzen.
- Kostenrechnung aufbauen bzw. um Kostenträgerrechnung erweitern, um auf Basis von Leistungspreisen (= Stückkosten) Aufträge abrechnen und Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchführen zu können. Entscheidend ist dabei, dass die Aufwendungen für Eigenleistungen auf Vollkostenbasis einfließen.
- Freiflächenentwicklungskonzept erstellen und Fachplanungen zu einem Konzept bündeln.
- Hieraus sollen sich die strategischen Ziele ergeben, die ggf. ergänzt werden müssen. Operative Ziele für das Grünflächenmanagement und die einzelnen Nutzungsformen

entwickeln. Pflegestandards definieren und dokumentieren und zu Pflegeplänen ausarbeiten.

- Anhand der Ziele und Kostenrechnung Kennzahlen entwickeln. Zielerreichung und Kennzahlen im Rahmen eines Berichtswesens regelmäßig überprüfen und analysieren.

### Park- und Gartenanlagen

- Die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege pro m<sup>2</sup> haben eine Bandbreite von 0,34 bis 4,37 Euro.
- Kommunen, die sehr günstig in der Bewirtschaftung je m<sup>2</sup> bzw. deutlich unter dem Benchmark lagen, verfügten oft über einzelne große Flächen, die einfach zu pflegen waren. Verfügten sie darüber hinaus aber auch über eine deutlich überdurchschnittliche Gesamtfläche, so lag der Gesamtaufwand im Vergleich oft über dem Durchschnitt.
- Bei den Empfehlungen wurden daher auch die strukturellen Steuerungsmöglichkeiten mit berücksichtigt (z. B. Umwandlung von Flächen in Bauland u. ä.), um die wie aber auch die zur Verfügung stehende Fläche zu optimieren.
- Eine Aufteilung der Flächen nach den einzelnen Vegetationsarten (Rasen, Bäume, Sträucher, Wechselbepflanzung etc.) konnten einige Kommunen nicht liefern.

### Spiel- und Bolzplätze

- Die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege pro m<sup>2</sup> liegen zwischen 1,21 und 6,31 Euro.
- Ähnlich wie bei den Park- und Gartenanlagen führen große Flächen tendenziell dazu, dass die Wirtschaftlichkeitskennzahl pro m<sup>2</sup> teilweise unter Benchmark-Niveau liegt. Gleichwohl bewirkt auch hier eine hohe Gesamtflächenzahl, dass der Gesamtaufwand oft deutlich über dem Durchschnitt liegt. Daher kann die Größe der Fläche trotz effizienter Bewirtschaftung der „Kostentreiber“ sein.
- Wesentlich ist bei den Spiel- und Bolzplätzen auch die Ausstattung mit Spielgeräten und deren Kontrolle und Pflege. Anzahl, Materialien und auch Schäden durch Vandalismus haben entsprechende Auswirkungen auf die Höhe der Aufwendungen.
- Die Datenlage war erkennbar besser als bei Park- und Gartenanlagen. Allerdings konnten auch hier teilweise nur Gesamtaufwendungen geliefert werden und keine weitere Untergliederung in einzelne Pflegeleistungen (z.B. Aufwendungen für Spielgeräte, Wartung der Geräte). Dies ist aber für eine differenzierte Steuerung einzelner Leistungen erforderlich.

### Straßenbegleitgrün

- Die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege pro m<sup>2</sup> liegen zwischen 0,25 und 4,04 Euro.

- Auch hier wirkt auf die Gesamtaufwendungen nicht nur der Ressourceneinsatz je m<sup>2</sup>, sondern auch die Fläche. Allerdings sind hier deutlich geringere Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf Flächenreduzierungen als bei den Park- und Gartenanlagen vorhanden.
- Neben der vorhandenen Fläche spielt auch im Straßenbegleitgrün die Ausstattung eine wesentliche Rolle. Gerade Straßenbäume, die grundsätzlich nicht negativ zu bewerten sind, verursachen hohe Aufwendungen und nehmen entsprechenden Einfluss auf die Unterhaltung und Bewirtschaftung des Straßenbegleitgrüns.
- Bei der Datenlieferung waren die Abgrenzungen zu Park- und Gartenanlagen oftmals problematisch. In der Folge konnten viele Kommunen keine oder nur unvollständige Flächendaten liefern. Auch die Ermittlung der Aufwendungen (auf Vollkostenbasis) gestaltete sich in einigen Kommunen schwierig.
- Für eine differenzierte Analyse bedarf es auch hier der Verteilung der Flächen und Aufwendungen auf Vegetationsarten (Fläche Rasen, Anzahl Bäume, Fläche Sträucher etc.) bzw. Pflegeleistungen.

### Wesentliche Empfehlungen für alle Nutzungsformen

- Aufwendungen detaillierter erfassen (z.B. Aufwendungen für Rasenpflege, Baumpflege, Pflege Wechselbepflanzung, Kontrollen Spielgeräte, Kontrollen Bäume) und im interkommunalen Vergleich erhöhte Aufwendungen kritisch hinterfragen,
- Pflegestandards reduzieren, um Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege zu verringern,
- Kleinstflächen zurückbauen / aufgeben, um Aufwendungen zu reduzieren (Grund: kleine Flächen sind aufwendiger / kostenintensiver in der Pflege und Unterhaltung),
- Flächen umwandeln,
- Einwohnern Pflegepatenschaften anbieten (z.B. einfache Kontrollen auf Spielplätzen, Pflege von Baumscheiben),
- regelmäßig die erforderlichen Kontrollen der Spielgeräte durchführen und
- Spielplatzbedarfsplan aufstellen (ggf. in Zusammenhang mit dem Freiflächenentwicklungskonzept).

## Sportaußenanlagen

### Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2013

Primäre Strukturkennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	1,02	10,04	5,05
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	0,25	5,42	2,15

- Bei der Frage des Bedarfs sind neben Struktur und Fläche der vorgehaltenen Anlagen vor allem auch die tatsächlichen Nutzungszeiten betrachtet worden, die aber nicht alle Kommunen liefern konnten. Überwiegend werden von den Kommunen nur die geplanten Belegungszeiten erfasst. Erst die tatsächlichen Nutzungszeiten machen aber deutlich, ob ein Platz ausgelastet ist oder nicht. Auf dieser Basis kann dann entschieden werden, ob ein Platz aufgegeben werden sollte oder nicht. Die Erkenntnisse aus Nutzungszeiten sind auch in einem Sportstättenbedarfsplan zu verarbeiten.
- Bei den Sportaußenanlagen haben wir zwar in vielen Kommunen eine unterdurchschnittliche Fläche je Einwohner (Mittelwert 5,05 m<sup>2</sup>) angetroffen und trotzdem eine Auslastung der Anlagen von nur ca. 50 Prozent oder weniger ermittelt. Die nicht ausreichende Auslastung ist kritisch zu betrachten. Die Kommune muss hier steuernd einwirken, z.B. Anlagen schließen.



## → Informationstechnik

Gegenstand der Prüfung in den mittleren kreisangehörigen Städten waren neben den IT-Kosten auch das Betriebsmodell sowie die interne Steuerung. Zudem wurden ausgewählte Aspekte der IT-Sicherheit betrachtet.

Im Laufe der Prüfung wurden Kennzahlen auf der Grundlage von Rechnungsergebnissen und weiterer Daten der Kommune ermittelt und mit Hilfe von Interviews mit dem IT-Bereich analysiert. Zur Betrachtung der Bereiche des IT-Managements wurde ein einheitlicher Fragebogen verwendet.

IT-Leistungen in den betrachteten Kommunen werden in erster Linie durch externe Dienstleister bereitgestellt und von dort in Anspruch genommen. Darüber hinaus stellen wenige Kommunen ihre IT-Leistungen autark mit eigener Infrastruktur bereit.

Die wichtigste strategische Festlegung einer Stadt ist daher die Wahl des Betriebsmodells. Dabei wird festgelegt, wer (intern oder extern) die IT-Leistungen auf welcher rechtlichen Basis bereitstellt.

Am häufigsten wurde die Leistungsabnahme bei einem IT-Zweckverband als Betriebsmodell angetroffen. Dabei kann die Kommune selber Mitglied, reine Anwenderkommune oder auch (Dritt-)Kunde eines IT-Zweckverbandes oder bei einem kommunalem Rechenzentrum sein.

Die GPA NRW hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass der Einfluss, den die einzelne Kommune auf die Kostenstrukturen des Dienstleisters hat, sehr unterschiedlich gestaltet ist bzw. wahrgenommen wird.

Dies zeigt sich u.a. in undifferenzierten Abrechnungen von IT-Leistungen sowie einem Abnahme- und Benutzungszwang unter Einbeziehung von pauschalen Leistungspaketen.

Viele der geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen sind nicht nur Bezieher von IT-Leistungen, sondern stellen auch selber IT-Leistungen in Form von Sach- und Personalleistungen für Dritte bereit. Dabei handelt es sich überwiegend um Eigenbetriebe bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, in einigen Fällen aber auch um kommunale Einrichtungen wie Volkshochschulen, Musikschulen, GmbHs, AöRs etc.

### Prüfungsergebnisse

- Die Prüfungsergebnisse verdeutlichen, wie heterogen die IT-Landschaft bei den mittleren kreisangehörigen Städten ist. So zeigen sich vielerorts bereits gute Lösungen, um IT-Leistungen kostengünstig, bedarfsgerecht und sicher bereitzustellen. Andererseits bestehen noch erhebliche Potenziale, Kosten zu reduzieren, organisatorische Grundlagen zu verbessern und die Sicherheit zu erhöhen.
- Die ermittelten Kennzahlen weisen eine hohe Spannweite auf. Diese reicht z.B. bei den IT-Kosten je Arbeitsplatz von 3.171 Euro bis 5.231 Euro. Daraus lässt sich ableiten, dass einige Verwaltungen ihre Kosten deutlich reduzieren können.

- Ein eindeutiger Zusammenhang zwischen IT-Kosten und gewähltem Betriebsmodell konnte aufgrund der unterschiedlichen Grundmodelle zunächst nicht abgeleitet werden. Entscheidender scheint zu sein, dass die geprüften Städte in den diversen Betriebsmodellen unterschiedliche Möglichkeiten haben, wie sie auf die Auswahl und Bereitstellung der IT-Dienstleistungen einwirken können.
- Zwar sind bei den meisten geprüften Kommunen die wesentlichen IT-Kosten „auf Knopfdruck“ verfügbar, jedoch besteht kein verpflichtendes, regelmäßiges Berichtswesen zu den Kosten und Wirkungen der eingesetzten IT. In der Gesamtsicht erschwert dies eine Auseinandersetzung mit der Frage nach kostengünstigeren und bedarfsgerechten Alternativen für einzelne IT-Leistungen.
- Strategische Vorgaben zur Servicequalität fehlen noch in den allermeisten der geprüften mittleren kreisangehörigen Städten. Diese Vorgaben sind aber notwendig, da neben der Auswahl auch die Servicequalität der bereitgestellten IT-Dienstleistungen die Höhe der IT-Kosten beeinflusst.
- Die Prüfung zeigt zudem, dass jene IT-Leistungen, die für Dritte erbracht werden, von den Städten oft pauschal oder gar nicht abgerechnet werden. Zudem fehlt es fast immer an kostendeckenden Kalkulationen der erbrachten IT-Leistungen, da die notwendigen Grundlagen nicht fortgeschrieben werden.
- Das vorgefundene Sicherheitsniveau in den geprüften mittleren kreisangehörigen Städten hat sich seit der letzten Betrachtung insgesamt erhöht. So liegt in allen geprüften Kommunen eine generelle Betriebsfähigkeit der IT vor, allerdings sieht die GPA NRW nach wie vor in Teilen Möglichkeiten, sich zu verbessern.

## Empfehlungen

Wesentliche Empfehlungen sind:

- Ein Mitglied des Verwaltungsvorstands sollte die strategische Ausrichtung der IT verantworten. Es verfügt über die für die Steuerung erforderlichen Informationen.
- Die städtische IT sollte durch klare und verbindliche Vorgaben gesteuert werden. Diese können beispielsweise die Verfügbarkeiten einzelner IT-Services betreffen.
- Die Gestaltung von Organisationsprozessen und deren Unterstützung durch IT-Lösungen sollten sich gegenseitig bedingen und ergänzen. Hierzu sollten fachlich-inhaltliche Kompetenzen innerhalb der Stadt verbleiben.
- Durch eine klare Aufbau- und Ablauforganisation sollten Parallelstrukturen vermieden und Kosten reduziert werden.
- Die von internen und externen Dienstleistern gewünschten IT-Servicequalitäten sollten von der Verwaltung unter Reflexion von Alternativen und den damit verbundenen Kosten definiert werden.
- Sämtliche IT-Kosten, auch jene, die außerhalb der zentralen IT-Organisationseinheit entstehen, sollten als solche erfasst werden und auswertbar sein.

- Die Stadt sollte wählen können, welche IT-Leistungen sie in Anspruch nimmt. Sie sollte nur die Kosten tragen, die hierdurch verursacht werden und sollte entscheiden können, welche IT-Leistungen sie auf der Basis von Einzelvereinbarungen, beispielsweise im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit, von Dritten bezieht.
- Aus den Rechnungen der Hauptdienstleister sollte detailliert hervorgehen, für welche IT-Leistungen im Einzelnen welche Kosten anfallen. Pauschalabrechnungen, wie z.B. im Falle eines Abnahmezwanges von Leistungspaketen, gewährleisten nicht die für eine wirksame IT-Steuerung erforderliche Kostentransparenz.
- Werden Leistungen für Dritte erbracht, sollten die Informationen zum Ressourcenverbrauch dazu genutzt werden, die Leistungserbringung unter kostendeckenden Gesichtspunkten transparent und nach einheitlichen Maßstäben zu kalkulieren.
- Eine zentrale Informations- und Vertragsverwaltung, insbesondere für Lizenzverträge, sollte eingerichtet werden.
- Zur Sicherstellung der generellen Betriebsfähigkeit der IT sollten auch Aspekte des IT-Sicherheitsmanagements, der Notfallvorsorge sowie die Ausgestaltung der Infrastrukturräume verbindlich geregelt werden.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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