

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Bergneustadt im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|----|
| → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergneustadt | 3 |
| Managementübersicht | 3 |
| Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) | 5 |
| → Ausgangslage der Stadt Bergneustadt | 7 |
| Strukturelle Situation | 7 |
| → Überörtliche Prüfung | 10 |
| Grundlagen | 10 |
| Prüfungsbericht | 10 |
| → Prüfungsmethodik | 12 |
| Kennzahlenvergleich | 12 |
| Strukturen | 12 |
| Benchmarking | 13 |
| Konsolidierungsmöglichkeiten | 13 |
| gpa-Kennzahlenset | 13 |
| → Prüfungsablauf | 14 |

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bergneustadt

Managementübersicht

Mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2017 waren die Jahresergebnisse der Stadt Bergneustadt seit 2008 negativ. Im Jahr 2017 wurde mit einem Überschuss von 6,6 Mio. Euro das bisher beste Ergebnis erzielt. Dem gegenüber steht das Jahr 2014 mit einem Defizit von 12,4 Mio. Euro. Der Grund für die große Schwankungsbreite liegt insbesondere in der Bildung bzw. Auflösung von Rückstellungen, die sich aufgrund von Zinssicherungsgeschäften ergeben haben. Das strukturelle Ergebnis 2017 zeigt einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf. In diesem Ergebnis sind neben Sondereffekten auch Schwankungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Kreisumlage bereinigt. Es fällt mit einem Defizit von 1,7 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das Jahresergebnis 2017, das wesentlich von Sondereffekten begünstigt war.

Bereits 2013 hat die Stadt Bergneustadt ihr Eigenkapital aufgebraucht und ist seitdem bilanziell überschuldet. Bergneustadt nimmt daher am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil und erhält in diesem Rahmen bis einschließlich 2020 Konsolidierungshilfen von insgesamt 13,0 Mio. Euro. Die Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans 2018 bis 2021 wurde von der Bezirksregierung Köln genehmigt.

Ab 2018 plant die Stadt Bergneustadt einen ausgeglichenen Haushalt. Ab 2020 würde der Haushaltsausgleich bereits ohne Konsolidierungshilfen gelingen. Die Gründe für die erwartete Verbesserung liegen insbesondere im deutlichen Anstieg der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen. Dem gegenüber steht neben dem Wegfall der Konsolidierungshilfen ein starker Anstieg der Kreisumlagen. Diese Positionen sind abhängig von externen Faktoren. Hierdurch besteht generell ein allgemeines Risiko. Zusätzliche Risiken, z. B. aufgrund zu optimistischer Annahmen, sieht die gpaNRW nicht.

Aus der Analyse der Vermögens-, Finanz-, Schulden- und Ertragslage ergeben sich Risiken insbesondere bei den Verbindlichkeiten. Die Stadt Bergneustadt bilanziert neben Investitionskrediten noch hohe Liquiditätskredite und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen. Insgesamt belaufen sich die Verbindlichkeiten auf 95,5 Mio. Euro und – nach Einbeziehung der Rückstellungen – die Schulden auf 115,0 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten sind seit der Eröffnungsbilanz um 44,8 Mio. Euro angestiegen und stellen in Relation zu den Einwohnern unter den bisher geprüften Kommunen den Maximalwert im Jahr 2017 dar. Neben einem hohen Kapitaldienst ziehen die Verbindlichkeiten auch ein großes Zinsänderungsrisiko nach sich.

Beim Sachanlagevermögen hat im Betrachtungszeitraum von 2010 bis 2017 ein starker Werteverzehr stattgefunden. Alleine bei den Gebäuden reduzierte sich die Bilanzsumme um 11,7 Mio. Euro. Die durchschnittliche Investitionsquote liegt trotz großer Investitionen in die Schulgebäude im Jahr 2010 nur bei 69 Prozent. Bei den Schulen ist der Werteverzehr am größten. Hier sind allerdings aufgrund der durchgeführten Sanierungsmaßnahmen keine Risiken erkennbar. Hohe Anlagenabnutzungsgrade sind auch bei den Kindergärten bzw. Kindertagesstätten sowie den Feuerwehrhäusern zu verzeichnen. Die hohen Anlagenabnutzungsgrade können bedeuten, dass die Stadt sich zukünftig auf notwendige Reinvestitionen einstellen muss.

Das Straßen- und Wegevermögen hat die gpaNRW im Prüfgebiet Verkehrsflächen differenziert untersucht. Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen zeigt im Jahr 2016 mit 51 Prozent (2017: 54 Prozent) eine noch fast ausgewogene Altersstruktur. Über den aktuellen Zustand der Verkehrsflächen liegen jedoch keine Erkenntnisse vor. Die hierfür erforderliche und gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur nach § 28 GemHVO sollte kurzfristig nachgeholt werden.

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im Schnitt der Jahre 2013 bis 2016 bei 0,66 Euro je m². Dies liegt deutlich unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV). Auffällig ist der hohe Anteil der durch den Bauhof erbrachten Eigenleistungen an diesen Unterhaltungsaufwendungen. Reinvestitionen wurden in den vergangenen Jahren nicht im erforderlichen Umfang vorgenommen. Die Stadt Bergneustadt ist damit bereits Risiken für die Bilanz und den Erhalt der Verkehrsflächen eingegangen. Zum Erhalt des bilanziellen Vermögens wären Investitionen von ca. zwei Millionen Euro jährlich erforderlich. Ein Ausbauprogramm ist in Bergneustadt nicht vorhanden.

Die weitgehende und zeitnahe Refinanzierung der Investitionsauszahlungen im Straßenbau ermöglicht die Stadt durch hohe Erschließungsbeitrags- und Straßenausbaubeitragssätze. Hier bestehen nur noch geringe Potenziale. Bei den betrachteten Gebührenhaushalten Abwasser, Straßenreinigung und Bestattungswesen bestehen hingegen Potenziale. Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bergneustadt, die Abschreibungen nach dem Wiederbeschaffungszeitwert zu berechnen. Damit können künftige Preissteigerungen bei Reinvestitionen kompensiert werden.

Im Prüfgebiet Schulen hat die gpaNRW die Offenen Ganztagschulen (OGS) auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hin untersucht. Hierzu hat sie zunächst den Ressourceneinsatz für den Offenen Ganztags inklusiv Gebäudeaufwand und anteiligen Verwaltungskosten betrachtet. Mit 428 Euro zählt die Stadt Bergneustadt zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Fehlbeträgen je Schüler. Hierbei profitiert die Stadt von den Zuwendungen des Oberbergischen Kreises. Diese kompensieren die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Schüler. Diese werden überwiegend durch die hohen Transferleistungen an den Betreuungsverein geprägt, der aber die personellen, räumlichen und sachlichen Standards des Kreises einhalten muss. Hinzu kommt, dass die OGS die bereitgestellten Flächen ausschließlich alleine nutzt. Im Vergleich zur Mehrfachnutzung von Räumen entstehen Mehraufwendungen, die sich ungünstig auf den Fehlbetrag auswirken.

Die Elternbeitragsquote ist überdurchschnittlich hoch. Das liegt hauptsächlich daran, dass die Stadt Bergneustadt vergleichsweise hohe Elternbeiträge je Schüler einnimmt. In Anbetracht der strukturellen Rahmenbedingungen mit hoher SGB II-Quote und vergleichsweise geringer Kaufkraft besteht hier kaum Verbesserungspotenzial.

Bei der Betrachtung der Schulsekretariate fallen hohe Personalaufwendungen je Schüler auf. Mit 110 Euro je Schüler gehört Bergneustadt 2016 zu den Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Schulsekretärinnen an den Grund- und weiterführenden Schulen deutlich weniger Schüler betreuen als die meisten Vergleichskommunen. Für eine differenziertere Analyse sollten hier Stellenbemessungsverfahren eingesetzt werden. Stellenbezogen sind die Personalaufwendungen allerdings vergleichsweise niedrig. Sie sind das Ergebnis überwiegenden Eingruppierung der Schulsekretariatsstellen in die Entgeltgruppe fünf.

Auch die Aufwendungen für die Schülerbeförderung fallen – bezogen nur auf beförderte Schüler – in Bergneustadt trotz der weitreichenden Nutzung des ÖPNV hoch aus. Das liegt hauptsächlich an der hohen Zahl einpendelnder Schüler aus den benachbarten Kommunen. Der Anteil beförderter Schüler ist aufgrund des kleinen Stadtgebiets und kurzer Schulwege deutlich unterdurchschnittlich, so dass sich die Stadt bei den Aufwendungen insgesamt günstig positioniert. Zusätzlich zum ÖPNV setzt die Stadt Bergneustadt einen Schülerspezialverkehr ein. Dadurch entstehen der Stadt zusätzliche Aufwendungen. Hier sollte die Stadt Bergneustadt die Vertragskonditionen prüfen und – auch unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten – den Schülerspezialverkehr neu ausschreiben.

Im Prüfgebiet Sport und Spielplätze untersucht die gpaNRW die Handlungsfelder Sport sowie Spiel- und Bolzplätze. Für die schulische Nutzung stehen in der Stadt Bergneustadt sieben Sporthallen zur Verfügung. In den darin enthaltenen neun Halleneinheiten nutzen 88 Schulklassen insgesamt 4.600 m² Sportnutzfläche. Der Vergleich zwischen dem rechnerischen Bedarf an Sporthalleneinheiten und dem aktuellen Bestand ergab eine überzählige Halleneinheit. Für die schulische Nutzung sind die Sporthallen damit nicht komplett ausgelastet. Über die Schülerentwicklung kann aktuell keine fundierte Aussage getroffen werden. Ein neuer Schulentwicklungsplan soll 2019 in Auftrag gegeben werden. Die Stadt Bergneustadt stellt den Vereinen zusätzlich noch die Sporthalle in Neuenothe zur Verfügung. Den Vereinen in Bergneustadt stehen damit mehr Hallenflächen zur Verfügung als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Übertragung der Sporthallen in Neuenothe an die nutzenden Vereine sollte in Erwägung gezogen werden. Gleiches gilt für die Einführung einer am Betriebsaufwand ausgerichteten Hallenbenutzungsgebühr.

In Bergneustadt sind drei Sportplätze für den Fußballsport vorhanden. Die Unterhaltung der Sportplätze ist komplett an die Fußballvereine übertragen. Es entstehen lediglich noch geringe Belastungen für den städtischen Haushalt durch Abschreibungen und Zuschüsse an die Vereine. Nur wenige Kommunen haben eine noch geringere Belastung als die Stadt Bergneustadt.

Die Stadt Bergneustadt stellt aktuell 13 Spielplätze und vier Bolzplätze zur Verfügung. Im interkommunalen Vergleich sind die Anzahl und die Fläche im Vergleichsjahr 2016 deutlich unterdurchschnittlich. Mit dem Bergpark Kaltenberg und dem Grünen Band hat sich die Situation seit 2016 jedoch deutlich geändert. Die Unterhaltung wie auch alle Kontrollen einschließlich der jährlichen Hauptuntersuchung erfolgen komplett durch den Bauhof. Der von der gpaNRW verwendete Benchmark für die Unterhaltungsaufwendungen wird außer im Vergleichsjahr 2016 immer überschritten. Die Belastung je Einwohner ist jedoch deutlich geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Steuerung könnte durch die Erfassung der Flächenstruktur optimiert werden. Auch die Leistungen des Bauhofes sollten künftig detailliert erfasst werden. Mit den dann vorliegenden Leistungskennzahlen kann ein sachgerechtes Controlling aufgebaut werden.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Die gpaNRW ermittelt und analysiert für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte bewerten wir im KIWI. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

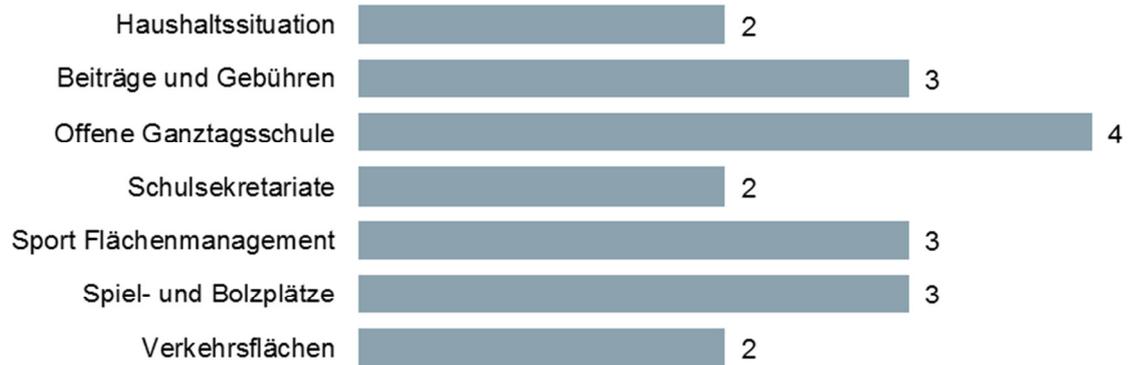
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die gpaNRW in den Teilberichten.

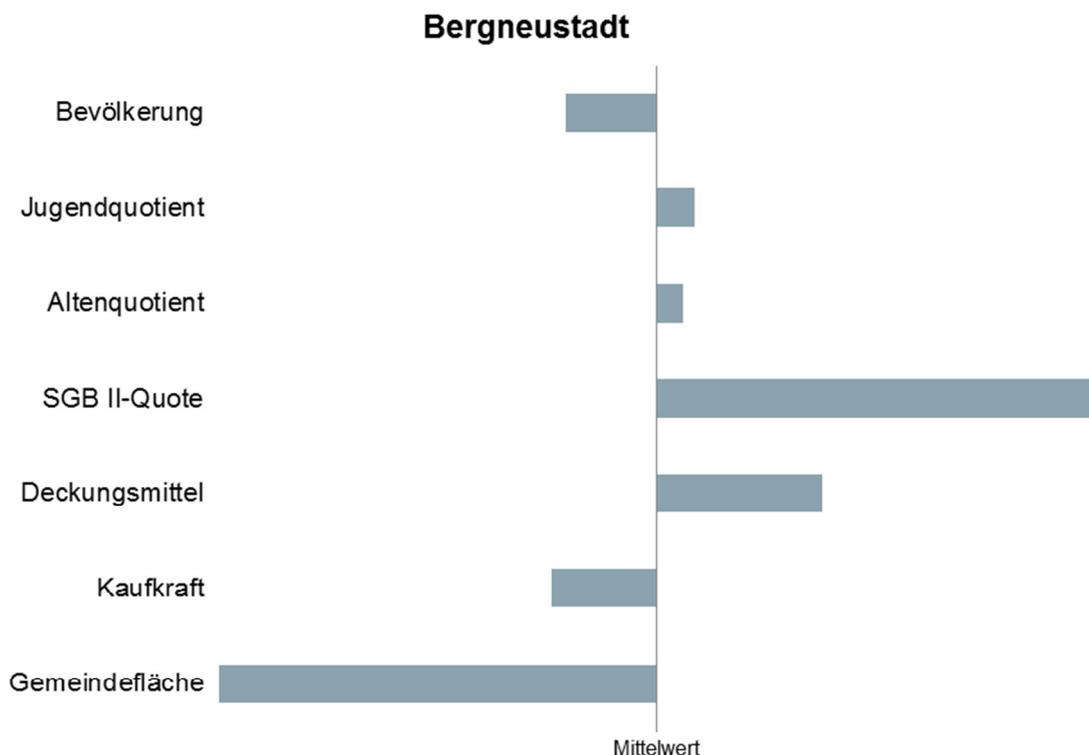
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Bergneustadt

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bergneustadt. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Neben den hier dargestellten allgemeinen Strukturmerkmalen haben wir am 04. Dezember 2018 im Gespräch mit dem Bürgermeister und dem Kämmerer auch individuelle Rahmenbedingungen diskutiert.

Die Stadt Bergneustadt hatte zum 31. Dezember 2017 in 22 Ortsteilen 18.876 Einwohner. Nach der Prognose von IT.NRW wird die Einwohnerzahl gegenüber dem 31. Dezember 2017 bis 2040 um rund zehn Prozent abnehmen. In den vergangenen Jahren allerdings stagnierte die Einwohnerzahl – entgegen der Prognosen – weitgehend. Signifikante Änderungen haben sich seit der im Zensus 2011 ermittelten Einwohnerzahl bis 2017 nicht ergeben. Nach der eigenen Einwohnerstatistik hat Bergneustadt rund 1.000 Einwohner mehr.

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Bergneustadt verfügt noch über rund 700 bis 800 Baulücken in Privateigentum, einige kleine sowie ein größeres Baugebiet. Somit sind Zuzugsflächen noch vorhanden, mit denen die Stadt die Entwicklung der Einwohnerzahl langfristig günstiger gestalten könnte. Als östlichste Kommune des Rheinlands liegt Bergneustadt allerdings nach eigenem Bekunden zu weit vom Ballungsraum Köln entfernt, um als Wohnort für Auspendler interessant zu sein.

Eine wesentliche Bedeutung wird daher der Entwicklung des ÖPNV beigemessen; hierbei wird davon ausgegangen, dass eine Fahrtzeit nach Köln von unter einer Stunde erreicht werden muss, um als Wohnort attraktiver zu werden. Über Maßnahmen im Rahmen der Regionale 2025 soll daher eine bessere ÖPNV-Anbindung forciert werden. Grundsätzlich ist eine gute Anbindung an das überregionale Straßennetz über die A4 und die A45 vorhanden. Auch dies ist ausschlaggebend dafür, dass Bergneustadt eine Tradition als klassischer Industriestandort hat.

Prägend waren hier vor allem zunächst die Textilindustrie und zuletzt Automobilzulieferer. Diese wesentlichen Branchen haben in den letzten Jahren allerdings einen teils deutlichen Abschwung erlebt. Damit gingen der Verlust zahlreicher Arbeitsplätze sowie rückläufige Steuererträge bei steigenden Sozialtransferaufwendungen für den Haushalt einher. Überwiegend ist der Gewerbestandort derzeit durch mittelständische Betriebe geprägt. Für die Einwohner bietet Bergneustadt neben Arbeitsplätzen vor Ort ein naturnahes Wohnen im Grünen. Attraktiv ist die Stadt durch das Vorhalten eines breiten Bildungsangebots mit allen wesentlichen Schulformen; dies hat allerdings auch entsprechende Haushaltsbelastungen zur Folge (siehe z. B. den Teilbericht Schulen).

Die Stadt Bergneustadt hat im Jahr 2017 mit 34,6 Prozent einen vergleichsweise hohen Jugendquotienten². Zugleich ist auch der Altenquotient³ mit 36,1 Prozent deutlich überdurchschnittlich. Dem entsprechend ist der erwerbsfähige Anteil an der Einwohnerzahl in Bergneustadt geringer als in vielen Kommunen. Durch die zahlreichen jungen Menschen besteht zurzeit weniger als in anderen Kommunen die Befürchtung, dass die vorgehaltene Infrastruktur durch die nachwachsende Generation weniger ausgelastet werden kann. Die Altersstruktur dürfte sich allerdings auch in Bergneustadt langfristig verändern und zu einem weiter steigenden Altenquotienten führen. Dies stellt Kommunen regelmäßig vor die Herausforderung, das eigene Leistungsangebot entsprechend anpassen zu müssen.

Innerhalb der Deckungsmittel (Steuererträge und Schlüsselzuweisungen) sind die Schlüsselzuweisungen zuletzt die wichtigste Ertragsquelle für die Stadt Bergneustadt gewesen. Die Kaufkraft je Einwohner wird durch den hohen Anteil der Bezieher staatlicher Transferleistungen belastet. Dies zeigt die hohe SGB II-Quote an. Hier zeigen sich heute die Auswirkungen des Verlusts zahlreicher Arbeitsplätze in der Vergangenheit. Betroffen sind in erster Linie die zahlreichen ausländischen Arbeitskräfte, die in den 1960er Jahren insbesondere aus Südeuropa nach Bergneustadt gekommen sind. Aktuell haben rund 40 Prozent der Bergneustädter Einwohner einen Migrationshintergrund. Zugleich besteht das noch vorhandene Arbeitsplatzangebot zu einem großen Teil im Niedriglohnssektor.

Die durch die Sozialstruktur bedingten Folgen sind nicht nur finanzieller Natur, sondern spiegeln sich auch in sozialen Spannungen in bestimmten Wohnlagen wie z. B. Hackenberg wieder. Hier

² Jugendquotient: unter 20-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

³ Altenquotient: ab 65-jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

hat die Stadt Bergneustadt im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzepts bereits wirksam gesteuert. Als weitere wesentliche und immer noch andauernde Herausforderung benennt die Stadt Bergneustadt die Integration der Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Herausforderung hat sich infolge des Zustroms Asylbegehrender seit 2015 noch verschärft.

Eine große Gemeindefläche kann ein Indiz für einen höheren Bedarf an Infrastrukturvermögen – insbesondere Gemeindestraßen und Kanalnetz – darstellen. Bei der Gemeindefläche liegt der Mittelwert bei rund 78 km². Die Stadt Bergneustadt mit knapp 38 km² ist damit keine sogenannte Flächengemeinde. Belastend wird sich allerdings die Topografie des Stadtgebietes aus. Sie schränkt die Entwicklungsmöglichkeiten von Wohn- und Gewerbegebieten ein, verteuert deren Erschließung und führt darüber auch zu höheren Schmutzwassergebühren.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2006 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Bergneustadt an die Fachbereiche weitergeleitet, die dazu Stellungnahmen erstellt haben. Auf dieser Grundlage wurde der Politik gegenüber berichtet. Als wesentlicher stellt die Stadt allerdings die Beratungsleistungen der gpaNRW heraus, die im Rahmen der Teilnahme am Stärkungspakt erbracht wurden.

Wesentliche umgesetzte Handlungsempfehlungen betreffen z. B. die Anhebungen der Realsteuer-Hebesätze sowie die beabsichtigte Stilllegung von Schulgebäuden. Letztere Maßnahme wurde infolge wieder steigender Schülerzahlen nicht umgesetzt. Weitere Handlungsempfehlungen waren hingegen politisch nicht umzusetzen. Diese betrafen z. B. die Einführung von Entgelten für die Sporthallennutzung oder die Schließung des Freibades.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die gpaNRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die gpaNRW die kleinen kreisangehörigen Kommunen miteinander

Der Prüfungsbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI⁴, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Bergneustadt stellen wir im Anhang zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

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

⁴ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In Stadt Bergneustadt hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

Unabhängig davon nimmt die Kommune zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts Stellung nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen haben wir in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und Maximum,
- den Mittelwert, also das arithmetische Mittel und
- drei Quartile.

Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte und Gemeinden wachsen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

Benchmarking

Die gpaNRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist eine vergleichende Analyse von Ergebnissen und Prozessen mit einem Bezugswert (Benchmark). Der Benchmark ist ein Wert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht wird. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Soweit die gpaNRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

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

Nicht jeden so ermittelten Betrag kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfungsbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfungsbericht auf der Grundlage der individuellen Situation der Kommunen aus.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellte monetäre Potenziale hinausgehen.

gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bergneustadt wurde von Juni bis Dezember 2018 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Bergneustadt überwiegend das Jahr 2016 zugrunde gelegt. Bei der Finanzprüfung konnte die gpaNRW auf die festgestellten Jahresabschlüsse 2010 bis 2017 zurückgreifen. Zukünftige Entwicklungen hat die gpaNRW auf Basis der Haushaltsplanung 2018 sowie der mittelfristigen Finanz- und Ergebnisplanung 2019 bis 2021 analysiert.

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

Geprüft haben:

| | |
|-----------------------|-------------------|
| Leitung der Prüfung | Frank Breidenbach |
| Finanzen | Benjamin Traut |
| Schulen | Thomas Riemann |
| Sport und Spielplätze | Bernd Hesselbach |
| Verkehrsflächen | Bernd Hesselbach |

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Am 15. Januar 2019 hat die gpaNRW den Verwaltungsvorstand sowie die Fachbereichsleitungen der Stadt Bergneustadt über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 15. Februar 2019

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Frank Breidenbach

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de