

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung der Stadt Rahden

GPA NRW

Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333

Inhaltsverzeichnis

Zur Finanzsituation der Städte und Gemeinden in NRW	1
Zur GPA NRW und zur Prüfung	2
Grundlagen	2
Prüfungsbericht	3
Methodik	4
Zur Prüfung der Stadt Rahden	6
Informationen zum Prüfungsablauf	6
Ausgangslage der Stadt Rahden	7
Kommunalprofil	10
Managementübersicht	13
Wesentliche Ergebnisse	13

Zur Finanzsituation der Städte und Gemeinden in NRW

Die Finanzsituation der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen stellt sich zunehmend schwieriger dar. Die Zahl an Gemeinden und Gemeindeverbänden, die ihren Haushalt zeitweilig unter den Restriktionen eines Haushaltssicherungskonzeptes oder unter den Auflagen der Übergangswirtschaft bewirtschaften mussten, hat bis zur Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) weiter zugenommen.

Die Situation der kommunalen Haushalte stellt sich weiter ungünstig dar und erfordert bei der Dramatik der Finanznot ein inhaltliches Umdenken auf allen Ebenen. So war es zum 31.12.2011 lediglich elf Kommunen möglich, einen Haushaltsausgleich ohne Inanspruchnahme des Eigenkapitals darzustellen. 177 Kommunen mussten Haushaltssicherungskonzepte erstellen, die mehrheitlich (144 Kommunen) nicht genehmigt werden konnten.¹ Eine nachhaltige Verbesserung wird von den kommunalen Spitzenverbänden dabei auch für die nächsten Jahre nicht gesehen.

Mit der zum 01.01.2009 abgeschlossenen Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens wurde das Gebot der Eigenkapitalerhaltung – im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit – zum Maßstab des Haushaltsausgleiches erhoben. In diesem Spannungsfeld von Konsolidierungserfordernis, intergenerativer Gerechtigkeit und damit neuen haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen finden sich die Kommunen in einer besonderen Situation wieder. Die in 2011 vorgenommene Verlängerung des maximal möglichen Konsolidierungszeitraumes auf zehn Jahre (§ 76 Gemeindeordnung NRW) zeigt auf, dass in dieser Situation statt kurzfristiger Lösungen nur nachhaltige und dauerhafte Konsolidierungsmaßnahmen den aktuellen Rahmenbedingungen gerecht werden können.

Im Dezember 2011 wurde vom Land NRW das Stärkungspaktgesetz beschlossen. Ziel des Gesetzes ist es, dass überschuldete Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen wieder handlungsfähig werden.

In Stufe eins des Sanierungsplans stellt das Land Kommunen, die akut von Überschuldung betroffen sind oder bei denen eine solche bis zum Jahr 2013 zu erwarten ist, ab dem Jahr 2011 jährlich Mitteln in Höhe von 350 Millionen Euro für die Haushaltskonsolidierung zur Verfügung. Für sie ist die Teilnahme am Stärkungspakt zwingend

¹ Quelle: MIK NRW; <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/haushaltssicherung>

In einer zweiten Stufe können ab 2012 solche Kommunen in den Konsolidierungspakt einbezogen werden, bei denen die Haushaltsdaten 2010 eine Überschuldung bis 2016 erwarten lassen.

Ab Ende 2013 sollen die Ergebnisse des Stärkungspakts überprüft werden.

Der Stärkungspakt stellt jedoch für die betroffenen Gemeinden auch eine sehr große Herausforderung dar. In verbindlichen Haushaltssanierungsplänen müssen die Kommunen darstellen, wie sie durch eigene Einsparmaßnahmen und die Mittel des Landes bis zum Jahr 2016 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen. Hierzu werden beträchtliche zusätzliche Konsolidierungsschritte notwendig sein.

Ziel unserer Prüfung ist vor diesem Hintergrund, die Entwicklung der kommunalen Haushalte – insgesamt wie in einzelnen Handlungsfeldern – transparent zu machen, zu begleiten und damit einen unterstützenden Beitrag zu den Konsolidierungsbemühungen zu leisten. An diesen Konsolidierungsbemühungen führt auf allen kommunalen Ebenen kein Weg vorbei. Für die GPA NRW steht es dabei außer Frage, dass Konsolidierungsbemühungen allein in vielen Fällen nicht zum strukturellen Ausgleich der kommunalen Haushalte führen werden.

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

Zur GPA NRW und zur Prüfung

Grundlagen

Wir stützen uns bei der Prüfung auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Unser Auftrag ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Ausgehend von der äußerst schwierigen Finanzlage der Kommunen und dem gesetzlichen

Anspruch, den kommunalen Haushalt stets ausgeglichen zu gestalten, haben wir bei unserer Prüfung das finanzwirtschaftliche Interesse in den Vordergrund gestellt. Unser Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen und will diese mit Beiträgen und Handlungsempfehlungen in Haushaltskonsolidierungsprozessen unterstützen.

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus einem Vorbericht und Teilberichten.

- Im Vorbericht informieren wir zunächst allgemein über unser Prüfungsverfahren sowie unsere Prüfungsmethodik und stellen im Rahmen des Kommunalprofils die wesentlichen strukturellen Rahmenbedingungen sowie wesentliche Handlungsfelder der Kommune dar.
- In einer Managementübersicht fassen wir die bedeutenden hauswirtschaftlichen, strukturellen und fachlichen Ergebnisse unserer Prüfung zusammen. Zudem enthält sie die wesentlichen Handlungsempfehlungen sowie Informationen zu den von uns ermittelten Konsolidierungspotenzialen.
- Die Teilberichte enthalten die Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete im Einzelnen.

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

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weisen wir im Bericht als **Empfehlung** aus.

Methodik

Der Schwerpunkt unserer Prüfung liegt in der Methodik des Kennzahlenvergleichs. Diese Prüfungsmethodik wird der überörtlichen Prüfung durch § 105 GO ausdrücklich zur Verfügung gestellt.

In den aktuellen Vergleichsring beziehen wir die kleinen kreisangehörigen Kommunen mit einer Einwohnerzahl bis 25.000 Einwohner ein. Wo es aufgrund der Größenordnung von Bedeutung sein könnte, werden wir einen weiteren Vergleichsring für die Kommunen bis 10.000 Einwohner bilden. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments sukzessive wachsen.

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

Für einen interkommunalen Kennzahlenvergleich ist es unabdingbar, Grunddaten zu definieren. Da es unterhalb der Produktbereichsebene keine landeseinheitliche Festlegung gibt, sind in den Produkten häufig unterschiedliche Leistungen enthalten. Um einen landesweiten Vergleich durchführen zu können, haben wir deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten definiert.

Wir bilden verschiedene Arten von Kennzahlen. Finanzkennzahlen stellen den Mitteleinsatz in Relation zu einer festen Bezugsgröße dar (z. B. Einwohner). Die von uns gebildeten Wirtschaftlichkeitskennzahlen zeigen den Mitteleinsatz in Relation zu einer Leistung (z. B. Fallzahlen) auf. Leistungskennzahlen messen die Leistungserbringung an einem Zielwert (z. B. bearbeitete Fälle je Stelle), Strukturkennzahlen beschreiben die Rahmenbedingungen des kommunalen Handelns. Das Zusammenwirken der Kennzahlen in den jeweils betrachteten Bereichen ist Grundlage unserer Analyse.

In unserer Finanzprüfung erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft (Risikoanalyse). Im Wesentlichen nutzen wir dabei die erweiterten Möglichkeiten des NKF, um haushaltsbezogene Handlungsbedarfe transparent zu machen. Dabei setzen wir auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Strukturen

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

Unter der Überschrift „Kommunalprofil“ in diesem Berichtsteil sowie in den Analysen der Teilberichte gehen wir hierauf näher ein.

Benchmarking und Potenziale

In einigen Prüfgebieten haben wir ein Benchmarking vorgenommen und Potenziale ausgewiesen. Als Benchmark haben wir grundsätzlich einen Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist, bei denen die Aufgabenerfüllung vollständig und rechtmäßig erfolgt und grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung ist. Dies schließt die Betrachtung dahingehend ein, inwieweit die Kommune Einfluss darauf nimmt, ihre Rahmenbedingungen zu verbessern. Soweit wir weitere Kriterien zugrunde gelegt haben, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Uns ist bewusst, dass auch historisch gewachsene bzw. selbst geschaffene Strukturen, aber auch die Festlegung einer politischen Ausrichtung der kurz- bis mittelfristigen Umsetzung unserer Empfehlungen entgegenstehen können.

Soweit wir monetäre Potenziale aufzeigen, ermitteln wir diese grundsätzlich auf der Grundlage des ermittelten Benchmarks. Diese Potenziale werden durch entsprechende Handlungsempfehlungen gestützt. Auf diese Weise sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre eigene Praxis in Relation zu praktizierten Alternativen zu überdenken.

Weitere Potenziale werden auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen (beispielsweise im Bereich der Beiträge).

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

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

Zur Prüfung der Stadt Rahden

Informationen zum Prüfungsablauf

Wir haben die Prüfung in der Stadt Rahden von November 2011 bis April 2012 durchgeführt.

Zunächst haben wir die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit den geprüften Kommunen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Anschließend haben wir auf dieser Basis analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche haben wir in der Stadt Rahden Daten aus den Jahren 2009 und 2010 verwendet.

Um zukunftsgerichtete Aussagen zu treffen, haben wir neben den Daten früherer Jahre ebenfalls Aktuelles berücksichtigt.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Thomas Hartmann
Personal	Britta Zimmermann
Bauleistungen	Ralf Kämmele
Bauhof	Thomas Junker

Wir haben das Prüfungsergebnis mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 14. März 2012 haben wir die wesentlichen Prüfungsergebnisse mit dem Bürgermeister besprochen.

Ausgangslage der Stadt Rahden

Strukturelle Situation

Allgemeines

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

Wir zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen auf, innerhalb derer die Kommune agiert, vergleichen diese interkommunal und informieren zusammenfassend über das Ergebnis.

Die Strukturmerkmale haben wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt; hierbei haben wir auf das aktuell verfügbare Auswertungsjahr zurückgegriffen, um eine möglichst zeitnahe Darstellung der strukturellen Rahmenbedingungen abbilden zu können.

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch in Interviews hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Allgemeine Strukturmerkmale

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

- Bevölkerungsentwicklung 2008 bis 2030²

² Datenquelle: IT.NRW

- du. Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2006 - 2009³
- Kaufkraft 2009⁴
- SGB II-Quote 2009 (Kreisebene)⁵
- Gemeindefläche 2009 in km²⁶

Für den interkommunalen Vergleich haben wir den Mittelwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen als Normwert „100“ gesetzt und in eine entsprechender Relation mit den allgemeinen Strukturwerten der Stadt Rahden im oberen Teil des Kommunalprofils abgebildet. Die Bevölkerungsentwicklung wird ohne weitere Indexierung dargestellt.

Zum jetzigen Zeitpunkt unserer empirischen Erhebungen im Rahmen der Strukturbetrachtung lassen sich noch keine abschließenden Aussagen zu möglichen rechnerischen Beziehungen zwischen den genannten allgemeinen Strukturmerkmalen und der aktuellen Haushaltssituation der kleinen kreisangehörigen Kommunen treffen.

Individuelle Strukturmerkmale

Neben den allgemeinen und fachspezifischen Strukturmerkmalen wollen wir auch diejenigen Strukturmerkmale erfassen, die aus Sicht der Kommune die finanzwirtschaftliche Situation individuell beeinflussen.

Die Stadt Rahden liegt im Norden Ostwestfalen-Lippes und ist mit einer Fläche von über 137 Quadratkilometern eine der größeren Flächengemeinden in Nordrhein-Westfalen. Zur Stadt Rahden gehören sieben Ortschaften. Zur besonderen Situation der Stadt Rahden gehört auch, dass sie direkt an Niedersachsen grenzt und viele Einpendler aus Niedersachsen die Rahdener Infrastruktur nutzen. Dazu gehören insbesondere die drei zentral in einem Schulzentrum gelegenen weiterführenden Schulen. Die drei Schulen liegen. Daneben gibt es vier Grundschulen in den Ortschaften Rahden, Varl, Tonnenheide und Preußisch Ströhen.

Insbesondere durch die gut ausgebaute Versorgung im Bereich der weiterführenden Schulen hat die Stadt Rahden eine hohe Attraktivität als Schulstandort erworben. Hier ergeben sich jedoch dringende Handlungs-

³ Datenquelle: IT.NRW

⁴ Datenquelle: GfK AG

⁵ Datenquelle: Bertelsmann-Stiftung

⁶ Datenquelle: IT.NRW

felder: Durch den Rückgang der Schülerzahlen sind die Grundschulstandorte bereits heute stark betroffen, auch in den weiterführenden Schulen gehen die Schülerzahlen – unterschiedlich stark – zurück.

Die Bertelsmannstiftung prognostiziert für Rahden einen Rückgang der Einwohnerzahlen von 8,4 % bis von 2009 bis 2030. Dieser starke Rückgang betrifft insbesondere die Zahl der Kinder und Jugendlichen.

Dahingegen wird die Zahl der über 65jährigen um rund 50 Prozent steigen. 2030 werden nach mehr als ein Drittel der Rahdener über 65 Jahre alt sein. Durch die sechs Alten(pflege)heime Rahdens wird der Zuzug älterer Menschen begünstigt, dies zeigt auch eine Analyse der Wanderungsbewegung: Während im Kontext „Bildungswanderung“ 2,5 Prozent der Rahdener die Stadt verlassen, „wächst“ Rahden durch den Zuzug älterer Menschen („Alterswanderung“) um 1,2 Prozent. Diese Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung wird das Rahdener Stadtbild und auch die Anforderungen an die städtische Infrastruktur verändern.⁷

In der Stadt Rahden gibt es überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze im sog. 2. Sektor, dem produzierenden Gewerbe. Hier sind im Jahr 2009 rund 52,9 Prozent der Beschäftigten zu finden (im Vergleich: NRW: 30,6 Prozent, Kreis Minden-Lübbecke 36,9 Prozent). Auch hier hat die Stadt Rahden viele Einpendler – auch aus den niedersächsischen Nachbarkommunen. Bei der Ansiedlung von Gewerbebetrieben steht die Stadt Rahden hinsichtlich der Gewerbesteuer in starker Konkurrenz zu den niedersächsischen Nachbarkommunen, die deutlich niedrigere Steuersätze festgesetzt haben.

Insgesamt wird die Nachbarschaft zu Niedersachsen jedoch eher als positiver Standortfaktor gewertet, da über die einpendelnden Schüler/innen und Arbeitnehmer/innen auch Kaufkraft in Rahden gebunden wird. Auch die Schulen „profitieren“ von den niedersächsischen Schüler/innen. So kommen allein 709 – und damit mehr als die Hälfte der – Schüler/innen des Gymnasiums aus den nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Nachbargemeinden. Allerdings sind mit dem Betrieb der Schulen erhebliche Aufwendungen verbunden, die die Stadt Rahden zu tragen hat.

⁷ Quelle: Demografiebericht Rahden, Bertelsmannstiftung unter www.wegweister-kommune.de

Kommunalprofil

Das Kommunalprofil zeigt auf einen Blick die wesentlichen strukturellen Rahmenbedingungen sowie die von uns geprüften Bereiche, in denen wir auch auf der Grundlage der vergleichenden Prüfung in nachfolgend beschriebenen Abstufungen Handlungsnotwendigkeiten sehen.

Im oberen Teil sind unter der Überschrift „Strukturen“ die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune dargestellt, auf die wir bereits näher eingegangen sind.

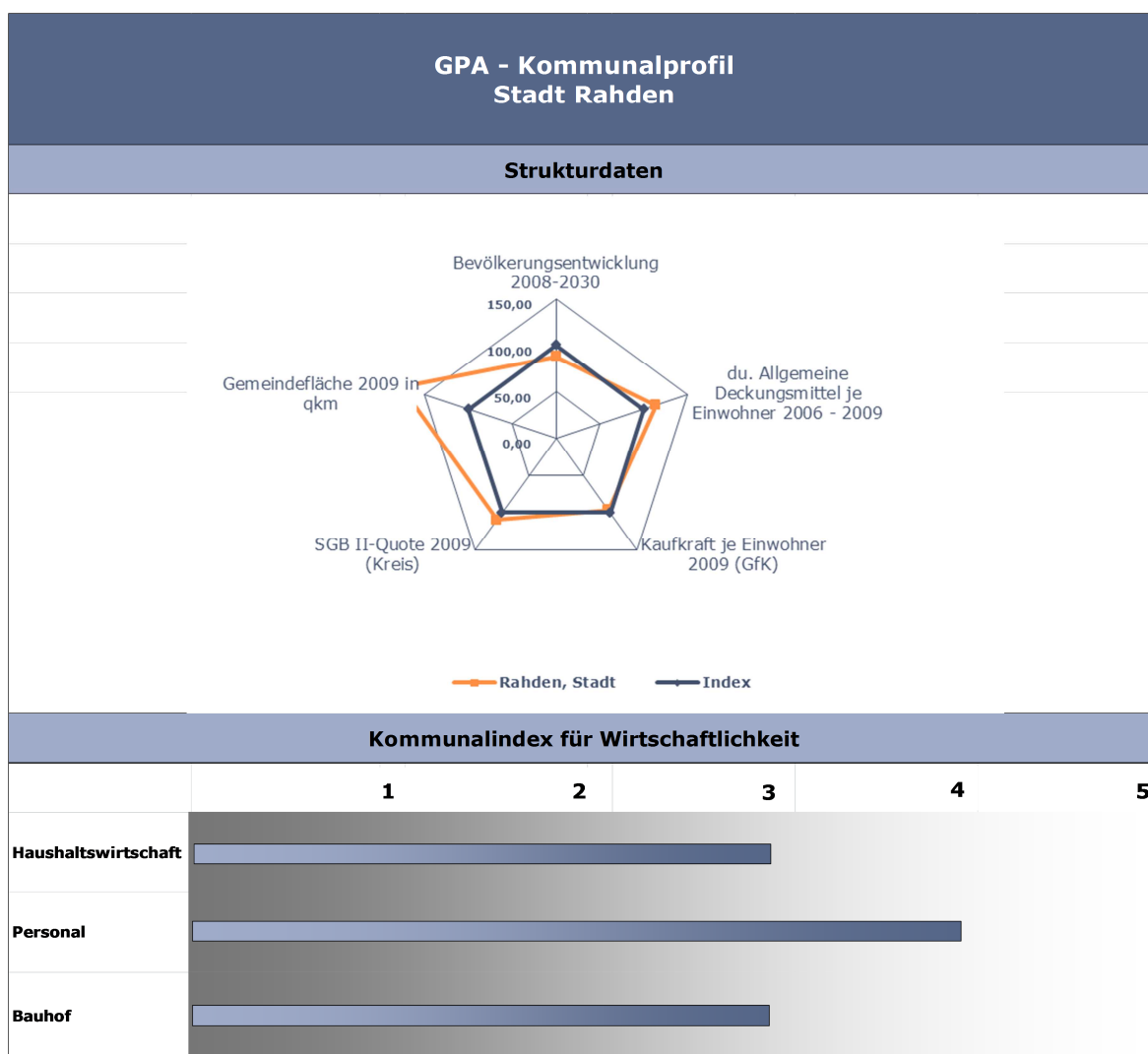
Der untere Teil zeigt das Ergebnis des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI). Bei der hier abgebildeten Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder steht nicht eine zentrale Kennzahl im Vordergrund, sondern das durch Analyse gestützte Ergebnis der Aufgabenwahrnehmung insgesamt: In den Teilberichten stellen wir für jedes Prüfungsfeld verschiedene Kennzahlen dar und analysieren sie. Das Prüfungsfeld wird im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten bewertet.

Die Bewertung erfolgt unter den Aspekten der Handlungsnotwendigkeit und der Handlungsmöglichkeit auf einer Bewertungsskala von 1 bis 5. Im Rahmen der KIWI-Bewertungen werden keine Schulnoten erteilt; vielmehr soll der Kommune über den KIWI grundsätzlich ein Bild über empfehlenswerte Schwerpunkte künftiger Aktivitäten gegeben werden. Ebenso wird mit dem KIWI kein Ranking betrieben.

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

Im Prüfgebiet Finanzen wird oftmals Handlungsbedarf festgestellt, der auf Risiken für den Haushalt basiert. Empfehlungen führen nicht immer unmittelbar zu einer deutlichen Ergebnisverbesserung.

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



Managementübersicht

Mit dieser Managementübersicht geben wir den für die Gesamtsteuerung der Kommune Verantwortlichen einen konzentrierten Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung, unsere Handlungsempfehlungen und ausgewiesenen Konsolidierungspotenziale.

Wesentliche Ergebnisse

Zunächst galt der Blick der Haushaltswirtschaft der Stadt Rahden. In den Jahren 2007 bis 2010 konnten kumuliert noch fast ausgeglichene Jahresergebnisse erwirtschaftet. Demgegenüber werden für die Folgejahre bis einschließlich 2014 jährlich erhebliche Defizite erwartet. Ein ausgeglichener Haushalt wird planmäßig in keinem Jahr erreicht. Durch die geplante Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Stadt zukünftig ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muss. Diese Entwicklung dokumentiert einen drohenden Vermögensverlust und Eigenkapitalverzehr.

Angesichts dieser Entwicklung müssen aus Sicht der GPA NRW alle Leistungen und deren Standards hinsichtlich des „ob“ und des „wie“ überprüft werden. Die Stadt Rahden sollte in Anbetracht ihrer zukünftig sehr angespannten Haushaltslage ihre Investitionstätigkeit auf das unbedingt notwendige Maß beschränken, dies bei gleichzeitiger umfassender Aufgabenkritik, um sicherzustellen, dass notwendige Investitionen nicht auf die Zukunft verlagert werden.

Die Selbstfinanzierungskraft der Stadt reicht in den nächsten Jahren nicht zur Deckung des laufenden Betriebsaufwandes aus. Der voraussichtliche Liquiditätsbedarf wird zu steigenden Zinsaufwendungen führen.

Die Stadt Rahden verfügt – gemessen an den allgemeinen Deckungsmitteln – über eine in etwa durchschnittliche Ertragskraft. Diese reicht zukünftig jedoch nicht mehr aus, um die von der Stadt erbrachten Leistungen zu finanzieren. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass die Realsteuerhebesätze alle unter den fiktiven Hebesätzen nach dem GFG 2011 liegen.

In unserem Bericht haben wir an verschiedenen Stellen Hinweise auf mögliche Ertragssteigerungen und auf mögliche Einsparmöglichkeiten gegeben.

Im Weiteren betrachten wir die Personalwirtschaft der Stadt Rahden. Die Personalquote steigt von 2007 bis 2010 nur wenig an. In 2010 liegt die Stadt Rahden mit ihrer unterdurchschnittlichen Personalquote im Bereich des besten Viertels der Vergleichskommunen.

Die einwohnerbezogenen Stellenvergleiche zeigen keine Auffälligkeiten. Die aufgrund unserer Benchmarks ausgewiesenen rechnerischen Stellenpotenziale zeigen, dass Optimierungspotenzial vorhanden ist, sie müssen jedoch unter Berücksichtigung der aktuellen Organisationsveränderungen bzw. der einschränkenden räumlichen Besonderheiten betrachtet werden.

Die Steuerungsqualität im Personalwesen der Stadt Rahden ist hoch. Die Personalbemessung wird ausreichend aktualisiert und berücksichtigt u. a. Fallzahlenentwicklungen, Aufgabenänderungen usw. Durch eine gute Handhabung der Altersteilzeit konnten für die freiwerdenden Stellen im Betrachtungszeitraum oft Nachwuchskräfte gewonnen werden, dabei ist sich die Stadt Rahden des verstärkt auftretenden Fachkräftemangels bewusst und versucht entsprechend gegenzusteuern.

Der Bauhof der Stadt wurde aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Er wird seit dem 1. Januar 2007 im Sondervermögen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Straßenbetrieb Stadt Rahden“ geführt. Seit der im Jahr 2009 vorgenommenen Zentralisierung wird nur noch ein Standort ohne weitere Nebenstellen im Stadtteil Rahden vorgehalten. Wir haben in unserem Bericht auf weitere Optimierungsmöglichkeiten hingewiesen. So z.B. auf die Notwendigkeit einer differenzierteren Kostenrechnung. Aktuell ist hier eine deutliche Verbesserung geplant, die zeitnah umgesetzt werden soll.

Positiv fiel uns auf, dass diverse Leistungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten an private Dritte vergeben werden.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Fuhrparks ist sehr hoch. Dies spiegelt sich in den niedrigen Abschreibungssummen wieder und ist insbesondere auf den Kauf von gebrauchten Fahrzeugen sowie eine relativ lange tatsächliche Nutzungsdauer zurückzuführen. Dies kann sparsam sein, birgt aber durchaus Risiken für die zukünftige Haushaltssituation.

Herne, den 30.08.2012

Doris Krüger
Abteilungsleitung

Friederike Wandmacher
Projektleitung

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung der Stadt Rahden

Finanzen

GPA NRW

Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333

Inhaltsverzeichnis

Finanzen	1
Inhalte, Ziele und Methodik	1
Rechtliche Haushaltssituation	2
Haushaltsausgleich	3
Jahresergebnisse	3
Ausgleichsrücklage und allgemeine Rücklage	5
Vermögenslage	7
Sachanlagen	8
Finanzanlagen	15
Schulden- und Finanzlage	16
Finanzrechnung	16
Rückstellungen	19
Verbindlichkeiten	23
Sonderposten	28
Eigenkapital	29
Ertragslage	32
Erträge	32
Aufwendungen	38
Kommunale Abgaben	43
Steuern	43
Beiträge	44
Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen	47
Umgang mit organisatorischen Rahmenbedingungen	50
Gesamtbetrachtung der Haushaltswirtschaft	50
Vorbereitungsstand zum Gesamtabschluss	55

Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Rahmen der Finanzprüfung betrachten wir unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung NRW (GO) und der Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO)

- die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Jahre 2007 bis 2010,
- die aus der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage absehbaren Belastungen und Risiken für die zukünftige Haushaltswirtschaft,
- den Vorbereitungsstand zum ersten Gesamtabschluss,
- die kommunalen Abgaben.

Ziel der Prüfung ist es, sowohl unter rechtlichen als auch insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Haushaltssituation der Stadt Rahden darzustellen und zu analysieren. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei, unter anderem über das Identifizieren von positiven wie negativen Sondereffekten auf die vorliegenden Jahresergebnisse und Plandaten aber auch bilanzpolitischen Maßnahmen die tatsächliche strukturelle Haushaltssituation der Kommune zu erfassen und aufzuzeigen, ob und in welcher Intensität ein grundlegender Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung besteht.

Methodisch stützen wir unsere Prüfung insbesondere auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie zur vertiefenden Analyse auf weitere Kennzahlen, die wir sowohl im Zeitreihenvergleich betrachten als auch in den interkommunalen Vergleich stellen. Soweit möglich beziehen wir dabei allgemeine strukturelle Rahmenbedingungen, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen unserer Prüfung identifizieren lassen, in die Analysen ein.

Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere haushaltswirtschaftlichen Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Das gilt ebenso für die Rechtmäßigkeitsprüfung, die wir auf wesentliche und unserer Erfahrung nach fehleranfällige Positionen der Haushaltspläne und Jahresabschlüsse beschränken.

Rechtliche Haushaltssituation

In den Jahren 2007 bis 2010, den ersten vier Jahren mit Rechnungslegung nach NKF, war die Stadt planmäßig in keinem Jahr in der Lage einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Durch jeweilige Verbesserungen im Jahresabschluss konnte jedoch bislang noch ein Haushaltssicherungskonzept vermieden werden. Der sich planmäßig für das Jahr 2011 ergebende Fehlbetrag sowie die Fehlbeträge der Finanzplanungsjahre lassen jedoch die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auch für die Stadt Rahden in naher Zukunft wahrscheinlich erscheinen.

Haushaltsausgleich

Der Haushaltsausgleich ist erreicht, wenn die Gesamtsumme der Erträge mindestens so hoch ist wie der Gesamtbetrag der Aufwendungen und die Stadt somit positive Jahresergebnisse aufweisen kann.

Da auch die Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auslösen können, werden diese in die Zeitreihe mit aufgenommen.

Jahresergebnisse

Im Folgenden bilden wir die Jahresergebnisse der Stadt Rahden tabellarisch ab.

Salden der Ergebnisrechnungen (Istwerte)				
Saldo	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
	in Tausend Euro			
Ordentliche Erträge	23.918	19.981	24.237	25.297
Ordentlicher Aufwand	23.856	22.617	24.125	23.797
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	63	-2.635	112	1.500
Finanzergebnis	-58	19	-93	-16
Ordentliches Ergebnis	5	-2.616	19	1.484
Außerordentliches Ergebnis	0	0	0	0
Jahresergebnis	5	-2.616	19	1.484

Aktuelle Situation

Statt der planmäßig negativen Jahresergebnisse 2007, 2009 und 2010 (kumuliert 6,3 Mio. Euro) konnten in den drei Jahren jeweils positive Ergebnisse erwirtschaftet werden. Auch das Ergebnis 2008 konnte, trotz

des erheblichen Defizits, um ca. 1,7 Mio. Euro positiver als geplant gestaltet werden.

Die beachtliche Verbesserung der Ergebnisse ist in allen Jahren im Wesentlichen auf Mehrerträge bei der Gewerbesteuer zurückzuführen.

Das erheblich negative Jahresergebnis 2008 ist auf einen Rückgang der Gewerbesteuererträge gegenüber dem Vorjahr um ca. 4,5 Mio. Euro zurückzuführen.

Salden der Ergebnisrechnungen (Planwerte)				
Saldo	Haushaltsjahr			
	2011	2012	2013	2014
	in Tausend Euro			
Ordentliche Erträge	18.142	20.834	21.620	22.275
Ordentlicher Aufwand	22.906	22.862	23.858	24.282
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	-4.764	-2.028	-2.239	-2.007
Finanzergebnis	-239	-239	-239	-239
Ordentliches Ergebnis	-5.002	-2.267	-2.478	-2.246
Außerordentliches Ergebnis	0	0	0	0
Jahresergebnis-Plan	-5.002	-2.267	-2.478	-2.246

Aktuelle Situation

Das Haushaltsjahr 2011 schließt planmäßig mit einem Defizit in Höhe von 5,0 Mio. Euro ab. Das voraussichtliche Jahresergebnis wird sich verbessert zeigen. Mit Stand Dezember 2011 wird von einem Defizit in Höhe von ca. 3,5 Mio. Euro ausgegangen.

Die negative Entwicklung des Jahres 2011 wird sich in den Finanzplanungsjahren erwartungsgemäß fortsetzen. Alle Finanzplanungsjahre schließen mit einem negativen Jahresergebnis ab. Die zum Teil deutlichen Ergebnisverbesserungen der Vorjahre gegenüber den Planwerten lassen jedoch auf eine bessere strukturelle Entwicklung als geplant hoffen. Von entscheidender Bedeutung wird jedoch wiederum insbesondere die Entwicklung der Gewerbesteuererträge in den Folgejahren sein. Die

durch Abwanderung gewerbesteuerträchtiger Unternehmen sowie Branchen bedingten Risiken lassen jedoch Mindererträge in den nächsten Jahren erwarten. Diesen Umständen hat die Stadt Rahden mit einer niedrigeren Veranschlagung entsprechender Erträge in den Finanzplanungsjahren Rechnung getragen.

Ausgleichsrücklage und allgemeine Rücklage

Die Ausgleichsrücklage dient in erster Linie dazu, jährliche Schwankungen in den Jahresergebnissen aufzufangen. Solange negative Jahresergebnisse lediglich die Ausgleichsrücklage und nicht die allgemeine Rücklage verringern (fiktiver Haushaltsausgleich), tritt keine Genehmigungspflicht des Haushalts oder gar Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ein. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung von allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage in Abhängigkeit der Jahresergebnisse. Da der Jahresabschluss 2010 zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht aufgestellt war und der Rat noch nicht über die Behandlung des Jahresfehlbetrages beschließen konnte, haben wir in unserer Darstellung vorbehaltlich des zu treffenden Beschlusses gemäß § 96 Absatz 1 Satz 2 GO den Überschuss der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Entwicklung von allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage (Istwerte)					
	Haushaltsjahr				
	EB 2007	2007	2008	2009	2010
	in Tausend Euro				
Jahresergebnis		5	-2.616	19	1.484*)
Höhe der allgemeinen Rücklage	51.510	51.520	51.539	51.542	51.176
Höhe der Ausgleichsrücklage	6.101	6.101	6.101	3.485	3.504
	in Prozent				
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres		0,00	0,00	0,00	0,00
Fehlbetragsquote nach Ergebnis		0,00	4,54	0,00	0,00

*) Voraussichtliches Jahresergebnis 2010

Die Entwicklung der Rücklagen in Zusammenhang mit dem Haushaltsausgleich bzw. dem Jahresergebnis wird über die Kennzahl „Fehlbetragsquote“ deutlich. Diese stellt den prozentualen Anteil des negativen

Jahresergebnisses in Relation zur Summe von allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage dar.

Aktuelle Situation

- Bis auf das Jahr 2008 konnte die Stadt Rahden in allen betrachteten Jahren einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen.
- Auf Grund des defizitären Jahresergebnisses 2008 verringerte sich die Ausgleichsrücklage um etwa 2,6 Mio. Euro. Insbesondere das positive Jahresergebnis 2010 lässt die Ausgleichsrücklage jedoch wieder deutlich ansteigen.

Entwicklung von allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2011	2012	2013	2014
	in Tausend Euro			
Jahresergebnis	-5.002	-2.267	-2.478	-2.246
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	51.162	48.895	46.418	44.171
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	0	0	0	0
	in Prozent			
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres	8,91	4,43	5,07	4,84
Fehlbetragsquote	8,91	4,43	5,07	4,84

Aktuelle Situation

- Die deutlich negativen Jahresergebnisse ab dem Jahr 2011 kann die Stadt Rahden lediglich noch im Jahr 2011 durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zumindest teilweise decken.
- Ab dem Jahr 2012 wird die Allgemeine Rücklage in erheblichem Umfang verbraucht. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums beläuft sich die Reduzierung der Allgemeinen Rücklage auf etwa 7,0 Mio. Euro. Zudem muss nach den bestehenden Plandaten mit der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 76

Absatz 1 Nr. 1 GO gerechnet werden, sofern sich die Plandaten auch nur marginal weiter verschlechtern.

Feststellung

Der Stadt Rahden droht, bereits bei einer marginalen Verschlechterung der Plandaten, die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gemäß § 76 Absatz 1 Nr. 1 GO.

Vermögenslage

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

Vermögen					
Vermögensarten zum Bilanzstichtag	EB 2007	SB 2007	SB 2008	SB 2009	SB 2010
	in Tausend Euro				
Anlagevermögen	90.834	90.480	90.874	91.808	90.189
Umlaufvermögen	6.059	8.749	5.008	5.762	7.267
Aktive Rechnungsabgrenzung	75	49	53	75	64
Bilanzsumme	96.968	99.277	95.935	97.645	97.520
	in Prozent				
Anlagenintensität	93,7	91,1	94,7	94,0	92,5

Die Anlagenintensität hat sich insgesamt seit Einführung des NKF leicht verringert

Die für den kommunalen Bereich typische hohe Anlagenintensität verdeutlicht, von welcher Bedeutung das Anlagevermögen für die Haushaltssituation der Stadt Rahden insgesamt ist. Generelle Aspekte sind hier unter anderem die Verpflichtung zur dauerhaften Aufgabenerfüllung

mit notwendigen Aktivitäten zur Vermeidung eines ungewollten Vermögensverzehr, jedoch auch die kritische Analyse und Weiterentwicklung des Anlagevermögens vor dem Hintergrund der Erfordernisse für zukünftige Generationen und der finanziellen Leistungsfähigkeit für die Kommune.

Ein ungewollter Werteverzehr könnte für die Zukunft ein erhebliches Risiko für den Haushalt darstellen, sofern der Aufgabenbestand und die Standards im Wesentlichen unverändert bleiben, und damit zwangsläufig zukünftig notwendige Investitionen anstehen. Aufgrund des drohenden Haushaltssicherungskonzeptes sollten der Aufgabenbestand und die Standards einer kritischen Analyse unterzogen werden, um die finanzielle Leistungsfähigkeit weiter zu gewährleisten.

Sachanlagen

Die folgende Tabelle zeigt zunächst, auf welche Positionen sich das Sachanlagevermögen verteilt:

Sachanlagen					
Vermögensarten zum Bilanzstichtag	EB 2007	SB 2007	SB 2008	SB 2009	SB 2010
	in Tausend Euro				
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	3.413	3.413	3.413	3.413	3.330
Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	45.434	44.595	44.267	44.608	43.883
Infrastrukturvermögen	0	163	360	360	353
sonstige Sachanlagen	2.809	3.172	3.702	4.289	2.858
Summe Sachanlagen	51.656	51.343	51.742	52.670	50.425

Zum kommunalen Infrastrukturvermögen gehören insbesondere das Straßennetz, Grund und Boden dieses Infrastrukturvermögens sowie Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen. Das im Straßenbetrieb der Stadt Rahden ausgewiesene Straßenvermögen beläuft sich zum Ende des Wirtschaftsjahres 2007 auf circa 37,9 Mio. Euro.

Investitionen

Die Investitionsquote gibt das Verhältnis von Werteverzehr einerseits und Investitionen im Kernhaushalt andererseits im Betrachtungszeitraum wieder. Dazu werden die Bruttoinvestitionen den Abschreibungen und Abgängen auf Anlagevermögen gegenübergestellt.

Investitionsquote				
Haushaltsjahr	SB 2007	SB 2008	SB 2009	SB 2010
Werte in Tausend Euro				
Bruttoinvestitionen	871	1.541	2.164	1.986
davon: Zuschreibungen	0	0	14	1
Werteverzehr Anlagevermögen (AV)				
Abgänge AV	47	11	18	2.043 ¹
+ Abschreibungen AV	1.179	1.136	1.211	1.584
= Werteverzehr AV gesamt	1.226	1.147	1.229	3.627
Werte in Prozent				
Investitionsquote	71,1	134,3	176,1	54,8

In den Jahren 2008 und 2009 wurde der Werteverzehr des Sachanlagevermögens durch Investitionen nicht nur ausgeglichen, es wurde noch zusätzlich Sachanlagevermögen geschaffen. Bei dieser Betrachtung ist jedoch zu beachten, dass das Infrastrukturvermögen hier nicht berücksichtigt ist. Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen aus den Prüfungen der anderen Städte und Gemeinden ergibt sich, soweit vorhanden, der Vermögensverzehr überwiegend im Bereich des Infrastrukturvermögens. Die Stadt Rahden sollte somit, im Nachgang zu dieser Prüfung, die Reinvestitionsquoten für diesen Bereich feststellen und zu Steuerungszwecken nutzen.

¹ Die Abgänge beim Anlagevermögen des Kernhaushalts sind wegen eines Sondereffekts in 2010 sehr hoch: Durch die Übertragung des Bades an das Wasserwerk bei gleichzeitiger Übertragung der das Bad belastenden Verbindlichkeiten ergibt sich ein hoher Abgang beim Anlagevermögen bei gleichzeitigem Sinken der Verbindlichkeiten (Bilanzkürzung) im Kernhaushalt. Gleichzeitig steigen Anlagevermögen und Verbindlichkeiten im Sondervermögen. Während die Investitionsquote des Kernhaushaltes also sinkt, steigt die Eigenkapitalquote durch den Wegfall der Verbindlichkeiten an. Dieser Effekt wäre erst bei einem Gesamtabschluss ausgeblendet.

Die Investitionsquote des Jahres 2010 wurde durch Abschreibungen und Abgänge beim Sondervermögen von ca. 2,1 Mio. Euro beeinflusst, denen Zugänge beim Sondervermögen in Höhe von lediglich 0,3 Mio. Euro gegenüber standen (s. Punkt „Finanzanlagen“). Ohne Berücksichtigung dieser Veränderungen lag die Investitionsquote im Jahr 2010 bei ca. 107 Prozent.

Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass der demografische Wandel, verändertes Nachfrageverhalten oder Gesetzesänderungen, ebenso wie zwischenzeitliche Konsolidierungsphasen und –zwänge, durchaus temporär niedrige Investitionsquoten rechtfertigen können.

Empfehlung

Die Stadt Rahden sollte ihre Investitionstätigkeit insbesondere an der zukünftig noch zur Verfügung stehenden Selbstfinanzierungskraft ausrichten. Ungewollter Werteverzehr bei dem noch benötigten Anlagevermögen ist jedoch zu vermeiden.

Es ist vor dem Hintergrund der finanziellen Situation konsequent zu prüfen, ob durch den Rückzug aus einzelnen Aufgabenfeldern das Anlagevermögen und somit die jährliche Abschreibungslast verringert werden kann.

Zur dauerhaften Aufgabenerledigung ist es gleichwohl wichtig, dass die Stadt Rahden angemessen in ihr, auch in Zukunft noch benötigtes Anlagevermögen, investiert, um einen ungewollten Werteverzehr zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für den Straßen- und Gebäudebereich.

Der interkommunale Vergleich dieser Kennzahl ist wegen der unterschiedlichen örtlichen Strategien und Organisationsform im interkommunalen Vergleich nur bedingt aussagekräftig.

Investitionsquoten im interkommunalen Vergleich in Prozent				
	2007	2008	2009	2010
Minimum	12,0	13,2	22,3	22,6
Maximum	323,5	416,9	413,7	231,8
Mittelwert	95,2	106,1	106,0	101,4
Stadt Rahden	71,1	134,3	176,1	54,8

Interkommunal liegt der kumulierte Werteverzehr in den vier Jahren in etwa auf Höhe der mittleren Werte der von uns bislang geprüften Städte und Gemeinden. Betrachtet man den Median in den beiden Jahren 2008 und 2009, ergibt sich ein abweichendes Bild. Für die Jahre 2008 und 2009 betragen diese Werte 84,1 bzw. 78,7 Prozent. Die Stadt Rahden hat in diesen Jahren deutlich mehr in ihr Anlagevermögen investiert als die meisten anderen Städte und Gemeinden.

Dies Ergebnis ist jedoch wiederum unter dem Aspekt der Auslagerung des Infrastrukturvermögens zu betrachten (siehe obige Ausführungen). Investitionen in das Infrastrukturvermögen, insbesondere Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen, sind zum Teil aus Gebühren und Beiträgen refinanzierbar. Insofern sollte die Stadt Rahden darauf achten, dass die nicht durch die Auflösung der Sonderposten für Beiträge gedeckten Abschreibungsaufwendungen und damit der zukünftige Investitionsaufwand durch Gebühren gedeckt werden können. Weiterhin sollte auch die Refinanzierung durch Beiträge für die städtischen Straßen erhöht werden, um die jährliche Nettobelastung zu minimieren. Insofern verweisen wir auf unsere Ausführungen zu den „Beiträgen“ im Abschnitt „Kommunalen Abgaben“.

Altersstruktur

Mit der Investitionsquote hängt eine weitere Kennzahl zur Beurteilung der Vermögenssituation zusammen - der Anlagenabnutzungsgrad. Der Anlagenabnutzungsgrad kann Hinweise darauf geben, welche Altersstruktur das Anlagevermögen aufweist, ob gegebenenfalls bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und inwieweit Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Der Anlagenabnutzungsgrad wird im Regelfall gebildet, indem die kumulierten Abschreibungen den – historischen - Anschaffungs- und Herstellungskosten gegenübergestellt werden. Da die für die Eröffnungsbilanz ermittelten Zeitwerte als Anschaffungs- und Herstellungskosten gelten, lässt sich diese Formel zurzeit noch nicht sinnvoll anwenden. Hilfsweise ermitteln wir den Anlagenabnutzungsgrad deshalb zunächst durch die Gegenüberstellung von Gesamtnutzungsdauer und Restnutzungsdauer.

Aufgrund der Heterogenität des Anlagevermögens – bezogen auf die einzelnen Positionen als auch auf ihren Anschaffungszeitpunkt sowie die wertmäßige Verteilung – ist eine globale Betrachtung über das gesamte

Anlagevermögen hinweg nicht Ziel führend. Wir beschränken uns deshalb grundsätzlich auf besonders werthaltige Vermögenspositionen, die in engem Zusammenhang mit den kommunalen Aufgaben stehen.

Die Daten für den Bereich des Straßenvermögens wurden uns im Rahmen der Prüfung durch den Straßenbetrieb der Stadt Rahden zur Verfügung gestellt.

Anlagenabnutzungsgrad zum 31.12.2009				
	Gesamt-nutzungs-dauer	Durchschnittliche Restnut-zungsdauer	Grad der Abnutzung in Prozent	Anteil am Vermögen in Prozent
Verwaltungsgebäude	80	31	61	17,3
Schulgebäude	80	45	44	31,6
Straßen	60	27	55	entf.

Bei der Ausweisung der jeweiligen Vermögensanteile ist zu berücksichtigen, dass ca. 40 Prozent des Vermögens aus den Finanzanlagen (Sondervermögen) resultiert.

Bei der Berechnung der vorstehenden Werte haben wir uns auf die wesentlichen Gebäude/Gebäudeteile beschränkt, deren Umfang ein annähernd realistisches Gesamtbild für den gesamten Gebäudebestand abgeben.

Feststellung

Die überwiegende Mehrzahl der genutzten Gebäude steht kurz- bis mittelfristig nicht zur Instandsetzung bzw. Neuinvestition an.

Die Schulgebäude weisen eine im interkommunalen Vergleich leicht positive Restnutzungsdauer aus.

Im Gegensatz zu den Schulgebäuden liegt der Anlagenabnutzungsgrad des Rathauses als Verwaltungsgebäude höher als bei den meisten interkommunalen Vergleichswerten. Die Wertermittlung beinhaltet aus Vergleichsgründen lediglich das Rathaus Rahden als reines Verwaltungsgebäude. Gleichwohl zeigt auch die Betrachtung der sonstigen Geschäftsgebäude (Feuerwehrgerätehäuser, Bürgerhäuser etc.) eine gute Alters-

struktur. So liegt die Restnutzungsdauer derzeit bei keinem finanziell bedeutenden Gebäude (Wertgrenze hier über 50.000 Euro) unter zehn Jahren. Dies ist umso bedeutender, als der Gebäudebestand insgesamt in Rahden sehr umfangreich ist.

Beim Straßenvermögen wird in absehbarer Zeit, unter zu Grundelegung der vorstehend ermittelten Werte, voraussichtlich ein höheres Investitionserfordernis auftreten. Beträgt der von uns festgestellte Abnutzungsgrad des Straßenvermögens bei der Stadt Rahden 55 Prozent, so liegt er im kommunalen Durchschnitt, nach unseren bisherigen Erhebungen, niedriger. Insoweit besteht bei steigenden Abschreibungen auf Grund notwendig werdender Investitionen für die Stadt Rahden ein entsprechendes Haushaltsrisiko für den aktuellen Konsolidierungsprozess, soweit diese Aufwendungen im Rahmen der Verlustübernahme des Straßenbetriebs ausgeglichen werden müssen.

Feststellung

Hinsichtlich der voraussichtlich steigenden Investitionsbedarfe im Straßenvermögen und den daraus entstehenden Aufwendungen bestehen Risiken für den städtischen Haushalt.

Festlegung von Gesamtnutzungsdauern

Mit der Festlegung der Nutzungsdauern innerhalb des vom Innenministerium NRW vorgegebenen Rahmens hat die Stadt Rahden einen der größten Bewertungsspielräume. Die Höhe der jährlichen Abschreibungen ist direkt abhängig von der gewählten Nutzungsdauer. Durch die Festlegung sehr langer Nutzungsdauern können zwar einerseits die jährlichen Abschreibungen und damit die Ergebnisbelastungen verringert werden. Andererseits vergrößert sich jedoch die Gefahr, dass sich die tatsächlichen Nutzungsdauern als kürzer herausstellen und zukünftig außerplanmäßige Abschreibungen mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung notwendig werden.

Um hier eine Aussage treffen zu können, haben wir die festgelegten Gesamtnutzungsdauern der Stadt Rahden mit dem Ermessensspielraum der Rahmentabelle verglichen.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern				
	eher kurz	Mittel	eher lang	Anteil am Vermögen in Prozent
Verwaltungsgebäude			X	17,3
Schulgebäude			X	31,6
Straßen			X	entf.

Die Stadt Rahden hat sich bei der Festlegung der Gesamtnutzungsdauern in Bezug auf die Verwaltungs- und Schulgebäude am oberen Ende der Abschreibungstabelle orientiert.

Feststellung

Mit der Festlegung von maximal zulässigen Nutzungsdauern für kommunale Vermögensgegenstände besteht das gesteigerte haushaltswirtschaftliche Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen.

Ob sich lang gewählte Gesamtnutzungsdauern negativ auf die künftigen Ergebnisse auswirken können, hängt davon ab, ob vor Ablauf der Nutzungsdauer mit Ersatzinvestitionen gerechnet werden muss.

Empfehlung

Wir empfehlen in diesem Zusammenhang die Einschätzung zu den gewählten Restnutzungsdauern in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, um kontinuierlich die erreichbaren Nutzungsdauern zu ermitteln und diese entsprechend anpassen zu können.

Über eine gezielte Investitionstätigkeit, insbesondere auf der Grundlage von strategischen Schwerpunkten, die sich aus der künftig noch erforderlichen Aufgabenerledigung ableitet, sollte der Kapitalbedarf langfristig

reduziert werden. Hierdurch kann es der Stadt gelingen, den Aufwand für Zinsen und Abschreibungen zu verringern.

Weitere Ausführungen zur Belastung aus Abschreibungen enthält auch der Abschnitt „Bilanzielle Abschreibungen“ im Kapitel „Ertragslage“.

Speziell für das Infrastrukturvermögen gilt, dass dieses Vermögen weiterhin langfristig von der Kommune zur Verfügung gestellt werden muss. Insofern muss hier grundsätzlich von notwendigen Ersatzinvestitionen ausgegangen werden, wenn die Vermögensgegenstände abgenutzt sind. Nicht zuletzt deshalb ist es umso notwendiger, dass die Stadt im Vorfeld der Ersatzinvestitionen die Abschreibungen durch entsprechende Erträge decken kann. Andernfalls stehen zum Zeitpunkt der Ersatzinvestitionen nicht ausreichend Eigenmittel zur Verfügung und der Verschuldungsgrad wächst an.

Finanzanlagen

Die folgende Tabelle zeigt zunächst, auf welche Positionen sich das Finanzanlagevermögen verteilt:

Finanzanlagen					
Vermögensarten zum Bilanzstichtag	EB 2007	SB 2007	SB 2008	SB 2009	SB 2010
	in Tausend Euro				
Anteile an verbundenen Unternehmen	5	4	2	3	4
Beteiligungen	4	4	19	21	21
Sondervermögen	35.433	35.431	35.420	35.433	36.324
Wertpapiere des Anlagevermögens	42	48	54	59	65
Ausleihungen	3.678	3.632	3.620	3.610	3.316
Summe Finanzanlagen	39.164	39.119	39.115	39.127	39.730

Finanzanlagen unterliegen nicht der planmäßigen Abschreibung, sie können aber außerplanmäßig abgeschrieben werden, wenn ihnen zum Bilanzstichtag ein niedrigerer Wert beizulegen ist. Hier hat die Stadt nach § 35 Abs. 5 Satz 2 GemHVO einen Ermessensspielraum. Sofern die Stadt auch bei einer voraussichtlich dauerhaften Wertminderung eines Sondervermögens, einer Beteiligung oder einer sonstigen Finanzanlage nach pflichtgemäßem Ermessen von einer Abschreibung absieht, bilden

sich stille Lasten mit den entsprechenden Risiken für zukünftige Haushaltsjahre.

Für die Stadt Rahden besteht insoweit ein Risiko des Verlustausgleichs gegenüber dem Straßenbetrieb der Stadt Rahden. Nach der Eigenbetriebsverordnung kann ein nach Ablauf von fünf Jahren nicht getilgter Verlustvortrag durch die Abbuchung von den Rücklagen ausgeglichen werden, sofern die Eigenkapitalausstattung dies zulässt. Ist dies nicht der Fall, so ist der Verlust aus Haushaltsmitteln der Stadt auszugleichen (sh. hierzu auch Ausführungen zum Punkt „Anlagenabnutzungsgrad/Gesamtnutzungsdauern“).

Schulden- und Finanzlage

Um die Schulden- und Finanzlage der Stadt Rahden beurteilen zu können, betrachten wir die Finanzrechnung, die Schulden, die Sonderposten und das Eigenkapital.

Finanzrechnung

Die Finanzrechnung gibt Aufschluss über Investitionen, Finanzierungsquellen, Zahlungsströme und daraus resultierenden Veränderungen im Zahlungsmittelbestand.

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

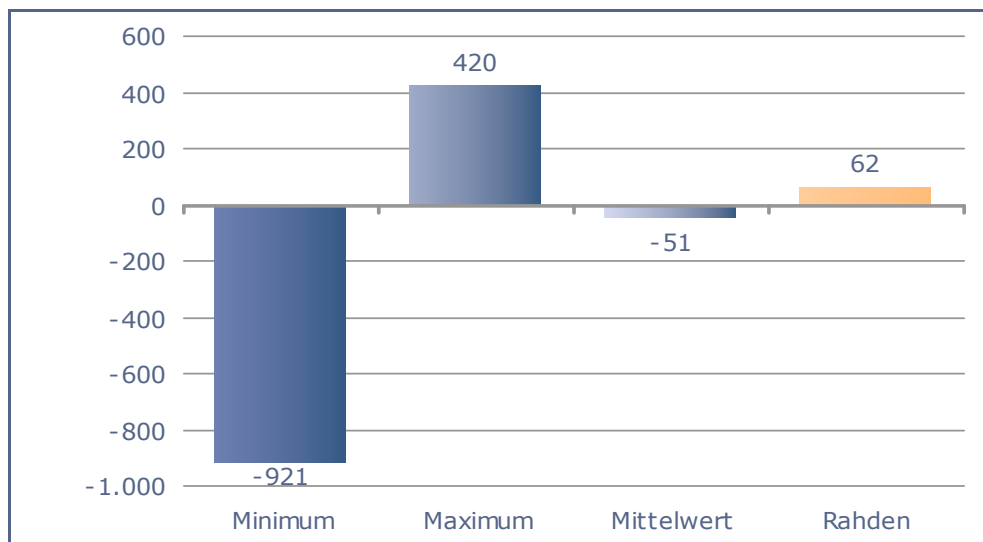
Salden der Finanzrechnung (Ist-Werte)				
	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
	in Tausend Euro			
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.550	-3.344	973	1.774
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.312	801	-207	118
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	3.863	-2.543	766	1.893
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-718	-515	-110	-125
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	3.145	-3.058	657	1.767
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	2.565	5.709	2.651	3.307
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
= Liquide Mittel	5.709	2.651	3.307	5.075

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Form der Istwerte 2006 bis 2010 sowie der Planzahlen 2011 bis 2014:

Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit			
Haushaltsjahr	Istwerte	Planwerte	Saldo je Einwohner
	in Tausend Euro		in Euro
2007	2.550		159
2008	-3.344		-210
2009	973		62
2010	1.774		112
2011		-6.039	-382
2012		-2.048	-130
2013		-2.256	-143
2014		-2.064	-131

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2009



Für das Jahr 2009 liegt der Median bei -47,0 Euro je Einwohner.

Betrachtet man den Wert des Jahres 2008 im interkommunalen Vergleich, ergibt sich ein vollständig anderes Ergebnis. Sowohl der Mittelwert (91 Euro) als auch der Median (89 Euro) sind deutlich positiv. Gleichwohl weist die Stadt Rahden in diesem Jahr ein deutlich negatives Ergebnis aus.

Die nachfolgend dargestellte Klassierung bezieht sich auf die Verteilung der Städte und Gemeinden auf die in Klassen eingeteilten Vergleichsergebnisse.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2009					
	bis -100	über -100 bis 0	über 0 bis 50	über 50 bis 100	über 100
2007	0	4	4	2	8
2008	2	2	4	7	18
2009	7	15	4	4	6
2010	4	4	2	4	1

Außer im Jahr 2008 kann die Stadt Rahden in allen Jahren einen positiven Saldo aus Ein- und Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätig-

keit erwirtschaften. Gleichwohl sehen die Planjahre jährlich erheblich negative Salden vor.

Eine geringe Selbstfinanzierungskraft stellt ein erhebliches Haushaltsrisiko dar. Notwendige Investitionen müssen nahezu vollständig durch Fremdkapital finanziert werden. Sofern die Selbstfinanzierungskraft gänzlich ausbleibt, ist sogar das „laufende Geschäft“ durch Kredite zu finanzieren. Für die Haushaltswirtschaft der Stadt Rahden war dies bislang nicht der Fall. Gleichwohl wird sich für die nächsten Jahre, unter Berücksichtigung der Plandaten, die Aufnahme von Liquiditätskrediten nicht vermeiden lassen.

Die sich daraus ergebenden zusätzlichen Belastungen der Ergebnis- und Finanzrechnungen schränken die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten der Stadt weiter ein.

Im Planungszeitraum sind zusätzlich für die Planjahre 2011 bis 2013 erhebliche neue Kreditaufnahmen für den investiven Bereich in Höhe von 3,9 Mio. Euro vorgesehen. In der Vergangenheit konnte die Stadt Rahden aus den vorhandenen liquiden Mitteln Investitionsmaßnahmen teilweise mitfinanzieren.

Feststellung

Die Stadt Rahden verfügt zukünftig über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft mehr und muss daher künftig auch das laufende Geschäft durch Kredite finanzieren.

Rückstellungen

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

Rückstellungen					
Rückstellungsarten zum Bilanzstichtag	EB 2007	SB 2007	SB 2008	SB 2009	SB 2010
	in Tausend Euro				
Pensionsrückstellungen	6.022	6.077	6.023	5.766	5.899
Instandhaltungsrückstellungen	1.382	1.358	1.021	926	732
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4	930	974	796	971	1.005

und 5 GemHVO					
Summe der Rückstellungen	8.335	8.409	7.839	7.664	7.636

In vielen Kommunen ist festzustellen, dass die einmalige Möglichkeit, in der Eröffnungsbilanz Instandhaltungsrückstellungen zu bilden, durch die unterbliebene Unterhaltungsmaßnahmen ergebnisneutral nachgeholt werden können, zum Teil sehr weitreichend genutzt wurde. In den Folgejahren verringert sich das Volumen der Rückstellungen häufig, da diese durch die Umsetzung der Maßnahmen in Anspruch genommen werden, gleichzeitig aber von der Bildung neuer Instandhaltungsrückstellungen abgesehen wird, um zusätzliche Haushaltsbelastungen zu vermeiden.

Im Rahmen der Prüfung haben wir daher den Schwerpunkt auf die Betrachtung von Instandhaltungsrückstellungen gelegt und untersucht, inwieweit eine aktive Bilanzpolitik im Bereich der Rückstellungen zu verbesserten oder verschlechterten Jahresergebnissen geführt hat. Eine einseitige Bilanzpolitik kann zumindest temporär zu Verzerrungen in der Darstellung der Haushaltslage führen.

In der Eröffnungsbilanz wurden Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen in Höhe von knapp 1,4 Mio. Euro bilanziert. Sie betreffen voll umfänglich den Gebäudebereich. Die einzelnen Maßnahmen waren in der konkreten Umsetzungsplanung der Verwaltung enthalten sowie einzeln bestimmt und wertmäßig beziffert.

Die Jahresabschlüsse 2007 bis 2010 zeigen, dass die Maßnahmen nicht alle im prognostizierten Umfang abgewickelt werden konnten. Ein erheblicher Betrag wurde nicht realisiert und ertragswirksam aufgelöst. Diese Beträge verbesserten die Jahresabschlüsse der entsprechenden Haushaltjahre.

Zum Jahresabschluss 2011 sollte eine abschließende Betrachtung erfolgen, mit der Folge, dass dann eventuell noch vorhandene Rückstellungen ertragswirksam aufzulösen sind. In diesen Fällen ist dann auch zu berücksichtigen, dass der Gebäudewert unter Umständen anzupassen ist.

Instandhaltungsrückstellungen können zunächst nur angesetzt werden, wenn die Nachholung von Instandhaltungsmaßnahmen hinreichend konkret beabsichtigt ist und als bisher unterlassen bewertet werden müssen. Die ausgewiesenen Instandhaltungsrückstellungen sind abschließend mit der Eröffnungsbilanz ermittelt worden, d. h. ihrer Bildung lag kein entsprechender Aufwand im Vorjahr zu Grunde.

Die Nachholung von Instandhaltungsmaßnahmen kann nur dann als hinreichend konkret beabsichtigt angesehen werden, wenn sie in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung berücksichtigt und dann tatsächlich vollzogen wird. Damit beschränkt sich der Zeitraum für die Nachholung der Instandhaltung auf maximal vier Jahre, ausgehend von dem jeweiligen Planungsjahr. Im Regelfall wird der Planungszeitraum jedoch deutlich kürzer ausfallen, da die Rückstellung nur gebildet werden darf, wenn die Nachholung der Instandhaltung auch wahrscheinlich ist. Mit zunehmendem Instandhaltungsstau wird die Nachholung der Maßnahme jedoch aufgrund der begrenzten Kapazitäten und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Stadt zunehmend ungewiss.²

Feststellung

Die Voraussetzungen zur Ausweisung der mit der Eröffnungsbilanz ermittelten Instandhaltungsrückstellungen sind nicht mehr gegeben, da die Nachholung von uns nicht mehr als hinreichend konkret beurteilt werden kann.

Empfehlung

Die Stadt Rahden sollte die verbliebenen Instandhaltungsrückstellungen hinsichtlich ihrer konkreten Nachholungsabsicht neu beurteilen.

Fehlen die Voraussetzungen zur Ausweisung in der Bilanz, so sind die Rückstellungen ertragswirksam aufzulösen sowie gleichzeitig eine dauerhafte Wertminderung der betroffenen Vermögensgegenstände mit der daraus resultierenden Pflicht zur außerplanmäßigen Abschreibung zu prüfen und zu dokumentieren.

Sofern der Grund für die Bildung der Rückstellungen nachträglich entfallen ist und keine Wertminderung festgestellt wird, empfehlen wir die Rückstellung ergebnisneutral gegen die allgemeine Rücklage zu buchen. Damit wird die bilanzielle Situation so gestellt, als wäre die Rückstellung in der Eröffnungsbilanz nicht bi-

² Vgl. Kommentar zum Gemeindehaushaltsrecht der GPA NRW, Stand: 5. Ergänzungslieferung; Seite 11 zu § 36 GemHVO

lanziert worden.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Rahden weiterhin, im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten jährlich zu dokumentieren, inwieweit die Voraussetzungen zur Bildung von Instandhaltungsrückstellungen (noch) erfüllt sind. Ebenso ist zu dokumentieren, ob und ggf. wie sich unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen auf die Restnutzungsdauer der Vermögensgegenstände auswirken.

Mit der Erstellung ihrer Jahresabschlüsse muss die Stadt Rahden Rückstellungen für Verpflichtungen gegenüber ihrem Personal berücksichtigen. Im Rahmen des Jahresabschlusses 2009 hat sie neben den Pensionsrückstellungen auch Rückstellungen für

- geleistete Überstunden,
- noch nicht gewährten Urlaub und
- Altersteilzeit

in Höhe von insgesamt rund 0,65 Mio. Euro gebildet und damit eine periodengerechte Abgrenzung ihres Aufwands sichergestellt.

Insbesondere der Rückstellungsaufwand für Überstunden und für nicht in Anspruch genommenen Urlaub von 200.000 Euro macht jedoch gleichzeitig deutlich, dass die Stadt Rahden in der Vergangenheit mehr Personalaufwand zur Aufgabenbewältigung benötigte als eingeplant war. Allerdings konnten die Rückstellungen in den Jahren 2008 und 2009 leicht gesenkt werden. Sofern der o.g. Rückstellungsaufwand nicht auf Sondereffekte in den Vorjahren zurückzuführen ist und die Rückstellungen in den Folgejahren signifikant ansteigen, weisen wir auf das Risiko hin, dass zukünftige Aufgaben nicht mit dem vorhandenen Personal bewältigt werden können und in der Folge zusätzlicher Personalaufwand erforderlich werden könnte.

Feststellung

Die Stadt Rahden hat die bestehenden Risiken bei der Bildung

und Auflösung von Rückstellungen nachvollziehbar bewertet. Allgemein ist auf eine ausreichende und transparente Dokumentation zu achten.

Verbindlichkeiten

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

Schuldenübersicht Kernhaushalt					
Arten Fremdkapital	EB 2007	SB 2007	SB 2008	SB 2009	SB 2010
	in Tausend Euro				
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	7.884	7.616	6.657	6.547	5.196
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	126	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	155	124	93	62	31
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	197	1.287	1.371	1.782	1.283
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	161	0	116
Sonstige Verbindlichkeiten	2.183	4.309	4.717	4.378	2.422
Verbindlichkeiten gesamt	10.545	13.337	12.999	12.769	9.047
Rückstellungen	8.335	8.409	7.839	7.664	7.636
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	87	100	19	0	20
Schulden gesamt	18.967	21.845	20.857	20.433	16.703
	in Euro				
davon Verbindlichkeiten je Einwohner	658	833	818	808	573

Aktuelle Situation

- Im Eckjahresvergleich 2006/2010 stellen wir für die Stadt Rahden eine Reduzierung sowohl der Verbindlichkeiten als auch der Schulden insgesamt fest.
- Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen sinken um rund 2,7 Mio. Euro. Neben der laufenden Tilgung zeichnet hier der Übergang von Krediten auf das Wasserwerk im Rahmen der Übertragung des Freibades verantwortlich.
- Die mittelfristige Finanzplanung auf Basis des Haushaltsplanes 2011 sieht jedoch bis einschließlich 2013 wieder Neuaufnahmen von Investitionskrediten vor. Bedingt durch die vorstehend festgestellte zukünftig voraussichtlich fehlende Selbstfinanzierungskraft besteht das Risiko, dass sich die Situation gegenüber der ursprünglichen Planung weiter verschlechtern könnte.

Feststellung

Die Verschuldung zum Jahr 2010 sinkt kontinuierlich. Verantwortlich hierfür sind insbesondere sinkende Verbindlichkeiten für Investitionen.

Die Daten der Finanzplanung weisen demgegenüber einen erneuten Anstieg der Investitionskredite aus.

Die Kennzahlen zur Finanzlage machen die ungünstige Finanzierungsstruktur in der städtischen Bilanz deutlich:

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent					
Haushalts-jahr	EB 2007	SB 2007	SB 2008	SB 2009	SB 2010
Anlagendeckungsgrad II	90,2	97,7	93,7	93,9	97,9
Liquidität 2. Grades	33,3	562,7	129,2	64,5	158,2
Dynamischer Verschuldungsgrad		6,0	neg.Ergebnis	16,8	5,9
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	10,9	1,2	2,7	6,5	4,0
Zinslastquote		1,7	1,4	1,4	1,0

Anlagendeckungsgrad II

Das Anlagevermögen, insbesondere das Infrastrukturvermögen, ist überwiegend langfristig für die Aufgabenerfüllung gebunden und kann nicht unmittelbar und zeitnah in Liquidität umgewandelt werden. Deshalb sollte grundsätzlich das Anlagevermögen durch langfristiges Kapital (Eigenkapital, Sonderposten für Zuwendungen und langfristiges Fremdkapital) gedeckt sein.

Im Eckwertevergleich hat die Finanzierung des Anlagevermögens der Stadt Rahden durch langfristiges Kapital zugenommen. Die Stadt Rahden erreicht im interkommunalen Vergleich noch eine leicht überdurchschnittliche Positionierung. Interkommunal zeichnet sich bei den Vergleichskommunen eine leicht abnehmende Tendenz ab.

Liquidität 2. Grades

Diese Kennzahl informiert auf den ersten Blick über die Liquiditätslage der Kommune. Die Kennzahl gibt Auskunft über die kurzfristige Liquidität der Stadt indem sie aufzeigt, in welchem Umfang die kurzfristigen Verbindlichkeiten zum Bilanzstichtag durch die vorhandenen liquiden Mittel und die kurzfristigen Forderungen gedeckt werden können.

Interkommunal liegen die Werte etwa auf mittlerem Niveau.

Dynamischer Verschuldungsgrad

Der dynamische Verschuldungsgrad weist bei positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit der Finanzrechnung die jeweilige theoretische Entschuldungsdauer (Effektivverschuldung) in Jahren aus.

Kurzfristige Verbindlichkeitsquote

Mit Hilfe dieser Kennzahl kann beurteilt werden, wie hoch die Bilanz durch kurzfristiges Fremdkapital belastet wird. Zu den kurzfristigen Verbindlichkeiten gehören alle Verbindlichkeiten mit einer Restlaufzeit von bis zu einem Jahr.

Der deutliche Anstieg der Kennzahl in den Jahren 2009 und 2010 macht die Brisanz der Haushaltsentwicklung deutlich.

Zinslastquote

Diese Kennzahl zeigt an, welche Belastung aus Finanzaufwendungen zusätzlich zu den (ordentlichen) Aufwendungen aus laufender Verwaltungstätigkeit besteht.

Im Prüfzeitraum liegt der Kennzahlenwert zwischen 1,0 und 1,7 Prozent mit sinkender Tendenz. Mit den vorstehenden Werten liegt die Stadt Rahden auf sehr niedrigem Niveau. Die Zinslastquote wird perspektivisch jedoch wieder steigen, da ein steigender Bedarf sowohl an Investitions- als auch an Liquiditätskrediten besteht, um die laufenden Aufgaben der Stadt Rahden zu finanzieren. Der Haushalt der Stadt Rahden wird hierdurch stärker durch die Zinsleistungen belastet.

Feststellung

Der Haushalt der Stadt Rahden ist hinsichtlich der Zinslasten unterdurchschnittlich stark belastet.

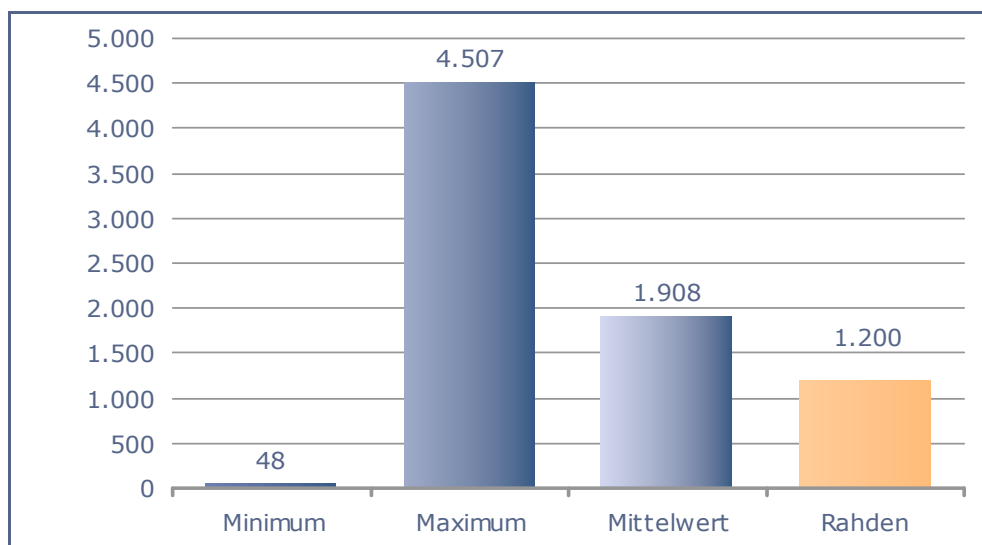
Aufgrund des Liquiditätsbedarfes und der Notwendigkeit der Aufnahme von Investitionskrediten ist perspektivisch mit einem wieder Anstieg zu rechnen.

Die Gesamtverbindlichkeiten unter Einbeziehung der Sondervermögen und der Mehrheitsbeteiligung entwickeln sich wie folgt:

Übersicht Gesamtverbindlichkeiten					
	EB 2007	SB 2007	SB 2008	SB 2009	SB 2010
	in Tausend Euro				
Verbindlichkeiten des Kernhaushalts	10.545	13.337	12.999	12.769	9.047
Verbindlichkeiten der Sondervermögen	6.076	6.167	6.569	6.179	8.665

Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligung	1	3	0	0	0
Gesamtverbindlichkeiten	16.622	19.506	19.568	18.949	17.713
	in Euro				
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner	1.038	1.218	1.232	1.200	1.121

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2009 im interkommunalen Vergleich



Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner					
	bis 1000	über 1000 bis 2000	über 2000 bis 3000	über 3000 bis 4000	über 4000
2007	7	10	12	5	2
2008	13	11	16	5	1
2009	13	11	13	5	2

Die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner betragen zum Ende des Jahres 2009 noch 1.200 Euro. Im Verhältnis aller von uns geprüften Städte und Gemeinden liegt die Stadt Rahden mit diesem Wert deutlich unter dem Mittelwert (1.908 Euro) der Vergleichskommunen.

Mit Gesamtkapitaldienstleistungen von 50 Euro je Einwohner liegt die Stadt Rahden im interkommunalen Vergleich deutlich unter dem Mittelwert von 130 Euro je Einwohner.

Feststellung

Die Stadt Rahden ist hinsichtlich der Verbindlichkeiten und den damit verbundenen Aufwendungen für Zins- und Tilgungsleistungen niedriger belastet als die meisten Städte und Gemeinden.

Durch die geplanten Kreditaufnahmen in den Folgejahren wird sich diese Positionierung voraussichtlich verschlechtern. Insbesondere vor dem Hintergrund der sich deutlich verschlechternden strukturellen Haushalts-situation und fehlender Liquidität sollte die Stadt Rahden bestrebt sein ihr zukünftiges Investitionsprogramm noch stärker an ihrer Selbstfinanzierungskraft auszurichten. Hierdurch können zusätzliche Belastungen aus Schuldendienstleistungen möglichst vermieden werden. Insoweit gilt es sämtliche Investitionsmaßnahmen auf ihre unbedingte Notwendigkeit und Nachhaltigkeit hin zu überprüfen.

In diesem Zusammenhang wird dem geplanten Um- bzw. Neubau des Rathauses eine zentrale Rolle zufallen. Sollte diese Investitionsmaßnahme realisiert werden, sind weitere Kreditaufnahmen, über die derzeit planmäßig veranschlagten Kredite für andere Investitionsmaßnahmen, voraussichtlich unabdingbar.

Empfehlung

Die Stadt Rahden sollte, zur Vermeidung weiterer Neuverschuldungen, ihr Investitionsprogramm an der zur Verfügung stehenden Selbstfinanzierungskraft ausrichten und Investitionen auf das unbedingt notwendige beschränken. Dem Nachhaltigkeitsgrundsatz sollte bei anstehenden Planungen weiterhin eine hohe Bedeutung beigemessen werden.

Sonderposten

Die Sonderposten weisen einen eigenkapitalähnlichen Charakter auf. Sie werden deshalb in die Berechnung der Eigenkapitalquote II einbezogen.

Auch gemessen an der Bilanzsumme insgesamt sind die Sonderposten für die kommunalen Haushalte von wesentlicher Bedeutung. Zudem tragen die Sonderposten durch die jährlichen Erträge aus ihrer Auflösung

entscheidend zum Haushaltsausgleich bei. Dies verdeutlicht die Drittfinanzierungsquote, die im Jahr 2009 bei gut 47 Prozent lag.

Künftig ist eher von einer geringeren Drittfinanzierung und somit höheren Belastungen für die Jahresergebnisse auszugehen. Neben der geplanten Reduzierung der allgemeinen Investitionspauschale zur Rückzahlung des kommunalen Anteils am Konjunkturpaket II hat das Land NRW vor einigen Jahren im Schul- und Sportbereich die Einzelförderung durch eine jährliche Pauschalförderung ersetzt. Die Schul- und Sportpauschalen können von den Kommunen sowohl investiv als auch konsumtiv eingesetzt werden. Bei konsumtiver Verwendung der Pauschalen steigt künftig jedoch die Nettobelastung an, da die Abschreibungen nicht in gleichem Maße durch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten refinanziert werden.

Die Stadt Rahden hat die Schulpauschale in der Vergangenheit in erheblichem Umfang konsumtiv eingesetzt. Sofern weitere Investitionsmaßnahmen anstehen, sollten die Pauschalzuwendungen nach Möglichkeit investiv eingesetzt werden, um sie künftig noch stärker als bislang als Sonderposten zu nutzen. Hierdurch können die Haushalte der zukünftigen Jahre deutlich entlastet werden.

Feststellung

Wir stellen fest, dass die Schulpauschale nur teilweise konkreten Objekten zugeordnet wird und über entsprechende Sonderposten Ergebnis unterstützend in den Folgejahren aufgelöst wird.

Eigenkapital

Im Rahmen der Eröffnungsbilanzerstellung stellt das Eigenkapital eine rein rechnerische Größe dar. Sie ist die Differenz aus der Summe aller Vermögenswerte (Aktivseite) und der Summe von Fremdkapital und Sonderposten.

In diesem Zusammenhang beziehen wir die Eigenkapitalquote und weitere Kennzahlen zur Bilanzstruktur in die Analysen ein.

Entwicklung des Eigenkapitals (Istwerte)					
	EB 2007	SB 2007	SB 2008	SB 2009	SB 2010
	in Tausend Euro				
Eigenkapital	57.612	57.626	55.025	55.046	56.164
Sonderposten	18.390	17.888	18.082	19.435	21.528
davon Sonderposten für Zuwendun- gen/Beiträge	18.303	17.788	18.064	19.435	21.508
Rückstellungen	8.335	8.409	7.839	7.664	7.636
Verbindlichkeiten	10.545	13.337	12.999	12.769	9.047
Passive Rechnungs- abgrenzung	2.087	2.017	1.990	2.731	3.145
Bilanzsumme	96.968	99.277	95.935	97.645	97.520
	in Prozent				
Eigenkapitalquote I	59,4	58,0	57,4	56,4	57,6
Eigenkapitalquote II	78,3	76,0	76,2	76,3	79,6

Die Eigenkapitalquote I stellt den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital dar. Bei der Eigenkapitalquote II werden die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge dem Eigenkapital hinzugerechnet, weil sie einen eigenkapitalähnlichen Charakter haben.

Die folgenden Tabellen zeigen die Eigenkapitalquoten im interkommunalen Vergleich:

Eigenkapitalquote I im interkommunalen Vergleich 2009 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Rahden
11,3	65,0	37,5	56,4

Eigenkapitalquote II im interkommunalen Vergleich 2009 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Rahden
44,8	90,8	71,5	76,3

Eigenkapitalquote I in Prozent 2009 nach Klassierung				
bis 20	über 20 bis 30	über 30 bis 40	über 40 bis 50	über 50
5	7	13	12	7
Eigenkapitalquote II in Prozent 2009 nach Klassierung				
bis 50	über 50 bis 60	über 60 bis 70	über 70 bis 80	über 80
4	5	6	16	12

Die Eigenkapitalquote II der Stadt Rahden weist zunächst auf eine leicht überdurchschnittliche Zuwendungsfinanzierung des Anlagevermögens hin. Unberücksichtigt bleibt gleichwohl die Finanzierung des Infrastrukturvermögens.

Aus der mittelfristigen Ergebnisplanung des Haushalts 2011 kann die voraussichtliche weitere Entwicklung des Eigenkapitals abgeleitet werden:

Entwicklung des Eigenkapitals (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2011	2012	2013	2014
	in Tausend Euro			
Eigenkapital (Stand 01.01.)	57.648	52.645	50.378	47.901
Jahresergebnis	-5.002	-2.267	-2.478	-2.246
Eigenkapital (Stand 31.12.)	52.645	50.378	47.901	45.655
	in Jahren			
	Eigenkapitalreichweite *)			
	11	22	19	20

*) Eigenkapital zum 31.12. dividiert durch das negative Jahresergebnis.

Feststellung

Die negativen Jahresergebnisse bis 2014 führen zu einer Reduzierung der Eigenkapitalausstattung der Stadt. Insoweit sehen wir weiteren dringenden Handlungsbedarf zur nachhaltigen Reduzierung der Verbindlichkeiten.

Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage. Insofern sind die Analyseergebnisse aus diesen Bereichen in die Bewertungen der Ertragslage einzubeziehen. Wir nehmen deshalb bei den jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten auf die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Bezug.

Erträge

Im Rahmen der Analyse der haushaltswirtschaftlichen Situation der Kommune haben wir die wesentlichen Ertragsarten differenziert betrachtet und analysiert.

Ordentliche Erträge (Istwerte)				
Saldo	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
	in Tausend Euro			
Steuern und ähnliche Abgaben	15.280	11.248	13.380	14.498
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.461	4.272	7.082	6.742
Sonstige Transfererträge	83	5	3	303
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	1.648	1.660	1.624	1.584
Privatrechtliche Leistungsentgelte	123	122	125	112
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	759	803	863	861
Sonstige ordentliche Erträge	1.565	1.872	1.143	1.186
Aktivierte Eigenleistungen	0	0	17	3
Bestandsveränderungen	0	0	0	8

Ordentliche Erträge	23.918	19.981	24.237	25.297
Finanzerträge	343	332	239	223

Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem Begriff „allgemeine Deckungsmittel“ haben wir für unsere Prüfung die Realsteuererträge, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen sowie die Schlüsselzuweisungen zusammengefasst. Dieser Wert dient uns, unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs, als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der von uns geprüften Kommunen.

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Rahden entwickeln sich wie folgt:

Allgemeine Deckungsmittel (Istwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
	in Tausend Euro			
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	18.388	14.255	18.217	18.540
	in Euro			
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.148	897	1.153	1.174

Allgemeine Deckungsmittel (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2011	2012	2013	2014
	in Tausend Euro			
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	12.765	15.659	16.446	17.097
	in Euro			
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	808	991	1.041	1.082

Der deutliche Einbruch der allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2008 ist auf die Gewerbesteuererträge zurückzuführen (-4,5 Mio. Euro). Das Jahr

2011 sieht neben planmäßig niedrigeren Gewerbesteuererträgen (-2,2 Mio. Euro gegenüber dem Ergebnis 2010) um 3,4 Mio. Euro geringere Schlüsselzuweisungen vor. Ab 2012 sind wieder moderate Verbesserungen bei den Erträgen aus der Gewerbesteuer geplant.

Im interkommunalen Vergleich 2009 zeigt sich, dass die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner der Stadt Rahden leicht über dem Mittelwert liegen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2009			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Rahden
740	1.648	1.056	1.153

Zieht man das Jahr 2008 für einen Vergleich heran, ergibt sich ein deutlich schlechteres Ergebnis. Grundsätzlich hat die Stadt Rahden in den vergangenen Jahren jedoch über ausreichende strukturelle Rahmenbedingungen, die eine hinreichende eigene Ertragskraft sicherstellen, verfügt. Sofern sich die Planansätze der Folgejahre jedoch als realistisch erweisen, wird die entsprechende Ertragskraft erheblich sinken.

Die strukturellen Problemstellungen im Haushalt der Stadt Rahden sind bislang nicht unbedingt im Ertragsbereich zu sehen.

Feststellung

Die Stadt Rahden verfügte bislang im interkommunalen Vergleich über leicht überdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel und eine entsprechend auskömmliche Ertragskraft je Einwohner. Zukünftig werden sich diese Erträge nach den vorliegenden Plandaten jedoch verringern.

Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben

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

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

Netto-Steuerquote in Prozent (Istwerte)				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010
Netto-Steuerquote	59,6	52,8	51,3	52,7
Netto-Steuerquote in Prozent (Planwerte)				
Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014
Netto-Steuerquote	62,4	56,0	57,1	57,9

Der Anteil der Steuermittel an den ordentlichen Erträgen sinkt in den Jahren 2007 bis 2009 deutlich. Diese Entwicklung ist zum Teil auf den bereits vorstehend im Bericht erwähnten Rückgang der Gewerbesteuererträge zurück zu führen. Gleichzeitig schwankt jedoch auch die absolute Höhe der ordentlichen Erträge als Bezugsgröße der Kennzahl. Das gilt insbesondere auch für die Entwicklung für das Jahr 2011. In diesem Jahr sinken die ordentlichen Erträge wegen wegfallender Schlüsselzuweisungen deutlich.

Aus der Analyse der Steuerquote wird jedoch deutlich, dass sich die Ertragskraft der Stadt Rahden auch auf Erträge aus dem Finanzausgleich stützen muss.

Nettosteuerquote im interkommunalen Vergleich 2009 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Rahden
33,3	81,6	52,4	51,3

Der interkommunale Vergleich zeigt auf, dass die originäre Ertragskraft der Stadt Rahden, zumindest für das Jahr 2009, in etwa auf mittlerem Niveau liegt.

Erträge aus Zuwendungen

Die Zuwendungsquote stellt den Anteil der Erträge aus Zuwendungen an den ordentlichen Erträgen insgesamt dar. Sie gibt einen Hinweis darauf, inwieweit die Stadt von Zuwendungen und damit von Leistungen Dritter abhängig ist.

Zuwendungsquote in Prozent (Istwerte)				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010
Zuwendungsquote	18,6	21,4	29,2	26,7
Zuwendungsquote in Prozent (Planwerte)				
Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014
Zuwendungsquote	14,1	23,6	23,1	22,7

Die Zuwendungsquote der Stadt Rahden liegt im Jahr 2009 mit 29,2 Prozent auf einem interkommunal sehr hohen Niveau. Betrachtet man die weiteren Jahre ergeben sich deutlich unterschiedliche Quoten. Für das Jahr 2011 ergibt sich eine atypisch niedrige Quote die durch den fast vollständigen Wegfall der Schlüsselzuweisungen in diesem Jahr zurück zu führen ist. Gleichwohl ist die Stadt Rahden insgesamt in leicht überdurchschnittlichem Maße von Leistungen Dritter abhängig.

Der interkommunale Vergleich der Zuwendungsquoten der Jahre 2008 und 2009 zeigt deutliche Unterschiede in den einzelnen Städten und Gemeinden.

Zuwendungsquote im interkommunalen Vergleich 2008 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Rahden
3,2	47,1	20,2	21,4
Zuwendungsquote im interkommunalen Vergleich 2009 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Rahden
1,2	50,0	20,5	29,2

Feststellung

In beiden Vergleichsjahren liegt die Zuwendungsquote über dem Mittelwert. Insofern ist eine ausgeprägte Abhängigkeit auch von Leistungen Dritter erkennbar. Die Entwicklung der Zuwendungs-

quote gibt einen Hinweis darauf, dass die Stadt Rahden auch künftig in erheblichem Maße von Zuwendungen abhängig sein wird.

Erträge aus öffentlich rechtlichen Entgelten

Neben den Steuern und Zuwendungen tragen im Regelfall insbesondere noch die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte einen erheblichen Teil zu den Gesamterträgen bei. Wichtiger Bestandteil der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte sind dabei die Gebühren.

Bereits im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung haben wir uns unter anderem mit den Gebührenhaushalten Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung (organisiert als eigenbetriebsähnliche Einrichtung), Märkte, Straßenreinigung, Bestattungswesen und Abfallbeseitigung umfänglich beschäftigt.

Die Stadt Rahden hat die Empfehlung aus unserer letzten Prüfung, künftig den Wiederbeschaffungszeitwert als Kalkulationsgrundlage im Rahmen der Gebührenkalkulationen zu verwenden, nicht umgesetzt.

Das von uns im Rahmen der damaligen Prüfung empfohlene Konzept zur Optimierung der Flächennutzung im Friedhofswesen, insbesondere bezüglich der Reduzierung der Flächen durch die Aufgabe von Friedhöfen, wurde ebenfalls nicht realisiert.

Empfehlung

Auf Grund der angespannten Haushaltssituation und des daraus gegebenenfalls folgenden Haushaltssicherungskonzeptes, sollte die Stadt Rahden die Ausschöpfung ihrer Ertragspotenziale im Gebührenbereich nochmals intensiv prüfen und umsetzen.

Auch wenn die Stadt Rahden die Abgabelast ihrer Bürgerinnen und Bürger auf einem aus ihrer Sicht vertretbaren Level halten will, ist gleichwohl die finanziell angespannte Haushaltssituation von elementarer Bedeutung. Insbesondere die sich zukünftig ergebenden Liquiditätsaufwendungen werden den städtischen Haushalt zusätzlich belasten. Inso-

fern kommt es durch den Verzicht auf die Ausschöpfung möglicher Ertragspotenziale zum jetzigen Zeitpunkt lediglich zu einer Verschiebung der durch die Bürgerinnen und Bürger zu tragenden finanziellen Lasten. Dies entspricht nicht dem Gedanken der „intergenerativen Gerechtigkeit“.

Finanzerträge

In den Jahren 2007 bis 2010 wurden jeweils Erträge von etwa 0,2 bis 0,3 Mio. Euro, mit sinkender Tendenz, vereinnahmt. Diese Erträge beinhalteten in allen Jahren jeweils 0,2 Mio. Euro aus der vom Abwasserbetrieb der Stadt Rahden zu zahlenden Verzinsung des eingebrachten Eigenkapitals. Die Restbeträge ergaben sich im Wesentlichen aus Zinserträgen aus dem in der Vergangenheit noch guten Kassenbestand. Die Planjahre sehen demgegenüber im Wesentlichen lediglich noch die Erträge aus der Eigenkapitalverzinsung vor.

Aufwendungen

Im Rahmen der Analyse der haushaltswirtschaftlichen Situation der Kommune sind die wichtigsten Aufwandsarten differenziert zu betrachten und zu analysieren. Die folgende Tabelle zeigt zunächst die Entwicklung der einzelnen Aufwandsarten.

Ordentliche Aufwendungen (Istwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
	in Tausend Euro			
Personalaufwendungen	3.279	3.187	3.415	3.371
Versorgungsaufwendungen	282	535	291	320
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.792	5.885	6.875	5.319
Bilanzielle Abschreibungen	1.179	1.136	1.213	1.584
Transferaufwendungen	11.529	10.271	10.975	11.475
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.795	1.603	1.355	1.728

Ordentliche Aufwendungen	23.856	22.617	24.125	23.797
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	401	313	333	239

Sowohl die Höhe der Personalaufwendungen als auch der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen werden entscheidend vom Ausgliederungs- und Privatisierungsgrad beeinflusst und korrelieren unmittelbar miteinander. Insofern sind beide Aufwandsarten nicht losgelöst voneinander, sondern produktbezogen zusammen mit den übrigen Aufwendungen zu betrachten. Dieser produktbezogene Ansatz entspricht auch den Zielen des NKF. Wir verzichten deshalb in der Haushalts- und Strukturprüfung auf eine separate Analyse und Bewertung der Aufwandsarten. Weitergehende Analysen der produktbezogenen Personalaufwendungen nehmen wir in den Fachprüfungen vor.

Anzumerken bleibt in diesem Zusammenhang, dass von den im Jahr 2009 ausgewiesenen 6,9 Mio. Euro für Sach- und Dienstleistungen ein Betrag von knapp 2,6 Mio. Euro auf die Übernahme der laufenden Aufwendungen des Straßenbetriebes Rahden für die Unterhaltung des Infrastrukturvermögens entfällt.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen stellen einen wesentlichen Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung dar. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang der Kommunalhaushalt durch die Abnutzung des Anlagevermögens belastet wird. Für die Berechnung der Kennzahl werden die Abschreibungen auf Anlagevermögen den ordentlichen Aufwendungen gegenübergestellt. Abschreibungen auf Umlaufvermögen bleiben unberücksichtigt.

Die Abschreibungsintensität offenbart zwar einerseits eine beträchtliche Ergebnisbelastung durch Abschreibungen. Andererseits stehen diesen jedoch im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Um die effektive Ergebnisbelastung ermitteln zu können, betrachten wir deshalb die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten und die Abschreibungen im Zusammenhang. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ zeigt an, wie viel Prozent der Abschreibungen auf Anlagevermögen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt sind.

Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote (Istwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
	in Tausend Euro			
Ordentliche Aufwendungen	23.856	22.617	24.125	23.797
Abschreibungen auf Anlagevermögen	1.179	1.136	1.211	1.584
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	843	663	571	606
Netto-Ergebnisbelastung	336	473	639	978
	in Prozent			
Abschreibungsintensität in Prozent	4,9	5,0	5,0	6,7
Drittfinanzierungsquote in Prozent	71,5	58,4	47,2	38,2

Der deutliche Anstieg der Abschreibungsintensität im Jahr 2010 ist auf die Abschreibungen beim Sondervermögen in Höhe von etwa 0,4 Mio. Euro zurückzuführen. Die in den Vergleichsjahren deutlich sinkende Drittfinanzierungsquote ist auf steigende Abschreibungen, mit dem Sondereffekt des Jahres 2010, sowie auf gleichzeitig deutlich sinkende Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zurückzuführen. Beide Entwicklungen sind im Wesentlichen auf die Ausgliederung des Freibades (sh. vorstehende Ausführungen) zurückzuführen.

Interkommunal stellen sich die beiden Kennzahlen wie folgt dar:

Interkommunaler Vergleich 2009 in Prozent				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Rahden
Abschreibungsintensität	5,6	19,7	10,7	5,0
Drittfinanzierungsquote	12,2	77,2	48,4	47,2

Die Abschreibungsintensität der Stadt Rahden liegt im interkommunalen Vergleich niedrig. Zurück zu führen ist dies insbesondere auf den Umstand, dass das Infrastrukturvermögen, als abschreibungsintensives Anlagevermögen, nicht im Kernhaushalt bilanziert wird. Die Aussagekraft der Kennzahl ist somit nur begrenzt.

Im interkommunalen Vergleich der Drittfinanzierungsquote 2009 erreicht die Stadt Rahden ein mittleres Ergebnis. Es werden demnach vergleichsweise in durchschnittlicher Höhe Drittmittel zur Finanzierung des Anlagevermögens eingesetzt. Hier gilt es jedoch den Zeitverlauf (sh. oben) zu beachten.

Die Höhe der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen könnte – auch aus einem weiteren Blickwinkel betrachtet – in künftigen Haushaltsjahren eine nicht unwesentliche Rolle für den Haushaltsausgleich spielen. Tendenziell werden die Ergebnisrechnungen der Kommunen zurzeit noch doppelt entlastet. Zum einen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für frühere Einzelförderungen³ und gleichzeitig durch Erträge aus der laufenden Schul- beziehungsweise Bildungspauschale, soweit diese konsumtiv verwendet werden. In der Vergangenheit wurden diese Pauschalen bei der Stadt Rahden teilweise konsumtiv verwendet (sh. Ausführungen „Sonderposten“). In den letzten Jahren betrug der Anteil konsumtiver Verwendung circa 0,9 Mio. Euro während sich der investiv verwandte Anteil auf circa 1,5 Mio. Euro belief.

Sobald aktivierbare Maßnahmen abzusehen beziehungsweise geplant sind, könnten z. B. die erhaltenen Schul- und Bildungspauschalen auch „angespart“ und unter dem Bilanzposten „erhaltene Anzahlungen“ (sonstige Verbindlichkeiten) bilanziert werden.

Der Verzicht auf die konsumtive Verwendung dieser Pauschale bedingt aber eine entsprechende Ergebnisverschlechterung im Zuwendungsjahr bei gleichzeitiger anteiliger Entlastung im Nutzungszeitraum des jeweiligen Anlagegutes. In Abhängigkeit von den jeweiligen Erfordernissen der

³ Schulpauschale: Bis 2001 wurden Investitionsmaßnahmen im Schulbereich einzelgefördert. Seit 2002 wird vom Land eine Schulpauschale gezahlt, die auch konsumtiv eingesetzt werden kann. Für Schulneubauten (auch Ersatzinvestitionen) erhalten die Kommunen keine Einzelförderungen mehr, d.h. es fallen zukünftig auch keine Erträge aus der Auflösung entsprechender Sonderposten mehr an.

Haushaltswirtschaft sollte die Stadt Rahden diesen Aspekt in ihrer Vorgehensweise noch stärker berücksichtigen.

Weiterhin empfehlen wir der Stadt Rahden in den Blick zu nehmen, inwieweit sie von Sonderposten zehrt, die bei später anstehenden Ersatzinvestitionen nicht mehr neu gebildet werden können, weil keine entsprechenden Zuwendungen mehr fließen. Die Stadt Rahden sollte auch vor diesem Hintergrund ihr Investitionsprogramm weiterhin konsequent an der Leistungsfähigkeit des Haushalts ausrichten.

Transferaufwendungen

Wir beschränken uns an dieser Stelle auf die informatorische Darstellung der Transferaufwandsquote. Sie gibt den Anteil der Transferaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen insgesamt an.

Transferaufwandsquote in Prozent (Istwerte)				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	2010
Transferaufwandsquote	48,3	45,4	45,5	48,2
Transferaufwandsquote in Prozent (Planwerte)				
Haushaltsjahr	2011	2012	2013	2014
Transferaufwandsquote	47,6	46,7	46,0	46,8

Transferaufwandsquote im interkommunalen Vergleich 2009 in Prozent			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Rahden
31,7	56,8	43,8	45,5

Die Transferaufwendungen sind bei der Stadt Rahden der größte Posten beim ordentlichen Aufwand. Im interkommunalen Vergleich liegt die Quote in etwa auf Höhe des Mittelwertes.

Etwa 76 Prozent der Transferaufwendungen verursacht allein die Kreisumlage (Jahr 2010).

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Die Zinsen stellen bei vielen Kommunen eine erhebliche Ergebnisbelastung dar. Die in diesem Zusammenhang erhobene Kennzahl „Zinslastquote“ haben wir bereits im Rahmen der Analyse der Finanz- und Schuldenlage dargestellt und betrachtet.

Kommunale Abgaben

Gemäß § 77 Abs. 2 GO i.V.m. § 3 Abs. 2 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) hat die Kommune die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel aus speziellen Entgelten und Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Dabei ist den speziellen Entgelten (Gebühren, Beiträge) Vorrang vor den Steuern einzuräumen. Wir haben analysiert, inwieweit bei den Abgaben noch Ertragspotenziale vorhanden sind.

Steuern

Bereits in der letzten Prüfung haben wir festgestellt, dass in der Stadt Rahden ihre Potenziale aus den Realsteuern grundsätzlich ausschöpft. Zum damaligen Zeitpunkt lagen die Hebesätze jeweils auf dem Niveau der fiktiven Hebesätze.

Gleichwohl liegen die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuern nunmehr unter den aktuellen fiktiven Hebesätzen die für die Grundsteuer A 209 vom Hundert, für die Grundsteuer B 413 vom Hundert und für die Gewerbesteuer 411 vom Hundert ab dem Jahr 2011 betragen.

Die letztmalige Anpassung der Realsteuerhebesätze erfolgte in Rahden im Jahr 2003.

Regionalvergleich der Realsteuerhebesätze 2010⁴

⁴ Quelle: IT-NRW

Merkmal	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Gebietskörperschaften ...			
... im Regierungsbezirk Detmold	216	394	405
... im Kreis Minden-Lübbecke	202	393	410
Zum Vergleich:			
Stadt Rahden	192	381	403
letzten Anpassung im Jahr	2003	2003	2003

Im Regionalvergleich liegen sämtliche Hebesätze unter denen der Vergleichskommunen.

Empfehlung

Die Stadt Rahden sollte eine Anhebung der Steuersätze im Rahmen ihrer Haushaltsplanberatungen 2012 möglichst realisieren, um ihre originäre Ertragskraft zu stärken. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der in der Finanzplanung durchgängig negativen Ergebnishaushalte.

Beiträge

Die Beiträge ermöglichen, einen direkten Ersatz für geleistete Investitionen für Infrastrukturvermögen zu fordern. Diese Beteiligung Dritter an den Investitionen der Kommunen wird in der Bilanz als Sonderposten passiviert. Aufgrund des Subsidiaritätsgrundsatzes des § 77 Abs. 2 GO, der wirtschaftlichen Bedeutung und Möglichkeiten des Beitragsrechts haben wir uns entschieden, hier einen Themenschwerpunkt in unserer Prüfung der kleinen kreisangehörigen Kommunen zu setzen. Dabei stehen die wirtschaftlichen Auswirkungen des Beitragsrechts insbesondere im Zusammenhang mit dem NKF m Vordergrund.

Kennzahlen

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen

Diese Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang in der Vergangenheit Beiträge für Investitionen erhoben wurden.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen (Istwerte)	
	Haushaltsjahr

	2007	2008	2009	2010
	in Tausend Euro			
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	616	616	621	693
Abschreibungen auf das Straßennetz	1.122	1.125	1.158	1.162
	in Prozent			
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	54,9	54,8	53,6	59,6

Es wird deutlich, dass die Erträge aufgrund ihrer Höhe von erheblicher hauswirtschaftlicher Bedeutung sind, die sich mindernd auf die Belastung durch Abschreibungen auswirken.

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen

Während die beitragsrelevante Drittfinanzierungsquote eher Aufschluss über die Vergangenheit gibt und sich in der Zeitreihe eher langfristig entwickelt, kann die Quote aus Beitragseinzahlungen zu Investitionsauszahlungen ein Indiz dafür geben, wie sich die Sonderposten zukünftig entwickeln werden.

Wir haben daher die Beitragseinzahlungen den Investitionsauszahlungen für den Straßenbau gegenübergestellt, und eine Quote der beitragsfinanzierten Investitionsauszahlungen gebildet.

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau (Istwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
	in Tausend Euro			
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	227	319	32	102
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen sowie Auszahlungen für den Grunderwerb Straßenbau	289	742	1.120	122
	in Prozent			
Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau	78,6	43,0	2,9	83,6

Die Daten machen deutlich, dass der Straßenbetrieb der Stadt Rahden in den letzten Jahren in unterschiedlicher Intensität investive Maßnahmen im Straßenbau durchgeführt hat.

Die in den einzelnen Jahren stark unterschiedliche Höhe der Quote hängt mit der Abrechnungspraxis der Stadt Rahden zusammen. Nicht alle fertig gestellten Straßen werden auch im gleichen Jahr Beitrags mäßig abgerechnet.

Die niedrige Beitragsquote wird zudem dadurch beeinflusst, dass auch nicht beitragsfähige Baumaßnahmen in den Bauinvestitionsauszahlungen enthalten sind. Die Stadt sollte bei künftigen Planungen in Anbetracht der sehr angespannten Haushaltssituation eine Begrenzung der nicht Beitrags finanzierten Straßenbaumaßnahmen anstreben.

Die Daten der Finanzplanung weisen für die kommenden Jahre folgende Beitragsquoten aus:

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2011	2012	2013	2014
	in Tausend Euro			
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	202	202	202	250
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	770	340	703	832
Auszahlungen für Grunderwerb im Straßenbau	10	0	0	0
	in Prozent			
Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau	25,9	59,4	28,7	30,1

In den Planjahren sind durchgängig investive Straßenbaumaßnahmen vorgesehen. Allerdings liegen auch diese Volumen noch relativ niedrig. Beiträge Dritter für den Straßenbau sind planmäßig lediglich in geringem Umfang vorgesehen. Dies hat zur Folge, dass die Abschreibungen für neue Maßnahmen auch zukünftig in erheblichem Maße vom Straßenbetrieb selbst zu tragen sind. Es ist jedoch, nach Auskunft der Verwaltung, davon auszugehen, dass über die veranschlagten Plandaten hinaus voraussichtlich in den einzelnen Jahren noch weitere Maßnahmen durchgeführt werden.

Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen

BauGB

Die Stadt Rahden verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus dem Jahr 1997. Danach sind 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen.

Die Satzung der Stadt Rahden entspricht in den wesentlichen Teilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994. Dies gilt insbesondere auch hinsichtlich der Merkmale der endgültigen Herstellung. Hier sieht das Muster z.B. einen Verweis auf das Bauprogramm vor. Dies ist auch in der Satzung der Stadt Rahden entsprechend so geregelt.

Grundsätzlich werden Erschließungsverträge mit entsprechenden Investoren auf der Basis städtebaulicher Verträge abgeschlossen.

Es bleibt jedoch festzustellen, dass insbesondere zukünftig der Schwerpunkt der Straßenbaumaßnahmen in Rahden nicht im Bereich der Maßnahmen nach dem BauGB, sondern im Bereich der Maßnahmen nach dem KAG zu finden ist.

KAG

Die Straßenbaubeitragssatzung nach § 8 KAG der Stadt Rahden stammt aus dem Jahr 1980. Letztmalig wurde die Satzung im Jahr 1987 geändert. Eine Angleichung an das aktuelle Muster des Städte- und Gemeindebundes ist bislang nicht erfolgt.

Insbesondere ist eine Abrechnung von Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen bisher nicht vorgesehen.

Die von der Stadt angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen jeweils am unteren Rand des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. So empfiehlt die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent, die Satzung der Stadt Rahden sieht hier jedoch nur 50 bis 60 Prozent vor.

Empfehlung

Die Stadt Rahden sollte die Satzung, auch aus Gründen der Rechtssicherheit, entsprechend der Vorgaben der Mustersatzung anpassen.

Anteil der Beitragspflichtigen

Die Stadt Rahden hat in ihrer KAG-Beitragssatzung die Anteile der Beitragspflichtigen entsprechend der Straßenart mit 10 bis 60 Prozent festgelegt. Nach der Rechtsprechung sind jedoch Anteile bis zu 80 Prozent für Maßnahmen nach KAG zulässig. Die rechtlich zulässigen Anteile sind in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aufgeführt. Die Stadt Rahden sollte zur Verbesserung ihrer Liquidität und der künftigen Haushaltslage die Anteile der Beitragspflichtigen entsprechend der in der Mustersatzung dargestellten Prozentsätze anheben.

Eine Potenzialberechnung anhand der Planwerte für Erschließungsbeiträge kann hier zunächst lediglich für das Jahr 2012 erfolgen, da eine Auflistung der Maßnahmen, mit entsprechenden dezidierten Planwerten für die Folgejahre beim Straßenbetrieb derzeit noch nicht vorliegt.

Der Straßenbetrieb hat für KAG Maßnahmen im Jahr 2012 Bauinvestitionsauszahlungen in Höhe von rund 675.000 Euro (Marktstraße) kalkuliert. Auf der Basis dieses Wertes ermitteln wir anhand einer überschlägigen Berechnung ein mögliches Potenzial aus der Anpassung des Anteils der Beitragspflichtigen. Hierbei legen wir die geplante Straßenbaumaßnahme „Marktstraße“ in einer Größenordnung von 675.000 Euro zu Grunde. Ferner nehmen wir an, dass der Anteil der Beitragspflichtigen für diese Maßnahmen nach der derzeitigen Satzungsregelung 50 Prozent

beträgt und nach der Mustersatzung auf 80 Prozent angehoben werden kann.

Potenzialberechnung Anpassung der Beiträge nach § 8 KAG	
Bezeichnung	Beträge in Euro
Beiträge bei Anteil der Beitragspflichtigen von 50 Prozent	ca. 340.000
Beiträge bei Anhebung auf 80 Prozent	540.000
Potenzial gerundet	200.000

Das tatsächlich realisierbare Potenzial aus der Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG ist abhängig von den jeweils durchgeführten Maßnahmen.

Der Straßenbetrieb der Stadt Rahden sollte über die Anhebung der Anteile der Beitragspflichtigen erhebliche Liquiditätsvorteile erzielen, die sich in späteren Jahren über die Sonderpostenauflösung zudem Ertragsverbessernd auswirken.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Rahden, in der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG die Anteile der Beitragspflichtigen anzuheben.

Die Beträge können, insbesondere bei zukünftig ansteigenden Aufwendungen, erfahrungsgemäß einen erheblichen Betrag ausmachen und somit zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

Hinzu kommen potenzielle zusätzliche Beiträge für Maßnahmen an Wirtschaftswegen, für die bisher keine Einzahlungen in der Finanzplanung berücksichtigt sind.

Empfehlung

Auch die Beitragsfähigkeit des Aufwands für Herstellung, Erweiterung und Verbesserung von Wirtschaftswegen sollte explizit in die Satzung nach § 8 KAG aufgenommen werden.

Umgang mit organisatorischen Rahmenbedingungen

Die Stadt Rahden bewirtschaftet ihre Entwässerungseinrichtungen im Sondervermögen. Diese Form der Organisation stellt grundsätzlich besondere Anforderungen an die Einbindung des Beitragsrechts, weil die Erneuerung von Kanälen, die der Straßenentwässerung dienen, im Sinne des Straßenbaubeitragsrechts beitragspflichtig ist.

Die bei der Stadt Rahden für die Abrechnung der Beiträge zuständige Stelle wird in städtebaulichen Fragen regelmäßig frühzeitig eingebunden und bei den Detailplanungen der Straßen- und Kanalbauarbeiten beteiligt. So können bereits in der Bauleitplanung die Refinanzierungsmöglichkeiten unter strategischen Aspekten berücksichtigt werden. Dies ist insbesondere dadurch gewährleistet, dass der Sachbearbeiter gleichzeitig stellvertretender Betriebsleiter des Sondervermögens ist.

Gesamtbetrachtung der Haushaltswirtschaft

In die KIWI-Bewertung der Haushaltswirtschaft beziehen wir neben den Kennzahlen „Jahresergebnis je Einwohner“ die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, Vermögenslage, Finanz- und Schuldenlage und Ertragslage ein.

Im Folgenden stellen wir zunächst die einzelnen Salden der Ergebnisrechnung mit einwohnerbezogenen Kennzahlenwerten dar. Der anschließende interkommunale Vergleich bezieht sich auf die Kennzahlen „Jahresergebnis je Einwohner“. Zudem haben wir die Kennzahlenwerte aus dem Kennzahlenset NRW in den interkommunalen Vergleich gestellt.

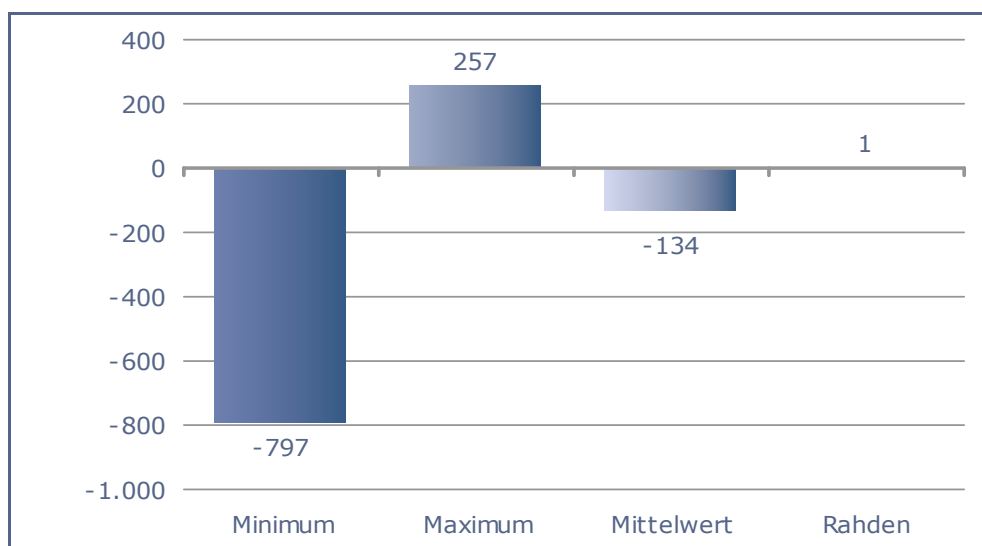
Salden der Ergebnisrechnungen (Istwerte)				
Saldo	Haushaltsjahr			
	2007	2008	2009	2010
	in Tausend Euro			
Ordentliche Erträge	23.918	19.981	24.237	25.297

Ordentlicher Aufwand	23.856	22.617	24.125	23.797
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	63	-2.635	112	1.500
Finanzergebnis	-58	19	-93	-16
Ordentliches Ergebnis	5	-2.616	19	1.484
Außerordentliches Ergebnis	0	0	0	0
Jahresergebnis-Ist	5	-2.616	19	1.484

Im interkommunalen Vergleich ergeben sich folgende Ergebnisse:

Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich			
	Haushaltsjahr		
	2007	2008	2009
	in Euro		
Minimum	-273	-259	-797
Maximum	270	454	257
Mittelwert	-44	-2	-134
Stadt Rahden	0	-165	1

**Jahresergebnis je Einwohner
im interkommunalen Vergleich 2009**



NKF-Kennzahlenset NRW im interkommunalen Vergleich 2009				
Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Rahden
	in Prozent			
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	61,2	116,3	94,3	100,5
Eigenkapitalquote I	11,3	65,0	37,5	56,4
Eigenkapitalquote II	44,8	90,8	71,5	76,3
Fehlbetragsquote	0,8	22,3	6,9	positives JE
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	34,0	65,4	44,4	0,4
Abschreibungsintensität	5,6	19,7	10,7	5,0
Drittfinanzierungsquote	12,2	77,2	48,4	47,2
Investitionsquote	22,3	413,7	106,0	176,1
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad II	65,3	110,7	91,8	93,9
Liquidität 2. Grades	5,7	1.953,3	201,5	64,5
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	1,6	103,2	29,4	17
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,5	30,0	5,3	6,5
Zinslastquote	0,0	8,4	2,6	1,4
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	33,3	81,6	52,4	51,3
Zuwendungsquote	1,2	50,0	20,5	29,2
Personalintensität	10,6	25,7	17,8	14,2
Sach- und	9,6	33,4	18,1	28,5

Dienstleistungsintensität				
Transferaufwandsquote	31,7	56,8	43,8	45,5

Zwar entwickelt sich das Jahresergebnis 2011 besser als geplant, jedoch lassen die weiteren Plandaten bzw. die diesen Daten zu Grunde liegenden Annahmen, kurzfristig nicht darauf hoffen, dass es der Stadt Rahden gelingen wird, ihren Haushalt nachhaltig strukturell auszugleichen. Gleichwohl gibt es aus unserer Sicht für die Zukunft durchaus Möglichkeiten das strukturelle Ergebnis zu verbessern. Eine konsequente Umsetzung der Maßnahmen könnte zu einer kurz- bis mittelfristigen Verbesserung der Ergebnislage führen. Dies setzt jedoch auch voraus, dass sich die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht weiter verschlechtern.

KIWI-Bewertung der Haushaltswirtschaft

Ist-Situation

- In den Jahren 2007 bis 2010 konnte die Stadt Rahden kumuliert noch fast ausgeglichene Jahresergebnisse erwirtschaftet. Demgegenüber sehen die Folgejahre bis einschließlich 2014 jährlich erhebliche Defizit vor. Ein ausgeglichener Haushalt wird planmäßig in keinem Jahr erreicht.
- Die Ausgleichsrücklage wird, nach derzeitigem Stand (Dezember 2011), zum Jahr 2012 vollständig aufgezehrt sein. Bis einschließlich 2014 erfolgt planmäßig ein Verzehr der Allgemeinen Rücklage um circa 15 Prozent des Ursprungsbestands. Durch die Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Stadt zukünftig ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muss. Diese Entwicklung dokumentiert einen drohenden Vermögensverlust und Eigenkapitalverzehr.
- Die aktuelle Vermögenslage beim betrachteten Straßenvermögen, mit relativ hohen Abnutzungsgraden, bedeutet zusätzlich ein Risiko für die Haushaltswirtschaft der Stadt. Die in den letzten drei Jahren relativ hohe Investitionsquote (ohne Straßenvermögen) führt zu einem Substanzerhalt des vorhandenen Anlagevermögens.

- Die Selbstfinanzierungskraft der Stadt reicht in den nächsten Jahren nicht zur Deckung des laufenden Betriebsaufwandes aus. Der voraussichtliche Liquiditätsbedarf wird zu steigenden Zinsaufwendungen führen.
- Die Stadt Rahden verfügt – gemessen an den allgemeinen Deckungsmitteln – über eine in etwa durchschnittliche Ertragskraft. Diese reicht zukünftig jedoch nicht mehr aus, um die von der Stadt erbrachten Leistungen zu finanzieren.
- Die Realsteuerhebesätze liegen alle unter den fiktiven Hebesätzen nach dem GFG 2011.
- Die Stadt Rahden ist in unterdurchschnittlichem Umfang, unter Einbeziehung des Sondervermögens und der Mehrheitsbeteiligungen, durch Schulden und den daraus resultierenden Kapitaldienstleistungen belastet.

Handlungsempfehlungen

- Überprüfung aller Leistungen und deren Standards hinsichtlich des „ob“ und des „wie“.
- Die Stadt Rahden sollte in Anbetracht ihrer zukünftig sehr angespannten Haushaltslage ihre Investitionstätigkeit auf das unbedingt notwendige Maß beschränken.

Bei einem längerfristigen Verzicht auf Investitionen muss eine umfassende Aufgabenkritik einhergehen, um sicherzustellen, dass notwendige Investitionen nicht auf die Zukunft verlagert werden.

Regelmäßige Überprüfung der Einschätzung zu den gewählten Restnutzungsdauern zur Ermittlung der tatsächlich erreichbaren Nutzungsdauern.

- Langfristige Analyse der Investitionsquote für den Straßenbereich mit dem Ziel, die Ergebnisse für Steuerungszwecke zu nutzen.

Anhebung der Beitragssätze für Maßnahmen nach dem KAG auf die Höchstsätze der Mustersatzung und Einführung der Beitragserhebung für Investitionsmaßnahmen an Wirtschaftswegen.

- Prüfung der im Bericht aufgeführten Möglichkeiten zur nachhaltigen Verbesserung der Ertragslage.
- Die in den anderen Teilberichten festgestellten Möglichkeiten zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation sollten umgesetzt werden, um den Anstieg der Verbindlichkeiten und die Verringerung des Eigenkapitals abzumildern.

KIWI Bewertung

In der Gesamtbetrachtung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir die Haushaltswirtschaft der Stadt Rahden mit dem Index 3.

Vorbereitungsstand zum Gesamtabschluss

Spätestens zum Stichtag 31.12.2010 hat jede Kommune und jeder Gemeindeverband gemäß § 116 Absatz 1 GO einen Gesamtabschluss aufzustellen. Dabei werden alle verselbstständigten Aufgabenbereiche mit der Kernverwaltung zusammengefasst, um ein vollständiges, den tatsächlichen Aufgabenerledigungen entsprechendes Bild des Konzerns „Stadt Rahden“ zu erhalten.

Die im Folgenden aufgeführten Anhaltspunkte sollen dazu dienen, eine grobe Einschätzung des Vorbereitungsstandes der Stadt Rahden auf dem Weg zum Gesamtabchluss vornehmen zu können.

Von wesentlicher Bedeutung ist es zunächst, den Kreis der in den Gesamtabschluss einzubeziehenden verselbstständigten Aufgabenbereiche frühzeitig festzulegen. Es wurden vier voll zu konsolidierende Bereiche festgelegt und vorläufig abgegrenzt:

Abwasserentsorgung der Stadt Rahden

Straßenbetrieb der Stadt Rahden

Wasserwerk der Stadt Rahden

Wirtschaftsförderung Rahden mbH.

Im Nachgang zur Prüfung teilte die Stadt Rahden mit, dass der Gesamtabschluss zum 31.12.2010 aufgestellt wurde. Der Rechnungsprüfungsausschuss habe diesen von der INTECON GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit uneingeschränktem Bestätigungsvermerk versehenen Gesamtabschluss in seiner Sitzung vom 5.6.2012 übernommen, der Rat habe den geprüften Gesamtabschluss am 4.7.2012 festgestellt.

Überörtliche Prüfung
der Stadt Rahden
Personal

GPA NRW

Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333

Inhaltsverzeichnis

Personal	1
Inhalte, Ziele und Methodik	1
Personalwirtschaftliche Gesamtbetrachtung	2
Stellenplan	2
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote)	2
Ist-Stellen je 1.000 Einwohner - alternativ - (alternative Personalquote)	5
Stellenvergleich in verschiedenen Aufgabenfeldern der Kernverwaltung	8
Personalmanagement	9
Schulverwaltung	12
Steuern	14
Sicherheit und Ordnung	14
Soziales	25
KIWI-Bewertung	32

Personal

Inhalte, Ziele und Methodik

In der ersten Prüfrunde haben wir bereits die personalwirtschaftliche Situation der Stadt Rahden insgesamt u. a. mit Hilfe der hoch aggregierten Kennzahlen

- Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote)
- Ist-Stellen je 1.000 Einwohner -alternativ- (alternative Personalquote)

untersucht. Um die seitdem erfolgte personalwirtschaftliche Entwicklung beurteilen zu können, schreiben wir diese Kennzahlen in der zweiten Prüfrunde unter Beibehaltung unserer Erhebungs- und Bereinigungssystematik fort.

Ziel dieser personalwirtschaftlichen Gesamtbetrachtung ist es, die aktuelle Situation und bisherige Entwicklung in der Personalausstattung im intra- und interkommunalen Vergleich darzustellen und zu analysieren.

Ergänzend hierzu untersuchen wir das vorgehaltene Stellenvolumen in verschiedenen typischen Aufgabenfeldern der Kernverwaltung und stellen es mit der Kennzahl

- Stellen je 10.000 Einwohner im jeweiligen Aufgabenfeld

dar. Zur weiteren Analyse des so ermittelten quantitativen Stellenvolumens bilden wir dabei für jedes Aufgabenfeld weitere Leistungs- bzw. Hilfskennzahlen.

Ziel dieses Stellenvergleichs ist die Identifizierung möglicher personalwirtschaftlicher Konsolidierungspotenziale auf Ebene der betrachteten Aufgabenfelder. Vor diesem Hintergrund bilden wir hier auch Benchmarks und ermitteln darauf basierend Potenziale.

Grundsätzlich stellen wir unseren interkommunalen Vergleich auf die Kommunen mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern ab, wir geben aber zusätzlich Vergleichszahlen für die Kommunen mit 10.000 bis 18.000 Einwohnern an, wenn sie für diesen Vergleichskreis erheblich abweichen.

Personalwirtschaftliche Gesamtbetrachtung

Stellenplan

Der Stellenplan soll den tatsächlichen Personalbedarf der Kommune widerspiegeln. In der vorangegangenen Prüfung haben wir der Stadt Rahden die vollzeitäquivalente Verrechnung im Stellenplan empfohlen, dem kommt sie seit 2007 auch nach. Bei der Fortschreibung der Stellenpläne gab es geringfügige Abweichungen zwischen den Soll-Stellen eines Jahres (z. B. Zahl der Stellen 2008 im Haushaltsplan 2008: 61,39, im Haushaltsplan 2009: 62,01), hier ist künftig auf die Kontinuität der Daten zu achten.

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote)

Intrakommunaler Vergleich (Stellenentwicklung)

Wir setzen die lt. Stellenplan am 30.06. tatsächlich besetzten Vollzeit-Stellen der Stadt Rahden inklusive ihrer Eigenbetriebe ins Verhältnis zur Bevölkerung und zeigen zunächst die intrakommunale Entwicklung der Jahre 2007 bis 2010. Ein Vergleich mit den Kennzahlen früherer Jahre ist an dieser Stelle nicht möglich, da damals keine vollzeitäquivalente Stellenausweisung erfolgte.

Stellenentwicklung bei der Stadt Rahden 2007 - 2010					
Jahr	Ist-Stellen Verwaltung*	Ist-Stellen Eigenbetriebe**	Ist-Stellen gesamt	Einwohner zum 31.12.***	Ist-Stellen je 1.000 EW
2007	69,00	18,18	87,18	16.019	5,44
2008	67,02	19,18	86,20	15.888	5,43
2009	67,67	20,18	87,85	15.795	5,56
2010	68,12	20,53	88,65	15.636	5,67
2011	69,11	22,03	91,14	15.612	5,84

Angaben lt. *Stellenplänen der Stadt Rahden; **Stadt Rahden; ***IT.NRW

Die seit 2008 wieder ansteigende Personalquote hat ihre Ursache sowohl in der stetig sinkenden Bevölkerungszahl, als auch in der Vergrößerung des Stellenvolumens insgesamt.

Der Anstieg der Ist-Stellen bei den Eigenbetrieben resultiert zum Teil aus Personalaufstockungen - so ist u. a. eine Stelle im Bereich Abwasser hinzugekommen - und zum Teil aus der Übernahme von Aufgaben und Personal der Kernverwaltung (Schwimmbad). Auch in der Verwaltung wurde der Personalbestand im Betrachtungszeitraum aufgabenorientiert erhöht (u. a. IT-Betreuung der Schulen, Tourismus). Demgegenüber gab es geringfügigen Stellenabbau z. B. bei der Eigenreinigung.

Interkommunaler Vergleich

Da die Art der Aufgabenerledigung und der Grad der Ausgliederung in verschiedenen Aufgabenbereichen in der kommunalen Landschaft zum Teil deutliche Unterschiede aufweisen, nehmen wir auf Ebene des interkommunalen Vergleichs für das Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen grundsätzlich eine Bereinigung bestimmter Aufgaben vor.

1. Schritt der Bereinigung

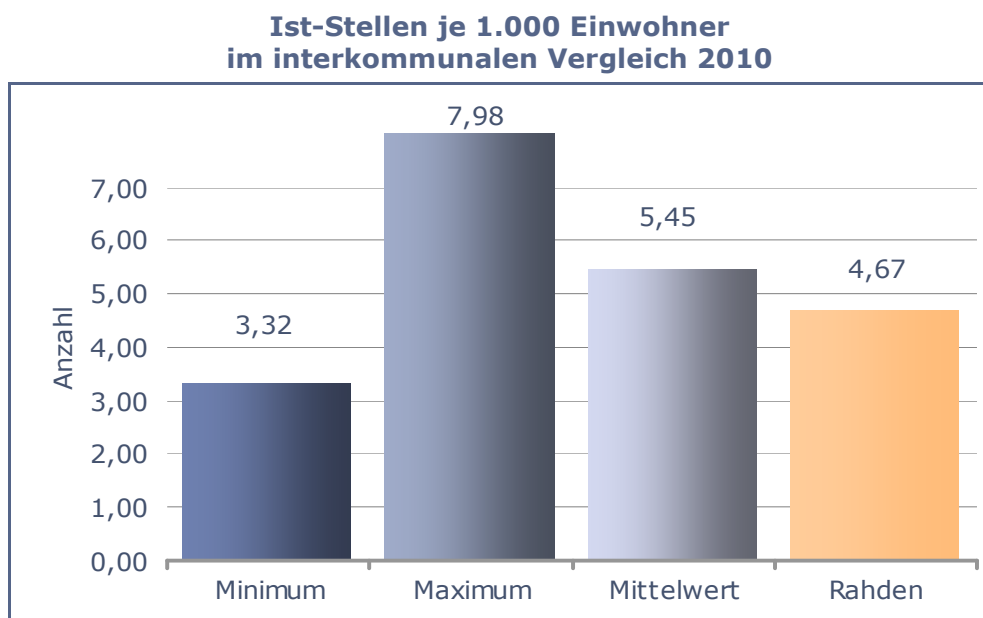
Für den interkommunalen Vergleich legen wir 91,76 vollzeitäquivalent besetzte Ist-Stellen lt. Stellenbesetzungsliste zum 30.06.2010 zugrunde. Hierin sind neben den Stellen der Kernverwaltung und der Eigenbetriebe auch Stellen enthalten, die im Stellenplan nicht aufgeführt werden, wie z. B. die rd. 1,15 Schulsozialarbeiterstellen, die zu 100 Prozent von Dritten bezuschusst werden.

Konkret stellt sich die Bereinigung für den interkommunalen Vergleich bei der Stadt Rahden wie folgt dar:

Bereinigung der Ist-Stellen für den interkommunalen Vergleich 2010	
Aufgabe	Ist-Stellen
Straßenreinigung/Winterdienst	1,38
Abwasserbeseitigung	5,30
Abfallbeseitigung	0,76
Märkte	0,08
Bestattungswesen	4,34
Wirtschaftsförderung und Fremdenverkehr	0,76
Wirtschaftliche Unternehmen (Wasserwerk)	6,15
Insgesamt	18,77

Hinsichtlich der Systematik entspricht diese Bereinigung der Vorgehensweise in der ersten Prüfrunde.

Nach diesem ersten Bereinigungsschritt ermitteln wir die Kennzahl „Ist-Stellen je 1.000 Einwohner (Personalquote)“ aus 72,99 berücksichtigten Stellen und 15.636 Einwohnern für die Stadt Rahden und vergleichen sie interkommunal:



Die Werte des interkommunalen Vergleichs verteilen sich wie folgt:

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010				
Ergebnisse in Klassen				
unter 4,00	4,00 bis unter 5,00	5,00 bis unter 6,00	6,00 bis unter 7,00	ab 7,00
3	16	22	9	5

Die Stadt Rahden hat 2010 ihre günstige Positionierung unterhalb des Mittelwertes trotz einer gegenüber 2005 gestiegenen Personalquote gehalten:

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner Entwicklung der Personalquote des interkommunalen Vergleichs		
	Vergleichsjahr 2005	Vergleichsjahr 2010
Minimum	4,05	3,32
Maximum	7,23	7,98
Mittelwert	5,14	5,45
Rahden	4,26	4,67

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner - alternativ - (alternative Personalquote)

2. Schritt der Bereinigung

Wir nehmen nachfolgend eine weitere Differenzierung vor, da die Angebotspalette der Kommunen des Vergleichsrings - insbesondere in bestimmten personal- und kostenintensiven Aufgabenfeldern - erfahrungsgemäß sehr unterschiedlich sein kann. So hat z. B. die Stadt Rahden ihre Kindertagesstätte im Jahr 2011 an einen freien Träger abgegeben, während andere Kommunen der gleichen Größenklasse mehrere Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft vorhalten.

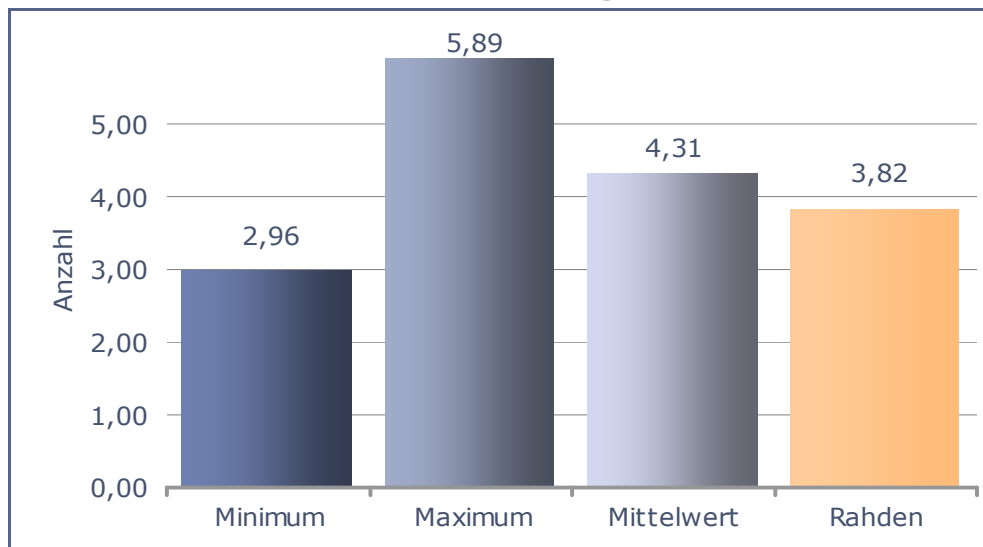
Weitere Bereinigung der Ist-Stellen für den interkommunalen Vergleich 2010	
Aufgabe	Ist-Stellen
Tageseinrichtungen für Kinder	8,27
Rettungsdienst/Feuerwehr	0,34
Eigenreinigungskräfte	1,37
Arbeitslosengeld II	3,34
Insgesamt	13,32

Aus dieser Bereinigung ergibt sich ein Stellenvolumen von 59,67 Stellen. Es ist um 4,85 Stellen, also rd. neun Prozent, größer als 2005, obwohl in der ersten Prüfrunde keine Bereinigung um die Stellen des Aufgabengebietes „Arbeitslosengeld II“ erfolgt ist. Gründe für den Stellenzuwachs sind im Wesentlichen die folgenden personellen Veränderungen:

Seit 2009 gibt es bei der Stadt Rahden 1,15 Stellen, die vollständig drittfinanziert sind, für die Schulsozialarbeit und 0,5 Stellen für den Bereich Tourismusförderung. Im Hauptamt wurde das Stellenvolumen um 0,4 Stellen erhöht. Weiterhin wurde 2010 ein Auszubildender der Stadt Rahden übernommen, der nach einer Übergangszeit als Springer mittlerweile im Amt für Ordnung und Soziales eingesetzt wird.

Vor allem deshalb ist der Kennzahlenwert der alternativen Personalquote 2010 mit 3,82 höher als noch 2005 (3,42).

Ist-Stellen je 1.000 Einwohner – alternativ – im interkommunalen Vergleich 2010



Ist-Stellen je 1.000 Einwohner – alternativ – im interkommunalen Vergleich 2010				
Ergebnisse in Klassen				
unter 3,50	3,50 bis unter 4,00	4,00 bis unter 4,50	4,50 bis unter 5,00	ab 5,00
5	13	18	13	6

Aufgabenportfolio

Für die Analyse und Beurteilung der Personalquote sind folgende Besonderheiten im Aufgabenportfolio der Stadt Rahden zu berücksichtigen:

- Mit 1,15 Stellen für die Schulsozialarbeit, die in die Personalquote eingeflossen sind, gehört die Stadt Rahden zu dem Drittel der Vergleichskommunen, welches diese Aufgabe mit eigenem Personal – zum Teil drittfinanziert – wahrnimmt.
- Der Museumshof der Stadt Rahden ist eine Bauernhofanlage mit mehreren Gebäuden, u. a. einer Mühle und einem Backhaus, für die die Stadt Rahden insgesamt 2 Stellen vorhält. Die wenigsten, nämlich nur rd. 12 Prozent der Vergleichskommunen haben Museen mit eigenem Personal.

- Die Stadt Rahden übernimmt aufgrund der bestehenden Schulstruktur als Schuloberzentrum eine für ihre Größenordnung untypische Rolle: Neben vier Grundschulen im Stadtgebiet mit mehr als 600 Schülern gibt es im Schulzentrum mit der Hauptschule, der Realschule und dem Gymnasium drei weiterführende Schulen, die zusammen weit über 2.000 Schüler - auch aus dem weiteren Umland - haben.

Feststellung

Trotz der Besonderheiten im Aufgabenportfolio ist die einwohnerbezogene Personalquote der Stadt Rahden unterdurchschnittlich, was für einen effizienten Personaleinsatz spricht. Die produktbezogene Personalbemessung orientiert sich u. a. an der Arbeitsauslastung und wird den aktuellen Erfordernissen angepasst.

Die Stadt Rahden beabsichtigt die Neuorganisation einiger Verwaltungsbereiche ab 2012: das Standesamt wird aus dem Hauptamt ins Amt für Ordnung und Soziales wechseln und im Gegenzug die Erhebung der Elternbeiträge für die Kinderbetreuung im Hauptamt wahrgenommen werden. Sowohl innerhalb des Hauptamtes, als auch im Amt für Ordnung und Soziales werden Aufgaben neu zusammengefasst und z. T. anderen Mitarbeitern zugeordnet. Wir greifen die geplanten Organisationsänderungen bei den folgenden Stellenvergleichen entsprechend auf und geben mit unseren Kennzahlen Unterstützung bei der Personalbemessung.

Feststellung

Wir begrüßen, dass durch die Neuorganisation künftig die Bereiche Kinder, Jugend, Schule und Sport in einer Organisationseinheit gebündelt werden.

Stellenvergleich in verschiedenen Aufgabenfeldern der Kernverwaltung

Der Stellenvergleich soll Anhaltspunkte für mögliche Verbesserungspotenziale liefern. Hierzu betrachten wir verschiedene Aufgaben in folgenden Bereichen:

Stellenvergleich in verschiedenen Aufgabenfeldern	
Aufgabenfelder	Aufgaben
Personalmanagement	Personalmanagement insgesamt
	Bezüge- und Entgeltabrechnung
Schulverwaltung	Zentrale schülerbezogene Leistungen
Steuern	Festsetzung und Erhebung kommunaler Steuern
Sicherheit und Ordnung	Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr
	Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten
	Einwohnermeldeangelegenheiten im engeren Sinne
	Personenstandswesen
Soziales	Wohngeld
	Leistungen nach dem 3. und 4. Kapitel des Zwölften Buches des Sozialgesetzbuches (SGB XII)
	Rentenversicherungsangelegenheiten

Um die Vergleichbarkeit unserer Prüfung zu gewährleisten, haben wir die prüfungsrelevanten Aufgaben im Hinblick auf die erforderliche gleichartige Zuordnung definiert, so dass die Vergleichskommunen das vorhandene Personal entsprechend zuordnen konnten. Der interkommunale Vergleich des Stellenvolumens wird grundsätzlich auf der Ebene der Aufgaben durchgeführt.

Der AnalyseEinstieg erfolgt über die Kennzahl „Stellen je 10.000 Einwohner“, die die quantitative Stellenausstattung des jeweiligen Aufgabenbereiches im interkommunalen Vergleich aufzeigt. Bei der Darstellung der Kennzahl werden entsprechende Leitungsanteile berücksichtigt und die Bezugsgröße „je 10.000 Einwohner“ festgelegt, um die Lesbarkeit zu erhöhen und den Vergleich zu erleichtern.

Danach werden für einige Aufgabenbereiche Leistungskennzahlen (z. B. Personalfälle je Vollzeit-Stelle) dargestellt. Hier fließen nur Sachbearbeiterstellen ein. Für einige Leistungskennzahlen hat die GPA NRW Benchmarks ausgewiesen. Werden im Vergleich zu ihnen Stellenpotenziale festgestellt, so werden diese am Ende des Stellenvergleichs aufsummiert

und mittels eines Durchschnittsaufwandes je Vollzeit-Stelle monetär beziffert. Der Wert, den die GPA NRW auf Grundlage der Prüfungsergebnisse festgelegt hat, beträgt 50.000 Euro je Vollzeit-Stelle.

Es ist bei der Beurteilung der Ergebnisse der Stellenvergleiche zu berücksichtigen, dass diese rein arithmetisch auf Basis der genannten Stellen für die Aufgaben ermittelt worden sind. Dabei ist uns bewusst, dass der Personaleinsatz nicht ausschließlich und interkommunal einheitlich durch die bestehende (gesetzliche) Aufgabe bestimmt wird, sondern auch durch Besonderheiten der Kommune geprägt sein kann. Diese Besonderheiten können u. U. aus einem überdurchschnittlich hohen Fallaufkommen resultieren, häufiger sind sie jedoch auch das Ergebnis höherer Standards bei der Aufgabenerfüllung (Beispiel: dezentrale Bürgerbüros, lange Öffnungszeiten), die auf der Grundlage politischer Willensbildung beruhen.

Wir meinen, dass bei Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenbemessung grundsätzlich auch bestehende Standards kritisch analysiert und diskutiert werden sollten. Insofern bereinigen wir diese Besonderheiten beim Stellenvergleich nicht. Örtliche Besonderheiten können somit dazu führen, dass eine aktuell über dem Benchmark / Mittelwert liegende Personalausstattung durchaus notwendig sein kann, um das Arbeitsvolumen erledigen zu können. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen geändert werden, um den Personaleinsatz reduzieren zu können.

Unsere vergleichende Betrachtung kann im Ergebnis kein konkretes Stellenbemessungsverfahren in den einzelnen Aufgabenfeldern ersetzen; es kann also kein exakter Stellenbedarf daraus abgeleitet werden. Der Stellenbedarfsvergleich soll vorrangig konkrete Hinweise für aufgabenkritische und stellenbedarfsorientierte Organisationsuntersuchungen in den einzelnen Aufgabenbereichen liefern.

Aufgabenbereiche, in denen wir keine Potenziale erkennen, werden im Bericht nicht näher dargestellt.

Personalmanagement

Bei der Festlegung der zu berücksichtigenden Stellenanteile für das Jahr 2010 war die Abgrenzung zum Aufgabenfeld „Organisation und EDV“ der

Grund für die Reduzierung der dem Produkt 001 111 003 „Personalwirtschaft“ zugeordneten 1,57 Stellen auf 1,17, davon 0,12 für Leitungsaufgaben.

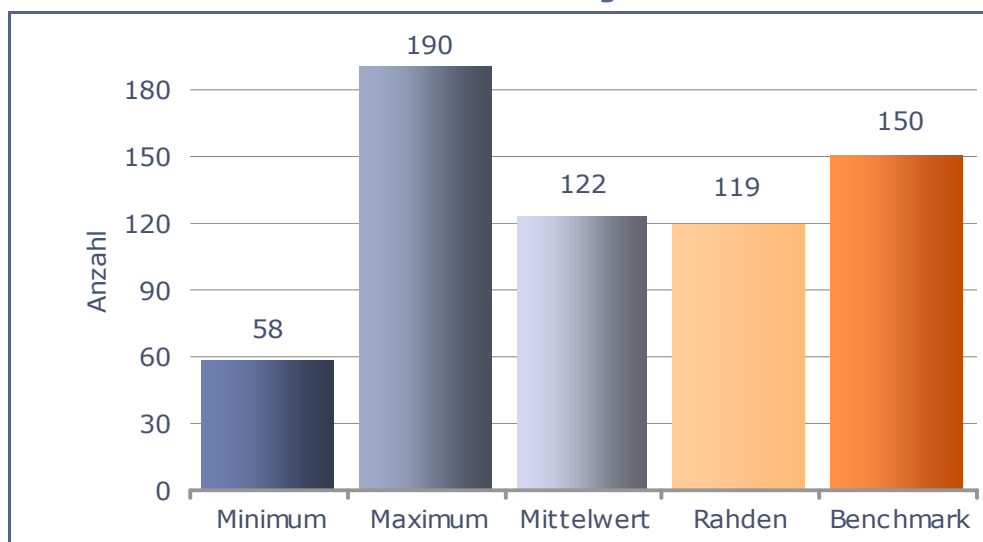
Ab 2012 ist für das Personalmanagement eine Organisationsänderung vorgesehen: die bisherige Bearbeitung nach den verschiedenen Beschäftigungsarten durch drei Mitarbeiter wird durch die Konzentration auf einen Personalhauptsachbearbeiter ersetzt. Für die Aufgabenerledigung ist der Einsatz von insgesamt 1,47 Stellen, (incl. 0,12 für Leitung) geplant, wobei eine genaue Personalbemessung noch aussteht, u. a. weil sich ein Mitarbeiter neu einarbeiten muss.

Ausgehend von den 2010 tatsächlich zur Verfügung stehenden Stellenanteilen ergibt sich folgender interkommunaler Vergleich der quantitativen Personalausstattung:

Stellen Personalmanagement je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
0,50	1,79	0,97	0,75

Wir analysieren diese unterdurchschnittliche einwohnerbezogene Personalquote weiter anhand der maßgeblichen Leistungskennzahl:

**Zahl der Personalfälle je Vollzeit-Stelle Personalmanagement
im interkommunalen Vergleich 2010**



Zahl der Personalfälle je Vollzeit-Stelle Personalmanagement im interkommunalen Vergleich 2010				
Ergebnisse in Klassen				
unter 70	70 bis unter 100	100 bis unter 130	130 bis unter 160	ab 160
2	15	16	16	6

Es wird eine etwa durchschnittliche Zahl an Personalfällen je Vollzeit-Stelle bearbeitet, der Benchmark jedoch deutlich verfehlt. Gründe hierfür könnten z. B. umfangreiche personalintensive manuelle Abrechnungsarbeiten oder inhaltlich besonders schwierige Fälle sein. Bis auf die recht hohe Anzahl von fast 30 laufenden Altersteilzeitfällen wurden uns keine Besonderheiten im Personalmanagement aufgezeigt. Die Stadt Rahden hat sogar vergleichsweise wenige Personalfälle wie z. B. eigene Reinigungskräfte und Mitarbeiter/-innen in Tageseinrichtungen für Kinder, die im Personalmanagement erfahrungsgemäß einigen Aufwand verursachen und damit die Erreichung unseres Benchmarks erschweren.

Mit dem von uns gesetzten Benchmark ermitteln wir anhand der Sachbearbeitungsstellen und Fallzahlen ein rechnerisches Stellenpotenzial:

Ermittlung des Stellenpotenzials auf Grundlage der Kennzahl „Personalfälle je Vollzeit-Stelle Personalmanagement“ im Vergleichsjahr 2010		
Personalfälle je Vollzeit-Stelle Personalmanagement in der Stadt Rahden	119	
Personalfälle je Vollzeit-Stelle Personalmanagement Benchmark	150	F1
Zahl der Personalfälle absolut in der Stadt Rahden	125	F2
Benötigte Anzahl an Vollzeit-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	0,84	F2/F1
Tatsächliche Anzahl Vollzeit-Stellen in der Stadt Rahden - 2010	1,05	S1
vorgesehene Anzahl Vollzeit-Stellen in der Stadt Rahden - 2012	1,35	S2
Stellenpotenzial 2010	0,21	S 1 – (F2/F1)
Stellenpotenzial 2012	0,51	S 2 – (F2/F1)

Durch den Wechsel der Kindertagesstätte am Krankenhaus in die Trägerschaft des DRK-Kreisverbands Altkreis Lübbecke e.V. reduziert sich künftig die Zahl der Personalfälle der Stadt Rahden, was das rechnerische Stellenpotenzial weiter erhöht. Die Berechnung verdeutlicht, dass bislang für die Aufgabenerfüllung ausreichend Personal bereitgestellt wurde und die künftige Personalbemessung noch einmal überdacht wer-

den sollte. Dies soll nach Angabe des Hauptamtes auch geschehen, sobald die Einarbeitungsphase des neuen Mitarbeiters vorbei ist. Dann zeigt sich auch, wie sich die verschiedenen Aufgaben dieses neu zugeschnittenen Mischarbeitsplatzes tatsächlich verteilen, um die erforderlichen Stellenanteile entsprechend anzupassen.

Die Rahmenbedingungen in der Stadt Rahden sind grundsätzlich mit denen der Benchmark-Kommunen vergleichbar: alle führen die Personalabrechnung und die Kindergeldsachbearbeitung mit eigenem Personal durch. Einige der Benchmark-Kommunen weisen auch überdurchschnittliche Ausbildungsquoten auf, während sich die Stadtverwaltung Rahden mit ihrer Ausbildungsquote von 3,3 Prozent im Bereich des Mittelwertes (3,5 Prozent) bewegt.

Auch für die Teilaufgabe Bezüge- und Entgeltabrechnung ergibt der interkommunale Vergleich für die Stadt Rahden bei 0,45 Stellen und rd. 1.500 Abrechnungsfällen im Jahr nur eine unterdurchschnittliche Leistungskennzahl:

Zahl der Abrechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Bezüge- und Entgeltabrechnung im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
1.520	12.632	4.461	3.333

Empfehlung

Die Stadt Rahden sollte die Personalausstattung im Bereich des Personalmanagements nach der erfolgten Umorganisation im Hauptamt überprüfen und dabei auch die Möglichkeit der Vergabe der Bezüge- und Entgeltabrechnung an Dritte in Betracht ziehen.

Schulverwaltung

Hier betrachten wir die Aufgaben der zentralen schülerbezogenen Leistungen (allgemeine Schulverwaltung), unberücksichtigt bleiben die Aufgaben für die Schülerbeförderung mit den entsprechenden Stellenanteilen. Die Mitarbeiter der Schulverwaltung sind in unterschiedlichem Maß auch für das zentrale Gebäudemanagement der Schulen zuständig, die Stellenanteile hierfür wurden ebenso bereinigt.

In den Stellenvergleich 2010 sind als tatsächlich zur Verfügung stehend 1,12 Vollzeit-Stellen (davon 0,15 Stellen für Leitung) eingeflossen, wobei sich die Stellenbesetzungssituation des Jahres 2010 in Zukunft bessern sollte, da planmäßig 1,4 Stellen für die Aufgabenerfüllung vorgesehen sind.

Stellen Schulverwaltung je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
0,24	1,16	0,64	0,72

Aufgrund der besonderen Situation der Stadt Rahden als Schuloberzentrum mit vier verschiedenen Schulformen erklärt sich die leicht überdurchschnittliche Personalquote im Zusammenhang mit den sieben Schulstandorten und der Schülerzahl (absolut 2.827, Mittelwert der Vergleichskommunen rund 1.750).

Auf der Basis der 0,97 tatsächlich zur Verfügung stehenden Sachbearbeitungsstellen wurden 2010 mehr Schüler pro Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung verwaltet als im landesweiten Durchschnitt:

Zahl der Schüler je Vollzeit-Stelle Schulverwaltung im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
860	6.465	2.366	2.914

Bei Berücksichtigung des Planwertes (1,25 Sachbearbeiterstellen) liegt diese Quote mit 2.262 Schülern pro Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung leicht unter dem Durchschnitt.

Neben der Organisation und Qualitätssicherung der offenen Ganztagschule ist derzeit eine Hauptaufgabe die Schulentwicklungsplanung, die erhebliche Kapazitäten – gerade auch im Leitungsbereich wegen der Herbeiführung erforderlicher politischer Beschlüsse – bindet. Von der für 2012 geplanten Umorganisation ist auch die Schulverwaltung betroffen, da dann hier die Bearbeitung der Elternbeiträge nach dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) erfolgen soll.

Der Aufgabenbereich der Schulverwaltung ist von der demografischen Entwicklung im Hinblick auf die zurückgehenden Schülerzahlen betroffen, auch Veränderungen in der Schullandschaft sind künftig denkbar. Die Personalbemessung ist dann dementsprechend anzupassen.

Steuern

Dem Stellenvergleich liegen 1,01 Stellen, davon 0,05 für Leitungsaufgaben, zugrunde.

Stellen Festsetzung und Erhebung kommunaler Steuern je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
0,29	1,39	0,71	0,65

Der Mittelwert erhöht sich auf 0,76, wenn nur Kommunen von 10.000 bis 18.000 Einwohnern zum Vergleich herangezogen werden. Aufgrund der leicht unterdurchschnittlichen Personalausstattung ergeben sich für uns keine Anhaltspunkte für eine nähere Betrachtung.

Sicherheit und Ordnung

In diesem Aufgabenfeld vergleichen wir die Personalausstattung der folgenden vier Teilbereiche:

- Allgemeine Gefahrenabwehr
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten
- Einwohnermeldeangelegenheiten
- Personenstandswesen

Aufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr

Zum Produkt 002 122 001 „Allgemeine Sicherheit“ gehören auch die Verkehrsangelegenheiten, deren Stellenanteile in diesem Stellenvergleich unberücksichtigt bleiben. Neben 0,92 Stellen des Amtes für Ordnung und Soziales fließen auch 0,10 Stellenanteile des Außendienstes der Stadtkasse ein, so dass wir von insgesamt 1,02 Stellen ausgehen, von denen 0,20 auf Leitungsaufgaben entfallen.

Stellen Allgemeine Gefahrenabwehr je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
0,23	1,50	0,78	0,65

Die einwohnerbezogene Personalausstattung ist unterdurchschnittlich, aber aufgrund der örtlichen Verhältnisse wohl ausreichend. Aufgrund des sehr vielfältigen Aufgabenvolumens in der allgemeinen Gefahrenabwehr ist die Bildung einer Leistungskennzahl ohne weitere Untergliederung des Personals nicht möglich. Insoweit verzichten wir hier auf entsprechende stellenbezogene Kennzahlen und beschränken uns auf die Betrachtung des absoluten Fallaufkommens.

In 2010 erfolgten keine Unterbringungen Obdachloser und zwei Unterbringungen nach dem Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG). Der Durchschnitt des Vergleichsringes liegt bei rd. fünf bzw. 15 Fällen in 2010. Nach Angaben des Amtes für Ordnung und Soziales kommt es jedoch in etwa dreimal so häufig vor, dass zunächst eingeleitete Unterbringungsverfahren durch eine dann freiwillige Maßnahme des Betroffenen abgebrochen werden.

Die quantitative Arbeitsbelastung durch Verfahren nach dem allgemeinen Ordnungsrecht und dem Immissionsschutzrecht bewegt sich im Bereich des Minimums. Die Zahl der Hunde nach dem Landeshundegesetz (LHundG) insgesamt und der einzelnen Kategorien nach den §§ 3, 10 und 11 LHundG ist unauffällig. Die in 2011 durchgeführte Bestandsüberprüfung lässt in Zukunft höhere Fallzahlen erwarten, die innerhalb des Amtes für Ordnung und Soziales von der hierauf spezialisierten Kraft bearbeitet werden. Ab 2012 soll die Bearbeitung der Fischereischeine vom Einwohnermeldeamt übernommen werden. Aus Sicht des Amtes für Ordnung und Soziales ist derzeit die Entsorgung und Verfolgung illegaler Müllbeseitigung besonders arbeitsintensiv und die Aufstellung eines eigenständigen Gefahrenabwehrplanes für die Stadt Rahden wünschenswert, aber aktuell nicht leistbar.

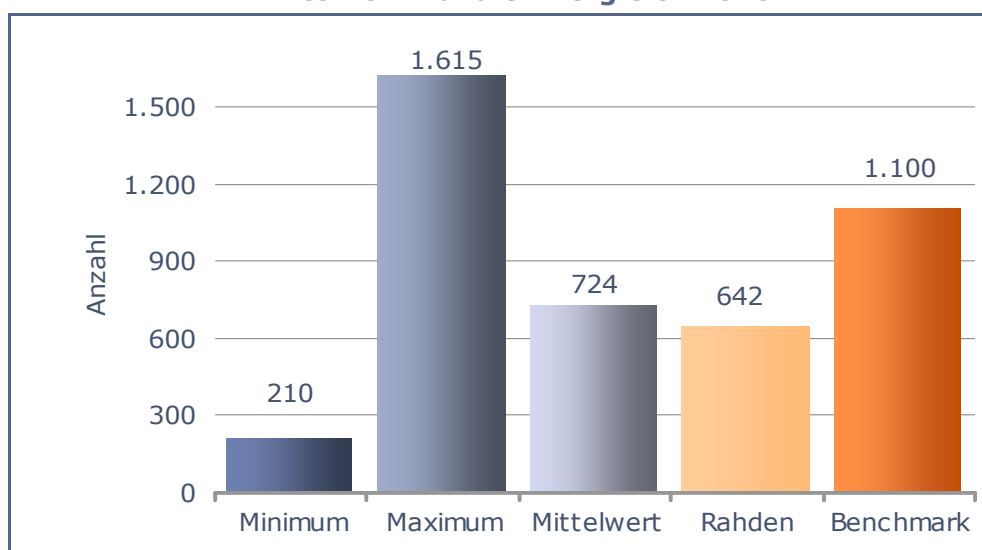
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Dem Produkt 002 122 002 „Gaststätten und Gewerbewesen“ sind 0,60 Stellen zugeordnet, davon 0,10 für Leitungsaufgaben. Hieraus ergibt sich eine in etwa durchschnittliche einwohnerbezogene Personalquote:

Stellen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
0,12	0,75	0,35	0,38

Weil die Gewerbean-, -um- und -abmeldungen diesen Aufgabenbereich stark prägen, leiten wir hieraus unseren Benchmark ab. Die entsprechende Leistungskennzahl für die Stadt Rahden errechnet sich aus 0,50 Sachbearbeitungsstellen und 321 Gewerbean-, -um- und -abmeldungen in 2010.

**Zahl der Gewerbean-, -um- und -abmeldungen je Vollzeit-Stelle
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten
im interkommunalen Vergleich 2010**



Fast zwei Drittel der geprüften Kommunen erreichen eine höhere Leistungskennzahl.

Zahl der Gewerbean-, -um- und -abmeldungen je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2010				
Ergebnisse in Klassen				
unter 300	300 bis unter 600	600 bis unter 900	900 bis unter 1.200	ab 1.200
3	16	25	5	6

Die Stadt Rahden informiert in ihrem Internetauftritt über das Meldeverfahren und stellt indirekt über einen Link zum „Einheitlichen Ansprechpartner Ostwestfalen Lippe“ auch die Formulare zur Verfügung. Ein vollständig internetbasiertes Verfahren mit einer entsprechenden Schnittstelle zur eingesetzten Software (MIGEWA) ist derzeit aufgrund der mangelnden Nachfrage und des technischen Aufwandes (z. B. Notwendigkeit digitaler Signaturen) noch nicht opportun.

Die Benchmark-Kommunen weisen i. d. R. neben der hohen Leistungskennzahl eine eher überdurchschnittliche Gewerbeintensität (Gewerbebetriebe je 10.000 Einwohner) sowie einen überdurchschnittlichen Personalaufwandsdeckungsgrad auf. Die Stadt Rahden liegt mit 994 Gewerbebetrieben je 10.000 Einwohner über dem Mittelwert von 790, erreicht aber nur eine unterdurchschnittliche Deckungsquote. Diese wird neben dem Stellenvolumen auch durch das Vergütungsniveau der jeweiligen Stellen beeinflusst, welches nicht Gegenstand unserer Prüfung ist, bei dem sich aber der relativ hohe Leitungsanteil dieses Produktes bemerkbar macht.

Deckungsgrad der Personalaufwendungen für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
0,17	1,57	0,60	0,45

Auf der Basis unseres Benchmarks und der Fallzahlen des Jahres 2010 errechnet sich folgendes Potenzial:

Ermittlung des Stellenpotenzials auf Grundlage der Kennzahl „Zahl der Gewerbean-, -um- und -abmeldungen je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ im Vergleichsjahr 2010		
Zahl der Gewerbean-, -um- und -abmeldungen je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in der Stadt Rahden	642	
Zahl der Gewerbean-, -um- und -abmeldungen je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten Benchmark	1.100	F1
Zahl der Gewerbean-, -um- und -abmeldungen absolut in der Stadt Rahden	312	F2
Benötigte Anzahl an Vollzeit-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	0,29	F2/F1
Tatsächliche Anzahl Vollzeit-Stellen in der Stadt Rahden	0,50	S1
Stellenpotenzial	0,21	S 1 – (F2/F1)

Dieses für diesen Aufgabenbereich rechnerisch ermittelte Potenzial sehen wir mit der Einschränkung, dass 0,05 der für Sachbearbeitung vorgesehenen Stellenanteile in erster Linie den Vertretungsfall der Amtsleitung abdecken sollen und somit eher den Leitungsaufgaben zuzurechnen sind.

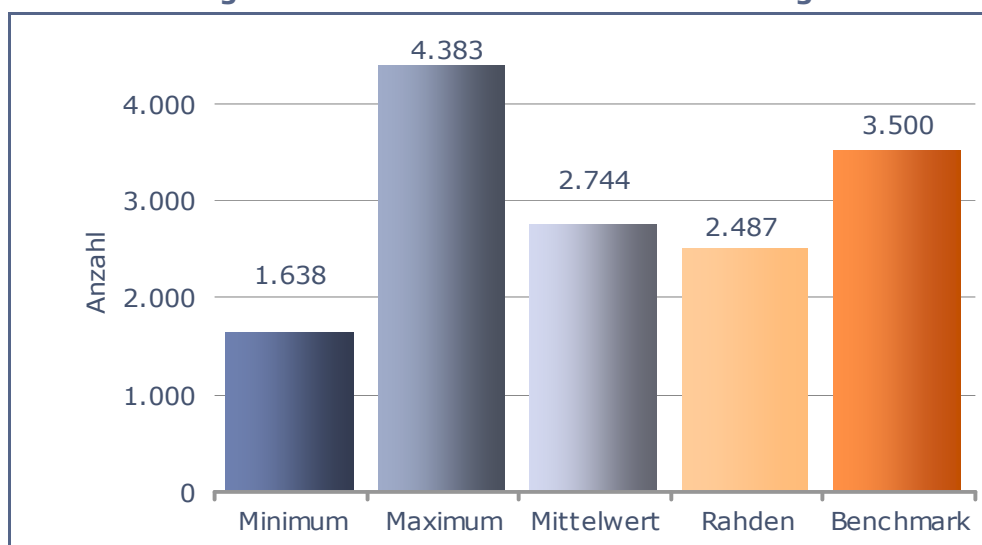
Einwohnermeldeangelegenheiten im engeren Sinne

Für diesen Bereich stellen wir die Jahre 2010 und 2011 dar. Unser Stellenvergleich beschränkt sich auf das Meldewesen und die Anträge auf Ausweisdokumente, was dem Produkt 002 122 003 „Einwohnerangelegenheiten“ der Stadt Rahden entspricht. Hierfür sind 1,80 Stellen vorgesehen, davon 0,05 Leitungsanteile.

Stellen Einwohnermeldeangelegenheiten je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010 und 2011				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
2010	0,86	1,97	1,28	1,15
2011	0,78	2,27	1,24	1,16

Die unterdurchschnittliche einwohnerbezogene Personalintensität korreliert mit der ebenfalls unterdurchschnittlichen Fallintensität in Rahden: Mit 1.013 An-, Um- oder Abmeldungen und 1.771 Anträgen auf Ausweisdokumente je 10.000 Einwohner in 2010 positioniert sich die Stadt Rahden jeweils unter dem Mittelwert des Vergleichsrings von 1.343 Meldungen bzw. 1.906 Anträgen. Während mit 1.582 Anträgen auf Ausweisdokumente je Vollzeit-Stelle eine durchschnittliche Leistungskennzahl erreicht wird (Mittelwert:1.628, bei den Kommunen von 10.000 bis 18.000 Einwohnern 1.576), liegt die Zahl der An- Um- und Abmeldungen je Vollzeit-Stelle mit 905 deutlich unter dem Mittelwert von 1.116 (1.060 für den eingeschränkten Vergleichskreis). Für unseren Benchmark betrachten wir die Summe der Fallzahlen insgesamt:

Zahl der angenommenen Anträge auf Ausweisdokumente sowie Zahl der An-, Um- und Abmeldungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben i. e. S. im interkommunalen Vergleich 2010



Bei dieser Leistungskennzahl wird nicht nur der von uns gesetzte Benchmark, sondern auch der Mittelwert des interkommunalen Vergleiches nicht erreicht. Änderungen des Aufgabenspektrums, die sich u. a. durch die Einführung des neuen Personalausweises, die Übertragung der Lohnsteuerkarten auf die Finanzämter oder den Zensus 2010 ergeben, treffen auf alle Vergleichskommunen gleichermaßen zu.

Zahl der angenommenen Anträge auf Ausweisdokumente sowie Zahl der An-, Um- und Abmeldungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben i. e. S. im interkommunalen Vergleich 2010				
Ergebnisse in Klassen				
unter 2.000	2.000 bis unter 2.600	2.600 bis unter 3.200	3.200 bis unter 3.800	ab 3.800
7	22	8	14	3

Trotz der niedrigen Leistungskennzahl erreicht die Stadt Rahden einen außergewöhnlich hohen Personalaufwandsdeckungsgrad, für den somit vorrangig das Vergütungsniveau verantwortlich zeichnet:

Deckungsgrad der Personalaufwendungen für Einwohnermeldeangelegenheiten im engeren Sinne im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
0,48	1,44	0,84	1,33

Unter dieser Prämisse ist das folgende Stellenpotenzial zu betrachten:

Ermittlung des Stellenpotenzials auf Grundlage der Kennzahl „Zahl der angenommenen Anträge auf Ausweisdokumente sowie Zahl der An-, Um- und Abmeldungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben i. e. S.“ im Vergleichsjahr 2010		
Zahl der Anträge auf Ausweisdokumente sowie Zahl der An-, Um- und Abmeldungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben i. e. S. in der Stadt Rahden	2.487	
Zahl der Anträge auf Ausweisdokumente sowie Zahl der An-, Um- und Abmeldungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben i. e. S. Benchmark	3.500	F1
Zahl der Anträge auf Ausweisdokumente sowie Zahl der An-, Um- und Abmeldungen absolut in der Stadt Rahden	4.353	F2
Benötigte Anzahl an Vollzeit-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	1,25	F2/F1
Tatsächliche Anzahl Vollzeit-Stellen in der Stadt Rahden	1,75	S1
Stellenpotenzial	0,50	S 1 – (F2/F1)

2010 konnte noch der Vorgänger des jetzigen Personalausweises beantragt werden. Da dieser deutlich kostengünstiger als der im Herbst 2010 neu eingeführte Personalausweis war, gab es eine verstärkte Nachfrage

an Personalausweisen. Diese Antragshäufung betraf sämtliche Vergleichskommunen und steht damit einem interkommunalen Vergleich für 2010 nicht entgegen. Seit 2011 reduziert sich die Nachfrage nach Personalausweisen. Viele Kommunen verzeichneten zudem einen Anstieg der Bearbeitungszeit je Antrag.

Als Reaktion auf diese erheblichen Veränderungen im Einwohnermeldewesen wenden wir vorstehende Vergleichszahlen und den Benchmark des Jahres 2010 für die Folgejahre nicht mehr an.

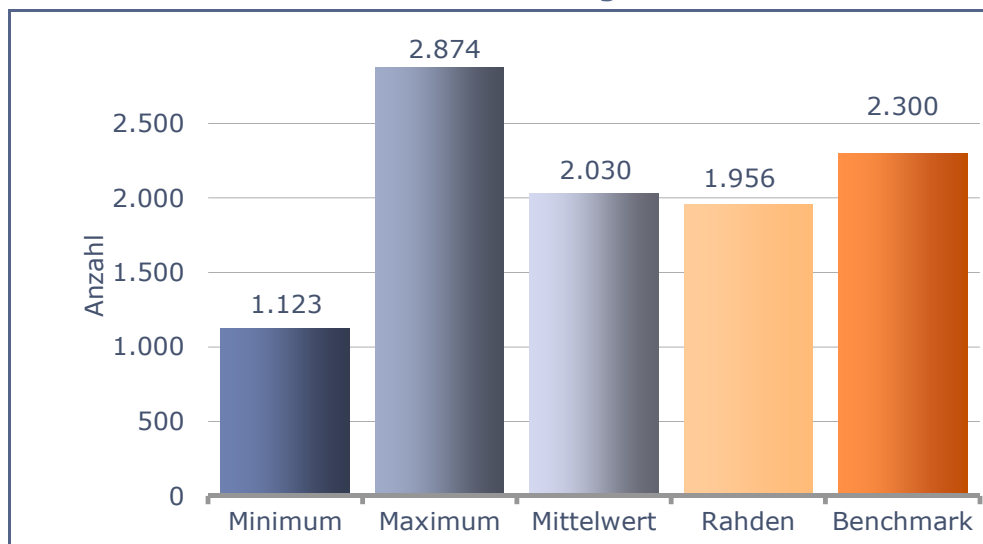
Ab 2011 gewichten wir - auf der Basis der uns von den Vergleichskommunen für die unterschiedlichen Arbeiten genannten Zeitbedarfe - die beiden Hauptaufgaben im Einwohnermeldeamt, indem wir die Zahl der Meldevorgänge mit der Äquivalenzziffer 0,5, die der Ausweisanträge mit der Äquivalenzziffer 1 multiplizieren. Aus der Addition beider Ergebnisse ermitteln wir eine neue Kennzahl und legen für sie auch einen neuen Benchmark fest.

Da uns die Stadt Rahden die Daten kurzfristig zur Verfügung stellen konnte, ergänzen wir an dieser Stelle den Stellenvergleich um das Jahr 2011.

In der Stadt Rahden nahm die Anzahl der Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten von 2010 nach 2011 um rd. neun Prozent auf insgesamt 2.512 ab. Gleichzeitig stieg die Anzahl der An-, Um- und Abmeldungen um rd. 15 Prozent auf 1.821. Der Personalbestand blieb unverändert.

Mit insgesamt 4.333 Vorgängen liegt die absolute Fallzahl in 2011 im Bereich des Vorjahres. Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Zeitbedarfe durch die oben erläuterten Äquivalenzziffern ergibt eine gewichtete Fallzahl von $1.821 * 0,5 + 2.512 * 1 = 3.423$. Hieraus berechnet sich unter Berücksichtigung der 1,75 Sachbearbeitungsstellen folgende Kennzahl, die wir interkommunal vergleichen:

Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten sowie Zahl der An-, Um- und Abmeldungen – gewichtet – je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben i. e. S. im interkommunalen Vergleich 2011



2011 zeigt sich ein ähnliches Bild wie 2010, wobei sich die Stadt Rahden dem Mittelwert nähert und auch bei der Klassierung besser abschneidet:

Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten sowie Zahl der An-, Um- und Abmeldungen – gewichtet – je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben i. e. S. im interkommunalen Vergleich 2011				
Verteilung der Ergebnisse				
unter 1.200	1.200 bis unter 1.600	1.600 bis unter 2.000	2.000 bis unter 2.400	ab 2.400
1	3	10	7	7

Auch für 2011 ergibt sich ein – allerdings niedrigeres – rechnerisches Stellenpotenzial:

Ermittlung des Stellenpotenzials auf Grundlage der Kennzahl „Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten sowie Zahl der An-, Um- und Abmeldungen – gewichtet – je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben i. e. S.“ im Vergleichsjahr 2011		
Gewichtete Fallzahl je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	1.956	
Gewichtete Fallzahl je Vollzeit-Stelle Benchmark	2.300	F1
Gewichtete Fallzahl absolut	3.423	F2
Benötigte Anzahl an Vollzeit-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	1,49	F2/F1
Tatsächliche Anzahl Vollzeit-Stellen	1,75	S1
Stellenpotenzial	0,26	S1–(F2/F1)

Zahlreiche Kommunen bieten unter Ausnutzung der vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten eine zentrale Anlaufstelle für ihre Einwohner an, für die häufig die Begriffe „Bürgeramt“, „Bürgerbüro“ oder „Bürgerservice“ verwendet werden. Hier können Verwaltungsdienstleistungen wie z. B. Abfallbeseitigung, Fischereischeine, Fundsachen, Gewerbeangelegenheiten, Hundesteuer, Kartenvorverkauf, Parkausweise usw. in Anspruch genommen werden. Um die angestrebte Kundenorientierung zu erreichen, benötigt ein Bürgerbüro neben entsprechenden Räumlichkeiten auch eine adäquate Personalausstattung, die sich qualitativ an dem übertragenen Aufgabenspektrum und quantitativ an den – ggf. erweiterten – Öffnungs- und eingeräumten Wartezeiten orientiert. In Bezug auf letztere können zu knapp bemessene Personalressourcen insbesondere in Urlaubs- und Krankheitszeiten zu Problemen führen.

Die Stadtverwaltung Rahden kann momentan aufgrund ihrer räumlichen Situation kein Bürgerbüro einrichten und hierfür das Stellenpotenzial bei den Einwohnermeldeangelegenheiten somit nicht optimal nutzen. Dieser Bereich nimmt bereits die Aufgabe des Fundbüros wahr und wird ab 2012 zunächst um die Aufgabe „Fischereischeine“ angereichert.

Empfehlung

Um eine gleichmäßige Auslastung oder sogar eine Personalreduzierung der dann abgebenden Stellen zu erreichen, halten wir die Übernahme weiterer Aufgaben unter Beachtung der räumlich und zeitlich möglichen Kundenfrequenz und der u. U. erforderlichen Personalentwicklungsmaßnahmen für angebracht.

Personenstandswesen

Das gleichlautende Produkt 002 122 004 soll ab 2012 dem Amt für Ordnung und Soziales zugeordnet werden. Dies hat auch personelle Änderungen zur Folge. Für 2010 und 2011 standen 1,25 Stellen zur Verfügung.

Stellen Personenstandswesen je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010 und 2011				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
2010	0,29	1,25	0,70	0,80
2011	0,35	0,96	0,58	0,80

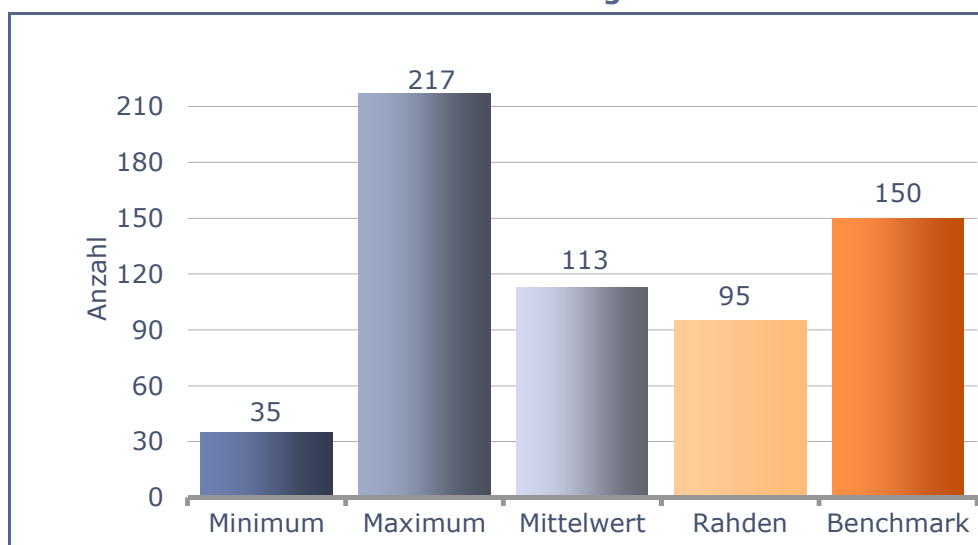
Im Verlauf unserer Prüfung zeigte sich die große Bandbreite bei der Aufgabenverteilung der Standesämter. Die Gründe hierfür liegen neben der Bevölkerungsstruktur vor allem in den vorhandenen Einrichtungen (z. B. Geburtsstation im örtlichen Krankenhaus, besondere Traulokalitäten, Altenheime). So hat z. B. die Stadt Rahden in 2010 die höchste Mortalitätsrate (173 Sterbefälle je 10.000 Einwohner) der Vergleichskommunen, für die vor allem die sechs Altenheime und das Krankenhaus (ohne Geburtsabteilung) im Stadtgebiet ursächlich sind.

Um dem in Abhängigkeit der örtlichen Besonderheiten variierenden Aufgabenspektrum Rechnung zu tragen, verwenden wir auch für diesen Teilbereich ab 2011 eine Leistungskennzahl, bei der die einzelnen (Haupt-)aufgaben nach den genannten durchschnittlichen Zeitbedarfen mittels Äquivalenzziffern ins Verhältnis gesetzt werden:

Fallzahlen der Stadt Rahden und Äquivalenzziffern im Personenstandswesen für das Vergleichsjahr 2011		
Aufgabe	Anzahl	Multiplikator
Meldeverfahren und Trauung in eigener Gemeinde durchgeführt	46	1
nur Trauung in eigener Gemeinde durchgeführt)	19	1
nur Meldeverfahren in eigener Gemeinde durchgeführt	20	0,3
Beurkundung einer Geburt	0	0,2
Beurkundung eines Sterbefalls	241	0,2

Hieraus ergibt sich folgender interkommunaler Vergleich:

Zahl der bearbeiteten Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle – gewichtet - je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2011



Die Stadt Rahden verfehlt nicht nur den von uns gesetzte Benchmark, sondern auch deutlich den Mittelwert des interkommunalen Vergleiches.

Auch die folgende Potenzialermittlung berücksichtigt die untypische Verteilung der Aufgabenvolumina im Personenstandswesen:

Ermittlung des Stellenpotenzials auf Grundlage der Kennzahl „Zahl der bearbeiteten Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle – gewichtet – je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen“ im Vergleichsjahr 2011		
Zahl der bearbeiteten Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle – gewichtet – je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen in der Stadt Rahden	95	
Zahl der bearbeiteten Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle – gewichtet – je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen Benchmark	150	F1
Zahl der bearbeiteten Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle – gewichtet – absolut in der Stadt Rahden	119	F2
Benötigte Anzahl an Vollzeit-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	0,79	F2/F1
Tatsächliche Anzahl Vollzeit-Stellen in der Stadt Rahden	1,25	S1
Stellenpotenzial	0,46	S 1 – (F2/F1)

Seit Oktober 2011 werden Trauungen nicht mehr im Rathaus durchgeführt, hierfür stehen Räumlichkeiten im nahe gelegenen Bahnhof, in der Windmühle im Ortsteil Tonnenheide und ab voraussichtlich März 2012 im Museumshof Rahden zur Verfügung. Die auswärtigen Trauorte führen zu einem erhöhten Zeit- und Organisationsaufwand, der bei der Bewertung des Potenzials zu berücksichtigen ist.

Empfehlung

Die Stadt Rahden sollte die Personalbemessung für das Personenstandswesen unter Berücksichtigung der auswärtigen Trauorte und der örtlichen Besonderheiten überprüfen.

Soziales

Wir betrachten in diesem Aufgabenfeld die drei Teilaufgaben

- Wohngeld,
- Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII und
- Rentenversicherungsangelegenheiten.

Die das Wohngeld und die Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII betreffenden Leistungskennzahlen sind in Absprache mit der Stadt Rahden nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen, da wir nicht von einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung im Vergleichsjahr ausgehen können. Die dauerhafte Überlastung durch zu hohe Fallzahlen bei der Bewilligung von Sozialleistungen hat zu einer unangemessenen Fehlerquote geführt. Die Stadt Rahden hat mithilfe ihrer internen Prüfmechanismen die erheblichen Bearbeitungsmängel selbst erkannt und mit entsprechenden personellen Veränderungen reagiert, die seit 2011 wirksam sind. Diese Maßnahmen können nun an unseren Benchmarks und Potenzialberechnungen gemessen werden.

Wohngeld

Für einen einwohnerbezogenen Stellenvergleich legen wir die uns für 2010 angegebenen 0,50 Stellen zugrunde.

Stellen Wohngeld je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
0,14	1,29	0,52	0,32

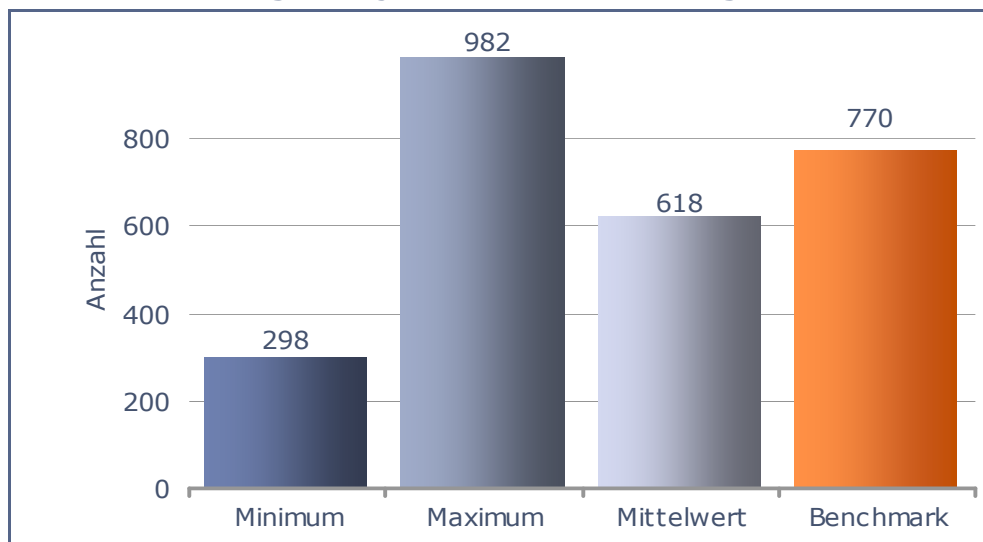
Mit dieser Personalausstattung positionierte sich die Stadt Rahden 2010 im unteren Fünftel der Vergleichskommunen. In 2011 wurden die Stellenanteile auf 0,75 Stellen aufgestockt, auch damit bleibt die Personalintensität (0,48) noch unter dem Mittelwert.

Demgegenüber steht eine hohe Falldichte von 392 Wohngeldberechnungen je 10.000 Einwohner in 2010, hier liegt der Durchschnitt im Vergleichskreis bei 299. Eine Ursache für die hohe Fallintensität sind u. a. die sechs Altenheime in Rahden, deren Bewohner grundsätzlich einen Wohngeldanspruch haben. Diese – in der Bearbeitung eher einfachen –

Fälle werden häufig für einen Zeitraum von 18 Monate bewilligt und fließen dann nicht in jedem Jahr in die Anzahl der Wohngeldberechnungen ein. Die Stadt Rahden bewilligt solche Fälle i. d. R. nur für zwölf Monate, was die absolute Zahl ihrer Wohngeldberechnungen erhöht.

Für 2011 verzeichnet die Stadt Rahden einen deutlichen Rückgang der Wohngeldberechnungen auf voraussichtlich etwa 550 - ausgehend von den bis Ende November 2011 vorliegenden Werten haben wir diese auf das Jahresende hochgerechnet. Auffällig sind hierbei die bislang 100 Ablehnungen in 2011, davon ein Drittel von Wiederholungsanträgen. In 2010 gab es insgesamt nur 67 Ablehnungen, davon 19 von Wiederholungsanträgen. Die höhere Ablehnungsquote ist Ausfluss des verstärkten Personaleinsatzes, der nunmehr eine genauere und sorgfältigere Bearbeitung, insbesondere Plausibilitätsprüfungen ermöglicht.

Interkommunaler Vergleich der Zahl der Wohngeld-Berechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld 2010*



*ohne Rahden

Als Benchmark haben wir 770 Wohngeldberechnungen pro Vollzeit-Stelle festgelegt. Dieser Wert wurde in Rahden 2010 mit mehr als 1.200 Berechnungen so weit überschritten, dass keine ausreichende Bearbeitungszeit für eine ordnungsgemäße Erledigung gegeben war, keine andere Kommune erreichte einen Wert über 1.000. Die voraussichtlich 550 Wohngeldberechnungen und das dafür zur Verfügung stehenden Stellenvolumen von 0,75 in 2011 ergeben 733 Wohngeldberechnungen pro Vollzeit-Stelle, also trotz der erforderlichen Einarbeitung einen zufrieden

stellenden Wert wenig unterhalb des Benchmarks, wie auch die Klassierung belegt:

Zahl der Wohngeldberechnungsfälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld im interkommunalen Vergleich 2010*				
Ergebnisse in Klassen				
unter 350	350 bis unter 500	500 bis unter 650	650 bis unter 800	ab 800
4	14	11	13	10

*ohne Rahden

Feststellung

Die Stadt Rahden hat auf die unzureichende Personalausstattung für die Wohngeldbearbeitung mit einer notwendigen und angemessenen Personalaufstockung reagiert.

Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII

Für diesen Stellenvergleich gelten unsere Ausführungen zum Wohngeldbereich analog. Auch hier genügten die 0,3 Stellen (davon 0,05 für Leitungsaufgaben) in 2010 bei weitem nicht für eine angemessene Bearbeitung, was zu Mängeln in der Aufgabenerledigung führte. Die einwohnerbezogene Personalquote bewegt sich im Bereich des Minimums:

Stellen Drittes und Viertes Kapitel SGB XII je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
0,14	0,99	0,49	0,19

Für den Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung verzeichnet Rahden eine im landesweiten Vergleich sehr hohe Falldichte: Bei 167 Leistungsbeziehern in 2010 beläuft sie sich auf 107 Leistungsbezieher pro 10.000 Einwohner und bildet damit den Höchstwert, der Mittelwert liegt bei 66.

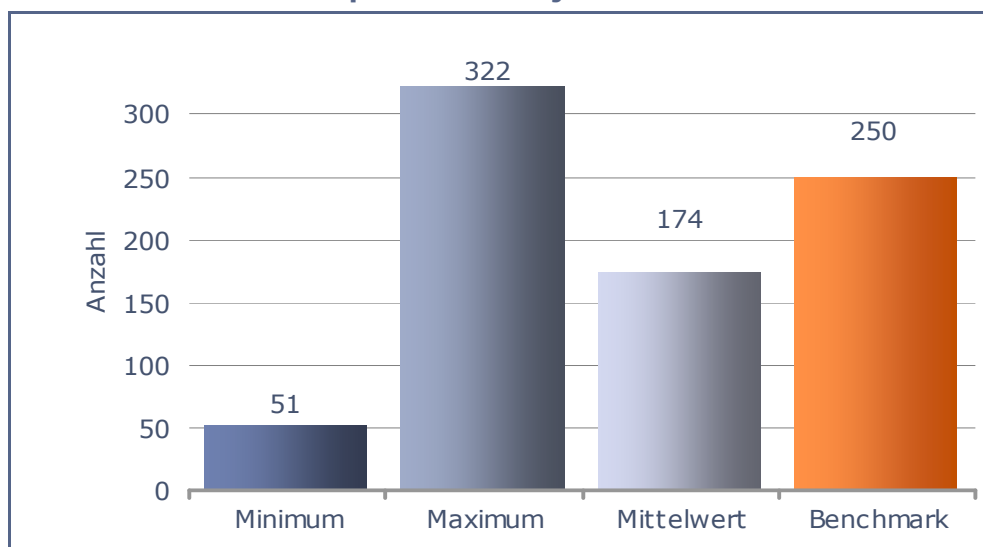
Wiederum stellen hier die verhältnismäßig vielen Bewohner der sechs Altenheime eine Ursache für die hohe Sozialhilfequote dar. Einkommen und Vermögen sind im Rahmen der durch den Kreis Minden-Lübbecke gewährten Hilfe zur Pflege vorrangig einzusetzen. Dadurch verbleiben den übrigen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaften (i. d. R. Ehegatten) oftmals keine für die Deckung ihres notwendigen Lebensunterhaltes aus-

reichenden Mittel. Hinzu kommt nach Auskunft der Stadt Rahden eine Häufung von Sozialhilfefällen mit jeweils mehreren Leistungsbeziehern, z. B. Großfamilien oder Alleinerziehende mit vielen Kindern.

Für die Stadt Rahden ergeben sich aus der Anzahl der Leistungsbezieher und der – unzweifelhaft unzureichenden – Personalausstattung in 2010 weit mehr als 600 Leistungsbezieher nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je Vollzeit-Stelle.

Als Benchmark für die Sachbearbeitung haben wir bislang 250 Leistungsbezieher von Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel des SGB XII je Vollzeit-Stelle festgelegt.

Interkommunaler Vergleich der Zahl der Leistungsbezieher nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je Vollzeit-Stelle 2010*



*ohne Rahden

Zahl der Leistungsbezieher nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich 2010				
Ergebnisse in Klassen				
unter 80	80 bis unter 130	130 bis unter 180	180 bis unter 230	ab 230
1	13	16	11	10

*ohne Rahden

Ab 2012 sind die Stellenanteile für die Sachbearbeitung der Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII auf 0,5 verdoppelt worden. Gleich bleibenden Fallzahlen vorausgesetzt, liegt dann die stellenbezogene Zahl

der Leistungsbezieher bei 334, also über dem Maximum von 2010. Die Stadt Rahden hält nach eigenen Angaben nunmehr die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung aufgrund der relativ vielen unproblematischen Fälle und der routinierten Sachbearbeitung für möglich.

Feststellung

Die Personalaufstockung im Bereich der Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII war unabweisbar geboten und erfolgte in einem angemessenen Umfang.

Empfehlung

Die Stadt Rahden sollte mittelfristig anhand der Entwicklung der Fallzahlen und der Qualität der Sachbearbeitung überprüfen, ob die Personalanpassung in 2012 ausreichend war.

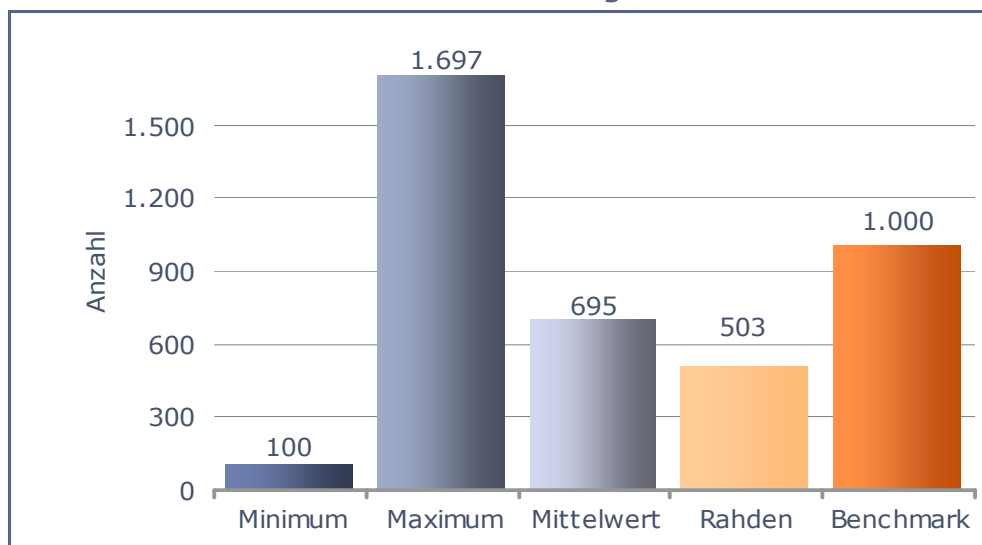
Rentenversicherungsangelegenheiten

Dieser Aufgabenbereich ist Teil des Produktes 005 351 001 „Unterstützung von Senioren, sonstige soziale Leistungen“, ihm wurden seitens der Stadt Rahden 0,58 Stellen zugeordnet.

Stellen Rentenversicherungsangelegenheiten je 10.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich 2010			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Rahden
0,00	0,88	0,36	0,37

Aus dem einwohnerbezogenen Stellenvergleich ergibt sich zunächst keine Auffälligkeit. Dies ändert sich, wenn wir die unterdurchschnittliche Fallintensität in Rahden einbeziehen: insgesamt 292 Antragsverfahren nach SGB VI ergeben bei 15.636 Einwohnern für 2010 187 Fälle Rentenversicherungsangelegenheiten je 10.000 Einwohner, der entsprechende Mittelwert liegt bei 232. Die verhältnismäßig geringe Zahl an Anträgen führt dann auch zu folgender Positionierung:

**Zahl der Antragsverfahren nach dem SGB VI
je Vollzeit-Stelle Rentenversicherungsangelegenheiten
im interkommunalen Vergleich 2010**



Zahl der Antragsverfahren nach dem SGB VI je Vollzeit-Stelle Rentenversicherungsangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2010				
Ergebnisse in Klassen				
unter 400	400 bis unter 600	600 bis unter 800	800 bis unter 1.000	ab 1.000
7	16	8	12	5

Aus dem von uns für diesen Bereich festgelegte Benchmark leiten wir folgendes rechnerische Potenzial ab:

Ermittlung des Stellenpotenzials auf Grundlage der Kennzahl „Zahl der Antragsverfahren nach dem SGB VI je Vollzeit-Stelle Rentenversicherungsangelegenheiten“ im Vergleichsjahr 2010		
Antragsverfahren nach dem SGB VI je Vollzeit-Stelle Rentenversicherungsangelegenheiten in der Stadt Rahden	503	
Antragsverfahren nach dem SGB VI je Vollzeit-Stelle Rentenversicherungsangelegenheiten Benchmark	1.000	F1
Antragsverfahren nach dem SGB VI absolut in der Stadt Rahden	292	F2
Benötigte Anzahl an Vollzeit-Stellen bei Zugrundelegung des Benchmarks	0,29	F2/F1
Tatsächliche Anzahl Vollzeit-Stellen in der Stadt Rahden	0,58	S1
Stellenpotenzial	0,29	S 1 – (F2/F1)

Das rechnerische Stellenpotenzial unterliegt nach Auffassung der Stadt Rahden einer Einschränkung dadurch, dass die Mitarbeiterin, die die Aufgabe derzeit wahrnimmt, zugleich Gleichstellungs- und Familienbeauftragte der Stadt Rahden ist und als Standesbeamtin für auswärtige Trauungen eingesetzt wird. Hierfür ist vor allem eine gewisse zeitliche Flexibilität vonnöten, die eine entsprechende Stellenausstattung bedingt.

Gesamtpotenzial Stellenvergleich

Aus den einzelnen Stellenvergleichen fassen wir die jeweils anhand der aktuellsten Benchmarks ermittelten rechnerischen Stellenpotenziale zusammen und beziffern sie monetär:

Gesamtpotenzial Stellenvergleich	
Personalmanagement	0,21
Sicherheit und Ordnung	0,93
Soziales	0,29
Stellenpotenzial insgesamt	1,43
Personalaufwand je Vollzeit-Stelle (GPA-NRW-Durchschnittswert)	50.000 Euro
Monetäres Gesamtpotenzial	71.500 Euro

Feststellung

Trotz der unterdurchschnittlichen Personalquote insgesamt ergeben sich Optimierungspotenziale, die die Stadt Rahden zum Teil auch schon in den Fokus genommen hat.

Unsere Stellenvergleiche können Orientierungspunkt und Hilfestellung für die aktuelle Organisationsänderung im Jahr 2012 sein. Ob sich das monetäre Gesamtpotenzial tatsächlich kurz- oder mittelfristig realisieren lässt, hängt neben der natürlichen Personalfluktuation auch davon ab, ob verbleibende Stellen so mit weiteren Aufgaben angereichert werden können, dass eine sinnvolle Bündelung bei gleichzeitig möglichst eindeutigen Zuständigkeiten entsteht. Dies macht u. U. vermehrt Personalentwicklungsmaßnahmen erforderlich.

KIWI-Bewertung

Unsere KIWI-Bewertung für das Prüfgebiet Personal berücksichtigt die Ergebnisse aus der personalwirtschaftlichen Gesamtbetrachtung und des Stellenvergleichs in verschiedenen Aufgabenfeldern der Kernverwaltung.

Ist-Situation

- Die Personalquote der Stadt Rahden steigt von 2007 bis 2010 nur wenig an. In 2010 liegt die Stadt Rahden mit ihrer unterdurchschnittlichen alternativen Personalquote im Bereich des besten Viertels der Vergleichskommunen.
- Die Stadt Rahden hat ihre gute Positionierung mit einer unterdurchschnittlichen Personalquote seit der letzten Prüfung halten können, obwohl sie das Stellenvolumen im Betrachtungszeitraum leicht erhöht hat. Dabei ist sie unseren Ausführungen im vorherigen Prüfbericht insoweit gefolgt, als dass für den Bereich der Informationstechnik zwischenzeitlich mehr Personal eingesetzt wird, um eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Die Stadt Rahden hat der zum Teil zu hohen Belastung von Mitarbeitern – gerade im Bereich Soziales – durch eine Personalaufstockung angemessen Rechnung getragen.
- Die einwohnerbezogenen Stellenvergleiche zeigen keine Auffälligkeiten. Die aufgrund unserer Benchmarks ausgewiesenen rechnerischen Stellenpotenziale zeigen, dass Optimierungspotenzial vorhanden ist, sie müssen jedoch unter Berücksichtigung der aktuellen Organisationsveränderungen bzw. der einschränkenden räumlichen Besonderheiten betrachtet werden.
- Die Stadt Rahden strebt eine schrittweise, aber kontinuierliche Verbesserung ihrer Aufbau- und Ablauforganisation an. Sie trägt dabei der Komplexität von Umstrukturierungsmaßnahmen in einer kleinen Verwaltung mit zahlreichen Mischarbeitsplätzen Rechnung. So sind u. a. folgende Maßnahmen für 2012 vorgesehen: Die Produkt- und Aufgabenbereiche 03 „Schulträgeraufgaben“ und 06 „Kinder- und Jugend- und Familienhilfe“ werden im Hauptamt gebündelt. Im Gegenzug werden die Aufgabengebiete „Personenstands- und Einwohnermeldewesen“ im Amt für Ordnung und Soziales zusammengeführt. Eine weitere Reduzierung der Gliederungsbreite auf insgesamt drei Ämter bzw. Fachbereiche wird derzeit nicht weiterverfolgt.

- Alle für die Prüfung erforderlichen Daten konnten zeitnah und nachvollziehbar geliefert werden, Nachfragen wurden zügig erledigt. Die Zuordnung der Stellenanteile für die Stellenvergleiche war aufgrund der aktuellen Produktinformationen einfach.
- Die Steuerungsqualität im Personalwesen der Stadt Rahden ist hoch. Die Personalbemessung wird ausreichend aktualisiert und berücksichtigt u. a. Fallzahlenentwicklungen, Aufgabenänderungen usw. Durch eine gute Handhabung der Altersteilzeit konnten für die freiwerdenden Stellen im Betrachtungszeitraum oft Nachwuchskräfte gewonnen werden, dabei ist sich die Stadt Rahden des verstärkt auftretenden Fachkräftemangels bewusst und versucht entsprechend gegenzusteuern.
- Die Stadt Rahden erreicht 2010 den Haushaltsausgleich durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage. Dennoch hat sie wegen ihrer unterdurchschnittlichen Personalquote und ihres durchschnittlichen Vergütungsniveaus einen weniger hohen Konsolidierungsdruck für personalwirtschaftliche Maßnahmen als viele der Vergleichskommunen.

Handlungsempfehlungen

- In den Bereichen Personalmanagement und Personenstandswesen müssen in 2012 die organisatorischen und personellen Veränderungen Wirkung entfalten, um mittelfristig in einem zweiten Schritt die Personalbemessung zu evaluieren und aufgrund der dann aktuellen Fallzahlen zu voraussichtlich geringeren Stellenanteilen zu kommen.
- Das rechnerische Stellenpotenzial der Aufgabenfelder Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten und Einwohnermeldewesen i. e. S. lässt sich durch eine verbesserte Technikunterstützung und entsprechende Personalentwicklungsmaßnahmen z. B. durch die Übertragung weiterer publikumsintensiver Aufgaben erschließen, um trotz der beengten räumlichen Situation eine erste Anlaufstelle für Besucher der Stadtverwaltung zu schaffen.

KIWI Bewertung

In der Gesamtbetrachtung der überwiegend positiven Ist-Situation sowie den hieraus wenigen ableitbaren Handlungsempfehlungen bewerten wir das Handlungsfeld „Personal“ mit dem Index 4.

Überörtliche Prüfung
der Stadt Rahden
Bauhof

GPA NRW

Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333

Inhaltsverzeichnis

Bauhof	1
Inhalte, Ziele und Methodik	1
Organisation und Steuerung	2
Aufgabenanalyse	12
Produktivität	18
Arbeitsproduktivität	18
Fluktuationsanalyse	20
Maschinen und Fuhrpark	22
Gesamtbetrachtung Bauhof	26

Bauhof

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Produktprüfung¹ Bauhof erstreckt sich auf die aufbau- und ablauforganisatorische Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung sowie eines ganzheitlichen Ansatzes der Leistungserbringung in strategischer und operativer Hinsicht.

Unsere Prüfung gliedert sich wie folgt:

- Steuerung und Organisation

Abbildung der Organisation und Steuerung des Bauhofes sowie seiner Leistungserbringung in betriebswirtschaftlicher Hinsicht unter strategischen und operativen Aspekten

- Aufgabenanalyse

Darstellung des gesamten Aufgabenportfolios handwerklicher Gewerke und Identifikation der Kernkompetenzen

- Produktivität

Messung der Leistungsfähigkeit unter Einbeziehung von Produktivitätskennzahlen

Ziel unserer Prüfung ist, in den Arbeitsabläufen und Prozessen der Bauhöfe eine systematische, nachhaltige Steuerung sowie eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung durch eine verbesserte Leistungsfähigkeit und optimierte Kostenstruktur zu erzielen.

Methodisch liegt der Betrachtung eine Stärken-Schwächen-Analyse zugrunde, die insbesondere individuelle Ansatzpunkte zur Optimierung aufzeigt. Den hierdurch ermittelten Potenzialen wird mit Hilfe einer Fluktuationsanalyse ein zeitlicher Zielhorizont hinterlegt.

¹ Zur Definitionen von Aufgabenfeldern und Produkten sind allgemeine Ausführungen im Vorbericht.

Im Rahmen der Untersuchung des Bauhofes werden keine Aussagen über die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Produkte getroffen, für die der Bauhof Leistungen erbringt. Dies kann nur durch eine separate Analyse des jeweiligen Produktes, z.B. des Produktes 013 551 001 „Öffentliches Grün, Natur und Landschaft“, ermöglicht werden.

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung analysieren wir komprimiert auf der Grundlage der Kennzahl „Erfüllungsgrad optimierter Bauhof“. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation im Bauhof der Stadt Rahden einem aus unserer Sicht optimierten Betrieb entspricht.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis ein standardisierter Fragebogen bildet. Die jeweiligen Antworten werden auf einer Skala von 0 bis 2 bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert. Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Bauhöfe.

Erfüllungsgrad „optimierter Bauhof“				
	j/n	Punktwert	Skalierung	Gewichtung
Finanzwirtschaftliche Steuerung				
Ist der Bauhof als interner Dienstleister im Haushalt im Produktbereich 01 geführt?	j	4	2	2
Ist die Produktverantwortung vollständig auf die Bauhofleitung übertragen?	j	2	2	1
Verfügt der Bauhof über ein internes Rechnungswesen? (Kostenrechnung)	j	3	1	3
Werden die betriebsbedingten Kosten vollständig erfasst?	j	6	2	3
Werden die Kosten in der Kostenstellenrechnung verursachungsgerecht aufgeteilt?	j	3	1	3
Erfolgt die Abrechnung der Leistungen des Bauhofes verursachungsgerecht gegenüber den Produktverantwortlichen Haushaltsstellen?	j	3	1	3
Führt das interne Rechnungswesen folgerichtig zu einer Kostenträgerrechnung?	n	0	0	3
Können im Wege der Kostenträgerrechnung arbeitszeitunabhängige Leistungspreise ermittelt werden?	n	0	0	2
Werden Kostenverläufe unterjährig mit Hilfe von Plan-Ist-Vergleichen ausgewertet?	j	4	2	2

Erfüllungsgrad „optimierter Bauhof“				
	j/n	Punktwert	Skalierung	Gewichtung
Nimmt die Bauhofleitung bei Abweichungen gezielt Einfluss auf die Kostenentwicklung?	j	4	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	j	2	1	2
Wird die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen nachgewiesen?	j	4	2	2
Zwischensumme				59%
Produktivität				
Sind Pausen- und Rüstzeiten optimiert?	j	6	2	3
Sind flexible Arbeitszeiten vereinbart?	j	3	1	3
Erfolgt die Einsatzplanung langfristig auf der Grundlage auskömmlicher Tourenpläne?	j	2	2	1
Werden Kennzahlen zur Produktivität gebildet?	n	0	0	2
Werden Leistungsdaten ausgewertet?	j	2	1	2
Nimmt die Bauhofleitung gezielt Einfluss auf die Produktivität und das Leistungsvermögen?	j	2	1	2
Ist der Bauhof interkommunale Kooperationen mit anderen Kommunen/dem Kreis eingegangen?	j	2	1	2
Zwischensumme				57%
Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis				
Erhält der Bauhof schriftliche Aufträge durch andere Organisationseinheiten?	j	2	1	2
Werden die Leistungen des Bauhofes über die Aufträge abgerechnet?	j	2	1	2
Sind wiederkehrende Aufgaben als Daueraufträge standardisiert?	j	2	1	2
Erfolgen Aufträge nur durch die Stelle, die für die Bewirtschaftung der entsprechenden Haushaltsstelle verantwortlich ist?	j	2	2	1
Erfolgt durch den Auftraggeber eine vollständige Leistungsbeschreibung?	j	2	1	2
Steuert der Auftraggeber über Leistungsbeschreibungen?	j	2	1	2
Zwischensumme				55%
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				62
Optimalwert				108
Erfüllungsgrad				57%

Da bei dieser Kennzahl der Zielwert naturgemäß nur bei 100 Prozent liegen kann, ist ein interkommunaler Vergleich wenig Ziel führend. Gleichwohl stellen wir aus statistischen Gründen nachfolgend die Klassierung dar.

Erfüllungsgrad „optimierter Bauhof“ in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
bis 25	26 bis 50	51 bis 75	über 75
3	11	15	8

Bei der Klassierung der erzielten Ergebnisse ordnet sich die Stadt Rahden in die Klasse mit den zweithöchsten Prozentwerten ein.

Bei der letzten Prüfung im Jahr 2006 haben wir bereits einen Erfüllungsgrad „optimierter Bauhof“ ermittelt. Seither haben wir unser Prüfgebiet erweitert, einige Fragen verändert und die Bewertungsskala angepasst. Die aktuellen Auswertungen sind daher mit dem Ergebnis der Prüfung im Jahr 2006, bei der ein Erfüllungsgrad von 42 Prozent erreicht wurde, nicht direkt vergleichbar.

Der von der Stadt Rahden nunmehr erreichte Erfüllungsgrad von 57 Prozent zeigt den Stand des bisher Erreichten. Zugleich lässt er auf einige Optimierungspotenziale schließen, die sich zum Teil bereits unmittelbar aus den einzelnen Fragestellungen und den jeweils erreichten Werten ergeben. Die folgenden Ausführungen beschränken sich deshalb auf die übergreifenden Aspekte und geben hierzu Handlungsempfehlungen.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

Strukturen

- Das Gemeindegebiet der Stadt Rahden liegt im Kreis Minden-Lübbecke, umfasst eine Fläche von 137,35 qkm und besteht aus 7 Ortschaften mit insgesamt 15.636 Einwohnern (IT.NRW, 2010). Sie hat die Unterhaltungspflicht für ein VerkehrswegeNetz mit einer Länge von 119 km Gemeindestraßen und 335 km Wirtschaftswegen, davon 280 km befestigt. Aktuell erstellt die Stadt Rahden ein Konzept zur Bewirtschaftung der Wirtschaftswege und baut ein systematisches Erhaltungsmanagement für die Innerortsstraßen auf.

Feststellung

Wir begrüßen die Bemühungen der Stadt Rahden, die Straßenunterhaltungsmaßnahmen im Hinblick auf den Substanzerhalt sowie die Planung, Steuerung und Optimierung des Finanzbedarfs für Straßensanierungen neu zu strukturieren. Damit folgt die Stadt Rahden auch unserer Empfehlung in der letzten Prüfung, die Unterhaltungspflicht und die Höhe des Mitteleinsatzes für die einzelnen Wirtschaftswege anhand ihrer Funktion innerhalb des gesamten Streckennetzes zu überprüfen.

- Seit dem 1. Januar 2007 führt die Stadt Rahden die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Straßenbetrieb Stadt Rahden“. Zweck des Straßenbetriebes ist nach der Betriebssatzung der Bau und die Unterhaltung von Straßen, Wegen und Plätzen sowie von Ingenieurbauwerken, die Durchführung der Straßenreinigung und des Winterdienstes sowie der Betrieb und die Unterhaltung des städtischen Bauhofes. Für die Leistungserbringung des in dem Straßenbetrieb integrierten Bauhofes stehen nach der Stellenübersicht des Wirtschaftsplanes 14 Vollzeit-Stellen im manuellen Bereich zur Verfügung. In den Jahren 2009 und 2010 waren aufgrund zeitweiliger Stellenvakanz durchschnittlich 13,67 bzw. 13,83 Vollzeit-Stellen im manuellen Bereich eingesetzt. Darin sind die auf den Friedhöfen eingesetzten Mitarbeiter (zurzeit 3,50) nicht enthalten, da diese nicht Mitarbeiter des Straßenbetriebes sind. Organisatorisch sind sie jedoch dem Bauhofleiter unterstellt. Die Tätigkeiten im Verwaltungsbereich werden von Mitarbeitern der Stadt Rahden übernommen. Hierfür zahlt der Straßenbetrieb einen Verwaltungskostenbeitrag auf der Grundlage von 2,40 Vollzeit-Stellen, davon rund 0,80 Vollzeit-Stellen für den Bauhof.

Für den Bauhof wird seit der im Jahr 2009 vorgenommenen Zentralisierung nur noch ein Standort ohne weitere Nebenstellen im Stadtteil Rahden vorgehalten. Daneben stehen den Mitarbeitern für Pausen drei Bauwagen zur Verfügung.

Feststellung

Die Stadt Rahden hat entsprechend unserer Empfehlung in der letzten Prüfung eine Zentralisierung der Bauhofstandorte vorgenommen. Dadurch konnte eine Verbesserung der Betriebsabläufe und der Organisation erreicht werden. Außerdem konnte das zuvor zum Teil dezentral vorgehaltene Anlagevermögen reduziert werden.

Finanzwirtschaftliche Steuerung

- Die Betriebsleitung des Straßenbetriebes obliegt nach der Betriebssatzung dem Betriebsleiter, der vom Rat bestellt und abberufen wird. Derzeit ist der Bauamtsleiter zum Betriebsleiter bestellt. Die im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung bestehende Weisungsbefugnis des Bürgermeisters gilt nicht für Angelegenheiten der laufenden Betriebsführung, die ausschließlich der Betriebsleitung unterliegen. Die Verantwortung für den Straßenbetrieb ist im Wesentlichen dem Betriebsleiter übertragen. Dieser kann damit tatsächlichen Einfluss auf sämtliche veränderbaren Kostenarten des Produkts Baubetriebshof nehmen. Die operative Steuerung des in den Straßenbetrieb integrierten Bauhofes obliegt dem Bauhofleiter. Haushaltsmäßig wird der Bauhof im Erfolgsplan des Straßenbetriebes abgebildet, jedoch nicht als eigene Sparte.
- Der Bauhof erbringt Dienstleistungen für viele Produktbereiche und Ämter, den Straßenbetrieb sowie das weitere Sondervermögen Eigenbetriebe Wasserwerk und Abwasserentsorgung der Stadt Rahden. Der Schwerpunkt liegt bei der kommunalen Infrastruktur und hier maßgeblich im Straßenbereich. Das gesamte Aufgabenportfolio haben wir im Berichtsteil „Aufgabenanalyse“ differenziert dargestellt.
- Der Bauhof verfügt ansatzweise über eine Kostenrechnung. Aktuell ist hier eine deutliche Verbesserung geplant, die zeitnah umgesetzt werden soll. Mangels einer Bauhof-Software werden die erbrachten Arbeitsstunden darüber hinaus in einer Excel-Tabelle erfasst.

- Alle Personalaufwendungen und betriebsbedingten Kosten einschließlich der kalkulatorischen Kosten werden vollständig erfasst und grundsätzlich verursachungsgerecht im Sinne einer Vollkostenbetrachtung den Kostenstellen zugeordnet. Während Materialkosten für einzelne Aufträge mit Ausnahme geringer Verbrauchsgüter direkt aus dem Budget des Produktes oder des Sondervermögens beglichen werden, dem der Auftrag zuzurechnen ist, werden sämtliche weitere Kosten durch eine prozentuale Verteilung der Personalkosten zuzüglich eines Gemeinkostenzuschlages von 30 Prozent abgerechnet. Grundlage für diese Abrechnung ist die Erfassung der Arbeitsstunden, welche durch die Mitarbeiter differenziert nach Kostenstellen und einzelnen Tätigkeiten erfasst werden. Geringfügige Einschränkungen hinsichtlich der verursachungsgerechten Zuordnung ergeben sich dadurch, dass der kostenintensive Einsatz von Fahrzeugen (z.B. Kommunalschlepper) nicht separat erfasst wird. Dies führt zu einer übermäßigen Belastung der Produkte, für die Leistungen ohne den Einsatz dieser Fahrzeuge erbracht wurden. Problematisch erscheint ferner, dass der gleich bleibende prozentuale Gemeinkostenaufschlag, dessen Höhe im Rahmen der Prüfung nicht nachvollzogen werden konnte, nicht den tatsächlichen Ressourcenverbrauch widerspiegelt.
- Bei der Vielzahl der Kostenstellen, denen die Kosten zugeordnet werden, handelt es sich nicht um Betriebszweige des Bauhofes (z.B. Straßenkolonne, Gärtnerei, Kfz-Werkstatt, Gebäudeunterhaltung etc.), sondern um die Produkte des Kernhaushalts und die Eigenbetriebe. Die Zuordnung der Jahresarbeitsstunden zu diesen Kostenstellen dient somit überwiegend der Abrechnung der erbrachten Leistungen und stellt mithin keine Kostenstellenrechnung im eigentlichen Sinne dar. Ein Betriebsabrechnungsbogen speziell für den Bauhof wird nicht erstellt.
- Eine Kostenträgerrechnung ist bislang nicht eingeführt worden. Aufgrund der fehlenden Zuordnung der Leistungen zu Kostenträgern ist die Berechnung von arbeitszeitunabhängigen Leistungspreisen (z.B. Preis je qm, Preis je laufenden Meter usw.) nur mit verhältnismäßig hohem Aufwand möglich.
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen werden durchgeführt, soweit dies im Einzelfall für notwendig erachtet wird. Auf der Grundlage dieser Berechnungen wurden in der Vergangenheit schon bestimmte Aufgaben auf private Dritte übertragen. Bei den zu Grunde liegenden Vergleichsberechnungen wurden zur Ermittlung

der Kosten des Bauhofes allerdings der pauschale Gemeinkostenzuschlag und pauschale Stundenverrechnungssätze für den Fahrzeug- und Maschineneinsatz berücksichtigt. Insofern sind die für den Bauhof ermittelten Kosten nur ein ungefährer Richtwert. Die Investitionen werden ebenfalls auf Finanzierbarkeit und Risiken hin untersucht. Verbesserungsbedarf besteht hinsichtlich der Dokumentation der Wirtschaftlichkeitsberechnungen.

Produktivität

- Die Pausen- und Rüstzeiten sind weitgehend optimiert. Frühstücks- und Mittagspausen werden überwiegend vor Ort oder in einem nahe gelegenen Bauwagen genommen.
- Flexible Arbeitszeiten sind nur bedingt gegeben. In der Regel arbeiten die Mitarbeiter zu konkret festgelegten Arbeitszeiten. Die Flexibilität besteht im Wesentlichen darin, dass im Rahmen des Arbeitszeitkontos über die übliche Arbeitszeit hinaus gearbeitet werden kann, um beispielsweise annähernd abgeschlossene Arbeiten abzuschließen. Eine darüber hinausgehende Flexibilität im Sinne eines Jahresarbeitszeitkontos besteht nicht. Insofern werden die Mitarbeiter auch nicht bei schlechtem Wetter nach Hause geschickt, um einen wenig produktiven Einsatz zu vermeiden.
- Steuerungsrelevante Kennzahlen zur Brutto- oder Nettoproduktivität werden aktuell nicht gebildet (nähere Ausführungen im Berichtsteil „Produktivität“).
- Interkommunale Kooperationen bestehen mit dem Kreis Minden-Lübbecke in den Bereichen Salzeinkauf, Streckentausch und einzelnen Maßnahmen im Bereich der Straßenunterhaltung. Bei Bedarf erfolgen zudem gegenseitige Hilfeleistungen mit der Stadt Espelkamp.

Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis

- Der Bauhof erhält Aufträge von den übrigen Konzernbereichen der Stadt Rahden, und zwar vom Kernhaushalt und den Eigenbetrieben, sowie in Einzelfällen von Dritten. Die Beauftragung erfolgt überwiegend mündlich oder ergibt sich aus der Betriebssatzung des Straßenbetriebes, in den der Bauhof integriert ist.

- Eine auftragsbezogene Abrechnung der Leistungen des Bauhofes erfolgt nur gegenüber Dritten, exemplarisch der Ev. Kirchengemeinde für die Rasenmähd am Kindergarten. Für die Auftraggeber innerhalb der Stadt ergibt sich daraus der Nachteil, dass die für einen konkreten Auftrag entstehenden Kosten nicht ersichtlich sind.
- Die wiederkehrenden Aufgaben des Bauhofes sind zum Teil in der Betriebssatzung des Straßenbetriebes festgelegt. Im Übrigen gibt es diesbezüglich mündliche Absprachen. Schriftliche Daueraufträge bilden die Ausnahme.
- Im Rahmen der mündlichen Beauftragung erfolgen für die vom Bauhof zu leistenden Arbeiten seitens der Auftraggeber in der Regel auch Leistungsbeschreibungen. Die Umsetzung der Daueraufgaben liegt jedoch zu großen Teilen in der Verantwortung des Bauhofes.
- Eine Steuerung der Auftraggeber über die Leistungsbeschreibungen über z.B. Mengen, Intervalle, Standards etc. liegt somit bei den Daueraufgaben nicht durchgängig vor.

Handlungsempfehlungen

- Die in Ansätzen vorhandene Kostenrechnung sollte unter Einbindung der Leistung in eine Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickelt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Kosten- und Leistungsrechnung den Bauhof als Betrieb beinhaltet und nicht bereits die Produkte, für die Bauhofleistungen erbracht werden, einbezieht. Die Produkte sind wie Dritte, für die der Bauhof Leistungen erbringt, als externe Kunden zu erfassen, denen - statt wie bisher Kostenstellen - Auftragsnummern zugeordnet werden können. Die neu einzurichtenden Kostenstellen sollten die Betriebszweige des Bauhofes abbilden. Zudem sollte eine Kostenträgerrechnung eingeführt werden, in der eine Zuordnung von Leistungen zu Kostenträgern erfolgt. Auf dieser Grundlage können durch eine Verknüpfung mit den Grunddaten (Flächen, Längen etc.) dann für diverse Aufgabenschwerpunkte arbeitszeitunabhängige Leistungspreise (Preis je qm, Preis je laufenden Meter usw.) ermittelt werden, denen Leistungsbeschreibungen zu Grunde zu legen sind.

- Die Leistungspreise können zum einen für eine Marktpositionierung dienen, wenn Vergleichswerte aus der freien Wirtschaft eingeholt werden, zum anderen auch als Indikator für die gezielte Untersuchung von Besonderheiten bei den Flächen, für die sich ein höherer Wert ergibt. Des Weiteren werden durch eine arbeitszeitunabhängige Abrechnung der Tätigkeiten auf Seiten des Auftraggebers kaum beeinflussbare Unsicherheiten hinsichtlich der Höhe der Rechnung für seinen Auftrag minimiert. Denn während die Dauer der Arbeitsleistung wesentlich von den individuellen Fähigkeiten der Mitarbeiter, optimierten Arbeitsabläufen und sonstigen unvorhergesehenen Ereignissen abhängig ist, ist ein vereinbarter Festpreis für eine Leistung wesentlich einfacher zu beplanen, weil er verlässlich ist. Letztendlich kann der Auftraggeber also die Kosten für die beim Bauhof in Auftrag gegebenen Leistungen besser vertreten und steuern und somit seiner Produkt- und Budgetverantwortung stärker gerecht werden. Im Übrigen dienen Leistungspreise der Dokumentation der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung und der Ableitung von Erkenntnissen für weitere strategische Entwicklungsschritte des Bauhofes. Sie stellen folglich einen entscheidenden und wichtigen Schritt zu einem optimierten Bauhof dar.
- Um die vorstehend beschriebenen Anforderungen effektiv umsetzen zu können, die Planung zu erleichtern sowie den Workflow und die Steuerungsmöglichkeiten des Bauhofes zu verbessern, empfehlen wir die Technikunterstützung zu optimieren. Diesbezüglich kommt die Implementierung einer spezifischen Bauhof-Software in Betracht, die eine exakte und effiziente Zuordnung von Personal-, Maschinen-, Fahrzeug- und Materialeinsatz vereinfacht. Die Software sollte ferner durch Auswertungen „auf Knopfdruck“ das Controlling erleichtern und ohne großen Mehraufwand zu einem kaufmännischen, übergeordneten Berichtswesen führen, welches auf die Wirtschaftlichkeit ausgerichtet ist und deshalb Kostenentwicklungen und Leistungskennzahlen transferiert. Denkbar ist auch eine bedarfsgerechte Entwicklung von Excel-Lösungen, wenngleich diese die Anforderungen kaum in gleicher Weise erfüllen können.
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen sollten grundsätzlich schriftlich fixiert und derart aufbereitet werden, dass Sie den Entscheidungsträgern als Entscheidungshilfe zur Verfügung stehen. Sie sollten einschließlich der verschiedenen Alternativen auch in Vorlagen für die politischen Gremien dargestellt werden. Zudem

können weitere Argumente, wie Umweltbelastung, Arbeitssicherheit, Lärmemission u.v.m. in einer Nutzwertanalyse dargelegt werden.

- Wir empfehlen die Einführung flexibler Arbeitszeiten in Form von Jahresarbeitszeitkonten, weil dadurch die Produktivität der Bauhofmitarbeiter, die sehr von der Witterung abhängig ist, deutlich gesteigert werden kann. Auf der Basis von flexiblen Arbeitszeiten können so genannte „Schlechtwetterguthaben“ angespart werden, die in Zeiten unproduktiver Witterungslagen abgebaut werden können. Auf diese Weise werden produktive bzw. unproduktive Witterungsbedingungen optimal ausgenutzt.
- Im Zusammenhang mit der Ausweisung von Leistungsdaten sollten auch Kennzahlen zur Produktivität, z.B. zu Fahr- und Rüstzeiten sowie zur Nettoproduktivität, gebildet und ausgewertet werden. Weitere Produktivitätskennzahlen können über den Quotienten von Menge zu Zeitaufwand, wie z.B. kontrollierte Strecke/Arbeitsstunde, gebildet werden. Die Kennzahlen bilden die Basis, mit denen die Bauhofleitung Einfluss auf die Produktivität nehmen kann. Voraussetzung ist die separate Erfassung von Fahr- und Rüstzeiten.
- In Zeiten knapper Kassen gewinnen interkommunale Kooperationen immer mehr Bedeutung. Eine Zusammenarbeit kann immer dann sinnvoll sein, wenn die Aufgabenerledigung zu Synergien bezogen auf den Overhead führt, der für diese Tätigkeiten im Falle der Zusammenlegung nur noch einfach vorgehalten werden muss, oder die Auslastung der Tätigkeit ohne zusätzliche fixen Kosten gesteigert werden kann. Die Stadt Rahden sollte ihre Bemühungen zur interkommunalen Zusammenarbeit daher weiter forcieren. Interkommunale Zusammenarbeit sollte mit quantifizierbaren Einsparpotenzialen von Personal-, Maschinen- und Gebäuderessourcen oder zusätzlichen Erträgen einhergehen.
- Das Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisses zwischen dem Produktverantwortlichen (Auftraggeber) und dem Bauhof als Dienstleister (Auftragnehmer) sollte auf der Grundlage von schriftlichen Aufträgen mit vollständigen Leistungsbeschreibungen weiterentwickelt werden. Aus der Auftragsbeschreibung sollten mindestens der Ort der Leistungserbringung, die Tätigkeit, Angaben zum Leistungsumfang, Mengen und ggf. Rhythmus hervorgehen. Anhand dieser Vorgaben kann auf Seiten des Auftrag-

gebers die Leistung kostenmäßig gesteuert werden. In allen Fällen, in denen ein Bauhof als Auftragnehmer diese Vorgaben erstellt und nicht mit dem Auftraggeber abstimmt, können diese Stellschrauben nicht zur wirtschaftlichen Steuerung genutzt werden.

- Die Abrechnung sollte zwingend auf Basis des Auftrags erfolgen, sodass die einzelnen Leistungen und die dafür entstehenden Kosten für den Auftraggeber nachvollziehbar werden. Dafür sind in den Stundenaufzeichnungen zumindest der Auftraggeber, die Auftragsnummer, die Auftragsbezeichnung, die geleistete Arbeitszeit für den Auftrag, die geleistete Tätigkeit, der Einsatzort, die Materialentnahme sowie die verwendeten Maschinen und Fahrzeuge auszuweisen. Soweit möglich sollte die auftragsbezogene Abrechnung aus den bereits genannten Gründen über Leistungspreise vorgenommen werden. Lediglich Tätigkeiten, für die es keine bestimmbare Basis gibt, z.B. unmittelbare Gefahrenabwehr, sollten über Stundenverrechnungssätze abgerechnet werden. Die Stundenverrechnungssätze sollten jährlich auf der Grundlage der prognostizierten Kosten ermittelt werden, und zwar getrennt für Personalkosten zuzüglich eines auf den tatsächlichen Kosten beruhenden Gemeinkostenzuschlages und für einzelne Fahrzeuge oder Fahrzeuggruppen.

Aufgabenanalyse

Im Rahmen der Aufgabenanalyse erfassen wir alle Tätigkeitsbereiche des Bauhofes und analysieren diese hinsichtlich seiner Kernkompetenzen.

Nachfolgend stellen wir das Aufgabenspektrum des in den Straßenbetrieb Stadt Rahden integrierten Bauhofes hinsichtlich möglicher Optimierungspotenziale dar. Wir gehen dabei davon aus, dass Aufgaben, die regelmäßig und in größerem Umfang stattfinden, für einen Bauhof eher wirtschaftlich erledigt werden können, als Aufgaben, die nur vereinzelt ausgeführt werden, jedoch einen nennenswerten Umfang an Vorhaltekosten binden.

Zunächst haben wir uns davon überzeugt, ob der Bauhof in der Lage ist, sein Aufgabenspektrum hinsichtlich der ausgeführten Tätigkeiten zu benennen und uns den Umfang dieser Tätigkeiten nach Jahresarbeitsstunden

den auswerten kann. Wie bereits in der Stärken-Schwächen-Analyse im Berichtsteil „Organisation und Steuerung“ beschrieben, werden die gesamten Arbeitsstunden in einer Excel-Tabelle erfasst und sowohl einer Kostenstelle als auch einer Tätigkeit zugeordnet. Als problematisch erweist sich jedoch, dass die definierten Kostenstellen nicht die Betriebszweige des Bauhofes, sondern eher eine Kundennummer für die verschiedenen Auftraggeber darstellen. Dies führt dazu, dass gleiche Aufgaben, wie z.B. diverse Tätigkeiten im Bereich der Grünflächenpflege oder der Gebäudeunterhaltung, unterschiedlichen Kostenstellen zugeordnet sind, je nach dem, ob diese Aufgaben an einem Feuerwehrgerätehaus, einer Schule, einem Verwaltungsgebäude oder an anderer Stelle vorgenommen werden. Die gleichzeitige Zuordnung zu definierten Tätigkeiten hilft bei der Zuordnung zu Aufgabenbereichen auch nur bedingt weiter, weil die Differenzierung nicht ausreichend ist. So beinhaltet z.B. die Tätigkeit „Reinigungsarbeiten“ diverse Tätigkeiten, die unterschiedlichen Aufgabenbereichen zuzuordnen sind. Beispielhaft sei hier die Grünflächenpflege (z.B. Laub sammeln), die Gebäudeunterhaltung (z.B. Aufräumarbeiten in Gebäuden) und die Abfallbeseitigung (z.B. wilde Müllentsorgung) genannt. Auch die bei den Reparaturarbeiten, Wartungsarbeiten und unter Sonstiges erfassten Tätigkeiten gehören zu unterschiedlichen Aufgabenbereichen. Die im Rahmen der Aufgabenanalyse von uns vorgenommene und mit der Kommune abgestimmte Aufteilung der Arbeitsleistung hat daher nur bedingt Aussagekraft.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Einschränkungen stellt sich das Aufgabenportfolio der Jahre 2009 bis 2011 wie folgt dar:

Aufgabenanalyse 2009 bis 2011			
Produktbezeichnung	Std. 2009 (Prozent)	Std. 2010 (Prozent)	Std. 2011 (Prozent)
Straßenunterhaltung	7.936 (35,2)	6.808 (30,5)	5.767 (26,0)
Grünpflege	5.364 (24,7)	5.442 (24,4)	6.155 (27,8)
Reinigungsarbeiten	2.772 (12,3)	3.915 (17,5)	4.711 (21,3)
Reparatur- und Wartungsarbeiten	3.718 (16,5)	3.299 (14,8)	3.337 (15,1)
Abfallwirtschaft	672 (3,0)	716 (3,2)	671 (3,0)
Bauhof	1.003 (4,5)	872 (3,9)	952 (4,3)
Sonstiges	877 (3,9)	1.281 (5,7)	547 (2,5)
Gesamt	22.542 (100)	22.333 (100)	22.140 (100)

Auch wenn die Summe der zugeordneten Arbeitsstunden aufgrund der zuvor beschriebenen Erfassungssystematik nicht exakt zutreffend ist, lässt sich aus der Übersicht ableiten, dass der Bauhof des Straßenbetriebes der Stadt Rahden überwiegend in den Bereichen Straßenunterhaltung und Grünpflege tätig ist.

Bezüglich der ausgewiesenen Werte ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass bei der Straßenunterhaltung die Reinigungs-, Reparatur- und Wartungsarbeiten bereits enthalten sind. Dies ist möglich, weil diese Tätigkeiten der Kostenstelle „Gemeindestraßen“ zugeordnet sind. Bei der Grünpflege besteht die Möglichkeit einer entsprechenden Zuordnung nicht, sodass in den unter Reinigungs-, Reparatur- und Wartungsarbeiten ausgewiesenen Werten Tätigkeiten enthalten sind, die der Grünpflege zuzuordnen sind. Deshalb ist davon auszugehen, dass die im Bereich der Grünpflege geleisteten Arbeitsstunden tatsächlich höher sind.

Anzumerken ist, dass die Tätigkeit der Friedhofsmitarbeiter bei der vorstehenden Aufgabenanalyse nicht berücksichtigt ist, da diese nicht Mitarbeiter des Bauhofes sind und ihre Arbeitsstunden insofern nicht entsprechend erfassen. Bei Einbeziehung der von den Friedhofsmitarbeitern geleisteten Arbeitsstunden, die ganz überwiegend der Grünpflege zuzuordnen sind, stellt die Grünpflege im gesamten Betrachtungszeitraum das größte Aufgabengebiet dar. Bei dieser Betrachtung haben wir allerdings die Pflege des Straßenbegleitgrüns, z.B. das Freischneiden des Lichtraumprofils, der Grünpflege und nicht der Straßenunterhaltung zugerechnet.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Rahden, die bereits organisatorisch dem Bauhof zugeordneten Friedhofsmitarbeiter in den Straßenbetrieb einzugliedern. Dadurch können diese flexibler im gesamten Bauhofbereich gesetzt werden. Zudem wird bei der Auswertung der Stundenaufzeichnung der Jahresarbeitsstunden, die grundsätzlich ein gutes Steuerungsinstrument darstellt, die gesamte Arbeitsleistung der üblicherweise dem Bauhof zugeordneten manuellen Mitarbeiter sichtbar. Daraus können im Rahmen der Aufgabenanalyse steuerungsrelevante Informationen gewonnen werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Bauhof des Straßenbetriebes Stadt Rahden seine Kernkompetenzen in den Bereichen Straßenunterhaltung und Grünpflege hat. Gleichwohl werden nach wirtschaftlichen

Gesichtspunkten diverse Leistungen an private Dritte vergeben, exemplarisch die Straßenreinigung, das Mähen der Bankette, Teile der Großflächenmäh und des Winterdienstes (Außenbereich) sowie regelmäßig Maßnahmen im Bereich der Gebäudeunterhaltung. Darüber hinaus wird ein Teil der Heckenpflege gegen Überlassung des Gehölzschnitts von Dritten übernommen. Auch der kleinere Astschnitt wird kostenlos einem Lohnunternehmer überlassen. Der Straßenbetrieb spart sich damit die nach eigenen Berechnungen nicht wirtschaftlich abzubildende Häckselarbeit bzw. die Entsorgungskosten.

Feststellung

Wir begrüßen die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgenommene Übertragung von Leistungen an private Dritte.

Die Grünpflege gehört abgesehen von zwingenden Unterhaltungsmaßnahmen, wie z.B. dem Freischneiden des Freilichtprofils im Straßenbereich, primär nicht zu den Pflichtaufgaben einer Kommune. Grünflächen prägen das Erscheinungsbild einer Kommune, sie zählen zu den so genannten „weichen“ Faktoren, die sich generell gut steuern lassen. Im Vergleich zu der Pflichtaufgabe „Straßenunterhaltung“ bieten sich bei angespannter Haushaltslage zunächst die Standards bei der Pflege der Grünflächen zur Steuerung der Aufwendungen an.

Empfehlung

Im Bereich der Grünflächenpflege sollten die definierten Standards laufend überprüft und zur Steuerung der Aufwendungen benutzt werden.

Zur ausgewiesenen Abfallwirtschaft ist anzumerken, dass diese zwar als Kostenstelle erfasst ist, ein größerer Umfang von Tätigkeiten im Bereich der Abfallbeseitigung aber anderen Kostenstellen zugeordnet wurde. So sind z.B. die wilde Müllentsorgung und die Papierkorbentleerung als Reinigungsarbeiten bei verschiedenen Kostenstellen, exemplarisch den Kostenstellen „Gemeindestraße“, „Spielplätze“ und „Grün, Natur, Landschaft“ enthalten. Da sich der genaue Anteil anhand der Datenlage nicht feststellen lässt, kann der Umfang der Aufgabe „Abfallbeseitigung“ nicht exakt bestimmt werden. Gleiches gilt u.a. auch für die Gebäudeunterhaltung, deren Umfang höchstens geschätzt werden kann.

Sowohl die Reinigungsarbeiten als auch die Reparatur- und Wartungsarbeiten wurden im Rahmen der Aufgabenanalyse nur deshalb gesondert dargestellt, weil diese jeweils einen erheblichen Umfang haben und nicht differenziert werden können. Sinnvoller ist die Ausweisung von Betriebszweigen als Kostenstellen, die vom Bauhof zu definieren sind. Es könnten sich z.B. folgende Kostenstellen anbieten:

- Straßenunterhaltung
- Grünpflege
- Friedhofswesen
- Abfallbeseitigung
- Gebäudeunterhaltung
- Werkstatt
- Bauhof allgemein

Darüber hinaus ist eine weitere Differenzierung der erfassten Tätigkeiten zweckmäßig.

Empfehlung

Wir empfehlen die Erfassung der Jahresarbeitsstunden neu zu strukturieren und an die Informationsbedürfnisse des Straßenbetriebes sowie der Stadt Rahden anzupassen.

Nach vorgenommener Neustrukturierung der Erfassung der Jahresarbeitsstunden wird sichtbar, in welchen Aufgabenbereichen der Bauhof in welchem Umfang tätig ist. Dadurch sind die Voraussetzungen für eine umfassende Aufgabenkritik gegeben.

Empfehlung

Wir empfehlen das Aufgabenspektrum des Bauhofes auf einzelne Kernkompetenzen zu konzentrieren. Hierzu gehört nach unserer Auffassung die Pflege und Unterhaltung der Grün- und Verkehrsflächen der Stadt Rahden sowie Aufgaben der unmittelbaren Gefahrenabwehr. Alle übrigen Aufgaben, insbesondere die der Gebäudeunterhaltung, sind aufgrund ihres hohen Spezialisierungsgrades, ihrer Kleinteiligkeit und ihres unregelmäßigen Auftretens erfahrungsgemäß für einen Bauhof kaum wirtschaftlich abzubilden

und deshalb zu hinterfragen.

Die Stadt Rahden sollte daher die Möglichkeit prüfen, weitere Leistungen an private Dritte zu vergeben oder durch die Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit weitere Aufgaben zu bündeln.

Zum Einsatz der Mitarbeiter ist anzumerken, dass diese aufgrund ihrer Ausbildung und vorhandener Fachkenntnisse zwar durchaus Aufgabenschwerpunkte haben, bei Bedarf aber flexibel eingesetzt werden.

Feststellung

Positiv ist festzustellen, dass sämtliche Bauhofmitarbeiter, auch die spezialisierten Kräfte (Maurer, Maler, Werkstattmitarbeiter) zur optimalen Auslastung flexibel in nahezu allen Tätigkeitsbereichen des Bauhofes eingesetzt werden.

Die Auftragsstruktur konnte im Rahmen der Prüfung nicht näher untersucht werden, weil die Auftragserteilung überwiegend mündlich erfolgt. Eine Differenzierung von Einzel- und Daueraufträgen ist daher nicht möglich.

Gleichwohl weisen wir darauf hin, dass ein hoher Anteil von Einzelaufträgen die Anforderungen in der Steuerung der Ressourcen und der Logistik vor Ort erhöht. In der Folge entstehen häufig unproduktive Fahr- und Rüstzeiten. Darüber hinaus führt die Abwicklung von Einzelaufträgen zu einem höheren Verwaltungsaufwand.

Empfehlung

Grundsätzlich sollte ein geringes und auf die Kernkompetenzen des Bauhofes beschränktes Einzelauftragsvolumen der anzustrebende Standard sein.

Produktivität

Die Produktivität bezeichnet das Verhältnis zwischen dem physischen Ergebnis (Mengengrößen wie Stück oder qm) und den beim Produktionsprozess eingesetzten Mitteln (Mengengrößen wie Arbeitsstunden, Betriebsstunden von Maschinen, Betriebsmittel- und Werkstoffeinheiten). Aussagekräftige Produktivitätskennzahlen im Bereich des Bauhofs können beispielsweise „Gemähtes Begleitgrün in km/Betriebsstunde Fahrzeug“ oder „Kontrollierte Strecke in km/Arbeitsstunde“ sein.

Eine hohe Produktivität bedeutet ein hohes Leistungsvermögen. In den Blick nehmen wir dabei in erster Linie den Produktionsfaktor Arbeit, wobei die eingesetzten Maschinen und Geräte ebenso wie der Fuhrpark nicht außer Acht gelassen werden. Wir unterscheiden dabei zwischen Brutto- und Nettoproduktivität.

Einen Vergleich von Produktivitätskennzahlen lassen die Datentransparenz und die geringe Datenbasis im kommunalen Raum bisher noch nicht zu. Insofern betrachten wir im Folgenden Indikatoren, die Hinweise auf die Leistungsfähigkeit des Bauhofes geben können.

Bei der Stadt Rahden werden sämtliche geleistete Arbeitsstunden als Produktivstunden erfasst. Eine generelle Unterteilung nach produktiven und unproduktiven Zeiten erfolgt dabei allerdings nicht. Zudem werden den Daten bisher keine Leistungsmengen regelmäßig gegenübergestellt, sodass die letzte Voraussetzung für die Berechnung von Produktivitätskennzahlen auch hier noch nicht gegeben ist.

Arbeitsproduktivität

Durchschnittliche Produktivstunden je Vollzeit-Stelle

Mit den Produktivstunden erfassen wir die Zeit, die nach Abzug von Wochenenden und Feiertagen, Urlaubs- und Krankentagen sowie Ausfallzeiten (z.B. Seminare zum Arbeitsschutz, Personalversammlungen) für die Arbeitsleistung der Mitarbeiter im manuellen Bereich insgesamt im Betrachtungszeitraum zur Verfügung stand.

Die Gesamtproduktivstunden des Bauhofes der Stadt Rahden und die durchschnittlichen Bruttoproduktivstunden je Vollzeit-Stelle sind nachfolgend tabellarisch aufgeführt:

Bruttoproduktivstunden je Vollzeit-Stelle 2009 bis 2011			
	2009	2010	2011
Gesamtproduktivstunden	22.542	22.333	22.140
Vollzeit-Stellen manueller Bereich	13,67	13,83	14,00
Durchschnittliche Produktivstunden je Vollzeit-Stelle	1.649	1.615	1.581

Die Prüfungsergebnisse in diesem Segment haben gezeigt, dass in den einzelnen Bauhöfen mit der individuellen Datensammlung ganz unterschiedlich umgegangen wird und auch unterschiedliche Einflussfaktoren bestehen. So ist in der Vielzahl der Fälle das Überstundenvolumen bedingt durch den Winterdienst sehr unterschiedlich ausgeprägt und auch der Umgang mit dem Abbau der Überstunden, verteilt über das Jahr, von Kommune zu Kommune unterschiedlich. Durch diese Individualität der Kommunen ist eine Vergleichbarkeit des durchschnittlichen Arbeitsvolumens nur bedingt aussagekräftig.

Nähert man sich rechnerisch dem theoretisch möglichen Arbeitsvolumen eines tariflich angestellten Mitarbeiters und zieht von der Summe der reinen Arbeitstage mit 7,8 Arbeitsstunden pro Tag einen Durchschnittswert für Krankheit, Urlaub und andere Abwesenheiten ab, so erhält man ein durchschnittlich mögliches Arbeitsvolumen von ca. 1.575 Stunden je Mitarbeiter (siehe KGST-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ – Stand 2011/2012).

Feststellung

Die Bruttoproduktivstunden je Vollzeit-Stelle im Bauhof der Stadt Rahden liegt mit einem Durchschnitt von 1.615 Stunden in den letzten drei Jahren auf einem guten Niveau.

Brutto-/Nettoproduktivität

Während bei der Bruttoproduktivität die Gesamtsumme der geleisteten Arbeitsstunden betrachtet wird, bleiben bei der Nettoproduktivität die unproduktiven Arbeitsstunden außen vor. Die Differenz zwischen der Bruttoproduktivität und der Nettoproduktivität zuzüglich der berechneten unproduktiven Zeiten stellt das Potenzial zur Produktivitätssteigerung

dar. Im Rahmen der Nettoproduktivität geht es also um eine Optimierung von Prozessen zur Verringerung ineffektiver Zeiten.

Um zu beurteilen, welcher Zeitanteil effektiv für die Leistungserbringung zur Verfügung steht (Nettoproduktivität), ist eine Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Leistungserbringung notwendig. Zu der indirekten Leistungserbringung zählen z.B. das Auf- und Abbauen der Baustelle, die Fahrzeiten zur Baustelle sowie das Be- und Entladen der Fahrzeuge. Diese Zeiten werden für den Bauhof der Stadt Rahden allerdings nicht gesondert erfasst.

Empfehlung

Wir empfehlen die Zeiten der indirekten Leistungserbringung detailliert zu erfassen. Werden diese Zeiten getrennt ausgewertet und Kennzahlen zur Nettoproduktivität gebildet, können auf der Grundlage der dadurch erzielten Datentransparenz Prozessoptimierungen und Maßnahmen zur Verringerung der ineffektiven Anteile vorgenommen werden.

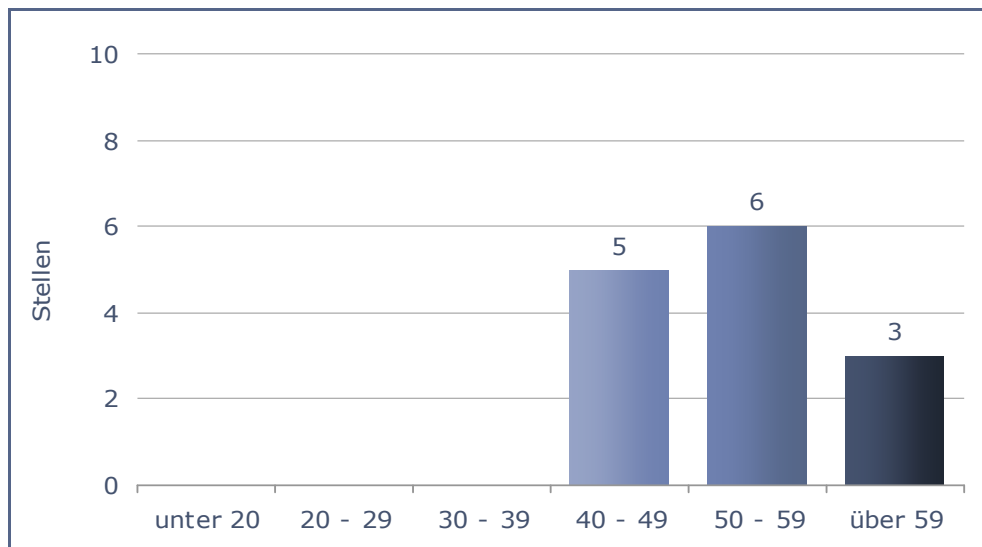
Nach unserem Eindruck bestehen für die Mitarbeiter des Bauhofes durchaus Möglichkeiten, das Verhältnis von produktiven und unproduktiven Arbeitszeiten zu optimieren. In den vorstehenden Berichtsteilen haben wir bereits auf unproduktive Arbeitszeiten im Zusammenhang mit nicht ausreichend flexibler Arbeitszeitgestaltung und dadurch nicht möglicher optimaler Nutzung produktiver Witterungsbedingungen hingewiesen und Handlungsempfehlungen gegeben.

Fluktuationsanalyse

Für die strategische Personalplanung ist die Analyse der Altersstruktur unabdingbar. Hierdurch können Erkenntnisse über das zukünftige Ausscheiden der Mitarbeiter gewonnen und daraus Entscheidungen über notwendige Neueinstellungen, die Übernahme von Auszubildenden oder auch erforderliche Qualifizierungsmaßnahmen abgeleitet werden.

Nachfolgende Grafik zeigt, dass sich über die altersbedingte Mitarbeiterfluktuation in absehbarer Zeit Veränderungen ergeben:

Altersstruktur der Mitarbeiter des Bauhofes der Stadt Rahden



Der größte Anteil der Bauhofmitarbeiter der Stadt Rahden entfällt auf die Altersklasse zwischen 50 und 59 Jahren. Die Altersverteilung ist insgesamt nicht homogen. Das Durchschnittsalter der Mitarbeiter liegt bei 49 Jahren. Jüngeres Personal unter 40 Jahren ist überhaupt nicht vorhanden.

Es ist angesichts der Altersstruktur im Bauhof angezeigt, ein langfristig ausgerichtetes Personalkonzept zu erstellen, das aufzeigt, wann Stellen mit welcher Qualifikation wiederbesetzt werden müssen. Die Erstellung des Personalkonzeptes sollte mit einer Aufgabenkritik verknüpft sein, die die Wirtschaftlichkeit und Qualität der zu erbringenden Leistungen berücksichtigt.

Gezielt sind die wirtschaftlich arbeitenden Aufgabenbereiche wiederzubesetzen. In anderen Tätigkeitsfeldern, in denen Fremdvergaben eine günstigere Alternative darstellen, könnten dagegen Stellen abgebaut werden, wobei ebenfalls der Umfang der vorhandenen Fahrzeuge, Maschinen und Geräte zu berücksichtigen ist. Auch an dieser Stelle sind Leistungspreise eine notwendige Voraussetzung für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit.

Maschinen und Fuhrpark

Die Ausstattung eines Bauhofes mit Maschinen und Fahrzeugen hat erheblichen Einfluss auf die Produktivität. Je moderner, sicherer und zeitsparender der Maschinen- und Fuhrpark ist, umso eher können hohe Leistungswerte erzielt werden.

Dabei muss der Umfang der Ausstattung dem Leistungskatalog angepasst sein. Einen modernen Fuhrpark zu betreiben, bedeutet nicht gleichzeitig, auch jegliche Art von Spezialfahrzeugen selbst vorzuhalten. Auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollte entschieden werden, für welche Anlagegüter sich die Anschaffung langfristig lohnt. Alternativ besteht die Möglichkeit, Fahrzeuge bzw. Geräte zu leihen, zu leasen oder Anschaffungen in Kooperation mit anderen Bauhöfen vorzunehmen. Ggf. kann auch die Fremdvergabe von Leistungen die wirtschaftlichste Lösung darstellen.

Auslastung der Fahrzeuge

Die Betriebseinsatzstunden und die Kilometerleistung von Fahrzeugen werden vom Bauhof nicht gezielt erfasst und ausgewertet. Auch die entstehenden Kosten (Abschreibungen, Wartungs- und Reparaturkosten, Kosten für Treib- und Schmierstoffe sowie Steuern und Versicherungen) werden nicht den einzelnen Fahrzeugen zugeordnet. Somit ist weder eine Angabe der Auslastung des Fuhrparks noch eine Kalkulation von Stundenverrechnungssätzen für den Fahrzeugeinsatz über realistisch kalkulierte Fahrzeugkosten möglich.

Gleichwohl lassen die Art und der Umfang der Fuhrparkausstattung des Bauhofes auf eine überwiegend hohe Auslastung schließen. Diese ist Voraussetzung, um Investitionen in den Fuhrpark oder auch in teure Maschinen wirtschaftlich abzubilden. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass Leistungen, die nur mit teuren Spezialfahrzeugen und -maschinen wirtschaftlich erbracht werden können, in der Regel an private Anbieter vergeben werden.

Empfehlung

Die Betriebseinsatzstunden und die Kilometerleistung von Fahrzeugen sollten vom Bauhof erfasst werden, um die tatsächliche Auslastung des Fuhrparks feststellen zu können.

Auf dieser Basis sollten nach Zuordnung der für das jeweilige Fahrzeug entstehenden Kosten Stundenverrechnungssätze oder Kilometerpauschalen für einzelne Fahrzeuge bzw. Fahrzeuggruppen ermittelt werden.

Investitionsquote

Mit der Investitionsquote stellen wir das Verhältnis von Werteverzehr einerseits und Investitionen andererseits dar. Dazu werden die Bruttoinvestitionen den Abschreibungen und Abgängen auf das Anlagevermögen gegenübergestellt.

Für den Bauhof der Stadt Rahden ergeben sich folgende Investitionsquoten:

Investitionsquoten			
Bezeichnung	2008	2009	2010
Investitionen Maschinen, technische Anlagen und Fahrzeuge in Euro	0	0	46.101
Investitionen Betriebs- und Geschäftsausstattung in Euro	11.177	10.548	0
Summe Investitionen in Euro	11.177	10.548	46.101
Abschreibungen und Abgänge Maschinen, technische Anlagen und Fahrzeuge in Euro	9.687	9.525	20.486
Abschreibungen und Abgänge Betriebs- und Geschäftsausstattung in Euro	6.392	5.601	4.639
Summe Abschreibungen in Euro	16.079	15.126	25.125
Investitionsquote in Prozent	70 %	70 %	183 %

In den Jahren 2008 und 2009 hat ein Werteverzehr gegenüber den getätigten Investitionen stattgefunden. Die Wertminderungen der Sachanlagen wurden nicht ersetzt. Bei der Betrachtung des Jahres 2010 ist hingegen ein Wertezuwachs zu verzeichnen. In diesem Jahr wurde für den

Fuhrpark ein John Deere Kommunalschlepper und ein gebrauchter Mercedes Sprinter Pritsche angeschafft.

Durch die verschiedenen in die Investitionsquote einfließenden Aspekte können sich durch einzelne wesentliche Sachverhalte (z.B. Anschaffung von Großgeräten) deutliche Schwankungen ergeben, wie auch die Betrachtung der Investitionsquote des Bauhofes des Straßenbetriebes Rahden im Jahr 2010 zeigt. Hier ist allerdings zu beachten, dass die Quote auch von der relativ geringen Summe der Abschreibungen beeinflusst wird.

Feststellung

Die geringen Abschreibungssummen sind ein Indiz für eine sparsame Ausstattung des Bauhofes mit Anlagevermögen. Dies ist insbesondere auf die vorhandenen Fahrzeugarten, den Kauf von gebrauchten Fahrzeugen sowie eine relativ lange Nutzungsdauer zurückzuführen.

Empfehlung

Da die Investitionsquote in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich ausfallen kann, empfehlen wir eine Langzeitbetrachtung (fünf bis zehn Jahre) der Investitionsquote vorzunehmen und dabei die Balance zwischen Werteverzehr einerseits und getätigten Investitionen andererseits darzustellen.

Anlagenabnutzungsgrad

Mit der Investitionsquote hängt eine weitere Kennzahl zur Beurteilung der Vermögenssituation zusammen - der Anlagenabnutzungsgrad. Der Anlagenabnutzungsgrad kann Hinweise darauf geben, inwieweit bereits ein Investitionsstau eingetreten ist und Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

Den Anlagenabnutzungsgrad ermitteln wir durch die Gegenüberstellung von festgelegter Gesamtnutzungsdauer zur Restnutzungsdauer. Aufgrund der Heterogenität des Anlagevermögens – bezogen auf die einzel-

nen Positionen als auch auf ihren Anschaffungszeitpunkt sowie die wertmäßige Verteilung - kann eine globale Betrachtung über das gesamte Anlagevermögen des Bauhofes hinweg bereits eine erste grobe Analyse sein. Wir beschränken uns deshalb auf die globale Betrachtung und die Vermögenspositionen, die in engem Zusammenhang mit den Aufgaben des Bauhofes stehen, exemplarisch dem Fuhrpark.

Da davon auszugehen ist, dass bereits abgeschriebene, aber aufgrund der Haushaltslage und/oder im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit noch genutzte Fahrzeuge bei gleich bleibendem Aufgabenspektrum überwiegend auch weiterhin benötigt werden, haben wir die in der Anlagenbuchhaltung erfassten abgeschriebenen Vermögensgegenstände mit einbezogen. Dies zeigt deutliche Auswirkungen beim Fuhrpark, weil bereits zahlreiche Fahrzeuge abgeschrieben sind.

Anlagenabnutzungsgrad		
Bezeichnung	2010	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Gesamtnutzungsdauer Fuhrpark in Jahren	10,8	90
durchschnittliche Restnutzungsdauer Fuhrpark in Jahren	1,1	

Anhand dieser sachgerechten Betrachtung und Einbeziehung der bereits abgeschriebenen Fahrzeuge ergibt sich für den Fuhrpark ein sehr hoher Anlagenabnutzungsgrad, der auf einen überdurchschnittlich alten Fuhrpark schließen lässt.

Soweit abgeschriebene Fahrzeuge auch in Zukunft für die Aufgabenerledigung zur Verfügung stehen müssen, beinhaltet die dargestellte Abnutzung durchaus Risiken im Hinblick auf erforderliche Investitionen, die die zukünftige Haushaltssituation außerplanmäßig belasten können.

Die Stadt Rahden bzw. der Straßenbetrieb Stadt Rahden haben in der Vergangenheit, wie ebenfalls bei anderen Bauhöfen festzustellen, zum Teil gebrauchte Fahrzeuge erworben. Diese Entscheidungen, verbunden mit einem erkennbar geringeren Kaufpreis gegenüber Neufahrzeugen, erfolgten auch im Hinblick auf den Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Eine deutliche Verjüngung des Fuhrparks ist hiermit jedoch nicht verbunden.

Des Weiteren ist zu beachten, dass mit sinkender durchschnittlicher Restnutzungsdauer bei identischer Gesamtnutzungsdauer auch der ausgewiesene Grad der Abnutzung steigt. Sofern keine Maßnahmen ergriffen werden, die zu einer Verlängerung der jeweiligen Nutzungsdauer führen, wird der jeweilige Vermögensgegenstand nicht mehr zur Aufgabenerfüllung des Bauhofes beitragen können und es stehen Ersatzbeschaffungen an.

Bei entsprechender Wartung der Fahrzeuge führt ein höherer Anlagenabnutzungsgrad nicht zwangsläufig zu steigenden Reparaturkosten oder Ausfallzeiten. Wichtig ist an dieser Stelle die Dokumentation des Aufwandes, speziell im Werkstattbereich, um eine genaue zeitliche Einordnung eines Fahrzeugwechsels vornehmen zu können.

Ausgehend von den zuvor genannten Aspekten, die grundsätzlich auch für die Maschinen und technischen Anlagen gelten, bedürfen die einzelnen Vermögenspositionen im Hinblick auf die Anlagenabnutzungsgrade einer speziellen Betrachtung.

Empfehlung

Wir empfehlen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen immer die Notwendigkeit von Investitionen bzw. Ersatzbeschaffungen zu prüfen und zu dokumentieren, um zu einer bedarfsgerechten Entscheidungsfindung zu gelangen.

Investitionen sollten vorrangig in den Aufgabenbereichen stattfinden, die die Kernkompetenzen des Bauhofes betreffen. Für Aufgabenbereiche, die mittelfristig zurück entwickelt werden sollen, sollten keine Investitionen getätigt werden.

Gesamtbetrachtung Bauhof

Die Gesamtbetrachtung führt die bereits beschriebenen, wesentlichen Einzelaspekte zusammen und zeigt eine ganzheitliche Bewertung des Bauhofes unter Berücksichtigung der vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten, der bereits erfolgten Optimierungen sowie der möglichen Handlungsempfehlungen.

KIWI-Bewertung „Bauhof“

Die zuvor betrachteten Teilaspekte zur Optimierung des Bauhofes führen wir abschließend in der KIWI-Bewertung zusammen.

Ist-Situation

- Der Bauhof der Stadt Rahden wurde aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Er wird seit dem 1. Januar 2007 im Sondervermögen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Straßenbetrieb Stadt Rahden“ geführt.
- Für den Bauhof wird seit der im Jahr 2009 vorgenommenen Zentralisierung nur noch ein Standort ohne weitere Nebenstellen im Stadtteil Rahden vorgehalten.
- Der Erfüllungsgrad „Optimierter Bauhof“ liegt bei 57 Prozent und bietet Optimierungsmöglichkeiten.
- Die Notwendigkeit einer differenzierteren Kostenrechnung wurde erkannt. Aktuell ist hier eine deutliche Verbesserung geplant, die zeitnah umgesetzt werden soll.
- Die Kostenstellen bilden nicht die Betriebszweige des Bauhofes, sondern die Produkte des Kernhaushalts und die Eigenbetriebe ab, für die der Bauhof Leistungen erbringt.
- Arbeitszeitunabhängige Leistungspreise können im Wege einer Kostenträgerrechnung nicht ermittelt werden, da eine solche noch nicht existiert.
- Alle Personalaufwendungen und betriebsbedingten Kosten einschließlich der kalkulatorischen Kosten werden mit den beschriebenen Einschränkungen verursachungsgerecht den Produkten des Kernhaushalts und den Eigenbetrieben zugeordnet oder gegenüber Dritten abgerechnet. Der Materialaufwand wird direkt dem Produkt, dem der Auftrag zuzurechnen ist, zugeordnet.
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden in Einzelfällen oder zu bestimmten Sachverhalten vorgenommen.
- Die Schriftform ist bei der Auftragserteilung überwiegend nicht gegeben. Die erbrachten Leistungen werden nicht nach den Aufträgen abgerechnet.

- Die Bruttoproduktivstunden je Vollzeit-Stelle liegen im Dreijahresmittelwert hoch. Steuerungsrelevante Kennzahlen zur Brutto- oder Nettoproduktivität werden aktuell jedoch nicht gebildet. Zur Berechnung der Nettoproduktivität fehlt die Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Leistungserbringung bei der Stundenerfassung.
- Es besteht Optimierungspotenzial hinsichtlich der unproduktiven Arbeitszeiten durch eine Flexibilisierung der Arbeitszeit.
- Das Aufgabenportfolio des Bauhofes kann aufgrund der Erfassungssystematik bei der Stundenaufzeichnung nicht exakt definiert werden. Hauptaufgabengebiete des Bauhofes sind aber die Straßenunterhaltung und die Grünpflege. Über den Umfang des Einsatzes in anderen Aufgabenbereichen, z.B. der Gebäudeunterhaltung, kann keine Aussage getroffen werden. Gleiches gilt hinsichtlich der Differenzierung von Einzel- und Daueraufträgen.
- Diverse Leistungen sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten an private Dritte vergeben.
- Der Anlagenabnutzungsgrad des Fuhrparks ist sehr hoch. Dies spiegelt sich in den niedrigen Abschreibungssummen wieder und ist insbesondere auf den Kauf von gebrauchten Fahrzeugen sowie eine relativ lange tatsächliche Nutzungsdauer zurückzuführen. Dies kann sparsam sein, birgt aber durchaus Risiken für die zukünftige Haushaltssituation.

Handlungsempfehlungen

- Die aufgebaute Kostenrechnung sollte zu einer nach Betriebszweigen des Bauhofes differenzierten Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickelt werden, die es ermöglicht, auf der Grundlage einer Kostenträgerrechnung arbeitszeitunabhängige Leistungspreise zu ermitteln. Zur Erfüllung dieser Anforderungen sollte die Technikunterstützung verbessert werden.
- Wirtschaftlichkeitsberechnungen sollten dokumentiert werden und den unterschiedlichen Entscheidungsträgern als Entscheidungshilfe zur Verfügung stehen.

- Wir empfehlen die Einführung flexibler Arbeitszeiten in Form von Jahresarbeitszeitkonten, um produktive Witterungsbedingungen optimal auszunutzen.
- Kennzahlen zur Produktivität, z.B. zu Fahr- und Rüstzeiten, sowie zur Nettoproduktivität sollten gebildet und ausgewertet werden mit dem Ziel, unproduktive Zeiten zu minimieren. Dafür sind die Zeiten der indirekten Leistungserbringung detailliert zu erfassen.
- Die bereits organisatorisch dem Bauhof zugeordneten Friedhofsmitarbeiter sollten in den Straßenbetrieb eingegliedert werden.
- Die Erfassung der Jahresarbeitsstunden sollte neu zu strukturiert und an die Informationsbedürfnisse des Straßenbetriebes sowie der Stadt Rahden angepasst werden.
- Wir empfehlen das Aufgabenspektrum des Bauhofes nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten kritisch zu hinterfragen und auf einzelne Kernkompetenzen zu konzentrieren.
- Definierte Standards, insbesondere im Bereich der Grünflächenpflege, sollten laufend überprüft und zur Steuerung der Aufwendungen benutzt werden.
- Die Balance zwischen Werteverzehr und Investitionen sollte zur Verbesserung der Datentransparenz in einer Langzeitbetrachtung der Investitionsquote dargestellt werden.
- Die Bemühungen zur interkommunalen Zusammenarbeit sollten weiter forciert werden.

KIWI Bewertung

In der Gesamtbetrachtung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsempfehlungen bewerten wir das Handlungsfeld „Bauhof“ mit dem Index 3.

Überörtliche Prüfung
der Stadt Rahden
Bauleistungen

GPA NRW

Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333

Inhaltsverzeichnis

Bauleistungen	1
Inhalte, Ziele und Methodik	1
Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesen	2
Gesamtbetrachtung Bauleistungen	12

Bauleistungen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Bauleistungen umfasst folgende Betrachtung

- Untersuchung der allgemeinen Maßnahmen zur Korruptionsprävention und der Organisation des Vergabewesens.

Bei diesem Prüffeld steht der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Mitarbeiter/-innen im Vordergrund. Unser Fragebogen zeigt anhand des Erfüllungsgrades das Erreichen optimaler Organisationsstrukturen auf.

Diese Prüfung wird auf der Grundlage eines einheitlichen Fragenkatalogs mit bestimmten Gewichtungen der einzelnen Antworten durchgeführt.

Das für die kleinen kreisangehörigen Kommunen anzustrebende Ziel ist die Beantwortung aller Fragen mit „ja“, also ein Erfüllungsgrad von 100 Prozent.

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens

Korruption ist sicherlich das Verbrechen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell den größten Schaden zufügt. Der Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit wirkt so nachhaltig, dass er auch durch Ahndung, Bestrafung und anschließende Verfahrensänderungen in den korruptierten Bereichen kaum wieder rückgängig gemacht werden kann. Der Vermeidung von Korruption ist auf alle Fälle Vorzug vor der Ahndung zu geben.

Da das Vergabewesen einer der korruptionsanfälligsten Bereiche ist, sollte hier eine möglichst genaue Regelung der Verfahrensabläufe erfolgen. Vor allem die strikte Trennung der Ausführung von der Vergabe der Lieferungen und Leistungen sowie die genaue Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG) stehen dabei im Fokus unserer Betrachtungen.

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog	j/n	Punktwert		Gewichtung
			ja	nein	
I.	Allgemeine Korruptionsprävention (Allgemeine Verwaltung)				
1	Gibt es eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention?	n	0	1,5	1,5
2	Werden Schulungen zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?	n	0	1,5	1,5
3	Werden Mitarbeitergespräche zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?	n	0	1,5	1,5
4	Gibt es interne Verhaltensregelungen für den Verdachtsfall?	j	1,5	0	1,5
5	Sind Tochterunternehmen und die Politik in die Korruptionsprävention einbezogen?	n	0	3,0	3,0
6	Wurde eine Schwachstellenanalyse betrieben?	n	0	3,0	3,0
7	Sind die Bediensteten über mögliche Schwachstellen befragt worden?	n	0	3,0	3,0
	Bestehen Regelungen für				
8	• die Annahme von Vergünstigungen?	n	0	1,5	1,5
9	• die Bedingungen von Sponsoring?	n	0	1,5	1,5
10	• die Anfrage an die Informationsstelle (§ 8 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
11	• die Anzeigepflicht für die Vergabe von Aufträgen und Vermögensveräußerungen (§ 16 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog	j/n	Punktwert		Gewichtung
			ja	nein	
12	• die Überwachung der Veröffentlichungspflicht (§ 17 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
13	• die Überwachung von Nebentätigkeiten (§ 18 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
Zwischensumme in Prozent:		31,3			
II. Organisation des Vergabewesens					
14	Ist eine zentrale Submissionsstelle vorhanden?	n	0	4,0	4,0
15	Ist eine zentrale Vergabestelle vorhanden bzw. sind die Vergaben zentral organisiert?	n	0	5,0	5,0
16	Gibt es eine Vergabedatenbank?	j	1,5	0	1,5
17	Wird eine Bieterdatenbank geführt und auch entsprechend gepflegt?	j	1,0	0	1,0
18	Ist eine Dienstanweisung/Vergabeordnung vorhanden?	j	1,0	0	1,0
19	Wenn ja, entsprechen deren Regelungen den rechtlichen Bestimmungen?	j	1,5	0	1,5
	Bestehen Regelungen bezüglich:				
20	• Informationspflicht des Auftraggebers gemäß § 19 Abs. 5 VOB/A?	n	0	1,5	1,5
21	• Festlegung/Änderung des Bieterkreises bei nicht-öffentlichen Verfahren?	j	1,5	0	1,5
22	• Auswahl der Bieter (nicht ausschließlich im Fachamt)?	n	0	1,5	1,5
23	• Zusammenstellung der Angebotsunterlagen und Versand an die Bieter (zentral)?	n	0	1,5	1,5
24	• Sammlung und Verwahrung der eingegangenen Angebote (zentral)?	n	0	1,0	1,0
25	• rechnerischer Prüfung der Angebote (außerhalb des Fachbereiches)?	n	0	1,5	1,5
26	• Erstellung der Preisspiegel (außerhalb des Fachbereiches)?	n	0	1,5	1,5
27	• Einhaltung des Vieraugenprinzips bei Vergabe von Aufträgen? (§ 20 KorruptionsbG)	j	3,0	0	3,0
28	• Beauftragung von Nachträgen?	j	1,5	0	1,5
29	• Informationspflicht des Auftraggebers gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A?	n	0	1,5	1,5
Zwischensumme in Prozent:		35,2			
Gesamtergebnis:					
Gewichtung JA		17,0			
Gewichtung NEIN		35,5			
Summe		52,5			
Ergebnis der Stadt Rahden (JA) in Prozent		32			

Der erreichte Erfüllungsgrad von 32 Prozent ergibt sich aus den Themenbereichen der allgemeinen Korruptionsprävention zu 31,3 Prozent und der Organisation des Vergabewesens zu 35,2 Prozent.

Die Werte zeigen in beiden Bereichen Verbesserungspotenziale, die nachfolgend genannt sind:

Analyse

Feststellung

In der Prüfung durch die GPA NRW im Jahr 2006 wurden Defizite im Bereich Korruptionsprävention und der Organisation Vergabe festgestellt, eine Umsetzung der entscheidenden Handlungsempfehlungen wie zum Beispiel Erstellung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention und Abwicklung der Vergaben über eine zentrale Vergabestelle konnte nicht festgestellt werden.

Zum Fragenkomplex I Allgemeine Korruptionsprävention

Zu Frage 1: „Gibt es eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention?“

Die Stadt Rahden hält derzeit keine "Dienstanweisung zur Korruptionsprävention" vor. Die Festlegungen des ab dem 1. März 2005 in Kraft getreten Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG) wurden mündlich und schriftlich an alle Mitarbeiter der Stadt Rahden weitergeleitet.

Die Anfragepflicht für die Vergabe von Aufträgen nach § 8 des Gesetzes zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung erfolgte stichprobenhaft positiv an mehreren Maßnahmen über 50.000 Euro Auftragssumme bei Vergaben von Bauleistungen. Eine Anwendung der Anzeigepflicht nach § 16 Korruptionsbekämpfungsgesetz wurde an acht Maßnahmen stichprobenhaft überprüft, es konnte die korrekte Anwendung festgestellt werden.

Die Überwachung der Veröffentlichungspflicht (§ 17 KorruptionsbG) und von Nebentätigkeiten (§ 18 KorruptionsbG) wurde durchgeführt.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Rahden die Anfragepflicht für die Vergabe von Aufträgen nach § 8 und Anzeigepflicht nach § 16 Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung in die noch zu erstellende Dienstanweisung „Korruptionsprävention“ einzubinden.

Zu Fragen 2 und 3: „Werden Schulungen und Mitarbeitergespräche zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?“

Es sollten regelmäßige Schulungen und Mitarbeitergespräche (jährlich) in den gefährdeten Bereichen zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt werden. Hierdurch kann seitens der Verwaltungsführung die Meinungsbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu diesem Thema aktiv beeinflusst werden.

Diese spezielle Fortbildung ist neben sonstigen verpflichtenden Qualifizierungsmaßnahmen der Personalentwicklung ein gleichrangiges Instrument der Korruptionsprävention. Sie muss zum Ziel haben, korrupte Verhaltensweisen (auch wenn sie bisher nicht bewusst als solche erkannt wurden) zu vermeiden oder zu korrigieren.

Empfehlung

Schulungen und Mitarbeitergespräche zur Korruptionsprävention sollten verbindlich für alle Mitarbeiter eingeführt werden.

Zu Fragen 6 und 7: „Schwachstellenanalyse betrieben / Bedienstete über mögliche Schwachstellen befragt?“

Eine Schwachstellenanalyse, die über das Aufzeigen korruptionsanfälliger Bereiche der einzelnen Leistungseinheiten und die Dokumentation der installierten Kontrollmechanismen hinausgeht, sollte vorliegen. Die Bediensteten sollten an der Erstellung einer erweiterten Analyse durch eine Befragung mit der Möglichkeit zur Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur Korruptionsprävention beteiligt werden.

So werden einerseits die entsprechenden Erkenntnisse allen Betroffenen frühzeitig zugänglich gemacht, andererseits wird verhindert, dass ihnen das Gefühl vermittelt wird, die Schwachstellenanalyse erzeuge einen pauschalen Korruptionsverdacht gegen sie. Auf diese Weise kann die allgemeine Akzeptanz erhöht bzw. erreicht werden.

Die Schwachstellenanalyse sollte u. a. folgende Module enthalten:

- Potenzial: In welchen Bereichen wird wie viel Geld ausgegeben?
- Risiko: Mit welchem Aufwand kann eine Manipulation zu Lasten der Stadt durchgeführt werden?
- Beteiligung Dritter: Profitieren Dritte von der dienstlichen oder politischen Entscheidung dieses Bereichs?
- Entscheidungsbefugnis: Wie viele Mitarbeiter wirken bei einer Entscheidung mit? Wird das Vieraugenprinzip eingehalten?

Empfehlung

Die Stadt Rahden hat ihr individuelles Korruptionspotenzial und -risiko noch nicht analysiert. Wir empfehlen die Durchführung einer Schwachstellenanalyse.

Zu Fragen 8 und 9: „Bestehen Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen und Sponsoring?“

Vergünstigungen und Sponsoring erfolgen prinzipiell nicht uneigennützig. Die materielle Unterstützung eines Projektes dient dem Vorteil sowohl des Sponsors als auch der Verwaltung (durch Leistung und Gegenleistung). Sponsoring findet häufig statt, indem Anzeigen geschaltet und Plakateindrücke vorgenommen werden oder Nennungen in Prospekten oder Programmheften usw. gegen Entgelt erfolgen. Daneben gibt es aber auch Fälle von Sponsoring, die kritisch zu sehen sind, wie z. B. die Finanzierung von Feiern, Betriebsausflügen oder ähnlichen Maßnahmen. Gerade im öffentlichen Dienst sind solche Grauzonen unbedingt zu vermeiden.

Vergünstigungen und Sponsoring sollten transparent sein und Korruptionsmöglichkeiten müssen frühzeitig erkannt werden. Die gegenseitigen Vorteile und Leistungen sollten in jedem entsprechenden Fall aktenkundig gemacht und ggf. ein Sponsoringvertrag abgeschlossen werden.

Empfehlung

Der Stadt Rahden wird empfohlen Leitlinien für Sponsoringverträge zu erstellen und künftig mit jedem Sponsor einen Vertrag abzuschließen. Informationen befinden sich im Muster für die Erstellung einer Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter welches durch die GPA im Rahmen der Prüfung übergeben wurde.

Zu Frage 11: „Bestehen Regelungen für die Anzeigepflicht für die Vergabe von Aufträgen und Vermögensveräußerungen?“

Gemäß § 16 KorruptionsbG sind Vergaben und Vermögensveräußerungen mit einem Wert über 200.000 Euro der zuständigen Prüfeinrichtung (GPA NRW) anzuzeigen. Dies wurde durch die Stadt Rahden umgesetzt.

Die Stadt Rahden hat sicherzustellen, dass sie Ihrer Anzeigepflicht gerecht wird. Es sollten Regelungen, z. B. in der Vergabeordnung getroffen werden.

Zum Fragenkomplex II Organisation des Vergabewesens

Zu Frage 14-15: „Ist eine zentrale Vergabestelle vorhanden bzw. sind die Vergaben zentral organisiert?“

Die Durchführung der Vergaben im VOB-, VOL- und VOF- Bereich wurden in der Stadt Rahden noch nicht in einer zentralen Submissionsstelle beziehungsweise Vergabestelle zusammengeführt.

Die Installierung einer unabhängigen zentralen Vergabestelle bzw. die zentrale Durchführung der Vergaben, aus Gründen der Korruptionsprävention und der Bündelung von Expertenwissen in derart komplexen Verfahren sowie zur Vereinheitlichung von Vergabeverfahren, wird dringend empfohlen.

Das Aufgabenspektrum einer zentralen Vergabestelle sollte im Wesentlichen folgende Bereiche umfassen:

Auswahl des Vergabeverfahrens bzw. Zustimmung zum vorgeschlagenen Vergabeverfahren,

- Einflussnahme auf die Bieterauswahl bei nicht öffentlichen Vergabeverfahren bzw. Abänderung der Bieterlisten,
- Zentrale Zusammenstellung und Versand der Bieterunterlagen (auch bei extern erstellten Ausschreibungsunterlagen) einschließlich der kostenmäßigen Abwicklung,
- Sammlung und Verwahrung der Angebote unter Verschluss,
- Zentrale Durchführung der Submissionen einschließlich Kennzeichnung (Perforierung) und erster Plausibilitätskontrolle,
- Formelle und rechnerische Prüfung sowie Erstellung der Preispiegel,
- Erstellung eines Vergabevorschlags,
- Fertigung des Auftragsschreibens,
- Durchführung der Anfrage gemäß § 8 KorruptionsbG,
- Durchführung der Anzeige gemäß § 16 KorruptionsbG,
- Führung und Auswertung einer Vergabedatenbank und Einrichtung sowie ständige Pflege einer Bieterdatenbank.

Die Zuordnung und zugleich Wahrnehmung vergaberelevanter Tätigkeiten innerhalb der ausschreibenden Fachabteilungen entspricht nicht dem anzustrebenden Standard.

Empfehlung

Der Stadt Rahden wird empfohlen alle Vergaben in einer zentralen Vergabestelle durchzuführen. Unter Berücksichtigung der geringen Anzahl der Vergaben der Stadt Rahden empfehlen wir im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eine interkommunale Kooperation in Erwägung zu ziehen.

Zu Fragen 16: „Gibt es eine Vergabedatenbank

Mit der Installation eines EDV-unterstützten Kontrollwesens wird eine Dokumentationspflicht verwaltungsweit und -einheitlich für die Vergabe von Leistungen aller Art eingeführt. Ziel der Dokumentation ist es, Auffälligkeiten aufzudecken, wie z. B. Splitten von Aufträgen, Ausnutzung von Zeichnungsbefugnissen, Häufigkeit freihändiger Vergaben, wiederholte Vergabe an bestimmte Auftragnehmer sowie enge Verbindungen zu bestimmten Auftraggebern.

Für die Dokumentation aller Vergaben sollten die Auftragsdaten, z. B. Projekt, Datum, Auftragnehmer, Vergabeart, Auftrags- sowie Ist-Wert, und für die Angaben zur Auftragsabwicklung, z. B. Sachbearbeiter, Beteiligung der Vergabekommission sowie Zahlungen, erfasst werden.

Zu Frage 18: „Ist eine Dienstanweisung / Vergabeordnung vorhanden?“

Die Stadt Rahden hält derzeit eine Vergabeordnung zur Regelung des Beschaffungs- und Vergabewesens gültig seit dem 01.12.2005 vor.

Eine Ergänzung zur Vergabeordnung mit Bezugnahme auf den Rd. Erl. des Innenministeriums vom 03.02.2009 zur Vereinfachung des Vergabeverfahrens liegt mit der Bekanntmachung vom 21.03.2011 und einer Laufzeit bis zum 31.12.2011 vor.

Zu Frage 20: „Bestehen Regelungen bezüglich der Informationspflicht des Auftraggebers gemäß § 19 Abs. 5 VOB/A?“

Die Auftraggeber informieren fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen oder in ihren Beschafferprofilen über beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 VOB/A ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer und Freihändige Vergaben ab 15.000 Euro ohne Umsatzsteuer. Diese Informationen müssen festgelegte Angaben enthalten.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Rahden den § 3 Abs. 3 Nr. 1 VOB/A anzuwenden.

Zu Fragen 21 und 22: „Festlegung des Bieterkreises bei nicht-öffentlichen Verfahren? Auswahl der Bieter nicht ausschließlich durch den Fachbereich?“

Die Festlegung des Bieterkreises bei den nicht-öffentlichen Verfahren sollte nicht ausschließlich durch die jeweilige Fachabteilung bzw. durch externe Architektur- bzw. Ingenieurbüros erfolgen. Eine Änderung/Erweiterung des Bieterkreises kann durch die Amtsleitung der Stadt Rahden erfolgen.

Die mit der Planung und Ausführung befassten Mitarbeiter sollten keine Kenntnis von der endgültigen Fassung der Bieterlisten haben.

Zu Frage 29: „Bestehen Regelungen bezüglich der Informationspflicht des Auftraggebers gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A?“

Nach Zuschlagserteilung hat der Auftraggeber auf geeignete Weise, z. B. auf Internetportalen oder in Beschafferprofilen zu informieren, wenn

- bei Beschränkten Ausschreibungen ohne Teilnahmewettbewerb der Auftragswert 25.000 Euro ohne Umsatzsteuer und
- bei Freihändigen Vergaben der Auftragswert 15.000 Euro ohne Umsatzsteuer übersteigt.

Diese Informationen werden sechs Monate lang vorgehalten und müssen festgelegte Angaben (siehe Prüfbereich Funktionsprüfung des Vergabewesens) enthalten.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Rahden gemäß § 20 Abs. 3 VOB/A eine Veröffentlichung durchzuführen.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Stadt Rahden erreicht einem Erfüllungsgrad von 32 Prozent bei der allgemeinen Korruptionsprävention und Organisation der Vergabe. Dieses Ergebnis zeigt erneut Handlungsbedarf. Bereits bei der Prüfung im Jahr 2006 durch die GPA NRW wurden Defizite im Bereich Korruptionsprävention und der Organisation Vergabe festgestellt, eine Umsetzung der Handlungsempfehlungen konnte nicht festgestellt werden.
- Die Stadt Rahden hält eine Vergabeordnung zur Regelung des Beschaffungs- und Vergabewesens mit Stand vom 01.12.2005 vor. Eine Ergänzung der Vergabeordnung mit Stand vom 21.03.2011 liegt vor.
- Eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention liegt nicht vor.
- Die Submissionen im Bereich VOB, VOL und VOF werden in der Stadt Rahden nicht in einer Vergabestelle zentral vorgehalten, sondern jeweils in den verschiedenen Ämtern, Die Durchführung der Submissionen erfolgt nicht durch Personen die mit der Vergabe der Leistung betraut sind.

Handlungsempfehlungen

- Der Stadt Rahden wird die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle empfohlen. Bei der geringen Anzahl von Vergaben der Stadt Rahden empfehlen wir unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit eine interkommunale Kooperation in Erwägung zu ziehen.
- Wir empfehlen der Stadt Rahden eine Dienstanweisung Korruptionsprävention aufzustellen mit Bezug auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz.

Gesamtbetrachtung Bauleistungen

Zusammenfassung der Erkenntnisse und Ergebnisse

- Im Prüffeld „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens“ erreichte die Stadt Rahden einen Erfüllungsgrad von 32 Prozent.
- Wir empfehlen der Stadt Rahden eine Vergabeordnung aufzustellen mit Bezug auf die aktuelle VOB und das Korruptionsbekämpfungsgesetz.
- Die Durchführung der Vergabeleistungen an eine zentrale Vergabestelle für die Bereiche VOB, VOL und VOF wird empfohlen.
- Die Stadt Rahden sollte ihrer Informationspflicht gemäß § 19 Abs. 5 VOB/A und § 20 Abs. 3 VOB/A bei Beschränkter Ausschreibung ab 25.000 Euro nachkommen.