

Beratung · Prüfung · Service



## Überörtliche Prüfung der Gemeinde Ostbevern

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 Gemeinde Ostbevern	6
Informationen zum Prüfungsablauf	6
Ausgangslage der Gemeinde Ostbevern	7
Kommunalprofil	11
Managementübersicht	14
Wesentliche Ergebnisse	14

## 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.<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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 Gemeinde Ostbevern

### Informationen zum Prüfungsablauf

Wir haben die Prüfung in Ihrer Gemeinde von November 2011 bis Oktober 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 den interkommunalen Vergleich liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf dem Jahr 2011, im Bereich Finanzen auf dem Jahr 2010.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Heß
Finanzen	Thomas Hartmann
Personal	Britta Zimmermann
Gebäudewirtschaft	Frank Hanitzsch
Bauhof	Frank Hanitzsch

Wir haben das Prüfungsergebnis mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den betroffenen Organisationseinheiten sowie mit dem Bürgermeister und den Fachbereichsleitern erörtert.

## **Ausgangslage der Gemeinde Ostbevern**

### **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 2030<sup>2</sup>
- du. Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner 2006 - 2009<sup>3</sup>

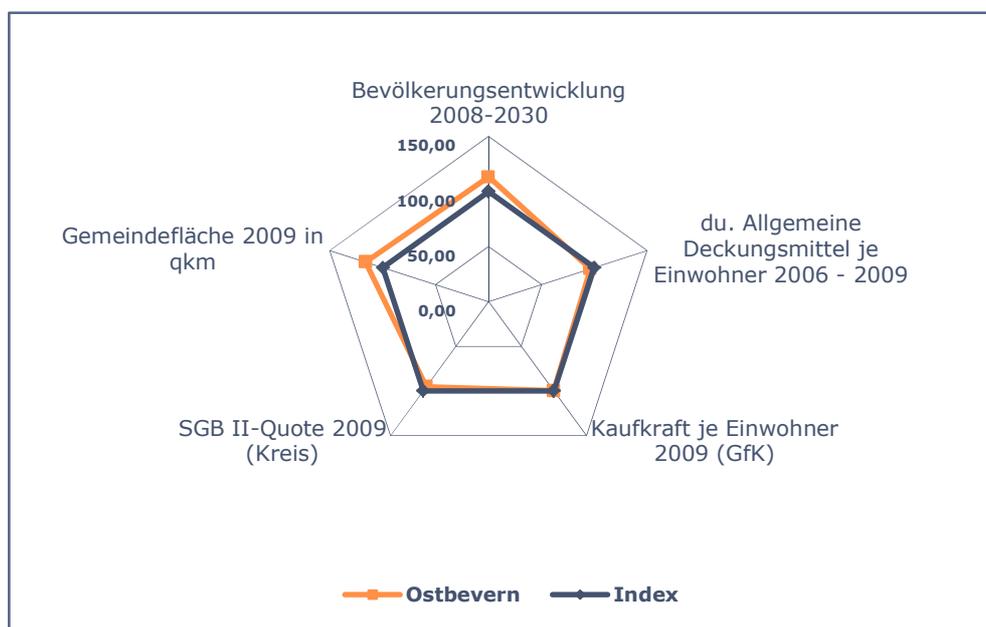
---

<sup>2</sup> Datenquelle: IT.NRW

<sup>3</sup> Datenquelle: IT.NRW

- Kaufkraft 2009<sup>4</sup>
- SGB II-Quote 2009 (Kreisebene)<sup>5</sup>
- Gemeindefläche 2009 in km<sup>2</sup><sup>6</sup>

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 Gemeinde Ostbevern im oberen Teil des Kommunalprofils abgebildet. Die Bevölkerungsentwicklung wird ohne weitere Indexierung dargestellt.



Die Gemeinde Ostbevern verzeichnet auf der Basis unserer Strukturmerkmale im Zeitraum bis 2030 einen überdurchschnittlichen Bevölkerungszuwachs im Vergleich zu den anderen kreisangehörigen Kommunen. Entgegen den statistischen Daten der Landesdatenbank NRW geht die Bertelsmann-Stiftung in ihrem Demographiebericht von einem Bevölkerungsrückgang bis 2030 aus. Aufgrund der leicht rückläufigen Zahlen in den letzten Jahren, überwiegend durch berufsbedingte Abwanderungen (u.a. Verlegung des Hauptwohnsitzes nach Münster aufgrund der in Münster eingeführten Zweitwohnungssteuer) rechnet die Gemeinde Ostbevern bis 2030 mit einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung.

<sup>4</sup> Datenquelle: GfK AG  
<sup>5</sup> Datenquelle: Bertelsmann-Stiftung  
<sup>6</sup> Datenquelle: IT.NRW

Die Strukturmerkmale weisen für die Gemeinde Ostbevern eine den ländlichen Raum tendenziell eher typische – leicht unterdurchschnittliche SGB II – Quote aus (im Kreisgebiet, Stand 2009) und verfügt grundsätzlich über leicht unterdurchschnittliche Deckungsmittel sowie eine durchschnittlich ausgeprägte Kaufkraft der Einwohner im Betrachtungsjahr (2009).

Die Gemeinde Ostbevern besteht im Kern lediglich aus zwei Ortsteilen (Ostbevern und Brock). Darüber hinaus gehört eine Vielzahl historisch gewachsener kleinerer Bauernschaften zu dem Gemeindegebiet. Diese Struktur des Gemeindegebietes nimmt insoweit auch Einfluss auf die kommunale Infrastruktur und wirkt sich vom Grundsatz her nachteilig wie in vielen der sog. Flächengemeinden aus. Die Gemeindefläche ist deutlich überdurchschnittlich ausgeprägt.

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.

Im Gespräch mit dem Bürgermeister und dem Kämmerer haben wir verschiedene Struktur- und Standortmerkmale diskutiert.

Die bereits bei den allgemeinen Strukturmerkmalen kurz skizzierte Infra- bzw. Siedlungsstruktur wird von der Kommune selbst als prägend angesehen. Im formulierten Leitbild der Gemeinde Ostbevern nimmt die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung demografischer, ökologischer und städtebaulicher Entwicklung einen hohen Stellenwert ein. Die Erschließung von Baugebieten in attraktiver Lage in der Vergangenheit sowie aktuell mit 150 Grundstücken hat zur weiteren Siedlungsentwicklung beigetragen bzw. trägt noch bei. Innerhalb von einem Jahr wurden bereits 30 Grundstücke des aktuellen Baugebietes veräußert.

Als familienfreundliche Gemeinde, hat die Gemeinde Ostbevern es in der Vergangenheit geschafft, dem demografischen Wandel insbesondere

durch den Zuzug und das Halten von jungen Familien im Gemeindegebiet entgegenzuwirken. Hierzu hat sie durch die Schaffung von ausreichenden Kindergartenplätzen in kirchlicher und freier Trägerschaft, die Bereitstellung einer adäquaten Schullandschaft (Grundschulen, Haupt- und Realschule (Verbundschule) und Gymnasium in kirchlicher Trägerschaft) sowie die Bereitstellung von attraktiven Kultur und Freizeiteinrichtungen (u.a. 2 Einfachturnhallen, Beverhalle, Fußballstadion, Kinderspielplätze, Kulturforum, KulturWerkstatt, Musikschule und sonstige Vereine) eine familienfreundliche Umgebung entsprechend des Leitbildes geschaffen. Dies führte dazu, dass sie in der Vergangenheit einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen konnte.

Seit 2008 ist die Bevölkerungsentwicklung leicht rückläufig. Nach einer durch die Gemeinde Ostbevern durchgeführten Befragung der Weggezogenen ist die rückläufige Bevölkerungsentwicklung überwiegend auf berufsbedingte Abwanderungen, insbesondere der Verlegung des Hauptwohnsitzes während des Studiums in die Stadt Münster, zurückzuführen. Hintergrund hierfür ist die Einführung der Zweitwohnungssteuer bei der Stadt Münster. Auch in Zukunft wird die Gemeinde Ostbevern nach eigener Einschätzung entgegen der durch die Landesdatenbank NRW prognostizierten Bevölkerungsentwicklung bis 2030 von der demografischen Entwicklung und dem einhergehenden Bevölkerungsrückgang betroffen sein. Eine Kompensation wird durch Zuzüge und Geburten nicht mehr möglich sein. Dies entspricht den Prognosen des Demographieberichtes der Bertelsmann- Stiftung für die Gemeinde Ostbevern.

Die gute wirtschaftliche Situation bis 2009 hat sich mit Einbruch der Gewerbesteuer im Jahr 2010 von vier Millionen Euro auf 2,5 Millionen Euro verschlechtert. Trotz der Erschließung neuer Gewerbeflächen konnte die Gemeinde diese Entwicklung nicht vermeiden. Die Gewerbesteuererinnahmen wurden bis zum Einbruch der Gewerbesteuer durch einige wenige große Betriebe geprägt. Insbesondere Umstrukturierungen, Ausnutzung steuerrechtlicher Vorschriften und die Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Situation haben zu dem Einbruch bei der Gewerbesteuer geführt.

Die Situation im Einzelhandel stellt sich nach Einschätzung der Gemeinde Ostbevern als eher schwierig dar. Die Attraktivität des Angebotes erscheint insoweit durchaus verbesserungswürdig, als die Kaufkraftbindung schwer fällt und eben diese schwerpunktmäßig in das Umland (bspw. Warendorf, Münster, Osnabrück) abwandert. Dies macht sich auch durch Leerstände insbesondere im Zentrum des Ortsteiles Ostbevern bemerkbar. Durch ein integriertes Handlungskonzept strebt die

Gemeinde Ostbevern die Stärkung des Einzelhandels durch Attraktivitätssteigerung insbesondere im Zentrum des Ortsteiles Ostbevern an. Hierzu wurden durch die Gemeinde Ostbevern einige Objekte zum Zwecke der Weiterveräußerung erworben.

## **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.

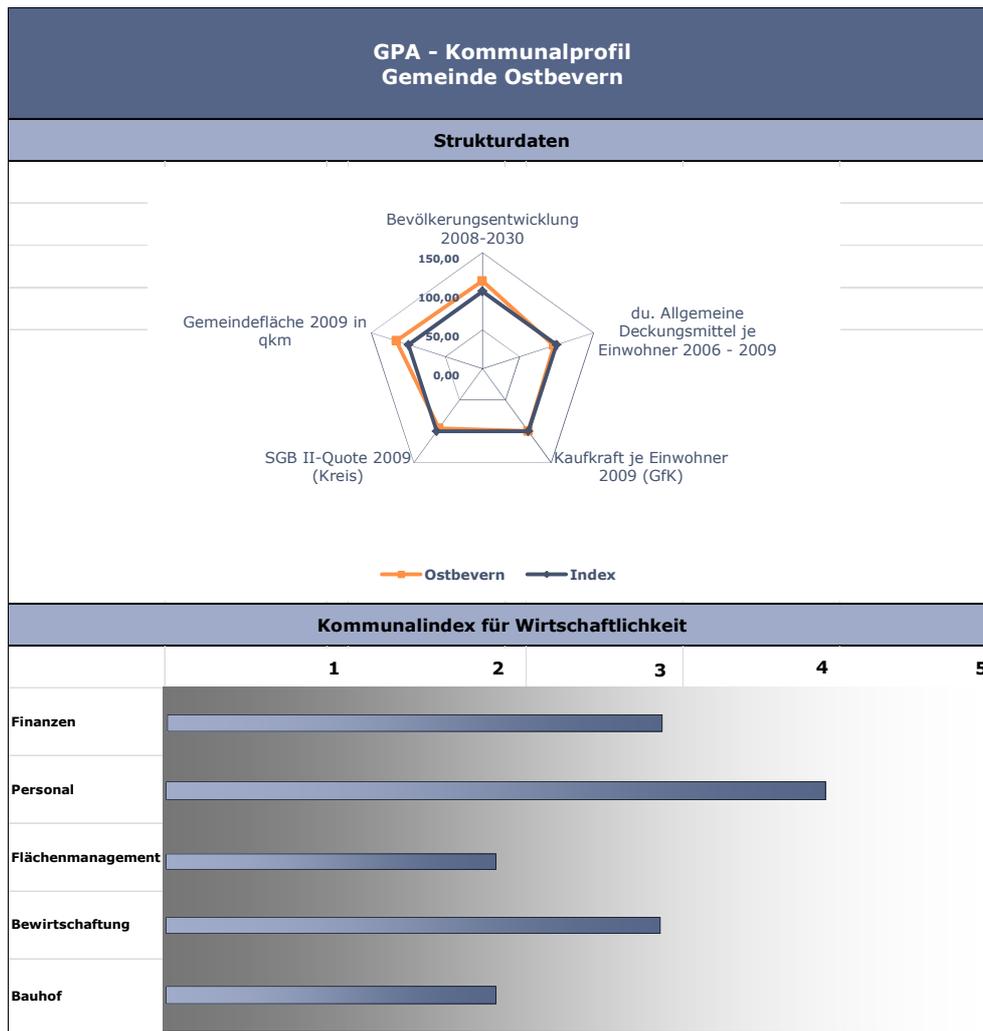
Der untere Teil zeigt das Ergebnis des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI). Bei der hier abgebildeten Bewertung der einzelnen Aufgabenfelder steht nicht eine zentrale Kennzahl im Vordergrund, sondern das durch Analyse gestützte Ergebnis der Aufgabenwahrnehmung insgesamt: In den Teilberichten 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.

<b>KIWI-Merkmale</b>	
<b>Bedeutung</b>	<b>Index</b>
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

#### Finanzen

Die Gemeinde Ostbevern hat das Rechnungswesen zum 01.01.2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Nachdem in den Jahren 2007 und 2008 Überschüsse erzielt werden konnten, schlossen die Folgejahre mit Fehlbeträgen ab. Das Jahr 2009 weist einen Fehlbetrag von rund 814 Tausend Euro aus. Die negative Ergebnisentwicklung verstärkte sich zum Jahr 2010 mit einem Fehlbetrag von rund 3,3 Mio. Euro erheblich. Zurückzuführen ist dies im Wesentlichen auf geringere allgemeine Deckungsmittel in Form von Gewerbesteuererträgen und Schlüsselzuweisungen. Während in 2009 der Haushaltsausgleich durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage noch fiktiv erreicht werden konnte, musste in 2010 zur Deckung des Fehlbetrages die allgemeine Rücklage teilweise in Anspruch genommen werden. Auch die Jahre 2011 (vorläufiges Ergebnis) und die Planjahre 2012 bis 2015 schließen jeweils mit einem erheblichen Defizit ab. Bis 2015 erfolgt planmäßig ein Verbrauch der allgemeinen Rücklage um 10,8 Mio. Euro. Durch den vollständigen Verzehr der Ausgleichsrücklage steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Gemeinde zukünftig ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen muss. Die Gemeinde Ostbevern verfügt über eine unterdurchschnittliche Ertragskraft. Die Selbstfinanzierungskraft ist nicht ausreichend.

Die hohe Anlagenintensität, die insbesondere auf das vergleichsweise hohe Infrastrukturvermögen zurückzuführen ist, zeigt mittelfristig ein Risiko für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde Ostbevern. Mittlere Nutzungsdauern und geringe Investitionsquoten erfordern mit hoher Wahrscheinlichkeit mittelfristig einen erhöhten Investitionsbedarf. Die Investitionstätigkeit sollte aufgrund der angespannten Haushaltslage auf ein unbedingt notwendiges Maß beschränkt werden. Mit dem Verzicht auf Investitionen muss eine umfassende Aufgabenkritik einhergehen,

um sicherzustellen, dass notwendige Investitionen nicht lediglich auf die Zukunft verlagert werden.

Insbesondere durch das vergleichsweise hohe Straßenvermögen ist die Ergebnisrechnung der Gemeinde mit überdurchschnittlich hohen bilanziellen Abschreibungen belastet, die durch vergleichsweise durchschnittliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten nicht kompensiert werden können. Eine Anhebung der Beitragssätze für Maßnahmen nach dem KAG und die Einführung der Beitragserhebung für Investitionsmaßnahmen an Wirtschaftswegen könnten sich positiv auf künftige Ergebnisse auswirken und zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

### **Personal**

Die Gemeinde Ostbevern ist der Anregung der letzten Prüfung gefolgt und bildet ihren Personalbedarf in den Stellenplänen und Gliederungsübersichten vollzeitäquivalent ab.

Im Bereich der Personalprüfung erreicht die Gemeinde Ostbevern eine befriedigende Positionierung der Personalquoten unterhalb des Mittelwertes im Vergleich zu anderen Kommunen gleicher Größenklasse. Im Vergleich zu der letzten Prüfrunde hat die Gemeinde Ostbevern ihre frühere Position bei der alternativen Personalquote im Bereich des Minimums aufgegeben. Dies ist auf neue Aufgaben zurückzuführen, die eine Personalausweitung mit sich brachte.

Die Gemeinde Ostbevern nutzt ihre Handlungsmöglichkeiten weitestgehend aus. Auf der Grundlage des Stellenvergleiches in verschiedenen Aufgabenfeldern ergibt sich bei der Gemeinde Ostbevern lediglich ein minimales Potenzial von insgesamt 0,79 Vollzeit-Stellen. Dies sollte die Gemeinde Ostbevern bei der Weiterführung der in 2010 begonnenen Neuorganisation von vier in drei Fachbereiche berücksichtigen. Durch die Vergabe von Leistungen und der Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit könnte eine weitere Optimierung herbeigeführt werden.

Insgesamt ist die hohe Steuerungsqualität im Bereich der Personalwirtschaft der Gemeinde Ostbevern hervorzuheben.

## **Gebäudewirtschaft**

Bei unserer Analyse der Gebäudewirtschaft der Gemeinde Ostbevern haben wir uns mit den Themen Flächen-/Portfoliomanagement sowie Bewirtschaftung (Reinigungs- und Hausmeisterdienste) auseinandergesetzt.

Seit 2007 wird in der Gemeinde Ostbevern ein zentrales Gebäudemanagement betrieben, dem alle wesentlichen Aufgaben der Unterhaltung und Bewirtschaftung des Gebäudebestandes zugeordnet sind. Strategische Ziele mit daraus abgeleiteten operativen Zielen sind bisher nicht festgelegt worden und sollten mit Blick auf die Zukunft erarbeitet werden.

Die Betrachtung der gesamten kommunalen Gebäudeflächen zeigt, dass die Gemeinde im interkommunalen Vergleich bis auf die Werte für den Bereich „Soziales“ unterdurchschnittliche bzw. durchschnittliche Flächenanteile vorhält. Insgesamt besitzt die Gemeinde Ostbevern mit Ausnahme der Schulen und Turnhallen ein recht ausgeglichenes Gebäudeportfolio. Optimierungsmöglichkeiten sehen wir im Bereich „Soziales“ und bei der Verwaltungsnebenstelle.

Im Bereich der Grundschulen verfügt die Gemeinde über deutlich mehr Flächen, als auf Basis aktueller Schülerzahlen notwendig ist. Dieser Umstand verschärft sich signifikant durch die prognostizierte Entwicklung der Schülerzahlen im Rahmen demografischer Betrachtungen. Insofern empfehlen wir der Gemeinde Ostbevern die Nutzung der Ambrosius-Grundschule zu optimieren und den zukünftigen Bestand an Grundschulen kritisch zu überprüfen. Bei der Verbundschule ergibt sich im Betrachtungsjahr 2011 ein Flächenpotential, dass jedoch aufgrund der prognostizierten Schülerzahlen in 2017 und der zu bildenden 16 Klassen bei 16 Klassenräumen nicht umsetzbar ist. Bei den Turnhallen haben wir keine Potentiale festgestellt.

Unsere Betrachtung der Reinigung der kommunalen Gebäude zeigt, dass sich der Aufwand für Reinigungsleistungen die Gemeinde Ostbevern im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich darstellt, jedoch über dem Benchmark liegt. Möglichkeiten der Optimierung sowohl im Bereich der Eigenreinigung als auch im Bereich der Fremdreinigung, wie die regelmäßige Ausschreibung der Reinigungsleistungen, sind vorhanden und sollten von der Gemeinde Ostbevern genutzt werden.

Unsere Betrachtungen der Hausmeisterdienste zeigen Möglichkeiten zur weiteren Optimierung neben den bereits ergriffenen bzw. geplanten

Maßnahmen (u.a. Pool-Bildung aller Hausmeister, Einführung Zeiterfassung) auf. Wir empfehlen hier eine Neuordnung der zu betreuenden Flächen je Hausmeister und eine Entlastung der Hausmeister von hausmeisterfremden Aufgaben bzw. eine Ausführung dieser Aufgaben zu Lasten der Nutzerbudgets.

Insgesamt ermitteln wir auf den Themenfeldern der Gebäudewirtschaft ein Potenzial von rund 168.000 Euro (Flächenmanagement rd. 110.000 und Bewirtschaftung rd. 58.000 Euro). Aufgrund der Notwendigkeit steter Konsolidierungsbemühungen, der Sicherung von Liquidität und kommunaler Handlungsfähigkeit sollte die Gemeinde Ostbevern bei ihren kommunalen Immobilien einen restriktiven Kurs einschlagen bzw. beibehalten und Standards überdenken und letztlich auch die Schließung in Betracht ziehen.

### **Bauhof**

Der im Rahmen unserer Betrachtungen des Baubetriebshofes ermittelte Erfüllungsgrad in Höhe von 33 Prozent zeigt, dass in den betrachteten Bereichen der finanzwirtschaftlichen Steuerung, der Produktivität und dem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis noch erhebliche Optimierungspotenziale bestehen.

Die Aufgabe des Standortes „Scheune Lehmbruck“ und eine Umgestaltung des Außengeländes des Baubetriebshofes sind unserer Ansicht nach für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung erforderlich. Für eine zielgerichtete finanzwirtschaftliche Steuerung sollte eine einfache interne Kostenrechnung, entsprechend der Bedürfnissen der Gemeinde Ostbevern, aufgebaut werden sowie ein Kostencontrolling und ein Berichtswesen an übergeordnete Stellen eingerichtet werden.

Handlungsmöglichkeiten und Bedarfe für eine Weiterentwicklung bestehen ferner in der Durchführung einer Aufgabenkritik bezüglich der Wirtschaftlichkeit und Qualität der zu erbringenden Leistungen, die Erstellung eines Konzeptes der strategischen Ausrichtung des Baubetriebshofes Ostbevern hinsichtlich Eigenleistung oder Fremdvergabe sowie die Überprüfung der Standards. Im Anschluss hieran sollte anhand einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung untersucht werden, ob der vorhandene Umfang des Maschinen- und Fuhrparks den tatsächlichen Erfordernissen entspricht.

Im Bereich des Bauhofs sollte die Gemeinde Ostbevern ihre Bemühungen zur interkommunalen Zusammenarbeit weiter forcieren. Auch eine Zusammenlegung mit Bauhöfen benachbarter Gemeinden sollte auf-

grund der geringen Betriebsgröße in die Überlegungen mit eingeschlossen werden.

Herne, den 26.11.2012

Doris Krüger

Sandra Heß

Abteilungsleitung

Projektleitung