

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Ertstadt
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Ertstadt	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Ertstadt	8
Strukturelle Situation	8
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	12
→ Zur Prüfung der Stadt Ertstadt	14
Prüfungsablauf	14
→ Zur Prüfungsmethodik	15
Kennzahlenvergleich	15
Strukturen	16
Benchmarking	16
Konsolidierungsmöglichkeiten	16
GPA-Kennzahlenset	17

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Ertstadt wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

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

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Erftstadt

Managementübersicht

Die Stadt Erftstadt hat das Rechnungswesen zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Im Haushaltsjahr 2010 bestand erstmals nach der Umstellung die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK). Zunächst ist es nicht gelungen, den Ausgleich in einem zehnjährigen Planungszeitraum darzustellen. Damit befand sich Erftstadt im Nothaushaltsrecht. Erst mit dem Doppelhaushalt 2013/14 und dem HSK 2013 bis 2022 wurde die Haushaltswirtschaft der Stadt Erftstadt genehmigt. Der Gesamtabschluss für das Jahr 2010 ist aufgestellt und örtlich geprüft.

Durch die vollständige Auslagerung kommunaler Sachanlagen in drei Eigenbetriebe stellt das Sondervermögen rund 90 Prozent der Bilanzsumme der Stadt Erftstadt. Durch eine Neubewertung des Sondervermögens erhöhte sich im Jahresabschluss 2009 der Bilanzwert der Finanzanlagen um rund 75 Mio. Euro. Die allgemeine Rücklage wurde mehr als verdoppelt.

In den Jahren 2008 und 2010 wurden Jahresüberschüsse erzielt. Der Haushalt 2009 konnte nur durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgeglichen werden. In diesem Jahr führte die Finanzkrise zu deutlich reduzierten Gewerbesteuererträgen und Einbußen bei den Gemeinschaftssteuern. Durch das negative Jahresergebnis 2012 wurde schließlich die Ausgleichsrücklage vollständig verzehrt. Das Jahresergebnis 2012 von minus 111 Euro je Einwohner liegt unter dem Mittelwert von minus 58 Euro. Das strukturelle Defizit des Jahres 2012 beträgt rund 3,9 Mio. Euro. Unter unveränderten Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Die allgemeine Rücklage wird durch die bis 2021 erwarteten negativen Jahresergebnisse stetig verringert. Dieser Eigenkapitalverzehr steht nicht im Einklang zum Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit. Nach Auffassung der GPA NRW muss der Haushaltsausgleich oberste Priorität haben. Die Genehmigungsfähigkeit des HSK als Planungsziel reicht nicht aus.

Die der Planung zugrunde gelegte Entwicklung wesentlicher Ertrags- und Aufwandsarten birgt Risiken für die Haushaltswirtschaft der Stadt Erftstadt. Ertragsseitig ergeben sich Unsicherheiten aus den konjunkturellen Gegebenheiten. Diese und eine gegenüber der Erwartung zurückbleibende Akquise von Gewerbesteuerzahlern könnten die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Jahr 2022 gefährden. Die Planung der Aufwendungen ist hinsichtlich der Besoldungs-, Tarif- und allgemeinen Preissteigerungen unvollständig. Außerdem besteht bei den Transferaufwendungen eine direkte Abhängigkeit zu den Ergebnissen der Eigenbetriebe. Eine bis 2022 reichende exemplarische Berechnung zeigt im Falle des Eintretens einiger festgestellter Ertrags- und Aufwandsrisiken eine mögliche Konsolidierungslücke von rund 8,6 Mio. Euro. Diese Analyse ersetzt keine individuelle Risikoabschätzung; die Stadt Erftstadt sollte selber eine individuelle Risikoidentifizierung und Risikovorsorge betreiben.

Positiv aufgefallen ist, dass der Gebäudebestand der Stadt Erftstadt im Vergleich zu anderen Kommunen gering ist. Die Stadt passt den Gebäudebestand kontinuierlich dem tatsächlichen Bedarf an, beispielsweise durch Umnutzung oder Anmietung. Aufgrund der dezentralen Struktur

der Stadt und einer überdurchschnittlichen Fläche von fast 120 km² sind Schulen, Sport- und Kultureinrichtungen jedoch in vielen der 18 Stadtteile vorhanden. Die bereits vorhandene Beteiligung der Nutzer an den Kosten dieses Gebäudebestands sollte daher weiter verstärkt werden.

Die Vermögenslage wird durch die Finanzanlagen geprägt. Der Eigenbetrieb Immobilienwirtschaft stellt aktuell kein haushaltswirtschaftliches Risiko für den Haushalt der Stadt Erftstadt dar. Um der Unterfinanzierung im Betriebszweig Hochbau und Gebäudewirtschaft entgegenzuwirken, sollten die Mieten und Pachten vollkostendeckend kalkuliert werden. Der erhebliche Eigenkapitalverzehr des Eigenbetriebs Straßen hingegen birgt – über die oben aufgezeigten Risiken hinaus – für die Stadt Erftstadt ein erhebliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Stadt Erftstadt sollte mit dem Eigenbetrieb Möglichkeiten zur Konsolidierung erarbeiten, um den Unterfinanzierungen in den einzelnen Betriebszweigen entgegenzuwirken. Der Eigenbetrieb Stadtwerke verfügt zwar über finanzielle Stabilität, allerdings fällt der finanzielle Nutzen für die Stadt Erftstadt gering aus. Insgesamt ist der Konsolidierungszwang, der durch die Haushaltssicherung im Kernhaushalt besteht, auf die Eigenbetriebe zu übertragen. Noch bestehende Konsolidierungsmöglichkeiten zeigt die GPA NRW bei den Straßenbaubeiträgen und in den Gebührenhaushalten auf. Beides betrifft die Eigenbetriebe.

Die Stadt Erftstadt ist nicht in der Lage, die laufenden Auszahlungen durch entsprechende Einzahlungen zu decken. Der hohe Auslagerungsgrad hat zur Folge, dass die Abschreibungen auf Anlagevermögen durch die erforderlichen Ausgleichszahlungen für den Haushalt zahlungswirksam werden. Dies erhöht den Liquiditätsbedarf im Kernhaushalt, der in zunehmendem Maße durch Liquiditätskredite gedeckt werden muss. Eine Entschuldung ist nicht abzusehen. Darüber hinaus verfügt die Stadt Erftstadt über vergleichsweise hohe Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner auf. Vor allem die Investitionskredite der Eigenbetriebe wirken sich hier aus.

Im Teilbericht Personalwirtschaft und Demografie hat die GPA NRW die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Stadtverwaltung Erftstadt betrachtet. Die Stadtverwaltung Erftstadt hat im Personalentwicklungskonzept die erforderlichen Daten und Informationen zur Altersstruktur in vollem Umfang systematisch aufbereitet. Bis 2025 werden Planungsdaten geliefert, die frühzeitig entsprechende Entscheidungen ermöglichen. Bis zum Jahre 2020 werden nur relativ wenige Mitarbeiter aus dem aktiven Dienst bei der Stadt Erftstadt ausscheiden. Ab 2021 jedoch werden jährlich durchschnittlich zwischen 15 und 20 Mitarbeiter in den Ruhestand eintreten. Darunter befinden sich 18 Führungskräfte auf der Amtsleiter Ebene (einschließlich Stellvertreter) und Abteilungsleiter. Mit hohen Vakanzen ist daher in etwa zehn Jahren zu rechnen.

Bisher sind im Hinblick auf die demografischen Veränderungen noch keine übergeordneten Ziele des Personalmanagements festgelegt worden. Planungsaktivitäten standen zuletzt unter dem Druck zur Haushaltskonsolidierung. Maßnahmen, die die Stadt Erftstadt als Arbeitgeber attraktiv machen, können dazu beitragen, dass auch künftig genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Dazu gehören neben Personalentwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung auch attraktive Arbeitszeitmodelle und Möglichkeiten der Telearbeit. Es ist beabsichtigt, die Nachwuchsgewinnung für die Stadtverwaltung Erftstadt künftig zu verstärken. Die Wissensbewahrung und -verteilung sollte technikunterstützt durch den weiteren Ausbau des teilweise schon vorhandenen Dokumentenmanagementsystems unterstützt werden.

Im Bereich Personenstandswesen des Prüffelds Sicherheit und Ordnung erreicht die Stadt Erftstadt gute Kennzahlenwerte. Sie gehört in diesem Bereich insgesamt zum besten Viertel der Vergleichskommunen. Bei den Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Personenstandswesen erreicht sie den Benchmark. Bei den Einwohnermeldeaufgaben befindet sich Erftstadt im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Aus der Differenz zum Benchmark der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Einwohnermeldeaufgaben“ ergibt sich ein rechnerisches Potenzial in Höhe von 0,43 Stellen. Das Bürgerbüro ist gut strukturiert und die Öffnungszeiten sind bedarfsorientiert ausgerichtet. Der Anteil der sonstigen Serviceaufgaben wird seitens der Stadt jedoch möglicherweise zu gering eingeschätzt. Im Gewerbe- und Gaststättenbereich ergibt sich eine überdurchschnittliche Personalquote. Aus der Differenz zum Benchmark der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ ergibt sich rechnerisches Potenzial in Höhe von 0,38 Stellen. Die Stadt Erftstadt sollte die Personalbemessung insbesondere bei den Einwohnermeldeaufgaben und im Gaststättenbereich auf der Basis aktueller Fallzahlen überprüfen.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder liegen die Fehlbeträge je Platz und je Einwohner unter sechs Jahren jeweils auf dem Niveau des Mittelwerts. Die Stadt Erftstadt gewährt nur geringe freiwillige Zuschüsse je Platz an freie Träger. Dies ist angesichts der Haushaltssituation zu begrüßen. Über dem Durchschnitt liegt die Versorgungsquote U-3. Nach Auskunft der Stadt entspricht der Ausbaustand mit 35,6 Prozent etwa dem Bedarf. Aus dem Strukturinterview wurde deutlich, dass keine Überkapazitäten durch einen weiteren Ausbau der Kindertageseinrichtungen geschaffen werden sollen. Vielmehr präferiert die Stadt die Möglichkeiten der Kindertagespflege. Die genannten Fehlbeträge werden auch durch den hohen Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft bestimmt; ein hoher Anteil besteht ebenfalls bei den Plätzen mit einem Betreuungsumfang von 45 Stunden. Dies ist – gerade in Erftstadt als Kommune mit Auspendlerüberschuss – auch darauf zurückzuführen, dass vielfach beide Elternteile berufstätig sind und als Pendler längere Betreuungszeiten benötigen. Die Strukturdaten (siehe das Kapitel Strukturelle Situation) bestätigen den hohen Auspendlerüberschuss. Die Refinanzierung des Aufwandes für die Kindertagesbetreuung könnte in Erftstadt noch verbessert werden, z. B. durch eine Anpassung der Einkommensstufen in der Elternbeitragssatzung. Die vergleichsweise hohe Kaufkraft der Einwohner Erftstadts stützt diese Empfehlung.

Die Analyse der Flächensituation der Schulen in kommunaler Trägerschaft zeigt Flächenüberhänge bei den Grundschulen, den Realschulen und den Gymnasien. Bei den Grundschulen beträgt das rechnerische Potenzial im Jahr 2012 rund 2.300 m² Bruttogrundfläche (BGF). In der Einzelbetrachtung zeigen sich insbesondere bei den Grundschulen Bliesheim und Lechenich Süd rechnerisch deutliche Flächenüberhänge. Bei der Hauptschule gibt es aktuell keine Flächenüberhänge. Mit der Schließung eines Hauptschulstandortes hat die Stadt Erftstadt auf die sinkenden Schülerzahlen bereits reagiert. Die Flächenüberhänge der Realschulen liegen bei 2.900 m² BGF, die der Gymnasien bei 2.800 m² BGF. Das gesamte Flächenpotenzial liegt somit bei rund 8.000 m² BGF. Bei unveränderten Rahmenbedingungen und dem im Schulentwicklungsplan prognostiziertem Schülerrückgang nimmt dieser Flächenüberhang bis 2015 auf 14.100 m² BGF zu. Bei den Schulturnhallen entspricht der Bedarf dem Bestand, ein Handlungsbedarf liegt hier noch nicht vor. Die Schülerrückgänge werden allerdings mittel- bis langfristig auch hier zu Überkapazitäten führen.

Die Stadt Erftstadt versucht mit verschiedenen Aktivitäten, z. B. mit einer Elternbefragung, die Schullandschaft attraktiver zu gestalten und mehr Schüler in der Stadt zu halten. Die Potenziale zeigen jedoch einen deutlichen Handlungsbedarf in den nächsten Jahren. Die Beibehaltung von

jeweils doppelt vorgehaltenen Schulstandorten bei den weiterführenden Schulen sollte auch bei den Realschulen und den Gymnasien kritisch hinterfragt werden. Auch die Grundschulstandorte sollten in diese Überlegungen einbezogen werden.

Die Aufwendungen für die Schulsekretariate liegen insgesamt auf mittlerem Niveau. Künftig werden sich die Kennzahlen aufgrund personalwirtschaftlicher Veränderungen günstiger darstellen. Die GPA NRW empfiehlt, den Stellenbedarf auf der Grundlage individueller Aufgabekataloge zu ermitteln. Die Stadt Ertstadt sollte diese Stellenbemessung regelmäßig fortschreiben und – soweit notwendig – die Stellenanteile der einzelnen Sekretariate anpassen.

Die Stadt Ertstadt trägt einen unterdurchschnittlichen Schülerbeförderungsaufwand. Positiv ist, dass überwiegend auf den Linienverkehr zurückgegriffen wird. Der Handlungsspielraum mit der Verkehrsgesellschaft als Vertragspartner wird ebenfalls für Optimierungen genutzt. Da die meisten Schulstandorte im Stadtgebiet mehrfach vorhanden sind, verringert dies die Anzahl anspruchsberechtigter Schüler. Mit der Schließung von Schulstandorten kann die Anzahl der zu befördernden Schüler steigen, was aber in Kauf genommen werden sollte. Die Konsolidierungserfolge aus Schulschließungen werden deutlich höher sein.

Bei der Prüfung der Grünflächen konnte auf umfangreiche und belastbare Struktur- und Finanzdaten zurückgegriffen werden. Diese bilden eine gute Grundlage für die Steuerung der Aufgabenerledigung bei den Grünflächen. Auch der Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement von 74 Prozent zeigt, dass bei der Steuerung nur noch geringes Optimierungspotenzial besteht. Die noch verbleibenden Möglichkeiten liegen in der nur ansatzweisen Definition strategischer und operativer Ziele und eines darauf aufbauenden Berichtswesens. Auch ein Freiflächenkonzept liegt nicht vor. Flächenbedarfsberechnungen sind jedoch für die Spiel-, Bolz- und Sportplätze vorhanden.

Die Stadt Ertstadt verfügt über überdurchschnittlich große Park- und Gartenanlagen je Einwohner. Die Fläche der einzelnen Anlagen liegt ebenfalls leicht über den Durchschnitt. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen liegen sowohl über dem Mittelwert als auch über dem Benchmark. Auf der Basis der Gesamtfläche von 343.000 m² ergibt sich aus der Differenz zum Benchmark ein rechnerisches Verbesserungspotenzial von 247.000 Euro. Da in Ertstadt nahezu alle Pflegeleistungen vergeben werden, sind nur durch Änderungen in den Strukturen oder durch die Reduzierung von Pflegeintervallen Einsparungen zu erzielen. Bei den Spiel- und Bolzplätzen kommt es bis 2030 zu einem erheblichen Rückgang der jungen Bevölkerungsanteile. Daher sollte die Stadt Ertstadt den Spiel- und Bolzplatz-Bedarfsplan aktualisieren und dabei besonders auf die demografische Entwicklung eingehen. Auch hier liegt bei den Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen in Höhe der Differenz zum Benchmark ein Potenzial vor. Bei einer Gesamtfläche von 97.000 m² beträgt dieses Potenzial insgesamt 77.600 Euro. Um den Aufwand zu senken, sind Flächenreduzierungen sinnvoll. Daher sollte die Auslastung der einzelnen Anlagen jährlich geprüft werden. Die Flächen des Straßenbegleitgrüns sind minimal, da in den älteren Ortsteilen fast kein Straßenbegleitgrün vorhanden ist. Die Fläche wird sich infolge des in den Neubaugebieten vorhandenen Begleitgrüns künftig erhöhen. Die Stadt Ertstadt überschreitet auch beim Begleitgrün den Benchmark für Unterhaltung und Pflege deutlich.

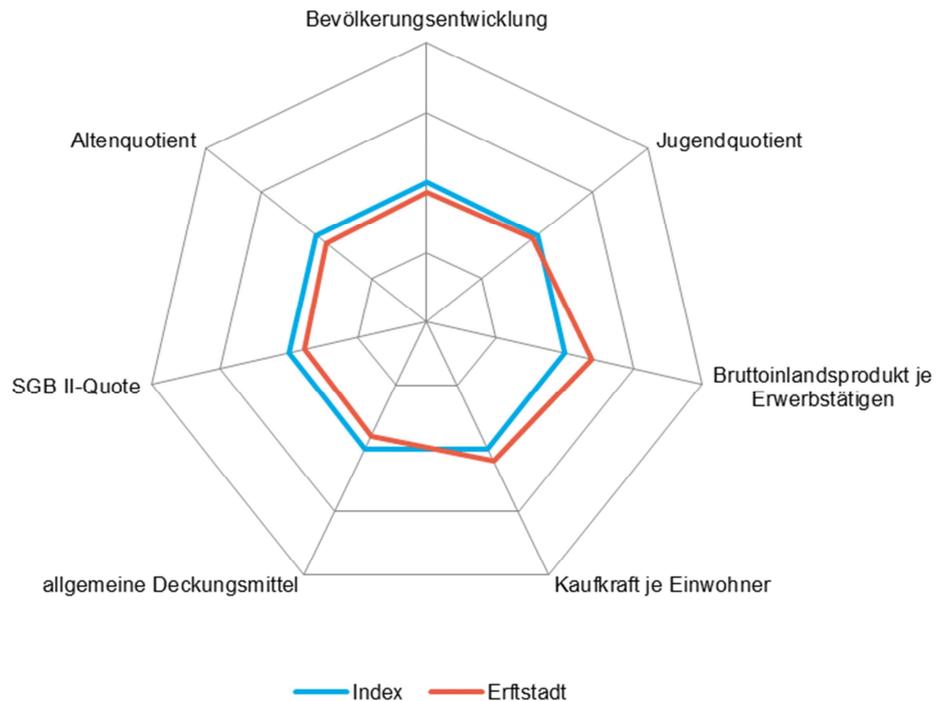
Das Angebot an Sportflächen bei den Sportaußenanlagen wird in ähnlicher Quantität wie bei anderen Kommunen vorgehalten. Die Anlagen sind jedoch nicht alle ausgelastet. Die GPA NRW geht davon aus, dass im Zuge des demografischen Wandels, aber auch der schulischen

Nachmittagsangebote die Nutzung aufgrund sinkender Mitgliederzahlen in Vereinen weiter zurückgehen wird. Positiv wird von der GPA NRW daher die von der Stadt gewünschte Zusammenarbeit zwischen den Schulen, den Kindertagesstätten und den Sportvereinen in Erfstadt bei der Gestaltung der Angebote bei der offenen Ganztagschule gewertet.

Ausgangslage der Stadt Erfstadt

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Erfstadt. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Fünf der sieben strukturellen Rahmenbedingungen wirken sich demnach auf Erfstadt belastend aus.

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

Wie für die meisten Kommunen zeigen die bis 2030 reichenden Prognosen von IT.NRW und der Bertelsmann-Stiftung³ auch für Erftstadt einen Einwohnerrückgang. Bereits in den letzten fünf Jahren hat die Einwohnerzahl um 0,7 Prozent abgenommen. Damit setzt sich die begonnene Entwicklung voraussichtlich weiter fort. Wesentlicher als die Entwicklung der Gesamtzahl wirkt sich die Veränderung der Altersstruktur auf die Kommunen aus. Im Jahr 2012 lag der Altenquotient⁴ über dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Zugleich war der Jugendquotient⁵ geringer als der Mittelwert. Dieses Verhältnis wird sich bis 2030 deutlich in Richtung der über 65-jährigen Bevölkerung verschieben. Diese demografischen Entwicklungen stellen Anforderungen an das künftige kommunale Aufgabenportfolio. Weitere Ausführungen hierzu folgen in den Kapiteln Fachspezifische Strukturmerkmale und Demografische Entwicklungen.

Auffallend sind das vergleichsweise hohe Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigem und die überdurchschnittliche Kaufkraft je Einwohner. Erftstadt hat sich in den letzten Jahren von einer Schlafstadt zunehmend zu einem Gewerbestandort gewandelt. Die Kaufkraft wird jedoch nicht ausschließlich in Erftstadt erwirtschaftet, sondern hängt auch mit dem Wirtschaftsstruktur des Rhein-Erft-Kreises zusammen. Das BIP des Rhein-Erft-Kreises liegt mit 69.378 Euro je Erwerbstätigem deutlich über dem Mittelwert aller Kreise von 57.680 Euro. Noch immer pendeln deutlich mehr Einwohner aus Erftstadt aus (16.000 im Jahr 2011) als ein (6.000). Die erwerbstätigen Einwohner der Stadt Erftstadt suchen dabei nicht nur in den übrigen Kommunen des Kreisgebiets, sondern auch in der nahe gelegenen Stadt Köln ihre Arbeitsplätze auf.

Belastend wirkt sich aus, dass die Kaufkraft derzeit nicht am Ort gebunden wird, sondern in andere Kommunen abfließt. Die GfK-Zentralitätskennziffer der Industrie- und Handelskammer Köln lag im Jahr 2014 bei 48,2 Prozent⁶. Dies bedeutet, dass mehr als die Hälfte der Kaufkraft je Einwohner aus Erftstadt abfließt. Dies ist der geringste Wert aller Kommunen des Rhein-Erft-Kreises. Trotz der sich entwickelnden Gewerbelandschaft und dem wachsenden Angebot von Arbeitsplätzen am Ort bestehen offenkundig noch Defizite im Bereich eines über die Nahversorgung hinaus gehenden attraktiven Einzelhandels.

Die Stadt Erftstadt verfügte über unterdurchschnittliche Deckungsmittel. Das durchschnittliche Niveau der Jahre 2008 bis 2011 lag bei 1.024 Euro und damit mehr als 110 Euro unter dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen des Landes. Eine tiefer gehende Analyse hat die GPA NRW im Berichtsteil Finanzen durchgeführt.

Die SGB II-Quote des Rhein-Erft-Kreises liegt über dem Landesdurchschnitt. Nach Auskunft des Jugendamtes liegt die Quote der Stadt Erftstadt deutlich unterhalb des Kreisniveaus von 9,4 Prozent. Für die unter 25-jährigen werden 4,7 Prozent, für die über 25-jährigen 3,6 Prozent angegeben. Entsprechend wird dieses Strukturmerkmal nicht als belastend wahrgenommen.

³ www.wegweiser-kommune.de

⁴ ab 65-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

⁵ unter 20-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

⁶ http://www.ihk-koeln.de/upload/Kaufkraftdaten_Internet_2014_n_9642.pdf

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen wurden die erhobenen Strukturmerkmale auch in einem am 15.05.2014 mit dem Bürgermeister geführten Gespräch hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Fachspezifische Strukturmerkmale

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

Wie bereits in der Managementübersicht dargestellt, wirkt sich die Struktur der Stadt Erftstadt mit vielen Ortsteilen und großer Fläche auf das Gebäudeportfolio aus. Die Gesamtfläche des Gebäudeportfolios je Einwohner ist zwar unterdurchschnittlich, in den Nutzungsarten Feuerwehr und Kultur, aber auch im Schulbereich zeigt sich die Versorgungsfunktion der Ortsteile. Viele Gebäude sind mehrfach vorhanden, um den Einwohnern wohnortnah entsprechende Angebote vorhalten zu können. So verfügt Erftstadt über 14 Gebäude für die Feuerwehr, acht Bürgerhäuser, ein eigenes Volkshochschulgebäude, eine Musikschule und ein Stadthaus. Auch die einzelnen Schulformen werden – bis auf die Hauptschule – mehrfach vorgehalten; die damit verbundenen Flächen werden prognostiziert durch die abnehmenden Schülerzahlen immer weniger ausgelastet.

Der Gebäudebestand führt tendenziell zu höheren Aufwendungen (z. B. für Abschreibungen, Unterhaltung und Bewirtschaftung). Allerdings sind die Nutzer, zumindest in Teilbereichen, bereits an den Aufwendungen beteiligt.

Daneben verfügt Erftstadt über 27 Kindertageseinrichtungen, davon zwölf städtische. Der Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft ist hoch. Die demografische Entwicklung der nachfragerrelevanten Altersgruppen von 0 bis unter 3 Jahre und von 3 bis unter 6 Jahre ist künftig stabil bis leicht rückläufig. Aus der Veränderung dieses fachspezifischen Strukturmerkmals allein ergibt sich also keine wesentliche Auswirkung auf die Aufgabenerledigung.

Eine Bedeutung für die kommunalen Grünflächen hat die Struktur der Gemeindefläche der Stadt Erftstadt: sie weist einen überdurchschnittlichen Anteil an Grünflächen auf. Das Stadtgebiet ist überwiegend ländlich geprägt. Kommunale Grünflächen können unter dieser Voraussetzung knapp gehalten werden.

Individuelle Strukturmerkmale

Im Gespräch mit dem Bürgermeister am 15.05.2014 wurden neben allgemeinen auch individuelle Struktur- und Standortmerkmale der Stadt Erftstadt diskutiert.

Erftstadt in seiner heutigen Gestalt ist das Ergebnis der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen. Seither besteht die Stadt aus 18 Stadtteilen, von denen Liblar und Lechenich die mit Abstand einwohnerstärksten sind. Die große Anzahl an Stadtteilen hat nicht nur die oben beschriebenen Auswirkungen auf die kommunale Infrastruktur. Mit den ehemals teils selbstständigen Stadtteilen ist ein aktives Vereinsleben verbunden. Die Vereine erfüllen durch zahlreiche Veranstaltungen nicht nur einen gesellschaftlichen und identitätsstiftenden Zweck, sondern bringen sich auch in den Erhalt kommunaler Anlagen ein. Letzteres geschieht bei-

spielsweise durch die Übernahme von Pflegepatenschaften für Grünflächen. Seitens der Stadt Erftstadt wird dieses Engagement als bedeutender entlastender Faktor wahrgenommen.

Die notwendigen Abstimmungen mit der Verwaltung übernimmt eine eigens dafür eingerichtete Stabsstelle „Veranstaltungen und Vereine“, die den Vereinen einen Service aus einer Hand bietet.

Die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements sollte Bestandteil einer Strategie sein, das kommunale Leistungsangebot aktiv auf die Auswirkungen der demografischen Entwicklung abzustimmen.

Demografische Entwicklung

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

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

Der Stadt Erftstadt ist es in den vergangenen Jahren gelungen, den Überschuss der Sterbefälle über die Geburten durch einen positiven Zuzugssaldo weitgehend zu kompensieren. Erftstadt ist insbesondere für Kölner Bürger interessant. Insofern werden seitens der Stadt den noch vorhandenen Neubaugebieten weiterhin gute Absatzchancen eingeräumt. Die Stadt verfolgt hier die Strategie, über die Entwicklung weiterer Wohngebiete (aktuell in Lechenich und Bliesheim) solche Angebote weiterhin aufrechterhalten zu können. Damit beabsichtigt Erftstadt auch, durch den Zuzug junger Familien die vorhandene Infrastruktur im Bereich Bildung erhalten zu können.

Bei der Schulentwicklungsplanung werden die Belange junger Familien dem entsprechend berücksichtigt. Über 2015/16 hinausgehende Prognosen der Schülerzahlen liegen derzeit nicht vor, der bis dahin erwartete Rückgang fällt aber moderat aus. Der für 2015 vorgesehenen Schulentwicklungsplanung wird eine Elternbefragung vorgeschaltet. Hieraus erhofft sich Erftstadt Aufschlüsse über die Neustrukturierung der Bildungslandschaft. Handlungsmöglichkeiten sind, wie der Berichtsteil Schule zeigt, bereits gegeben. Die wohnortnahe Fortführung des Schulbetriebs einer Förderschule mit dem Förderschwerpunkt Lernen erfolgt in interkommunaler Zusammenarbeit mit der Stadt Kerpen.

Im Bereich der Tagesbetreuungsangebote für Kinder beabsichtigt die Stadt Erftstadt Überkapazitäten bei den Kindertagesstätten zu vermeiden. Bedarfe sollen vielmehr über die Möglichkeiten der Tagespflege gedeckt werden.

Erfstadt ist sich auch bewusst, dass die demografische Entwicklung auch die Erhaltung bürgerschaftlichen Engagements erschwert. Der unterdurchschnittliche Jugendquotient führt gerade in diesem Handlungsfeld zu einer erschwerten Nachwuchsgewinnung. Unter diesem Problem haben insbesondere Vereine zu leiden. Aus diesem Grunde wurde als zentrale Anlaufstelle in der Verwaltung die bereits thematisierte Stabstelle „Veranstaltungen und Vereine“ eingerichtet.

Interkommunale Zusammenarbeit – insbesondere mit dem Blick auf die Folgen der demografischen Entwicklung – wird derzeit nur punktuell betrieben. Neben dem Förderschulangebot (siehe oben) wird beispielsweise eine gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle betrieben. Weitere Beispiele betreffen das übergreifende Gewerbeflächenkonzept der Kommunen des Kreises oder die gemeinsame Beschaffung der Feuerwehren des Kreises.

Positiv ist die beabsichtigte Einrichtung der Stelle eines Demografie-Beauftragten zu werten. Als mögliche Aufgabe innerhalb der Verwaltung sieht die Stadt Erfstadt beispielsweise eine Bestandsaufnahme zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Personalmanagement. Für Bürgerinnen und Bürger sieht die Stadt die Notwendigkeit, kommunale Angebote stärker an die Bedürfnisse älterer Menschen anzupassen, z. B. durch Barrierefreiheit in öffentlichen Gebäuden und Internetangeboten, Sitzmöglichkeiten in Wartebereichen und auf öffentlichen Plätzen oder angemessene Schriftgröße und Sprache bei Briefen und Broschüren.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

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

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Erftstadt

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Erftstadt wurde vom August 2013 bis Juli 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Erftstadt das Jahr 2012 zugrunde gelegt. Bei der Finanzprüfung konnten wir auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2008 bis 2011 zurückgreifen. Der aufgestellte Jahresabschluss 2012 war ebenfalls für die Prüfung verwendbar.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Frank Breidenbach
Finanzen	Miriam Reuter
Personalwirtschaft und Demografie	Werner Tschapke
Sicherheit und Ordnung	Werner Tschapke
Tagesbetreuung für Kinder	Werner Tschapke
Schule	Christina Hasse
Grünflächen	Christina Hasse

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

In Abschlussgesprächen hat die GPA NRW den zuständigen Dezernenten die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

In einem Abschlussgespräch am 28.08.2014 hat die GPA NRW den Bürgermeister und den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen.

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

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

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

Strukturen

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

rung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 03.09.2014

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Frank Breidenbach

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de