

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Rhede
im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rhede	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	7
→ Ausgangslage der Stadt Rhede	8
Strukturelle Situation	8
→ Überörtliche Prüfung	11
Grundlagen	11
Prüfbericht	11
→ Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
gpa-Kennzahlenset	14
→ Prüfungsablauf	15

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rhede

Managementübersicht

Zum Zeitpunkt der Prüfung ist der Haushalt der Stadt Rhede ausgeglichen. Die Haushaltswirtschaft der Stadt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten. Die Stadt Rhede konnte die vom Gesetzgeber vorgegebene Frist hinsichtlich der Feststellung der Gesamtabschlüsse 2010 bis 2016 nicht einhalten.

Die Jahresergebnisse der Stadt Rhede sind stark schwankend. In den Jahren 2010 bis 2016 liegen sie zwischen -2,6 Mio. und +2,3 Mio. Euro. Teilweise sind die Jahresergebnisse durch starke Schwankungen bei der Gewerbesteuer und anderen Positionen geprägt. Das strukturelle Ergebnis für 2016 beläuft sich auf ca. -899 Tausend Euro. Dies deutet auf einen weiteren Konsolidierungsbedarf hin. Entgegen der Haushaltsplanung schließt das Jahr 2016 positiv ab. Gründe liegen in der weiterhin guten Ertragslage bei den Gewerbesteuern und einer erheblichen Reduzierung der Transferaufwendungen. Allerdings plant die Stadt Rhede die Haushalte 2017 bis einschließlich 2019 mit negativen Jahresergebnissen. Erst ab 2020 sollen die Ergebnisse wieder positiv abschließen. Die Plandaten sind jedoch mit Risiken verbunden. In der mittelfristigen Ergebnisplanung geht die Stadt Rhede von weiter steigenden Gewerbesteuererträgen aus. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW in der mittelfristigen Ergebnisplanung bei den Personalaufwendungen, der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage.

Die Stadt Rhede verfügt zum 31. Dezember 2015 über ein vergleichsweise weit überdurchschnittliches Eigenkapital. Insgesamt nimmt das Eigenkapital im Betrachtungszeitraum um rund 2,2 Mio. Euro ab. Durch die positiven Jahresergebnisse 2015 und 2016 kann die Stadt erstmalig seit 2010 wieder ihre Ausgleichsrücklage auffüllen.

Die Entwicklung der Schulden ist geprägt von den Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten. Sie nehmen im Vergleich 2010 bis 2015 um rund 4,7 Mio. Euro ab. Das Hauptaugenmerk der Stadt liegt dabei weiterhin auf der Reduzierung der Kassenkredite, welche 2016 vollständig getilgt werden konnten. Durch die geplanten Investitionsmaßnahmen werden die Kreditverbindlichkeiten künftig allerdings wieder ansteigen. Unter Berücksichtigung der Einzelabschlüsse aller Beteiligungen ergeben sich überdurchschnittlich hohe Gesamtverbindlichkeiten für den Konzern Stadt Rhede. Hier weisen Dreiviertel der Vergleichskommunen geringere Gesamtverbindlichkeiten aus. Der größte Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten ergibt sich dabei aus den Kreditverbindlichkeiten der Stadtwerke Rhede GmbH.

Bei der Altersstruktur des Anlagevermögens ist ein differenziertes Bild vorhanden. Einige Gebäudeteile, sowie das Straßenvermögen haben mehr als die Hälfte der kalkulierten Nutzungsdauer erreicht. Die geplanten Investitionen z.B. im Bereich des Schulzentrums sowie der Straßen werden sich dabei in den nächsten Jahren deutlich positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken.

Die aktuelle Situation beim Anlagevermögen „Verkehrsflächen“ hat die gpaNRW im Rahmen dieser Prüfung genauer betrachtet. Die erste visuelle Erfassung der Verkehrsflächen hat die

Stadt Rhede im Jahr 2006/2007 anlässlich der Eröffnungsbilanz vorgenommen. Die Daten wurden in eine Straßendatenbank integriert. Seitdem erfolgte keine weitere Zustandserfassung der Verkehrsflächen (Inventur), lediglich neue Maßnahmen wurden in die Straßendatenbank eingepflegt. Seit April 2017 wird eine messtechnische Aufnahme der Verkehrsflächen durchgeführt. Aktuell findet die Auswertung dieser Aufnahmen statt.

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen in Rhede ist rückläufig, gleichzeitig wird im Jahr 2015 bereits ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 54 Prozent erreicht. Dies deutet daraufhin, dass ein Teil der Verkehrsflächen bereits ihre Gesamtnutzungsdauer erreicht hat. Die Stadt Rhede legt für die Straßen und Wirtschaftswege eine eher geringe Gesamtnutzungsdauer zwischen 20 und 49 Jahren fest. Hieraus ergibt sich eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer von 38 Jahren. Eine Auswertung nach Schadensklassen für das Jahr 2015 war aufgrund der veralteten Zustandsklassenerfassung nicht möglich.

Der Mitteleinsatz für die Unterhaltung der Verkehrsflächen in Rhede unterschreitet insgesamt den empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen. Gleichzeitig übersteigt die Summe der Abschreibungen auf die Verkehrsflächen deutlich die Summe der getätigten Reinvestitionen. Bei einer dauerhaft geringen Unterhaltung kann der derzeitige Zustand der Verkehrsfläche nur schwer erhalten werden. Geringe Unterhaltungsaufwendungen und Reinvestitionen können in einigen Jahren einen erhöhten Investitionsbedarf und höhere Unterhaltungsaufwendungen auslösen. Da bis 2017 keine erneute körperliche Inventur stattgefunden hat, sind der Stadt Rhede die konkreten Investitionsbedarfe zurzeit noch nicht bekannt. Um den dauerhaften Werterhalt der Verkehrsflächen sicherzustellen, sollte die Stadt Rhede ihren Ressourceneinsatz in diesem Bereich näher an die empfohlenen Richtwerte heranführen. Diese betragen 100 Prozent bei der Reinvestitionsquote bzw. 1,50 Euro je m² Verkehrsfläche bei den Unterhaltungsaufwendungen.

Im Rahmen dieser Prüfung hat die gpaNRW mögliche Ertragspotenziale bei den Gebühren und Beiträgen ermittelt. Bei den Erschließungsbeiträgen (BauGB) berücksichtigt die Stadt Rhede die Höchstgrenze des umlagefähigen Aufwands von 90 Prozent. Zudem arbeitet sie mit Ablösungen als Vorfinanzierungsinstrument.

Bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) hat die Stadt jedoch noch weitreichende Möglichkeiten, Mehreinnahmen zu erzielen. Hier wird bisher durchweg der niedrigste Anteil der Beitragspflichtigen im Rahmen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes festgelegt. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung hatte die gpaNRW empfohlen, die Anteilshöhen anzupassen. Potenzial hat die Stadt Rhede hier auch noch bei den Wirtschaftswegen, die bisher grundsätzlich nicht abgerechnet werden.

Bei den Gebühren sieht die gpaNRW punktuell ebenfalls noch Ertragspotenzial. Während im Abwasserbereich die Abschreibung bereits auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte erfolgt, könnte die kalkulatorische Verzinsung von derzeit vier Prozent noch deutlich angehoben werden. Hierzu hat der Rat der Stadt allerdings in 2016 beschlossen, seine Bürgerinnen und Bürger bewusst zu entlasten. In den Gebührenhaushalten Bestattungswesen und Straßenreinigung wird dagegen der maximal mögliche Kalkulationszinssatz berücksichtigt. Hier besteht aber im Gegensatz zum Abwasserbereich noch Konsolidierungspotenzial darin, das betriebsnotwendige Vermögen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte abzuschreiben.

Bei der schulischen Infrastruktur untersucht die gpaNRW die Kosten- und Angebotsstruktur für die Offene Ganztagschule (OGS). Dieses Angebot wird in der Stadt Rhede an allen drei Grundschulen vorgehalten. Die mit dem OGS-Angebot verursachten Kosten sind im Haushalt und der Jahresrechnung bisher nicht vollständig transparent. So werden z.B. anteilige Kosten für Verwaltungspersonal und Sach- und Dienstleistungen sowie bilanzielle Abschreibungen und Bewirtschaftungskosten der Gebäude bisher nicht veranschlagt. Die gpaNRW sieht in der Bildung eines eigenständigen Produktes OGS zukünftig eine höhere Kostentransparenz.

Der Fehlbetrag für die OGS steigt im Zeitverlauf deutlich an. Hauptgrund sind die steigenden Transferaufwendungen an den Betreuungsträger. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Rhede mit dem Fehlbetrag OGS bei den Kommunen mit den höchsten Fehlbeträgen ein. Der in 2016 erfolgte Trägerwechsel wird den Fehlbetrag perspektivisch entlasten. Der Fehlbetrag OGS wird sich aber weiterhin im überdurchschnittlichen Bereich bewegen.

Die Elternbeitragsquote zeigt eine steigende Tendenz. Aufgrund der hohen Aufwendungen für die OGS positioniert sie sich im interkommunalen Vergleich aber unterdurchschnittlich. Der Elternbeitrag je OGS-Schüler steigt im Zeitverlauf, interkommunal ist das Niveau mittelwertig. Die Erhöhung der Elternbeiträge und die Umstellung der Heranziehung auf die Stadt Rhede haben zu weiteren Ertragsverbesserungen geführt. Gleichwohl bestehen Handlungsmöglichkeiten für eine wirtschaftliche Verbesserung. Diese könnten durch Ausschöpfung des Höchstbeitrages und einer jährlichen prozentualen Anpassung der Satzung entsprechend der Erlassregelung umgesetzt werden.

Die Stadt Rhede nutzt für die OGS im Vergleich einen unterdurchschnittlichen Anteil der Bruttogrundfläche an den drei Grundschulen. Fast die Hälfte der OGS-Flächen werden gemeinsam mit den Grundschulen genutzt. Im interkommunalen Vergleich ist die genutzte Fläche je OGS-Schüler durch die niedrige Teilnahmequote überdurchschnittlich. Die Nutzung der bestehenden OGS-Räumlichkeiten sollte daher z.B. durch eine verstärkte gemeinsame Nutzung von Schule und OGS optimiert werden. Möglichkeiten zu einer Verbesserung bei der Steuerung und Planung der OGS bestehen durch eine Einbeziehung in die Schulentwicklungsplanung.

Ebenfalls im Schulbereich hat die gpaNRW den Ressourceneinsatz für die Schulsekretariate und die Schülerbeförderung ermittelt und verglichen.

In den Schulsekretariaten der Stadt Rhede werden insgesamt 1.568 Schüler (2016: 1.554 Schüler) von 2,30 Vollzeit-Stellen (2016; 2,35 Vollzeit-Stellen) betreut. Mit 753 Schülern je Stelle bei den Grundschulen bzw. 626 Schülern an den weiterführenden Schulen wird der gpa-Benchmark für die Leistungswerte erreicht bzw. überschritten. Die gute Positionierung in diesem Vergleich wird ergänzt durch eine zeitnahe und flexible Steuerung. Erforderliche Stellenanpassungen z.B. bei Schülerzahlveränderungen werden ebenso zeitnah umgesetzt wie ein sachgerechtes Stellenbewertungsverfahren.

Bei der Schülerbeförderung profitiert die Stadt Rhede positiv von den vorhandenen Strukturen. Das vielfältige Schulangebot der Nachbarstadt Bocholt führt in Rhede zur geringsten Einpendlerquote durch auswärtige Schüler. Die Stadt hat die Schülerbeförderung überwiegend im Rahmen des Schülerspezialverkehrs organisiert, da der ÖPNV nur punktuell nutzbar ist. Gleichwohl erreicht die Stadt Rhede unter den Vergleichskommunen unterdurchschnittliche Aufwendungen je beförderten Schüler.

Die Prüfung durch die gpaNRW hat gezeigt, dass die Stadt Rhede ihren Bürgerinnen und Bürgern eine ausreichende, teilweise aber auch großzügige Sport- und Spielplatzinfrastruktur bereitstellt. Neben den Schulsporthallen bestehen zwei weitere Sporthallen ausschließlich für den Vereinssport. Bei den Schulsporthallen übersteigt nach der Berechnungsmethodik der gpaNRW der notwendige Bestand den aktuellen Bedarf. Insgesamt stellt die Stadt Rhede ca. zwei Halleneinheiten mehr zur Verfügung, als sie für den Sportunterricht benötigt. Die Stadt Rhede sollte daher das vorhandene Sporthallenangebot insbesondere an den weiterführenden Schulen überprüfen. Neben dem Schulsport stehen die Sporthallen den Vereinen zur Nutzung zur Verfügung. Den verschiedenen Nutzergruppen wird in Rhede eine durchschnittlich große Fläche zur Verfügung gestellt. Die Sporthallen unterliegen einer hohen Nutzungsintensität. Die Vergabe der Nutzungszeiten der Hallen erfolgt durch die Stadt Rhede. Diese erhebt für die Sporthallen Nutzungsentgelte. Die Entgelte werden je nach Nutzungsart und Sportanlage pro Platz/Halleneinheit erhoben und liegen bei mindestens zwei Euro und höchstens bei 20 Euro.

Die Stadt Rhede besitzt bei den Sportplätzen sechs Sportrasenfelder und einen Tennenplatz. Neben den kommunalen Spielfeldern gibt es in Rhede einen Kunstrasenplatz in Vereinseigentum. Die Stadt stellt den Bürgerinnen und Bürger bei den Sportplätzen und Spielfeldern eine unterdurchschnittliche Fläche zur Verfügung. Allerdings sind die Sportplätze größtenteils gut ausgelastet. Dennoch besteht noch ein Potenzial durch Mehrfachbelegungen. Die Stadt Rhede sollte sich regelmäßig Belegungspläne vorlegen lassen und die tatsächliche Auslastung vor Ort selbst überprüfen. Dass die Vereine bei der Pflege und Unterhaltung der Sportanlagen per Vertrag beteiligt werden, ist aus wirtschaftlicher Sicht zu befürworten. Im Gegenzug zahlt die Stadt Rhede allerdings auch Betriebskostenzuschüsse an die Vereine. Die Aufwendungen je m² Sportplatz liegen im interkommunalen Vergleich über dem Durchschnitt. Dennoch wird der einzelne Einwohner geringer belastet als in der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

Eine gute strategische Steuerung hat die gpaNRW in Rhede für den Bereich der Spiel- und Bolzplätze vorgefunden. In einem aktuellen und detaillierten Spielplatzkonzept werden u.a. die Aufwendungen und geplanten Investitionen bis zum Jahr 2017 hinterlegt. Die Fortschreibung des Konzeptes für 2018 bis 2022 ist aktuell in Bearbeitung. Darüber hinaus verfügt die Stadt im Rahmen ihres Grünflächeninformationssystem (GIS) über alle grundlegenden Information zu den einzelnen Spiel- und Bolzplätzen. Insgesamt wurden bereits zwei Spielplätze, eine Spielfläche und ein Bolzplatz aufgegeben. Positiv ist festzustellen, dass die Stadt Rhede den Bestand der Spiel- und Bolzplätze an der Bedarfslage ausrichtet.

Interkommunal ist eine durchschnittliche Zahl von kommunalen Spiel- und Bolzplätzen festzustellen. Allerdings bewegt sich die durchschnittliche Größe der einzelnen Anlage auf dem höchsten interkommunalen Niveau. Struktureller Vorteil dabei ist, dass größere Anlagen mit vergleichsweise wenigen Spielgeräten zu größeren zusammenhängende Flächen führen. Diese sind in der Regel kostengünstiger zu pflegen. Der vorrangige Einsatz von Multifunktionsspielgeräten ist ebenfalls eine gute strukturelle Basis für eine wirtschaftliche Unterhaltung und Pflege. Insgesamt steht daher der Ressourceneinsatz in einem sehr guten und wirtschaftlichen Verhältnis zum vorhandenen Flächenangebot. In Relation zu den Einwohnern insgesamt erreicht der Unterhaltungsaufwand für die Spiel- und Bolzplätze allerdings ein höheres Niveau, als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.

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.

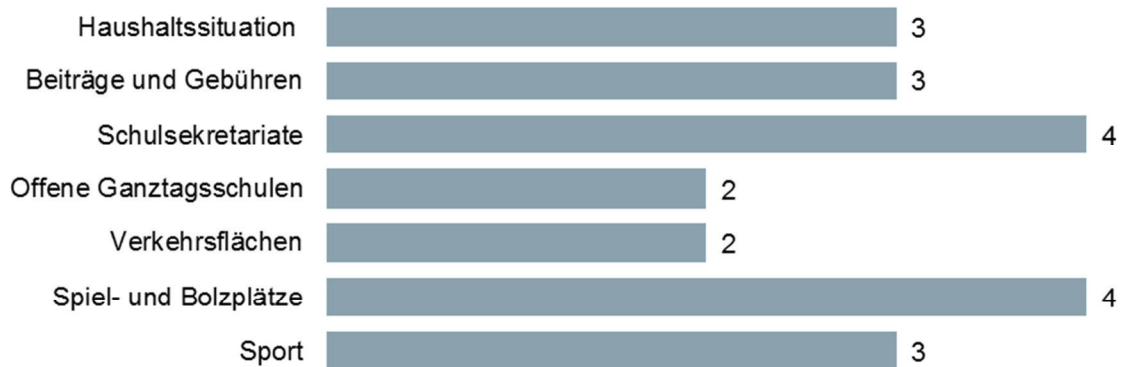
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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.

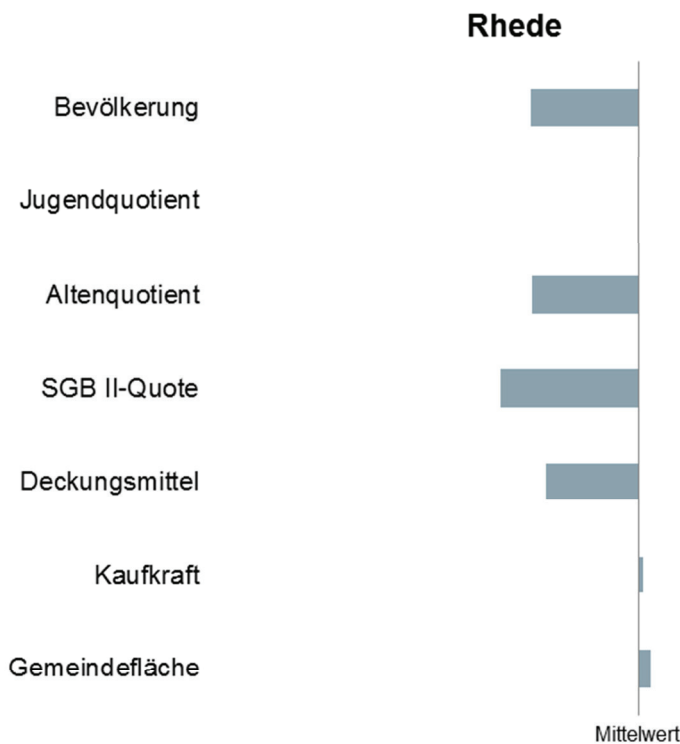
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Rhede

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Rhede. 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.



Ergänzend zur Darstellung und zum Vergleich dieser allgemeinen Strukturmerkmale haben wir auch die individuellen Rahmenbedingungen und Standortfaktoren im Gespräch mit dem Kämmerer am 22. August 2017 hinterfragt.

Die Darstellung der Strukturmerkmale zeigt für Rhede zunächst tendenziell belastende Merkmale. Lediglich die deutlich unterdurchschnittliche SGB-II-Quote wirkt sich entlastend auf den städtischen Haushalt aus, während die durchschnittliche Gemeindegröße und der Jugendquotient neutral wirken.

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

Als belastende Merkmale sind zweifellos der starke Bevölkerungsrückgang und die weit unterdurchschnittlichen allgemeinen Deckungsmittel zu werten. Mit einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang von ca. 12 Prozent bis 2040 (Kreis Borken: Minus 8 Prozent; Land NRW: Minus 2 Prozent) zählt die Stadt Rhede hier landesweit zu den größeren „Verlierern“. Allerdings geht die Stadt Rhede bei ihrer eigenen Bevölkerungsprognose von einer stagnierenden Entwicklung aus. Einerseits ist die Geburtenrate in den letzten Jahren gestiegen. Andererseits wirkt sich die Zuwanderung durch Flüchtlinge als stabilisierender Faktor bei der Einwohnerentwicklung aus. Zusätzlich hat die regelmäßige und hohe Ausweisung neuer Baugebiete bzw. Baugrundstücke im Stadtgebiet eine entsprechend positive Auswirkung auf die Bevölkerungsentwicklung genommen. Als positive Folge haben sich die Nutzerzahlen bei der gemeindlichen Infrastruktur wie z.B. der Schulen und Kindergärten zumindest stabilisiert. Durch entsprechende Vorgaben der Politik hat die Stadt Rhede über Jahre hinaus regelmäßig ihre internen Vorgaben für die Ausweisung von Baugrundstücken erfüllt, teilweise auch übererfüllt. Damit nimmt die Stadt Rhede kreisweit eine führende Position ein. Zurzeit stehen entsprechenden Flächen auch noch ausreichend zur Verfügung.

Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Bezogen auf das Jahr 2015 liegen sie je Einwohner in der Stadt Rhede bei 1.019 Euro (Kreis Borken: 1.259 Euro). Dabei handelt es sich allerdings um einen Durchschnittswert der Jahre 2012 bis 2015. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.144 Euro je Einwohner. Die Stadt Rhede hat auf diese Situation reagiert und im Jahr 2015 die Hebesätze für die Grundsteuer A um 96 und für die Grundsteuer B um 190 Hebesatzpunkte angehoben. Wie wichtig und zugleich richtig diese Entscheidung war, zeigt z.B. die schwankende Entwicklung der Gewerbesteuererträge, die von der Kommune nur mittelbar zu beeinflussen ist. Durch die Steuermehreinnahmen ist es der Stadt Rhede in den Folgejahren u.a. gelungen, Schulden abzubauen und hierbei die Liquiditätskredite vollständig abzulösen. Weiterhin benötigt die Stadt dringend die Mehreinnahmen für die anstehenden Investitionsmaßnahmen u.a. in den Bereichen Straßen, und Schulen. Neben den aktuellen Um- und Neubaumaßnahmen für die Gesamtschule (Größenordnung ca. 20 Mio. Euro) wird sich mittel- bis langfristig weiterer Neubaubedarf durch die Umstrukturierung bzw. Optimierung der bestehenden Grundschulstandorte ergeben.

Strategische Zielsetzung der Stadt Rhede ist es, neben der Stärkung und dem Erhalt der privaten Bautätigkeit auch den gewerblichen Sektor zu stärken und Neuansiedlungen zu ermöglichen. Die schwankenden Gewerbesteuererträge sollen insbesondere durch Neuansiedlungen und Betriebsvergrößerungen verstetigt werden. Allerdings sind die vorhandenen Gewerbeflächen inzwischen nahezu verbraucht. Die Möglichkeiten einer Neuausweisung von Flächen sind unter der gegebenen Landesplanung kaum noch möglich. Es bleibt daher abzuwarten, welche Veränderungen die neue Landesregierung in NRW hier vornehmen wird. Die Stadt Rhede versucht einstweilen über ihr Kommunalunternehmen „Flächenentwicklung Rhede AöR“ den Unternehmerdialog und die Netzworfbildung zu fördern und auf diese Weise „Bestandspflege und –Optimierung“ zu betreiben.

Die Flüchtlingssituation der Jahre 2015 und 2016 hat die Stadt Rhede als kleine kreisangehörige Kommune vor starke finanzielle und personelle Herausforderungen gestellt. Vor allem die fehlende Planungssicherheit, was die genaue Zahl der zugewiesenen Flüchtlinge angeht, war eines der größten Probleme. Mit entsprechend großen Unsicherheiten waren auch die Haushaltsplanungen für 2016 und 2017 behaftet. Teilweise sind hierdurch auch die tatsächlich besseren Ergebnisse in den Jahresabschlüssen zu erklären. In 2015 hat die Stadt Rhede eine Gym-

nastik- und eine Leichtathletikhalle als provisorische Unterkünfte genutzt. Zwischenzeitlich konnte allerdings geeigneter Wohnraum für die aktuell 372 Flüchtlinge (davon 130 Einzelpersonen) angemietet bzw. konnte eine Gewerbeimmobilie entsprechend umgebaut werden. Die umgebaute Immobilie ist so konzipiert, dass sie im Bedarfsfall zurückgebaut oder umgenutzt werden kann.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2011/2012 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Rhede wie folgt bearbeitet:

- Beitragswesen: Die Empfehlung, den Anteil der Beitragspflichtigen in der KAG-Satzung anzuheben, wurde nicht umgesetzt.
- Gebührenhaushalt: Im Abwasserbereich wurde die Abschreibung auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte umgestellt, gleichzeitig wurde die Eigenkapitalverzinsung zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger auf 4 Prozent gesenkt.
- Schulflächen: Die ausgewiesenen Potenziale bei den Schulflächen wurden nicht umgesetzt, da die Berechnung der gpaNRW nicht schlüssig erschien.
- Vergabewesen: Vergaben werden nunmehr teilweise im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit mit der Stadt Bocholt durchgeführt (ö.r.V.).

→ 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 Prüfbericht 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.

Prüfbericht

Der Prüfbericht 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 KIWI², zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW im Prüfbericht 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.

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Rhede hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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 Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfbericht 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 Prüfbericht 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 der Stadt Rhede wurde im Zeitraum März 2017 bis November 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich in der Stadt Rhede hat die gpaNRW überwiegend das Vergleichsjahr 2015 verwendet. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2010 bis 2015 sowie der zum Prüfungszeitpunkt noch nicht geprüfte Jahresabschluss 2016.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir – soweit möglich und vorhanden - ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Olaf Schwickardi
Finanzen	Stefanie Köster
Schulen	Hans-Peter Heis
Sport und Spielplätze	Meike Dorlöchter
Verkehrsflächen	Meike Dorlöchter

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 23. November 2017 hat die gpaNRW den Verwaltungsvorstand und die Fachbereichsleitungen über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 02. März 2018

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Olaf Schwickardi

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