

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung
der Stadt
Xanten
von Juli 2010 bis März 2011

*Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen*

*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 Kommunen in NRW _____	4
Zur GPA NRW und zur Prüfung _____	5
Wie ist der Prüfungsbericht aufgebaut? _____	6
Informationen zur Prüfung in Ihrer Kommune _____	7
Wie haben wir geprüft? _____	8
Mit welcher Methodik sind wir vorgegangen? _____	8
Strukturen _____	8
Benchmarking und Potenziale _____	9
Kommunalprofil _____	11
Strukturelle Situation _____	13
Managementübersicht, Handlungsempfehlungen, Potenziale _____	19

Zur Finanzsituation der Kommunen in NRW

Die Finanzsituation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen stellt sich zunehmend schwieriger dar. Die Zahl an Kommunen, 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 (Ende 2004 befanden sich 184 von 396 Städten und Gemeinden in der Haushaltssicherung)¹. Mit der sukzessiven Einführung des NKF bis 31.12.2008 konnten zahlreiche Kommunen zumindest zeitweilig die formale Haushaltssicherung verlassen. Aktuell wird allerdings vom Städte- und Gemeindebund bis 2013 bei 2/3 der NRW-Kommunen ein Verbrauch der Ausgleichsrücklage erwartet. Der aktuelle Haushaltsstatus zum 31.08.2009 unterstützt diese Aussage, da 276 Kommunen unter Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage lediglich einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt ausweisen und weitere 59 Kommunen sich im HSK befinden, wovon 13 Kommunen aktuell bzw. im Finanzplanungszeitraum ein negatives Eigenkapital (Überschuldung) ausweisen.²

Die Situation der kommunalen Haushalte hat sich damit weiter verschlechtert und erfordert bei der Dramatik der Finanznot ein inhaltliches Umdenken. Einen wesentlichen Gradmesser für die Finanzsituation der Kommunen stellen die erforderlichen Liquiditätssicherungskredite, bislang Kassenkredite, dar. Zum 31.12.2008 erreichten diese Kredite den vorläufigen Höchststand von 14,6 Mrd. Euro, der in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise zum 31.12.2009 bereits auf 17,2 Mrd. Euro angewachsen ist³ und voraussichtlich in 2010 noch weiter ansteigen wird.

Mit der nunmehr abgeschlossenen Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens wurde das Gebot der Eigenkapitalerhaltung – und damit die intergenerative Gerechtigkeit – zum Maßstab des Haushaltsausgleiches gemacht.

¹ Übersicht Schnellmeldungen zu Genehmigungsverfahren Haushaltssicherung 2004 und 2005 des Innenministeriums (IM); Stand 14.06.2005

² Kommunalfinanzbericht September 2009 des IM NRW, Seite 11 ff mit Anlage 4: Übersicht Haushaltssicherung 2009

³ Stand der Kredite zur Liquiditätssicherung per 31.12.2009 lt. IT.NRW (Pressemitteilung vom 16.06.2010)

Ziel unserer Prüfung ist vor diesem Hintergrund, die Entwicklung der Kommunen zu begleiten und einen Beitrag zur Unterstützung der Konsolidierungsbemühungen zu leisten. An der Konsolidierung führt kein Weg vorbei. Denn in der Diskussion um eine angemessene Ausstattung der kommunalen Finanzen werden die Kommunen nur Gehör finden, wenn sie darlegen können, dass sie alles, was sie mit ihren Mitteln zur Überwindung der örtlichen wie der gesamt kommunalen Finanzkrise beitragen können, einbringen. Durch die Ergebnisse unserer Prüfung lässt sich in der Regel die Misere der örtlichen kommunalen Finanzen nicht beheben. Wohl aber zeigen wir Möglichkeiten und Größenordnungen auf, mit denen die Kommune an der Lösung des Problems selbst mitarbeiten kann – und muss.

Zur GPA NRW und zur Prüfung

Wir stützen uns bei der Prüfung auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO). Unser Auftrag ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Ausgehend von der, wie ausgeführt, äußerst schwierigen Finanzlage der Kommunen einerseits und dem Anspruch des § 75 GO, den kommunalen Haushalt stets ausgeglichen zu gestalten, andererseits, haben wir bei unserer Prüfung das finanzwirtschaftliche Interesse eindeutig in den Vordergrund gestellt. Unser Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommune und will diese mit konkreten Beiträgen und Handlungsempfehlungen in Haushaltskonsolidierungsprozessen unterstützen.

Um hierbei auch zu zahlenmäßig konkret fassbaren Aussagen zu kommen, haben wir uns der Methodik des Kennzahlenvergleichs der Kommunen untereinander bedient. Sie wird hierfür durch § 105 GO ausdrücklich zur Verfügung gestellt. Bei unserer Ausrichtung auf das finanzwirtschaftliche Interesse sind Konflikte mit rein fachlichen Interessen oft vorprogrammiert. Soweit letztere sich auf Rechtsnormen stützen, sind sie zur Basis des Vergleichs genommen worden. Stehen der fachlichen Betrachtung keine Rechtsnormen zur Seite, ist es nicht die Aufgabe der GPA NRW, eigene kommunalpolitische Wertungen vorzunehmen. Unsere Vergleiche spiegeln daher auch die unterschiedlichen Wertvorstellungen der Kommunen von einzelnen Aufgabenfeldern wider.

In unserer Finanzprüfung erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft (Risikoanalyse). Unsere Prüfung insgesamt stellt die Aufgabenwahrnehmung in ausgewählten Bereichen in den Mittelpunkt.

Wir zeigen Potenziale auf, die wir auf der Grundlage eines ermittelten Zielwertes / Benchmarks darstellen. 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 und eventuell neu zu justieren.

In besonders sensiblen Bereichen (z. B. Vergabewesen) steht die Rechtmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung im Vordergrund.

Wie ist der Prüfungsbericht aufgebaut?

- Der Prüfungsbericht besteht aus einem Vorbericht sowie fünf 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 („Baustellen“) Ihrer Kommune dar.
- In einer Managementübersicht fassen wir die bedeutenden haushaltswirtschaftlichen, strukturellen und fachlichen Ergebnisse unserer Prüfung zusammen.
- Anschließend listen wir die Handlungsempfehlungen zur Haushaltskonsolidierung auf und stellen summarisch die ermittelten Potenziale dar.
- Die Teilberichte sind entsprechend aufgebaut, so dass am Anfang zusammenfassend die wesentlichen Ergebnisse in der Managementübersicht ablesbar sind.

Informationen zur Prüfung in Ihrer Kommune

Wir haben die Prüfung in der Stadt Xanten von Juli 2010 bis März 2011 durchgeführt.

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

Der interkommunale Vergleich bezieht sich in erster Linie auf das Jahr 2008. Um aktuelle und zukünftige Entwicklungen berücksichtigen zu können, lassen wir teilweise auch die Daten der Haushaltsjahre 2008 bis 2013 in unsere Betrachtungen einfließen.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thomas Görtz
Finanzen	Andreas Meyer
Gebäudewirtschaft	Reinhold Wegner
Grünflächen	Barbara Meister
Bauleistungen	Barbara Meister
Personalstellenvergleich	Sabine Jary

Das Prüfgebiet „Personalstellenvergleich“ haben wir auf Wunsch der Stadt Xanten ergänzend zu unserem Standardprüfumfang im Rahmen der „Basisprüfung“ untersucht.

Wie haben wir geprüft?

Zunächst haben wir die erforderlichen Daten erhoben, soweit möglich als Zeitreihenvergleich dargestellt und mit den geprüften Städten hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt.

Anschließend haben wir die erhobenen Daten in den interkommunalen Vergleich gestellt und auf dieser Basis analysiert.

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.

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

Wir haben das Prüfungsergebnis mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den betroffenen Organisationseinheiten Ihres Hauses erörtert.

Mit welcher Methodik sind wir vorgegangen?

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft der Kommune 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.

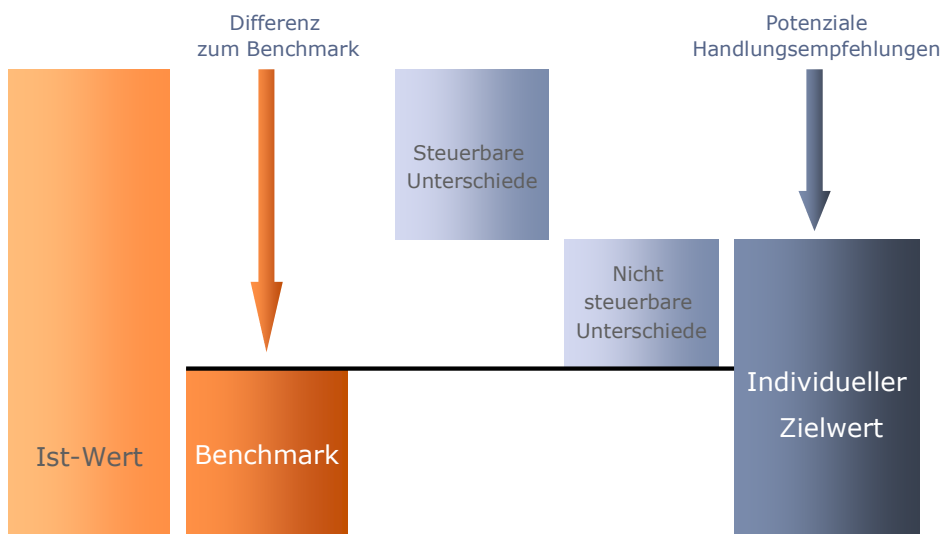
Unter der Überschrift „Kommunalprofil“ in diesem Berichtsteil sowie in den Analysen der Teilberichte gehen wir hierauf näher ein.

Benchmarking und Potenziale

Grundsätzlich haben wir uns beim Vergleich hinsichtlich der Größenordnung auf die Gemeindegrößenklasse der Gemeindeordnung beschränkt. Dort, wo die Größenklasse keine Auswirkungen auf die Kennzahlensausprägung hat (z. B. Gebäudewirtschaft), haben wir eine übergreifende Betrachtung gewählt.

Bei verschiedenen Kennzahlen haben wir Benchmarks bestimmt. Als Benchmark haben wir grundsätzlich einen Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Städten mindestens erreicht worden ist, bei dem die Aufgabenerfüllung vollständig und rechtmäßig erfolgt und der das Ergebnis gezielter und nachahmenswerter Leistungssteuerung (Prozesse, Strukturen, Methoden) ist. Soweit wir weitere Kriterien zugrunde gelegt haben, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

Erfahrungen und Ergebnisse aus der Prüfung werden sukzessive für das GPA-Benchmarking nutzbar gemacht. Modellhaft gilt folgender Zusammenhang zwischen Benchmark und Zielwert:



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.

Auf der Grundlage unserer vergleichenden Betrachtungen und der ermittelten Benchmarks haben wir Potenziale ausgewiesen.

Potenziale berücksichtigen – soweit möglich und notwendig - steuerbare und nicht steuerbare Faktoren und sind die Differenz zwischen Ist-Wert und individuellem Zielwert (Modell siehe Grafik). Wir gehen hier zunächst einen ersten Schritt in eine weitere Differenzierung. Die Potenzialausweisung hat das Ziel, einen Beitrag auf dem Weg der Haushaltskonsolidierung zu leisten. Die aufgezeigten Konsolidierungsbeiträge basieren auf dem interkommunalen Kennzahlenvergleich 2008.

Soweit geboten und möglich, haben wir aktuelle Ergebnisse und Plandaten in unsere Analyse und Berechnung mit einbezogen.

Potenziale und Handlungsempfehlungen zeigen die „Baustellen“, die wir in Ihrer Stadt sehen.

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 Städte transparent macht. Soweit Städte die Benchmarks erreichen, ist dies in der Regel auf eine gute Organisation und Gesamtsteuerung der Aufgabe zurückzuführen.

Dies schließt den Einfluss ein, den eine Stadt darauf nimmt, ihre Rahmenbedingungen zu verbessern. Demzufolge haben wir die Zielwerte der Städte als erreichbare Größe definiert, die sich in der Vergangenheit ganz bewusst über einen bestimmten Zeitraum Strukturen geschaffen haben, um zu einer haushaltswirtschaftlich günstigeren Aufgabenerledigung zu gelangen.

Auf Angaben zu zeitlichen Umsetzungshorizonten, wie kurz-, mittel- oder langfristig, haben wir aufgrund dieser Prämissen grundsätzlich verzichtet. Da, wo sich allerdings zeitlich konkrete Umsetzungshorizonte erkennen lassen bzw. sich in 2008, 2009 oder 2010 in der Umsetzung befinden, gibt es in den Teilberichten entsprechende Hinweise.

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

Auf unserer Internetseite www.gpa-in-nrw.de informieren wir regelmäßig über aktuelle Benchmarks.

Kommunalprofil

Die folgende Darstellung zeigt das GPA-Kommunalprofil der Stadt Xanten.

Im oberen Teil sind unter der Überschrift „Strukturen“ die strukturellen Rahmenbedingungen Ihrer Stadt dargestellt, auf die wir später unter der Überschrift „Strukturelle Situation“ näher eingehen.

Der untere Teil zeigt das Ergebnis des Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI). Der KIWI zeigt die „Baustellen“ auf, die wir aus unserer Prüfung in den einzelnen Aufgabenfeldern erkannt haben. Dabei steht nicht eine zentrale Kennzahl im Vordergrund, sondern das durch Analyse gestützte Ergebnis der Aufgabenwahrnehmung insgesamt.

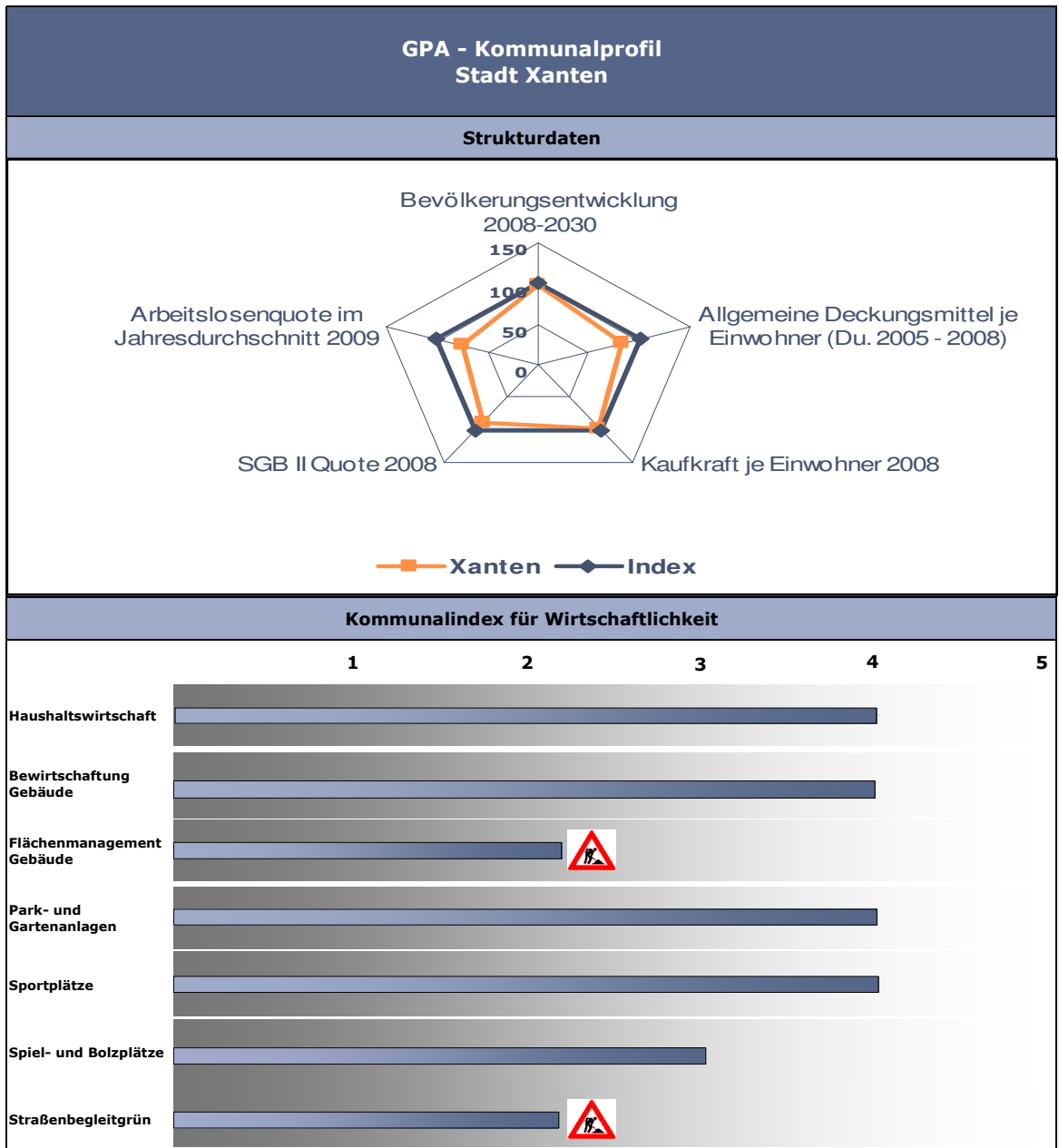
In den Teilberichten stellen wir für jedes Prüfungsfeld verschiedene Kennzahlen dar und analysieren sie. Das Prüfungsfeld wird im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten bewertet. Hierbei hat insbesondere die vorgefundene Haushaltssituation eine entscheidende Bedeutung.

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 Stadt über den KIWI grundsätzlich ein Bild über empfehlenswerte Schwerpunkte künftiger Aktivitäten gegeben werden. Ebenso wird mit dem KIWI kein Ranking betrieben.

Das Bewertungsergebnis im KIWI ist wie folgt definiert:

KIWI-Merkmale	
Bedeutung	Index
Dringender, offensichtlicher Handlungsbedarf und/oder das Bestehen weit reichender Handlungsmöglichkeiten.	1
Handlungsbedarf ist gegeben. Es bestehen Handlungsmöglichkeiten mit einer deutlichen Ergebnisverbesserung.	2
Handlungsmöglichkeiten sind vorhanden, Handlungsbedarf ist erkennbar, aber noch nicht zwingend.	3
Handlungsmöglichkeiten auf der Basis einer ergebnisorientierten Steuerung werden nahezu vollständig genutzt.	4
Außergewöhnliche zielgerichtete Aktivitäten der Stadt, die grundsätzlich auf andere Städte übertragbar sind (Best Practice).	5

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



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 der Willensbildung der Kommune unterliegen.

Wir zeigen die strukturellen Rahmenbedingungen auf, innerhalb derer die Stadt Xanten agiert, vergleichen diese interkommunal und informieren zusammenfassend über das Ergebnis der dazu durchgeführten empirischen Analysen.

Wir unterteilen die Strukturmerkmale dabei in drei Kategorien:

- allgemeine,
- fachbezogene sowie
- individuelle Strukturmerkmale.

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch in Interviews hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die individuelle kommunale Situation vor Ort hinterfragt. Ein Interview zur strukturellen Situation der Stadt Xanten wurde am 09. November 2010 mit dem Bürgermeister der Stadt Xanten geführt.

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 der Kommune abbilden zu können. In den interkommunalen Strukturenvergleich sind jeweils die Daten aller Kommunen der gleichen Größenordnung eingeflossen. Soweit in den Teilberichten Strukturmerkmale und Strukturkennzahlen dargestellt sind, ist die Datenbasis dort mit erläutert.

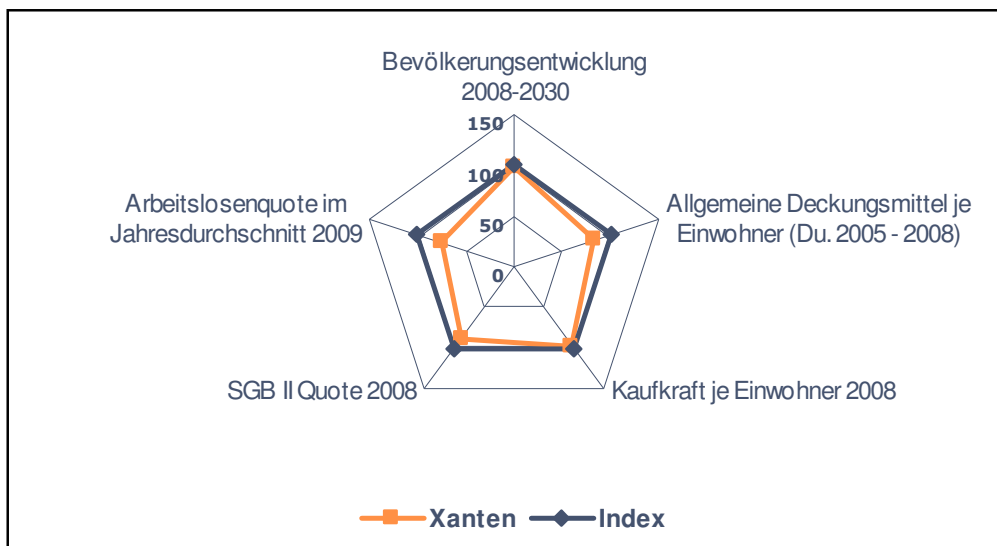
In den Ausführungen zur strukturellen Situation einer Kommune darf die aktuelle Haushaltssituation nicht unberücksichtigt bleiben. Sie gibt als individueller Indikator den finanziellen Handlungsspielraum bzw. den Handlungsdruck der jeweiligen Kommune zur Konsolidierung wieder. Wir gehen deshalb in der Managementübersicht sowie im Teilbericht Finanzen besonders darauf ein.

Allgemeine Strukturmerkmale

Für die Abbildung der kommunalen Situation sind einige allgemeine Strukturmerkmale von übergreifender Bedeutung. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse unserer Umfrage zu Strukturdaten vom November 2009 und unter Beteiligung kommunaler Experten unterziehen wir folgende Strukturmerkmale einer näheren Betrachtung:

- Bevölkerungsentwicklung 2008 bis 2030⁴
- Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner im Durchschnitt der letzten vier Jahre 2005-2008⁵
- Kaufkraft 2009⁶
- SGB II-Quote 2008⁷
- Arbeitslosenquote 2009⁸

Für den interkommunalen Vergleich haben wir den Mittelwert aller Vergleichskommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen als Normwert „100“ gesetzt und die Relation der allgemeinen Strukturwerte der Stadt Xanten abgebildet.



⁴ Datenquelle: IT.NRW

⁵ Datenquelle: IT.NRW; berücksichtigt wurden: Grundsteuern , Gewerbesteuer, Gemein-
deanteile an der Einkommens- und der Umsatzsteuer sowie Schlüsselzuweisungen

⁶ Datenquelle: GfK AG

⁷ Datenquelle: Bertelsmann-Stiftung

⁸ Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit

Die Stadt Xanten weist insbesondere hinsichtlich der Arbeitslosenquote und der SGB II Quote im Vergleich zu den übrigen Kommunen eine geringere Belastung auf. Bezüglich dieser Strukturmerkmale sieht auch der Bürgermeister die Stadt Xanten tendenziell leicht begünstigt. Die Ausprägung sozialer Brennpunkte sei relativ gering.

Ungeachtet dieser zunächst begünstigenden sozialen Rahmenbedingungen bekommen diese niedrigen „Sozialquoten“ für die Stadt Xanten nach Einschätzung des Bürgermeisters jedoch aufgrund der beabsichtigten Änderungen im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) eine ganz andere, benachteiligende Komponente. Mit der Änderung des GFG werde die Stadt Xanten nach Einschätzung des Bürgermeisters zukünftig allein aus der Kostendifferenz bei den SGB II - Kosten einen Nachteil von etwa 550.000 € jährlich abdecken müssen, es sei denn, der Kreis Wesel würde eine entsprechende Verteilungssatzung erlassen.

Die Kaufkraft liegt in Xanten auf dem Niveau des Vergleichsindex. Die Stadt Xanten verfolgt nach Angaben des Bürgermeisters das Ziel, die vorhandene Kaufkraft auch zu einem großen Teil in Xanten zu halten. Dies soll u. a. mit einem guten Branchenmix im städtischen Einzelhandel und attraktiven Einkaufsmöglichkeiten erreicht werden.

Hier sei man nach Angaben des Bürgermeisters auch bereits durchaus erfolgreich, die Kaufkraftbindung sei relativ hoch. Insgesamt verbleibe insbesondere durch Einflüsse von außen mehr Kaufkraft in der Stadt, als abfließe.

Auch die Bevölkerungsentwicklung liegt in Xanten ähnlich der durchschnittlichen Entwicklung der Vergleichskommunen. Es sind zwar aktuell keine nennenswerten Bevölkerungszuwächse mehr zu verzeichnen, bis zum Jahr 2009 konnte die Einwohnerzahl Xantens jedoch kontinuierlich gesteigert werden.

Die Stadt Xanten forciert auch weiterhin die „Ansiedlung“ von neuen Einwohnern in neu erschlossenen Baugebieten und möchte der „Konkurrenz“ aus den benachbarten Großstädten mit guter Wohnqualität sowie moderaten Grundstückskosten begegnen.

Die Attraktivität als Wohnstandort sieht der Bürgermeister insbesondere begründet in den sowohl ländlich als auch städtisch geprägten und dabei übersichtlichen Strukturen in der Stadt Xanten aber auch in einer guten Bildungs-, Kultur- und Sportlandschaft in allen Ortschaften.

Der Bürgermeister möchte die Stadt Xanten als „Wohn-, Einkaufs- und Freizeit- und Tourismusstadt im Grünen“ im Wettbewerb zu den Nachbarstädten weiterentwickeln und etablieren.

Die Stadt Xanten möchte ihre bisherige Stadtentwicklung fortsetzen und noch weiter intensivieren mit der Öffnung für Gäste von außen und als attraktiver Wohnstandort. Durch eine forciert angegangene Stadtentwicklung in den letzten Jahrzehnten habe sich die Stadt Xanten von einer sehr „armen“, kleinen ländlichen Kommune in eine „prosperierende Mittelstadt am unteren Niederrhein“ entwickelt. Dies wirke sich mittlerweile langfristig bei den Steuereinnahmen positiv aus, sichtbar insbesondere im Bereich der Gewerbesteuern. Dennoch werde eine Abundanz für Xanten nicht zu erreichen sein.

Darüber hinaus habe sich der Bereich des Tourismus sehr positiv und belebend auf die Beschäftigungsstruktur in Xanten entwickelt. Hier lassen sich positive Ergebnisse in den Übernachtungsstatistiken feststellen, die für das Jahr 2010 einen Spitzenwert von 115.000 Übernachtungen mit einer Steigerung von knapp 30 % zum Vorjahr ausweisen würden.

Die Stadt Xanten als „Kleine Mittelstadt“ im ländlichen Umfeld werde nach Darstellung des Bürgermeisters auch weiterhin die Unterstützung und Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen und weiterer Partner benötigen, um das für eine Stadt dieser Größenordnung beispielhafte Infrastruktur- und Kulturangebot auch künftig vorhalten zu können.

Die Stadt Xanten ist nach eigener Einschätzung eine „Flächengemeinde“, die mit ihren Ortschaften und den Finanzaufwendungen, die dafür zu leisten sind, dezentral organisiert ist. Die Kernstadt mache nur etwas mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung aus, so dass sich die Möglichkeiten der Konzentration nicht in Gänze erschließen ließen. Das werde im Übrigen durch zum Beispiel die relativ hohen Kosten der Abwasserentsorgung, die im Vergleich zu anderen Abwasserentsorgungseinrichtungen am höchsten ausfallen, noch unterstrichen. Ähnliches gelte für die Abdeckung der Feuerwehrversorgung.

Die finanzielle Aufrechterhaltung eines historisch begründeten (teilweise vertraglich festgelegten) dezentralen Versorgungssystems für Feuerwehr, Friedhöfe, Abwasser und andere Einrichtungen, sowie zum Beispiel die Lage am Rhein, die zusätzliche Kosten für die Unterhaltung der Deiche erfordere, seien nach Ansicht der Stadt Xanten beim interkommunalen Vergleich zu berücksichtigende strukturelle Merkmale.

Die Allgemeinen Deckungsmittel sind in der Stadt Xanten vergleichsweise gering und deutlich unterdurchschnittlich. Insgesamt handelt es sich auch in Betrachtung der Entwicklung in der Zeitreihe um ein eher unterdurchschnittliches Niveau, dem die Aufwendungen im Interesse eines ausgeglichen Haushaltes entsprechend anzupassen sind (Näheres hierzu im Teilbericht „Finanzen“).

Fachspezifische und individuelle Strukturmerkmale

Dort, wo es erforderlich ist, berücksichtigen wir strukturelle Rahmenbedingungen vor allem in den Fachprüfungen. Hier steht die Fragestellung im Vordergrund, ob und wie sich fachbezogene Strukturmerkmale auf die jeweilige Aufgabenerledigung auswirken.

Xanten liegt, als kleine Mittelstadt des Kreises Wesel, in der niederrheinischen Tiefebene. Im Nordosten wird das Stadtgebiet durch den Rhein begrenzt, im Südwesten durch den Höhenzug der „Sonsbecker Schweiz“, eine Endmoräne der Saale-Eiszeit.

Neben dem Ort Xanten (mit den Ortsteilen Beek und Ursel) selbst gibt es die Ortschaften Birten (Ortsteile Ober- und Unterbirten), Lüttingen, Marienbaum, Vynen / Obermörmtter, Wardt (mit Mörmtter und Willich).

Ein Großteil des Stadtgebietes wird durch Auenlandschaften am Rhein und dem so genannten Xantener Altrhein (ein Rheinmäander) geprägt. Darüber hinaus bilden die „Xantener Nord- und Südsee“, ehemalige Kiesaushebungen, weitere große Wasserflächen auf dem Stadtgebiet, die der Freizeitgestaltung dienen und die über eine für diese Zwecke notwendige Infrastruktur verfügen (Spielplätze, Bootsanleger, WC- und Sanitäranlagen, Parkplätze, Gastronomie usw.).

Eine weitere große Bedeutung im Freizeit- und Erholungssektor kommt dem Archäologischen Park Xanten (APX) in der Trägerschaft des Landschaftsverbandes Rheinland zu, dessen Nutzung für die Xantener Bürger gegen Vorlage der „Xanten-Karte“ unentgeltlich ist.

Seit 1988 darf Xanten, welches jährlich von rd. 800.000 Touristen besucht wird, sich als „staatlich anerkannter Erholungsort“ bezeichnen.

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass die Stadt Xanten sowohl eine geringe Gesamtfläche als auch eine deutlich unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte aufweist.

Auffällig sind auch der schon heute unterdurchschnittliche Anteil der unter 18-jährigen in der Bevölkerung und der prognostizierte weitere starke Rückgang dieser Bevölkerungsgruppe um rd. 1/3 bis zum Jahr 2030.

Die eher ländlich geprägte Struktur bestätigt sich in der Betrachtung der Grün- und Erholungsflächen.

Der Anteil der Grün- und Erholungsflächen an der Gesamtfläche der Stadt Xanten bildet im interkommunalen Vergleich den Maximalwert, der Anteil der kommunalen Grünflächen liegt interkommunal jedoch am Minimum. Somit profitiert die Stadt Xanten in ihrem Erscheinungsbild als „grüne Stadt“ im besonderen Maße auch von nicht kommunalen Grünflächen, die dennoch der Bevölkerung zu Erholungszwecken und auswärtigen Besuchern zu touristischen Zwecken dienen.

Das Stadtgebiet Xanten ist sowohl von landwirtschaftlich genutzten Freiflächen als auch von weiteren Natur belassenen oder Natur nahen Flächen geprägt. Der Anteil an so genannten Grün- und Erholungsflächen ist im interkommunalen Vergleich im Bereich überdurchschnittlich; insgesamt zeigt die Stadt Xanten ein „grünes“ Stadtbild, in dem vielfältige Möglichkeiten zur Naherholung gegeben sind.

Insgesamt acht Schulen, davon drei weiterführende (Haupt-, Realschule und Gymnasium) und fünf Grundschulen sorgen für ein ortsnahes Schulangebot. Die Realschule in Xanten wird zusammen mit der Gemeinde Sonsbeck und dem Kreis Wesel in einem Zweckverband geführt.

Mehrzweckhallen sowie Sportplätze runden das Angebot für die Schul- und Vereinsnutzung in fast allen Orten ab.

Die für die Stadt Xanten prognostizierten Schülerzahlen sind insbesondere für die Schulformen „Grundschule“ und „Hauptschule“ z. T. stark rückläufig, so dass in diesem Zusammenhang mittelfristig der Frage von Flächenreduktion und Standortaufgabe nachzugehen ist.

Managementübersicht

Mit dieser Managementübersicht geben wir den für die Gesamtsteuerung in der Kommune Verantwortlichen einen konzentrierten Überblick über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung.

Im Rahmen der Prüfung **„Finanzen“** haben wir die haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation der Stadt Xanten in den Jahren 2008 bis 2010 in den Blick genommen.

Wir können positiv festzustellen, dass die Aufgabenwahrnehmung im Fachbereich Finanzen der Stadt Xanten gut aufgestellt ist. Im Rahmen unserer Prüfung haben wir eine transparente und nachvollziehbare Datenbasis vorgefunden. Alle Detailfragen wurden schnell und vollständig beantwortet, ergänzende Daten unverzüglich nachgereicht. Insofern schließen wir auf eine gute Finanzsteuerung mit in der Entwicklung befindlichen Controlling- und Steuerungsinstrumenten.

Optimierungspotenziale waren zunächst mit Blick auf die bisher eingesetzte Finanzsoftware festzustellen, zumal Datenexporte aus der Fachanwendung im Excel-Format nicht möglich waren. Zwar legte die Stadt Xanten die Daten immer vollständig und richtig vor. Die Aufbereitung erfolgte im Fall des Exports aber nur im Text-Format „rtf“.

Nachträglich haben wir erfahren, dass nunmehr ein Softwarewechsel bevorsteht. Daher gehen wir davon aus, dass diesbezüglich noch bestehende Optimierungspotenziale bereits realisiert werden.

Die gute Finanzsteuerung wird auch dadurch belegt, dass bereits in der zweiten Jahreshälfte 2010 der Jahresabschluss 2009 erstellt wurde. Dabei handelt es sich bereits um den dritten NKF-Abschluss, der zudem nochmals positiv abschließt. Der Abschluss ist örtlich sowie vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüft und der vorgeschriebene Feststellungsbeschluss der Stadtvertretung gem. § 96 GO liegt ebenfalls vor.

Im Vergleich zum derzeitigen NKF-Verfahrensstand bei vielen von uns geprüften Vergleichskommunen ist das beispielhaft.

Für das Gebiet „**Gebäudewirtschaft**“ kommen wir zusammen gefasst zu folgenden Ergebnissen:

Die Gebäudewirtschaft wird in Xanten durch den „Dienstleistungsbetrieb Xanten – DBX“ gut geführt. Eine ganzheitliche Konzeption für die Immobilienbewirtschaftung, die auch das Verhältnis Eigentümer/Mieter beschreibt, liegt noch nicht vor.

Den Nutzern sollten die ihnen bis heute noch nicht bekannten beeinflussbaren Werte (Energie, Reinigung, etc.) unter Nennung von möglichen Zielwerten bekannt gegeben werden, um durch Veränderung des Nutzerverhaltens Kosten zu senken. Hierbei sollten im Rahmen der Budgetgestaltung Anreize zur Kostensenkung geschaffen werden.

Die regelmäßige Erstellung eines Energieberichts zur Dokumentation und Information ist ein wichtiges Hilfsmittel für die Steuerung der Versorgungsmedien Wärme, Strom und Wasser. Hierin sollten nach und nach auch die möglichen Verbrauchs-Zielwerte genannt werden.

Die Stadt sollte mit Nachdruck Handlungskonzepte entwickeln, die Flächenüberhänge zunächst im Grundschulbereich zu reduzieren.

Wir empfehlen, zu untersuchen, ob eine zukünftige Konzentration auf das Schulzentrum baulich mit vertretbarem Aufwand realisierbar ist. Ein möglicher Ausbau bei gleichzeitiger Aufgabe von Schulstandorten bringt in der Regel immer wirtschaftliche Vorteile.

Aus dem Teilbereich „**Grünflächen**“ lassen sich unsere Ergebnisse wie folgt zusammen fassen:

In der Stadt Xanten haben wir die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Sportplätze näher betrachtet.

Die vorhandenen Möglichkeiten und Informationen, die für eine interne Steuerung des Ressourceneinsatzes vorgehalten werden sollten, sind teilweise lückenhaft, nicht zentral erfasst und bieten noch Optimierungspotenzial.

Pflege und Bewirtschaftung sämtlicher städtischer Grünflächen erfolgt durch den Dienstleistungsbetrieb der Stadt Xanten (DBX), eine Anstalt öffentlichen Rechts, seit 2006.

Ein Großteil der erforderlichen Arbeiten wird durch den zum DBX gehörenden Baubetriebshof ausgeführt, lediglich Rasenpflegearbeiten werden in größerem Umfang regelmäßig zur Durchführung durch Fremdfirmen ausgeschrieben.

Sowohl bei der Aufwandsbetrachtung der Park- und Gartenanlagen als auch der Sportplätze positioniert sich die Stadt Xanten unterhalb des von uns ermittelten Benchmarks, Potenziale konnten hier nicht ausgewiesen werden.

Bei den Spiel- und Bolzplätzen war eine genaue Ermittlung des Aufwandes und damit eines ggfls. vorhandenen Potenzials nicht möglich, da eine Erfassung der Grünflächenpflege seitens des DBX hier nicht vorgenommen wird.

Für das Gebiet „**Bauleistungen**“ kommen wir zusammen gefasst zu folgenden Ergebnissen:

Das Ergebnis der Betrachtung der „allgemeinen Korruptionsprävention und der Organisation des Vergabewesens“ ist in der Stadt Xanten mit einem Erfüllungsgrad von 51 Prozent noch optimierungsfähig.

Besonders im Führen von Mitarbeitergesprächen sowie dem Angebot von Schulungen, Einbeziehen der Politik in präventive und informelle Maßnahmen sowie der Einrichtung einer zentralen Vergabe- und Submissionsstelle sehen wir noch Optimierungsmöglichkeiten.

Im Bereich der „Durchführung eines Eröffnungstermins“ erreichte Xanten einen Erfüllungsgrad von 74,6 Prozent. Auch hier ist noch Handlungsbedarf gegeben, zumal entsprechende Empfehlungen aus unserer Prüfung von 2006 aktuell immer noch nicht umgesetzt sind. Dies betrifft besonders den Bereich der Trennung von Ausschreibung und Vergabe.

Im Prüfgebiet „**Personalstellenvergleich**“ kommen wir zusammen gefasst zu folgenden Feststellungen:

- Die Übernahme neuer Aufgaben als mittlere kreisangehörige Stadt hat für die Stadt Xanten in 2010 nicht zu Stellenplanerweiterungen geführt. Der Stellenvergleich verdeutlichte, dass die Stadt Xanten eine vorsichtige, eher restriktive Personalplanung praktiziert. Es werden regelmäßig aufgabenkritische Betrachtungen vorgenommen, die eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und einen sparsamen Ressourceneinsatz zum Ziel haben.
- Der interkommunale Vergleich des Stellenvolumens unter Leistungsgesichtspunkten hat gezeigt, dass die Stadt Xanten folgende Aufgaben mit einem vergleichsweise schlanken Personalkörper wahrnimmt: Personalmanagement, Allgemeine Schulverwaltung, Kämmerei bzw. Geschäftsbuchhaltung, Rechnungsprüfung, Allgemeine Gefahrenabwehr, Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten, Wohnungsbauförderung- und versorgung sowie Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz.
- Darüber hinaus führte die Betrachtung der Aufgaben Verkehrsangelegenheiten und Bauordnung zu dem Ergebnis, dass die dort in 2010 vereinnahmten Erträge die Personalaufwendungen für das eingesetzte Personal vollständig decken. Ein Stellenpotenzial haben wir – obwohl hier eine Differenz zum Quartil der Vergleichskommunen bestand - daher für diese Aufgaben nicht ermittelt.
- Die Heranziehung von Leistungskennzahlen zur tiefer gehenden Analyse zeigte insbesondere im Denkmalschutz einen vergleichsweise hohen Auslastungsgrad der Mitarbeiter. Auch hier sehen wir daher kein Stellenpotenzial.
- Das im Rahmen des Stellenvergleiches ermittelte – maximal erreichbare- Gesamtpotenzial entspricht lediglich rund sechs Prozent der Stellen der Gesamtverwaltung. Die Realisierung des Stellenpotenzials steht in Abhängigkeit von zahlreichen Faktoren wie z. B. der Umfang des Arbeitsaufkommens (Entwicklung der Fallzahlen) und der Umfang der Fremdvergaben, die gesetzten Rahmenbedingungen (z. B. Standards im Sinne einer bestmöglichen Kundenorientierung), organisatorischen Strukturen, der Standard bei der IT-Unterstützung wie auch die Qualifikation und Einsatzfähigkeit der Mitarbeiter. Eine kurzfristige Realisierung des Stellenpotenzials ist daher nicht umsetzbar.

Handlungsempfehlungen und Potenziale

Es folgt eine Auflistung unserer Handlungsempfehlungen zur Haushaltskonsolidierung sowie der ermittelten monetären Potenziale:

Teilbericht Finanzen

Haushaltswirtschaftlicher Bereich	Analyseergebnis bzw. Handlungsempfehlung	Seite
Haushaltsausgleich	Die tendenzielle Verschlechterung in der Ergebnisplanung begründet die Notwendigkeit, die eigene strukturelle Haushaltssituation zu verbessern.	15
Vermögenslage	Die Zeitreihenentwicklung verdeutlicht eine Investitionsplanung in der Ausrichtung, dass die Werte des Anlagevermögens erhalten bleiben.	18
Vermögenslage	Die Abwägungen hinsichtlich künftiger Maßnahmenentscheidungen (Bestandspflege oder Neuinvestitionen) sollten immer auch aufwandskritisch insbesondere mit Blick auf die dauernden Folgewirkungen vorgenommen werden.	18
Vermögenslage	Aufgrund der dargelegten Anlagenabnutzungsgrade zeichnen sich die Notwendigkeit erheblicher Re-Investitionen und ein daraus resultierendes zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko kurz- bis mittelfristig noch nicht ab.	20
Schulden- und Finanzlage	Eine Negativtendenz bei den liquiden Mitteln ist hervorzuheben.	29
Schulden- und Finanzlage	Die in den nächsten Jahren geringe bzw. fehlende Selbstfinanzierungskraft stellt ein haushaltswirtschaftliches Risiko für die Stadt Xanten dar.	30
Schulden- und Finanzlage	Die bisherige Entwicklung der Verbindlichkeiten bestätigt die ökonomische Grundausrichtung der Stadt Xanten. An der Entschuldung des Kernhaushaltes wurde bis dato aktiv gearbeitet.	34
Schulden- und Finanzlage	Im Interesse der intergenerativen Gerechtigkeit sollte die konsequente Entschuldungspolitik beibehalten werden.	34
Schulden- und Finanzlage	Es ist zu betonen, dass 2009 allein im Kernhaushalt ca. 1,3 Mio. Euro für Zins- und Tilgungsleistungen gebunden waren.	41
Schulden- und Finanzlage	Es ist der Stadt Xanten in erheblich größerem Umfang, als in der kommunalen Praxis üblich, gelungen, Zuwendungen einzunehmen.	42
Schulden- und Finanzlage	Aufgrund der Risiken rückläufiger Zuwendungen und dem bis dato bestehenden Verhältnis von Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und bilanziellen Abschreibungen sollte das Vorhalten der vorhandenen Anlagegüter weiterhin aufgabenkritisch geplant werden.	43
Eigenkapital	Es ist eine begrenzte Eigenkapitalreichweite in einem schon absehbaren Zeitfenster zu erwarten, wenn es nicht gelingt, positive Jahresabschlüsse zu realisieren.	45

Haushaltswirtschaftlicher Bereich	Analyseergebnis bzw. Handlungsempfehlung	Seite
Eigenkapital	Die niedrigen Eigenkapitalquoten bei geringem Schuldenstand belegen, dass den Verbindlichkeiten der Stadt Xanten nur vergleichsweise geringe Vermögenswerte gegenüberstehen. Insoweit raten wir trotz des unterdurchschnittlichen Schuldenstandes zur weiteren Reduzierung der Verbindlichkeiten.	46
Ertragslage	Die Stadt Xanten orientiert sich im interkommunalen Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner nahe am Minimum und verfügt damit insgesamt nur über eine geringe Ertragskraft.	49
Ertragslage	Die eigenverantwortliche Initiative zur Anhebung der Hebesätze ist ausdrücklich zu begrüßen.	54
Ertragslage	Anhand der uns vorliegenden Konsolidierungsliste wird sehr deutlich, wie intensiv sich die Stadt Xanten bemüht, auch in den künftigen Jahren den Haushaltsausgleich zu realisieren und positive Jahresabschlüsse zu erzielen.	55
Ertragslage	Sofern sich der Zwang zur Haushaltskonsolidierung im Zuge der kurzfristigen Entwicklungen weiter erhöht, sollte seitens der Stadt Xanten geprüft werden, die Realsteuerhebesätze in Anlehnung an unsere ergänzende Potenzialberechnung stufenweise weiter zu erhöhen.	56
Ertragslage	Da die Schlüsselzuweisungen voraussichtlich deutlich gekürzt werden, besteht auch aus dieser Sicht die Notwendigkeit, alle Anstrengungen zur Stärkung der Selbstfinanzierungskraft zu erhöhen.	58
Ertragslage	Es wird auch im Prüffeld „Erträge aus öffentlich rechtlichen Entgelten“ deutlich, dass die Stadt Xanten intensiv daran arbeitet, bestehende Ertragspotenziale zu erschließen sowie die jeweiligen Verwaltungsverfahren auf den aktuellen rechtlichen Stand zu bringen.	61
Ertragslage	Die Personalintensität der Stadt Xanten kann insgesamt als unterdurchschnittlich eingestuft werden. Das Ergebnis kann nicht dazu dienen, eine Wertung zur Stellenausstattung vorzunehmen.	65
Ertragslage	Die Stadt Xanten stellt auch die niedrigsten Sach- und Dienstleistungsintensitäten. Zusammenfassend belegen diese Ergebnisse eine auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Aufgabenerfüllung.	67
Ertragslage	Trotz der höheren Aufwendungsintensitäten in den Vergleichskommunen sollte die Stadt Xanten unserer Einschätzung nach auch weiterhin aufgabenkritisch das eigene Leistungsportfolio untersuchen. Denn das grundsätzliche Erfordernis, die Personalaufwendungen zu begrenzen bzw. gfls. noch weiter zu senken, wird vermutlich weiter bestehen.	67
Gesamtabschluss	Die Stadt Xanten hat frühzeitig mit der Vorbereitung des Gesamtabschlusses begonnen. Den Sach- und Verfahrensstand stufen wir als vergleichsweise vorbildlich ein. Es scheint mit Stand Februar 2011 gewährleistet zu sein, dass die gesetzliche Aufstellungsfrist nach § 116 Abs. 5 GO eingehalten werden kann.	81

Teilbericht Gebäudewirtschaft

Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen		
Gebäudewirtschaftliche Leistung	Handlungsempfehlung / Maßnahme	Seite
Organisation und Steuerung	Strategische Ziel- / und Rahmenvorgaben festlegen	10
	Einflussnahme auf das Nutzerverhalten	11
Bewirtschaftung	Erstellung von regelmäßigen Energieberichten mit Zielvorgaben	20 + 36
Flächenmanagement	Entwicklung von Handlungskonzepten zum Abbau von Flächenüberhängen insbesondere bei den Grundschulen	54

Teilbericht Grünflächen

Handlungsempfehlungen		
Produkt	Handlungsempfehlung bzw. Maßnahme	Seite
Steuerung	Erstellung eines Freiflächenentwicklungskonzeptes	8 ff
	Auswertung von Beschwerden / Beschwerdemanagement	11
	Erstellung strategischer und operativer Zielvorgaben	11
	Implementierung eines Grünflächeninformationssystems	12
	Fixieren von Pflegestandards	12
	Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und eines darauf aufbauenden Controlling	12ff
Spiel- und Bolzplätze	Erstellen einer Spielplatzplanung	24
	Erfassung der Zahl der Spielgeräte	25
	Festlegen einheitlicher Standards	25
	Erfassung des Gesamtaufwandes bei der Pflege und Unterhaltung	28
Straßenbegleitgrün	Erstellung eines Katasters	40

Teilbericht Bauleistungen

Produkt/Aufgabe	Handlungsempfehlung bzw. Maßnahme	Seite
Allgemeine Korruptionsprävention	Durchführung von Schulungen zum Thema Korruptionsprävention	7
	Führen von Mitarbeitergesprächen zum Thema Korruptionsprävention	7
Organisation des Vergabewesens	Einrichtung einer zentralen Vergabe- und Submissionstelle	8 f
	Führen und Auswerten einer Vergabedatenbank	11
	Führen und Pflegen einer Bieterdatenbank	11 f.
	Aufnahme von Regelungen in die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu den Themen <ul style="list-style-type: none"> - Bieterauswahl, - Zusammenstellung und Versand der Angebotsunterlagen, - Erstellung des Preisspiegels außerhalb des Fachbereichs, - der Einhaltung des Vieraugenprinzips, - der schriftlichen Beauftragung von Nachträgen 	12 ff
Eröffnungstermin	Verwahrung der Stanze unter Verschluss	16
	Sachliche Trennung von mit der Ausschreibung und Vergabe befassten Mitarbeiter	17
	Prüfung des Anwesenheitsrechts der Erschienenen	17

Teilbericht Personalstellenvergleich

Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen		
Aufgabe	Handlungsempfehlung	Seite
Organisation	Aufbau eines zentralen Controllings	13
Steuern	Durchführung einer Stellenbedarfsanalyse	17
Zahlungsabwicklung/Vollstreckung	Durchführung einer Stellenbedarfsanalyse	19
Bürgerservicebüro	Überprüfung, inwieweit Standardreduzierungen (Öffnungszeiten) möglich sind, um Stellenpotenzial zu realisieren	26
Personenstandswesen	Durchführung einer Stellenbedarfsanalyse	30
Verkehrsangelegenheiten	Mittelfristig Überprüfung der personellen Besetzung	32
Räumliche Planung und Stadtentwicklung	Regelmäßige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Bezug auf Vergabe von Leistungen, Terminvereinbarungen in Verbindung mit Reduzierung der Öffnungszeiten für Planungsberatungen	36

Übersicht Potenziale		
Teilbericht	in Euro (gerundet)	in Euro (gerundet) je Einwohner
Finanzen	749.000	35
Gebäudewirtschaft	780.000	36
Grünflächen	0	0
Personalstellenvergleich	240.000	11
Potenzial gesamt (gerundet)	1.769.000	82

Herne, 31. Mai 2011

Thomas Nauber
Abteilungsleitung

Thomas Görtz
Projektleitung

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung der Stadt Xanten

Finanzen

*Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen*

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

Inhaltsverzeichnis

Finanzen _____	1
Vorbemerkung _____	1
Managementübersicht _____	4
Analyseergebnisse und Handlungsempfehlungen _____	5
Haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen _____	8
Haushaltsausgleich _____	10
Vermögenslage _____	15
Entwicklung der Vermögenswerte _____	15
Schulden- und Finanzlage _____	28
Finanzrechnung _____	28
Rückstellungen _____	31
Verbindlichkeiten _____	32
Sonderposten _____	41
Eigenkapital _____	43
Ertragslage _____	47
KIWI-Bewertung der Haushaltswirtschaft _____	74
Vorbereitungsstand zum Gesamtabschluss _____	80

**** Die folgende Zeile bitte nicht löschen! ****

Finanzen

Vorbemerkung

Die überörtliche Prüfung der Stadt Xanten bezieht sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung ab dem Jahr 2007 und die Beachtung der hierfür einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung (GO) und der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO). Die festgestellten Entwicklungen und die Positionierungen im interkommunalen Vergleich lassen eine Dokumentation und Analyse der derzeitigen Situation der Stadt Xanten zu und sind Ansatzpunkt für Handlungsempfehlungen.

Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der Prüfung ist es, sowohl unter rechtlichen als auch insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Haushaltssituation der Stadt Xanten darzustellen und zu analysieren. Vor diesem Hintergrund werden die spezifischen haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie die sich daraus ergebenden Handlungsempfehlungen und Handlungsnotwendigkeiten aufgezeigt. Aufgrund der nach unseren Erfahrungen teilweise noch bestehenden Unsicherheiten und differierenden Auslegungen der neuen haushaltsrechtlichen Bestimmungen in der kommunalen Landschaft nehmen wir zudem auch Rechtmäßigkeitsaspekte mit in den Blick.

Wesentliche Eckpfeiler des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sind der vollständige Ausweis des Ressourcenaufkommens und -verbrauchs in den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen der Kommune sowie die hiermit verbundene Erfassung und Bewertung des kommunalen Vermögens und der Schulden. Die Datenbasis ist im Vergleich zur Kameralistik dadurch wesentlich breiter geworden und lässt fundiertere Analysen der tatsächlichen wirtschaftlichen Situation der Kommune zu. So kann beispielsweise aus der Vermögensstruktur oftmals schon frühzeitig ein Finanzmittelbedarf für anstehende Ersatzinvestitionen mit den entsprechenden haushaltswirtschaftlichen Belastungen abgelesen werden. Dieses unterstützt die Kommune dabei, rechtzeitig grundlegenden Handlungsbedarf zu erkennen und daraus strategische Zielvorgaben für ihr Leistungsportfolio entwickeln zu können.

Wir haben diesen Gedanken des NKF aufgegriffen und lassen in unsere Analysen bereits jetzt absehbare Belastungen und Risiken für die zukünftige Haushaltswirtschaft einfließen. Zu dieser Betrachtungsweise gehört zudem, positive wie negative Sondereffekte auf die vorliegenden Jahresergebnisse und aktuellen Haushaltplandaten zu identifizieren, um die tatsächliche strukturelle Situation der Kommune erfassen zu können. Dieses schließt auch die Auswirkungen bilanzpolitischer Maßnahmen der Kommune ein, soweit dadurch die Jahresergebnisse wesentlich beeinflusst werden. Hierbei geht es uns jedoch nicht darum, die von der Kommune im rechtlich zulässigen Rahmen genutzten Bewertungs- und Bilanzierungsspielräume in Frage zu stellen oder einzuschränken. Vielmehr soll durch das Erfassen der tatsächlichen strukturellen Haushaltssituation aufgezeigt werden, ob und in welcher Intensität ein grundlegender Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung besteht. Diese mittel- und langfristig ausgerichteten Analysen zur wirtschaftlichen Gesamtsituation der Kommune ergänzen insofern die eher kurzfristigen Betrachtungen der formalen Haushaltssituation.

Zusammengefasst nähern wir uns methodisch dem Prüfungsergebnis somit durch folgende Vorgehensweise:

- Analyse der haushaltswirtschaftlichen Situation,
- einschließlich Identifikation von Risiken und Belastungen für die zukünftige Haushaltswirtschaft auf Grundlage der aktuellen Bilanz-, Ergebnis- und Finanzdaten;
- hierzu Erfassung der strukturellen Situation durch Berücksichtigung wesentlicher Einflussfaktoren auf die Ertrags-, Vermögen-, Schulden- und Finanzlage, insbesondere
 - von Sondereffekten beziehungsweise einmaligen Effekten sowie
 - der Bewertungspraxis und bilanzpolitischer Maßnahmen im Rahmen der Eröffnungsbilanz und der Jahresabschlüsse.

Im Bericht gliedern wir unsere Prüfergebnisse anhand folgender Themenschwerpunkte:

- Haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen
- Haushaltsausgleich
- Vermögenslage
- Schulden- und Finanzlage
- Ertragslage
- KIWI-Bewertung der Haushaltssituation
- Vorbereitungsstand zum Gesamtabschluss

Kennzahlen

Die im Rahmen unserer Analysen gebildeten Kennzahlen werden in den jeweiligen Berichtsabschnitten ausführlich erläutert. Es handelt sich um Kennzahlen

- aus dem NKF-Kennzahlenset NRW
- sowie weiterer Kennzahlen zur vertiefenden Analyse.

Die KIWI-Bewertung der Haushaltswirtschaft knüpft an die Kennzahl „Jahresergebnis je Einwohner“ an. Darüber hinaus fließen in die Bewertung alle weiteren Analyseergebnisse unserer Prüfung ein, sodass sich ein Gesamtbild der Haushaltssituation ergibt.

Zeitreihenvergleich und interkommunaler Vergleich

Die Istwerte der Kennzahlen werden im Normalfall zunächst in den intrakommunalen Zeitreihenvergleich gestellt. Die Zeitreihe beginnt mit dem Jahr der Umstellung auf das NKF, weil eine Fortschreibung kamerarer Werte aus den Vorjahren systembedingt aufgrund der unterschiedlichen Rechengrößen nicht möglich beziehungsweise nicht sinnvoll ist.

Die Stadt Xanten stellte ihr Rechnungswesen 2007 auf das NKF um. Der Zeitreihenvergleich bezieht sich aufgrund der zwischenzeitlich vorliegenden Jahresabschlüsse auf die Jahre 2007 bis 2009.

Um aktuelle und zukünftige Entwicklungen berücksichtigen zu können, lassen wir auch die Plandaten der Haushaltsjahre 2010 bis 2013 in unsere Betrachtungen einfließen.

Zur Unterstützung unserer Analysen stellen wir verschiedene Kennzahlen in den interkommunalen Vergleich. Basisjahr ist hierbei 2008. Das Jahr 2009 scheidet als Basisjahr aus, weil viele Kommunen aus dem aktuellen Vergleichskreis für 2009 noch keinen Jahresabschluss aufgestellt haben und somit nicht ausreichend Vergleichsdaten vorliegen.

Strukturen

Auf die Haushaltssituation der Kommune wirkt eine Vielzahl von strukturellen Rahmenbedingungen ein. Eine vollständige Analyse dieser Strukturen ist sowohl im Rahmen unserer Prüfung als auch generell aufgrund der vielfältigen Erscheinungsformen und der oftmals komplexen Wirkungszusammenhänge sowie zum Teil wechselseitigen Abhängigkeiten nicht möglich.

Gleichwohl beziehen wir allgemeine strukturelle Rahmenbedingungen, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen unserer Prüfung identifizieren lassen, in die Analysen ein. Dazu gehören insbesondere die allgemeinen Deckungsmittel, die einen wichtigen Hinweis auf die „finanzielle Grundausstattung“ der Kommune geben.

Managementübersicht

Wir können positiv festzustellen, dass die Aufgabenwahrnehmung im Fachbereich Finanzen der Stadt Xanten gut aufgestellt ist. Im Rahmen unserer Prüfung haben wir eine transparente und nachvollziehbare Datenbasis vorgefunden. Alle Detailfragen wurden schnell und vollständig beantwortet, ergänzende Daten unverzüglich nachgereicht. Insofern schließen wir auf eine gute Finanzsteuerung mit in der Entwicklung befindlichen Controlling- und Steuerungsinstrumenten.

Optimierungspotenziale waren zunächst mit Blick auf die bisher eingesetzte Finanzsoftware festzustellen, zumal Datenexporte aus der Fachanwendung im Excel-Format nicht möglich waren. Zwar legte die Stadt Xanten die Daten immer vollständig und richtig vor. Die Aufbereitung erfolgte im Fall des Exports aber nur im Text-Format „rtf“.

Nachträglich haben wir erfahren, dass nunmehr ein Softwarewechsel bevorsteht. Daher gehen wir davon aus, dass diesbezüglich noch bestehende Optimierungspotenziale bereits realisiert werden.

Die gute Finanzsteuerung wird auch dadurch belegt, dass bereits in der zweiten Jahreshälfte 2010 der Jahresabschluss 2009 erstellt wurde. Dabei handelt es sich bereits um den dritten NKF-Abschluss, der zudem nochmals positiv abschließt. Der Abschluss ist örtlich sowie vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüft und der vorgeschriebene Feststellungsbeschluss der Stadtvertretung gem. § 96 GO liegt ebenfalls vor.

Im Vergleich zum derzeitigen NKF-Verfahrensstand bei vielen von uns geprüften Vergleichskommunen ist das beispielhaft.

Analyseergebnisse und Handlungsempfehlungen

Haushaltswirtschaftlicher Bereich	Analyseergebnis bzw. Handlungsempfehlung	Seitennummer
Haushaltsausgleich	Die tendenzielle Verschlechterung in der Ergebnisplanung begründet die Notwendigkeit, die eigene strukturelle Haushaltssituation zu verbessern.	15
Vermögenslage	Die Zeitreihenentwicklung verdeutlicht eine Investitionsplanung in der Ausrichtung, dass die Werte des Anlagevermögens erhalten bleiben.	18
Vermögenslage	Die Abwägungen hinsichtlich künftiger Maßnahmenentscheidungen (Bestandspflege oder Neuinvestitionen) sollten immer auch aufwandskritisch insbesondere mit Blick auf die dauernden Folgewirkungen vorgenommen werden.	18
Vermögenslage	Aufgrund der dargelegten Anlagenabnutzungsgrade zeichnen sich die Notwendigkeit erheblicher Reinvestitionen und ein daraus resultierendes zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko kurz- bis mittelfristig noch nicht ab.	20
Schulden- und Finanzlage	Eine Negativtendenz bei den liquiden Mitteln ist hervorzuheben.	29
Schulden- und Finanzlage	Die in den nächsten Jahren geringe bzw. fehlende Selbstfinanzierungskraft stellt ein haushaltswirtschaftliches Risiko für die Stadt Xanten dar.	30

Haushaltswirtschaftlicher Bereich	Analyseergebnis bzw. Handlungsempfehlung	Seitennummer
Schulden- und Finanzlage	Die bisherige Entwicklung der Verbindlichkeiten bestätigt die ökonomische Grundausrichtung der Stadt Xanten. An der Entschuldung des Kernhaushaltes wurde bis dato aktiv gearbeitet.	34
Schulden- und Finanzlage	Im Interesse der intergenerativen Gerechtigkeit sollte die konsequente Entschuldungspolitik beibehalten werden.	34
Schulden- und Finanzlage	Es ist zu betonen, dass 2009 allein im Kernhaushalt ca. 1,3 Mio. Euro für Zins- und Tilgungsleistungen gebunden waren.	41
Schulden- und Finanzlage	Es ist der Stadt Xanten in erheblich größerem Umfang, als in der kommunalen Praxis üblich, gelungen, Zuwendungen einzunehmen.	42
Schulden- und Finanzlage	Aufgrund der Risiken rückläufiger Zuwendungen und dem bis dato bestehenden Verhältnis von Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und bilanziellen Abschreibungen sollte das Vorhalten der vorhandenen Anlagegüter weiterhin aufgabenkritisch geplant werden.	43
Eigenkapital	Es ist eine begrenzte Eigenkapitalreichweite in einem schon absehbaren Zeitfenster zu erwarten, wenn es nicht gelingt, positive Jahresabschlüsse zu realisieren.	45
Eigenkapital	Die niedrigen Eigenkapitalquoten bei geringem Schuldenstand belegen, dass den Verbindlichkeiten der Stadt Xanten nur vergleichsweise geringe Vermögenswerte gegenüberstehen. Insoweit raten wir trotz des unterdurchschnittlichen Schuldenstandes zur weiteren Reduzierung der Verbindlichkeiten.	46
Ertragslage	Die Stadt Xanten orientiert sich im interkommunalen Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner nahe am Minimum und verfügt damit insgesamt nur über eine geringe Ertragskraft.	49
Ertragslage	Die eigenverantwortliche Initiative zur Anhebung der Hebesätze ist ausdrücklich zu begrüßen.	54
Ertragslage	Anhand der uns vorliegenden Konsolidierungsliste wird sehr deutlich, wie intensiv sich die Stadt Xanten bemüht, auch in den künftigen Jahren den Haushaltsausgleich zu realisieren und positive Jahresabschlüsse zu erzielen.	55
Ertragslage	Sofern sich der Zwang zur Haushaltskonsolidierung im Zuge der kurzfristigen Entwicklungen weiter erhöht, sollte seitens der Stadt Xanten geprüft werden, die Realsteuerhebesätze in Anlehnung an unsere ergänzende Potenzialberechnung stufenweise weiter zu erhöhen.	56
Ertragslage	Da die Schlüsselzuweisungen voraussichtlich deutlich gekürzt werden, besteht auch aus dieser Sicht die Notwendigkeit, alle Anstrengungen zur Stärkung der Selbstfinanzierungskraft zu erhöhen.	58

Haushaltswirtschaftlicher Bereich	Analyseergebnis bzw. Handlungsempfehlung	Seitennummer
Ertragslage	Es wird auch im Prüffeld „Erträge aus öffentlich rechtlichen Entgelten“ deutlich, dass die Stadt Xanten intensiv daran arbeitet, bestehende Ertragspotenziale zu erschließen sowie die jeweiligen Verwaltungsverfahren auf den aktuellen rechtlichen Stand zu bringen.	61
Ertragslage	Die Personalintensität der Stadt Xanten kann insgesamt als unterdurchschnittlich eingestuft werden. Das Ergebnis kann nicht dazu dienen, eine Wertung zur Stellenausstattung vorzunehmen.	65
Ertragslage	Die Stadt Xanten stellt auch die niedrigsten Sach- und Dienstleistungsintensitäten. Zusammenfassend belegen diese Ergebnisse eine auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Aufgabenerfüllung.	67
Ertragslage	Trotz der höheren Aufwendungsintensitäten in den Vergleichskommunen sollte die Stadt Xanten unserer Einschätzung nach auch weiterhin aufgabenkritisch das eigene Leistungsportfolio untersuchen. Denn das grundsätzliche Erfordernis, die Personalaufwendungen zu begrenzen bzw. gfls. noch weiter zu senken, wird vermutlich weiter bestehen.	67
Gesamtabschluss	Die Stadt Xanten hat frühzeitig mit der Vorbereitung des Gesamtabschlusses begonnen. Den Sach- und Verfahrensstand stufen wir als vergleichsweise vorbildlich ein. Es scheint mit Stand Februar 2011 gewährleistet zu sein, dass die gesetzliche Aufstellungsfrist nach § 116 Abs. 5 GO eingehalten werden kann.	81

Haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Stadt Xanten hat das Rechnungswesen wie beschrieben zum 01.01.2007 auf das NKF umgestellt. Nachfolgend stellen wir zunächst die rechtliche Haushaltssituation und das NKF-Kennzahlenset NRW als Grobbeschreibung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Xanten wurde von uns erstmalig im Jahr 2006 überörtlich geprüft; seinerzeit noch im Status als kleine kreisangehörige Stadt. Wir stellten eine angespannte Finanzsituation fest, zumal sich mehrere Jahre der geprüften Zeitreihe defizitär entwickelten. Ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) war aber nicht aufzustellen.

Nach Umstellung auf das NKF führten wir die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz 2007 im September des gleichen Jahres durch.

Die nunmehr durchzuführende überörtliche Prüfung erfolgt unter Berücksichtigung des Status als mittlere kreisangehörige Kommune. Wesentlich ist dabei, dass bis dato keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts bestand. Die drei ersten NKF-Jahresabschlüsse 2007 bis 2009 schlossen mit positiven Rechnungsergebnissen. Die uns vorgelegten Planungen in der Zeitreihe 2010 bis 2013 gingen dann von negativen Jahresergebnissen aus. Aber auch darauf basierend wäre in allen Jahren bis 2013 der fiktive Haushaltsausgleich gem. § 75 Abs. 2 GO möglich gewesen.

Diese Annahme bekräftigt sich nun, zumal aktuell auch für 2010 ein positiver Jahresabschluss erwartet wird. Von einem rechtlich verpflichtend aufzustellenden Haushaltssicherungskonzept nach § 76 GO ist weiterhin nicht auszugehen.

Feststellung

Die bisherige haushaltswirtschaftliche Entwicklung ist positiv herauszustellen, zumal vier aufeinander folgende Jahre mit einem positiven Jahresergebnis abschließen. Dies stufen wir als interkommunal selten und vorbildlich ein.

NKF-Kennzahlenset NRW

Das NKF-Kennzahlenset ist in gemeinsamer Arbeit von den Aufsichtsbehörden der Gemeinden sowie der GPA NRW und Vertretern der örtlichen Rechnungsprüfung (VERPA) für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Kommunen erarbeitet worden.

Die Kennzahlen werden in den jeweiligen Abschnitten des Prüfberichts dargestellt und analysiert. Um einen ersten Überblick über die hauswirtschaftliche Situation der Kommune zu gewinnen, haben wir das NKF-Kennzahlenset mit den Werten der Stadt Xanten tabellarisch zusammengefasst.

NKF-Kennzahlenset NRW				
Kennzahl	Haushaltsjahr			
	EB 2007*	2007	2008	2009
	in Prozent			
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	./.	108,20	103,77	103,18
Eigenkapitalquote I	23,89	25,15	24,27	25,89
Eigenkapitalquote II	73,38	73,73	73,28	73,32
Fehlbetragsquote	./.	pos. JE	pos. JE	pos. JE
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	35,59	34,05	33,44	32,18
Abschreibungsintensität	./.	7,57	7,05	7,65
Drittfinanzierungsquote	./.	81,13	100,50	98,91
Investitionsquote	./.	140,17	89,94	157,80
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad II	98,31	96,48	95,51	94,59
Liquidität 2. Grades	135,54	94,84	77,76	66,95
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	./.	18,34	11,23	23,55
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,51	3,10	4,65	4,82
Zinslastquote	./.	2,84	2,08	2,11
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	./.	39,44	39,65	37,99
Zuwendungsquote	./.	27,70	30,58	31,43
Personalintensität	./.	12,28	12,29	12,64
Sach- und Dienstleistungsintensität	./.	2,96	3,27	3,85
Transferaufwandsquote	./.	62,14	62,08	63,86

*) EB: Eröffnungsbilanz zum 01.01.

Haushaltsausgleich

Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich ergibt sich aus § 75 Abs. 2 GO. Danach ist der Haushalt ausgeglichen, wenn die Summe der Erträge mindestens auf Höhe der Summe der Aufwendungen liegt und der Ergebnisplan beziehungsweise die Ergebnisrechnung somit einen positiven Saldo aufweist.

Die Verpflichtung zum Haushaltsausgleich gilt trotz eines evtl. Jahresfehlbetrags zudem als erfüllt, wenn noch die Ausgleichsrücklage in entsprechender Höhe zur Verfügung steht (fiktiver Haushaltsausgleich).

Sofern die Ausgleichsrücklage aufgezehrt ist, besteht unter Berücksichtigung von Bagatellgrenzen die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Bezogen auf den gesamten Zeitraum der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (Haushaltsjahr zuzüglich drei weitere Planungsjahre) führen gem. § 76 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 GO drei Sachverhalte in die Haushaltssicherung:

- Die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage innerhalb eines Haushaltsjahres um mehr als 25 Prozent.
- Die geplante Verringerung der allgemeinen Rücklage zweimalig in Folge um mehr als fünf Prozent.
- Der vollständige Verbrauch der allgemeinen Rücklage innerhalb des Zeitraums der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung.

Somit kommt neben den Jahresergebnissen auch der Entwicklung von Ausgleichsrücklage und allgemeiner Rücklage eine besondere Bedeutung zu. Da auch die Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auslösen können, nehmen wir diese in die Zeitreihenbetrachtung mit auf.

Jahresergebnisse

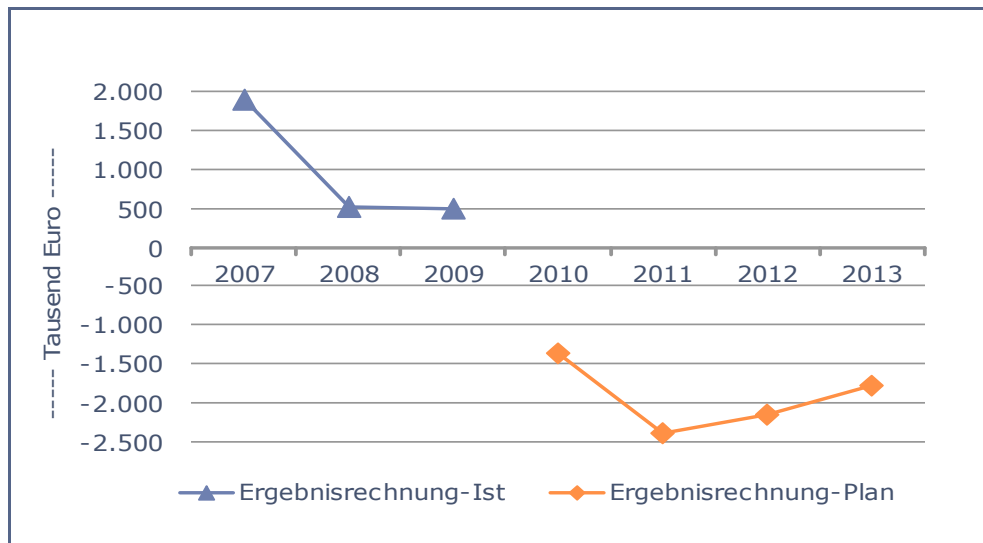
Im Folgenden bilden wir die Jahresergebnisse getrennt nach Ist und Planung tabellarisch ab.

Salden der Ergebnisrechnungen (Istwerte)			
	Haushaltsjahr		
	2007	2008	2009
	in Tausend Euro		
Ordentliche Erträge	35.781	36.841	36.366
+ Ordentlicher Aufwand	33.071	35.502	35.245
= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	2.711	1.340	1.121
+ Finanzergebnis	-812	-628	-634
= Ordentliches Ergebnis	1.899	711	487
+ Außerordentliches Ergebnis	0	-188	0
= Jahresergebnis	1.899	523	487

Salden der Ergebnisrechnungen (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2010	2011	2012	2013
	in Tausend Euro			
Ordentliche Erträge	42.051	36.383	36.584	37.570
+ Ordentlicher Aufwand	40.136	37.619	37.614	38.259
= Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	1.914	-1.235	-1.030	-688
+ Finanzergebnis	-1.115	-1.152	-1.123	-1.093
= Ordentliches Ergebnis	799	-2.388	-2.152	-1.781
+ Außerordentliches Ergebnis	-2.170	0	0	0
= Jahresergebnis	-1.371	-2.388	-2.152	-1.781

Grafisch stellt sich diese perspektivische Entwicklung wie folgt dar:

Salden der Ergebnisrechnungen/-pläne



Die drei positiven Jahresabschlüsse 2007 bis 2009 stellen sich in sinkender Tendenz dar. Die weitere Ergebnisplanung ab 2010 war bis zum Zeitpunkt unserer Prüfung von einer weiteren Verschlechterung und durchgängig negativen Ergebniserwartungen geprägt. Danach zeichnet sich aber für die Jahre 2012 und 2013 auch eine leichte Erholung ab.

Im Januar 2011 liegen nunmehr andere Erwartungen vor. Danach steht wieder erwarten für 2010 nochmals ein positiver Jahresabschluss bevor. Es wäre der Vierte in Folge. Konkretes Zahlenmaterial konnte die Stadt Xanten aber zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch nicht vorlegen und auch die Nacharbeitung hätte unsererseits zu viel Zeit beansprucht.

Tendenziell positivere Erwartungen wurden zunächst dann auch für 2011 formuliert. An späterer Stelle werden wir auf die maßgeblichen Aspekte noch weiter eingehen. Eine realistische Perspektive können wir aber leider nicht mit aufnehmen, zumal die aktuellen Veröffentlichungen zum GFG 2011 gfls. drastische Verschlechterungen für die Stadt Xanten aus dem kommunalen Finanzausgleich erwarten lassen. Hier sind zunächst die weiteren politischen Beratungen und Beschlüsse auf Landesebene abzuwarten, auf die von Seiten der Stadt Xanten nicht Einfluss genommen werden kann. Vorausschauend ist sie aber dennoch schon aktiv geworden, um auf drohende Ergebnisverschlechterungen zu reagieren. So liegt zwischenzeitlich ein eigenverantwortlich ausgearbeitetes Konsolidierungskonzept vor, womit der Stadtvertretung Xanten zahlreiche ertragsverbessernde und aufwandssenkende Maßnahmen vorgeschlagen werden.

Ausgleichsrücklage und allgemeine Rücklage

Die Ausgleichsrücklage dient in erster Linie dazu, jährliche Schwankungen in den Jahresergebnissen aufzufangen. Solange negative Jahresergebnisse lediglich die Ausgleichsrücklage und nicht die allgemeine Rücklage verringern (fiktiver Haushaltsausgleich), tritt keine Genehmigungspflicht des Haushalts oder gar Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ein. Die nachfolgenden Tabellen zeigen die Entwicklung von allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage in Abhängigkeit der Jahresergebnisse bzw. der darauf folgenden Planwerte.

Entwicklung von allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage (Istwerte)				
	Haushaltsjahr			
	EB 2007	2007	2008	2009
	in Tausend Euro			
Jahresergebnis		1.899	523	487
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	19.203	21.102	19.964	20.385
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	6.289	6.289	6.289	6.289
	in Prozent			
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres		0	5,4	0
Fehlbetragsquote		0	0	0

Aufgrund der positiven Jahresergebnisse 2007 bis 2009 ist für diesen Zeitraum keine Fehlbetragsquote zu ermitteln. Die Ausgleichsrücklage bleibt unverändert in Höhe des Ursprungsbestands laut Eröffnungsbilanz 2007 anrechenbar.

Entsprechend verringert sich im Grundsatz auch die allgemeine Rücklage nicht.

Eine besondere Ausnahme im Fall der Stadt Xanten bildet aber der Jahresabschluss 2008, wo dennoch ein Minus von 1,137 Mio. Euro bzw. 5,4 Prozent bzgl. der allgemeinen Rücklage auszuweisen war. Die Gründe hat die Stadt Xanten im Jahresabschluss 2008 im Kapitel „II.2.3 Entwicklung des Eigenkapitals“ (Seite A-6) dargelegt: „... ergibt sich per saldo durch den Jahresüberschuss des Jahres 2008 (523 Tausend Euro), durch die Bildung von Rückstellungen zulasten der Eröffnungsbilanz (-1.692 Tausend Euro) sowie durch die endgültige Bewertung des Anteils am VHS-Zweckverband (32 Tausend Euro)“.

Die Entwicklung von allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage gem. der uns vorliegenden Planung 2010 ff stellt sich wie folgt dar.

Entwicklung von allgemeiner Rücklage und Ausgleichsrücklage (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2010	2011	2012	2013
in Tausend Euro				
Jahresergebnis	-1.371	-2.388	-2.152	-1.781
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	20.385	20.385	20.385	18.981
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	4.917	2.530	378	0
in Prozent				
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres	0	0	0	6,89
Fehlbetragsquote	5,14	9,44	9,39	8,58

Abweichend dazu ist mitzunehmen, dass nunmehr wie ausgeführt auch für 2010 ein positiver Jahresabschluss in Aussicht steht. Insofern ist das hier dargestellte negative Jahresergebnis voraussichtlich nicht mehr zutreffend. Daher wird auch für dieses Jahr keine Fehlbetragsquote zu ermitteln sein und der Verzehr der Ausgleichsrücklage bzw. die Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage entsprechend später eintreten.

Die sich dann tendenziell abzeichnenden Fehlbedarfe können nach bisherigem Stand über die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Damit wäre der fiktive Haushaltsausgleich gemäß § 75 Abs. 2 Satz 3 GO für den dargestellten Zeitraum gewährleistet.

Für 2013 sahen die bisherigen Plandaten erstmals eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vor. Damit wäre dann die Genehmigung der Haushaltssatzung seitens der Genehmigungsbehörde erforderlich. Bei einer Verringerung in der dargestellten Höhe bestünde weiterhin keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts.

Zudem bleiben auch in diesem Punkt die geänderten positiven Auswirkungen des voraussichtlichen Jahresabschlusses 2010 mit den Folgewirkungen auf die Jahre 2011 bis 2013 abzuwarten.

Feststellung

Die tendenzielle Verschlechterung in der Ergebnisplanung begründet die Notwendigkeit, die eigene strukturelle Haushaltssituation zu verbessern.

Die Stadt Xanten ist diesem Aspekt mit Auflage des Konsolidierungspapiers im Dezember 2010 bereits umfänglich nachgekommen. Es bleibt aber die Beschlussfassung durch die Stadtvertretung noch abzuwarten.

Vermögenslage

Im NKF werden die Vermögenswerte der Kommune zum ersten Mal umfassend im Rahmen der Haushaltswirtschaft aufgeführt und bewertet. Das Vermögen gehört neben der Ertragslage und der Finanzlage bzw. Liquidität zu den drei übergeordneten haushaltswirtschaftlichen Steuerungsbereichen. Aus der Vermögensstruktur können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Im Folgenden stellen wir deshalb im Allgemeinen die Entwicklung der Vermögenswerte und daneben unsere Analyseergebnisse zur Vermögensstruktur insgesamt sowie zu wesentlichen Anlagegütern in der Einzelbetrachtung anhand von Kennzahlen dar.

Entwicklung der Vermögenswerte

Die Aktivseite der Bilanz teilt sich in das Anlagevermögen, das Umlaufvermögen und die aktive Rechnungsabgrenzung auf. Die nachfolgende Tabelle zeigt zunächst die entsprechende Verteilung der Vermögenswerte:

Vermögen				
	Bilanzstichtag*)			
	EB 2007	2007	2008	2009
	in Tausend Euro			
Anlagevermögen	130.159	131.489	130.551	132.474
Umlaufvermögen	4.645	4.086	5.188	4.466
Aktive Rechnungsabgrenzung	109	96	173	137
Bilanzsumme	134.913	135.672	135.912	137.077
	In Prozent			
Anlagenintensität	96,48	96,92	96,06	96,64

*) Eröffnungsbilanz 01.01.2007, sonst jeweils 31.12.

Es ist eine hohe Anlagenintensität auf gleich bleibendem Niveau festzustellen. Die wesentlichen Veränderungen, die zu diesem Ergebnis in der Gegenüberstellung von Eröffnungsbilanz 2007 und Schlussbilanz 2009 führen, können wir wie folgt skizzieren:

- Unbebaute Grundstücke -1,05 Mio. Euro
(Wertreduzierungen bei Grünflächen und Ackerland; leichte Zuwächse bei unbebauten Grundstücken)
- Bebaute Grundstücke relativ unverändert
(Leichte Wertreduzierungen bei Kinder- und Jugendeinrichtungen, Schulen und Wohnbauten; leichte Zuschreibungen bei sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden)
- Infrastrukturvermögen -3,9 Mio. Euro
(wesentlich sind hier sicherlich die entsprechenden Abschreibungen im Bilanzposten Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen)

Herauszustellen ist hier nachrichtlich, dass die Bilanz der Stadt Xanten in diesem Punkt keine Werte des Bilanzposten Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen enthält, da die entsprechenden Einrichtungen in den „Dienstleistungsbetrieb Xanten“ (DBX), der als Anstalt öffentlichen Rechts organisiert ist, ausgliedert sind.

- Finanzanlagen +3,05 Mio. Euro
(wesentlich sind hier Zuschreibungen bei den Anteilen an Beteiligungen und Ausleihungen an Beteiligungen)

Die Kennzahl Anlagenintensität stellt das Verhältnis zwischen dem Anlagevermögen und dem Gesamtvermögen dar. In Kommunen fällt sie meist sehr hoch aus, was sich auch in Xanten mit Werten von über 96 Prozent bestätigt. Anders als ein am Markt agierendes Unternehmen muss eine Kommune nicht auf kurzfristige Nachfrageverschiebungen reagieren können, sodass eine hohe Anlageintensität eher unbedenklich ist.

Der hohe Anteil zeigt gleichfalls, welche wesentliche Bedeutung dem Anlagevermögen im Hinblick auf die Haushaltssituation der Kommune beizumessen ist. Nicht zuletzt im Rahmen der Verpflichtung zur dauerhaften Aufgabenerfüllung ist es deshalb wichtig, dass die Kommune angemessen in ihr Anlagevermögen investiert und kein ungewollter Werteverzehr stattfindet. Ein solcher Werteverzehr könnte sich zu einem erheblichen Risiko für den Haushalt entwickeln, da zwangsläufig irgendwann notwendige Ersatz-Investitionen anstehen (zumindest bei im Wesentlichen unverändertem Aufgabenbestand und gleich bleibenden Standards).

Zudem ist auf Dauer zu berücksichtigen, dass neben den Abschreibungen auch die Unterhaltungsaufwendungen die Ergebnisrechnungen anteilig und entsprechend belasten.

Investitionsquote

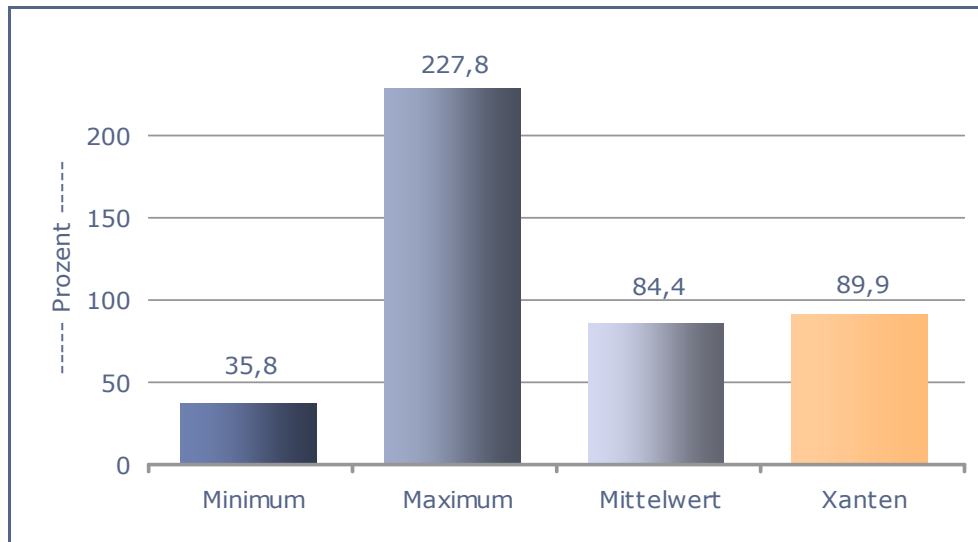
Die Investitionsquote gibt das Verhältnis von Werteverzehr und Investitionen im Betrachtungszeitraum wieder. Dazu werden die Bruttoinvestitionen den Abschreibungen und Abgängen auf Anlagevermögen gegenübergestellt.

Investitionsquote in Prozent			
Haushaltsjahr	2007	2008	2009
Bruttoinvestitionen zu Abschreibungen und Abgängen auf Anlagevermögen	140,17	89,94	157,80

Gemäß dieser Zeitreihendarstellung ist für die Stadt Xanten eine große Schwankungsbreite festzustellen, wobei für die Jahre 2007 und 2009 Investitionsquoten von deutlich über 100 Prozent herauszustellen sind. Eine objektive Bewertung ist immer nur im Verlauf mehrerer Jahre sinnvoll, da die Investitionen erfahrungsgemäß insbesondere in Abhängigkeit der individuellen Haushaltslage variieren.

Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2008 positioniert sich die Stadt Xanten wie folgt.

Investitionsquote 2008 im interkommunalen Vergleich



Das Vergleichsergebnis 2008, welches in der Zeitreihenbetrachtung wesentlich niedriger ausfällt und deshalb nicht als repräsentativ anzusehen ist, fällt für die Stadt Xanten aber immer noch interkommunal leicht überdurchschnittlich aus.

Feststellung

Die Zeitreihenentwicklung verdeutlicht eine vorausschauende Investitionsplanung der Stadt Xanten, durch die die Werte des Anlagevermögens erhalten bleiben.

Dieser pauschale Vergleich der Investitionsquote zeigt aber nicht, in welchem Verhältnis Bestandspflege und Neuinvestitionen zueinander stehen.

Empfehlung

Insofern regen wir an, dass diesbezügliche Abwägungen hinsichtlich künftiger Maßnahmenentscheidungen immer auch aufwandskritisch insbesondere mit Blick auf die dauernden Folgewirkungen vorgenommen werden.

Anlagenabnutzungsgrad

Mit der Investitionsquote steht der Anlagenabnutzungsgrad zur Beurteilung der Vermögenssituation in Verbindung. Dieser kann Hinweise darauf geben, inwieweit gfls. bereits ein Investitionsstau eingetreten ist oder Ersatzinvestitionen in naher Zukunft mit den entsprechenden hauswirtschaftlichen Belastungen absehbar sind.

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

Aufgrund der Inhomogenität des Anlagevermögens – bezogen auf die einzelnen Positionen als auch auf ihren Anschaffungszeitpunkt sowie die wertmäßige Verteilung – ist dabei eine globale Betrachtung über das gesamte Anlagevermögen hinweg nicht zielführend. Wir beschränken uns deshalb auf besonders werthaltige Vermögenspositionen, die in engem Zusammenhang mit den kommunalen Aufgaben stehen.

Anlagenabnutzungsgrad zum Stichtag 31.12.2009				
Anlagegruppe	Gesamtnutzungsdauer	durchschnittl. Restnutz.-dauer	Grad der Abnutzung in Prozent	Anteil am Vermögen in Prozent
Kindergärten	80	33	58,75	0,79
Schulgebäude	80	35	56,25	21,42
Verwaltungsgebäude	80	35	56,25	9,47
Straßen	50	24	52,86	28,72
Abwasserkanäle	Eigentum des DBX			

Erfahrungsgemäß machen an erster Stelle die Straßen und nachfolgend die Schulgebäude die größten Anteile am Anlagevermögen aus. Zwar haben alle im Xantener Eigentum befindlichen Anlagegruppen einen Grad der Abnutzung von knapp über 50 Prozent erreicht. Ein kurzfristiger Unterhaltungsstau ist aber noch nicht abzulesen.

Feststellung

Die Notwendigkeit erheblicher Re-Investitionen und ein daraus resultierendes zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zeichnen sich kurz- bis mittelfristig noch nicht ab.

Zu beachten bleibt aber, dass es sich hier um eine Durchschnittsbeurteilung handelt. Kürze Restnutzungsdauern und diesbezüglicher Handlungsbedarf werden zweifelsohne im Einzelfall auch vorliegen können.

Festlegung von Gesamtnutzungsdauern

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

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

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern				
Anlagegruppe	eher kurz	eher mittel	eher lang	Anteil am Vermögen in Prozent
Kindergärten			X	0,79
Schulgebäude			X	21,42
Verwaltungsgebäude			X	9,47
Straßen		X		28,72
Abwasserkanäle	Eigentum des DBX			

Während sich die angesetzten Gesamtnutzungsdauern für die Straßen im mittleren Bereich bewegen, ist bei den Gebäuden der zulässige Höchstwert von 80 Jahren gewählt.

Empfehlung

Die Stadt Xanten sollte weiterhin konsequent beleuchten, ob die festgelegten Nutzungsdauern dem tatsächlichen Werteverzehr entsprechen.

Im Bedarfsfall sind Anpassungen vorzunehmen, weil sich andernfalls haushaltswirtschaftliche Risiken durch außerplanmäßige Abschreibungen bei vorzeitigen Vermögensabgängen ergeben.

Während unserer Prüfung haben wir den Eindruck gewonnen, dass insbesondere mit Blick auf die Gebäude die Zusammenarbeit des DBX mit der Stadt Xanten weiter optimiert werden könnte.

Dem Fachbereich Finanzen standen hinsichtlich der Instandhaltungsplanung bis zur Gründung des DBX jährliche Übersichten zur Verfügung, mit der Maßnahmenanforderungen und Priorisierungen deklariert werden konnten. Nunmehr ist das nicht mehr der Fall. Die Zusammenarbeit basiert auf pauschalen Mittelanforderungen des DBX und diesbezüglichen Finanzierungsbeschlüssen vonseiten der Stadt Xanten.

Empfehlung

Im Interesse der strategischen Finanzplanung und -steuerung sollte geprüft werden, ob die Zusammenarbeit zwischen DBX und Fachbereich Finanzen insbesondere bei der Planung der Instandhaltung der städtischen Gebäude weiter optimiert werden kann.

Wir verweisen an dieser Stelle auch auf unsere Erkenntnisse im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft, wonach eine ganzheitliche Konzeption der Immobilienbewirtschaftung, insbesondere mit Beschreibung des Verhältnisses Vermieter und Mieter, noch nicht vorliegt.

Nach der globalen Betrachtung von Investitionsquote, Anlagenabnutzungsgrad und festgelegte Gesamtnutzungsdauern stellen wir im

Folgenden die wesentlichen Vermögenspositionen des Anlagevermögens im Einzelnen dar.

Die nachfolgende Tabelle zeigt zunächst, auf welche Bilanzpositionen sich das Anlagevermögen verteilt:

Anlagevermögen				
	Bilanzstichtag			
	EB 2007	2007	2008	2009
	in Tausend Euro			
Immaterielle Vermögensgegenstände	124	124	295	259
Sachanlagen	112.966	113.694	111.952	112.099
Finanzanlagen	17.068	17.671	18.304	20.116
Anlagevermögen gesamt	130.159	131.489	130.551	132.474

Da die immateriellen Vermögensgegenstände nur einen geringen Anteil am Anlagevermögen ausmachen, konzentrieren sich unsere Analysen auf die Sach- und Finanzanlagen.

Sachanlagen

Das Sachanlagevermögen verteilt sich wie folgt.

Sachanlagen				
	Bilanzstichtag			
	EB 2007	2007	2008	2009
	in Tausend Euro			
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	13.546	13.466	12.455	12.496
Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	43.555	43.911	43.538	43.477
Infrastrukturvermögen	48.010	46.195	45.449	44.114
Sonstige Sachanlagen	7.855	10.122	10.510	12.012
Sachanlagen gesamt	112.966	113.694	111.952	112.099

Unbebaute Grundstücke

Unbebaute Grundstücke werden im Regelfall nicht planmäßig abgeschrieben und belasten somit nicht die Ergebnisrechnung. Lediglich bei dauernder Wertminderung sind außerplanmäßige Abschreibungen vorzunehmen (§ 35 Abs. 5 S. 1 GemHVO).

Der Wert der unbebauten Grundstücke hat sich in Gegenüberstellung von Eröffnungsbilanz 2007 und Schlussbilanz 2009 um 1,05 Mio. Euro verringert. Im Wesentlichen basiert dieses Ergebnis, wie im Rahmen der Analyse der Anlagenintensität schon beschrieben, auf Abgängen in den Posten Grünflächen und Ackerland sowie leichten Zugängen bei unbebauten Grundstücken.

Die Veränderungen stehen mit der aktiven Baulandpolitik der Stadt Xanten in Verbindung, zumal auch weiterhin intensiv an dem strategischen Ziel festgehalten wird, Wohnbauflächen neu zu erschließen und zu vermarkten, um dadurch Einwohnergewinne zu realisieren.

Bebaute Grundstücke

Der Wert der bebauten Grundstücke zeigt sich in der Summe relativ unverändert. Hier ist lediglich eine Ergebnisreduzierung um 78.615 Euro zu verzeichnen.

Infrastrukturvermögen

Zum Infrastrukturvermögen zählen im Fall der Stadt Xanten neben dem Grund und Boden des Infrastrukturvermögens nur das Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen sowie sonstige Bauten des Infrastrukturvermögens. Entwässerungsanlagen und -einrichtungen sind wie beschrieben in den DBX ausgelagert.

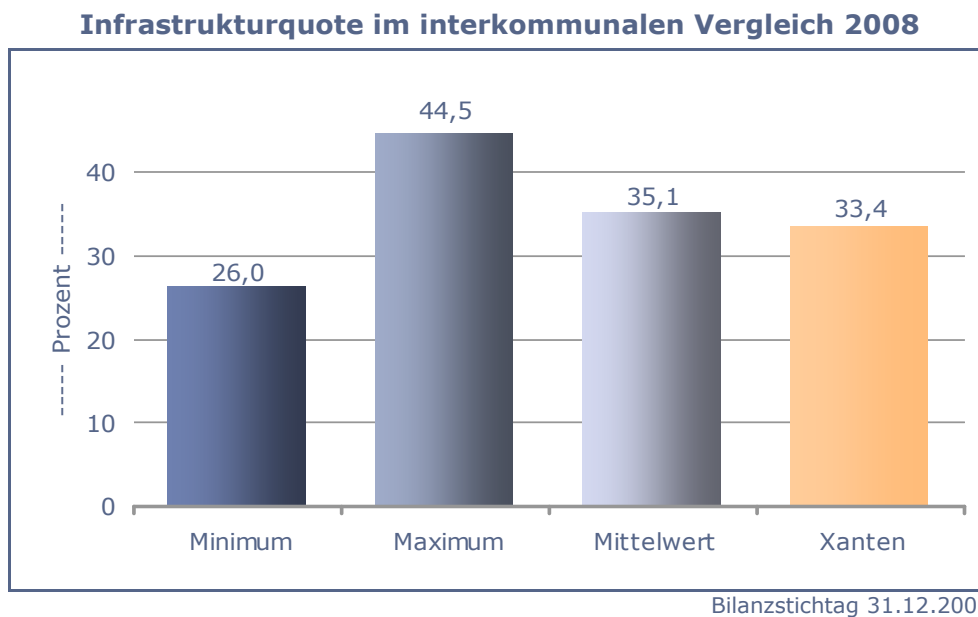
Der Bilanzsummenanteil des Infrastrukturvermögens hat sich zwischen Eröffnungsbilanz 2007 und Schlussbilanz 2009 um knapp 3,9 Mio. Euro verringert. Wie zu erwarten, sind hier die Abschreibungen für das Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen die überwiegende Ursache. Der Wert dieses Bilanzpostens reduzierte sich in der dargelegten Zeitreihe anteilig allein um 4,16 Mio. Euro.

Auf der Grundlage der jährlichen Veränderungen ermitteln wir folgende Infrastrukturquoten.

Infrastrukturquote in Prozent			
Haushaltsjahr	2007	2008	2009
Infrastrukturvermögen zu Bilanzsumme	34,05	33,44	32,18

Die Quote sank im Eckjahrevergleich um 1,87 Prozent. Als ausschlaggebend dafür sehen wir wie beschrieben die Abschreibungen im Bilanzposten Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen an.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:



Die Infrastrukturquote positioniert sich geringfügig unter dem Mittelwert. Wichtig ist in diesem Vergleich, dass anders als bei vielen Vergleichskommunen die Abwasserbeseitigungseinrichtungen (DBX) nicht in die Analyse mit einfließen. Eine höhere Positionierung von Vergleichskommunen wird teilweise bereits durch diesen Aspekt gestützt.

Das betrachtete Infrastrukturvermögen macht bei der Stadt Xanten mit 44,1 Mio. Euro rund 33,3 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus. Dabei beträgt der bereits dargestellte Anlagenabnutzungsgrad im Fall der Straßen bei einer definierten Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren

etwa 52,9 Prozent. Nach Darstellung der Stadt Xanten ergibt sich eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von 24 Jahren. Zwar noch langfristig, aber dennoch bereits absehbar, wird sich der Investitionsbedarf daher erwartungsgemäß erhöhen.

Diese Sichtweise wird durch die aktive Planung der Stadt Xanten bestätigt, wonach bereits in den nächsten vier bis fünf Jahren in der Innenstadt eine weitreichende Tiefbausanierung stattfinden soll. Die diesbezügliche Finanzierungsplanung sieht eine umfängliche Beteiligung der Anlieger über Straßenausbaubeiträge vor.

Sonstige Sachanlagen

Der Anstieg der sonstigen Sachanlagen in der Summe von rund 4,16 Mio. Euro ist im Wesentlichen auf die Bilanzposition „Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau“ (Veränderung anteilig +4,2 Mio. Euro) zurückzuführen.

Die übrigen drei Bilanzpositionen „Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler“, „Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge“ und „Betriebs- und Geschäftsausstattung“ zeigen sich in dieser Relation relativ unverändert.

Die dargelegten Veränderungen (Unbebaute Grundstücke minus 1,05 Mio. Euro, bebaute Grundstücke plus 79 Tausend Euro, Infrastrukturvermögen minus 3,9 Mio. Euro und sonstige Sachanlagen plus 4,16 Mio. Euro) führen dazu, dass sich die Sachanlagen in der Summe zwischen Eröffnungsbilanz 2007 und Schlussbilanz 2009 nur um 868 Tausend Euro verringern.

Finanzanlagen

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

Finanzanlagen				
	Bilanzstichtag			
	EB 2007	2007	2008	2009
	in Tausend Euro			
Anteile an verbundenen Unternehmen	916	916	916	916
Beteiligungen	9.536	9.536	9.568	11.578
Sondervermögen	1.759	1.759	1.759	1.759
Wertpapiere des Anlagevermögens	593	593	593	593
Ausleihungen	4.263	4.866	5.468	5.269
Finanzanlagen gesamt	17.068	17.671	18.304	20.116

Die Summe der Finanzanlagen hat sich in Gegenüberstellung von Eröffnungsbilanz 2007 und Schlussbilanz 2009 um insgesamt 3,048 Mio. Euro erhöht. Dahinter stehen im Zusammenhang mit dem DBX Zugänge in den Bilanzposten Beteiligungen (2,042 Mio. Euro) und Ausleihungen an Beteiligungen (1,006 Mio. Euro).

Finanzanlagen unterliegen nicht der planmäßigen Abschreibung, sie können aber außerplanmäßig abgeschrieben werden, wenn ihnen zum Bilanzstichtag ein niedrigerer Wert beizulegen ist. Hier hat die Kommune nach § 35 Abs. 5 Satz 2 GemHVO einen Ermessensspielraum. Außerplanmäßige Abschreibungen von Finanzanlagen, als Folge einer voraussichtlich dauerhaften Wertminderung eines Sondervermögens, einer Beteiligung oder einer sonstigen Finanzanlage, erfolgten in den betrachteten Jahren nicht. Erkenntnisse, dass entsprechende Abschreibungen hätten vorgenommen werden sollen, um stille Lasten mit den entsprechenden Risiken für zukünftige Haushaltsjahre zu vermeiden, haben wir im Rahmen der Prüfung nicht gewonnen.

Umlaufvermögen / aktive Rechnungsabgrenzung / Forderungen

Das Vermögen der Kommunen vervollständigen darüber hinaus diverse Posten des Umlaufvermögens (inkl. Forderungen und gfls. liquiden Mitteln) sowie die Position aktive Rechnungsabgrenzung.

In der Summe beliefen sich diese Werte in der Zeitreihe auf 4,1 Mio. Euro (2007), 5,3 Mio. Euro (2008) und 4,6 Mio. Euro (2009). Ihr Anteil an den jeweiligen Bilanzsummen betrug damit zwischen 3,1 und maximal 3,9 Prozent.

Mit Ausnahme des Aspektes, dass die Stadt Xanten in allen drei Jahren noch über liquide Mittel in der Größenordnung von 1.955.699 Euro, 4.026.008 Euro und 3.702.081 Euro verfügte, ergaben sich aber für uns keine weitergehenden und prüfungsrelevanten Erkenntnisse. Insofern verzichten wir an dieser Stelle auf weiterführende Analysen.

Schulden- und Finanzlage

Um die Schulden- und Finanzlage der Stadt Xanten beurteilen zu können, betrachten wir die Finanzrechnung, die Schulden und das Eigenkapital. Das gilt ebenso für die Sonderposten, die wirtschaftlich gesehen einen eigenkapitalähnlichen Charakter aufweisen. Zu den Schulden gehören sowohl die Verbindlichkeiten als auch die Rückstellungen.

Finanzrechnung

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

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

Salden der Finanzrechnungen (Istwerte)			
	Haushaltsjahr		
	2007	2008	2009
	in Tausend Euro		
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.554	2.796	1.365
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	482	-93	-1.147
= Finanzmittelüberschuss / Finanzmittel- fehlbetrag	2.036	2.703	218
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit (einschl. Investitions- und Liquiditätskredite)	-534	-633	-542
= Änderung des Bestandes an eigenen Fi- nanzmitteln	1.502	2.070	-324
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	453	1.956	4.026
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	
= Liquide Mittel	1.956	4.026	3.702

Salden der Finanzrechnungen (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2010	2011	2012	2013
in Tausend Euro				
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.573	-3.025	-2.697	-2.278
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.986	-3.087	2.057	1.783
= Finanzmittelüberschuss / Finanzmittelfehlbetrag	-6.560	-6.111	-640	-495
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit (ohne Liquiditätskredite)	870	2.328	-775	-793
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.689	-3.783	-1.415	-1.288
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.702	-1.987	-5.770	-7.185
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-1.987	-5.770	-7.185	-8.473

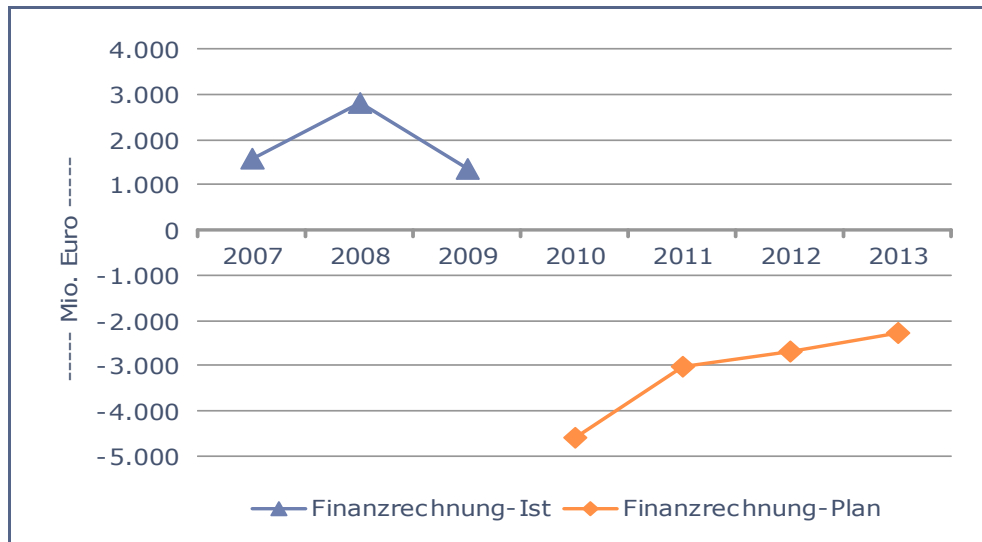
Feststellung

In Anlehnung an die vorherigen Ausführungen im Kapitel Umlaufvermögen ist auf Grundlage der in der zweiten Tabelle aufgelisteten Plandaten schon jetzt eine Negativtendenz bei den liquiden Mitteln hervorzuheben.

Es bleibt natürlich abzuwarten, inwieweit sich die Fakten auf der Grundlage des jetzt prognostizierten positiven Jahresabschlusses 2010 verändern.

Zur weiteren Analyse der Selbstfinanzierungskraft stellt die folgende Grafik die Entwicklung beim Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit dar.

Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit



Nach den positiven Ergebnissen der Finanzrechnungen 2007 bis 2009 zeichnet sich aufgrund der uns vorgelegten Finanzplanungen ein Finanzmittelabfluss ab. Alle Planrechnungen fallen negativ aus, wobei die höchste Unterdeckung im Jahr 2010 erwartet wurde und sich danach eine tendenzielle Verbesserung einstellen sollte.

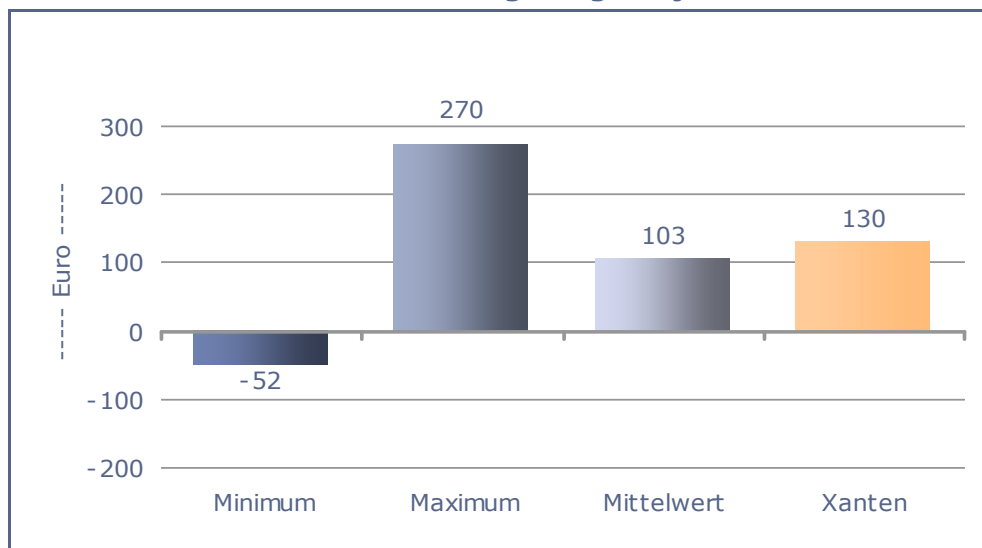
Trotz der positiven Prognose 2010 stellt die sich grundsätzlich abzeichnende schwindende Selbstfinanzierungskraft ein Haushaltsrisiko für die Stadt Xanten dar. Gfls. notwendige Investitionen müssten dann gfls. durch Fremdkapital finanziert werden, sofern sich die Negativentwicklung tatsächlich einstellt. Ebenso müsste das „laufende Geschäft“ durch Kredite finanziert werden, wenn der Saldo der Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit negativ bleibt.

Feststellung

Die in den nächsten Jahren geringe bzw. fehlende Selbstfinanzierungskraft stellt ein haushaltswirtschaftliches Risiko für die Stadt Xanten dar.

Auch wenn es zum perspektivischen Entwicklungstrend nicht unbedingt passend erscheint, stellen wir das diesbezügliche und noch positive Teilergebnis 2008 nachrichtlich in den interkommunalen Vergleich.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2008



Die Stadt Xanten positioniert sich in diesem Vergleich interkommunal noch überdurchschnittlich.

Rückstellungen

Die Rückstellungen können einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme darstellen. Insofern ist teilweise eine differenzierte Analyse und Bewertung sinnvoll und notwendig.

Im Fall der Stadt Xanten nehmen diese in Relation zur Bilanzsumme aber nur einen Anteil von ca. zehn Prozent ein (bspw. 2009: Summe Rückstellungen 14,9 Mio. Euro, Bilanzsumme 137 Mio. Euro). Da wir die Rückstellungen zudem bereits im Rahmen unserer überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz im Jahr 2007 näher untersucht haben, verzichten wir an dieser Stelle auf weitere Ausführungen.

Verbindlichkeiten

Die wenigsten Kommunen sind in der Lage, ihre Investitionen ohne Kreditaufnahme zu finanzieren. Zwar musste die Stadt Xanten aufgrund ihrer bisherigen Finanzkraft noch keine Liquiditätskredite zur Finanzierung konsumtiver Auszahlungen aufnehmen. Aber schon die sich aus Investivkrediten ergebenden Belastungen der Ergebnis- und Finanzrechnungen schränken die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten nachhaltig ein. Insofern ist in unserer Analyse die Entwicklung der Verbindlichkeiten und des Kapitaldienstes von besonderem Interesse.

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

Schulden Kernhaushalt				
	Bilanzstichtag			
	EB 2007	2007	2008	2009
	in Tausend Euro			
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	16.954	16.462	15.826	15.285
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	740	308	539	71
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	422	354	6	8
Sonstige Verbindlichkeiten	2.230	3.551	5.095	5.880
Verbindlichkeiten gesamt	20.346	20.675	21.466	21.244
Rückstellungen	12.315	11.778	14.552	14.966
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	58	53	302	355
Schulden insgesamt	32.719	32.506	36.320	36.566
	je Einwohner in Euro			
Schulden insgesamt	1.516,78	1.506,93	1.686,87	1.697,89
davon Verbindlichkeiten	943,19	958,46	996,99	986,45

Die Zeitreihenbetrachtung verdeutlicht, dass die Verbindlichkeiten im dargestellten Eckjahrevergleich um 899 Tausend Euro gestiegen sind.

Dabei konnte die Stadt Xanten aber bereits das Volumen der Investitionskredite um 1,67 Mio. Euro senken.

Hinsichtlich der diesbezüglichen aktuellen Entwicklung ist dazu herauszustellen, dass für 2010 eine Kreditaufnahme in der Größenordnung von 1,986 Mio. Euro und für 2011 in Höhe von 3,086 Mio. Euro geplant war. Bis zum Jahresende 2010 konnte auf die Kreditaufnahme 2010 dann aber vollständig verzichtet wurde.

Feststellung

Ferner ist nochmals hervorzuheben, dass Liquiditätskredite bislang nicht aufgenommen werden mussten und auch die Planung bis 2013 diesbezüglich keine Aufnahmen vorsieht. Dies spricht für eine vorausschauende und vorbildliche Liquiditätsplanung der Stadt Xanten.

Die Steigerung der Verbindlichkeiten insgesamt um 899 Tausend Euro steht nachweislich der tabellarischen Übersicht mit den sonstigen Verbindlichkeiten in Verbindung. Diese prägen im Fall der Stadt Xanten die „erhaltenen Anzahlungen¹“, die mit folgenden Werten zu berücksichtigen sind.

Anteil „erhaltene Anzahlungen“ an den sonstigen Verbindlichkeiten in Prozent				
	EB 2007	2007	2008	2008
	in Tausend Euro			
Sonstige Verbindlichkeiten	2.230	3.551	5.095	5.880
davon erhaltene Anzahlungen	2.209	3.523	4.787	5.840
	in Prozent			
Anteil	99,1	99,2	94,0	99,3

¹ Erhaltene Anzahlungen: investive Zuwendungen, die von der Gemeinde noch nicht unmittelbar im betreffenden Haushaltsjahr als Ertrag vereinnahmt werden dürfen und daher auch nicht im Ergebnisplan und der Ergebnisrechnung auszuweisen sind. Diese nicht rückzahlbaren Zuwendungen sind, solange noch keine Aktivierung des mit der Zuwendung finanzierten Vermögensgegenstandes erfolgt ist (ertragswirksame jährliche Auflösung über Sonderposten), als gemeindliche Verbindlichkeiten anzusehen und unter dem Bilanzposten „Erhaltene Anzahlungen“ zu passivieren.

Ohne die erhaltenen Anzahlungen stellt sich die Entwicklung der Verbindlichkeiten wie folgt dar.

Schulden Kernhaushalt - ohne „erhaltene Anzahlungen“ -				
	Bilanzstichtag			
	EB 2007	2007	2008	2009
in Tausend Euro				
Sonstige Verbindlichkeiten	21	28	307	40
Verbindlichkeiten gesamt	18.137	17.152	16.679	15.404
Schulden insgesamt	30.510	28.983	31.533	30.725
je Einwohner in Euro				
Schulden insgesamt	1.414,40	1.343,62	1.464,52	1.426,69
davon Verbindlichkeiten	840,81	795,15	774,64	715,26

Feststellung

Die Stadt Xanten konnte das Volumen der „echten Verbindlichkeiten“ um immerhin 2,733 Mio. Euro senken. Diese Entwicklung bestätigt die ökonomische Grundausrichtung der Stadt Xanten. An der Entschuldung des Kernhaushaltes wurde bis dato aktiv gearbeitet.

Empfehlung

Im Interesse der intergenerativen Gerechtigkeit sollte die konsequente Entschuldungspolitik beibehalten werden.

Dazu gilt es insbesondere die Investitionsplanung im Hinblick auf neue Projekte kritisch im Fokus zu halten, da immer auch die langfristig wirkenden Folgelasten (Unterhaltung, Bewirtschaftung und Abschreibungen) berücksichtigt werden müssen.

Anlagendeckungsgrad

Das Anlagevermögen, insbesondere das Infrastrukturvermögen, ist größtenteils langfristig für die Aufgabenerfüllung gebunden und kann nicht unmittelbar und zeitnah in Liquidität umgewandelt werden. Deshalb sollte es grundsätzlich durch langfristiges Kapital (Eigenkapital, Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge und langfristiges Fremdkapital) gedeckt sein. Die Kennzahl „Anlagendeckungsgrad II“ drückt aus, zu welchem Prozentsatz dieses der Fall ist.

Anlagendeckungsgrad				
Bilanzpositionen zum Bilanzstichtag	EB 2007	2007	2008	2009
	in Tausend Euro			
Anlagevermögen	130.159	131.489	130.551	132.474
Eigenkapital	32.226	34.125	32.987	35.485
Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge	66.775	65.903	66.604	65.026
langfristiges Fremdkapital	28.957	26.832	25.100	24.796
langfristig gebundenes Kapital (Summe)	127.959	126.860	124.692	125.307
	in Prozent			
Anlagendeckungsgrad II	98	96	96	95

Die ermittelten Anlagendeckungsgrade belegen, dass die Stadt Xanten ihr Anlagevermögen dem v. g. Grundsatz entsprechend größtenteils durch langfristiges Kapital deckt.

Hinweis: die zuvor thematisierten erhaltenen Anzahlungen sind bei dieser Kennzahlenanalyse ohne Belang, da sie nicht dem langfristigen Fremdkapital zuzuordnen sind.

Dynamischer Verschuldungsgrad

Diese Kennzahl gibt an, in wie vielen Jahren es einer Kommune unter theoretisch gleichen Bedingungen möglich wäre, ihre Effektivschulden² mit freien Finanzmitteln aus der laufenden Verwaltungstätigkeit heraus zu tilgen. Die Effektivschulden stellen wir damit dem Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit gegenüber.

Dynamischer Verschuldungsgrad in Prozent			
	2007	2008	2009
Dynamischer Verschuldungsgrad	18	11	24

Unter der Voraussetzung der positiven Abschlüsse 2007 bis 2009 zeichnet sich bei Berücksichtigung der „Brutto-Verbindlichkeiten“ inkl. erhaltener Anzahlungen ein vergleichsweise niedriger dynamischer Verschuldungsgrad ab.

Dynamischer Verschuldungsgrad in Prozent - ohne „erhaltene Anzahlungen“ -			
	2007	2008	2009
Dynamischer Verschuldungsgrad	16	10	19

Sofern wir auch in dieser Betrachtung die erhaltenen Anzahlungen ausblenden, stellt sich die theoretische Entschuldungsperspektive nochmals günstiger dar.

Bei den sich aber in den Folgejahren abzeichnenden negativen Salden aus lfd. Verwaltungstätigkeit wird dagegen dann im Grundsatz keine Entschuldung im Sinne dieser Kennzahl mehr stattfinden.

Empfehlung

Insofern sollte die Stadt Xanten auch im Interesse der Entschuldung alle Anstrengungen unternehmen, um weiterhin positive Salden zu erzielen.

² Effektivverschuldung: Gesamtes Fremdkapital - Liquide Mittel - kurzfristige Forderungen
Gesamtes Fremdkapital = SoPo Gebührenausschlag + Rückstellungen + Verbindlichkeiten

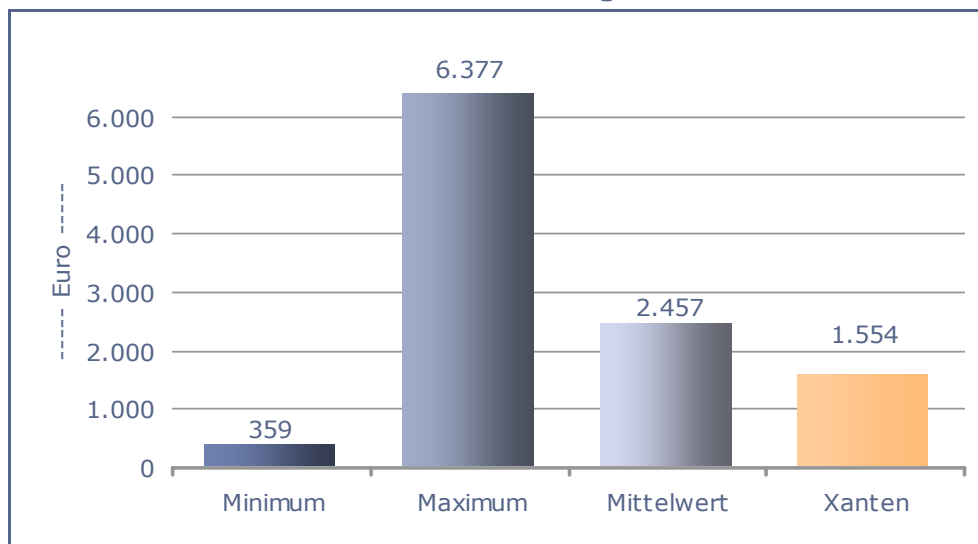
Da üblicherweise weiterhin Investitionstätigkeiten zu planen und durchzuführen sind, wird gleichwohl im Bedarfsfall eine Neuverschuldung unumgänglich sein. Vor diesem Hintergrund hat das dargelegte Ergebnis der dynamischen Entschuldung nur theoretische Aussagekraft. Dies belegt auch bereits die ursprünglich für 2010 und 2011 geplante zusätzliche Kreditaufnahme. Damit sind in jedem Fall längere Entschuldungszeiträume zu kalkulieren, sofern sich die sonstigen Rahmenbedingungen nicht grundlegend verändern lassen.

Gesamtverbindlichkeiten im interkommunalen Vergleich

Für die interkommunale Betrachtung der Gesamtverbindlichkeiten beziehen wir nicht nur den Kernhaushalt, sondern auch die Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein, um ein belastbares Bild unabhängig von den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden der Kommunen zu erhalten:

Gesamtverbindlichkeiten				
	Bilanzstichtag			
	EB 2007	2007	2008	2009
	in Tausend Euro			
Verbindlichkeiten des Kernhaushalts	20.346	20.675	21.466	21.244
Verbindlichkeiten der Sondervermögen (GSV)	3.885	4.065	3.963	5.531
Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen (DBX)	8.946	8.315	8.027	8.321
Gesamtverbindlichkeiten	33.177	33.055	33.455	35.096
	in Euro			
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner	1.538,02	1.532,38	1.553,81	1.629,62

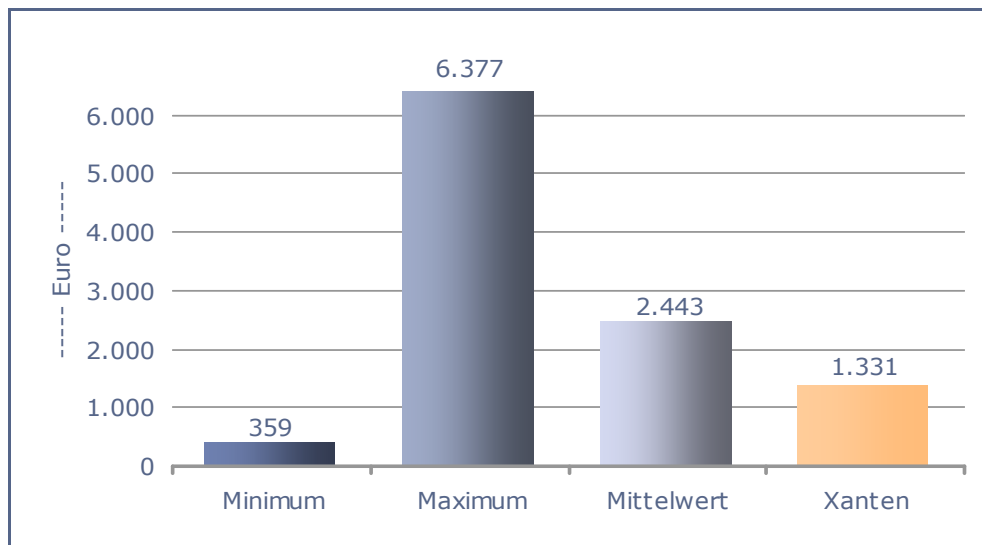
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2007



Sofern wir auch in diesem Analysepunkt die erhaltenen Anzahlungen ausklammern, verändern sich die Ergebnisse folgendermaßen.

Gesamtverbindlichkeiten - ohne „erhaltene Anzahlungen“ im Kernhaushalt -				
	Bilanzstichtag			
	EB 2007	2007	2008	2009
in Tausend Euro				
Verbindlichkeiten des Kernhaushalts	18.137	17.152	16.679	15.404
Verbindlichkeiten der Sondervermögen	3.885	4.065	3.963	5.531
Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen	8.946	8.315	8.027	8.321
Gesamtverbindlichkeiten	30.968	29.532	28.668	29.255
in Euro				
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner	1.435,63	1.369,08	1.331,47	1.358,43

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner (IKO 2008) - ohne „erhaltene Anzahlungen“ -



Der interkommunale Vergleich belegt ein vom Grundsatz her günstiges Vergleichsergebnis deutlich unterhalb des Mittelwerts. Ebenso stellen wir fest, dass die Gesamtverbindlichkeiten (ohne erhaltene Anzahlungen) zwischen Eröffnungsbilanz 2007 und Schlussbilanz 2009 um 1,7 Mio. Euro bzw. 5,5 Prozent reduziert werden konnten. Die Quote Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner sank insofern um 77,20 Euro.

Feststellung

Es ist der Stadt Xanten gelungen, die Gesamtverbindlichkeiten zu reduzieren und es kann nochmals hervorgehoben werden, dass auf eine Neuverschuldung zumindest im Kernhaushalt bis zuletzt verzichtet werden konnte.

Nach Maßgabe des vorstehenden Vergleichsergebnisses 2008 weisen wir aber auch ausdrücklich auf die noch relativ große Distanz zum Minimum hin.

Empfehlung

Im Konsolidierungsinteresse sollte der Prozess der aktiven Entschuldung aktiv weiterverfolgt werden.

Wir halten an dieser Grundempfehlung fest, auch unter Berücksichtigung der Argumentation der Stadt Xanten, die ca. 70 Prozent der investiven Wohnungsbauverpflichtungen als rentierlich ansieht, da bislang bei der Grundstücksveräußerung Gewinne erzielt wurden.

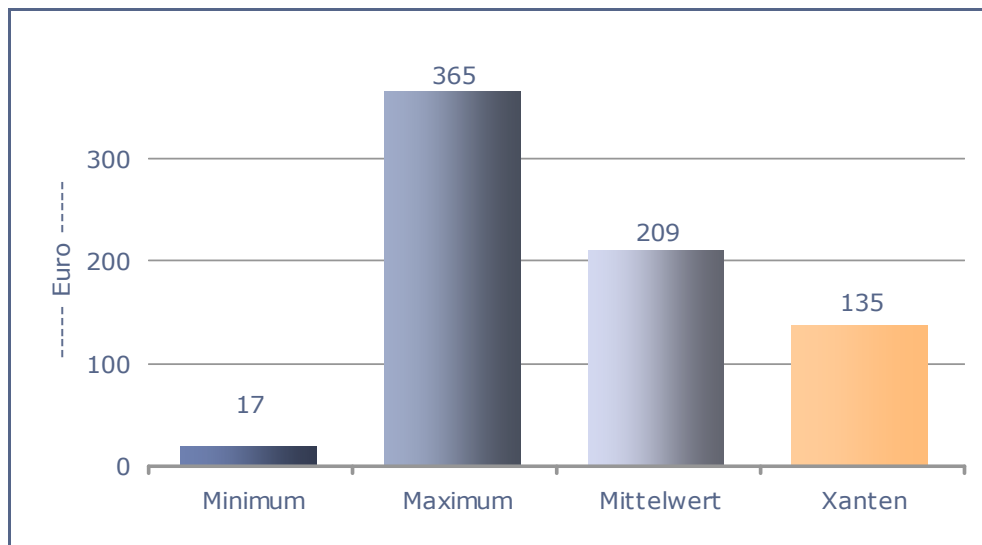
Nach den Erfahrungen in Vergleichskommunen sollten die diesbezüglichen Entwicklungen kritisch im Fokus bleiben. Die bislang positive Perspektive bei der Veräußerung von Wohngrundstücken könnte auch endlich sein und es besteht immer die Gefahr, dass ein Teil des Baulandes nicht mehr oder nur mit Preisnachlässen veräußert werden kann. Gründe dafür können sich z. B. aus dem demografischen Wandel oder auch der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben.

Kapitaldienst

Die Empfehlung zur weiteren Entschuldung halten wir trotz des im Grunde guten Vergleichsergebnisses der Stadt Xanten für geboten, zumal der daraus erwachsene Kapitaldienst als langfristige Belastung wirkt. Dies schränkt die eigenen Handlungsfreiräume entsprechend ein.

Kapitaldienst			
	Bilanzstichtag		
	2007	2008	2009
	in Tausend Euro		
Zinsen des Kernhaushalts	938	737	745
Tilgung des Kernhaushalts	488	609	542
Kapitaldienst des Kernhaushalts	1.426	1.346	1.286
Zinsen der Sondervermögen	150	132	146
Tilgung der Sondervermögen	2.046	503	0
Kapitaldienst der Sondervermögen	2.196	635	146
Zinsen der Mehrheitsbeteiligungen	428	418	427
Tilgung der Mehrheitsbeteiligungen	3.367	516	1.300
Kapitaldienst der Mehrheitsbeteil.	3.795	934	1.727
Zinsen gesamt	1.516	1.287	1.318
Tilgung gesamt	5.901	1.628	1.842
Kapitaldienst gesamt	7.417	2.915	3.160
	in Euro		
Kapitaldienst gesamt je Einwohner	343,85	135,40	146,72

Gesamtkapitaldienst je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2008



Analog zu den Gesamtverbindlichkeiten positioniert sich auch der Gesamtkapitaldienst unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich.

Feststellung

Gleichwohl ist zu betonen, dass 2009 allein im Kernhaushalt ca. 1,3 Mio. Euro für Zins- und Tilgungsleistungen gebunden waren.

Sonderposten

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

Auch gemessen an der Bilanzsumme insgesamt sind die Sonderposten für die Kommunen von wesentlicher Bedeutung. Zudem tragen sie durch die jährlichen Erträge aus ihrer Auflösung entscheidend zum Haushaltsausgleich bei. Wir beziehen deshalb die Sonderposten in unsere Analyse ein. Insbesondere um zu prüfen, inwieweit die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten den Abschreibungsaufwand reduzieren (vgl. dazu auch die nachfolgenden Ausführungen zu bilanziellen Abschreibungen). Im Rahmen dieses Analyseschritts arbeiten wir mit der Drittfinanzierungsquote.

Die zugrunde liegenden und bilanzierten Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge umfassten im Fall der Stadt Xanten 2007 65,9 Mio. Euro, 2008 66,6 Mio. Euro und 2009 65,0 Mio. Euro. Ertragswirksam aufgelöst werden konnten davon 2,031 Mio. Euro in 2007, 2,515 Mio. Euro in 2008 und 2,667 Mio. Euro in 2009.

In Relation zu jährlichen Abschreibungen von 2,504 Mio. Euro in 2007, 2,502 Mio. Euro in 2008 und 2,696 Mio. Euro in 2009 ermitteln wir folgende Drittfinanzierungsquoten.

Drittfinanzierungsquote in Prozent			
	2007	2008	2009
Drittfinanzierungsquote	81,1	100,5	98,9

Im interkommunalen Vergleich ermitteln wir als Mittelwerte 45,6 Prozent für 2007, 48,2 Prozent für 2008 und 54,8 Prozent für 2009.

Feststellung

Es ist der Stadt Xanten in erheblich größerem Umfang, als in der kommunalen Praxis üblich, gelungen, Zuwendungen einzunehmen und durch die ertragswirksame Auflösung als Sonderposten den städtischen Haushalt in erheblichem Umfang zu entlasten. Dies ist der Erfolg einer sehr aktiven „Einwerbung“ von Fördermitteln, Zuwendungen etc.

In allen drei Jahren stellt die Stadt Xanten mit ihren Drittfinanzierungsquoten das Maximum.

Sie verfügt in diesem Punkt offensichtlich über hervorragendes Know-how. Dabei führte die besondere Konstellation im Jahr 2008 sogar dazu, dass die ertragswirksam aufzulösenden Sonderpostenanteile höher als die gegenüberzustellenden Abschreibungsanteile ausfielen.

Nicht zu verkennen ist dabei aber auch das damit zu verbindende Risiko. In den nächsten Jahren ggfls. rückläufige Zuwendungen könnten sich zu einer Belastung für die künftigen Haushaltsausgleiche entwickeln, da den bilanziellen Abschreibungen dann nicht mehr diese Erträge in entsprechender Größenordnung gegenübergestellt werden können.

Ein „Ungleichgewicht“ wäre vermutlich schon zu befürchten, wenn sich das Zuwendungsvolumen auf das „Normal-Niveau“ der Vergleichskommunen reduziert.

Empfehlung

Aufgrund der Risiken rückläufiger Zuwendungen und dem bis dato bestehenden Verhältnis von Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und bilanziellen Abschreibungen sollte das Vorhalten der vorhandenen Anlagegüter weiterhin aufgabenkritisch geplant werden.

Eigenkapital

Die nach Einführung des NKF aufzustellenden Bilanzen zeigen auf der Aktivseite das kommunale Vermögen, während auf der Passivseite die Kapitalherkunft ausgewiesen wird. Die Verbindlichkeiten der Kommune finden sich entsprechend – neben den Rückstellungen – als Passivposten im Fremdkapital wieder, das wir bereits in den vorangehenden Abschnitten analysiert haben.

Vom Fremdkapital abzugrenzen ist das Eigenkapital. Im Rahmen der Eröffnungsbilanzherstellung stellt das Eigenkapital eine rein rechnerische Größe dar. Sie ist die Differenz aus der Summe aller Vermögenswerte (Aktivseite) und der Summe von Fremdkapital und Sonderposten (Passivseite). Es wird deutlich, dass Vermögenswerte, Verschuldung und Eigenkapital in einem engen Zusammenhang stehen. Um die Höhe der Verschuldung weitergehend analysieren und bewerten zu können, müssen sowohl die gegenüberstehenden Vermögenswerte als auch die Höhe des Eigenkapitals in die Betrachtungen aufgenommen werden.

Ein niedriges Eigenkapital kann dazu führen, dass die Stadt Gefahr läuft, bei negativen Jahresergebnissen zukünftig gegen das Verbot der bilanziellen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO zu verstoßen. Eine ausreichende Eigenkapitaldecke zeigt zudem, dass den Schulden der Gemeinde auch entsprechende Vermögenswerte gegenüberstehen.

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

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung des Eigenkapitals und der weiteren wesentlichen Bilanzposten der Passivseite sowie der Eigenkapitalquoten I³ und II⁴:

Entwicklung des Eigenkapitals (Istwerte)				
	Bilanzstichtag			
	EB 2007	2007	2008	2009
	in Tausend Euro			
Eigenkapital	32.226	34.125	32.987	35.485
Sonderposten	66.833	65.955	66.907	65.382
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	66.775	65.903	66.604	65.026
Rückstellungen	12.315	11.778	14.552	14.966
Verbindlichkeiten	20.346	20.675	21.466	21.244
Passive Rechnungsabgren- zung	3.193	3.138	0	0
Bilanzsumme	134.913	135.672	135.912	137.077
	in Prozent			
Eigenkapitalquote I	23,89	25,15	24,27	25,89
Eigenkapitalquote II	73,38	73,73	73,28	73,32
	In Euro			
Eigenkapital I je Einwohner	1.493,96	1.581,99	1.532,09	1.647,71
Eigenkapital II je Einwohner	4.589,56	4.637,14	4.625,50	4.667,14

Auf der Grundlage positiver Jahresergebnisse hat das Eigenkapital tendenziell zugenommen. Ebenso sind die Bilanzsummen gestiegen. Insofern ergeben sich auch Zuwächse bei den Eigenkapitalquoten.

Auf der Grundlage der uns vorliegenden Finanzplanung wäre mit folgender Entwicklung zu rechnen:

³ Die Eigenkapitalquote I stellt den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital dar.

⁴ Bei der Eigenkapitalquote II werden die Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen dem Eigenkapital hinzugerechnet, weil sie einen eigenkapitalähnlichen Charakter aufweisen.

Entwicklung des Eigenkapitals (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2010	2011	2012	2013
in Tausend Euro				
Eigenkapital (Stand 01.01.)	35.135	33.764	31.376	29.224
Jahresergebnis	-1.371	-2.388	-2.152	-1.781
Eigenkapital (Stand 31.12.)	33.764	31.376	29.224	27.443
in Jahren				
Eigenkapitalreichweite*)	25	13	14	15

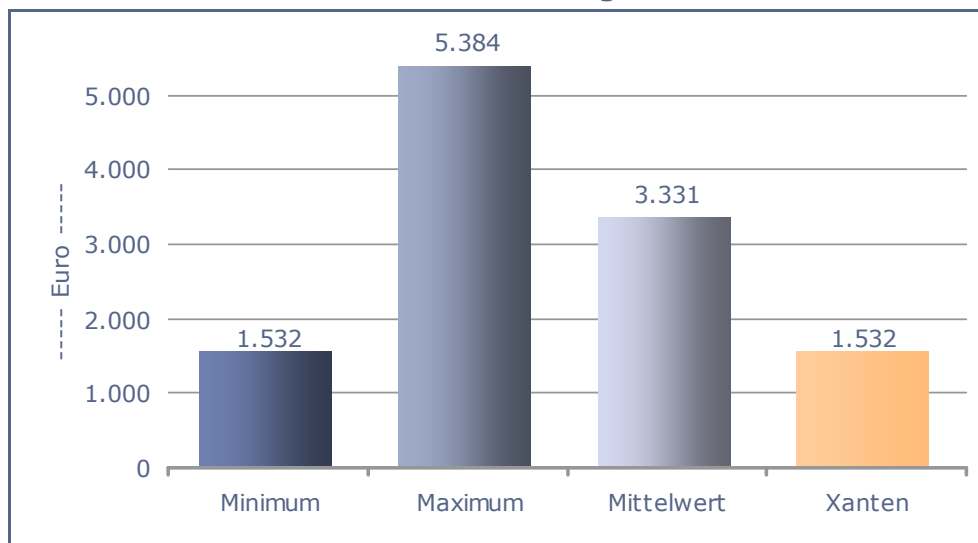
Die erwarteten negativen Jahresergebnisse könnten zu dem dargestellten Eigenkapitalverzehr führen. Unter Berücksichtigung der beschriebenen positiven Erwartungen für 2010 wird sich diese Entwicklung moderat verschieben, in der Grundtendenz jedoch so bestehen bleiben.

Feststellung

Gleichwohl ist weiterhin eine begrenzte Eigenkapitalreichweite in einem schon absehbaren Zeitfenster zu erwarten, wenn es nicht gelingt, weiter positive Jahresabschlüsse zu realisieren.

Im interkommunalen Vergleich stellen wir folgendes Ergebnis fest:

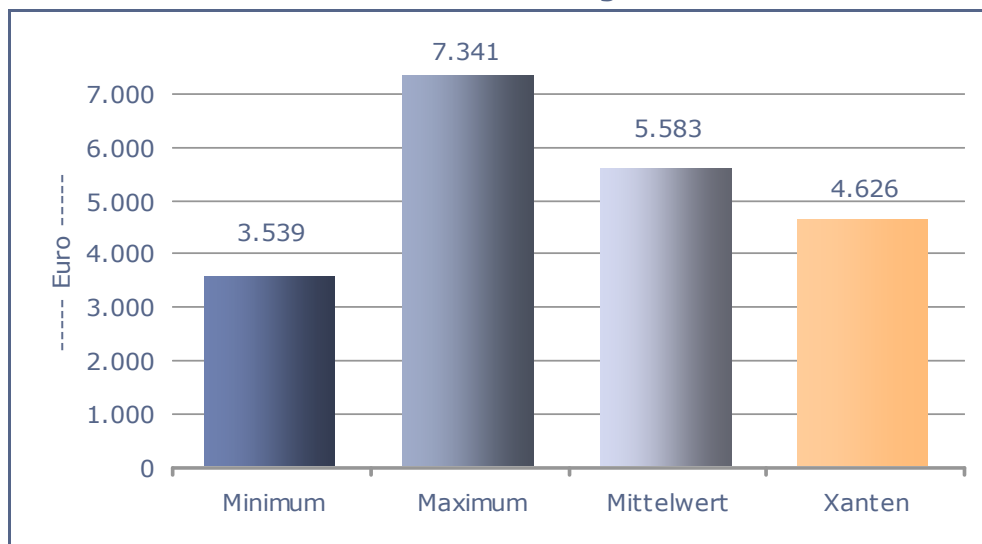
Eigenkapital I je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2008



Die Stadt Xanten stellt die niedrigste Eigenkapitalquote I.

Bei der Eigenkapitalquote II werden die Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen dem Eigenkapital hinzugerechnet, weil sie einen eigenkapitalähnlichen Charakter aufweisen.

**Eigenkapital II je Einwohner
im interkommunalen Vergleich 2008**



In diesem Vergleich einschließlich der Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen verbessert sich die Positionierung. Dennoch verbleiben trotz positiver Jahresergebnisse unterdurchschnittliche Quoten.

Feststellung

Die niedrigen Eigenkapitalquoten bei geringem Schuldenstand belegen, dass den Verbindlichkeiten der Stadt Xanten nur vergleichsweise geringe Vermögenswerte gegenüberstehen.

Empfehlung

Insoweit raten wir trotz des unterdurchschnittlichen Schuldenstandes zur weiteren Reduzierung der Verbindlichkeiten.

Wir räumen ein, dass die Positionierung im interkommunalen Vergleich vorsichtig zu bewerten ist. Insbesondere die Bewertungsspielräume bei der Bilanzierung des Anlagevermögens und der Sonderposten im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz wirken sich auf die Eigenkapitalquoten und die einwohnerbezogenen Kennzahlen aus.

Gleichwohl sollte jede Kommune alle Anstrengungen unternehmen, um die Verschuldung zu senken bzw. gegen null zu führen.

Ertragslage

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

Bevor wir die Ertrags- und Aufwandsarten im Einzelnen darstellen, analysieren wir die der Stadt Xanten zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel. Diese stellen immer eine wesentliche strukturelle Rahmenbedingung für die Kommunen dar.

Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem Begriff „allgemeine Deckungsmittel“ haben wir für unsere Prüfung die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen sowie die Schlüsselzuweisungen zusammengefasst. Das Ergebnis dient uns unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs als Grundlage zur Beurteilung der Ertragskraft.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro (Istwerte)				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	
Allgemeine Deckungsmittel	999	1.089	1.052	
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro (Planwerte)				
Haushaltsjahr	2010	2011	2012	2013
Allgemeine Deckungsmittel	979	986	1.033	1.087

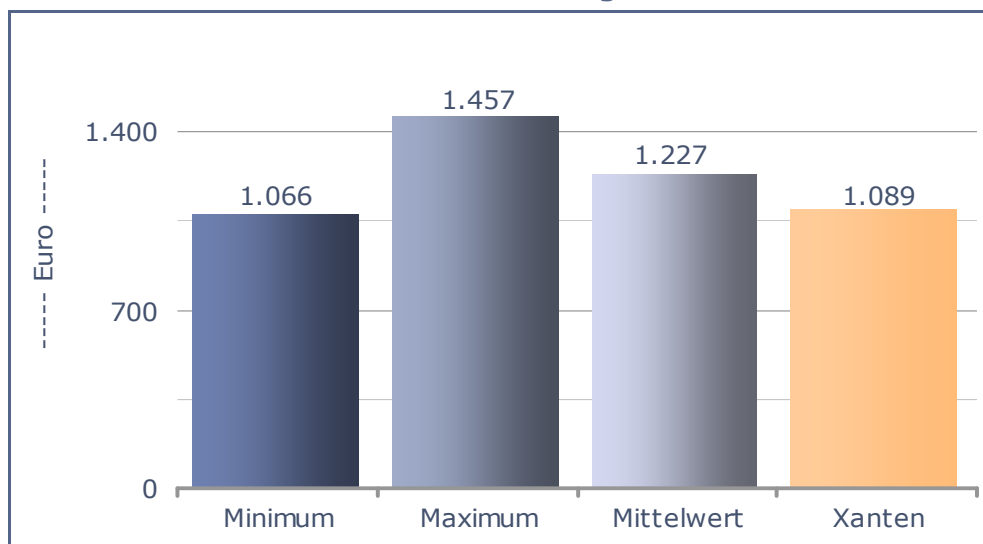
Die Rechnungsergebnisse 2007 bis 2009 zeigen im Eckjahrevergleich einen nur leicht steigenden Verlauf, wenngleich der Abschluss 2009 in diesem Punkt geringfügig unter dem Ergebnis 2008 liegt. Die Verbesserung 2008 resultiert im Wesentlichen aus der Entwicklung bei den Realsteuern, dem Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen.

Für die Zeitreihe ab 2010 plante die Stadt Xanten aus diesen Erfahrungswerten heraus eine leicht steigende Ertragsentwicklung ein, die sich aber im Rahmen der vorliegenden Jahresabschlüsse bewegte.

Die tatsächliche Entwicklung 2010 / 2011 hebt sich von dieser Planung nach aktuellem Kenntnisstand positiv ab. Diese Entwicklung war aber nicht vorhersehbar. Maßgeblichen Einfluss nimmt die Gewerbesteuer. Detailliertere Ausführungen dazu im nachfolgenden Kapitel „Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben“.

Interkommunal stellt sich die Ertragssituation auf der Ebene der allgemeinen Deckungsmittel wie folgt dar:

**Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner
im interkommunalen Vergleich 2007**



Feststellung

Die Stadt Xanten orientiert sich in diesem Vergleich nahe am Minimum und verfügt damit interkommunal insgesamt nur über eine äußerst geringe Ertragskraft.

Ordentliche Erträge und Finanzerträge

Insbesondere mit Bezug auf die vorstehende Feststellung analysieren wir wesentliche Ertragsarten noch differenzierter. Die folgende Tabelle zeigt dazu zunächst die Entwicklung einzelner Ertragspositionen.

Ordentliche Erträge und Finanzerträge (Istwerte)			
	Haushaltsjahr		
	2007	2008	2009
	in Tausend Euro		
Steuern und ähnliche Abgaben	14.488	15.069	14.169
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	9.912	11.265	11.430
Sonstige Transfererträge	891	696	695
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	7.048	6.664	7.094
Privatrechtliche Leistungsentgelte	40	42	81
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.290	1.020	1.198
Sonstige ordentliche Erträge	2.111	2.086	1.700
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0
ordentliche Erträge gesamt	35.781	36.841	36.366
Finanzerträge	126	108	111

Ordentliche Erträge und Finanzerträge (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2010	2011	2012	2013
	in Tausend Euro			
Steuern und ähnliche Abgaben	14.412	14.977	15.824	16.670
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	10.897	9.371	9.010	9.160
Sonstige Transfererträge	611	614	618	621
Öffentlich-rechtl. Leistungsentgelte	7.339	7.353	7.394	7.435
Privatrechtliche Leistungsentgelte	45	45	45	45
Kostenerstatt. und Kostenumlagen	1.087	876	878	894
Sonstige ordentliche Erträge	7.660	3.146	2.816	2.746
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0
ordentliche Erträge gesamt	42.051	36.383	36.584	37.570
Finanzerträge	43	43	43	43

Steuern und ähnliche Abgaben machen ca. 40 Prozent der ordentlichen Erträge aus. Mit 27 bis 31 Prozent folgen die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Darin enthalten sind auch die Schlüsselzuweisungen. Als drittgrößte Position sind die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte zu nennen (ca. 19 Prozent der ordentlichen Erträge). Mit diesen drei genannten Ertragsarten werden in allen Jahren fast 90 Prozent der ordentlichen Erträge realisiert.

Feststellung

Die ordentlichen Erträge der Stadt Xanten werden ganz wesentlich von den drei Ertragspositionen „Steuern und ähnliche Abgaben“, „Zuwendungen und allgemeinen Umlagen“ sowie „öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte“ bestimmt.

Dabei haben die „Steuern und ähnliche Abgaben“ mit ca. 40 Prozent maßgeblichen Anteil an der Gesamtsumme.

Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben untersuchen wir nochmals spezieller mit der Kennzahl „Netto-Steuerquote“. Die Kennzahl gibt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen insgesamt wieder. Um dabei ein möglichst realistisches Bild der Steuerkraft der Kommune zu gewinnen, ziehen wir die Gewerbesteuerumlage und den Aufwand für die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit ab (sowohl bei den Steuererträgen, als auch bei den ordentlichen Erträgen insgesamt).

Netto-Steuerquote in Prozent (Istwerte)				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	
Netto-Steuerquote	39,44	39,65	37,99	
Netto-Steuerquote in Prozent (Planwerte)				
Haushaltsjahr	2010	2011	2012	2013
Netto-Steuerquote	33,2	40,0	42,1	43,2

Im Jahr 2009 weist die Netto-Steuerquote den niedrigsten Wert der geprüften Zeitreihe 2007 bis 2009 auf. Auf der Grundlage der vorliegenden Jahresabschlüsse zeigt sie sich also zuletzt leicht rückläufig. Ursächlich dafür steht bei relativ einheitlichen Grundsteuererträgen in allen drei Jahren die Gewerbesteuerentwicklung. Nach dem höchsten Ertrag im Jahr 2008 mit 4,37 Mio. Euro verbuchte die Stadt Xanten im Folgejahr 2009 mit 3,51 Mio. Euro 859 Tausend Euro weniger. Bei einem gleichzeitig um 475 Tausend Euro gesunkenen ordentlichen Ertrag insgesamt verbleibt die ermittelte Netto-Steuerquote von 37,99 Prozent.

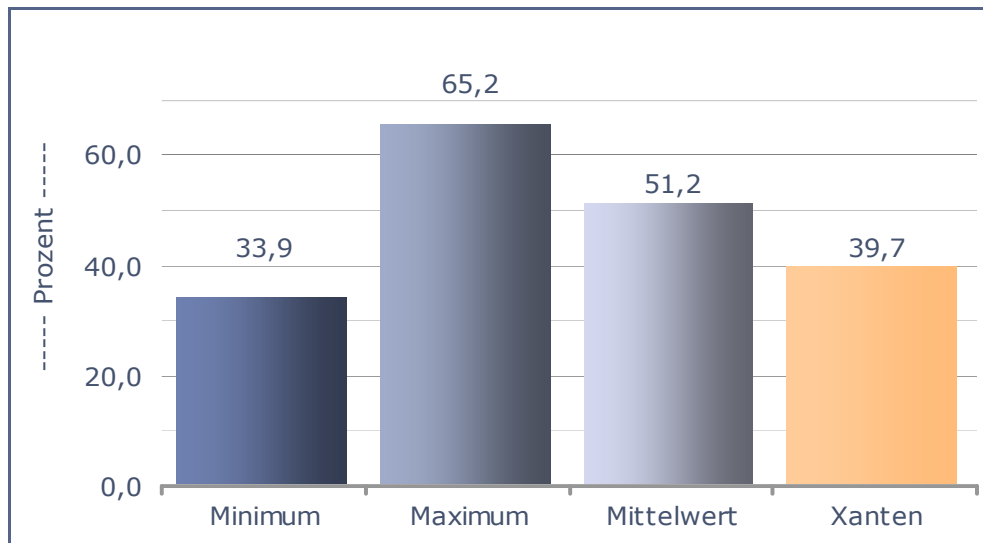
Die Wichtigkeit und Relevanz der Gewerbesteuer belegt die aktuelle Entwicklung. Im Januar 2011 wurde uns berichtet, dass eine bis dato nicht vorhersehbare Gewerbesteuerfestsetzung gegen einen Steuerpflichtigen zu einer einmaligen, aber deutlich positiveren Ertragslage führen könnte. Bei Rechtskraft wäre ggfls. ein Mehrertrag von über einer Mio. Euro zu verbuchen.

Diese Festsetzung war zu keinem Zeitpunkt seitens der Stadt Xanten planbar, wird aber im Fall der Realisierung sowohl den Jahresabschluss, wie auch bspw. die vorab dargestellte Entwicklung bei Ausgleichsrücklage und allgemeiner Rücklage merklich positiv beeinflussen.

Diese Festsetzung war zum Zeitpunkt der Berichtserstellung aber auch noch nicht rechtskräftig. Insofern bleiben die weiteren Entwicklungen in diesem Fall abzuwarten. Selbst bei vorläufiger Zahlung einer solchen Steuerverpflichtung könnte es im Rechtsbehelfsverfahren theoretisch später zu einer Rückzahlungsverpflichtung kommen.

Der Fall macht auch deutlich, wie abhängig kleine und mittlere kreisangehörige Kommunen von wirtschaftlichen Entwicklungen einzelner Unternehmen sein können und wie unmittelbar sich dortige Abschlussveränderungen teilweise auswirken (positiv wie negativ). Dabei stellen wir im Fall Xanten auch fest, dass hier an sich ein ausgewogeneres Spektrum von Unternehmen und Betrieben als in Vergleichskommunen angesiedelt ist. Negative branchenspezifische wirtschaftliche Entwicklungen schlagen damit im Regelfall nicht so unmittelbar durch, wie die vergleichsweise einheitliche Ertragsentwicklung bei der Stadt Xanten belegt. Einseitigere Abhängigkeiten von einzelnen Betrieben in Vergleichskommunen haben oftmals wesentlich negativere Folgen für die Ertragslage.

Netto-Steuerquote im interkommunalen Vergleich 2007



Wie im Fall der allgemeinen Deckungsmittel positioniert sich die Stadt Xanten auch in diesem Vergleich interkommunal am Minimum.

Im Interesse der Erhaltung und Stärkung der Selbstfinanzierungskraft gehen wir daher von vorhandenem Optimierungspotenzial aus. Nicht unwesentlich dabei sind die Realsteuerhebesätze, die wir nachfolgend mit verschiedenen Vergleichsgruppen weitergehend aufbereiten.

Hebesätze des Jahres 2009 im Vergleich				
	Stadt Xanten	Kreis Wesel	Regierungsbezirk Düsseldorf	gleiche Größenklasse
	Angaben in von Hundert			
Grundsteuer A	260	227	214	220
Grundsteuer B	380	405	449	382
Gewerbsteuer	400	434	439	405

Stadt Xanten: Stand 13.01.2011

Zu ergänzen sind zudem die ggfls. in Aussicht stehenden Fiktivhebesätze gem. dem bereits zitierten ersten Entwurf zum GFG 2011: Grundsteuer A = 260 von Hundert, Grundsteuer B = 413 von Hundert und Gewerbsteuer = 411 von Hundert.

Feststellung

In Gegenüberstellung zu den hier dargestellten Vergleichswerten liegt der Hebesatz der Stadt Xanten im Fall der Grundsteuer A bereits seit Jahren auf hohem Niveau. Die Hebesätze für die ertragsmäßig viel relevantere Grundsteuer B und die Gewerbesteuer bewegten sich dagegen bis dato auf niedrigster Stufe unterhalb aller Vergleichswerte.

Dabei erfolgte die letzte Anpassung der Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer mit dem Jahr 2003.

In den vergangenen Jahren war auch eine Anhebung der Hebesätze zur Ertragssteigerung nicht erforderlich, wie die positiven Jahresergebnisse 2007 bis 2010 (voraussichtlich) gezeigt haben.

Die Stadt Xanten hat hier bereits ihre Handlungsmöglichkeiten erkannt. So war bereits eine Sondersitzung für den 18.01.2011 in Planung, in der lt. dazu vorbereitetem Verwaltungsvorschlag eine Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer zur Beratung gestellt wurde. Der Vorschlag sah eine Anhebung auf die Orientierungswerte gem. Entwurf zum GFG 2011 vor. Nachträglich wurde uns berichtet, dass die vorgeschlagene Hebesatzanpassung beschlossen ist.

Die Stadt Xanten prognostiziert jährliche Ertragsverbesserungen von 235.488 Euro bei der Grundsteuer B und 123.750 Euro bei der Gewerbesteuer.

Feststellung

Die eigenverantwortliche Initiative zur Anhebung der Hebesätze ist ausdrücklich zu begrüßen.

Aus unserer Einschätzung heraus stellt sich mit Blick auf die weiteren Entwicklungsperspektiven aber die Frage, ob die Hebesatzanpassung mit einem möglichen anteiligen Mehrertrag von ca. 350 Tausend Euro auf Dauer ausreichend sein wird.

Dabei haben wir zur Kenntnis genommen, dass der Vorschlag zur Hebesatzanpassung nur ein Baustein aus einer umfassenden Konsolidierungsliste der Stadt Xanten ist, mit der insgesamt Ergebnisverbesserungen in der Größenordnung von ca. 1,5 Mio. Euro erwirkt werden sollen.

Feststellung

Anhand der uns vorliegenden Konsolidierungsliste wird sehr deutlich, wie intensiv sich die Stadt Xanten bemüht, auch in den künftigen Jahren den Haushaltsausgleich zu realisieren und positive Jahresabschlüsse zu erreichen.

Zur weiteren Unterstützung führen wir anschließend speziell zur Frage der Realsteuerhebesätze exemplarisch nochmals eine weitergehende Potenzialberechnung durch. Denn Bezug nehmend auf die tabellarisch dargestellten höheren Vergleichs-Hebesätze halten wir weitere Anpassungen für geboten und vertretbar, sofern sich die bisherigen Bemühungen der Stadt Xanten als nicht ausreichend erweisen sollten.

Dem Fiktivhebesatzniveau von 411 von Hundert im Fall der Gewerbesteuer steht auf Ebene des Kreises Wesel bereits ein Durchschnittssatz von 434 von Hundert gegenüber. Im Fall der Grundsteuer B könnte, sofern sich der Konsolidierungsdruck erhöht, der Vergleichswert des Regierungsbezirks Düsseldorf als Orientierung dienen (449 von Hundert).

Über diese Annahmen errechnen wir ein theoretisches weiteres Potenzial von rd. 450.000 Euro für die Grundsteuer B und 300.000 Euro im Fall der Gewerbesteuer (Basis Erträge 2009). Insgesamt könnte dann in Gegenüberstellung zu den alten Hebesätzen des Jahres 2010 eine Ertragssteigerung in Höhe von ca. 750.000 realisiert werden. Gegenüber dem aktuellen Beschluss der Stadt Xanten könnten damit nochmals Ertragsverbesserungen in der Größenordnung von ca. 390 Tausend Euro generiert werden.

Empfehlung

Sofern sich der Zwang zur Haushaltskonsolidierung im Zuge der kurzfristigen Entwicklungen weiter erhöht, sollte seitens der Stadt Xanten geprüft werden, die Realsteuerhebesätze in Anlehnung an unsere ergänzende Potenzialberechnung stufenweise weiter zu erhöhen.

Der daneben ebenfalls bedeutsame Einkommensteueranteil hängt ganz wesentlich von der Steuerleistung der Einwohner ab, auf die von Seiten der Stadt Xanten nicht unmittelbar Einfluss genommen werden kann. Wir halten hierzu aber auch weiterhin eine langfristig angelegte Stadtentwicklungsplanung, die natürlich insbesondere den zu erwartenden demografischen Wandel berücksichtigen sollte, für sinnvoll und richtig. Bis dato hat die Stadt Xanten insbesondere im Bereich der Wohnbauentwicklung und Grundstücksvermarktung erfolgreich operiert.

Empfehlung

Im Interesse der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung sollte die örtliche Stadtentwicklungsplanung auch weiterhin Vorteile für einen attraktiven Gewerbestandort und ein adäquates Wohnumfeld eruieren und realisieren.

Hundesteuer / Vergnügungssteuer / Zweitwohnungssteuer

Unter anderem auch die Festsetzungen im Bereich der Hundesteuer beinhalten weitere Potenziale zur Ertragsverbesserung. Im Rahmen der beschriebenen Konsolidierungskonzeption wurde dazu vorgeschlagen, die Steuersätze je Hund um sechs Euro zu erhöhen.

Feststellung

Der Vorschlag zur erneuten Anpassung der Hundesteuersätze ist im Konsolidierungsinteresse ausdrücklich positiv zu begrüßen.

Es werden jährliche Ertragsverbesserungen in Höhe von 11.500 Euro erwartet.

Unabhängig von dieser vorgeschlagenen Anpassung wird auch aus folgendem Aspekt heraus deutlich, dass sich die Stadt Xanten um Aktualität und Realisierung bestehenden Hundesteuerpotenziale bemüht.

Zum Zeitpunkt unserer letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2006 stellten wir fest, dass sich die damaligen Hundesteuersätze nahe am Vergleichsmaximum bewegten. Gleichwohl war zu diesem Zeitpunkt auch bereits die nächste Hundebestandsaufnahme geplant, die dann auch danach durchgeführt wurde.

Nunmehr soll diese Maßnahme wiederholt werden. Es soll erneut sichergestellt werden, dass alle in Xanten gehaltenen Hunde veranlagt werden. Dazu ist im letzten Quartal 2010 eine allgemeine Preisabfrage bei Privatunternehmen durchgeführt worden, die Hundebestandserhebungen im Auftrag der Städte und Gemeinden durchführen. Die Zählung soll spätestens im Jahr 2012 erfolgen.

Darüber hinaus schlägt die Stadt Xanten im Rahmen des erarbeiteten Konsolidierungspapiers weitere Anpassungen von Besteuerungsgrundlagen vor. Diese sollen z. B. zu jährlichen Ertragsverbesserungen von jeweils 5.000 Euro sowohl im Bereich der Vergnügungssteuer, wie auch der Zweitwohnungssteuer führen.

Erträge aus Zuwendungen

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

Zuwendungsquote in Prozent (Istwerte)				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	
Zuwendungsquote *)	27,7	30,6	31,4	
Zuwendungsquote in Prozent (Planwerte)				
Haushaltsjahr	2010	2011	2012	2013
Zuwendungsquote *)	25,9	25,8	24,6	24,4

*) einschließlich allgemeine Umlagen.

Die Zuwendungsquote hat sich gemäß der vorliegenden Jahresabschlüsse erhöht (zahlenmäßige Steigerung 3,7 Prozent).

Die Zuwendungen sind in diesem Zeitfenster von drei Jahren um 1,5 Mio. Euro gestiegen. Die darin zu berücksichtigten Teilpositionen Schlüsselzuweisungen und die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen haben sich dabei anteilig aufgrund vorjähriger Entwicklungen um 1,4 Mio. Euro und 757 Tausend Euro verbessert.

Die Schlüsselzuweisungen für sich betrachtet summierten sich auf 7,062 Mio. in 2007, 8,383 Mio. Euro in 2008 und 8,484 Mio. Euro in 2009.

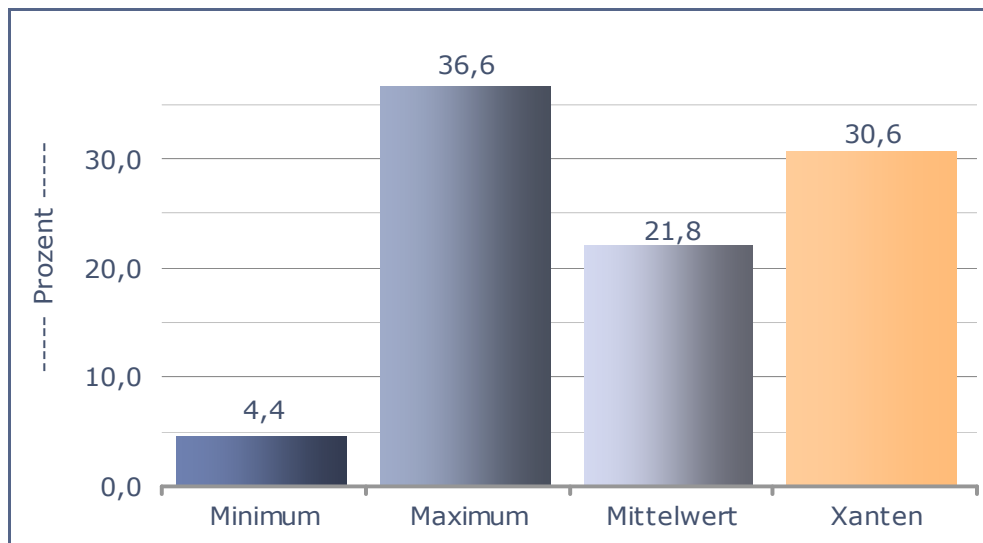
Im Vergleichsjahr 2008 machten sie damit 35,7 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel aus und lagen in dieser Relation über den weiteren Ertragspositionen Realsteuern (29,6 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel) und Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (30,6 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel).

Hinsichtlich der Schlüsselzuweisungen sind negative Veränderungen für die Stadt Xanten zu erwarten. Gemäß Kabinettsbeschluss der aktuellen Landesregierung im Dezember 2010 und der daraus resultierenden ersten Hochrechnung könnte das kommende GFG 2011 zu einer Ertragsverschlechterung von bis zu 1,6 Mio. Euro für die Stadt Xanten führen. Die weiteren Entwicklungen in diesem Punkt bleiben abzuwarten.

Empfehlung

Da die Schlüsselzuweisungen zugunsten der Stadt Xanten voraussichtlich deutlich gekürzt werden, besteht auch aus dieser Sicht die Notwendigkeit, alle Anstrengungen zur Stärkung der Selbstfinanzierungskraft zu erhöhen.

Zuwendungsquote 2008 in Prozent im interkommunalen Vergleich



Die Zuwendungsquote der Stadt Xanten fällt gemäß diesem interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich aus. Die Zuwendungen bilden einen wesentlichen Baustein für die bisherigen positiven Jahresabschlüsse.

Dies bestätigt nochmals die bereits festgestellte unterdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft der Stadt Xanten.

Erträge aus öffentlich rechtlichen Entgelten

Zu den Erträgen aus öffentlich rechtlichen Entgelten gehören insbesondere die Gebührenerträge.

In unserer überörtlichen Prüfung im Jahr 2006 haben wir die Gebührenhaushalte der Stadt Xanten bereits konkret untersucht und in Einzelfällen Handlungspotenziale oder –notwendigkeiten formuliert. Aktuell stellen sich diese seinerzeit angemerkten Punkte wie folgt dar.

Gebührenabrechnungen allgemein

Damals haben wir empfohlen, dass die Gebührenabrechnungen auf Basis von Betriebsabrechnung durchgeführt werden. Seit nunmehr 2007 ist diese Anregung im Zuge der Umstellung auf das NKF umgesetzt. Je Gebührenhaushalt erstellen die zuständigen Organisationseinheiten zwei Berechnungen.

Eine Gebührenkalkulation erfolgt als Planrechnung jährlich im Dezember für das Folgejahr. Für den jeweiligen Jahresabschluss wird dann abschließend die eigentliche Betriebsabrechnung (Spitzabrechnung unter Berücksichtigung der IST-Werte) erstellt.

Straßenreinigung

Hier stellten wir 2006 fest, dass der damalige Vertrag eine längere Vertragslaufzeit als maximal fünf Jahre vorsah. Im Dezember 2010 hat der Hauptausschuss der Stadt Xanten einen neuen Auftrag zur Straßenreinigung an ein Privatunternehmen vergeben. Die Laufzeit des Vertrages beträgt nunmehr nur noch, wie von uns angeregt, fünf Jahre.

Im Jahr 2006 stellten wir der Stadt Xanten ferner anheim, den öffentlichen Grünanteil (Allgemeininteressenanteil) in der Kalkulation auf zulässige zehn Prozent zu reduzieren. Nicht nur in diesem Zusammenhang ist die Gebührenkalkulation zwischenzeitlich komplett neu aufgelegt worden. In Anlehnung an die aktuelle Rechtsprechung beim OVG Münster ist der Allgemeininteressenanteil dabei auf die empfohlene Mindestgröße von zehn Prozent reduziert worden.

Abfallentsorgung

Auf der Grundlage eines zum Zeitpunkt unserer überörtlichen Prüfung im Jahr 2006 noch auf 20 Jahre vereinbarten Entsorgungsvertrages lautete unsere Empfehlung hier ebenfalls, die künftige Vertragslaufzeit auf maximal fünf Jahre zu begrenzen.

Der damalige Vertrag hatte eine Restlaufzeit bis zum Jahr 2008. Der nunmehr gültige und aktuelle Entsorgungsvertrag berücksichtigt unsere Empfehlung und endet am 31.12.2012.

Bestattungswesen

Da 2006 die Gebührenfestsetzungen noch auf Kalkulationen aus dem Jahr 2001 beruhten und unmittelbar vor unserer Prüfung lediglich eine Anpassung für Urnenbestattungen erfolgte, legten wir der Stadt Xanten in diesem Punkt nahe, die Gebühren regelmäßig an die Kostenentwicklung und neusten Sterbefallzahlen anzupassen.

Im April 2008 erfolgte die Übergabe des Friedhofes an den DBX. Im Zuge der Verlagerung wurde eine neue Friedhofsgebührensatzung erlassen und eine neue Kostenkalkulation aufgelegt.

Zwischenzeitlich passte der DBX die Friedhofsgebühren zweimal an. Beschrieben wurde uns dazu, dass damit die Verwaltungsgebühren gesenkt und die Kosten für die Friedhofshalle deutlich erhöht wurden. Zudem erfolgt jährlich eine Gebührenergkulation. Künftig sollen die Gebührensätze zudem zeitnah bei Bedarf angepasst werden.

Feststellung

Es wird auch im Prüffeld „Erträge aus öffentlich rechtlichen Entgelten“ deutlich, dass die Stadt Xanten intensiv daran arbeitet, bestehende Ertragspotenziale zu erschließen sowie die jeweiligen Verwaltungsverfahren auf den aktuellen rechtlichen Stand zu bringen.

Ordentliche Aufwendungen und Finanzaufwendungen

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

Ordentliche Aufwendungen und Finanzaufwendungen (Istwerte)			
	Haushaltsjahr		
	2007	2008	2009
	in Tausend Euro		
Personalaufwendungen	4.061	4.364	4.454
Versorgungsaufwendungen	658	667	711
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	978	1.162	1.358
Bilanzielle Abschreibungen	2.680	2.772	2.717
Transferaufwendungen	20.549	22.040	22.509
Sonstige ordentliche Aufwendungen	4.144	4.498	3.497
ordentliche Aufwendungen gesamt	33.071	35.502	35.245
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	938	737	745

Ordentliche Aufwendungen und Finanzaufwendungen (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2010	2011	2012	2013
	in Tausend Euro			
Personalaufwendungen	4.550	4.621	4.718	4.792
Versorgungsaufwendungen	740	750	760	770
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	1.375	1.349	1.340	1.341
Bilanzielle Abschreibungen	2.832	2.932	2.984	3.007
Transferaufwendungen	25.643	23.898	23.974	24.471
Sonstige ordentliche Aufwendungen	4.997	4.069	3.838	3.877
ordentliche Aufwendungen gesamt	40.136	37.619	37.614	38.259
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.158	1.195	1.166	1.136

Die ordentlichen Aufwendungen insgesamt sind nach Maßgabe der vorliegenden Jahresabschlüsse 2007 bis 2009 um 2,17 Mio. Euro gestiegen. Die wesentlichsten Steigerungen stellen wir im Bereich der Transferaufwendungen (1,96 Mio. Euro), der Personalaufwendungen (393 Tausend Euro) und der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (381 Tausend Euro) fest. Gesunken sind dagegen die sonstigen ordentlichen Aufwendungen (-647 Tausend Euro). Versorgungsaufwendungen und bilanzielle Abschreibungen zeigen sich in dieser Zeitreihendarstellung relativ unverändert.

Eine weitergehende Analyse der dargestellten Plandaten erübrigt sich zum gegenwärtigen Zeitraum, weil sich wie schon vorab beschrieben einerseits das voraussichtliche Ist-Ergebnis 2010 positiver darstellt und zum anderen das wiederholt zitierte Konsolidierungskonzept von Anfang 2011 auch in Einzelpositionen dieser tabellarischen Übersicht bei entsprechender Beschlusslage positiv auswirken könnte.

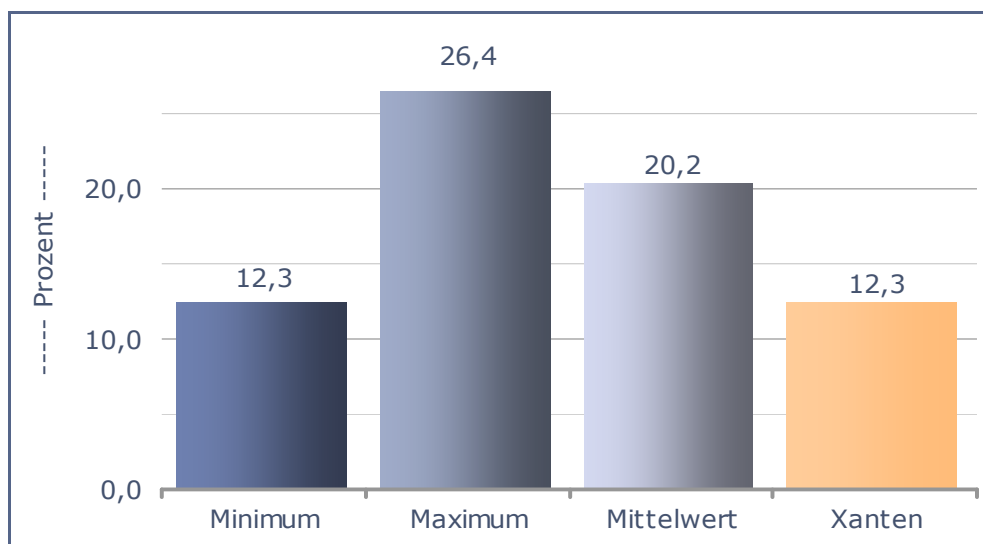
Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Personalaufwendungen und die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen stellen einen nicht unerheblichen Anteil an den gesamten ordentlichen Aufwendungen dar. Wie hoch diese Anteile jeweils ausfallen, verdeutlichen die Kennzahlen „Personalintensität“ und „Sach- und Dienstleistungsintensität“, die wir über die nachfolgenden Tabellen und Grafiken analysieren.

Personalintensität in Prozent (Istwerte)				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	
Personalintensität	12,3	12,3	12,6	
Personalintensität in Prozent (Planwerte)				
Haushaltsjahr	2010	2011	2012	2013
Personalintensität	11,3	12,3	12,5	12,5

Die Personalintensität der Kernverwaltung bewegt sich auf sehr einheitlichem Niveau. Dabei ist vor Darstellung des interkommunalen Vergleichs besonders hervorzuheben, dass in dieser Detailbetrachtung die in den DBX ausgelagerten Stellenanteile und diesbezüglichen Personalaufwendungen nicht enthalten sind.

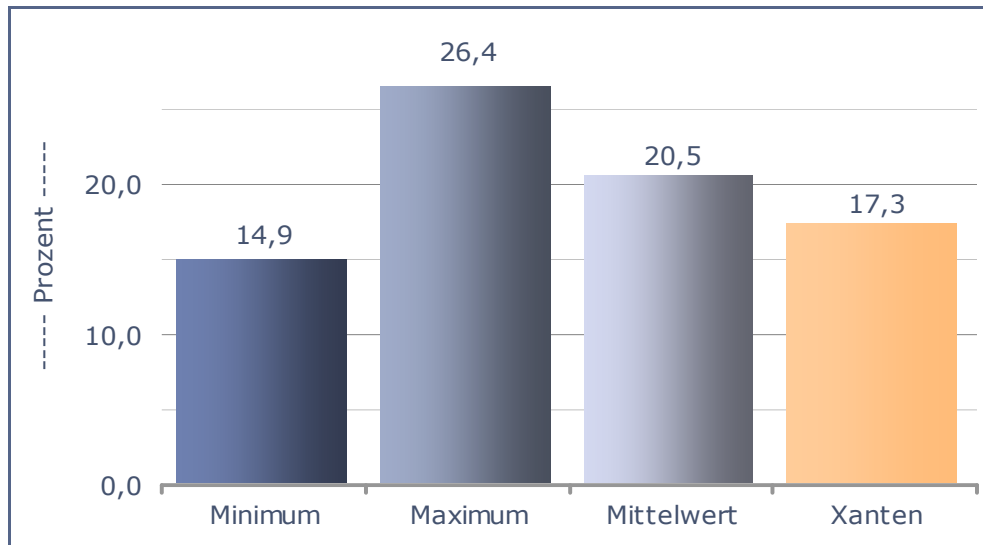
Personalintensität im interkommunalen Vergleich 2008 - Kernhaushalt ohne DBX -



Da der anteilige Personalaufwand für den DBX fehlt, stellt die Stadt Xanten in dieser Form der Gegenüberstellung das Minimum.

Deshalb ist diese Vergleichsdarstellung auch wenig aussagekräftig und man sollte vielmehr ausschließlich die folgende Darstellung der Personalintensität inklusive der Personalaufwendungen des DBX weitergehend analysieren und bewerten.

**Personalintensität im interkommunalen Vergleich 2008
- Kernhaushalt zuzgl. DBX -**



Diesem Ergebnis liegt folgende Zeitreihenentwicklung zugrunde.

Personalintensität Stadt Xanten inkl. DBX - Zeitreihenentwicklung -			
Haushaltsjahr	2007	2008	2009
Personalintensität	16,4	17,3	19,0

Auf der Grundlage insgesamt auch gestiegener ordentlicher Aufwendungen sind mit Blick auf die Entwicklung der Personalaufwendungen folgende Detailveränderungen maßgeblich:

- Stadt Xanten (Kernhaushalt):
2008 plus 302.517 Euro (7,45 Prozent);
2009 plus 90.256 Euro (2,07 Prozent)
- DBX:
2008 plus 419.828 Euro (30,75 Prozent);
2009 plus 460.657 Euro (25,80 Prozent)

Die deutlichen Steigerungen beim DBX beruhen im Wesentlichen auf zusätzlichen Aufwendungen im Bereich Reinigung und Jobperspektive.

Ausdrücklich hervorzuheben ist hier aber auch, dass im Jahr 2008 dem hier nachgewiesenen Personalaufwand Erstattungen der ARGE in der Größenordnung von 105.806 Euro gegenüberstehen. Im Jahr 2009 umfasste die diesbezügliche Erstattung 318.960 Euro.

Nach Abzug der ARGE-Erstattungen verbleibt rechnerisch eine Personalintensität von 16,41 Prozent in 2007, 17,02 Prozent in 2008 und 18,10 Prozent in 2009.

Die dargestellten Veränderungen sind daneben natürlich auch durch Tarif- und Besoldungsanpassungen, Dienstaltersstufensteigerungen, usw. beeinflusst.

Feststellung

Die Personalintensität der Stadt Xanten kann insgesamt als unterdurchschnittlich eingestuft werden.

Diese Feststellung darf aber nur insofern gewertet werden, als dass hier die Anteilsverhältnisse der Personalaufwendungen zu den Gesamtaufwendungen gegenübergestellt werden.

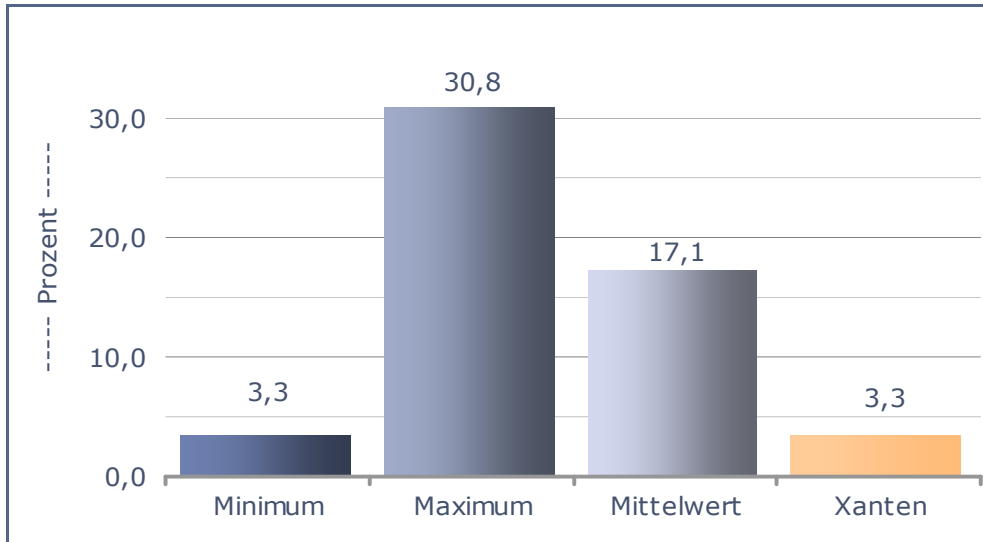
Feststellung

Das Ergebnis kann nicht dazu dienen, eine Wertung zur Stellenausstattung vorzunehmen.

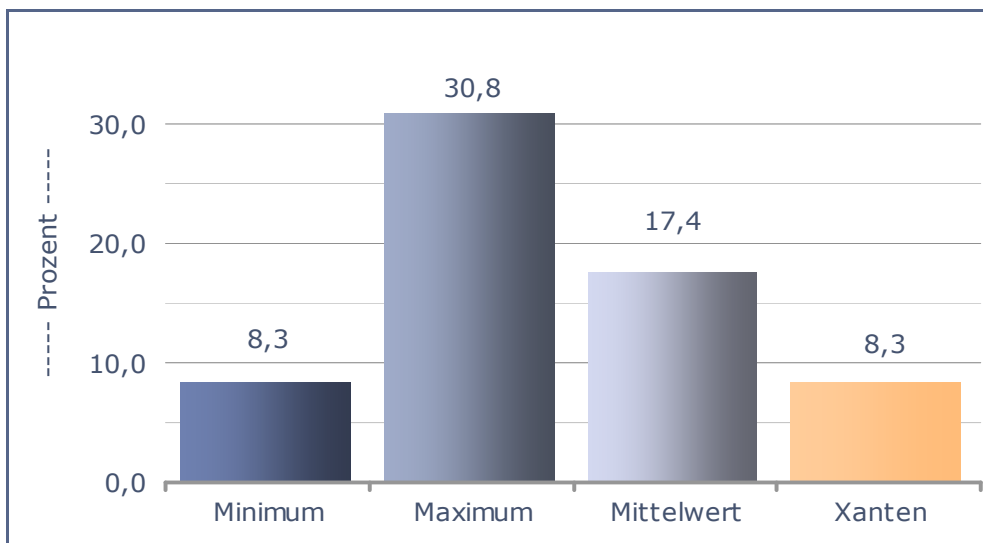
Konkretere Aussagen zur Stellenausstattung nehmen wir im Prüfbericht der begleitenden Fachprüfung „Personalstellenvergleich“ vor.

Auch bei der Analyse der Sach- und Dienstleistungsintensität ist die Besonderheit der DBX-Auslagerung zu berücksichtigen. Zur objektiveren Erfassung der Gesamtsituation haben wir im Fall des DBX die „Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und bezogene Waren“ sowie die „sonstigen betrieblichen Aufwendungen“ mit einbezogen.

**Sach- und Dienstleistungsintensität
im interkommunalen Vergleich 2008
- Kernhaushalt ohne DBX -**



**Sach- und Dienstleistungsintensität
im interkommunalen Vergleich 2008
- Kernhaushalt inkl. DBX⁵ -**



⁵ hinzugerechnete DBX-Anteile: „Aufwendungen für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und bezogene Waren“ und „sonstige betriebliche Aufwendungen“

Feststellung

In beiden Vergleichsalternativen stellt die Stadt Xanten die niedrigsten Sach- und Dienstleistungsintensitäten.

Vor Aufnahme der Stadt Xanten in diesen Vergleich lag das Minimum bei 11,8 Prozent.

Feststellung

Zusammenfassend belegen diese Ergebnisse eine auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Aufgabenerfüllung.

Selbstverständlich ist bei der Würdigung zu berücksichtigen, dass auch mit Blick auf die Vergleichskommunen individuelle Ausgliederungen und organisatorisch variierende Aufgabenwahrnehmungen anzunehmen sind. Ein einheitlicheres Bild wird sich erst unter Berücksichtigung der Gesamtabschlüsse aller Kommunen ergeben können.

Empfehlung

Trotz der höheren Aufwendungsintensitäten in den Vergleichskommunen sollte die Stadt Xanten unserer Einschätzung nach auch weiterhin aufgabenkritisch das eigene Leistungsportfolio untersuchen. Denn das grundsätzliche Erfordernis, die Personalaufwendungen zu begrenzen bzw. gfls. noch weiter zu senken, wird vermutlich weiter bestehen.

Nicht nur die aktuelle wirtschaftliche Haushaltssituation und -perspektive weist in diese Richtung. Wir erwarten auch, dass die fluktuationsabhängigen Entwicklungen am Arbeitsmarkt die Stadt Xanten (wie alle Kommunen) zwingen werden, neue organisatorische Grundlagen zu erarbeiten. Nicht nur, um das Aufgabenportfolio wirtschaftlich, sondern auch qualitativ in geeigneter Form erledigen zu können.

Aus der demografischen Altersverteilung heraus zeichnet sich eine stark zunehmende altersbedingte Fluktuation ab, die wir auch für die Stadt Xanten unterstellen. Damit droht ein zunehmender Fachkräftemangel.

Die Rekrutierung guter, geeigneter Bewerber wird deutlich schwieriger werden.

Dieser Fachkräftemangel könnte natürlich einerseits für konsequente Aufgabenkritik und ggfls. Streichungen von Aufgaben oder Teilaufgaben, damit in der Folge auch für Stellenreduzierungen, genutzt werden. Dieses wiederum würde entsprechende Aufwandsreduzierung unterstützen.

Im Hinblick auf die weiterhin wahrzunehmenden Aufgaben wird der Fachkräftemangel die Kommunen aber ggfls. auch zwingen, bislang nicht in Erwägung gezogene innovative interkommunale Kooperationsmodelle zu entwickeln, weil dann darüber der eigene Personalbedarf kompensiert werden muss. Auch insbesondere diese Perspektive sollte als Möglichkeit zur weiteren Reduzierung des Personalaufwands verstanden werden.

Bilanzielle Abschreibungen

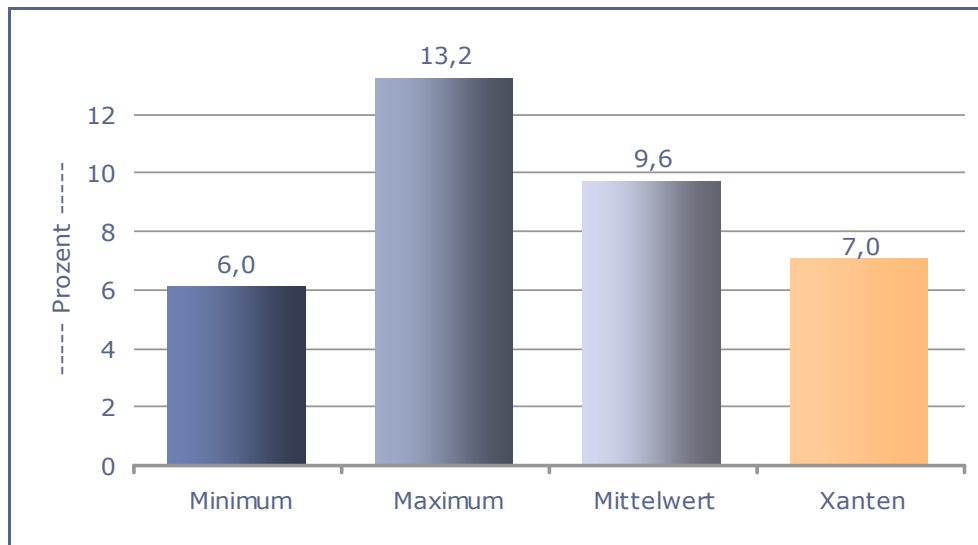
Die Abschreibungen stellen einen wesentlichen Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung einer Kommune dar. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Kommune durch die Abnutzung des Anlagevermögens belastet wird. Für die Berechnung der Kennzahl werden die Abschreibungen auf Anlagevermögen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

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

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen (Istwerte)			
	Haushaltsjahr		
	2007	2008	2009
	in Tausend Euro		
Ordentliche Aufwendungen gesamt	33.071	35.502	35.245
Abschreibungen auf Anlagevermögen	2.504	2.502	2.696
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.031	2.515	2.667
Netto-Ergebnisbelastung	472	-13	29
	in Prozent		
Abschreibungsintensität	7,57	7,05	7,65
Drittfinanzierungsquote	81,13	100,50	98,91

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen (Planwerte)				
	Haushaltsjahr			
	2010	2011	2012	2013
	in Tausend Euro			
Ordentliche Aufwendungen gesamt	40.136	37.619	37.614	38.259
Abschreibungen auf Anlagevermögen	2.832	2.932	2.984	3.007
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.734	2.635	2.651	2.680
Netto-Ergebnisbelastung	98	297	333	328
	in Prozent			
Abschreibungsintensität	7,06	7,79	7,93	7,86
Drittfinanzierungsquote	96,55	89,87	88,85	89,11

Auch in diesem Analysepunkt ist die Auslagerung der abwassertechnischen Anlagen und Einrichtung zum DBX zu berücksichtigen.

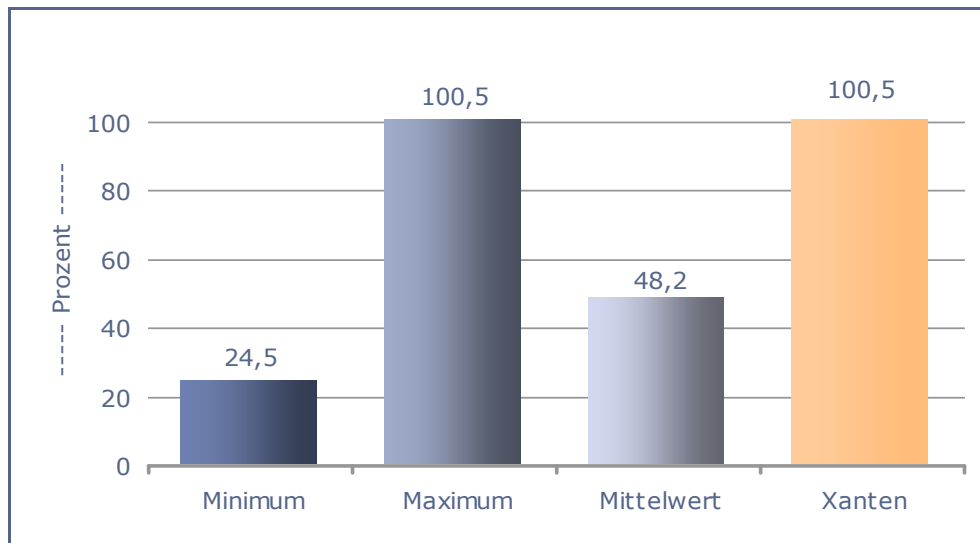
Abschreibungsintensität im interkommunalen Vergleich 2008

Wir stellen eine vergleichsweise niedrige Abschreibungsintensität nahe am Minimum fest. Zweifelsohne sind bei Erstellung der Eröffnungsbilanz niedrige Zeitwerte bei entsprechend langen Nutzungsdauern festgesetzt wurden. In der Folge ergeben sich niedrigere Abschreibungen. Dies gilt insbesondere für die Gebäude.

Wie wir bereits bei der Analyse der Eigenkapitalquoten festgestellt haben, verfügt die Stadt Xanten aber auch über vergleichsweise geringe Vermögenswerte. Die niedrige Abschreibungsintensität bestätigt diese Sichtweise. Im Umkehrschluss ist daraus auch zu folgern, dass die Jahresrechnungen anteilig nicht so hoch wie in den Vergleichskommunen durch Abschreibungen belastet sind.

Die bereits vorab als vergleichsweise hoch eingestufte Zuwendungsquote muss dann natürlich unter Berücksichtigung der niedrigen Abschreibungsintensität zu hohen Drittfinanzierungsquoten führen.

Drittfinanzierungsquote im interkommunalen Vergleich 2008



Die Stadt Xanten stellt das neue Maximum in diesem Vergleich. Ohne das Ergebnis aus Xanten lag es bei 66,3 Prozent. Dieser Wert wird von Xanten deutlich überschritten.

Dass dabei ausnahmsweise im Vergleichsjahr 2008 sogar die 100-Prozent-Marke überschritten wird, ist buchungstechnisch begründet.

Feststellung

Es ist der Stadt Xanten über mehrere Jahre hinweg gelungen, deutlich mehr bzw. höhere Fördermittel und Zuwendungen zu erhalten. Sie hebt sich insofern von den Vergleichskommunen ab.

Die entsprechend entlastenden Wirkungen sind hervorzuheben, da unterdurchschnittlichen Abschreibungsintensitäten maximale Entlastungen aus der Auflösung von Sonderposten gegenüberstehen.

Der Blick auf die Drittfinanzierungsquoten der Jahre 2007 und 2009 bestätigt diese Feststellung: (Xanten 2007 81,1 Prozent, vorheriges Maximum 68,8 Prozent; Xanten 2009 98,9 Prozent, vorheriges Maximum 53,8 Prozent).

Empfehlung

Die weiteren diesbezüglichen Entwicklungen sollten im Interesse der Haushaltskonsolidierung kritisch im Fokus bleiben. Denn bei einer zukünftig ggfls. abnehmenden Drittfinanzierungsquote sind zwangsläufig Mehrbelastungen für die Ergebnisrechnungen die Folge.

Alle Anstrengungen zum Erhalt bzw. der Verbesserung der Selbstfinanzierungskraft sollten auch aus diesen Zusammenhängen heraus verstärkt werden.

Dies gilt umso mehr, weil die Ergebnisrechnungen der Kommunen zurzeit noch tendenziell doppelt entlastet werden. Zum einen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für frühere Einzelförderungen⁶ und gleichzeitig durch Erträge aus der laufenden Schul- beziehungsweise Bildungspauschale, soweit diese konsumtiv verwendet werden.

Sobald aktivierbare Maßnahmen abzusehen bzw. geplant sind, könnten z. B. die erhaltenen Schul- und Bildungspauschalen „angespart“ und unter dem Bilanzposten „erhaltene Anzahlungen“ (sonstige Verbindlichkeiten) bilanziert werden. Der Verzicht auf die konsumtive Verwendung dieser Pauschale bedingt aber eine entsprechende Ergebnisverschlechterung im Zuwendungsjahr bei gleichzeitiger anteiliger Entlastung im Nutzungszeitraum des jeweiligen Anlagegutes. In Abhängigkeit von den jeweiligen Erfordernissen der Haushaltswirtschaft sollte die Stadt Xanten diesen Aspekt in ihrer Vorgehensweise berücksichtigen.

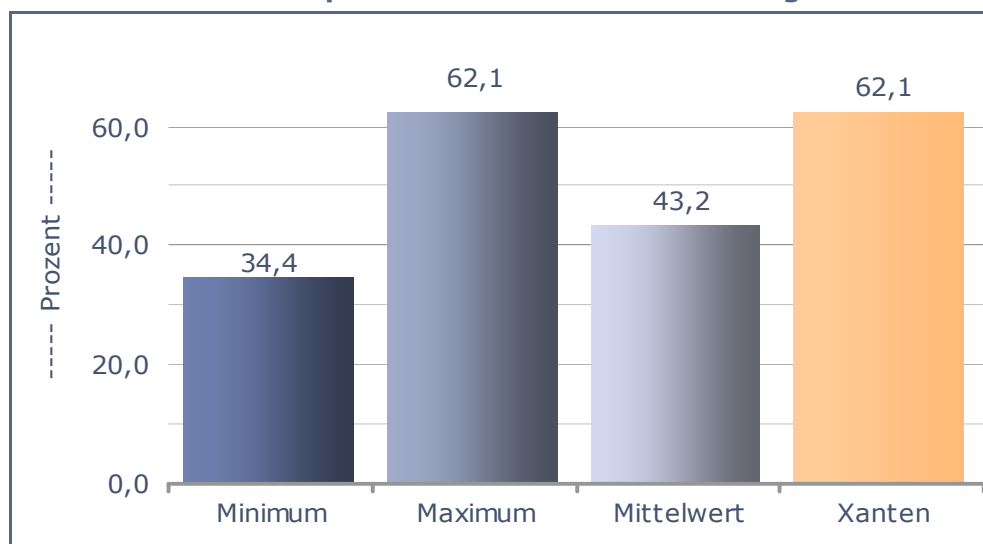
⁶ Schulpauschale: Bis 2001 wurden Investitionsmaßnahmen im Schulbereich einzel- gefördert. Seit 2002 wird vom Land eine Schulpauschale gezahlt, die auch konsumtiv eingesetzt werden kann. Für Schulneubauten (auch Ersatzinvestitionen) erhalten die Kommunen keine Einzelförderungen mehr, d. h., es fallen zukünftig auch keine Erträge aus der Auflösung entsprechender Sonderposten mehr an.

Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen machen einen wesentlichen Anteil an den ordentlichen Aufwendungen aus. Die Transferaufwandsquote gibt den Anteil der Transferaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen insgesamt an.

Transferaufwandsquote in Prozent (Istwerte)				
Haushaltsjahr	2007	2008	2009	
Transferaufwandsquote	62,1	62,1	63,9	
Transferaufwandsquote in Prozent (Planwerte)				
Haushaltsjahr	2010	2011	2012	2013
Transferaufwandsquote	63,9	63,5	63,7	64,0

Transferaufwandsquote im interkommunalen Vergleich 2008



Gemäß diesem interkommunalen Vergleich ist für die Stadt Xanten die höchste Transferaufwandsquote festzustellen. Der zweithöchste Werte liegt derzeit bei 52,3 Prozent.

Feststellung

Bezüglich der Transferaufwendungen ist eine erhebliche Belastung für die Stadt Xanten festzustellen.

Wesentliche Bedeutung hat insbesondere die Kreisumlage. Sie nahm nachweislich der Jahresabschlüsse jährlich annähernd die Hälfte der zu leistenden Transferaufwendungen ein (2007 = 49,3 Prozent, 2008 = 49,4 Prozent und 2009 = 49,9 Prozent).

Obwohl sich der Anteil der Kreisumlage an den Transferaufwendungen insgesamt vergleichsweise einheitlich entwickelte, waren dennoch deutliche Anpassungen seitens des Kreises Wesel aufzufangen. Die Kreisumlage stieg im Jahr 2008 um 743 Tausend Euro bzw. 7,3 Prozent und im Jahr 2009 um nochmals 340 Tausend Euro bzw. 3,1 Prozent.

KIWI-Bewertung der Haushaltswirtschaft

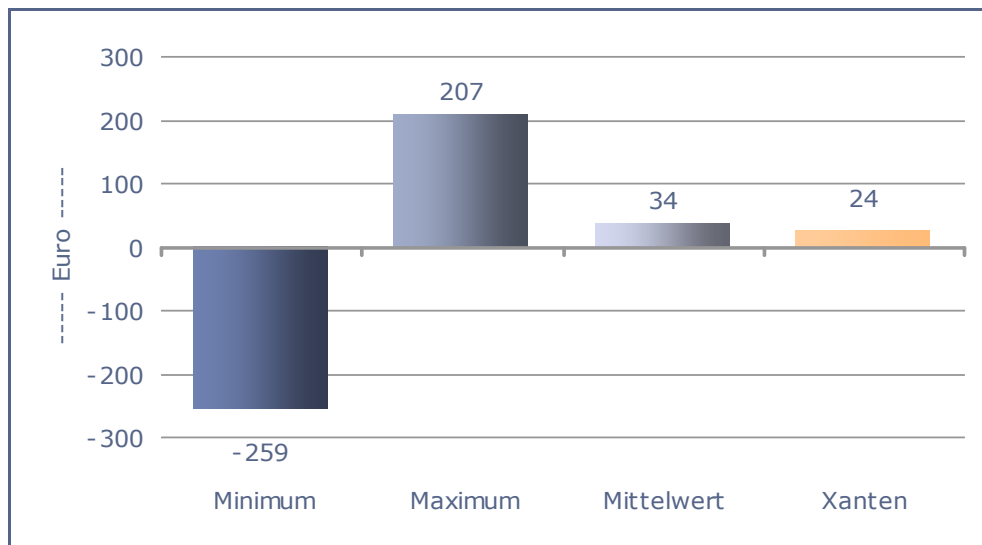
In die KIWI-Bewertung der Haushaltswirtschaft beziehen wir neben der Kennzahl „Jahresergebnis je Einwohner“ die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, Vermögenslage, Finanz- und Schuldenlage sowie der Ertragslage ein. Im Folgenden stellen wir zunächst die einzelnen Salden der Ergebnisrechnung mit einwohnerbezogenen Kennzahlenwerten dar.

Salden der Ergebnisrechnungen je Einwohner (Istwerte)			
	Haushaltsjahr		
	2007	2008	2009
in Tausend Euro			
Ergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit	2.711	1.340	1.121
+ Finanzergebnis	-812	-628	-634
= Ordentliches Ergebnis	1.899	711	487
+ Außerordentliches Ergebnis	0	-188	0
= Jahresergebnis	1.899	523	487
Einwohnerzahl zum 31.12.	21.571	21.531	21.536
= Jahresergebnis je Einwohner	88,02	24,28	22,63

In allen drei Jahren erzielte die Stadt Xanten positive Ergebnisse. Die Hintergründe der an sich rückläufigen Tendenz analysierten wir vorab ausführlich.

Im interkommunalen Vergleich des Jahresergebnisses je Einwohner positioniert sich die Stadt Xanten wie folgt.

Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich 2008



KIWI-Bewertung

Ist-Situation:

- Die Stadt Xanten hat die Rechnungslegung im Jahr 2007 von der kameralen Haushaltsführung auf das NKF umgestellt.
- Zwischenzeitlich konnten bereits drei Jahresabschlüsse vollständig erstellt werden. Dies ist durchaus positiv zu werten, zumal lediglich 48 Prozent der von uns bislang geprüften NKF-Kommunen ebenfalls drei oder mehr Jahresabschlüsse erarbeiten konnten.
- Im Verlauf der Finanzprüfung bestätigte sich wiederholt, dass die Stadt Xanten über eine sehr gute Datenlage verfügt. Alle prüfungsrelevanten Abfragen beantworteten die zuständigen Ansprechpartner schnell und umfassend.
- Perspektivisch ist anzufügen, dass der voraussichtliche Jahresabschluss 2010 entgegen der negativen Planung voraussichtlich ebenfalls positiv abschließt. Dabei war diese Ergebnisverbesserung so nicht vorhersehbar.

- Die Ausgleichsrücklage wird dementsprechend in diesen vier Jahren immer noch mit dem Ursprungsbestand der Eröffnungsbilanz geführt.
- Die mittelfristige Finanzplanung geht nicht von positiven Abschlüssen aus. Entgegen der ursprünglichen Planung 2010 ist aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mehr davon auszugehen, dass die Ausgleichsrücklage bereits 2013 aufgezehrt sein wird.

Der Umstand könnte aber kurzfristig danach eintreten, wenn sich die weitere haushaltswirtschaftliche Entwicklung in etwa so, wie seitens der Stadt Xanten prognostiziert, bestätigt.

Dies muss insbesondere dann so gelten, wenn die Zuweisungen des Landes NRW entsprechend der jüngst vorgelegten ersten Modellrechnung zum GFG 2011 in der dargestellten Deutlichkeit sinken sollten.

- Die Verwaltung der Stadt Xanten hat die Handlungsnotwendigkeiten erkannt und nimmt bereits umfangreiche konzeptionelle Aspekte in Angriff, um gegenzusteuern. Insofern erstellte sie zum Jahreswechsel 2010 / 2011 ein Konsolidierungspapier, das umfangreiche Vorschläge zur Verbesserung der Ertragssituation und zur Reduzierung der Aufwendungen enthält. Die Vorschläge zur Ergebnisverbesserung summieren sich auf jährlich ca. 1,5 Mio. Euro.

Die Einleitung der diesbezüglichen politischen Beratung war für Ende Januar 2011 geplant.

- Das erklärte Ziel der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung wird in vielen Punkten unserer Finanzprüfung deutlich und bestätigt die zu befürwortende Ausrichtung der Stadt Xanten.
- Wir ermitteln eine nur unterdurchschnittliche Nettosteuerquote mit Tendenz zum Minimum im interkommunalen Vergleich 2008. Die Realsteuerhebesätze lagen mit Ausnahme der Grundsteuer A zum Zeitpunkt der Prüfung auf niedrigem Niveau.

Die Stadt Xanten hat aber auch dieses eigenverantwortlich erkannt und schlug der Stadtvertretung im Konsolidierungsinteresse vor, die Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer auf die Fiktivhebesätze gemäß erstem Entwurf des GFG 2011 anzuheben.

Der entsprechende Beschluss erfolgte zwischenzeitlich.

- Die Gesamtverbindlichkeiten 2008 bewegen sich mit 1.554 Euro je Einwohner (1.331 Euro je Einwohner ohne erhaltene Anzahlungen) deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert von 2.457 Euro je Einwohner.
- Auf die Aufnahme der für den Kernhaushalt gemäß Haushaltsplanung 2010 vorgesehenen Neuverschuldung konnte bislang verzichtet werden.
- Das Volumen der Verbindlichkeiten für den Kernhaushalt 2008 umfasste 16,6 Mio. Euro bzw. 775 Euro je Einwohner (ohne erhaltene Anzahlungen). Der Kapitaldienst nahm dabei einen Umfang von 1,158 Mio. Euro ein.
- Unterdurchschnittliche Eigenkapitalquoten bei einem gleichzeitig niedrigen Schuldenstand je Einwohner belegen, dass den Verbindlichkeiten der Stadt Xanten nur vergleichsweise geringe Vermögenswerte gegenüberstehen.
- Auch die vergleichsweise niedrigen Abschreibungsintensitäten bestätigen dieses Verhältnis.
- Wir stellen im interkommunalen Vergleich 2008 eine unterdurchschnittliche Personalintensität auch bei Hinzurechnung der anteiligen Personalaufwendungen des ausgelagerten DBX fest.

Handlungsempfehlungen:

- Die Stadt Xanten sollte weiterhin bestrebt sein, ihre noch vorhandene Selbstfinanzierungskraft zu erhalten bzw. zu stärken.
- Sollten die bisherigen Konsolidierungsbemühungen gemäß der uns vorliegenden Konzeption nicht ausreichen, um die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Stadt Xanten zu stabilisieren, stellen wir anheim, die Realsteuerhebesätze entsprechend unserer ergänzenden Potenzialberechnung stufenweise weiter anzuheben.
- Die voraussichtlichen künftigen Inanspruchnahmen der Ausgleichsrücklage und darauf folgend ggfls. auch die notwendige Verringerung der allgemeinen Rücklage dokumentieren einen drohenden Vermögensverlust und Eigenkapitalverzehr, dem es entgegenzuwirken gilt.
- Die niedrigen Eigenkapitalquoten begründen trotz des unterdurchschnittlichen Schuldenstandes Handlungsbedarf zur weiteren Reduzierung der Verbindlichkeiten. Der Prozess der aktiven Entschuldung sollte fortgeführt werden.
- Grundsätzlich raten wir zu aufgabenkritischen Überprüfungen im eigenen Leistungsportfolio und evt. Streichung einzelner Aufgaben oder Teilaufgaben, um darüber beispielsweise günstig Einfluss auf Abschreibungen und andere Folgewirkungen (aus der Unterhaltung der Vermögenswerte oder den Personalaufwendungen) zu nehmen.
- Vieles spricht im Zusammenhang mit aufgabenkritischen Überprüfungen auch für den innovativen Ausbau interkommunaler Kooperation, um die Personalaufwendungen günstig zu beeinflussen (Gründe: demografische Entwicklung der Bevölkerung, wie auch die zu erwartende Altersfluktuation innerhalb der eigenen Mitarbeiterschaft mit drohendem Fachkräftemangel).
- Verwirklichung der in den übrigen Prüfgebieten aufgezeigten Optimierungspotenziale

Potenziale

Die Analysen im Rahmen der Haushalts- und Strukturprüfung ergeben im Ertragsbereich auf der Grundlage der eigenen Konsolidierungsvorschläge der Stadt Xanten folgende Teilpotenziale:

Quantifizierung der analysierten Potenziale - lt. eigener Konzeption der Stadt Xanten -		
Bereich	Potenzial in Euro / Jahr	Potenzial in Euro / Jahr je Einwohner
Grundsteuer B	235.488	10,93
Gewerbsteuer	123.750	5,75
Hundesteuer	11.500	0,53
Vergnügungssteuer	5.000	0,23
Zweitwohnungssteuer	5.000	0,23
Potenzial insgesamt	380.738	17,68

Insgesamt umfassen die eigenen Konsolidierungsvorschläge der Stadt Xanten mögliche Ergebnisverbesserungen i. H. v. ca. 1,5 Mio. Euro.

Sofern erforderlich, halten wir wie dargelegt weitere Hebesatzanpassungen für grundsätzlich vertretbar. Wir errechnen folgende Alternativpotenziale bei der Grundsteuer B und der Gewerbsteuer (siehe Kapitel „Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben“).

Quantifizierung der analysierten Potenziale - alternative GPA-Berechnung -		
Bereich	Potenzial in Euro / Jahr	Potenzial in Euro / Jahr je Einwohner
Grundsteuer B	450.489	20,92
Gewerbsteuer	298.607	13,87
Potenzial insgesamt	749.096	34,78
Perspektivisches Plus gegenüber Konzeption Xanten	389.858	18,10

KIWI Bewertung

Die Haushaltswirtschaft der Stadt Xanten bewerten wir unter Berücksichtigung der aktuellen Situation und der strategischen wirtschaftlichen Ausrichtung mit dem **Index 4**. Der zunehmende Handlungsbedarf ist aber herauszustellen.

Vorbereitungsstand zum Gesamtabschluss

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

Um den Gesamtabchluss fristgerecht aufstellen zu können (innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag gem. § 116 Abs. 5 GO), muss in den Kommunen bereits frühzeitig mit den einzelnen Vorbereitungen begonnen werden.

Folgenden Sachstand können wir dazu im Fall der Stadt Xanten zusammenfassen:

- Mit der Projektorganisation wurde frühzeitig begonnen. In Vorbereitung ist dabei nicht erst der Gesamtabchluss 2010, sondern in Abstimmung mit allen Beteiligten der eingesetzten Projektgruppe (bestellter Wirtschaftsprüfer, örtliche Rechnungsprüfung, DBX und Fachbereich Finanzen; Projektleitung beim Fachbereichsleiter Finanzen) erarbeitet man auf „freiwilliger Basis“ vorgeschaltet den Gesamtabchluss 2009. Die diesbezügliche Zeitplanung zielt auf Ende Februar 2011.

Umgehend danach wird mit der Erstellung des Gesamtabchlusses 2010 begonnen, der ebenfalls noch vor der Sommerpause 2011 vorgelegt werden soll.

- Dieser im Vergleich vorbildliche Sachstand ist zweifelsohne auch dem guten Qualifizierungsstand der eingesetzten Beteiligten (mehrere Dipl. Betriebswirte, Bilanz-Buchhalterin) geschuldet. Zudem ist bewusst und frühzeitig im Interesse des Verfahrens ein externer Wirtschaftsprüfer eingebunden worden.
- Auf die Erstellung einer Gesamtabchlussrichtlinie wurde bislang verzichtet.

Diese halten wir im Grundsatz für alle Kommunen für wichtig.

Im Interesse auch aller einzubindenden Ausgliederungen sollten darin alle „konzerninternen“ Anweisungen zur Aufstellung des Gesamtabchlusses zusammengefasst (Ansatz, Ausweis, Bewertung etc.) werden; daneben der verbindliche organisatorische Ablauf und die Zuständigkeiten (mit Fristsetzungen etc.).

Wir können aber nachvollziehen, dass auf die Erstellung einer solchen Richtlinie aufgrund der „übersichtlichen örtlichen Strukturen“ (als primäre Ausgliederung ist nur der DBX zu berücksichtigen; daneben einzelne Zweckverbände, die vom Fachbereich Finanzen selbst betreut werden, etc.) bis dato verzichtet wurde.

- Die Abgrenzung des Konsolidierungskreises erfolgte zum Zeitpunkt dieser Berichtserstellung unter Beteiligung des Wirtschaftsprüfers. Im gesetzten Zeitrahmen bis Ende Februar 2011 sollte dabei auch noch die Dokumentation der Ausgliederungen mit untergeordneter Bedeutung erfolgen.

Feststellung

Die Stadt Xanten hat frühzeitig mit der Vorbereitung des Gesamtabchlusses begonnen. Den Sach- und Verfahrensstand stufen wir als vergleichsweise vorbildlich ein. Es scheint mit Stand Februar 2011 gewährleistet zu sein, dass die gesetzliche Aufstellungsfrist nach § 116 Abs. 5 GO eingehalten werden kann.

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung
der Stadt Xanten
Personalstellenvergleich

*Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen*

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

Inhaltsverzeichnis

Personal - Stellenvergleich _____	1
Vorbemerkung _____	1
Managementübersicht _____	7
Handlungsempfehlungen _____	8
Allgemeine Verwaltung _____	9
Finanzen _____	16
Ordnungsverwaltung _____	21
Bauverwaltung _____	33

**** Die folgende Zeile bitte nicht löschen! ****

Personal - Stellenvergleich

Vorbemerkung

Im Rahmen des Stellenvergleiches betrachten wir achtzehn verschiedene Aufgabenfelder, die wir in vier Aufgabengruppen zusammengefasst haben. Die von uns gebildeten Aufgabengruppen müssen nicht zwangsläufig mit der tatsächlichen Organisation der Stadt Xanten übereinstimmen.

Im Einzelnen haben wir für die folgenden Aufgaben bzw. Aufgabengruppen die Stellendaten erhoben und interkommunal verglichen:

Quantitativer Stellenvergleich	
Aufgabengruppen	Aufgaben
Allgemeine Verwaltung	Personalmanagement
	Organisation
	Allgemeine Schulverwaltungsaufgaben
	Schülerbeförderung
Finanzverwaltung	Kämmerei/Geschäftsbuchhaltung
	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung
	Steuern
	Rechnungsprüfung
Ordnungsverwaltung	Allgemeine Gefahrenabwehr
	Einwohnermeldeaufgaben/ Bürgerservicebüro
	Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten
	Personenstandswesen
	Verkehrsangelegenheiten
Bauverwaltung	Räumliche Planung und Stadtentwicklung
	Bauordnung
	Denkmalschutz
	Wohnungsbauförderung- und Wohnraumversorgung
	Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz

Unsere Betrachtung umfasst demnach nicht alle Fachbereiche bzw. Aufgaben der Stadtverwaltung Xanten, sondern konzentriert sich auf einen Teilbereich bzw. Ausschnitt derselben.

Vorrangiges Ziel des Stellenvergleiches ist es, konkrete Hinweise dafür zu liefern, in welchen einzelnen Aufgabenbereichen der Personaleinsatz

im Vergleich relativ hoch ist und es deshalb für die Kommune sinnvoll und lohnenswert im Sinne von Einsparmöglichkeiten sein könnte, diese Bereiche organisatorisch näher zu untersuchen.

Methodik des Stellenvergleiches

Für jede Aufgabe haben wir einen einheitlich definierten Aufgabenkatalog vorgegeben. Durch dieses Verfahren wird eine gleichartige Zuordnung in allen Vergleichskommunen erreicht; unabhängig von der organisatorischen Zugehörigkeit der jeweiligen Mitarbeiter, die diese Aufgaben wahrnehmen. Anhand dieser Aufgabenkataloge ordnen die Städte das für die Aufgabenerledigung zur Verfügung gestellte Personal entsprechend zu. Für jede Aufgabe wird nur derjenige Zeitaufwand berücksichtigt und in vollzeitverrechnete Stellen umgerechnet, der von den jeweiligen Mitarbeitern für die Aufgabenerfüllung erbracht wird. Stellenanteile, die durch Personalkostenerstattungen Dritter finanziert werden, berücksichtigen wir im Stellenvergleich grundsätzlich nicht.

Der zur Aufgabenerledigung benötigte Zeitaufwand wurde bei der Stadt Xanten in einigen Aufgabenbereichen geschätzt, um einen Vergleich mit den anderen Kommunen zu ermöglichen. Dies gilt teilweise auch für die Stellenanteile, für die Refinanzierungen durch Kostenerstattungen Dritter erfolgen, und daher bei der Betrachtung unberücksichtigt geblieben sind.

Wir empfehlen daher, die Stellendaten durch aufgabenkritische Betrachtungen über einen längeren Zeitraum zu verifizieren.

Kennzahlenbildung

Die Summe der für eine Aufgabe verbleibenden Stellenanteile wird in Vollzeitstellen dargestellt und dann in das Verhältnis zu den Einwohnern gesetzt. Wir bilden die Kennzahl „Ist-Stellen Personalmanagement je 10.000 Einwohner“. Diese Kennzahl wird mit einem so genannten Quartilswert verglichen, der auch als Quartil bezeichnet wird. Liegt das Stellenvolumen je 10.000 Einwohner für eine Aufgabe über dem Quartil der Vergleichskommunen, ermitteln wir die Differenz (auf dieser Stufe bezogen auf „Stellen je 10.000 Einwohner“). Für die jeweilige Aufgaben-Gruppe addieren wir die entstandenen Differenzen zu einem Gesamtwert.

Das absolute Stellenpotenzial berechnen wir, in dem wir diesen Gesamtwert in Bezug zu den tatsächlichen Einwohnern der Stadt Xanten setzen ($\text{Gesamtwert} / 10.000 * \text{Einwohner}$). Da für 2010 noch keine amtlichen Daten der IT.NRW vorlagen, haben wir hierfür auf die Meldedaten zum 31.12.2009 zurückgegriffen und 21.536 Einwohner für die Stadt Xanten zu Grunde gelegt. Das sich hieraus ergebende Stellenpotenzial haben wir in allen Aufgabengruppen kaufmännisch gerundet, insbesondere unter dem Aspekt, dass das Berechnungsverfahren keine exakte Stellenbedarfsberechnung darstellt, sondern nur eine erste Einschätzung ermöglicht.

Berechnung des monetären Potenzials

Die Berechnung des monetären Potenzials erfolgt durch die Multiplikation des ermittelten absoluten Stellenpotenzials mit den durchschnittlichen KGSt-Personalaufwendungen; das Ergebnis haben wir erneut gerundet. Somit weisen wir das monetäre Potenzial nicht für die einzelnen Aufgaben sondern nur auf Ebene der Aufgabengruppe aus.

Die monetäre Potenzialermittlung erfolgt auf Grundlage von KGSt-Werten, um eine einheitliche Systematik zu gewährleisten. Zur Ermittlung des Durchschnittswertes haben wir die tatsächlichen Stellenanteile für alle Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen der Stadt Xanten in der Gesamtverwaltung zum Stichtag 30.06.2010 erhoben und parallel diese ermittelten Stellenanteile auf die entsprechenden durchschnittlichen Personalaufwendungen je Entgelt- bzw. Besoldungsgruppe der KGSt-Durchschnittswerte übertragen. Es ergaben sich danach für die Stadt Xanten durchschnittliche Personalaufwendungen je Ist-Stelle in Höhe von 52.356 Euro.

Definition des Quartilswertes

Auf einer nach Größe sortierten Zahlenfolge ist der für jede Aufgabe individuell gebildete Quartilswert der Schnittpunkt zwischen 25 und 75 Prozent. Bezogen auf die vorgehaltenen Personalressourcen bedeutet dies, dass 25 Prozent der Vergleichskommunen eine Stellenausstattung unter diesem Quartilswert ausweisen und 75 Prozent über diesem ‚Schnittpunkt‘ liegen und damit zur Aufgabenerledigung eine höhere Stellenausstattung vorhalten.

Zur Ermittlung des jeweiligen Quartilswertes haben wir einheitlich für alle Aufgaben nur diejenigen Vergleichskommunen bis zu 30.000 Einwohnern berücksichtigt, die die Zuständigkeiten bzw. Aufgaben einer mittleren kreisangehörigen Kommune wahrnehmen. Es handelt sich dabei um insgesamt 24 Kommunen, Damit tragen wir dem Umstand Rechnung, dass die Stadt Xanten – seit 2010 mittlere kreisangehörige Stadt – in diesem Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen über eine vergleichsweise geringe Einwohnerzahl verfügt. Die von uns zu Grunde gelegten Vergleichswerte basieren dabei auf unserer zuletzt durchgeführten Auswertung für das Vergleichsjahr 2007, während wir für die Stadt Xanten für den Vergleich die Stellendaten aus 2010 herangezogen haben, da ab diesem Zeitpunkt Aufgaben einer mittleren kreisangehörigen Stadt wahrgenommen werden.

Bezogen auf das Erreichen des Quartilswertes bedeutet dies, dass jeweils sechs Vergleichskommunen (entspricht 25 Prozent von 24 Kommunen) unter dem Quartilswert liegen oder diesen erreichen und damit entsprechend weniger Personal vorhalten als die übrigen 75 Prozent (jeweils 18 Kommunen). Für jedes Aufgabengebiet erfolgt eine individuelle Betrachtung, das heißt die Vergleichskommunen unter dem Quartil im Aufgabenbereich Personalmanagement sind nicht dieselben wie im Aufgabengebiet Schulverwaltung.

Dagegen spiegelt der Mittelwert lediglich die durchschnittliche Stellenausstattung in den jeweiligen Aufgabengebieten wider. Der Quartilswert ist mit dem Mittelwert demnach nicht vergleichbar, sondern impliziert eine effizientere Aufgabenerfüllung durch einen geringeren Ressourceneinsatz. Die Potenzialberechnung des Stellenvergleichs richten wir somit an einem weitaus höheren Leistungsstandard aus.

Aufgaben, in denen wir keine wesentlichen Potenziale erkennen, stellen wir in der Regel nicht näher dar.

Hinweis

Es ist bei der Beurteilung der Ergebnisse der Stellenvergleiche zu berücksichtigen, dass diese rein arithmetisch auf Basis der genannten Stellen für die Aufgaben ermittelt wurden. Dabei ist uns bewusst, dass der Personaleinsatz nicht ausschließlich und interkommunal einheitlich durch die bestehende (gesetzliche) Aufgabe bestimmt wird, sondern auch durch Besonderheiten der Kommune geprägt sein kann.

Diese Besonderheiten können z. B. ein überdurchschnittlich hohes Fallaufkommen sein; häufiger sind sie jedoch das Ergebnis höherer Standards bei der Aufgabenerfüllung (Beispiel: mehrere dezentrale Bürgerbüros, lange Öffnungszeiten), die auf der Grundlage politischer Willensbildung beruhen.

Wir meinen, dass bei Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenbemessung grundsätzlich auch bestehende Standards kritisch analysiert und diskutiert werden sollten. Insofern wäre es kontraproduktiv, wenn wir diese Besonderheiten beim Stellenvergleich etwa bereinigen würden.

Diese Besonderheiten können somit dazu führen, dass eine aktuell über dem Quartilswert liegende Personalausstattung durchaus notwendig sein kann, um das Arbeitsvolumen erledigen zu können. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen geändert werden, um den Personaleinsatz reduzieren zu können. Durch die Tatsache, dass ein Viertel der von uns geprüften Kommunen den Quartilswert unterschreitet, werden Besonderheiten innerhalb der untersuchten Kommune zumindest teilweise aufgefangen.

Unsere vergleichende Betrachtung kann im Ergebnis kein konkretes Stellenbemessungsverfahren in den einzelnen Aufgabenfeldern ersetzen; es kann also kein exakter Stellenbedarf daraus abgeleitet werden. Wir weisen daher ausdrücklich darauf hin, dass wir im Rahmen des Stellenvergleiches keine analytische Stellenbemessung vornehmen können und eine solche in Abhängigkeit von den jährlich zu erledigenden Arbeitsvorgängen und Zeitanteilen auf den betrachteten Stellen zu anderen Ergebnissen führen kann.

Strukturen

Die Stadt Xanten nimmt seit dem 01.01.2010 als mittlere kreisangehörige Stadt zusätzliche Aufgaben nach § 4 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen wahr.¹ Zum neuen Aufgabenportfolio gehören die folgenden Aufgaben und Zuständigkeiten:

- Untere Bauaufsichtsbehörde (§ 60 Abs. 1 Bauordnung Nordrheinwestfalen BauO NRW)
- Zuständigkeiten im Wohnungs- und Kleinsiedlungswesen (VO vom 2.6.1992, GV. NRW. S. 190);
- Aufgaben der Verkehrslenkung und Verkehrssicherung (VO vom 16. 11. 1979, GV. NRW. S. 835; VO vom 17.12.1980, GV. NRW. S. 1093);
- Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes (§ 102 Gemeindeordnung a. F. NRW (GO NRW)).

Die Übernahme neuer Aufgaben stellt – unter dem Aspekt einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und gleichzeitig einer bestmöglichen Kundenorientierung - grundsätzlich eine hohe Herausforderung für die Kommune dar. Die Entwicklung der Sollstellen des städtischen Haushaltes in den Jahren 2007 bis 2010 zeigte dabei ein konstantes Stellenvolumen auf:

Entwicklung der Sollstellen Verwaltung lt. Stellenplan	
Soll-Stellen 2007	83,83
Soll-Stellen 2010	84,18
Geplante Stellenplanerweiterung	0,35

Feststellung

Trotz Übernahme neuer Aufgaben liegt die geplante Stellenplanerweiterung unter einer halben Stelle und tendiert damit gegen Null.

¹ Die Aufgabenwahrnehmung als mittlere kreisangehörige Stadt wurde in § 2 der Verordnung zur Bestimmung der Großen kreisangehörigen Städte und der Mittleren kreisangehörigen Städte nach § 4 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 13. November 1979 entsprechend zum 01.01.2010 verankert.

Managementübersicht

- Die Übernahme neuer Aufgaben als mittlere kreisangehörige Stadt hat für die Stadt Xanten in 2010 nicht zu Stellenplanerweiterungen geführt. Der Stellenvergleich verdeutlichte, dass die Stadt Xanten eine vorsichtige, eher restriktive Personalplanung praktiziert. Es werden regelmäßig aufgabenkritische Betrachtungen vorgenommen, die eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und einen sparsamen Ressourceneinsatz zum Ziel haben.
- Der interkommunale Vergleich des Stellenvolumens unter Leistungsgesichtspunkten hat gezeigt, dass die Stadt Xanten folgende Aufgaben mit einem vergleichsweise schlanken Personalkörper wahrnimmt: Personalmanagement, Allgemeine Schulverwaltung, Kämmerei bzw. Geschäftsbuchhaltung, Rechnungsprüfung, Allgemeine Gefahrenabwehr, Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten, Wohnungsbauförderung- und versorgung sowie Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz.
- Darüber hinaus führte die Betrachtung der Aufgaben Verkehrsangelegenheiten und Bauordnung zu dem Ergebnis, dass die dort in 2010 vereinnahmten Erträge die Personalaufwendungen für das eingesetzte Personal vollständig decken. Ein Stellenpotenzial haben wir – obwohl hier eine Differenz zum Quartil der Vergleichskommunen bestand - daher für diese Aufgaben nicht ermittelt.
- Die Heranziehung von Leistungskennzahlen zur tiefer gehenden Analyse zeigte insbesondere im Denkmalschutz einen vergleichsweise hohen Auslastungsgrad der Mitarbeiter. Auch hier sehen wir daher kein Stellenpotenzial.
- Das im Rahmen des Stellenvergleiches ermittelte – maximal erreichbare- Gesamtpotenzial entspricht lediglich rund sechs Prozent der Stellen der Gesamtverwaltung. Die Realisierung des Stellenpotenzials steht in Abhängigkeit von zahlreichen Faktoren wie z. B. der Umfang des Arbeitsaufkommens (Entwicklung der Fallzahlen) und der Umfang der Fremdvergaben, die gesetzten Rahmenbedingungen (z. B. Standards im Sinne einer bestmöglichen Kundenorientierung), organisatorischen Strukturen, der Standard bei der IT-Unterstützung wie auch die Qualifikation und Einsatzfähigkeit der Mitarbeiter. Eine kurzfristige Realisierung des Stellenpotenzials ist daher nicht umsetzbar.

Zusammengefasst haben wir folgendes Stellenpotenzial in den Aufgabengruppen ermittelt:

Monetäres Potenzial Stellenvergleich 2010 für einheitlich definierte Aufgabenbereiche		
Aufgabengruppe	Stellenpotenzial gerundet	Monetäres Po- tenzial in Euro gerundet
Allgemeine Verwaltung (Aufgaben: Personalmanagement, Organisation , Allgem. Schulverwaltung, Schülerbeförderung)	0,60	31.000
Finanzverwaltung (Aufgaben: Kämmererei/ Geschäftsbuchführung, Steuern, Zahlungsabwicklung und Vollstreckung und Rechnungsprüfung)	1,70	89.000
Ordnungsverwaltung (Aufgaben: Allgem. Gefahrenabwehr, Gewerbe – und Gaststättenangelegenheiten, Bürgerservicebüro, Standesamt , Verkehrsangelegenheiten)	1,30	68.000
Bauverwaltung (Aufgaben: Räumliche Planung und Stadtentwicklung , Bauordnung, Denkmalschutz, Wohnungsbauförderung und – versorgung, Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz)	1,00	52.000
Gesamtpotenzial	4,60	240.000

Handlungsempfehlungen

Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen		
Aufgabe	Handlungsempfehlung	Seite
Organisation	Aufbau eines zentralen Controllings	13
Steuern	Durchführung einer Stellenbedarfsanalyse	17
Zahlungsabwicklung/Vollstreckung	Durchführung einer Stellenbedarfsanalyse	19
Bürgerservicebüro	Überprüfung, inwieweit Standardreduzierungen (Öffnungszeiten) möglich sind, um Stellenpotenzial zu realisieren	26
Personenstandswesen	Durchführung einer Stellenbedarfsanalyse	30
Verkehrsangelegenheiten	Mittelfristig Überprüfung der personellen Besetzung	32
Räumliche Planung und Stadtentwicklung	Regelmäßige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Bezug auf Vergabe von Leistungen, Terminvereinbarungen in Verbindung mit Reduzierung der Öffnungszeiten für Planungsberatungen	36

Allgemeine Verwaltung

Auf Basis des Stellenvergleiches ergibt sich für die Aufgabengruppe „Allgemeine Verwaltung“ ein Stellenpotenzial in Höhe von 0,60 Stellen. Unter Berücksichtigung der ermittelten KGSt-Durchschnittswerte ergibt sich rechnerisch gerundet ein monetäres Potenzial in Höhe von 31.000 Euro.

Quartile der allgemeinen Verwaltung 2010					
Kennzahlenbezeichnung	Aufgaben- gruppe	Aufgaben			
		Personal- manage- ment	Organisa- tion	Schulver- waltung	Schülerbe- förderung
Berücksichtigte Stellen absolut Xanten	3,75	1,80	0,85	0,86	0,24
Stellen je 10.000 EW = absolute Stellen/21.536 EW*10.000 in Xanten		0,84	0,39	0,40	0,11
Quartil = Stellen je 10.000 EW; Basis: mittlere kreisangehörige Städte bis 30.000 EW (24 Kommunen)		1,03	0,14	0,46	0,07
Differenz zum Quartil: Stellen je 10.000 EW abzgl. Quartil	0,29		0,25		0,04
Stellenpotenzial: Differenz / 10.000 * 21.536 EW	0,62				
Rundung des Stellenpoten- zials und Verteilung auf die jeweiligen Aufgabengebiete	0,60		0,50		0,10
Monetäres Potenzial = Stellenpotenzial * 52.356 Euro (durchschnittl Perso- nalaufwendungen auf Basis KGSt), gerundet	31.000				
Informatorisch:					
Mittelwert Ist-Stellen je 10.000 EW		1,14	0,22	0,60	0,12
Quartil für alle mittleren kreisangehörigen (25.000- 60.000 EW)		1,01	0,15	0,46	0,07
Quartil 2007 für mittlere k. a. Städte bis 40.000 EW (44 Kommunen)		1,03	0,15	0,46	0,07

Personalmanagement

Bei der Aufgabe Personalmanagement wird der Quartilswert der Vergleichskommunen nicht überschritten; d.h. im Rahmen des interkommunalen Stellenvergleiches haben wir kein Stellenpotenzial festgestellt.

Im Rahmen der Analyse haben wir die Kennzahl „zu bearbeitende Personalfälle je Vollzeitstelle“ erhoben. Die Kennzahl liefert einen ersten Anhaltspunkt zur Arbeitsauslastung der Mitarbeiter im Vergleich zu anderen Kommunen.

Das Ergebnis haben wir zur Information tabellarisch dargestellt:

Leistungskennzahl Personalmanagement				
	Xanten			Vergleichskommunen bis 30.000 EW
Aufgaben	Personalfälle 2010 (inkl. Dritter)	Vorgehaltene Stellen	Personalfälle je Vollzeitstelle	Mittelwert
Personalmanagement	123	1,80	68,14	96,94

Danach liegt die Anzahl der zu bearbeitenden Personalfälle je Ist-Stelle bei der Stadt Xanten mit 68,14 Fällen noch unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen in Höhe von 96,94 Fällen je Vollzeitstelle. Dies bedeutet zwar, dass eine Vollzeitkraft der Stadt Xanten des Aufgabengebietes Personalmanagement weniger Personalfälle betreut als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Gleichwohl ist aber zu berücksichtigen, dass zahlreiche Aufgaben im Personalmanagement unabhängig von der Anzahl der betreuten Beschäftigten durchzuführen sind, wie z. B. die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung oder Aufgaben im Rahmen der monatlich zu erstellenden Gehaltsabrechnung.

Im Rahmen einer aufgabenkritischen Betrachtung hat die Stadt Xanten die Beihilfesachbearbeitung an die Rheinische Versorgungskasse in Köln übertragen. Der personelle Aufwand zur Aufrechterhaltung eines aktuellen Wissenstandes der komplexen Rechtsmaterie des Beihilferechtes konnte damit bereits minimiert werden. Darüber hinaus wurde zum 01.01.2010 das bisherige Stellenvolumen um 0,50 Stellenanteile reduziert.

Feststellung

Wir begrüßen die Vorgehensweise der Stadt Xanten, im Zuge einer Aufgabenkritik die grundsätzliche Notwendigkeit der Aufgabenwahrnehmung der Beihilfesachbearbeitung im eigenen Hause zu prüfen und dabei unter Berücksichtigung eines möglichst effizienten Einsatzes ihres Personals zu handeln.

Im Sinne eines sparsamen Ressourceneinsatzes hat die Stadt Xanten durch eine Personalreduzierung in 2010 im Aufgabengebiet Personalmanagement bereits Stellenpotenziale realisiert.

Weitere Stelleneinsparungen sind derzeit – insbesondere angesichts der unter dem Quartilswert liegenden ‚Personalquote‘ im Aufgabengebiet - nicht geboten.

Organisation

Im Aufgabenbereich Organisation überschreitet die Stadt Xanten mit 0,25 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner den Quartilswert der Vergleichskommunen, der für die Städte bis zu 30.000 Einwohner bei 0,14 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner liegt. In absoluten Stellen ergibt sich eine Überschreitung von rund 0,50 Ist-Stellen.

Zuständig für das Sachgebiet Organisation ist im Wesentlichen der Fachbereichsleiter des Fachbereiches 1 (Service) mit 0,55 Stellenanteilen sowie ein weiterer Mitarbeiter mit 0,30 Stellenanteilen. Das Aufgabengebiet umfasst die Personalbedarfsplanung sowie die Aufstellung des Stellenplans für den Gesamthaushalt. Darüber hinaus gehören zu den regulären Aufgaben des Sachgebietes die Erstellung von Stellenbeschreibungen und -bewertungen, die Anpassung von Stellenzuschnitten im Rahmen organisatorischer Veränderungen und die Ausfertigung von Regelungen zum allgemeinen Dienstbetrieb.

Im Vordergrund der letzten Jahre stand die Erstellung eines Pandemieplanes, das Prämienvverfahren der gesetzlichen Unfallversicherung, die Normenkontrolle des gesamten städtischen Satzungsrechtes entsprechend der EU-Dienstleistungs-Richtlinien sowie das Bürgerbegehren „Umgestaltung des Marktplatzes“.

Die Stadt Xanten wurde für die Einrichtung einer vorbildlichen Arbeitssicherheit in der Verwaltung durch die Gesetzliche Unfallversicherung prämiert. Im Zusammenhang mit der Anerkennung als mittlere kreisangehörige Stadt zum 01.01.2010 wurde außerdem eine umfangreiche Konzeption hinsichtlich aller damit verbundenen organisatorischen Änderungen erarbeitet. So war zum 01.01.2010 eine Stabsstelle Rechnungsprüfung ebenso einzurichten, wie das Sachgebiet Bauordnung, Wohnungsbauförderung und -versorgung. Darüber hinaus war die Übernahme der Aufgabe Verkehrssicherung und -lenkung als Aufgabe des Straßenverkehrsamtes der Stadt Xanten zu regeln. Auch die Einrichtung eines Jugendamtes wurde - mit negativem Ergebnis - eingehend geprüft.

Organisationsuntersuchungen werden auftragsgemäß und in eigenem Ermessen eigenständig durchgeführt; eine Vergabe von Organisationsuntersuchungen an Dritte erfolgt in der Regel nicht.

Andere Vergleichskommunen kaufen vermehrt bzw. regelmäßig Organisationsberatungen ein und weisen dem zu Folge eine geringere Personalausstattung auf. Die Überschreitung des Quartilswertes ist demnach auch im Zusammenhang mit dem „Fremdleistungsgrad“ der Vergleichskommunen zu sehen und lässt nur bedingt Rückschlüsse auf die Auslastung der Mitarbeiter zu.

Die Durchführung von Organisationsuntersuchungen im Rahmen aufgabenkritischer Betrachtungen dient der Optimierung von Geschäftsprozessen und ermöglicht letztendlich einen sparsamen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen. Da wir die vorgenannten personalwirtschaftlichen Maßnahmen der Stadt Xanten grundsätzlich empfehlen, um zukünftig Personalausgabeneinsparungen erzielen zu können, betrachten wir den Abbau von Stellen in der Organisationsabteilung hier grundsätzlich als nicht zweckmäßig.

Gleichwohl sollte die Stadt Xanten in die Zukunft gerichtet zumindest eine teilweise Realisierung eines Stellenpotenzials überdenken und zwar mittels einer sukzessiven Veränderung der Aufgabenzuschnitte bzw. durch die Übernahme neuer Aufgaben. Überlegenswert wäre insbesondere die Einrichtung einer Controllingstelle, die bislang noch nicht bei der Stadt Xanten existiert.

Aus unserer Sicht nimmt das Controlling eine wichtige Funktion für die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einer Kommune ein. Aufgabe des Controllings ist es, zur Vorbereitung zielsetzungsgerechter Entscheidungen Daten zu sammeln, zu analysieren und aufzubereiten.

Hierzu gehört auch die Erfassung des konkreten Zeitaufwandes für die Wahrnehmung von Aufgaben in den jeweiligen Produktbereichen bzw. Produkten. Je detaillierter die Aufschlüsselung der einzelnen Tätigkeiten erfolgt, umso eher können Entwicklungen abgelesen und ggf. Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

Empfehlung

Wir empfehlen den Aufbau eines zentralen Controllings zur Unterstützung der Entscheidungen der Verwaltung. Der hierzu benötigte Personalbedarf sollte am gesamtstädtischen Bedarf ausgerichtet werden.

Zentrale schülerbezogene Leistungen (allgemeine Schulverwaltung)

Im Aufgabenbereich „allgemeine Schulverwaltung“ ergab sich im Rahmen des Stellenvergleiches kein Stellenpotenzial. Dieses Ergebnis wird durch die vergleichsweise hohe Leistungskennzahl bestätigt:

Leistungskennzahl allgemeine Schulverwaltung				
	Xanten			Vergleichskommunen bis 30.000 EW
Aufgaben	Schüler Schuljahr 2009/2010	Vorgehaltene Stellen	Schüler je Vollzeitstelle	Mittelwert
Allgemeine Schulverwaltung	2.265	0,86	2.634	2.302

Im Rahmen der Prüfung wurden die wichtigsten Einflussfaktoren der Arbeitsabläufe und damit verbundenen Besonderheiten für die Erledigung der Schulträgeraufgaben eingehend mit der zuständigen Fachbereichsleiterin besprochen.

Feststellung

Durch die Zusammenlegung der Fachbereiche 4 „Bildung , Soziales und Kultur“ mit dem Fachbereich 5 „Soziales“ in 2007 konnten Synergieeffekte – insbesondere bei der Fachbereichsleitung - erzielt werden.

Der Schulentwicklungsplan der Stadt Xanten für die Schuljahre 2007-2012 sowie die sich danach ergebenden weiterführenden Maßnahmen wurden für die Prüfung ebenfalls herangezogen. Für 2011 plant die Verwaltung die Aufstellung eines neuen Schulentwicklungsplanes.

Die im Schulentwicklungsplan erstellten Prognosen zeigen auf, dass die Stadt Xanten zwar Zuzugsgemeinde ist, die Anzahl der Schulkinder aber – abgesehen von den erwarteten Schülerzahlen des Stiftsgymnasiums Xanten - deutlich rückläufig ist. Eine Grundschule der Stadt Xanten wird zum 01.08.2010 bereits als Teilstandort weitergeführt. Die Prognosen erfolgten vorbehaltlich der nicht einschätzbaren Auswirkungen, die mit der Abschaffung der Schulbezirke in 2007 verbunden sind.

Feststellung

Trotz der deutlich sinkenden Schülerzahlen sehen wir mittelfristig keinen Anlass zu personellen Veränderungen, da der Einsatz der Personalressourcen nicht allein abhängig von der Höhe der Schülerzahlen ist.

Schülerbeförderung

Die Schülerbeförderung zu den Xantener Schulen kann für die fahrberechtigten Kinder überwiegend durch die Buslinien des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und die Bahn sichergestellt werden. Lediglich für die Schüler/innen aus Birten erfolgt die Beförderung zu den Xantener Schulen durch einen eingerichteten Schülerspezialverkehr.

Der interkommunale Vergleich der vorgehaltenen Ist-Stellen zeigte bei der Aufgabe Schülerbeförderung eine leichte Überschreitung des Quartilswertes um 0,04 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner auf. In absoluten Stellen liegt die Überschreitung bei rund 0,10 Ist-Stellen.

In diesem Aufgabenbereich haben wir die Leistungskennzahl „Anzahl der Schüler je Ist-Stelle Schülerbeförderung“ ermittelt und interkommunal verglichen:

Leistungskennzahl Schülerbeförderung				
	Xanten			Vergleichskommunen bis 30.000 EW
Aufgaben	Schüler Schuljahr 2009/2010	Vorgehaltene Stellen	Schüler je Vollzeitstelle	Mittelwert
Schülerbeförderung	2.265	0,24	9.438	13.515

Demnach ist bei der Stadt Xanten bezogen auf eine Vollzeitstelle für die Betreuung von 9.438 Schüler/innen zuständig. Die Leistungskennzahl liegt damit unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Im Durchschnitt betreut eine Vollzeitstelle hier 13.515 Schüler/innen.

Wie bereits erläutert ist die Tendenz der Schülerzahlen sinkend, allerdings trifft dies auf die Zahl der zu befördernden Schüler laut Auskunft des Schulverwaltungsamtes nicht zu. Da die Anzahl der Fahrschüler bzw. Antragsteller letztendlich den Umfang der durchzuführenden Prüfungen nach der Schülerfahrkostenverordnung bestimmt, ist die oben dargestellte Leistungskennzahl daher nur eingeschränkt zur Einschätzung des „Auslastungsgrades“ der zuständigen Mitarbeiter geeignet.

Die Entwicklung der Anzahl der Fahrschüler sowie der damit verbundenen Kosten der Schülerbeförderung sind Bestandteil der Schulentwicklungsplanung. Die Leistungskennzahl „Anzahl der Fahrschüler je Vollzeitstelle Schülerbeförderung“ sollte dabei im intrakommunalen Vergleich ebenfalls dargestellt werden und bei einer zukünftigen Stellenbemessung Berücksichtigung finden.

Feststellung

Da die Differenz zum Quartilswert nur einen geringen Umfang ausmacht, halten wir eine tiefer gehende Stellenbedarfsanalyse derzeit weder für dringlich noch für zweckmäßig.

Finanzen

Für den Aufgabenbereich Finanzen haben wir ein Stellenpotenzial in Höhe von 1,90 Stellen bzw. 99.000 Euro ermittelt. Aus der folgenden Tabelle lässt sich die jeweilige Positionierung der Stadt Xanten im Vergleich zu den Quartilen ablesen:

Quartile der Aufgabengruppe Finanzen 2010					
Kennzahlen- bezeichnung	Aufgaben- gruppe	Aufgaben			
		Finanzen Gesamt- wert	Kämme- rei/Geschäfts- buchhaltung	Steuern	Zahlungsab- wicklung inkl. Voll- streckung
Berücksichtigte Stellen Xanten absolut	10,32	2,18	1,85	5,29	1,00
Stellen je 10.000 EW in Xanten (EW:21.536)		1,01	0,86	2,46	0,46
Quartil = Stellen je 10.000 EW; Basis: mitt- lere kreisangehörige Städte bis 30.000 EW (24 Kommunen)		1,12	0,60	1,82	0,52
Differenz zum Quartil: Stellen je 10.000 EW abzgl. Quartil	0,90		0,26	0,64	
Stellenpotenzial: Differenz / 10.000 * 21.536 EW	1,94				
Rundung des Stellenpo- tenzials und Verteilung auf die jeweiligen Aufga- bengebiete	1,90		0,60	1,30	
Monetäres Potenzial = Stellenpotenzial * 52.356 Euro (durch- schnittl. Personalauf- wendungen auf Basis KGSt) gerundet	99.000				
Informatorisch:					
Mittelwert Ist-Stellen je 10.000 EW		1,32	0,76	2,06	0,69
Quartil für alle mittlere k. a. Städte 25.000 - 60.000 EW		1,12	0,59	1,80	0,57
Quartil 2007 für mittlere k. a. Städte bis 40.000 EW (44 Kommunen)		1,09	0,59	1,81	0,53

Im Folgenden Kapitel beschränken wir unsere Ausführungen auf die ermittelten Stellenpotenziale in den Aufgabengebieten Steuern und Stadtkasse.

Steuern

Im Vergleich zum Quartilswert ergibt sich für die Aufgabe „Festsetzung und Erhebung der Steuern“ eine Differenz in Höhe von 0,26 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner. Das absolute Stellenpotenzial entspricht gerundet 0,60 Ist-Stellen.

Zum Aufgabengebiet gehört das Festsetzungs - und Erhebungsverfahren von Grund-, Gewerbe-, Vergnügungs- und Hundesteuer. Darüber hinaus erhebt die Stadt Xanten eine Zweitwohnungssteuer. Dies ist in den übrigen Vergleichskommunen selten der Fall und stellt somit eine Besonderheit dar. Die Bearbeitung der Zweitwohnungssteuer erfolgt ebenfalls im Aufgabengebiet Steuern. Die hierfür anfallenden Stellenanteile sind in den Stellenvergleich mit eingeflossen, da die Bearbeitung der Zweitwohnungssteuer und der damit verbundene zeitliche Arbeitsaufwand nicht exakt festgestellt werden konnte. Wir gehen daher davon aus, dass der hierfür benötigte Zeitaufwand somit mitursächlich für das ermittelte Stellenpotenzial ist.

Empfehlung

Wir empfehlen, den tatsächlich benötigten Personalbedarf im Aufgabenbereich „Steuern“ anhand einer Stellenbedarfsanalyse unter Berücksichtigung der organisatorischen Abläufe (Rahmenbedingungen, Schnittstellen, Vertretungsregelungen, Öffnungszeiten) und des Fallaufkommens zu ermitteln.

Hilfreich könnte es in diesem Zusammenhang sein, die Anzahl der Steuerpflichtigen wie auch die Zahl der Veranlagungen für die jeweiligen Gemeindesteuern im Haushaltsjahr zu erheben und fortzuschreiben und diese Daten jeweils in das Verhältnis zum benötigten Stellenvolumen bzw. im Sinne einer Leitungskennzahl ins Verhältnis zu einer Vollzeitstelle zu setzen.

Stadtkasse/Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

In 2010 waren zur Wahrnehmung der in der Stadtkasse anfallenden Aufgaben insgesamt neun Mitarbeiter tätig; vollzeitverrechnet ergeben sich 6,75 Stellen. Darüber hinaus haben wir für Leitungsfunktionen 0,20 Stellenanteile berücksichtigt; insgesamt ergaben sich somit 6,95 Ist-Stellen. Hiervon werden nach Angaben des Fachbereiches 1,66 Stellenanteile durch Personalkostenerstattungen Dritter refinanziert, so dass wir diese Stellenanteile in Abzug gebracht haben. Letztendlich haben wir daher 5,29 Ist-Stellen im Rahmen des Stellenvergleiches berücksichtigt.

Dies entspricht 2,46 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner. Der Quartil in Höhe von 1,82 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner wird somit deutlich um 0,64 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner überschritten. Auf Basis des Stellenvergleiches ergibt sich demnach ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,30 Ist-Stellen.

Schwerpunkt der Tätigkeit in der Stadtkasse ist die Zahlungsabwicklung für die gesamte Stadtverwaltung. Die Übernahme von Aufgaben für Dritte erfordert insgesamt den Einsatz zusätzlicher Personalressourcen.²

In den letzten Jahren unterlag die Zahlungsabwicklung einem häufigen Personalwechsel, was oftmals mit einem Kompetenzverlust verbunden ist. Hinzu kommt in der Regel eine vorübergehende Vakanz bis zur Besetzung eines geeigneten Nachfolgers, das heißt die Arbeitsbelastung der verbleibenden Mitarbeiter steigt zwischenzeitlich an und durch die Einarbeitung neuer Arbeitskräfte entsteht zusätzlicher Aufwand (wie auch zusätzliche Kosten).

In Xanten haben wir im August 2010 auch die überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung auf vergleichender Basis durchgeführt. Wir betrachten in diesem Zusammenhang auch den Personalbestand der Zahlungsabwicklung und erheben die Kennzahlen „Personalaufwendungen je Einwohner (nach KGSt und „Ist-Stellen der Zahlungsabwicklung je 10.000 Einwohner“.

Die hier festgestellten Ergebnisse korrespondieren mit dem im Rahmen des Stellenvergleiches ermittelten Stellenpotenzial.

² Die Stadtkasse nimmt zusätzlich die Kassengeschäfte des Zweckverbandes Realschule, des Zweckverbandes Förderschule Xanten-Alpen-Sonsbeck, des Zweckverbandes CUT sowie die Vollstreckung für den DBX wahr. Darüber hinaus ist sie Gemeinschaftskasse mit der Gemeinde Sonsbeck. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweisen wir im Übrigen auf den detaillierten Bericht zur überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung aus August 2010.

So zeigte der interkommunale Vergleich auf, dass die Personalaufwendungen je Einwohner der Stadt Xanten ebenso überdurchschnittlich sind wie die Ist-Stellen je 10.000 Einwohner.

Unterschiede hinsichtlich des Kennzahlenvergleiches bestehen im Hinblick auf den zu Grunde gelegten „Vergleichsring“. Der für den Stellenvergleich ermittelte Quartilswert wie auch Mittelwert basiert auf dem Vergleich mittlerer kreisangehöriger Städte mit kameraler Haushaltsführung (bis 30.000 Einwohner) während die überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung bereits auf die Daten der in 2009 und 2010 geprüften Kommunen aller Größenklassen unter NKF-Bedingungen zurückgegriffen hat.

In der Tendenz ist der Quartilswert demnach nach der Einführung des NKF gesunken und beträgt laut Prüfung der Zahlungsabwicklung 1,64 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner. Gleichwohl basiert die im Rahmen des Stellenvergleiches durchgeführte Berechnung des Stellenpotenzials noch auf dem Quartil der Vergleichskommunen der mittleren kreisangehörigen bis 30.000 Einwohner.

Der Bericht zur überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung beinhaltet eine umfangreiche, detaillierte Darstellung des Forderungsmanagements der Stadt Xanten, insbesondere auch der Aufgabe der Vollziehung bzw. Beitreibung von Forderungen anhand von interkommunalen Kennzahlenvergleichen, so dass wir auf weitere Ausführungen zu diesem Themenkomplex verzichtet haben.

Wie dort im Bericht aufgeführt, weisen wir erneut ausdrücklich darauf hin, dass neben dem Leistungsniveau grundsätzlich auch andere Aspekte, wie z. B. die berufliche Qualifizierung, die Organisation der Arbeitsabläufe oder Leistungsminderungen bei der Stellenbemessung zu berücksichtigen sind.

Empfehlung

Für die Feststellung, inwieweit das ermittelte Stellenpotenzial in der Stadtkasse realisierbar ist, empfehlen wir der Stadtverwaltung Xanten, eine tiefer gehende Stellenbedarfsanalyse durchzuführen.

Wie im Rahmen der August 2010 durchgeführten überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung bereits festgestellt, kann der Aufbau eines Controllings mit unterjährigem Berichtswesen unterstützend wirken.

Im Hinblick auf die Stellenbemessung ist hier insbesondere die Bildung und Fortschreibung von Leistungskennzahlen wie z. B. der Kennzahl „Gesamtzahl der erledigten Aufträge je Vollziehungskraft“ sowie die Betrachtung der Einnahmesituation im Sinne einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung relevant.

Ordnungsverwaltung

Im Rahmen des Stellenvergleiches ergab sich laut folgender Tabelle in der Aufgabengruppe „Ordnungsverwaltung“ ein Stellenpotenzial in Höhe von 1,30 Ist-Stellen, dies entspricht rund 68.000 Euro:

Quartile der Aufgabengruppe Ordnungsverwaltung 2010						
Kennzahlenbezeichnung	Aufgaben- gruppe	Aufgaben				
		Ord- nungs- verwal- tung Gesamt- wert	Allgem. Gefähr- enab- wehr	Gewer- be- und Gast- stätten	Bürger- service- büro	Perso- nen- stands- wesen
Vorhandene Stellen in Xanten absolut	8,40	1,12	0,56	2,72	1,75	2,25
Stellen je 10.000 EW (21.536) in Xanten		0,52	0,26	1,26	0,81	1,04
Quartil = Stellen je 10.000 EW; Basis: mittlere kreisangehörige Städte bis 30.000 EW (24 Kommunen)		0,56	0,31	0,94	0,53	0,67
Differenz zum Quartil: Stellen je 10.000 EW abzgl. Quartil	0,60			0,32	0,28	0,37 ³
Stellenpotenzial: Differenz / 10.000 * EW	1,29					
Rundung des Stellenpotenzials und Verteilung auf die jeweiligen Aufgabengebiete	1,30			0,70	0,60	
Monetäres Potenzial = Stellenpotenzial * 52.356 Euro (durchschnittl. Personalaufwendungen auf Basis KGSt) gerundet	68.000					
Informatorisch:						
Mittelwert je 10.000 EW		0,76	0,40	1,17	0,66	0,92
Quartil 2007 für alle mittlere k. a. Städte (25.000 - 60.000 EW)		0,49	0,29	0,83	0,52	0,71
Quartil 2007 für mittlere k.a. Städte bis 40.000 EW (44 Kommunen)		0,50	0,29	0,86	0,56	0,70

³ Die den Quartil übersteigende Differenz blieb aufgrund der positiven Ertragssituation unberücksichtigt, s. hierzu auch die folgenden Ausführungen.

Deckungsgrad der Personalaufwendungen

Zur vertiefenden Analyse ermitteln wir – soweit entsprechende Daten im Rahmen der Prüfung erhoben werden konnten – in dieser Aufgaben- gruppe für vier Aufgaben den Deckungsgrad der Personalaufwendungen. Hierzu gehören die Aufgaben

- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten
- Einwohnermeldeangelegenheiten (Bürgerservicebüro),
- Personenstandswesen sowie
- Verkehrsangelegenheiten.

Das Verhältnis zwischen den in 2010 erzielten Erträgen und Personal- aufwendungen für die zur Aufgabenerledigung im Aufgabengebiet täti- gen Mitarbeiter/innen zeigt auf, inwieweit die Personalaufwendungen durch Erträge gedeckt werden können. Der interkommunale Vergleich mit dem Mittelwert ermöglicht eine Positionierung gegenüber anderen Vergleichskommunen. Zur Ermittlung der Personalaufwendungen haben wir ebenfalls für die mitgeteilten Entgelt- und Besoldungsgruppen der Mitarbeiter/innen in den Aufgabengebieten die jeweiligen KGSt-Werte entsprechend ermittelt und zugrunde gelegt.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Im Vergleich zum Quartilswert ergibt sich im auch Aufgabenbereich Ge- werbe- und Gaststättenangelegenheiten kein Stellenpotenzial. Die Er- tragssituation und der sich hieraus ergebende Deckungsgrad der Perso- nalaufwendungen bestätigt dieses Ergebnis:

Deckungsgrad Personalaufwendungen Xanten			
Aufgabe	Erträge 2010	Personalaufwen- dungen lt. KGSt in Euro	Deckungsgrad
Gewerbe- und Gaststät- tenangelegenheiten	58.822,24 ⁴	29.608	1,99

⁴ Es handelt sich um Verwaltungsgebühren für Genehmigungen, Gestattungen, Erlaubnis- se im Gewerbewesen und Gaststättengebühren. In 2009 lagen die Erträge bei 42.953,35 Euro. Demnach konnten auch in 2009 die im Aufgabengebiet entstandenen Personalauf- wendungen vollständig durch Erträge gedeckt werden (Der Deckungsgrad lag bei 1,45).

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich folgendes Ergebnis:

Deckungsgrad „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ im interkommunalen Vergleich 2010 in Prozent Mittlere kreisangehörige Kommunen bis 30.000 EW			
Minimum	Bisheriges Maximum	Mittelwert	Xanten
0,22	1,56	0,74	1,99

Der erzielte Deckungsgrad liegt damit nicht nur deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen sondern stellt auch den neuen Maximalwert der Vergleichskommunen dar.

Feststellung

Im Aufgabengebiet Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten haben wir eine vergleichsweise schlanke Personalausstattung sowie den höchsten Deckungsgrad aller mittleren kreisangehörigen Vergleichskommunen bis 30.000 EW festgestellt.

Einwohnermeldeaufgaben - Bürgerservicebüro

Die Stadt Xanten hält bezogen auf 10.000 Einwohner 1,26 Ist-Stellen im Aufgabenbereich Einwohnermeldewesen vor und überschreitet damit den Quartil in diesem Aufgabenbereich um 0,32 Ist-Stellen je 10.000 EW. Absolut entspricht dies einem Stellenpotenzial von rund 0,70 Stellen.

Unsere Betrachtung der Aufgabe „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ konzentriert sich dabei auf die Erledigung der Aufgaben des Meldewesens, wie z. B. die Verarbeitung jedes melderechtlich maßgebenden Vorgangs, insbesondere der An-, Um- und Abmeldungen und alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit Ausweis- und Reisedokumenten, hier vor allem die Erteilung von Reisepässen und Personalausweisen.

Die Stadt Xanten hat im Rathaus gleichwohl ein Bürgerservicebüro eingerichtet, in dem insgesamt sechs Mitarbeiter/innen mit unterschiedlichen Wochenstunden bzw. Stellenanteilen eingesetzt werden.

Die Mitarbeiter des Bürgerbüros nehmen neben den klassischen Aufgaben des Einwohnermeldeamtes auch „Fremdaufgaben“ wahr. Zum Aufgabenumfang gehört eine Vielzahl von Aufgaben, für die dem Grunde nach ein geringer Zeitaufwand benötigt wird. Hierzu gehört u. a. die Ausgabe von Vordrucken für die Gesamtverwaltung und andere öffentliche Einrichtungen (Steuererklärungen, Kinder- und Elterngeld, Bafög, GEZ, Wohnberechtigungsscheine und Auszüge aus dem Gewerbezentralregister) wie auch die Bearbeitung von Abfallangelegenheiten und die An- und Abmeldung der Hundesteuer. Im Weiteren sind Aufgaben des Straßenverkehrsamtes, wie z. B. die Änderung von Fahrzeugscheinen bei Ummeldungen innerhalb des Kreises Wesel oder die Abmeldung von Fahrzeugen zu nennen.

Auch die Bearbeitung von Schwerbehindertenanträgen erfolgt im Bürgerservicebüro. Darüber hinaus übernehmen die Mitarbeiter/innen die Vertretung in Urlaubs- und Krankheitsfällen für einen Mitarbeiter im Außendienst.⁵ Jede/r Mitarbeiter/in ist ganzheitlich tätig, übernimmt also alle anfallenden Aufgaben. Insbesondere aufgrund der Kleinteiligkeit der Aufgaben lässt sich der jeweils benötigte Zeitaufwand für die Aufgaben erledigung je Mitarbeiter nicht ohne erheblichen Aufwand feststellen, so dass der Zeitaufwand insgesamt durch die Fachbereichsleitung geschätzt worden ist. Insgesamt haben wir für die Erledigung der vorgenannten „Fremdaufgaben 0,45 Stellenanteile bereinigt, um eine Vergleichbarkeit mit den übrigen Vergleichskommunen zu erzielen.

Das Bürgerservicebüro der Stadt Xanten bietet somit ein kundenfreundliches und vielfältiges Dienstleistungsangebot. Die Stadt Xanten führt hierzu regelmäßig Kundenbefragungen durch (zuletzt 2010), um die Zufriedenheit der Kunden hinsichtlich Öffnungs- und Wartezeiten, Serviceausstattung und Internetseiten in Erfahrung zu bringen. Der „feedback“-Bogen beinhaltet auch eine Abfrage zum Wochentag, Uhrzeit wie auch Anlass des Kundenbesuches. Ebenso wird die Frequenz der Inanspruchnahme der Dienstleistungen hinterfragt.

Feststellung

Wir stellen positiv fest, dass die Stadt Xanten im Rahmen von regelmäßigen Kundenbefragungen Besucherstrommessungen durchführt, um effiziente wie auch kunden orientierte Serviceleistungen im Bürgerservicebüro zu gewährleisten.

⁵ Die Aufzählung ist nicht abschließend.

Die Kundenbefragung hat gleichwohl in Bezug auf die Feststellung der zeitlichen Häufigkeit der Kundenbesuche wie auch im Hinblick auf Spitzenzeiten kein signifikantes Ergebnis bzw. einheitliches Bild aufgezeigt.

Zurzeit sind die Öffnungszeiten ausgesprochen Service orientiert und sollen möglichst kurze Wartezeiten garantieren. So ist das Servicecenter an fünf Wochentagen durchgängig geöffnet (Montags-Freitags 07:30 – 18:00 Uhr). Insgesamt ergeben sich regulär Öffnungszeiten im Umfang von 52,5 Stunden wöchentlich. Die durchschnittlichen Öffnungszeiten der Vergleichskommunen umfassen dagegen lediglich 36 Wochenstunden. Die Stadt Xanten bietet ihren Bürgern somit ein weit über den Durchschnitt der Vergleichskommunen hinaus gehendes Dienstleistungsangebot und bindet im vergleichsweise hohen Maße Personalressourcen.

Die Differenz von 16,5 Wochenstunden im Vergleich zu den durchschnittlichen Öffnungszeiten entspricht 0,42 Stellenanteilen, sofern diese Öffnungszeiten nur durch einen Mitarbeiter abgedeckt werden. In der Regel ist aber zumindest eine Besetzung mit zwei Mitarbeitern notwendig.

Feststellung

Die langen Öffnungszeiten des Bürgerservicebüros können nur durch den Einsatz zusätzlicher Personalressourcen sichergestellt werden. Die Besetzung des Bürgerservicebüros über das übliche Maß hinaus erfordert im Vergleich zu anderen Kommunen mindestens den Einsatz einer zusätzlichen Halbtagskraft.

Ursächlich für das ermittelte Stellenpotenzial ist mithin vor allem die Entscheidung der Stadt Xanten, ihren Bürgern im Sinne einer Kunden orientierten Serviceleistung ausgedehnte Öffnungszeiten anzubieten.

Als zusätzliches Analyseinstrument haben wir auch in diesem Aufgabenbereich den Deckungsgrad der Personalaufwendungen betrachtet.

In 2010 konnten demnach 82 Prozent der Personalaufwendungen durch Erträge gedeckt werden:

Deckungsgrad Personalaufwendungen Stadt Xanten			
Aufgabe	Erträge 2010	Personalaufwendungen lt. KGSt	Deckungsgrad
Bürgerservicebüro/Aufgaben des Einwohnermeldewesens	100.085 ⁶	122.330	0,82

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich folgende Positionierung der Stadt Xanten:

Deckungsgrad Personalaufwendungen „Bürgerservicebüro“ im interkommunalen Vergleich 2010 Mittlere kreisangehörige Kommunen bis 30.000 EW			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
0,32	1,11	0,67	0,82

Der im Aufgabenbereich Einwohnermeldewesen erzielte Deckungsgrad ist damit überdurchschnittlich.

Die gesetzten Rahmenbedingungen für das Bürgerservicebüro spiegeln deutlich das Ziel der Verwaltung wider, einen möglichst Bürger orientierten Service zu bieten, der auch einen vergleichsweise hohen Personaleinsatz erfordert. Die Realisierung eines Stellenpotenzials im Aufgabenbereich ist vorrangig im engen Zusammenhang mit einer Reduzierung der Öffnungszeiten zu sehen. Dies hätte wahrscheinlich auch die Verlängerung der Wartezeiten der Kunden zur Folge.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Xanten eine Abwägung zwischen dem gesetzten Zielen – Kundenorientierung, kurze Wartezeiten - und dem Erzielen des Potenzials durch eine Stellenreduzierung vorzunehmen.

Zu diesem Zwecke müssten voraussichtlich die Besucherstrommessungen über einen längeren Zeitraum fortgesetzt werden, um Spitzenzeiten festzustellen und in Abhängigkeit von den Ergebnissen die Öffnungszeiten entsprechend effizient zu gestalten.

⁶ Die Erträge setzen sich wie folgt zusammen: Verwaltungsgebühren i. H. v. 24.362,72 Euro, anteilige Gebühren nach § 68 BZRG 3.759,60 Euro, Gebühren für Reisepässe 71.962,95 Euro. In 2009 lagen die Gesamterträge bei 83.640,24 Euro, der Deckungsgrad lag damit bei 59 Prozent.

Personenstandswesen

Im Aufgabenbereich Personenstandswesen haben wir im Vergleich zum Quartilswert eine Differenz in Höhe von 0,28 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner und somit ein Stellenpotenzial in Höhe von rund 0,60 vollzeitverrechneten Stellen ermittelt.

Im Stadtgebiet Xanten sind neben einem Krankenhaus – ohne Geburtshilfeabteilung – drei Alten- bzw. Pflegeheime ansässig. Demnach sind im Stadtgebiet nur Hausgeburten zu beurkunden. Die Eheschließungen finden im Rathaus sowie in vier weiteren Räumlichkeiten⁷ statt. Darüber hinaus werden neben den üblichen Wochentagen auch an jedem 1. Samstag im Monat Trauungen angeboten. Durch das Angebot verschiedener Trauungsorte vergrößert sich der Arbeits- und Zeitaufwand für die Mitarbeiter im Personenstandswesen, insbesondere im Hinblick auf die Fahrtzeiten und die Logistik. Ferner ist organisatorisch zu berücksichtigen, dass während der Öffnungszeiten (Montags-Freitags von 08:00 - 12:00 Uhr) auch ein Ansprechpartner für die Bürger zur Verfügung steht.

Der benötigte Stellenbedarf im Personenstandswesen ist vor allem im Zusammenhang mit den zu bearbeitenden Fallzahlen je Vollzeitstelle zu sehen. Hier ist die Anzahl der Geburten und Sterbefälle im Stadtgebiet, wie auch die Anzahl der Trauungen maßgeblich. Zusätzliche Leistungskennzahlen bzw. entsprechende Vergleichswerte haben wir im Rahmen der überörtlichen Prüfung gleichwohl bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen bislang nicht erhoben, sondern uns liegen derzeit nur Vergleichswerte der großen kreisangehörigen Kommunen vor.

Die Fachbereichsleitung des Fachbereiches 3, Bürgerservice, Sicherheit und Ordnung der Stadt Xanten konnte uns hierzu die im Personenstandswesen zu bearbeiteten Fallzahlen zur Verfügung stellen:

⁷ In Burg Winnental, im Gartenpavillon im Stadtzentrum, auf dem Schiff „Stadt Rees“ (auf dem Rhein) und im Haus Thomas im Rokoko-Saal.

Eheschließungen, Geburten, Sterbefälle Stadt Xanten				
	2007	2008	2009	2010
Eheschließungen/ Eintragung Lebenspartnerschaften	112	116	126	109
Geburten	2	keine	4	3
Sterbefälle	270	289	268	282
Gesamtfälle	384	405	398	394
Vollzeitstellen	1,69			1,75
Gesamtfälle je Vollzeitstelle	227,22			225,14

In 2010 bearbeitete eine Vollzeitkraft demnach rund 225 Fälle (bezogen auf Eheschließungen ergeben sich 62 je Vollzeitkraft und bezogen auf beurkundete Sterbefälle 161 je Vollzeitkraft). Im Vergleich zum Jahr 2007 ist die Leistungskennzahl nur leicht gesunken.

Zur Einschätzung der Arbeitssituation im Standesamt ist zu berücksichtigen, dass seit dem 01.01.2009 im Rahmen der Personenstandsreform neue Aufgaben durch das Standesamt wahrzunehmen sind. Hierzu gehören u. a. in bestimmten Fällen die Nachbeurkundungen von Geburten, Sterbefällen, Eheschließungen sowie Lebenspartnerschaften (Auslandsbeurkundungen) beim Wohnsitzstandesamt, die bislang durch das Standesamt I in Berlin durchgeführt worden sind. Darüber hinaus sind nunmehr Angleichungserklärungen (Umwandlung ausländischer Namen in deutsche Vor- und Familiennamen nach § 43 Personenstandsgesetz PSTG) vorzunehmen und die Prüfung ausländischer Adoptionsbeschlüsse auf Ihre Anwendbarkeit sowie Auswirkungen auf das anzuwendende deutsche Recht (§§ 1-5 AdWirkG). Mit der Reformierung des Personenstandsrechtes sind damit dem Geburtenregister wie auch dem Eheregister mehr Hinweise beizuschreiben als bisher.⁸ Demzufolge ist im Aufgabenbereich Personenstandswesen der Stadt Xanten die Anzahl der Randvermerke von 53 in 2007 auf 965 in 2010 um ein vielfaches angewachsen.

⁸ Beispielhaft sind hier folgende Beischreibungen zu nennen: Geburtenregister: Eheschließung, Lebenspartnerschaft (LP) eines Kindes, Auflösung einer Ehe oder einer LP des Kindes durch Scheidung oder Tod // Eheregister: Auflösung der Ehe durch Tod oder Scheidung, Wiederannahme des früheren Familiennamens durch die Frau oder den Mann, nachträgliche Rechtswahl oder Bestimmung eines Ehenamens und Hinzufügung eines Namens durch die Frau/Mann etc.

Die je (neue) Aufgabe benötigten Bearbeitungszeiten sollten entsprechend ermittelt werden, um eine tatsächliche Einschätzung zu gewinnen, inwieweit sich durch die gesetzlichen Neuerungen der Arbeitsaufwand erhöht hat. Hier ist auch beachtlich, dass sich durch das neue Personenstandsrecht die gesetzlichen Grundlagen zur Archivierung geändert haben und dies zur Vereinfachung der bisherigen Praxis beitragen soll. Die Reform des Personenstandswesens ist im Hinblick auf das Anlegen einer elektronischen Sammelakte unter Nutzung der zur Verfügung stehenden Dokumentenmanagementsysteme (DMS) und die Vernetzung der Standesämter und anderer zugriffsberechtigter Behörden untereinander noch nicht in Gänze abgeschlossen.

Wir erwarten, dass Optimierungen der Arbeitsabläufe mit vollständiger Digitalisierung der Standesamtsdaten realisierbar sein werden.

Auch aufgrund der Erhebungen, die wir im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt haben, gehen wir davon aus, dass eine Steigerung der Leistungskennzahl möglich wäre, da in diesen Kommunen im Durchschnitt 399 Fälle (Beurkundung von insgesamt 334 Sterbefällen und Geburtsurkunden sowie 65 Eheschließungen) je Vollzeitstelle bearbeitet werden.

Im Rahmen des Stellenvergleiches haben wir auch die Ertragssituation im Standesamt näher betrachtet. Im Personenstandswesen werden die Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung (AVerw-GebO NRW) einheitlich festgelegt. Der Personalausgabendeckungsgrad der Stadt Xanten im Aufgabenbereich Personenstandswesen liegt bei 32 Prozent:

Deckungsgrad Personalaufwendungen Stadt Xanten			
Aufgabe	Erträge 2010	Personalaufwendungen lt. KGSt	Deckungsgrad
Personenstandswesen	27.478,35 ⁹	84.700	0,32

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass die Stadt Xanten damit einen überdurchschnittlichen Deckungsgrad aufweist:

⁹ Der Betrag setzt sich wie folgt zusammen: Allgemeine Verwaltungsgebühren inkl. Verwaltungsgebühren für Namensänderungen i. H. v. 25.683,30 Euro sowie Verkaufserlöse i. H. v. 1.795 Euro. In 2009 betragen die Gesamterträge 29.752,30 Euro, so dass der Deckungsgrad mit 0,35 etwas höher lag.

Deckungsgrad „Personenstandswesen“ im interkommunalen Vergleich 2010 Mittlere kreisangehörige Kommunen bis 30.000 EW			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
0,16	0,41	0,26	0,32

Der durch das Standesamt der Stadt Xanten erzielte Wert ist somit positiv und stellt für sich genommen kein Indiz für eine fehlende Auslastung der Mitarbeiter dar. Eine exakte Stellenbedarfsanalyse erfordert entsprechend tiefer gehende Analysen über einen längeren Zeitraum.

Empfehlung

Die Stadtverwaltung Xanten sollte unter Berücksichtigung der gesetzlichen Neuregelungen mittelfristig eine tiefer gehende Stellenbedarfsanalyse im Personenstandswesen durchführen und hierzu die Entwicklung der Fallzahlen und der damit verbundenen Bearbeitungszeiten in die Betrachtung mit ein beziehen.

Verkehrsangelegenheiten

Die Stadt Xanten stellt 2,25 Ist-Stellen je 10.000 EW zur Wahrnehmung der Verkehrsangelegenheiten zur Verfügung und liegt damit um 0,37 Ist-Stellen je 10.000 EW (ca. 0,80 Stellen) über dem Quartilswert in Höhe von 0,67 Ist-Stellen je 10.000 EW.

Das Aufgabengebiet Verkehrsangelegenheiten hat sich durch die Übernahme des neuen Aufgabengebietes „Verkehrssicherung und -lenkung“ zum 01.01.2010 insbesondere im Hinblick auf die qualitativen Anforderungen deutlich verändert. So war anlässlich von Veranstaltungen im Stadtgebiet wie auch zur Einrichtung zahlreicher Baustellen aufgrund der Ausweisung neuer Wohngebiete 313 straßenverkehrsrechtliche Anordnungen gem. § 29 Abs. 2 Straßenverkehrsordnung (StVO) zu erteilen. Hinzu kamen dauerhafte straßenrechtlichen Anordnungen, Stellungnahmen zu Anordnungen des Kreises und Anfragen zu Großraum- und Schwertransporten. Darüber hinaus werden Ausnahmegenehmigungen nach § 46 StVO erteilt.

Das Personal wurde in 2010 daher in diesem Aufgabenbereich um 0,50 Stellen aufgestockt. Darüber hinaus erfolgte ergänzend eine Änderung der Aufgabenzuschneide, so dass insgesamt das Stellenvolumen um 0,87 im Vergleich zu 2007 angestiegen ist. Die Fachbereichsleitung wurde in diesem Zusammenhang deutlich stärker in die Aufgabenwahrnehmung der Verkehrssicherung und – lenkung eingebunden.

Trotz der Stellenaufstockung liegt der Deckungsgrad der Personalaufwendungen in 2010 über 100 Prozent:¹⁰

Deckungsgrad Personalaufwendungen Stadt Xanten			
Aufgabe	Erträge 2010	Personalaufwendungen lt. KGSt	Deckungsgrad
Verkehrsangelegenheiten	114.509 ¹¹	112.640	1,02

Demzufolge decken die in 2010 erwirtschafteten Erträge die Aufwendungen für das zur Aufgabenerledigung eingesetzte Personal in vollem Umfang ab. Der interkommunale Vergleich zeigt dabei eine deutlich überdurchschnittliche Positionierung:

Deckungsgrad „Verkehrsangelegenheiten“ im interkommunalen Vergleich 2010 Mittlere kreisangehörige Kommunen bis 30.000 EW			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
0,04	1,66	0,66	1,02

Angesichts des erzielten Deckungsgrades für die Personalaufwendungen haben wir daher auf die Ausweisung des Stellenpotenzials verzichtet.

¹⁰ Dabei lag die Anzahl der ausgestellten Verwarngelder in 2007 bei 6.736, dies entspricht 4.881 Verwarngeldern je Vollzeitstelle. Eine Erhebung, die wir bei großen kreisangehörigen Städten erstmalig durchgeführt haben, ergab einen Mittelwert von 4.006 Verwarngeldern je Vollzeitstelle. Aufgrund der Veränderung bzw. Aufstockung der Personalressourcen sinkt 2010 die Anzahl der Verwarngelder auf 2.237 je Vollzeitstelle.

¹¹ Folgende Einnahmen wurden berücksichtigt: Verwaltungsgebühren für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen: 37.830,18 Euro zzgl. Euro 63.477,25 Verwarn- und Bußgelder, Ausnahmegenehmigungen gem. § 46 StVO i. H. v. 2.191,80 Euro, sowie Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen i. H. v. 11.010 Euro.

Feststellung

Wir stellen positiv fest, dass die erzielten Erträge die Personalaufwendungen im Aufgabenbereich Verkehrsangelegenheiten decken.

Der Fachbereich hat im Rahmen der Übernahme der neuen Aufgaben „Verkehrssicherheit – und lenkung“ bereits ein Berichtswesen geschaffen, das die monatliche Erhebung der Fallzahlen und Gebühreneinnahmen beinhaltet und somit eine Entwicklung wie auch ggf. vorhandene Spitzenzeit erfasst.

Wir gehen davon aus, dass im Hinblick auf die Arbeitsabläufe durch Routine und die Aneignung von Spezialwissen noch eine weitere Optimierung erreicht werden kann.

Die Bildung von Leistungskennzahlen (z. B. Verwarn- und Bußgelder oder Anzahl der straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen je Vollzeitstelle) sollte bei der zukünftigen Personalbedarfsplanung als unterstützender Gesichtspunkt herangezogen werden.

Empfehlung

Nach Etablierung der im Aufgabenbereich Verkehrsangelegenheiten neu wahrzunehmenden Aufgaben sollte die Stadtverwaltung die personelle Besetzung erneut überprüfen.

Bauverwaltung

Quartile der Aufgabengruppe Bauverwaltung 2010						
Kennzahlenbezeichnung	Aufgaben- gruppe	Aufgaben				
	Bauverwaltung Gesamtwert	Räumliche Planung und Stadt- entwick- lung	Bauord- nung	Denk- mal- schutz	Woh- nungs- bauför- derung und versor- gung	Umwelt- , Land- schafts- und Gewäs- ser- schutz
Berücksichtigte Stellen in Xanten absolut	6,40	2,64	2,92	0,30	0,24	0,22
Stellen je 10.000 EW in Xanten		1,23	1,36	0,14	0,11	0,10
Quartil = Stellen je 10.000 EW; Basis: mittlere kreisange- hörige Städte bis 30.000 EW (24 Kom- munen)		0,75	1,35	0,06	0,15	0,18
Differenz zum Quartil: Stellen je 10.000 EW abzgl. Quartil	0,48	0,48	0,01 ¹²	0,08 ¹³		
Stellenpotenzial: Differenz/.10.000* 21.536 EW	1,03					
Rundung des Stellenpo- tenzials und Verteilung auf die jeweiligen Auf- gabengebiete	1,00	1,00				
Monetäres Potenzi- al= Stellenpotenzial * 52.356 Euro (durch- schnittl. Personalauf- wendungen auf Basis KGSt) gerundet	52.000					
Informatorisch:						
Mittelwert je 10.000 Einwohner		1,14	1,66	0,14	0,26	0,29
Quartil 2007 für alle mittlere k. a. Städte (25.000 -60.000 EW)		0,85	1,35	0,07	0,17	0,18
Quartil 2007 für middle- re k. a. Städte bis 40.000 EW (44 Kommunen)		0,83	1,38	0,07	0,17	0,18

¹² Die den Quartil übersteigende Differenz blieb aufgrund der geringfügigen Abweichung außen vor.

¹³ Die den Quartil übersteigende Differenz wurde aufgrund der vergleichsweise hohen Anzahl der zu betreuenden Denkmäler und der damit verbundenen Leistungskennzahl „Denkmäler je Vollzeitstelle“ nicht als Potenzial ausgewiesen.

Insbesondere bei den Aufgaben der Bauverwaltung kann die Feststellung eines Stellenpotenzials darauf zurückzuführen sein, dass Kommunen, die den Quartilswert erreichen oder unterschreiten, vermehrt Leistungen an Dritte (z. B. Stadtplanungsbüro) fremd vergeben und dem zu Folge eine geringere Personalausstattung aufweisen.

So ist das tatsächlich benötigte Personal im engen Zusammenhang mit dem Umfang der Fremdvergaben von planerischen und gutachterlichen Leistungen zu sehen. Die Vergabe der Aufgaben an Dritte zieht stets eine Erhöhung der Sachausgaben im jeweiligen Produkt nach sich. Eine Entscheidung über die Vergabe von Leistungen an Dritte sollte daher unbedingt im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgen, die diesen Aspekt mit berücksichtigt. Hinzu kommt, dass sich jede Kommune eigene Ziele hinsichtlich der Qualität, der Bürgerfreundlichkeit und Effizienz in der Aufgabenwahrnehmung setzt und damit auch unterschiedliche Anforderungen an die optimale Ausstattung mit technischen Fachkräften verbunden sind.

Räumliche Planung und Stadtentwicklung

Die Stadt Xanten setzt in 2010 - auf Basis unseres Aufgabenkataloges zur Räumlichen Planung und Stadtentwicklung 2,14 Stellenanteile für die Aufgabenwahrnehmung ein (insgesamt drei Mitarbeiter mit unterschiedlichen Stellenanteilen). Darüber hinaus wurden 0,50 Stellenanteile der Fachbereichsleitung berücksichtigt. Bezogen auf die Einwohnerzahl ergeben sich 1,23 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner. Im Rahmen des Stellenvergleiches wird damit der Quartil der Vergleichskommunen um 0,48 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner überschritten; dies entspricht gerundet einer Vollzeitstelle bzw. rechnerisch 52.000 Euro.

Fremdvergaben erfolgen im Aufgabengebiet nur in geringem Umfang für die Vergabe von Lärmschutzgutachten, Gutachten zu Altlasten oder Verkehrsgutachten.

Folgende örtliche Besonderheiten sind bei der Aufgabe Räumliche Planung und Stadtentwicklung zu beachten:

- Xanten verfügt über eine stabile Bevölkerungsquote und versteht sich als Mittelzentrum für die Nachbarkommunen.
- Der Aufgabenumfang ist aufgrund der kommunalen Baulandstrategie hoch. So ist im Stadtgebiet eine rege Bauaktivität zu verzeichnen. In 2008 wurden elf, in 2009 17 und in 2010 15 Bauleitplanverfahren abgeschlossen.
- Die Stadt Xanten entwickelt Baugebiete selbst. Städtebauliche Verträge werden in der Regel nur zur Übernahme von Planungskosten durch Dritte, zur Regelung von Ausgleichsmaßnahmen sowie bei Spezialfällen geschlossen.
- Zu den Arbeitsschwerpunkten der Räumlichen Planung und Stadtentwicklung gehört die Erschließung neuer Wohngebiete (Lüttringer Feld und Dombogen als Siedlungsschwerpunkte), die Aufwertung des Stadtkerns (Marktplatz) und die Weiterentwicklung des Archäologischen Parks Xanten. Potenzial besteht bei der Ausweisung neuer Gewerbegebiete.
- Im Aufgabengebiet wird eine zumeist zeitintensive Planungsberatung angeboten. Das Beratungsangebot während durchgängiger Öffnungszeiten bindet zusätzliche Personalressourcen.

Empfehlung

Die Stadtverwaltung sollte unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und der damit verbundenen aktuellen Erfordernisse und gesetzten Verwaltungsziele im Bereich der Räumlichen Planung und Stadtentwicklung die Wirtschaftlichkeit von Fremdvergaben - auf Basis vergleichender Kostenanalysen - in regelmäßigen Abständen überprüfen. Auf Basis dieser Ergebnisse sollte die Stadt Xanten über eine Realisierung des Stellenpotenzials entscheiden.

Zur Entlastung der Mitarbeiter und zur Gewährleistung einer Planungssicherheit bei den Arbeitsabläufen regen wir an, die Öffnungszeiten im Aufgabengebiet von der allgemeinen Öffnungszeit der Stadtverwaltung „abzukoppeln“ und diese im Umfang zu reduzieren. Angestrebt werden sollte eher die Vereinbarung von Terminen, die unabhängig von den allgemeinen Öffnungszeiten vereinbart werden können.

Bauordnung

Das im Aufgabengebiet Bauordnung vorgehaltene Stellenvolumen umfasst 1,36 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner. Die übersteigende Differenz zum Quartilswert ist mit 0,01 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner äußerst gering.

Der Deckungsgrad der Personalaufwendungen zeigte darüber hinaus für 2010 eine Deckung von 107 Prozent auf:

Deckungsgrad Personalaufwendungen Stadt Xanten			
Aufgabe	Erträge 2010	Personalaufwendungen lt. KGSt	Deckungsgrad
Bauordnung	188.188,45 ¹⁴	175.557	1,07

Auch im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Xanten damit deutlich über dem Mittelwert:

¹⁴ Der Betrag umfasst die vereinnahmten Verwaltungsgebühren, Bauaufsichtsgebühren sowie Gebühren für Grundstücksteilungen.

Personalausgabendeckungsgrad „Bauordnung“ im interkommunalen Vergleich 2010 Mittlere kreisangehörige Kommunen bis 30.000 EW			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
0,30	2,14	0,82	1,07

Feststellung

Wir stellen positiv fest, dass der Deckungsgrad bezüglich der Personalaufwendungen in der Bauordnung über 100 Prozent liegt.

Aufgrund der Geringfügigkeit der Überschreitung des Quartils und der personalkostendeckenden Ertragslage sehen wir derzeit im Aufgabengebiet kein Stellenpotenzial.

Denkmalschutz

Die Stadt Xanten ist eine Stadt mit historischem Ortskern mit einer Vielzahl von Denkmälern. Diese örtliche Besonderheit der Stadt Xanten ist in dieser Ausprägung bei den übrigen Vergleichsstädten oftmals nicht vorhanden.

Die Überschreitung des Quartils im Aufgabengebiet Denkmalschutz liegt bei 0,08 Ist-Stellen je 10.000 Einwohner. Dabei betreut ein Mitarbeiter mit 0,30 Stellenanteilen regelmäßig 149 Baudenkmäler und 18 Bodendenkmäler. Dies entspricht einer Betreuung von 556,67 Denkmälern je Vollzeitstelle. Die Erhebung von Vergleichsdaten bei großen kreisangehörigen Städten zeigte auf, dass der Quartil (bezogen auf die Leistungskennzahl) der großen kreisangehörigen Städte bei 253,94 Denkmälern je Vollzeitstelle lag. Dieser Leistungswert wird bei der Stadt Xanten noch deutlich überschritten, so dass wir davon ausgehen, dass eine vollständige Auslastung des Mitarbeiters gegeben ist.

Feststellung

Der Auslastungsgrad des im Denkmalschutz eingesetzten Personals ist vergleichsweise hoch. Ein Stellenpotenzial ist nicht vorhanden.

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung
der Stadt Xanten

Gebäudewirtschaft

*Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen*

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

Inhaltsverzeichnis

Gebäudewirtschaft _____	1
Vorbemerkung _____	1
Managementübersicht _____	5
Handlungsempfehlungen _____	5
Potenziale _____	6
Organisation und Steuerung _____	7
Management- und Steuerungsaufwand der Gebäudewirtschaft _	12
Bewirtschaftung _____	16
Versorgungsmedien _____	16
Reinigung _____	29
Hausmeisterdienste _____	32
KIWI-Bewertung Bewirtschaftung _____	34
Flächenmanagement _____	37
Flächenmanagement Verwaltungsgebäude _____	38
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen _____	41
KIWI-Bewertung Flächenmanagement _____	54

**** Die folgende Zeile bitte nicht löschen! ****

Gebäudewirtschaft

Vorbemerkung

Inhalte, Ziele und Methodik

Unser Ziel ist es, durch Prüfung und Vergleich zu einer zeitgemäßen Gebäudewirtschaft beizutragen, die auf einem ganzheitlichen Ansatz beruht und den Ressourcenverbrauch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet und optimiert. Sie sollte als ein auf Dauer angelegter Organisations- und Optimierungsprozess mit Potenzial verstanden, umgesetzt und entwickelt werden. Die Produktprüfung Gebäudewirtschaft beinhaltet die

- Erfassung, Darstellung und Bewertung der im Rahmen der Gebäudewirtschaft anfallenden Prozesse und der aufbauorganisatorischen Gestaltung in den Kommunen,
- Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabe Gebäudebewirtschaftung in folgenden Bereichen der Bewirtschaftung:
 - Versorgungsmedien,
 - Reinigung,
 - Hausmeisterdienste.
- Ferner betrachten wir im Rahmen des gebäudewirtschaftlichen Flächenmanagements die Flächenverbräuche im Bereich Verwaltungsgebäude und Schulen.

Im Rahmen der Produktprüfung Gebäudewirtschaft bei der Stadt Xanten wurden für ein Verwaltungsgebäude, fünf Grundschulen, eine Hauptschule und ein Gymnasium mit insgesamt rund 40.000 Quadratmetern Bruttogrundfläche (m² BGF) Grunddaten und Kennzahlen ermittelt.

Die Realschule in Xanten wird zusammen mit der Gemeinde Sonsbeck und dem Kreis Wesel in einem Zweckverband geführt. Den „Zweckverband Realschule Xanten“ haben wir Ende 2009 geprüft und auch umfassende Aussagen zur Gebäudewirtschaft gemacht. Der Bericht liegt den Mitgliedskommunen vor.

Die Bildung der Kennzahlen, ihre Analyse und die daraus abgeleiteten Aussagen und Empfehlungen basieren bei der Stadt Xanten auf den folgenden Grundannahmen und ergänzenden Erläuterungen:

Flächen, Daten

Die Aufgaben des Immobilienmanagements in Xanten wurden ab dem 1.1.2007 dem „Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten – DBX“ übertragen, der in 2006 seine Arbeit aufgenommen hat. Wegen der Aufgabenübernahme und der Umstellung der Finanzwirtschaft auf NKF stehen für diese Prüfung valide Daten erst ab 2008 zur Verfügung.

Im Rahmen der Vermögenserfassung für die Umstellung auf NKF wurden sämtliche Flächendaten auf ihre Aktualität hin anhand von Planunterlagen und, falls erforderlich, durch Aufmaße vor Ort geprüft.

Hinsichtlich der Validität der Reinigungsflächen geben wir im Abschnitt „Reinigung“ grundsätzlichen Informationen.

Kennzahlen (hier nur Definition)

Es werden Kennzahlen gebildet, die in den jeweiligen Berichtsschnitten näher erläutert werden. Die Kennzahlen unterteilen sich in:

- Kennzahlen zur Organisation (inwieweit ist eine Aufgabe organisatorisch optimiert),
- Kennzahlen zur Gebäudebewirtschaftung (Leistungswerte und der dazugehörige Aufwand für die oben bereits benannten Bereiche und Gebäudegruppen),
- Kennzahlen zum Flächenmanagement (Flächenverbrauch und seine monetären Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt).

Der interkommunale Vergleich der von uns gebildeten Kennzahlen erfolgt für die Produktprüfung der Gebäudewirtschaft ohne eine differenzierende Clusterung. Die Erhebung und Analyse der Kennzahlen zeigt, dass weder die Einteilung in Größenklassen, noch die Betrachtung nach Betriebsformen oder eine Differenzierung nach den möglichen Rechnungssystemen zielführend ist und Auswirkungen bestimmter Organisationsformen auf Kennzahlenergebnisse nicht bestehen.

Benchmarks und Potenziale

Auf verschiedenen Themenfeldern der Gebäudewirtschaft werden Benchmark bezogene Potenziale ermittelt und aufgeführt. Die von uns festgelegten Benchmarks basieren auf Strukturen und Strukturmerkmalen, die repräsentativ und damit generell „von allen Kommunen“ erreichbar sind.

Als Benchmark definieren wir bei den Versorgungsmedien sowie beim Flächenmanagement der Verwaltungsgebäude repräsentative Leistungs- sowie bei den Reinigungs- und Hausmeisterdiensten Finanzwerte, die im Rahmen einer zielgerichteten kommunalen Vorgehensweise gesteuert erreicht werden können und sich im unteren Bereich der ermittelten Kennzahlen bewegen. Wir verweisen an dieser Stelle auf die Ausführungen im Vorbericht. Beim Flächenmanagement für die Schulen haben wir Zielwerte auf der Grundlage der geltenden Regelungen für die Aufstellung von Raumprogrammen ermittelt, die in dem entsprechenden Kapitel näher dargestellt werden.

Strukturen

Gebäude sind für die kommunale Leistungserstellung eine wesentliche Voraussetzung, die in Zeiten rascher und umfassender Veränderungen zunehmend an Bedeutung gewinnt und nicht mehr als statische Größe betrachtet werden kann.

Neben diesen inhaltlichen und gesetzlichen Veränderungen hat die demografische Entwicklung in den jeweiligen Kommunen erheblichen Einfluss hinsichtlich Art, Inhalt und Umfang der benötigten Dienstleistungen. Dies führt zu einem weiteren Anpassungs- bzw. Veränderungsbedarf bei den Gebäuden und Flächen.

Zugleich haben sie als Ressourcen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Haushalt und wirken sich auf seine Struktur und Finanzierbarkeit aus:

- Gebäude / Flächen binden Kapital in einem erheblich Umfang,
- ihre Abschreibungen und in der Regel auch mit der Finanzierung verbundene Zinsverpflichtungen belasten als Aufwand die Ergebnisrechnung,
- hinzu kommen die Aufwendungen für Unterhaltung und Betrieb der Gebäude / Flächen, die ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf die Ergebnisrechnung haben.

Eine Optimierung des Portfolios vor dem Hintergrund einer effizienten und zielorientierten Aufgabenerfüllung bei gleichzeitiger Minimierung des Ressourceneinsatzes zur Entlastung des Haushalts ist deshalb insbesondere unter strukturellen Gesichtspunkten wesentlich und zum Erhalt einer umfassenden Handlungsfähigkeit unverzichtbar.

Im Kapitel Flächenmanagement setzen wir uns deshalb mit diesen strukturellen Merkmalen näher auseinander.

Managementübersicht

Die Gebäudewirtschaft wird in Xanten durch den „Dienstleistungsbetrieb Xanten – DBX“ gut geführt. Eine ganzheitliche Konzeption für die Immobilienbewirtschaftung, die auch das Verhältnis Eigentümer/Mieter beschreibt, liegt noch nicht vor.

Den Nutzern sollten die ihnen bis heute noch nicht bekannten beeinflussbaren Werte (Energie, Reinigung, etc.) unter Nennung von möglichen Zielwerten bekannt gegeben werden, um durch Veränderung des Nutzerverhaltens Kosten zu senken. Hierbei sollten im Rahmen der Budgetgestaltung Anreize zur Kostensenkung geschaffen werden.

Die regelmäßige Erstellung eines Energieberichts zur Dokumentation und Information ist ein wichtiges Hilfsmittel für die Steuerung der Versorgungsmedien Wärme, Strom und Wasser. Hierin sollten nach und nach auch die möglichen Verbrauchs-Zielwerte genannt werden.

Die Stadt sollte mit Nachdruck Handlungskonzepte entwickeln, die Flächenüberhänge zunächst im Grundschulbereich zu reduzieren.

Wir empfehlen, zu untersuchen, ob eine zukünftige Konzentration auf das Schulzentrum baulich mit vertretbarem Aufwand realisierbar ist. Ein möglicher Ausbau bei gleichzeitiger Aufgabe von Schulstandorten bringt in der Regel immer wirtschaftliche Vorteile.

Handlungsempfehlungen

Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen		
Gebäudewirtschaftliche Leistung	Handlungsempfehlung / Maßnahme	Seite
Organisation und Steuerung	Strategische Ziel- / und Rahmenvorgaben festlegen	10
	Einflussnahme auf das Nutzerverhalten	11
Bewirtschaftung	Erstellung von regelmäßigen Energieberichten mit Zielvorgaben	20 + 36
Flächenmanagement	Entwicklung von Handlungskonzepten zum Abbau von Flächenüberhängen insbesondere bei den Grundschulen	54

Potenziale

Bei der Ermittlung des nachfolgend ausgewiesenen Gesamtpotenzials wurden die bestehenden wechselseitigen Abhängigkeiten bei einer ganzheitlichen Vorgehensweise auf allen benannten Handlungsfeldern berücksichtigt. Sie sind deshalb einerseits in der ausgewiesenen Größenordnung kumulativ zu sehen, können aber andererseits nicht einfach aus den Einzelpotenzialen, die wir in den verschiedenen Kapiteln dieses Berichts ermittelt haben, aufsummiert werden.

Das ergibt sich daraus, dass sich das aufsummierte Potenzial für den Bewirtschaftungsaufwand reduziert, sofern gleichzeitig die ausgewiesenen Flächenpotenziale ganz oder teilweise realisiert werden.

Übersicht Potenzial		
Handlungsfelder	in Euro	in Euro je Einwohner
Bewirtschaftung der Objekte		
Versorgungsmedien	109.000	
Reinigung	11.000	
Hausmeisterdienste	0	
Bewirtschaftung (gesamt)	120.000	5,60
Flächenmanagement		
Verwaltungsgebäude	220.000	10,20
Schulen	440.000	20,50
Flächenmanagement (gesamt)	660.000	30,70
Gesamtpotenzial	780.000	36,30

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung der Gebäudewirtschaft wird komprimiert mithilfe der Kennzahl „Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft“ analysiert. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und mit welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Xanten einer zeitgemäßen kommunalen Gebäudewirtschaft entspricht und inwieweit Handlungsbedarfe abzuleiten sind.

Die Kennzahl beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis ein standardisierter Fragebogen ist. Dabei sind die einzelnen Fragen entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Gebäudewirtschaft mit einem Faktor zwischen eins bis drei gewichtet.

Bei der Analyse werden die jeweiligen Antworten in fünf Kategorien bewertet (Skalierung)¹. Aus dem Produkt von Skalierung und Gewichtung ergibt sich dann der Punktwert.

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft				
	j / n	Punkt- wert	Skalie- rung	Ge- wich- tung
Steuerung und Organisation				
Werden gebäudewirtschaftliche Aufgaben zentral innerhalb einer Organisations-/ Serviceeinheit wahrgenommen?	j	9	3	3
Gibt es strategische Ziel-/Rahmenvorgaben durch die Verwaltungsführung, z. B. Wert- und Substanzerhaltung des Immobilienvermögens, Kostensenkung, Kundenzufriedenheit, Standards, etc.?	j	9	3	3
Wurden hieraus operative Ziele abgeleitet und festgelegt?	j	9	3	3
Werden Kennzahlen zu einzelnen immobilienwirtschaftlichen Kostenblöcken und Leistungsarten erhoben und ausgewertet?	j	8	4	2
Bestehen Kontrakte/Zielvereinbarungen mit den Nutzern?	j	2	2	1
Werden Sonderleistungen der zentralen Gebäudewirtschaft schriftlich durch den Nutzer beauftragt und gesondert abgerechnet?	j	3	3	1
Findet ein regelmäßiger Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen Nutzer und zentraler Gebäudewirtschaft statt?	j	3	3	1

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; teilweise erfüllt = 2; überwiegend erfüllt = 3; vollständig erfüllt = 4

Bestehen für die Nutzer Anreize zur Kostensenkung?	n	0	0	2
Besteht ein zentrales, Datenbank unterstütztes Gebäudeinformationskataster mit dem Ziel einer ganzheitlichen Steuerung des Gebäudebestandes (insbesondere Flächenmanagement)? Im Optimalfall ein Raumbuch?	j	12	4	3
Gibt es zur Identifizierung und Realisierung von Nutzungspotenzialen eine systematische Vorgehensweise (Flächenmanagement, Portfolioanalysen, o.ä.)?	j	6	2	3
Zwischensumme				69 %
Flächenmanagement				
Erfolgt ein kontinuierliches, zukunftsorientiertes, nachhaltiges und ganzheitliches Büroflächenmanagement (mit dem Ziel der Flächenoptimierung)? - Existiert ein entsprechendes (strategisches) Konzept? - Wie wird dieses Konzept umgesetzt? - Wie wird der Erfolg gemessen?	j	6	2	3
Inwieweit werden zur Büroflächenoptimierung auch moderne Arbeitsformen und Arbeitsmittel zielgerichtet eingesetzt (Desksharing, Telearbeit, Jobsharing)?	j	2	2	1
Gibt es ein in die Zukunft gerichtetes Standortkonzept für die kommunalen Schulen, das neben den Inhalten und Zielen des Schulentwicklungsplanes sowie der demografischen Entwicklung auch immobilienwirtschaftliche Strategien sowie die Kostenstruktur und den Instandhaltungs-, Sanierungs- und Modernisierungsbedarf der vorhandenen Objekte berücksichtigt? Wenn ja, wird dieses auch konsequent umgesetzt?	j	6	2	3
Werden die Nebennutzungen der Schulgebäude (VHS, Vereine) räumlich konzentriert?	j	1	1	1
Zwischensumme				47 %
Technisches Gebäudemanagement				
Wird die Instandhaltung (Bau/TGA) systematisch vorausschauend geplant, durchgeführt und dokumentiert?	j	12	4	3
Sind für den technischen Bereich Standards festgelegt?	j	12	4	2
Wird ein objekt- und gewerkebezogenes EDV-gestütztes Baukostencontrolling betrieben?	j	4	2	2
Wird ein zentrales und effektives Energiemanagement betrieben?	j	4	2	2
Werden im Bereich Instandhaltung für wiederkehrende Leistungen Jahres-/Rahmenverträge geschlossen?	j	4	2	1
Zwischensumme				70 %

Infrastrukturelles Gebäudemanagement				
Werden Reinigungsverträge regelmäßig in einem breiten Wettbewerb ausgeschrieben und entsprechen sie einem zeitgemäßen Standard?	j	8	4	2
Wenn Eigenreinigung vorhanden ist, werden regelmäßig Kostenvergleiche zur Fremdreinigung hergestellt? Ist die Eigenreinigung wettbewerbsfähig? Wird ihre Wettbewerbsfähigkeit regelmäßig überprüft und dokumentiert?	j	12	4	3
Sind für die infrastrukturellen Aufgaben Standards festgelegt und dokumentiert?	j	4	2	2
Wurden oder werden bei den Hausmeistern durchgreifende Optimierungen durchgeführt, z. B. sind Ihnen - neben ihrer klassischen Hausmeistertätigkeit - typische gebäudewirtschaftliche Aufgaben übertragen worden (per Dienstanweisung, Verfügung, etc.), hat eine Poolbildung stattgefunden, wurden etwaige Abenddienste optimiert? Gibt es Checklisten?	j	4	2	2
Zwischensumme				78 %
Kaufmännisches Gebäudemanagement				
Sind die Gebäudewerte bekannt (Anschaffungs-/ Wiederbeschaffungszeitwerte)?	j	8	4	2
Wurden zentrale gebäudewirtschaftliche Produkte gebildet und werden diese zentral durch das Gebäudemanagement bewirtschaftet?	j	4	4	1
Gibt es eine immobilienbezogene Kosten- und Leistungsrechnung?	j	6	2	3
Gibt es ein zentrales immobilienpezifisches outputorientiertes Controlling?	j	3	1	3
Werden Leistungen zwischen GM und Nutzer unter Berücksichtigung der Vollkosten verursachungsgerecht verrechnet?	j	8	4	2
Gibt es ein zentrales Vertragsmanagement (Überwachung, Anpassung, Optimierung)?	j	6	3	2
Wird die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen unter Berücksichtigung der gesamten Lebenszykluskosten nachgewiesen und dokumentiert?	j	9	3	3
Zwischensumme				69 %
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert				176
Optimalwert				260
Erfüllungsgrad				68 %

Der Zielwert kann sachgemäß nur bei 100 Prozent liegen. Anhand einer Klassierung stellen wir dar, in welcher Spannbreite sich die Kommunen bewegen.

Klassierungen

Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft			
Ergebnisse in Klassen (in Prozent)			
bis 25	26 – 50	51 – 75	über 75
0	3	13	0

Die Positionierung für die Stadt Xanten zeigt einen leicht überdurchschnittlichen Optimierungsgrad mit noch vorhandenem Optimierungspotenzial.

Organisationsoptimierung – Handlungsfelder

Seit dem 1. Jan. 2007 wird die Aufgabe der Gebäudewirtschaft auf der Grundlage einer Satzung vom „Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten – DBX“ in der Rechtsform einer AöR wahrgenommen.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Gebäudewirtschaft wird in Xanten durch den „Dienstleistungsbetrieb Xanten – DBX“ gut geführt.
- Eine ganzheitliche Konzeption für die Immobilienbewirtschaftung, die auch das Verhältnis Eigentümer/Mieter beschreibt, liegt noch nicht vor.
- Die für die Gebäudebewirtschaftung notwendigen Daten (Flächen, Verbräuche, Ausgaben, Nutzungen, etc.) werden in einem zentralen Gebäudeinformationssystem – (FM-Tools) gebündelt. Über dieses System wird auch die Geschäftsbuchführung abgewickelt.

Handlungsempfehlungen

Die Stadt Xanten sollte zur Weiterentwicklung ihrer Gebäudewirtschaft folgende Aspekte berücksichtigen:

- Da eine optimale Bewirtschaftung des Gebäudevermögens nur unter Beachtung des langfristig benötigten Gebäudeportfolios erfolgen kann, ist auf eine optimale Abstimmung der Planungen zwischen den Fachämtern zu achten. Die Aussagen im Schulentwicklungsplan sollten um monetäre Aspekte erweitert werden.
- Diesbezüglich sollte ein Portfolio- und Flächenmanagement installiert werden, welches die Nutzungsintensität jedes Gebäudes erfasst (Haupt- und Nebennutzungen), die Gesamtkostenbetrachtung eines jeden Gebäudes umgerechnet auf eine Flächeneinheit ermöglicht und weitere Komponenten wie Substanz, Lage und „weiche Faktoren“ berücksichtigt, um hieraus federführend Entwicklungsmöglichkeiten von Flächen (Nutzung, Verkauf, kostendeckende Vermietung) zu analysieren und strategische Entscheidungen vorzubereiten.
- Den Nutzern sollten die ihnen bis heute noch nicht bekannten beeinflussbaren Werte (Energie, Reinigung, etc.) unter Nennung von möglichen Zielwerten bekannt gegeben werden, um durch Veränderung des Nutzerverhaltens Kosten zu senken. Hierbei sollten im Rahmen der Budgetgestaltung Anreize zur Kostensenkung geschaffen werden.

Energiemanagement, infrastrukturelles Gebäudemanagement und Flächenmanagement

Das Energiemanagement wird von uns in dem Kapitel „Versorgungsmedien“ weiter unten in diesem Bericht näher betrachtet und analysiert.

Das gilt für das infrastrukturelle Gebäudemanagement mit den Schwerpunkten Reinigung und Hausmeisterdienste sowie das Flächenmanagement für die Verwaltungsgebäude sowie die Schulen mit den Turnhallen entsprechend.

Management- und Steuerungsaufwand der Gebäudewirtschaft

Ziel ist es, den Management- und Steuerungsaufwand für eine kommunale Gebäudewirtschaft zu ermitteln, um durch Analyse und Vergleich qualitative und quantitative Aussagen zum örtlichen Aufwand für die Realisierung der Gebäudewirtschaft treffen und ggf. weitergehende Bedarfe oder Optimierungspotenziale aufzeigen zu können. Dabei unterscheiden wir nicht zwischen den verschiedenen möglichen organisatorischen und/oder rechtlichen Ausgestaltungen der Gebäudewirtschaft in den einzelnen Kommunen.

Einbezogen werden dazu die folgenden Bereiche bzw. Funktionen:

- **kaufmännisches Gebäudemanagement (KGM)** mit Objektbuchhaltung, Finanzmanagement (soweit Gebäude spezifisch, ohne Finanz- und Lohnbuchhaltung, etc.), Kostenrechnung/ Controlling, Verwaltung des bebauten und unbebauten Grundbesitzes),
- **Infrastrukturelles Gebäudemanagement (IGM)** mit Steuerung der Reinigungs- und Hausmeisterdienste, Flächen- und Leerstandsmanagement,
- **Technisches Gebäudemanagement (TGM)** mit Bauunterhaltung/ Sanierung, Betriebsführung Technik, Energiemanagement, Neubau, Umbau, Erweiterung, sowie
- **Leitungsfunktionen und allgemeinen Overhead** mit Betriebs-, Fachbereichs- oder Amtsleitung, zugeordneten Stäben und Unterstützungsbereichen, Dokumentation, IT-Tools, Front Office, etc. (soweit eindeutig zuzuordnen).

Die Vergleichbarkeit wird über diese Festlegungen hinaus über einen einheitlichen Tätigkeitskatalog, der die einzubeziehenden Bereiche und Funktionen bzw. Prozesse näher definiert und abgrenzt, hergestellt. Dieser Tätigkeitskatalog bezieht sich auf die relevanten Kernaufgaben einer Gebäudewirtschaft.

Kennzahlen

Für die Bildung von Kennzahlen ermitteln wir den „eigenen“ Personal- und Sachaufwand der Kommune sowie den Aufwand für die Beauftragung Dritter, soweit er als "Ersatz" für eigenes Personal zu qualifizieren ist und setzen ihn in Relation zur bewirtschafteten Gesamt-BGF.

- Managementaufwand kaufmännisches Gebäudemanagement (KGM) in Euro je m² BGF,
- Managementaufwand infrastrukturelles Gebäudemanagement (IGM) in Euro je m² BGF,
- Managementaufwand technisches Gebäudemanagement (TGM) in Euro je m² BGF,
- Managementaufwand Gebäudewirtschaft gesamt in Euro je m² BGF.

Die so gebildeten Kennzahlen sagen aus, welcher Management- und Steuerungsaufwand im jeweiligen Bereich „für die Bewirtschaftung eines m² BGF“ entstanden ist.

Interkommunaler Vergleich

Managementaufwand Gebäudewirtschaft				
Bereiche / Funktionen	Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
KGM	0,47	2,59	1,32	0,80
IGM	0,13	2,30	0,70	0,51
TGM	2,41	8,97	4,98	3,06

Aufwand „Leitung und allg. Overhead“ wurde auf die Bereiche/Funktionen aufgeteilt

In allen drei Bereichen liegt der Aufwand in der Stadt Xanten deutlich unterdurchschnittlich mit tlw. Tendenz eher zum Minimalwertniveau.

Ist-Analyse der örtlichen Situation (Stärken / Schwächen)

Die Stadt Xanten hat die Aufgabe des zentralen Gebäudemanagements umfassend im „Dienstleistungsbetrieb der Stadt Xanten – DBX“ zusammengefasst. Die gute, straffe und „schlanke“ Organisationsstruktur zeigt im interkommunalen Vergleich, dass sich die Stadt Xanten in allen Funktionsbereichen deutlich unterhalb des Mittelwertes positioniert.

Kaufmännisches Gebäudemanagement

Es sind alle wesentlichen Funktionen eines kaufmännischen Gebäudemanagements vorhanden. Ein ständiges Controlling wird sukzessive aufgebaut.

Infrastrukturelles Gebäudemanagement

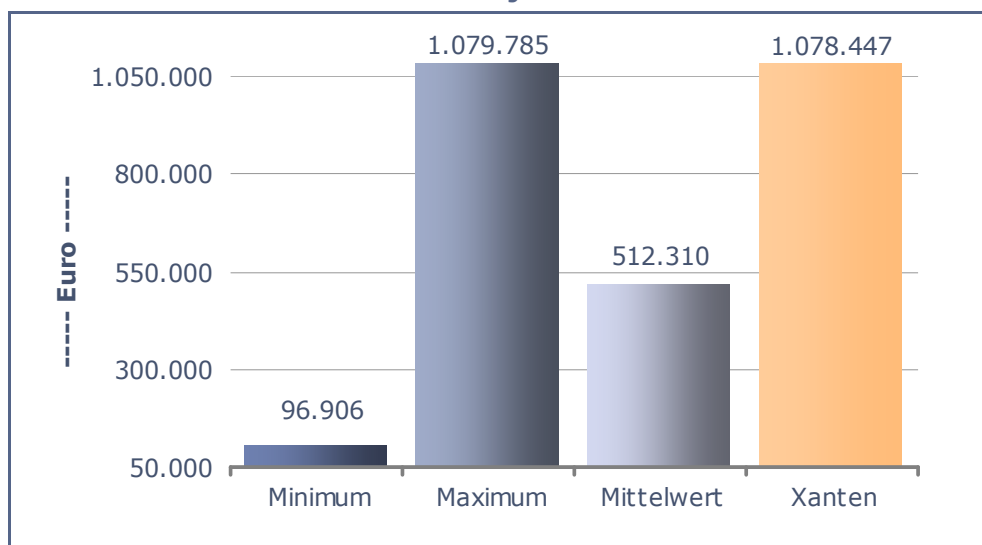
Ein Flächen- bzw. Portfoliomanagement im Sinne einer vorausschauenden und ganzheitlichen Vorgehensweise wurde bisher erst ansatzweise implementiert und wird größtenteils noch von den Amtsleitungen wahrgenommen. Zukünftig sehen wir hier einen stärkeren Abstimmungsbedarf mit den Nutzern.

Positiv beurteilen wir im Bereich der Reinigung die Kooperation mit einem Reinigungsunternehmen.

Technisches Gebäudemanagement

Die Stadt Xanten nutzt spezielle Förderprogramme, um ihren Gebäudebestand insbesondere energetisch zu sanieren. Die gegenwärtig hohe Aufwandshöhe wird mit dem vorhandenen Personal erledigt. Folglich stellen wir in Xanten einen nahe am Maximum liegenden Aufwand je vollzeitverrechneter Stelle fest:

Ordentlicher Aufwand in Euro je vollzeitverrechneter Stelle

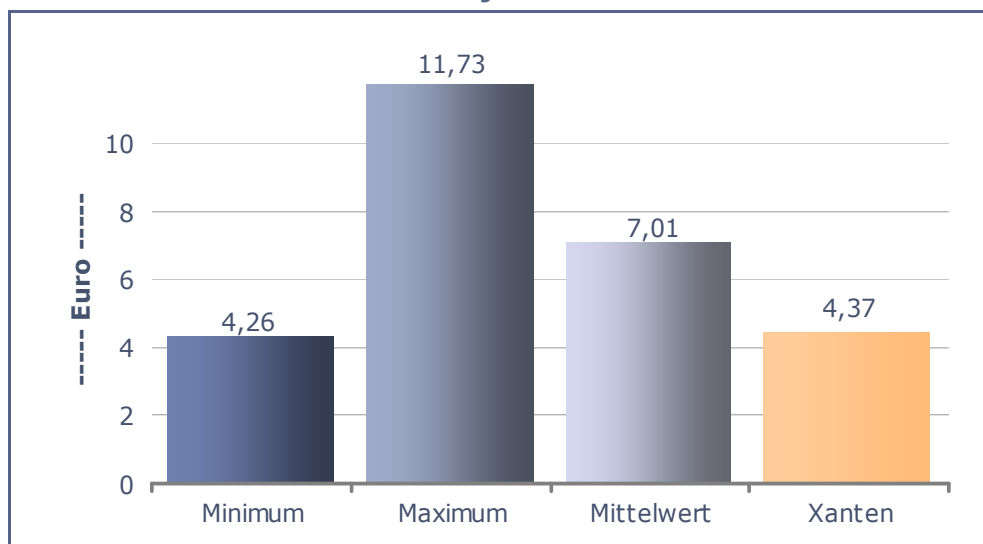


Dies bedeutet, dass in der Gebäudebewirtschaftung der Stadt Xanten mit einer eher geringen Personalstärke interkommunal ein sehr hoher Aufwand z. B. in der Gebäudesanierung „umgesetzt“ wird, was positiv auf die überdurchschnittliche quantitative Leistung des eingesetzten Personals schließen lässt.

Interkommunaler Gesamtvergleich

Als Folge der obigen Einzelkennzahlen stellt sich die Gesamtsituation für die Stadt Xanten wie folgt dar:

**Managementaufwand Gebäudewirtschaft gesamt
in Euro je m² BGF**



Die Stadt Xanten befindet sich im interkommunalen Vergleich erkennbar unter dem Mittelwert, nahezu auf Niveau des Minimalwertes. Insgesamt ist festzustellen, dass die DBX auf allen relevanten Handlungsfeldern agiert und deutliche Optimierungserfolge realisiert hat. Einige noch vorhandene Optimierungsmöglichkeiten haben wir in den Abschnitten „Optimierte Gebäudewirtschaft“ und „Energiemanagement“ näher beschrieben.

Feststellung

Dank der straffen Organisationsstruktur und der schlanken Personalbemessung haben wir einen äußerst geringen Managementaufwand festgestellt. Dennoch werden alle wichtigen Handlungsfelder besetzt.

Bewirtschaftung

Versorgungsmedien

Das Energiemanagement stellt einen wesentlichen Teil eines umfassenden ganzheitlichen Gebäudemanagements dar.

Der im Folgenden ermittelte Erfüllungsgrad zeigt auf, in welchem Umfang und in welcher Ausprägung die aktuelle Situation bei der Stadt Xanten einem zeitgemäßen Energiemanagement entspricht.

Die Kennzahl beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis und Bewertung den Ausführungen zum „Erfüllungsgrad Gebäudewirtschaft“ entspricht.

Erfüllungsgrad Energiemanagement				
	j / n	Punkt- wert	Skalie- rung	Ge- wich- tung
Steuerung und Organisation				
Gibt es ein zentrales Energiemanagement? D.h. sind alle Informationen und Kompetenzen zum Thema Energie an einer Stelle gebündelt und organisatorisch zusammengeführt?	j	12	4	3
Bestehen strategische Zielvorgaben seitens der Verwaltungsführung und Politik für das Energiemanagement / die Energiebewirtschaftung?	j	6	2	3
Bestehen für das Energiemanagement konkrete messbare/quantifizierbare Ziele?	n	0	0	2
Sind der Energie bewirtschaftenden Stelle alle wichtigen verbrauchsbeeinflussenden Faktoren bekannt?	j	4	2	2
Sind die Stammdaten der bewirtschafteten Gebäude zentral erfasst und werden sie zeitnah fortgeschrieben?	j	4	4	1
Werden die Energieverbräuche und –kosten periodengerecht und unterjährig systematisch erfasst, überwacht und ausgewertet?	j	9	3	3
Werden flächen- und objektbezogene Energiekennwerte als Basis zur Grobeinordnung von Gebäuden gebildet?	n	0	0	3
Werden zur Bildung von Energiekennwerten einheitliche Bezugsflächen verwendet und fortgeschrieben (insbesondere Flächenzu- und –abgänge)?	j	8	4	2
Werden die ermittelten Wärmeverbräuche auf der Basis der einschlägigen VDI-Vorschriften witterungsbereinigt?	n	0	0	2
Wird das Energiecontrolling EDV-gestützt durchgeführt?	j	6	3	2

Finden in regelmäßigen Abständen Erfahrungsaustausche auf interkommunaler Ebene statt?	n	0	0	1
Bestehen konkrete Überlegungen zur gemeinsamen interkommunalen Aufgabenwahrnehmung im Bereich des Energiemanagements?	n	0	0	1
Zwischensumme			43 %	
Optimierung der Betriebstechnik				
Wird die Regelungstechnik hinsichtlich Nutzungszeiten und Temperaturen in den einzelnen Gebäuden optimal ausgenutzt?	j	6	3	2
Erfolgen Belegungs- und Nutzungsoptimierungen unter dem Aspekt der Energieeffizienz und ist dies als dauerhafter Prozess angelegt?	n	0	0	2
Werden die Wartungs- und Inspektionsintervalle gebäudetechnischer Anlagen regelmäßig überprüft und ggf. angepasst?	j	4	4	1
Sind die Möglichkeiten und die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Gebäudeleittechnik grundsätzlich geprüft und bewertet worden?	n	0	0	1
Zwischensumme			42 %	
Modernisierung/Sanierung/Neubau				
Gibt es dokumentierte Energiestandards für Neubau-, Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen?	n	8	4	2
Werden in regelmäßigen Abständen und auf der Basis des Energiecontrollings Gebäudeanalysen und -begehungen durchgeführt?	j	4	4	2
Wird eine mehrjährige Prioritätenliste auf der Basis der Grob- und Feinanalysen der Gebäude geführt und jährlich fortgeschrieben?	j	8	4	2
Werden zur Entscheidungsfindung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Einbeziehung von Folgekosten vorgenommen?	j	4	4	1
Zwischensumme			100 %	
Vertragsmanagement/Tarifsystem				
Werden Energielieferverträge und -tarife in regelmäßigen Abständen überprüft und ggf. angepasst?	n	0	0	2
Besteht eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Energiebeschaffung?	n	0	0	1
Wird bei Vertragsneugestaltungen neben der konventionellen Strategie auch die Variante Contracting geprüft?	j	8	4	2
Erfolgt eine aktive und stets aktuelle Auseinandersetzung mit den öffentlichen Förderprogrammen zur (Teil-) Finanzierung von energetischen Maßnahmen?	j	4	4	1
Zwischensumme			50 %	

Öffentlichkeitsarbeit				
Erfolgt eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit?	j	4	4	1
Gibt es einen jährlichen Energiebericht und entspricht er einem zeitgemäßen Standard?	n	0	0	2
Zwischensumme			33 %	
Nutzer/Motivation				
Werden die Nutzer durch zielgerichtete und laufende Informationen für das Thema Energie sensibilisiert und/oder durch Anreizmodelle in die Verantwortung genommen?	n	0	0	2
Sind die Hausmeister in die betriebstechnischen Anlagen umfassend eingewiesen und erfolgen in regelmäßigen Abständen fachliche Unterweisungen?	j	4	2	2
Sind in den Dienstanweisungen für die Hausmeister auch spezifische Regelungen zum Energiemanagement enthalten oder gibt es sogar eine DA „Energie“? Gibt es im Bereich der Gebäudetechnik Wartungslisten und/oder Checklisten für die Hausmeister mit entsprechenden Dokumentationspflichten?	n	0	0	1
Zwischensumme			20 %	
Gesamtergebnis				
Ermittelter Wert			101	
Optimalwert			208	
Erfüllungsgrad			49 %	

Die folgende Klassierung gibt einen Überblick über den Organisationsstand im interkommunalen Vergleich.

Klassierungen

Erfüllungsgrad Energiemanagement			
Ergebnisse in Klassen (in Prozent)			
bis 25	26 – 50	51 – 75	über 75
0	1	13	1

Der in Xanten doch noch recht unterdurchschnittliche Optimierungsgrad lässt beim Energiemanagement noch einige Handlungsmöglichkeiten zur Optimierung der Aufgabenwahrnehmung erkennen.

Die vorstehende Nutzwertanalyse zeigt einen optimalen Wert für die Modernisierung und Sanierung. 2005 wurde eine Ingenieurgesellschaft beauftragt, ein Gebäudekataster zu erstellen und eine Energieberatung

vorzunehmen. Es wurden Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 390.000 Euro vorgeschlagen, denen eine jährliche Einsparung im Energiekostenbereich von 100.000 Euro gegenübersteht. Ab 2007 wurden Energieeinsparungsmaßnahmen in Höhe von 280.000 Euro durchgeführt, die vom „Dienstleistungsbetrieb – DBX“ vorfinanziert wurden. Im Bereich der Wärmeenergie wurden mit Mitteln aus dem „Konjunkturpaket 2“ umfangreiche Sanierungsmaßnahmen durchgeführt.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Für die Erfassung der Verbräuche und der Aufwendungen wird das Softwareprogramm „FM-Tools“ genutzt. Die Verbrauchsdaten werden, soweit sie noch nicht automatisch eingelesen werden, unterjährig durch die Hausmeister erfasst.
- Die gebäudescharfe Auswertung der Verbrauchswerte ist wegen fehlender Zwischenzähler noch ungenau (z.B. Schulgebäude und Turnhallen).
- Es wird noch kein jährlicher Energiebericht gefertigt. Dieser könnte eine Grundlage für strategische Zielvorgaben seitens der Verwaltungsführung und Politik sein. Ziele werden heute noch nicht vorgegeben, bzw. vereinbart. Es gibt lediglich eine Dienst-anweisung zu Raumtemperaturen.
- Strategische Zielvorgaben z. B. in Form von Verbrauchszielen wurden bisher nur ansatzweise definiert.
- Die jeweiligen Nutzer der Objekte erhalten noch keine Informationen zum Thema Energie und können somit noch nicht in die Verantwortung genommen werden.

Insgesamt wird erkennbar, dass seitens des „Dienstleistungsbetriebes Stadt Xanten – DBX“ eine gute Datentransparenz vorhanden ist, die aber seitens der Verwaltungsführung noch nicht für eine strategische Steuerung genutzt wird.

Handlungsempfehlungen

Grundsätzlich ist festzustellen, dass in Xanten zurzeit eine gute Energiebewirtschaftung mit einem funktionierenden Energiemanagement stattfindet. Wesentliche Erfolgsfaktoren für eine effiziente und zukunftsgerichtete Aufgabenerfüllung sind in diesem Bereich bereits erfüllt. Allerdings erkennen wir bei der Öffentlichkeitsarbeit und im Aufgabenfeld „Nutzer / Motivation“ Handlungspotenzial.

Im Rahmen der von uns angestellten, mehr übergreifenden Betrachtung sehen wir folgende Ansatzpunkte, das gut aufgestellte Energiemanagement für die alle Liegenschaften optimaler zu nutzen:

- Die Schulhausmeister sollten in das Energiemanagement der Stadt Xanten eingebunden werden. Durch eine kontinuierliche Sensibilisierung und Weiterqualifikation in diesem Bereich, sowie Kontrolle und Vergleich der Verbräuche können Reaktionszeiten verbessert werden und es ist sichergestellt, dass die Nutzer zu einem sparsamen Energieverbrauch angehalten werden.
- Der „Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten – DBX“ sollte zur Dokumentation gegenüber der Verwaltung und dem Rat einen Energiebericht als Informations- und Kontrollinstrument erstellen. Dieser enthält idealerweise neben einem relativ knappen, anschaulichen und auch für technische Laien verständlichen Teil einen ausführlicheren Anhang mit Gebäudelisten, technischen Daten und detaillierten Verbrauchsübersichten. Der Energiebericht erfüllt die Aufgaben:
 - Darstellung der Entwicklung von Verbrauch und Kosten,
 - Benchmarking mittels Energiekennwerten und Priorisierung,
 - Kontrolle der Entwicklung,
 - Darstellung der Investitionen und Planungen,
 - Instrument zum Erfahrungsaustausch sowie zur Motivation der Nutzer.

Gerade die Ausgaben für Energie stellen Kosten dar, auf die nur indirekt über die Steuerung der Verbräuche Einfluss genommen werden kann (z.B. durch Aufgabe unwirtschaftlicher Gebäude oder umfangreiche Sanierungen).

Die Erkenntnisse über die Energieverbräuche der kommunalen Gebäude, die ein solcher Energiebericht dokumentieren kann, sollten zur Grundlage von Entscheidungen in einem Portfoliomanagement der Stadt Xanten gemacht werden.

Wärmeenergie

Kennzahlen

- Verbrauch Wärme in kWh (witterungsbereinigt) je m² BGF
- Aufwand Wärme in Euro je m² BGF
- Aufwand Wärme in Euro je kWh (Mengenpreis)

Die Kennzahlen zeigen an, welcher Verbrauch und welcher Aufwand bezogen auf die BGF sowie die Basismenge kWh jährlich für das Versorgungsmedium Wärme anfallen.

Ein wesentlicher Faktor, der den Verbrauch von Wärmeenergie beeinflusst, ist die Witterung. Dieser Faktor ist durch die Kommune nicht beeinflussbar. Um die Verbräuche sowohl im intrakommunalen Verlauf als auch interkommunal vergleichen zu können, führen wir eine Witterungsbereinigung auf der Basis der VDI-Richtlinie 3807 (Fassung Weißdruck März 2007) durch, die wir auf den langjährigen Mittelwert von Würzburg beziehen. Hierfür greifen wir auf die vom Deutschen Wetterdienst für die jeweilige Kommune veröffentlichten „Klimafaktoren für den Energiepass“ zurück.

Intrakommunale Entwicklung

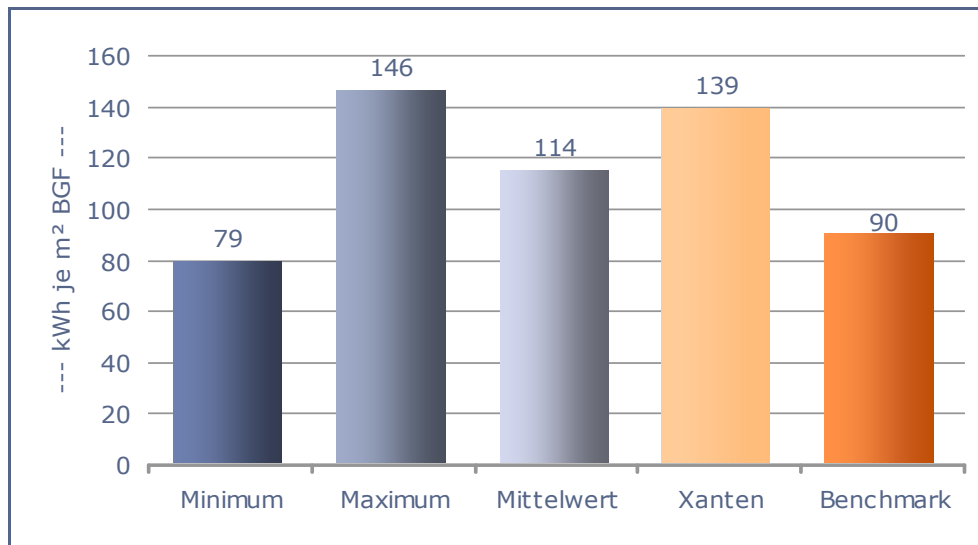
Wärmeenergie – Verbrauch und Aufwand		
	2008	2009
Verbrauch in kWh je m ² BGF witterungsbereinigt	138,97	152,31
Aufwand in Euro je m ² BGF	7,58	8,35
Aufwand in Euro je kWh	6,60	6,64

Da uns für diese Prüfung nur Daten der Jahre 2008 und 2009 zur Verfügung stehen, können keine Aussagen zur intrakommunalen Entwicklung gemacht werden.

Im Rahmen der Konjunkturförderprogramme wurden umfangreiche energetische Maßnahmen durchgeführt. Bereits für das Jahr 2010 rechnet die Stadt mit einem sehr deutlichen Verbrauchsrückgang.

Interkommunaler Vergleich

Wärmeenergie – Verbrauch in kWh je m² BGF 2008



Klassierungen

Wärmeenergie – Verbrauch in kWh je m ² BGF				
Ergebnisse in Klassen				
bis 100	über 100 – 120	über 120 – 140	über 140 – 160	über 160
4	10	4	3	0

Derzeit positioniert sich die Stadt Xanten noch sehr deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Die durchgeführten Sanierungsmaßnahmen lassen zukünftig geringere Verbrauchswerte erwarten.

Wärme – Aufwand in Euro je kWh (Mengenpreis)				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
2008	5,52	10,82	7,04	6,60
2009	5,20	8,01	6,53	6,64

Der Anstieg des Mengenpreises in Xanten spiegelt die Marktentwicklung wider.

Stromenergie

Kennzahlen

- Verbrauch Strom in kWh je m² BGF
- Aufwand Strom in Euro je m² BGF
- Aufwand Strom in Euro je kWh (Mengenpreis)

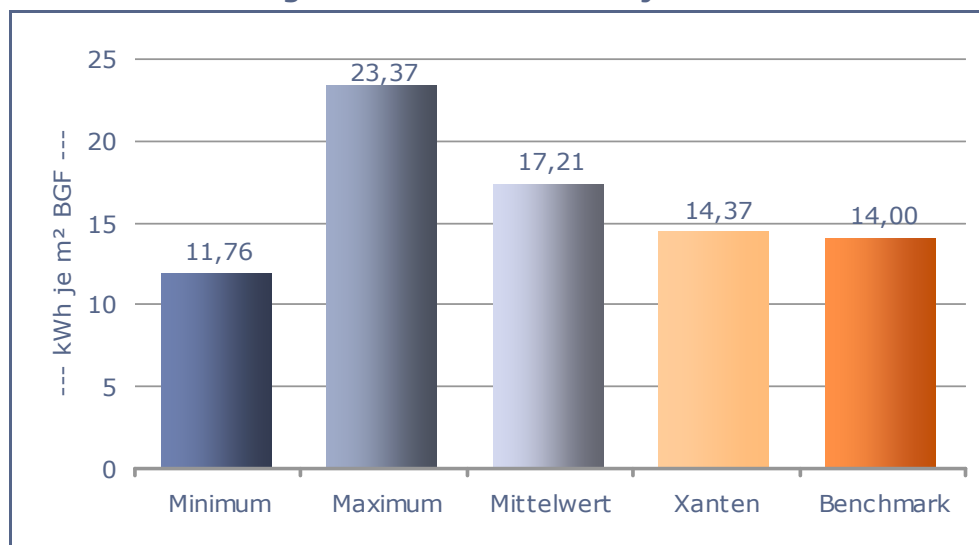
Die Kennzahlen zeigen an, welcher Verbrauch und welcher Aufwand bezogen auf die BGF sowie die Basismenge je kWh jährlich für das Versorgungsmedium Strom anfallen.

Intrakommunale Entwicklung

Stromenergie – Verbrauch und Aufwand		
	2008	2009
Verbrauch in kWh je m ² BGF	14,37	13,20
Aufwand in Euro je m ² BGF	2,68	2,50
Aufwand in Euro je kWh	18,63	18,91

Interkommunaler Vergleich

Stromenergie – Verbrauch in kWh je m² BGF 2008



Klassierungen

Stromenergie – Verbrauch in kWh je m ² BGF				
Ergebnisse in Klassen				
bis 15	über 15 - 16	über 16 - 17	über 17 - 18	über 18
4	5	7	2	3

Mit 14,37 kWh positioniert sich die Stadt Xanten nahe dem Benchmark und bestätigt damit den Erfolg der durchgeführten Sanierungsmaßnahmen. In 2009 konnte dieser bereits geringe Verbrauch noch weiter auf 13,20 kWh je m² BGF gesenkt werden, was dann deutlich unseren Benchmarkwert auf Basis des Jahres 2008 unterschreitet.

Strom – Aufwand in Cent je kWh (Mengenpreis)				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
2008	15,47	19,67	17,44	18,63
2009	17,27	18,91	17,80	18,91

Klassierung Strom – Aufwand in Cent je kWh (Mengenpreis)				
Ergebnisse in Klassen				
bis 16	über 16 - 17	über 17 - 18	über 18 - 19	über 19
2	3	13	3	1

Der Mengenpreis bildet interkommunal für 2009 das Maximum. Dies dürfte in erster Linie an den offensichtlich ungünstigen Bezugskonditionen für die Stadt Xanten liegen und begründet die Dringlichkeit, die Stromlieferverträge öffentlich auszuschreiben, um hier im Wettbewerb wirtschaftlichere Ergebnisse erzielen zu können.

Empfehlung

Wir empfehlen, die Stromlieferverträge zeitnah öffentlich auszuschreiben.

Wasser/Abwasser

Kennzahlen

- Verbrauch Wasser in Liter je m² BGF
- Aufwand Wasser / Abwasser (Schmutzwasser ohne Niederschlagswasser) in Euro je m² BGF

Die Kennzahlen zeigen an, welcher Verbrauch und welcher Aufwand bezogen auf die BGF jährlich für das Versorgungsmedium Wasser / Abwasser anfallen.

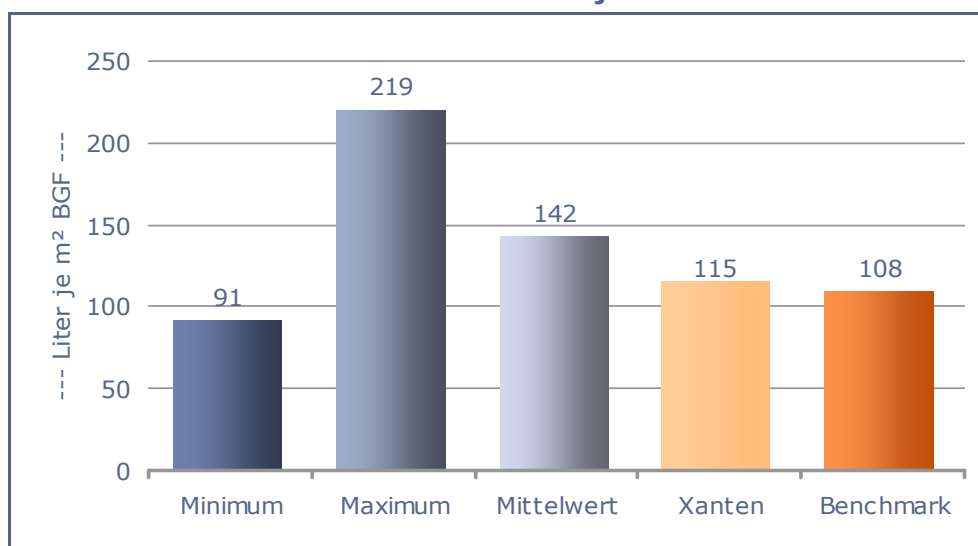
Intrakommunale Entwicklung

Wasser – Verbrauch sowie Wasser / Abwasser - Aufwand				
	2006	2007	2008	2009
Verbrauch in Liter je m ² BGF	k.A.	k.A.	116	106
Aufwand in Euro je m ² BGF	k.A.	k.A.	0,63	0,65

Bei unserer gebäudescharfen Analyse stellten wir bei den Turnhallen einen ungewöhnlich hohen Wasserverbrauch fest. Die Daten haben wir dem Dienstleistungsbetrieb zur weiteren Analyse übergeben.

Interkommunaler Vergleich

Wasser – Verbrauch in Liter je m² BGF 2008



Klassierungen

Wasser – Verbrauch in Liter je m ² BGF				
Ergebnisse in Klassen				
bis 110	über 110 - 130	über 130 - 150	über 150 - 170	über 170
1	6	8	4	2

Interkommunaler Vergleich – Gesamtüberblick

Versorgungsmedien – Verbrauch / Aufwand im interkommunalen Vergleich					
	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	Xanten	Bench- mark
Verbrauch Wärme in kWh je m ² BGF (bereinigt)	79	146	114	139	90,00
Aufwand Wärme je m ² BGF in Euro	5,05	8,91	7,07	7,58	---
Verbrauch Strom in kWh je m ² BGF	11,76	23,37	17,21	14,37	14,00
Aufwand Strom je m ² BGF in Euro	2,11	4,13	3,03	2,68	---
Verbrauch Wasser in Liter je m ² BGF	91	219	142	115	108
Aufwand Wasser / Abwasser je m ² BGF in Euro	0,30	1,18	0,63	0,63	---

Potenzialberechnung

Die Ausweisung des Potenzials erfolgt an dieser Stelle mit Bezug auf den ermittelten Verbrauch sowie den entsprechenden Aufwand je m² BGF.

Potenzial Versorgungsmedien		
Versorgungsmedium Wärme		
Verbrauch in kWh je m ² BGF	138,97	V
Benchmark	90,00	B
Potenzial in Prozent	35,24	$PV = (V-B)*100/V$
Aufwand je m ² BGF in Euro	7,58	A
Potenzial je m ² BGF in Euro	2,67	$PA = A*PV/100$
Betrachtete Fläche in m ² BGF	39.226	F1
Potenzial Wärme in Euro (gerundet)	105.000	F1*PA
Versorgungsmedium Strom		
Verbrauch in kWh je m ² BGF	14,37	
Benchmark	14,00	B
Potenzial in Prozent	2,61	$PV = (V-B)*100/V$
Aufwand je m ² BGF in Euro	2,68	A
Potenzial je m ² BGF in Euro	0,07	$PA = A*PV/100$
Betrachtete Fläche in m ² BGF	39.226	F2
Potenzial Strom in Euro (gerundet)	3.000	F2*PA
Versorgungsmedium Wasser		
Verbrauch in Liter je m ² BGF	115	V
Benchmark	108	B
Potenzial in Prozent	5,71	$PV = (V-B)*100/V$
Aufwand je m ² BGF in Euro	0,63	A
Potenzial je m ² BGF in Euro	0,04	$PA = A*PV/100$
Betrachtete Fläche in m ² BGF	39.226	F3
Potenzial Wasser in Euro (gerundet)	1.000	F3*PA
Gesamtpotenzial in Euro	109.000	G
Bruttogrundfläche (gemittelt)	39.226	$F = (F1+F2+F3)/3$
Gesamtpotenzial in Euro je BGF	2,78	G/F
Einwohner	21.531	EW
Gesamtpotenzial in Euro je Einwohner	5,06	G/EW

Handlungsempfehlungen

- Zur Reduzierung der Verbräuche empfehlen wir, zum einen die Nutzer zu sensibilisieren bzw. Anreizsysteme einzuführen und zum anderen die außerschulischen Nutzungen noch weiter zeitlich und räumlich auf Schwerpunktstandorte zu konzentrieren. Hierbei sind auch die sportartspeziellen Anforderungen (z.B. Lichtstärken) zu berücksichtigen.
- In einem ersten Schritt sollte Kostentransparenz optimiert werden, da die Neben- und Abendnutzungen durchaus einen erheblichen Einfluss auf die Verbrauchswerte haben. Durch die Ermittlung und Darstellung der verursachten Bewirtschaftungsausgaben kann beim Nutzer das Kostenbewusstsein gestärkt und somit können eventuell Einsparungen erzielt werden.
- Erstellung eines Energieberichts zur Dokumentation und Information. Hierin sollten nach und nach auch die möglichen Verbrauchs-Zielwerte genannt werden.
- Der hohe Strom-Mengenpreis zeigt die Notwendigkeit, die Stromlieferverträge neu auszuschreiben.

Zu weiteren Aspekten der Organisation und Steuerung der Versorgungsmedien verweisen wir auf unsere Ausführungen im Kapitel „Erfüllungsgrad Energiemanagement“.

Reinigung

Die Reinigung sämtlicher Liegenschaften der Stadt Xanten obliegt dem „Dienstleistungsbetrieb Xanten – DBX“. Entsprechend unserer Prüfungssystematik beurteilen wir die Leistungserbringung städtischer Gesellschaften als Fremdreinigung.

Bis Ende 2006 wurde die Gebäudereinigung unter der Regie des „Fachbereiches Service“ von einem Reinigungsunternehmen wahrgenommen. Die Aufgabe ist 2007 auf den „Dienstleistungsbetrieb – DBX“ übertragen worden. Ab 2008 wurden die Reinigungskräfte der Reinigungsfirma vom „Dienstleistungsbetrieb – DBX“ übernommen. Der Reinigungsfirma obliegen weiterhin die Personalverwaltung und der Personaleinsatz, Schulung, Organisation, Überwachung und Durchführung des operativen Geschäfts. Hierfür erhält die Reinigungsfirma eine Vergütung.

Über das Zustandekommen der Reinigungsflächenaufmaße konnten uns keine konkreten Angaben gemacht werden, zumal der Zeitpunkt der Erhebung bereits sehr weit zurück liegt.

Bei den uns genannten Flächendaten sind uns bei der Einzelbetrachtung zum Teil erhebliche Unterschiede bei den Reinigungsflächen im Verhältnis zu den Bruttogrundflächen aufgefallen. Wir unterstellen, dass die uns von der Stadt genannten BGF-Flächen korrekt sind. Diese basieren auf einer Erfassung im Rahmen der Umstellung auf NKF und fließen in die Bewertungen für die Eröffnungsbilanz ein. Entsprechend den einschlägigen Grundlagen und Normen (DIN, KGSt, GPA u.a.) sind die Reinigungsflächen um den Faktor 1,28 - 1,33 geringer als die Bruttogrundflächen.

Nachfolgende Objekte fallen bezogen auf das Erhebungsjahr 2008 durch einen niedrigen Faktor insbesondere auf:

GS Lüttingen	Faktor 1,13
GS Marienbaum	Faktor 1,04
Gymnasium	Faktor 1,10

Für das Rathaus konnten keine belastbaren Flächenangaben gemacht werden. Hier haben wir auf der Grundlage der BGF eine fiktive Reinigungsfläche von 5.604,56 qm (Faktor 1,28) zugrunde gelegt.

Der „Dienstleistungsbetrieb Stadt Xanten – DBX“ hat bereits begonnen, die Reinigungsflächen neu aufzumessen und die Daten in das Gebäudeinformationssystem einzupflegen. Es ist davon auszugehen, dass bis Ende 2011 sämtliche Gebäude aufgemessen sind.

Im Folgenden werden die Aufwendungen für die Gesamtreinigung betrachtet, interkommunal verglichen und analysiert.

Fremdreinigung (Dienstleistungsbetrieb – DBX)

Kennzahl – Aufwand Fremdreinigung in Euro je m² RF

Die Kennzahl gibt an, welcher Aufwand vom DBX für die bearbeitete Fläche jährlich für die Gebäudereinigung aufgewendet wird. Hierbei wird auf die Unterhaltsreinigung (Boden) abgestellt.

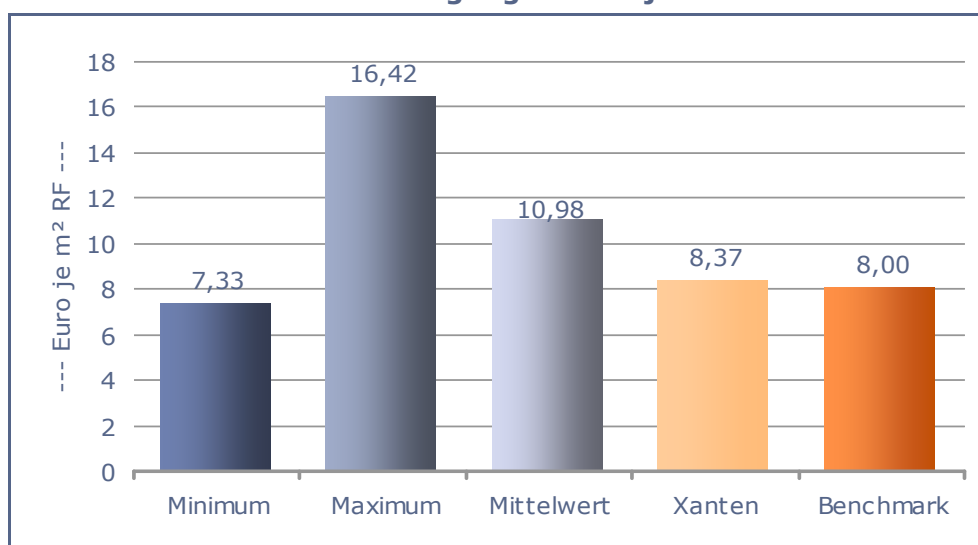
Intrakommunaler Verlauf

Aufwand Fremdreinigung (FR) in Euro je m ² Reinigungsfläche (RF)				
	2006	2007	2008	2009
Aufwand FR gesamt in Euro	k.A.	k.A.	257.516	253.330
RF in m ²	k.A.	k.A.	30.764	30.764
Aufwand FR in Euro je m² RF	k.A	k.A	8,37	8,23

Da uns für diese Prüfung nur die Aufwendungen für die Jahre 2008 und 2009 vorgelegt werden konnten, ist eine Aussage zur Entwicklung der Aufwendungen über einen längeren Betrachtungszeitraum nicht möglich.

Interkommunaler Vergleich

Aufwand Fremdreinigung in Euro je m² RF 2008



Klassierungen

Aufwand Fremdreinigung in Euro je m ² RF				
Ergebnisse in Klassen				
bis 8	über 8 - 10	über 10 - 12	über 12 - 14	über 14
1	9	2	3	3

Die Stadt Xanten liegt mit ihren Reinigungsaufwendungen in den betrachteten Jahren 2008 und 2009 bereits auf Benchmarkniveau mit nur geringfügig vorhandenem Optimierungspotenzial.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Der Dienstleistungsbetrieb hat bereits erkannt, dass die übernommenen Reinigungsflächenangaben nicht zutreffend sind. Uns wurden neue Reinigungsaufmaße für die GS Birten und das Gymnasium vorgelegt, die erheblich von den alten Daten abweichen.
- Bis Ende 2011 sollen die Reinigungsflächen für alle städtischen Gebäude ermittelt sein.
- Im Vergleich zu unserer Prüfung in 2006 stellen wir bereits eine deutliche Verbesserung fest.

Potenzialberechnung

Quantifizierung Potenzial Reinigung		
Aufwand je m ² RF in Euro	8,37	A
Benchmark	8,00	B
Potenzial je m ² RF in Euro	0,37	P = A-B
Betrachtete RF in m ²	30.764	F
Potenzial in Euro (gerundet)	11.000	P * F
Potenzial in Euro je Einwohner	0,51	

Das ausgewiesene Potenzial gilt für die Optimierung der Gesamtreinigung.

Der Aufwandsrückgang in 2009 halbiert bereits das zuvor genannte Potenzial.

Handlungsempfehlungen

- Die bereits begonnene Ermittlung der Reinigungsflächen sollte zügig zum Abschluss gebracht werden.

Hausmeisterdienste

Kennzahl – Aufwand Hausmeisterdienste in Euro je m² RF

Die Kennzahl gibt an, welcher jährliche flächenbezogene Aufwand für die Hausmeisterdienste der von uns betrachteten Gebäudegruppen entsteht. Bei der Bildung der Kennzahl wird auf die entsprechenden Reinigungsflächen und den Bruttopersonalaufwand der jeweiligen Hausmeister abgestellt. Arbeitsmittel der Hausmeister werden im Rahmen der Prüfung nicht einbezogen.

Die Optimierung dieser Ausgabenposition erfordert einen Hausmeistereinsatz, der sich an der Kernaufgabe der Hausmeisterfunktion, der Mitwirkung an Erhalt und Bewirtschaftung von Gebäuden, orientiert.

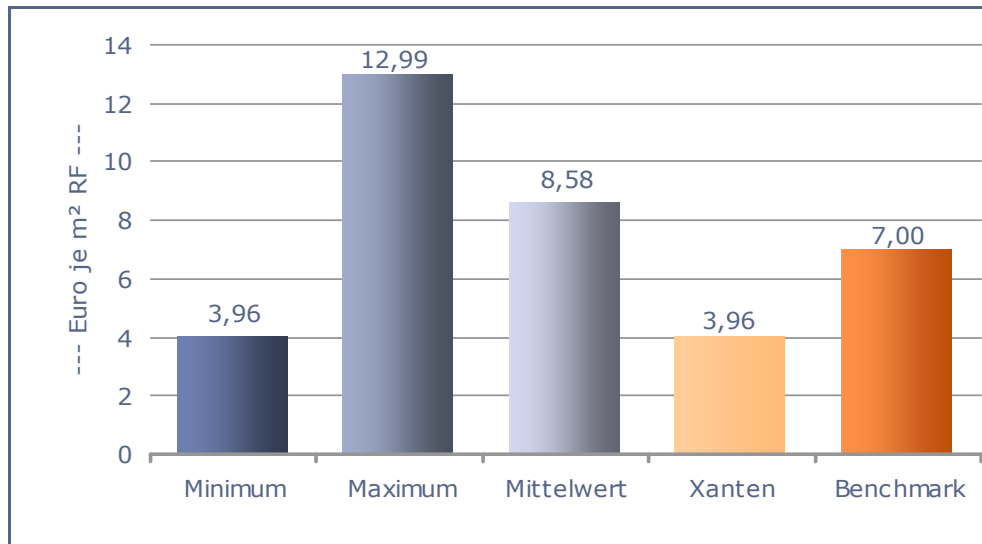
Intrakommunaler Verlauf

Aufwand Hausmeisterdienste (HM) in Euro je m² Reinigungsfläche (RF)				
	2006	2007	2008	2009
Aufwand HM in Euro	k.A.	k.A.	121.633	127.381
RF in m ²	k.A.	k.A.	30.764	30.764
Aufwand HM in Euro je m² RF	k.A.	k.A.	3,95	4,14

Der stellenplanmäßige Hausmeisteraufwand beträgt insgesamt zwei vollzeitverrechnete Stellen. Im Rahmen des Landesförderprogramms „Job-Perspektive“ sind zwei weitere Vollzeitkräfte im Hausmeisterdienst eingesetzt. Die Lohnaufwendungen werden zu 75 Prozent vom Bund/Land übernommen.

Interkommunaler Vergleich

Aufwand Hausmeisterdienste in Euro je m² RF 2008



Klassierungen

Aufwand Hausmeisterdienste in Euro je m ² RF				
Ergebnisse in Klassen				
bis 7	über 7 - 8	über 8 - 9	über 9 - 10	über 10
4	4	4	3	5

Der in Xanten interkommunal minimale Aufwand für die Hausmeisterdienste kann nur über das in Anspruch genommene Landesförderprogramm „Job-Perspektive“ erreicht werden, mit dessen Hilfe zwei Vollzeithausmeisterkräfte zu 75 Prozent gefördert werden und die Stadt Xanten insofern von den Personalkosten bislang freigestellt wird. Dies haben wir bei der Kennzahlenermittlung entsprechend berücksichtigt.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Aufgaben der Hausmeister sind in einer Dienstanweisung aus 1996 beschrieben und entsprechen nicht mehr den heutigen Erfordernissen. Das wurde vom Dienstleistungsbetrieb bereits erkannt. Für die Erstellung einer zeitgemäßen Dienstanweisung haben wir den Verantwortlichen umfangreiche schriftliche Informationen übergeben.

Potenzialberechnung

Derzeit besteht kein Potenzial.

Handlungsempfehlungen

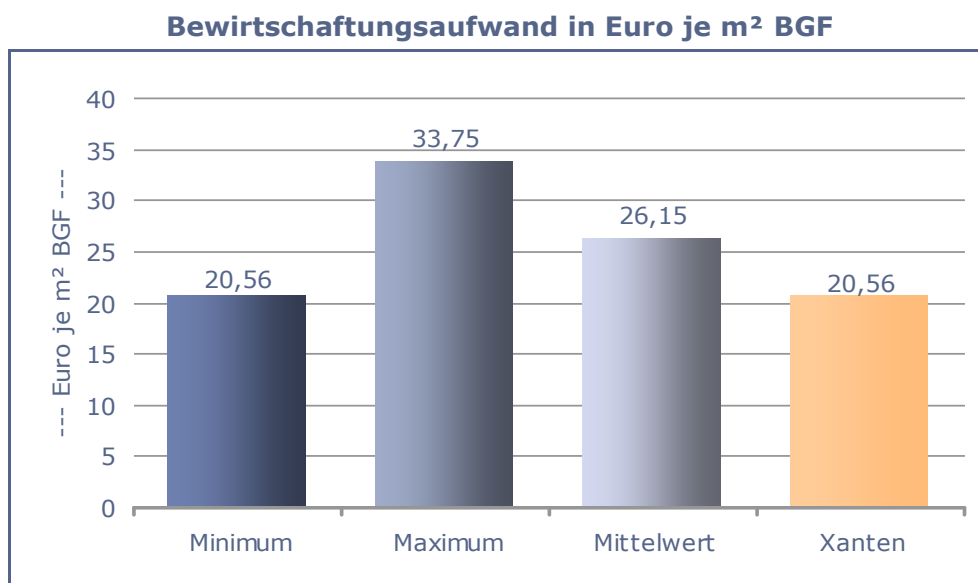
- Für den Hausmeisterdienst sollte eine zeitgemäße Dienstweisung erstellt werden.

KIWI-Bewertung Bewirtschaftung

Die Kennzahl „Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² BGF“ gibt an, welcher jährliche Aufwand für die Bewirtschaftung der betrachteten Gebäudegruppen bezogen auf einen Quadratmeter Bruttogrundfläche angefallen ist.

Die einzelnen, zuvor differenziert analysierten Kennzahlen zu den Versorgungsmedien (Wärme, Strom, Wasser/Abwasser), der Reinigung sowie den Hausmeisterdiensten fließen nunmehr auf Basis der Bruttogrundflächen in dieser Kennzahl zusammen.

Interkommunaler Verlauf



Klassierungen

Bewirtschaftungsaufwand in Euro je m² BGF				
Ergebnisse in Klassen				
bis 22	über 22 bis 24	über 24 bis 26	über 26 bis 28	über 28
2	3	2	5	4

Mit einem Bewirtschaftungsaufwand von 20,56 Euro/ m² BGF bildet Xanten im interkommunalen Vergleich derzeit den Minimumwert. Ursächlich hierfür sind insbesondere die niedrigen Aufwendungen für Reinigung und Hausmeister.

Potenzialberechnung

Das im Folgenden ausgewiesene absolute Potenzial ergibt sich aus der Kumulation der zuvor analysierten und aufgezeigten Potenziale für die Versorgungsmedien (Wärme, Strom, Wasser/Abwasser), die Reinigung sowie die Hausmeisterdienste.

Zusammenfassung Gesamt-Potenzial für Bewirtschaftungsaufwand in Euro		
Versorgungsmedien		A
- Wärme	105.000	A
- Strom	3.000	A
- Wasser / Abwasser	1.000	A
Reinigung	11.000	A
Hausmeisterdienste	0	A
Bewirtschaftungsaufwand gesamt	120.000	G = Summe A

KIWI-Bewertung

In den Einzelbetrachtungen haben wir die Handlungsfelder analysiert und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, die durch das ausgewiesene Potenzial beziffert werden.

Auch angesichts der künftig (ab 2011) angespannten Finanzlage der Stadt Xanten ergeben sich hieraus Handlungsnotwendigkeiten.

Bei unserer KIWI-Bewertung heben wir nicht nur auf monetäre Positionierung ab, sondern auch auf das Vorhandensein von Steuerungsinstrumenten, mit denen nachhaltig auch eine bisher schon gute Positionierung beibehalten und auch weiter ausgebaut werden kann.

Ist-Situation

- Die ab 2008 durchgeführten energetischen Sanierungen lassen einen erkennbaren Rückgang des Wärmeenergiebrauchs erwarten.
- Die Reinigungsausgaben erreichen nach durchgeführten organisatorischen Umstrukturierungen bereits fast den Benchmark.
- Eine kennzahlengestützte Steuerung ist noch nicht möglich, weil sich das Gebäudeinformationssystem noch im Aufbau befindet.

Handlungsempfehlungen

- Zügiger Aufbau einer kennzahlgestützten Steuerung und Sensibilisierung der Nutzer.
- Schulische und außerschulische Nutzungen zeitlich und räumlich auf Schwerpunktstandorte konzentrieren.
- Erstellung eines Energieberichts zur Dokumentation und Information. Hierin sollten nach und nach auch die möglichen Verbrauchs-Zielwerte genannt werden.
- Der hohe Strom-Mengenpreis zeigt die Notwendigkeit einer öffentlichen Ausschreibung.
- Für den Hausmeisterdienst ist eine zeitgemäße Dienstanweisung zu erstellen.

KIWI Bewertung

In der Gesamtbetrachtung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir den „Bewirtschaftungsaufwand“ mit dem **Index 4**.

Flächenmanagement

Die Potenziale, die in einem strategischen Flächenmanagement und seiner operativen Umsetzung liegen, sind nachhaltig und übertreffen die Einsparmöglichkeiten bei den Betriebs- und Unterhaltungskosten regelmäßig deutlich. Es gilt hier zunächst der einfache Grundsatz, dass Gebäudeflächen, die im Rahmen der Nutzungsoptimierung eingespart werden, gar nicht erst unterhalten und bewirtschaftet werden müssen.

Das Thema Flächenmanagement wird systematisch für Verwaltungsgebäude und Schulen betrachtet. Eine hohe Nutzungsflexibilität ist dabei eine Möglichkeit, Veränderungen zu realisieren, ohne zwangsläufig den Immobilienbestand bzw. die vorhandenen Flächen erweitern zu müssen.

Quantifizierung Potenzial Fläche

Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen aus, die zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF liegen.

Auf der Basis unserer interkommunalen Erfahrungen gehen wir für die monetäre Bewertung der von uns ermittelten Flächenpotenziale von einem Wert von 100 Euro je m² BGF aus. Wir orientieren uns damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite, was ausreichend ist, die besondere Bedeutung des Themas zu verdeutlichen und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Folgende Positionen haben wir bei der Quantifizierung des Flächenpotenzials berücksichtigt:

- Aufwand für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Objekte (Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung, Versorgungsmedien, Gebäudereinigung, Hausmeisterdienste),
- Abschreibungen sowie
- Kapitalkosten.

Wir gehen zugleich davon aus, dass überhängige Flächen mittelfristig zum Buchwert (abzüglich Sonderposten) veräußert werden können.

Alternativ sehen wir die Möglichkeit, dass die entsprechenden Wirtschaftlichkeitseffekte auch durch Gesamthandlungskonzepte und darauf aufbauende Einzelmaßnahmen wie z. B. die Umschichtung von Nutzungen im Bestand und letztlich die Veräußerung des/der am Ende einer solchen Kette verbleibenden Objekte, realisiert werden können. Beide Varianten treffen wir in der kommunalen Praxis an.

Flächenmanagement Verwaltungsgebäude

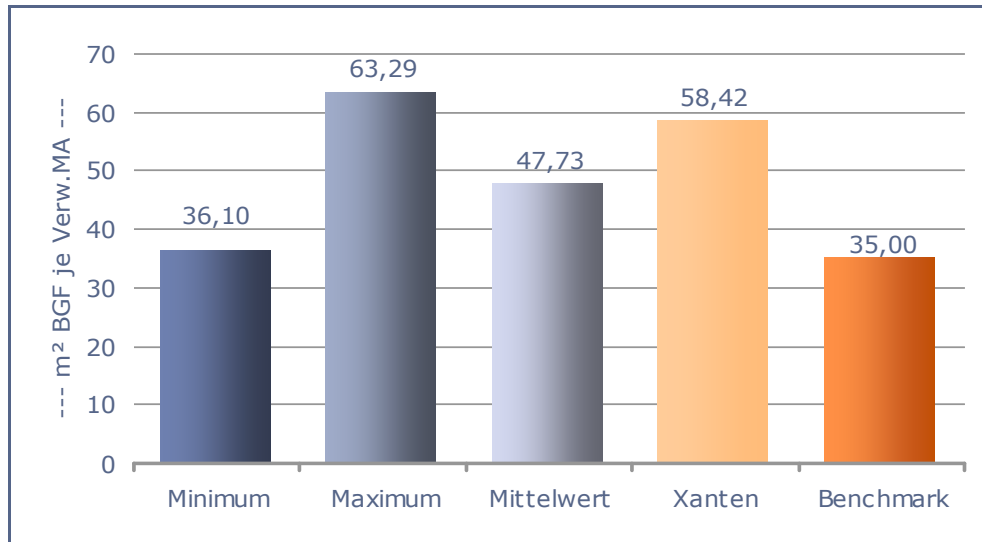
Kennzahl – Flächenverbrauch in m² BGF je Verwaltungsmitarbeiter

Die Kennzahl gibt an, wie viel BGF je Verwaltungsmitarbeiter in den eigenen und angemieteten Verwaltungsgebäuden bereitgestellt bzw. verbraucht wird. Ziel ist es, über den Faktor Flächenverbrauch Potenziale zu ermitteln und monetär zu bewerten sowie Möglichkeiten zu ihrer Realisierung bzw. zu einem reduzierten Verbrauch dieses Faktors aufzuzeigen. Hierzu werden den Flächen der Verwaltungsgebäude die Anzahl der dort beschäftigten Bediensteten gegenübergestellt.

Das Rathaus der Stadt Xanten besteht aus einem Altbau (Baujahr 1877) und einem Neubau (Baujahr 1974). Aus den für die NKF-Bewertung angefertigten Planunterlagen wurde uns eine Gesamt-BGF von 7.173,84 m² angegeben. Wir haben festgestellt, dass im Dachgeschoss des Altbaues ca. 1.100 m² nicht als Büroräume genutzt werden können. Ferner sind Räumlichkeiten im Rathaus an das „Freizeitzentrum Xanten GmbH“ und an die ARGE vermietet. Diese Flächen haben wir in Abzug gebracht und somit nur 5.600 m² berücksichtigt, die von der Stadtverwaltung für den Verwaltungsbetrieb, einschl. der Sitzungsräume und des Ratssaales genutzt werden.

Interkommunaler Vergleich

Flächenverbrauch Verwaltungsgebäude in m² BGF je Verwaltungsmitarbeiter



Klassierungen

Flächenverbrauch Verwaltungsgebäude in m ² BGF je Verwaltungsmitarbeiter				
Ergebnisse in Klassen				
bis 40	über 40 - 45	über 45 - 50	über 50 - 55	über 55
4	2	6	3	6

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Die Stadt Xanten muss den Verwaltungsbetrieb im Altbau in heute nicht mehr zeitgemäßen und flächenmäßig unwirtschaftlichen Räumlichkeiten sicherstellen.
- Eine Belegungsplanung für das Rathaus ist vorhanden. Diese zeigt aktuell keine freien Raumkapazitäten an.
- Anreizwirkungen für die Nutzer zur Flächenrückgabe wurden bislang nicht verwirklicht.
- Im Bereich des Bürgerbüros und der Stadtkasse werden Arbeitsplätze von mehreren Teilzeitkräften genutzt (desk-sharing).

Potenzialberechnung Verwaltungsgebäude

Quantifizierung Potenzial Fläche Verwaltungsgebäude		
m ² BGF je Verwaltungsmitarbeiter	58,42	A
Benchmark	35,00	B
Potenzial je Mitarbeiter (m ² BGF)	23,42	P = A-B
Anzahl Mitarbeiter	96	F
Gesamt-Potenzial in m² BGF (gerundet)	2.200	P*F
Gesamt-Potenzial in Euro (gerundet)	220.000	

Als Benchmark definieren wir einen repräsentativen Leistungswert, der im unteren Bereich unserer interkommunalen Vergleichswerte liegt und von mehreren Kommunen erreicht wird, wobei nicht valide Werte bei der Festlegung unberücksichtigt geblieben sind. Dieser Wert wird mit anderen Quellen (z. B. den „Büroflächenkennziffern“ von Jones Lang LaSalle) hinsichtlich seiner Belastbarkeit abgeglichen.

Gleichwohl sind alle Kommunen, also auch die Kommunen, die den Benchmark des interkommunalen Vergleiches erreichen bzw. ihn teilweise auch unterschreiten, weiter optimierungsfähig. So lassen sich – wie oben angesprochen – zusätzliche Potenziale über eine veränderte Sichtweise von Fläche in Form der Einführung alternativer Arbeitsformen erschließen.

Handlungsempfehlungen

- Ohne bauliche Veränderungen sehen wir kurz- und mittelfristig für die Stadt wenige konkrete Handlungsmöglichkeiten.

Insofern ist das oben ausgewiesene Potenzial als theoretisches, rechnerisches Potenzial zu verstehen, welches bei realistischer Betrachtung derzeit für die Stadt Xanten nicht realisierbar erscheint.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Kennzahlen

- Flächenverbrauch Schulgebäude in m² BGF je Schüler, differenziert nach Schulformen
- Flächenverbrauch Turnhallen in m² BGF je Schüler, Gesamtkennzahl, sowie intrakommunal differenziert nach Schulformen.

Die Kennzahlen geben an, wie viel BGF je Schüler differenziert nach Schulgebäude und Turnhallen für die einzelnen Schulformen bereitgestellt bzw. verbraucht werden. Ziel ist es, über den Faktor Flächenverbrauch Potenziale zu ermitteln und monetär zu bewerten sowie Möglichkeiten zu ihrer Realisierung bzw. zu einem reduzierten Verbrauch dieses Faktors aufzuzeigen. Hierzu werden die Flächen der Schulen und Turnhallen der Anzahl der jeweiligen Schüler gegenübergestellt.

Grundsätzlich sind die von uns ausgewiesenen Potenziale unter Berücksichtigung folgender Aspekte zu betrachten:

- Die Potenzialberechnung stellt auf die konkret vorgefundene Situation vor Ort ab. Wir differenzieren dabei zugleich zwischen den Flächen in den Schulen und in den Turnhallen, soweit dies aufgrund der Datenlage möglich ist.
- Für jede Schulform wurden Benchmarks auf der Grundlage des Runderlasses des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 19.10.1995 (GABl. NW. I S. 229) „Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemein bildende Schulen und Förderschulen“ gebildet, Musterschulen mit verschiedenen Parametern (Schultyp, Zügigkeit, bauliche Ausgestaltung, Nutzungsintensität) entworfen und auf der Basis der geltenden Klassenfrequenzrichtwerte die sich daraus ergebenden Flächenbedarfe je Schüler ermittelt.
- Diese Zielwerte gleichen wir im Rahmen der Datenerhebung kontinuierlich mit den ermittelten Kennwerten der von uns geprüften Kommunen ab, um sie auf ihre faktische Richtigkeit und Belastbarkeit zu validieren.

- Wir stellen ihnen sodann die ermittelten örtlichen Kennwerte gegenüber, analysieren sie und errechnen aus der Differenz auf der Basis der tatsächlichen örtlichen Schülerzahlen ein Potenzial.
- Das von uns dargestellte Potenzial ist rechnerisch ermittelt. Also finden sich auch kleinere und kleinste Flächen(-anteile) einzelner Standorte hierin wieder, die nicht unmittelbar und „Eins zu Eins“ realisierbar sind.
- Insoweit erfüllen die von uns ermittelten Flächenüberhänge die Funktion einer „Größenordnung mit Sensibilisierungsfunktion, die grundsätzliche Handlungsfelder lokalisiert“, da aus zeitlichen Gründen nicht immer objektscharf analysiert und hinterlegt werden kann.
- Das bedeutet, dass Flächenüberhänge - soweit vorhanden - im Nachgang zu unserer Betrachtung auf den vorhandenen Gebäudebestand abzustimmen sind. Geografische Einflussfaktoren, die der Aufgabe von Schulstandorten entgegenstehen, sind hierbei zu berücksichtigen. Ebenso sind entstehende Schülerbeförderungskosten bei Aufgabe von Schulstandorten den von uns ausgewiesenen Potenzialen gegenüberzustellen.
- Der von uns zugrunde gelegte Benchmark ist wie alle unsere Kennzahlen die Darstellung eines Status quo zu einem bestimmten Zeitpunkt – demnach sind das Potenzial künftig beeinflussende, demografische Entwicklungen sowie gesetzliche und inhaltliche Veränderungen im System Schule hier zunächst nicht berücksichtigt.
- Die Aktivitäten der Kommunen im Zusammenhang mit dem Thema „offene Ganztagsschule“ (OGS) sind vielfältig und werden von uns über die Parameter zur Flächenermittlung mitberücksichtigt.
- Dabei gehen wir für die Grundschulen von einem flächendeckenden OGS-Anteil im Betrachtungsjahr von 80 Prozent aus. Hierfür berücksichtigen wir in einem entsprechenden Umfang die Räume und Flächenanteile, die die „Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen“ für den Ganztagsbetrieb an allgemein bildenden Schulen vorsehen.

- Die Aktivitäten der Kommunen im Bereich des „gebundenen Ganztags“ an den weiterführenden Schulen nehmen kontinuierlich zu. In unseren Vergleichsjahren haben diese Aktivitäten allerdings noch keinen Umfang erreicht, der es, vergleichbar mit dem „offenen Ganztags“ erfordert, generell bestimmte Flächenanteile zu berücksichtigen. Soweit es Angebote gibt, befinden sich diese noch im Aufbau und verursachen deshalb erst teilweise zusätzliche Flächenbedarfe. Solche waren für die Stadt Xanten nicht zu berücksichtigen.

Auswirkungen der erwarteten demografischen Entwicklung

Ein wesentlicher Faktor für die Erfüllung kommunaler Aufgaben, ihrer Weiterentwicklung und die dafür benötigten Flächen ist im Schulbereich die erwartete Bevölkerungsentwicklung. Diese stellt sich für die Stadt Xanten nach ihrem bisherigen Verlauf sowie zukünftig im Zeitraum von 2006 bis 2025 wie folgt dar:

Entwicklung der Schülerzahlen / Prognose

Entwicklung der Schülerzahlen					
Schuljahr	Grundschüler	Hauptschüler	Realschüler	Gymnasialisten	Gesamtschüler
Bisherige Entwicklung der Schülerzahlen (Ist)					
2006/07	987	420	ZV	976	entf.
2009/10	849	327	ZV	1.135	entf.
Veränderung der Schülerzahlen (Ist)					
absolut in Prozent	- 14 %	- 12 %		+ 16 %	
Prognose über die Entwicklung der Schülerzahlen in Xanten für die Schuljahre 2010/11 bis 2015/16 (Soll) ^{*1)}					
Erwartete Schülerzahl 2016/17	616	241	ZV	1.194	entf.
Prognostizierte Veränderung der Schülerzahlen (Soll)					
absolut in Prozent	- 27 %	- 16%		+ 5 %	

*1) Basis: Fortschreibung der Schulentwicklungsdaten 2010

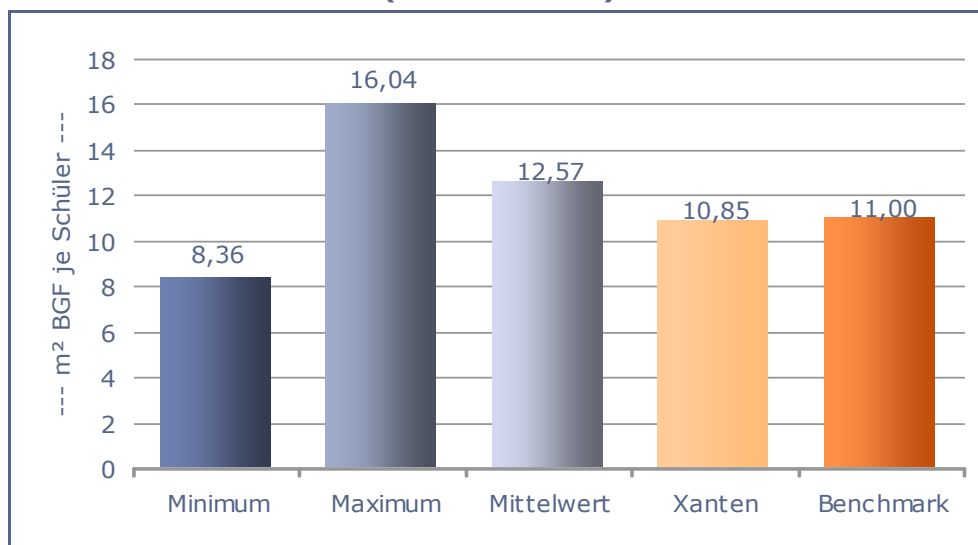
Die Darstellung zeigt folgende Aspekte:

- Im Grundschulbereich und bei der Hauptschule ist bereits für den Prüfzeitraum ein sehr deutlicher Schülerrückgang erkennbar.
- Der Schülerrückgang wird sich bis 2015/16 noch beschleunigen.
- Der Schülerzahlentwicklung ist bei den einzelnen Grundschulen sehr unterschiedlich. Hierauf gehen wir nachfolgend näher ein.

Für eine differenzierte Betrachtung der Flächensituation nehmen wir im Folgenden eine Unterteilung in die einzelnen Schulformen vor und analysieren diese vor dem Hintergrund der bisherigen sowie der erwarteten demografischen Entwicklung differenziert.

Grundschulen - interkommunaler Vergleich

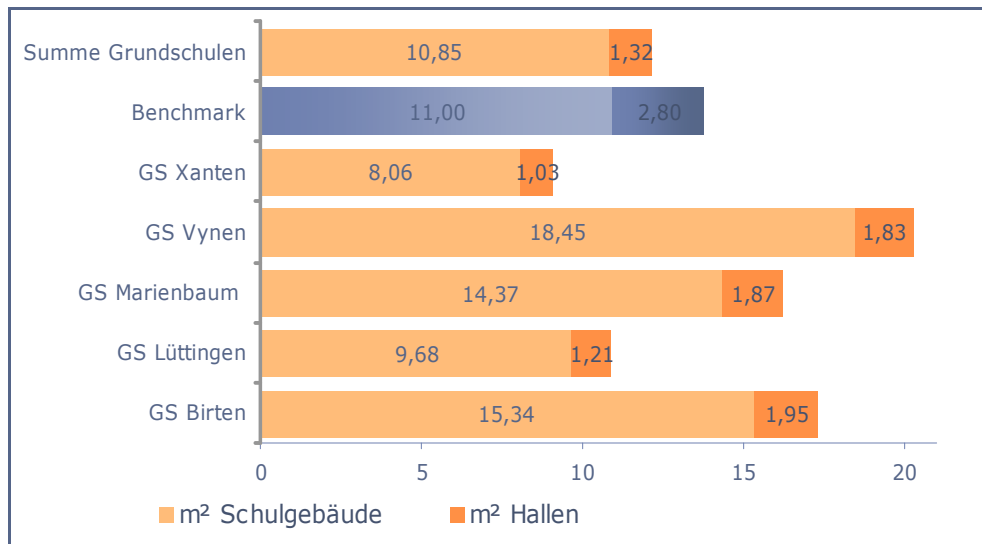
**Flächenverbrauch Schulgebäude in m² BGF je Schüler 2007
(Grundschulen)**



Klassierungen

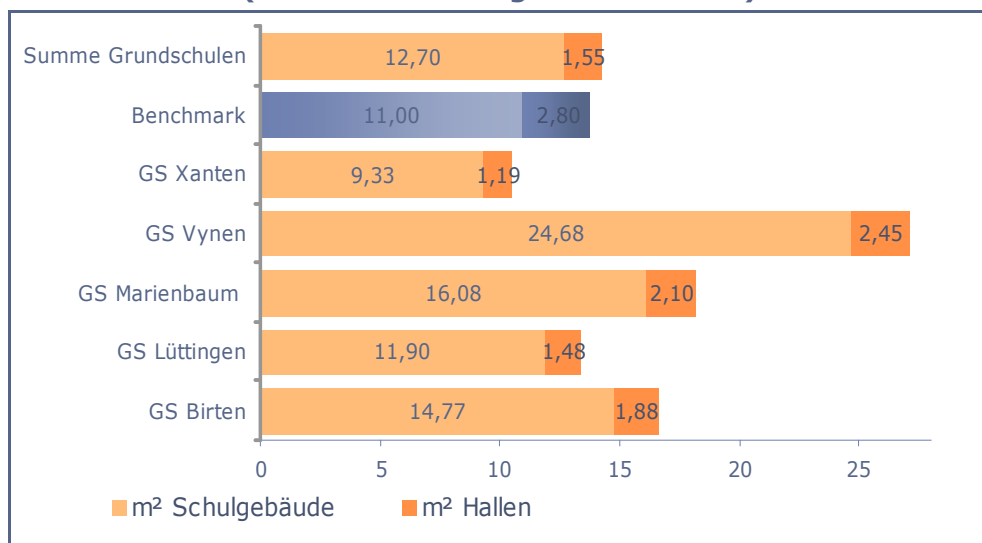
Grundschulen - Flächenverbrauch Schulgebäude in m ² BGF je Schüler				
Ergebnisse in Klassen				
bis 9	über 9 bis 11	über 11 bis 13	über 13 - 15	über 15
2	3	5	9	2

Flächenverbrauch Schulgebäude mit Turnhallen in m² BGF je Schüler 2007 (Einzelbetrachtung Grundschulen)



In der Gesamtbetrachtung aller Grundschulen ist bezogen auf das Jahr 2007 keine Auffälligkeit erkennbar. In der Einzelbetrachtung der Grundschulen ist der hohe Flächenverbrauch der GS Vynen, Marienbaum und Birten auffällig, während der Flächenverbrauch bei der GS Xanten sehr deutlich unter dem Benchmark liegt. Oben haben wir bereits ausgeführt, dass aufgrund der demografischen Entwicklung die Schülerzahlen deutlich rückläufig sind. Nachfolgend stellen wir die zum Prüfungszeitpunkt vorgefundene Situation dar:

Flächenverbrauch Schulgebäude mit Turnhallen in m² BGF je Schüler 2010/11 (Einzelbetrachtung Grundschulen)

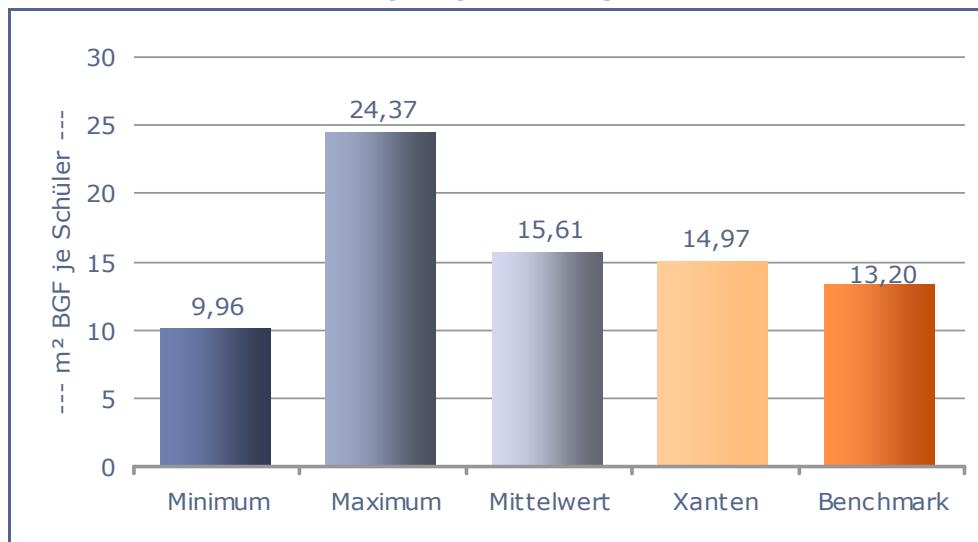


Diese Übersicht zeigt, dass der Flächenverbrauch an drei Grundschulen den Benchmark erkennbar überschreitet. Der Flächenverbrauch an der Grundschule Vynen ist besonders auffällig.

Die Grundschulen Marienbaum und Birten werden von je 10 Schülern aus umliegenden Kommunen besucht. Würde die Schülerzahl um je 10 Schüler reduziert werden, würde sich der Abstand zum Benchmark nochmals deutlich erhöhen. Das Thema „auswärtige Schüler“ beleuchten wir am Ende dieses Abschnittes.

Hauptschulen - interkommunaler Vergleich

**Flächenverbrauch Schulgebäude in m² BGF je Schüler 2007
(Hauptschulen)**

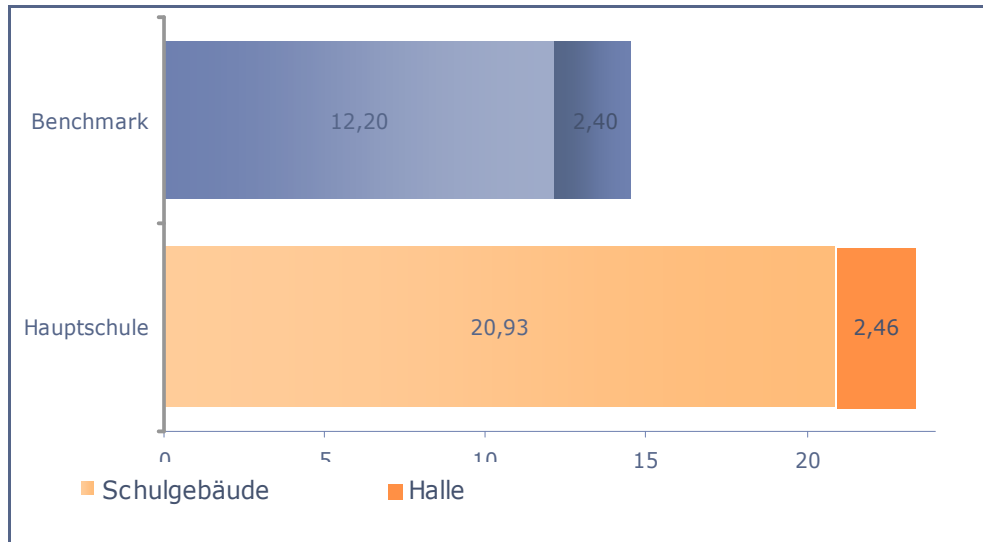


Klassierungen

Hauptschulen - Flächenverbrauch Schulgebäude in m ² BGF je Schüler				
Ergebnisse in Klassen				
bis 15	über 15 bis 17	über 17 bis 19	über 19 bis 21	über 21
7	10	3	0	1

Die Schülerzahl der Hauptschule ist von 420 in 2006 auf 279 im Oktober 2010 zurückgegangen.

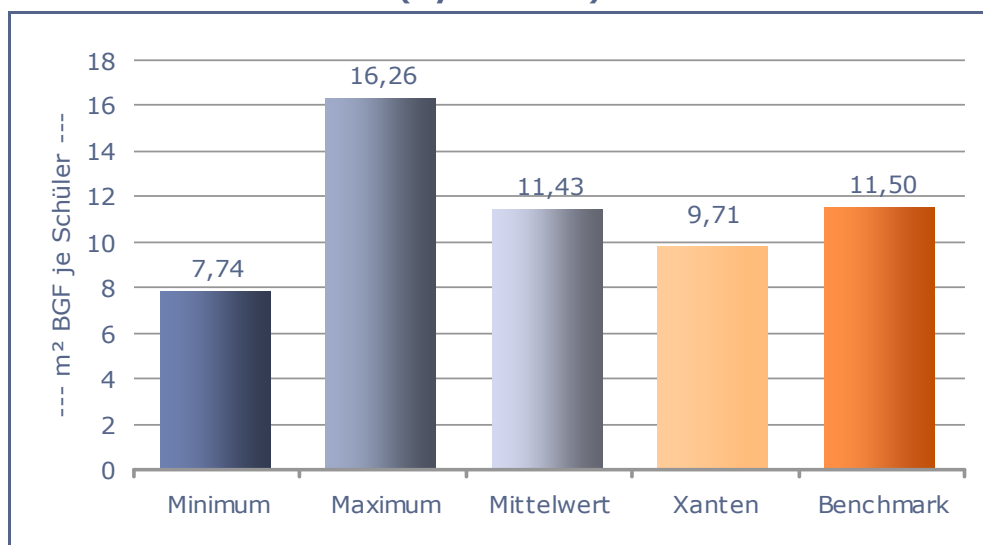
Flächenverbrauch Schulgebäude mit Turnhalle in m² BGF je Schüler 2010 (Hauptschulen)



Der Abstand zum Benchmark hat sich durch den Schülerrückgang deutlich erhöht. Bis 2015 wird mit einem weiteren Schülerrückgang von über 15 Prozent gerechnet. Die vor diesem Hintergrund bereits angestellten Überlegungen hinsichtlich künftig möglicher interkommunaler Kooperationen für die Schulform Hauptschulen begrüßen wir ausdrücklich.

Gymnasium - interkommunaler Vergleich

Flächenverbrauch Schulgebäude in m² BGF je Schüler 2007 (Gymnasium)



Klassierungen

Gymnasium - Flächenverbrauch Schulgebäude in m ² BGF je Schüler				
Ergebnisse in Klassen				
bis 8	über 8 bis 10	über 10 bis 12	über 12 bis 14	über 14
1	5	9	3	2

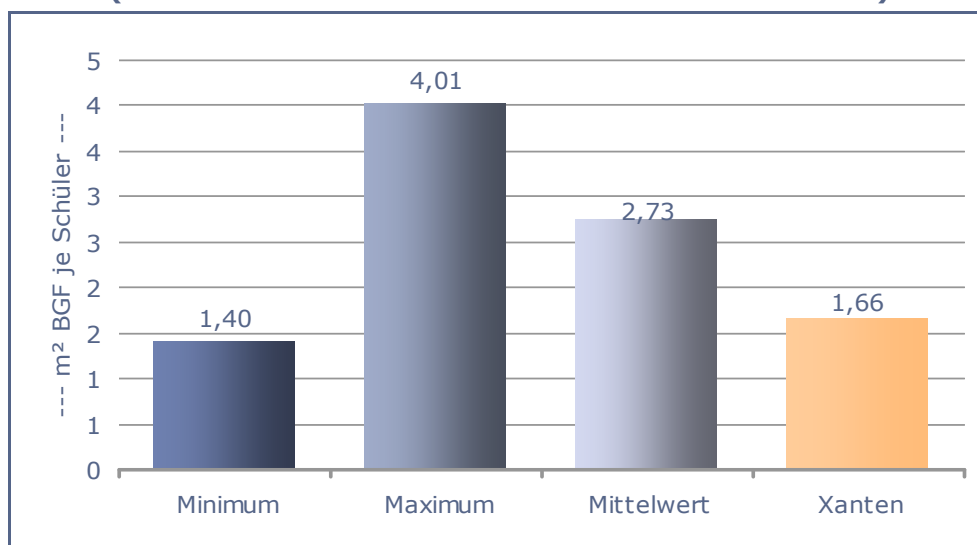
Gegenwärtig positioniert sich die Stadt Xanten beim Flächenverbrauch im Gymnasium noch unter dem Benchmark. Der deutliche Schülerrückgang im Grundschulbereich wird dieses Bild zukünftig verändern, während jedoch nach der aktuellen Schulentwicklungsplanung bis zum Schuljahr 2016/17 noch mit leicht steigenden Schülerzahlen beim Gymnasium gerechnet wird.

Intrakommunaler Vergleich Flächenverbrauch Turnhallen

Aufteilung der Flächenverbräuche für die Turnhallen nach Schulformen	
Flächenverbrauch in m ² BGF je Schüler	
Grundschulen	1,32
Hauptschulen	1,76
Realschulen	ZV
Gymnasien	1,95
Gesamtschulen	nicht vorhanden
Gesamt – alle Schulformen	1,66

Interkommunaler Vergleich

Flächenverbrauch Turnhallen in m² BGF je Schüler
(für alle örtlichen Schulformen ohne Förderschulen)



Klassierungen

Flächenverbrauch Turnhallen in m² BGF je Schüler				
Ergebnisse in Klassen				
bis 2	über 2 bis 2,5	über 2,5 bis 3	über 3 bis 3,5	über 3,5
2	5	6	5	2

Beim Turnhallen Flächenverbrauch positioniert sich die Stadt Xanten in einem sehr günstigen Bereich. Hierbei haben wir bereits die in 2010 in Betrieb genommene Turnhalle Birten berücksichtigt.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Aufgrund der Vielzahl der Grundschulen wurde in den letzten Jahren die Schülerstatistik häufiger als sonst üblich aufgearbeitet und fortgeschrieben.
- Es besteht bisher die grundsätzliche politische Beschlusslage, alle Grundschulen bestehen zu lassen; ggfl. auch als Dependance.
- Der anhaltende deutliche Schülerrückgang lässt Handlungsnotwendigkeiten erkennen.

Potenzialberechnung Schulgebäude und Turnhallen

Auf der Basis der oben dargestellten Flächenverbräuche je Schüler nehmen wir eine differenzierte Potenzialberechnung vor. Die Turnhallen haben wir zunächst einzelnen Schulen als Hauptnutzern nach den Angaben der Stadt Xanten zugeordnet. Wird eine Turnhalle von mehreren Schulformen genutzt, haben wir eine Flächenaufteilung anhand der vorgelegten Belegungspläne vorgenommen.

Schulgebäude – Quantifizierung des Potenzials Fläche 2007					
Flächenverbrauch in m ² BGF je Schüler					
	Xanten	Benchmark	Flächen-Potenzial je Schüler	Anzahl Schüler	Flächen-Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschule	10,85	11,00	0	962	0
Hauptschule	14,97	12,20	2,77	390	1.100
Gymnasium	9,71	11,50	0	1014	0
Gesamt					1.100

Schulgebäude – Quantifizierung des Potenzials Fläche 2010					
Flächenverbrauch in m ² BGF je Schüler					
	Xanten	Benchmark	Flächen-Potenzial je Schüler	Anzahl Schüler	Flächen-Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschule	12,70	11,00	1,70	822	1.400
Hauptschule	20,93	12,20	8,73	279	2.400
Gymnasium	8,46	11,50		1.164	0
Gesamt					3.800

In der Einzelbetrachtung ergibt sich für die Grundschulen folgendes Bild:

Grundschulen Gebäude – Quantifizierung des Potenzials Fläche 2010					
Flächenverbrauch in m ² BGF je Schüler					
	Xanten	Benchmark	Flächen-Potenzial je Schüler	Anzahl Schüler	Flächen-Potenzial in m ² BGF (gerundet)
GS Birten	14,77	11,00	3,77	80	300
GS Lüttingen	11,90	11,00	0,90	209	200
GS Marienbaum	16,08	11,00	5,08	84	400
GS Vynen	24,68	11,00	13,68	80	1.100
GS Xanten	9,33	11,00	0	369	0
Gesamt				822	2.000

Die Grundschule Xanten positioniert sich noch unter dem Benchmark und beeinflusst in der Gesamtbetrachtung das Ergebnis, sodass wir für alle Grundschulen ein Flächenpotenzial von 1.400 m² ermitteln.

Turnhallen – Quantifizierung des Potenzials Fläche					
Flächenverbrauch in m ² BGF je Schüler					
	Xanten	Benchmark	Flächen-Potenzial je Schüler	Anzahl Schüler	Flächen-Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschule	1,32	2,80	0	962	0
Hauptschule	1,76	2,40	0	390	0
Gymnasium	1,95	2,90	0	1.014	0
Gesamt					0

Auch unter Berücksichtigung der in 2010 in Betrieb genommenen zusätzlichen Turnhalle Birten besteht derzeit kein Flächenpotenzial.

Im Folgenden nehmen wir eine monetäre Bewertung der ermittelten Flächenpotenziale vor:

Monetäre Bewertung der ermittelten Flächenpotenziale für 2007	
Zusammenfassung der Flächenpotenziale in m ² BGFD	
Grundschulen	0
Hauptschulen	1.100
Gymnasien	0
Flächenpotenzial Schulgebäude	1.100
Turnhallen	0
Gesamt-Flächenpotenzial Schulgebäude und Turnhallen	1.100
Aufwand in Euro je m ² BGF	100
Potenzial in Euro (gerundet)	110.000

Aufgrund deutlich rückläufiger Schülerzahlen erhöht sich das Potenzial in 2010:

Monetäre Bewertung der ermittelten Flächenpotenziale für 2010	
Zusammenfassung der Flächenpotenziale in m ² BGFD	
Grundschulen	1.400
Hauptschulen	2.400
Gymnasien	0
Flächenpotenzial Schulgebäude	3.800
Turnhallen	0
Gesamt-Flächenpotenzial Schulgebäude und Turnhallen	3.800
Aufwand in Euro je m ² BGF	100
Potenzial in Euro (gerundet)	380.000

Das Potenzial liegt tatsächlich in 2010 noch höher, wenn die Grundschulen einzeln in die Bewertung einfließen:

Monetäre Bewertung der ermittelten Flächenpotenziale für 2010	
Zusammenfassung der Flächenpotenziale in m ² BGFD	
Grundschulen bei Einzelbewertung	2.000
Hauptschulen	2.400
Gymnasien	0
Flächenpotenzial Schulgebäude	4.400
Turnhallen	0
Gesamt-Flächenpotenzial Schulgebäude und Turnhallen	4.400
Aufwand in Euro je m ² BGF	100
Potenzial in Euro (gerundet)	440.000

Nachfolgend stellen wir das Potenzial auf der Grundlage der Schülerzahlen / Prognose im Jahr 2015 dar:

Schulgebäude – Quantifizierung des Potenzials Fläche					
Flächenverbrauch in m ² BGF je Schüler					
	BGF (Status quo)	Erwartete Anzahl Schü- ler 2015	Flächen- verbrauch je Schüler 2015	Benchmark (Status quo)	Flächen- Potenzial in m ² BGF 2015 (gerundet)
Grundschule	10.400	616	16,80	11,00	3.600
Hauptschule	5.800	241	24,00	12,20	2.800
Gymnasium	9.800	1.194	8,20	11,50	0
Gesamt 2015					6.400

Wenn bis 2015 keine Flächenreduzierung erfolgt, steigt das jährliche Potenzial auf 640.000 Euro an.

Auswärtige Schüler im Oktober 2010

Die Grundschulen Marienbaum und Birten besuchen je 10 Schüler und das Gymnasium 409 Schüler aus den umliegenden Kommunen.

Auswärtige Schüler an den Schulen in Xanten				
	Schüler- zahl 2010	Auswärtige Schüler	Anteil auswärtige Schüler %	Anteil an den Flächenauf- wendungen in €
GS Marien- baum	84	10	12,0	16.200
GS Birten	80	10	12,5	14.700
Gymnasium	1.164	409	35	413.000
Gesamt				440.000

Bei den vorgenannten Aufwendungen handelt es sich nur um die Aufwendungen für die Schulgebäude. Hinzu kommen noch die Sachaufwendungen für den Schulbetrieb und die Schülerbeförderungsaufwendungen.

Eine kostenmäßige Beteiligung der umliegenden Kommunen ist noch nicht angedacht.

Handlungsempfehlungen

Ist-Situation

- Die Stadt Xanten hält eine differenzierte Schullandschaft vor, die alle allgemein bildenden Schulformen abdeckt.
- Der Schulentwicklungsplan wird jährlich fortgeschrieben und mit den benachbarten Kommunen abgestimmt. .
- Die Anzahl der Schulanfänger wird bis 2015 um ca. 27 Prozent zurückgehen.
- Der Flächenverbrauch in einzelnen Grundschulen weist sehr große Unterschiede auf.

Handlungsempfehlungen

- Der Schulentwicklungsplan sollte um monetäre Informationen zur Gebäudesubstanz ergänzt werden.
- Die bereits vorhandenen Flächenüberhänge im Grundschulbereich und die sich weiter abzeichnenden deutlichen Rückgänge der Schulanfänger zeigt auch wegen der künftig angespannten Haushaltslage die dringende Notwendigkeit, Schulstandorte aufzugeben.

KIWI-Bewertung Flächenmanagement

In den Einzelbetrachtungen haben wir die Handlungsfelder analysiert und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, die durch das ausgewiesene Potenzial beziffert werden.

Potenzialberechnung

Das im Folgenden ausgewiesene absolute Potenzial ergibt sich aus der Kumulation der bereits ermittelten Teil-Potenziale für die Verwaltungsgebäude sowie die Schulen mit Turnhallen:

Zusammenfassung Gesamt-Potenzial für das Flächenmanagement der Verwaltungsgebäude und Schulen mit Turnhallen in Euro		
Verwaltungsgebäude	220.000	A
Schulen mit Turnhallen	440.000	A
Flächenmanagement gesamt	660.000	G = Summe A

Ist-Situation

- Die ab dem Jahr 2011 angespannte Haushaltssituation der Stadt Xanten erfordert es, die aufgezeigten Potenziale im Schulbereich zu realisieren.
- Der Rückgang der Schulanfänger bis 2015 von ca. 30 Prozent unterstreicht diese Notwendigkeit zusätzlich. Wenn die Stadt keine Maßnahmen umsetzt, steigt das jährliche Potenzial im Schulbereich bis 2015 auf jährlich 640.000 Euro.

Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Xanten sollte mit Nachdruck Handlungskonzepte entwickeln, die Flächenüberhänge zunächst im Grundschulbereich zu reduzieren. Sie wird um die Aufgabe von Schulstandorten nicht umhin kommen.
- Wir empfehlen, zu untersuchen, ob eine zukünftige stärkere Konzentration auf das Schulzentrum in Xanten baulich mit vertretbarem Aufwand realisierbar ist. Ein möglicher Ausbau bei gleichzeitiger Aufgabe von Schulstandorten bringt in der Regel immer wirtschaftliche Vorteile, weil die Stadt Xanten auf sich verändernde Flächenbedarfe einzelner Schulformen flexibel reagieren kann. Gemeinschaftsflächen, Schulbüros und technische Ausstattungen können optimaler ausgelastet werden.

- Es sollte geprüft werden, ob Grundschüler aus benachbarten Kommunen in ihren Wohnorten beschult werden können bzw. alternativ eine Kostenbeteiligung der Nachbarkommunen, aus denen die Schüler stammen, erfolgt.

KIWI Bewertung

In der Gesamtbetrachtung der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir das „Flächenmanagement für Verwaltungsgebäude und Schulen“ mit dem **Index 2**.

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung der Stadt Xanten

Bauleistungen

*Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen*

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

Inhaltsverzeichnis

Bauleistungen _____	1
Vorbemerkung _____	1
Inhalte, Ziele und Methodik _____	1
Kennzahlen _____	2
Managementübersicht _____	2
Handlungsempfehlungen _____	3
Korruptionsprävention und Vergabewesen _____	4
Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens _____	4
Fragenkomplex „I. Allgemeine Korruptionsprävention“ _____	7
Fragenkomplex „II. Organisation des Vergabewesens“ _____	8
Eröffnungstermin _____	14
Durchführung des Eröffnungstermins _____	14

**** Die folgende Zeile bitte nicht löschen! ****

Bauleistungen

Vorbemerkung

Inhalte, Ziele und Methodik

Inhalt

Das Prüfgebiet Bauleistungen umfasst eine Betrachtung der

- allgemeinen Maßnahmen zur Korruptionsprävention und der Organisation des Vergabewesens,
- Durchführung eines Eröffnungstermins und
- Funktionsprüfung des Vergabewesens.

Ziel

Bei der Betrachtung dieser Prüffelder stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Mitarbeiter im Vordergrund. Unsere Fragebögen zeigen über den Erfüllungsgrad das Erreichen optimaler Organisationsstrukturen auf.

Methodik

Diese Prüfungen werden auf der Grundlage eines einheitlichen Fragenkatalogs mit bestimmten Gewichtungen der einzelnen Antworten durchgeführt und einem interkommunalen Vergleich unterzogen. Diesem Vergleich liegen die Ergebnisse aus insgesamt 98 mittleren kreisangehörigen Kommunen Nordrhein-Westfalens zugrunde. Das für alle Städte zu erreichende Ziel ist die Beantwortung aller Fragen mit „ja“, also ein Erfüllungsgrad von 100 Prozent.

Kennzahlen

- Erfüllungsgrad „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens“
- Erfüllungsgrad „Durchführung eines Eröffnungstermins“

Managementübersicht

Das Ergebnis der Betrachtung der „allgemeinen Korruptionsprävention und der Organisation des Vergabewesens“ ist in der Stadt Xanten mit einem Erfüllungsgrad von 51 Prozent noch optimierungsfähig.

Besonders im Führen von Mitarbeitergesprächen sowie dem Angebot von Schulungen, Einbeziehen der Politik in präventive und informelle Maßnahmen sowie der Einrichtung einer zentralen Vergabe- und Submissionsstelle sehen wir noch Optimierungsmöglichkeiten.

Im Bereich der „Durchführung eines Eröffnungstermins“ erreichte Xanten einen Erfüllungsgrad von 74,6 Prozent. Auch hier ist noch Handlungsbedarf gegeben, zumal entsprechende Empfehlungen aus unserer Prüfung von 2006 aktuell immer noch nicht umgesetzt sind. Dies betrifft besonders den Bereich der Trennung von Ausschreibung und Vergabe.

Handlungsempfehlungen

Produkt/Aufgabe	Handlungsempfehlung bzw. Maßnahme	Seitennummer
Allgemeine Korruptionsprävention	Durchführung von Schulungen zum Thema Korruptionsprävention	7
	Führen von Mitarbeitergesprächen zum Thema Korruptionsprävention	7
Organisation des Vergabewesens	Einrichtung einer zentralen Vergabe- und Submissionsstelle	8 f
	Führen und Auswerten einer Vergabedatenbank	11
	Führen und Pflegen einer Bieterdatenbank	11 f.
	Aufnahme von Regelungen in die Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zu den Themen <ul style="list-style-type: none"> - Bieterauswahl, - Zusammenstellung und Versand der Angebotsunterlagen, - Erstellung des Preisspiegels außerhalb des Fachbereichs, - der Einhaltung des Vieraugenprinzips, - der schriftlichen Beauftragung von Nachträgen 	12 ff
Eröffnungstermin	Verwahrung der Stanze unter Verschluss	16
	Sachliche Trennung von mit der Ausschreibung und Vergabe befassten Mitarbeiter	17
	Prüfung des Anwesenheitsrechts der Erschienenen	17

Korruptionsprävention und Vergabewesen

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens

Allgemeines

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

Da das Vergabewesen einer der korruptionsanfälligsten Bereiche ist, sollte hier eine möglichst genaue Regelung der Verfahrensabläufe erfolgen, hierzu gehört die strikte Trennung von Ausführung und Vergabe von Lieferungen und Leistungen sowie die genaue Einhaltung der Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (KorruptionsbG).

Bei der Stadt Xanten haben wir keinen konkreten Vorfall als Anlass für unsere Empfehlungen festgestellt, sodass diese in vorbeugendem Sinn zu verstehen sind.

Darstellung der Ist-Situation

Die Ist-Situation zum Zeitpunkt der Prüfung wird anhand des folgenden Fragebogens dargestellt.

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog	j/n	Punktwert		Gewichtung
			ja	nein	
I. Allgemeine Korruptionsprävention (Allgemeine Verwaltung)					
1	Gibt es eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention?	j	1	0	1,5
2	Werden Schulungen zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?	n	0	1,5	1,5
3	Werden Mitarbeitergespräche zum Thema Korruptionsprävention durchgeführt?	n	0	1,5	1,5
4	Gibt es interne Verhaltensregelungen für den Verdachtsfall?	j	1,5	0	1,5

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog	j/n	Punktwert		Gewichtung
			ja	nein	
5	Sind ggf. Tochterunternehmen und die Politik in die Korruptionsprävention einbezogen?	j	3,0	0	3,0
6	Wurde eine Schwachstellenanalyse betrieben?	j	3,0	0	3,0
7	Sind die Bediensteten über mögliche Schwachstellen befragt worden?	j	3,0	0	3,0
Bestehen Regelungen für					
8	• die Annahme von Vergünstigungen?	j	1,5	0	1,5
9	• die Bedingungen von Sponsoring?	j	1,5	0	1,5
10	• die Anfrage an die Informationsstelle (§ 8 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
11	• die Anzeigepflicht für die Vergabe von Aufträgen und Vermögensveräußerungen (§ 16 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
12	• die Überwachung der Veröffentlichungspflicht (§ 17 KorruptionsbG)?	n	0	1,5	1,5
13	• die Überwachung von Nebentätigkeiten (§ 18 KorruptionsbG)?	j	1,5	0	1,5
Zwischensumme in Prozent:			81,3		
II. Organisation des Vergabewesens					
Vergabestelle					
14	Ist eine zentrale Vergabestelle vorhanden bzw. sind die Vergaben zentral organisiert?	n	0	5,0	5,0
15	Gibt es eine Vergabedatenbank?	n	0	4,0	4,0
16	Wenn ja, wird sie nach Wirtschaftlichkeits- und Korruptionsaspekten ausgewertet?	-	-	-	-
17	Wird eine Bieterdatenbank geführt und auch entsprechend gepflegt?	n	0	1,0	1,0
18	Ist eine zentrale Submissionsstelle vorhanden?	n	0	4,0	4,0
19	Wenn ja, wo ist sie angesiedelt? (Amt/Fachbereich) Beschreiben	-			
20	Wenn nein, sind andere Regelungen vorhanden? Beschreiben	j	1,0	0	1,0
Interne Dienstanweisung zur Vergabe von Bauleistungen					
21	Ist eine Dienstanweisung/Vergabeordnung vorhanden?	j	1,0	0	1,0
22	Wenn ja, entsprechen deren Regelungen den rechtlichen Bestimmungen und erlauben sie ein wirtschaftliches Handeln?	j	1,5	0	1,5
Bestehen Regelungen bezüglich:					
23	• Festlegung/Änderung des Bieterkreises bei nicht-öffentlichen Verfahren?	j	1,5	0	1,5
24	• Auswahl der Bieter (nicht ausschließlich im Fachamt)?	n	0	1,5	1,5
25	• Zusammenstellung der Angebotsunterlagen und Versand an die Bieter (zentral)?	n	0	1,5	1,5
26	• Sammlung und Verwahrung der eingegangenen Angebote (zentral)?	j	1,0	0	1,0
27	• Personalrotation von Verhandlungsleiter und Schriftführer?	j	1,5	0	1,5
28	• rechnerischer Prüfung der Angebote (außerhalb des Fachbereiches)?	j	1,5	0	1,5

Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens					
	Fragenkatalog	j/n	Punktwert		Gewichtung
			ja	nein	
29	• Erstellung der Preisspiegel (außerhalb des Fachbereiches)?	n	0	1,5	1,5
30	• Einhaltung des Vieraugenprinzips bei Vergabe von Aufträgen? (§ 20 KorruptionsbG)	n	0	3,0	3,0
31	• Beauftragung von Nachträgen?	n	0	1,5	1,5
Zwischensumme in Prozent:			28,5		
Gesamtergebnis:					
Gewichtung JA			28,5		
Gewichtung NEIN			27,5		
Summe			56,0		
Ergebnis Stadt Xanten (JA) in Prozent			51		

Zur Information hier die Klassierung über die Verteilung des Erfüllungsgrads „Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens“.

Erfüllungsgrad "Allgemeine Korruptionsprävention und Organisation des Vergabewesens" in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
0 - 25	26 - 50	51 - 75	76 - 100
13	21	19	24

Analyse

Der im interkommunalen Vergleich eher unterdurchschnittliche von der Stadt Xanten erreichte Erfüllungsgrad von 51 Prozent ergibt sich aus den Themenbereichen der allgemeinen Korruptionsprävention zu 81,3 Prozent und der Organisation des Vergabewesens zu 28,5 Prozent. Damit ist im Vergleich zu unserer letzten Prüfung im Jahr 2006 (36,6 Prozent) eine deutliche Verbesserung eingetreten. Gleichwohl bestehen in beiden Bereichen, besonders aber bei der Organisation des Vergabewesens, deutliche Optimierungspotenziale, die nachfolgend genannt sind:

Fragenkomplex „I. Allgemeine Korruptionsprävention“

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

Im Gegensatz zu unserer letzten Prüfung mussten diese Fragen nunmehr verneint werden. Wir regen an, bei der Stadt Xanten regelmäßige (möglichst jährliche) Schulungen und Mitarbeitergespräche für alle Bediensteten zum Thema Korruptionsprävention durchzuführen.

Hierdurch kann seitens der Verwaltungsführung die Meinungsbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu diesem Thema aktiv beeinflusst werden. Auch werden die Mitarbeiter hiermit für dieses Thema sensibilisiert. Es sollte deutlich gemacht werden, dass es sich bei diesen Gesprächen um Vorsorge und Mitarbeiterschutz und nicht einen Generalverdacht gegen die Mitarbeiter handelt.

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

Zu Frage 5: „Sind die Tochterunternehmen und die Politik in die Korruptionsprävention einbezogen?“

Die vorhandene Dienstanweisung besitzt auch für die Tochterunternehmen der Stadt Xanten Gültigkeit. Dies ist wichtig, da sich durch stärkere Ausgliederung von Aufgaben in privatrechtliche Organisationsformen das Spektrum möglicher Korruption ansonsten verlagern kann. Dies gilt auch für Aufgaben, die auf gemeindliche Tochterunternehmen bzw. eigenbetriebsähnliche Einrichtungen übertragen wurden.

Allerdings ist Korruption ein Problem, das nicht nur auf der Verwaltungsebene anzugehen ist, sondern auch Politik bzw. politische Mandatsträger sind bei der Korruptionsvorbeugung mit einzubeziehen. Zum einen können diese ebenfalls von Korruptionsversuchen betroffen sein, zum anderen haben sie im Rahmen ihres politischen Mandats die Aufgabe, die Verwaltung zu unterstützen und zu kontrollieren.

In Verbindung mit dem Mandat und den daraus abzuleitenden Aufgaben bieten sich für Mandatsträger z. B. folgende Maßnahmen an:

- Schaffung von Sensibilität,
- Thematisierung der Gefahren von Korruption,
- Forderung nach Aufklärung von Korruption,
- Hinterfragen von Stellung, Einfluss und Privilegien der Beteiligten,
- Definition von Bürgernähe,
- Aufklärung der Öffentlichkeit und
- Trennung zwischen politischen und privaten Interessen.

Zu Frage 11: „Bestehen Regelungen für die Anzeigepflicht für die Vergabe von Aufträgen und Vermögensveräußerungen (§ 16 KorruptionsbG)?“

In der Praxis wird dies durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Xanten überwacht. Wir empfehlen darüber hinaus eine schriftliche Fixierung der entsprechenden Regelung im Rahmen der Dienstanweisung, um eine personenunabhängige Überwachung gewährleisten zu können.

Fragenkomplex „II. Organisation des Vergabewesens“

Das Vergabewesen ist bei der Stadt Xanten nicht zentral organisiert. Sowohl Ausschreibungen wie auch Submissionen werden in den von Vergaben betroffenen Bereichen in eigener Zuständigkeit durchgeführt. Diese Praxis wird auch durch die Dienstanweisung für das Vergabewesen in der Fassung vom 31.05.2010 bestätigt.

Zu den Fragen 14 und 20: „Ist eine zentrale Vergabe- und Submissionsstelle vorhanden?“

Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung wurde festgestellt, dass die Stadt Xanten weder eine zentrale Vergabestelle noch eine zentrale Submissionsstelle unterhält. Beide Aufgaben werden von den durch die Vergaben betroffenen Fachbereichen nach wie vor in eigener Zuständig-

keit durchgeführt. Hierdurch wurde das Ergebnis in diesem Prüffeld stark negativ beeinflusst.

Problematisch ist weiterhin, dass die Fachbereiche bei nicht öffentlichen Verfahren den Bieterkreis festlegen. So hat der für die Bauausführung zuständige Bauleiter einen genauen Überblick über die aufgeführten Bieter. Im Rahmen der Korruptionsverhütung im Vergabewesen ist diese Vorgehensweise unbedingt zu vermeiden. Wir empfehlen statt dessen, bei beschränkten Ausschreibungen mittels Bieterlisten Bieter aus den Vorschlagslisten der Fachbereiche auszutauschen und zu ergänzen, damit die mit der Durchführung der Maßnahme betrauten Sachbearbeiter den endgültigen Bieterkreis nicht kennen und auch eine ausreichende Anzahl an Bietern aufgefördert wird.

Die Verquickung der Aufgaben zur Erstellung der Ausschreibungsunterlagen und zur Bauausführung mit den Aufgaben zur Vergabedurchführung widerspricht den wesentlichen Vergabegrundsätzen.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Xanten erneut, auch im Hinblick auf die Korruptionsvorsorge, eine zentrale Submissions- und Vergabestelle in die Verwaltungsstruktur zu integrieren.

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

- Auswahl des Vergabeverfahrens bzw. Zustimmung zum vorgeschlagenen Vergabeverfahren,
- Einflussnahme auf die Bieterauswahl bei den nicht-öffentlichen Vergabeverfahren bzw. Änderung der Bieterlisten,
- Bereitstellung der Vertragsunterlagen,
- zentrale Zusammenstellung und Versand der Bieterunterlagen (auch bei extern erstellten Ausschreibungsunterlagen),
- Sammlung und Verwahrung der Angebote unter Verschluss,
- zentrale Durchführung der Submissionen - einschließlich Kennzeichnung und erster Plausibilitätskontrolle,

- rechnerische Prüfung und Erstellung der Preisspiegel,
- Erledigung der Meldungen gemäß § 8 KorruptionsbG,
- Durchführung der Anzeigen gemäß § 16 KorruptionsbG,
- Führung und Auswertung einer Vergabedatenbank,
- Einrichtung und Pflege einer Bieterdatenbank,
- vorbereitende Tätigkeiten der Vergabeentscheidung,
- Fertigung des Auftragsschreibens und
- verfahrensmäßige Trennung von Planung und Ausführung der Vergabe

Ebenso bedeutend wie eine zentrale Vergabestelle ist gemäß den Vorgaben der VOB-, VOL- und VOF eine zentrale Submissionsstelle. Beides sollte bei mittleren kreisangehörigen Kommunen Standard sein. Das Aufgabenspektrum einer zentralen Submissionsstelle umfasst im Wesentlichen die Sammlung der Angebote (unter Verschluss) und die zentrale Durchführung der Submissionen (siehe hierzu auch Ausführungen unter dem folgenden Prüffeld „Durchführung des Eröffnungstermins“).

Außer dem Eröffnungstermin und der Durchsicht und Kennzeichnung der Angebote sollten auch die rechnerische Prüfung und die Erstellung des Preisspiegels in der zentralen Submissionsstelle erfolgen.

Sicherlich ist in kleineren Verwaltungen die Einrichtung einer zentralen Submissions- und Vergabestelle nicht immer leicht zu realisieren, weil vom Submissionsleiter und Schriftführer auch andere Aufgaben in den einzelnen Fach- und Sachbereichen mit übernommen werden müssen. Gleichwohl erachten wir die Installierung einer zentralen Vergabe- und Submissionsstelle bzw. die zentrale Durchführung z.B. auch in interkommunaler Zusammenarbeit der Vergaben aus Gründen der Korruptionsprävention und der Bündelung von Expertenwissen in derart komplexen Verfahren sowie zur Vereinheitlichung von Vergabeverfahren für unabdingbar erforderlich.

Diese grundsätzliche Empfehlung zur Errichtung einer zentralen Submissions- und Vergabestelle soll nicht implizieren, in Xanten würden Submissionen derzeit nicht korrekt durchgeführt.

Die Einrichtung einer zentralen Submissions- und Vergabestelle mit dem Ziel, Vergaben verfahrensmäßig von Planung und Ausführung der Maßnahmen zu trennen, ist im Hinblick auf die Korruptionsprävention u. E. aber ohne Alternative.

Zu Frage 15: „Gibt es eine Vergabedatenbank?“

Mittels eines EDV-unterstützten Kontrollwesens wird die Dokumentationspflicht für die Vergabe von Leistungen aller Art verwaltungsweit und –einheitlich eingeführt. Ziel dieser Dokumentation ist es, Auffälligkeiten aufzudecken. Hierzu gehören z. B. das Splitten von Aufträgen, die Ausnutzung von Zeichnungsbefugnissen, eine auffällige Häufung freihändiger Vergaben, die wiederholte Vergabe an bestimmte Auftragnehmer sowie enge Verbindungen zu bestimmten Auftraggebern.

Für die Dokumentation aller Vergaben sollten sämtliche Auftragsdaten, wie Projekt, Datum, Auftragnehmer, Vergabeart, Auftragswert sowie Istwert genauso erfasst werden wie die Angaben zur Auftragsabwicklung, z. B. Sachbearbeiter, Beteiligung der Vergabekommission sowie Zahlungen.

Darüber hinaus sollte anhand statistischer Auswertungen überprüft werden, ob die gewählten Ausschreibungsverfahren angemessen und geeignet waren, um das wirtschaftlichste Angebot zu erhalten.

Zu Frage 17: „Wird eine Bieterdatenbank geführt und auch entsprechend gepflegt?“

Eine zentrale Datei für Unternehmen, Handwerker und Dienstleister hat den Vorteil, dass bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben auch Unternehmen berücksichtigt werden, die z. B. ihre Leistungen der Kommune angeboten haben oder längere Zeit nicht zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert wurden. Je größer die Auswahl der Leistungsanbieter ist, desto geringer ist die Gefahr von Angebotsabsprachen im Vorfeld. Erstellung und Führung einer Bieterdatenbank erfordern insbesondere:

- die Durchführung von Interessenbekundungsverfahren,
- die Ermittlung von Vergleichspreisen und Erstellung von Preisspiegeln,

- die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit von Firmen,
- die Dokumentation von Qualität und Abwicklung der erbrachten Leistung und
- das Registrieren von Konkursfällen.

Weiterhin sind nach dem K VHB NRW zu § 8 VOB/A in allen Fällen, in denen der Auftraggeber eine Bewerberauswahl zu treffen hat (z. B. Beschränkte Ausschreibungen, Nicht-offene Verfahren), unter Berücksichtigung des Umfangs der Leistung in der Regel auch nicht ortsansässige Unternehmen in angemessener Zahl zur Angebotsabgabe aufzufordern. Als Nachweis sind geeignete Aufzeichnungen darüber zu führen, welche Unternehmer zur Angebotsabgabe aufgefordert worden sind und ggf. Aufträge erhalten haben.

Zu Frage 24: „Bestehen Regelungen zur Auswahl der Bieter nicht ausschließlich durch den Fachbereich?“

Die Festlegung des Bieterkreises bei nicht-öffentlichen Verfahren erfolgt in Xanten durch den zuständigen Fachbereich. Eine Änderung/Erweiterung des Bieterkreises geschieht nicht. Gemäß der Dienstweisung über das Vergabewesen bei der Stadt Xanten „ist darauf zu achten, dass die Unternehmen, die zur Abgabe eines Angebotes aufgefordert werden, nach Möglichkeit von Fall zu Fall wechseln.“

Der für die Ausführung der ausgeschriebenen Leistungen zuständige Sachbearbeiter hat so einen genauen Überblick über die zur Angebotsabgabe aufgeforderten Firmen. Im Rahmen der Korruptionsvermeidung im Auftrags- und Vergabewesen sollte genau das jedoch ausgeschlossen sein. Die mit Planung und Ausführung befassten Mitarbeiter sollten keinerlei Kenntnis von der endgültigen Fassung der Bieterlisten haben. Auch wird auf die nach dem kommunalen Vergabehandbuch zu § 8 VOB/A erforderlicher Nachweise hingewiesen.

Analog hierzu sollten auch die von den Bauleitern (Ingenieurbüros) aufgestellten Bieterlisten vor einer Aufforderung zur Angebotsabgabe ohne Absprache überarbeitet und ergänzt werden, um auf diese Weise Unwägbarkeiten über die Zusammensetzung des Bieterkreises zu schaffen.

Zu Frage 25: „Zusammenstellung der Angebotsunterlagen und Versand an die Bieter zentral?“

Auch Zusammenstellung und Versand der Angebotsunterlagen erfolgen in Xanten gemäß der Dienstanweisung über das Vergabewesen durch den ausschreibenden Fachbereich.

Zur Vermeidung von Korruptionsmöglichkeiten sollten aber auch die Zusammenstellung und der Versand der Angebotsunterlagen auf jeden Fall nicht von der ausschreibenden Stelle vorgenommen werden, sondern von dritter Seite; am besten einer zentralen Vergabestelle.

Zu Frage 29: „Erstellung der Preisspiegel außerhalb des Fachbereiches?“

Wir empfehlen, neben der rechnerischen Prüfung der Angebote auch die Erstellung der Preisspiegel nicht durch den ausschreibenden Fachbereich sondern von dritter Stelle, idealerweise der zentralen Submissionsstelle, durchführen zu lassen, um eine größere Sicherheit bei der Auswertung der Angebote zu erhalten.

Die wirtschaftliche und technische Prüfung der Angebote und die Auswertung von Nebenangeboten können weiterhin von den Fachbereichen oder den Architektur- bzw. Ingenieurbüros durchgeführt werden.

Zu Frage 30: „Einhaltung des Vieraugenprinzips bei Vergabe von Aufträgen?“

Das Vieraugenprinzip ist ein geeignetes Mittel gegen Korruption. Die Dienstanweisung über das Vergabewesen der Stadt Xanten weist darauf hin, dass dieses gemäß § 20 KorruptionsBG vorgeschrieben ist, gibt aber darüber hinaus keine konkreten Hinweise zur Durchführung. Grundsätzlich besagt das Vieraugenprinzip, dass kein Mitarbeiter einen Vorgang abschließend bearbeiten darf, ohne eine weitere Person mitzeichnen zu lassen. Es kann sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Weise in gegenseitiger Verantwortung angewendet werden und stellt eine Kontrolle sowohl zum eigenen Schutz als auch zum Schutz der Kollegin bzw. des Kollegen dar. Kontrolle muss dabei keineswegs Misstrauen bedeuten.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Xanten, die Dienstanweisung über das Vergabewesen um konkrete Hinweise zur Durchführung des Vieraugenprinzips zu ergänzen.

Zu Frage 31: „Sind Regelungen für die Beauftragung von Nachträgen vorhanden?“

Zu der oben genannten Abwicklung der Vergabeverfahren gehört auch die im Bauablauf teilweise notwendige Beauftragung von Nachträgen. Entsprechende Regelungen sollten von der Stadt Xanten kurzfristig geschaffen werden.

Eröffnungstermin

Durchführung des Eröffnungstermins

Allgemeines

In diesem Prüffeld wird die Art und Weise der Abwicklung von Submissionen bewertet. Um hierzu einen Überblick zu erhalten, haben wir am 19.11.2010 um 11:30Uhr an folgendem Submissionstermin teilgenommen:

- Ausschreibung für die Straßenreinigung der Stadt Xanten mit drei- alternativ fünfjähriger Laufzeit

Verhandlungsleiter der Submission ist ein Mitarbeiter der Stadt Xanten, welcher auch mit der Ausschreibung befasst war. Schriftführer war ein Mitarbeiter des gleichen Fachbereiches. Zusätzlich anwesend war die Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes.

Die eingehenden Angebote werden im Büro des Verhandlungsleiters gesammelt und unter Verschluss aufbewahrt. Auf allen Umschlägen ist gemäß VOB der Eingangsstempel vorhanden. Die Öffnung und Verlesung der Angebote erfolgte durch den Verhandlungsleiter. Vom Schriftführer wurde parallel dazu die Submissionsniederschrift gefertigt.

Nach Beendigung des Submissionstermins wurden die vorliegenden Angebote gestanzt.

Darstellung der Ist-Situation

Durchführung des Eröffnungstermins					
	Fragenkatalog	j/n	Punktwert		Gewichtung
			ja	nein	
1	Durchführung der Vergabe in einem neutralen Raum?	n	0	1,0	1,0
2	Aufbewahrung der Stanze unter Verschluss?	n	0	5,0	5,0
3	Einhaltung des Termins (= Ende der Angebotsfrist)?	j	3,0	0	3,0
4	Verwahrung der Angebote unter Verschluss (digitale Angebote)? (§ 22 VOB/A)	j	5,0	0	5,0
5	Vermerk von Datum und Uhrzeit des Eingangs auf dem Umschlag? (§ 22 VOB/A)	j	2,0	0	2,0
6	Verhandlungsleiter und Schriftführer anwesend?	j	5,0	0	5,0
7	Beide nicht mit der Vergabe/Ausschreibung befasst?	n	0	5,0	5,0
8	Niederschrift der Verdingungsverhandlung (z. B. K-EFB-Verd 1 - 4 Teil 3) gefertigt?	j	5,0	0	5,0
9	Prüfung des Anwesenheitsrechts der Erschienenen, evtl. Prüfung von Vollmachten, ggf. Ausschließung von vollmachtslosen Vertretern?	n	0	2,0	2,0
10	Prüfung, ob Angebote verschlossen/digitale Angebote verschlüsselt sind? (§ 22 VOB/A)	j	5,0	0	5,0
11	Besonderheiten und verspätet eingegangene Angebote eingetragen, z. B. K-EFB-Verd 4?	j	3,0	0	3,0
12	Kennzeichnung der wesentlichen Angebotsteile?	n	0	4,0	4,0
13	Sperrung der Leerflächen (wesentliche Abfragefelder) in den Angebotsunterlagen?	j	4,0	0	4,0
14	Plausibilitätsprüfung durchgeführt?	j	3,0	0	3,0
15	Verlesung von Namen, Wohnort, Endbeträgen, Bauabschnitten/Losen, Preisnachlässen, Skonti?	j	3,0	0	3,0
16	Angabe der Anzahl von Nebenangeboten, ggf. von Änderungsvorschlägen?	j	3,0	0	3,0
17	Verlesung der Niederschrift? (§ 22 VOB/A)	j	2,0	0	2,0
18	Niederschrift über Verdingungsverhandlung manipulationsicher / Leerflächen gesperrt?	j	4,0	0	4,0
19	Anerkennung als richtig oder Erhebung von Einwendungen abgefragt? (§ 22 VOB/A)	j	1,0	0	1,0
20	Unterschrift durch den Verhandlungsleiter erfolgt? (§ 22 VOB/A)	j	2,0	0	2,0
21	Aufforderung von Bietern zur Unterschrift?	-	-	-	1,0
Gewichtung JA				50,0	
Gewichtung NEIN				170	
Summe				67,0	
Ergebnis Stadt Xanten (JA) in Prozent				74,6	

Klassierung:

Erfüllungsgrad "Durchführung des Eröffnungstermins" in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
bis 85	86 - 90	91 - 95	über 95
9	5	7	20

Analyse

Mit den im Erfüllungsgrad erreichten 74,6 Prozent hat sich die Stadt Xanten gegenüber dem Ergebnis unserer letzten Prüfung (70,6 Prozent) nur minimal verbessert. Im interkommunalen Vergleich findet sich Xanten im untersten Segment wieder. Hieraus ergibt sich in einigen wesentlichen Teilen noch deutlicher Optimierungsbedarf, der im Folgenden beschrieben wird:

Zu Frage 1: „Durchführung der Vergabe in einem neutralen Raum?“

Der Submissionstermin sollte nicht in einem Einzelbüro, zumal dem des Verhandlungsleiters, sondern z. B. in einem Besprechungsraum durchgeführt werden.

Zu Frage 2: „Aufbewahrung der Stanze unter Verschluss?“

Wie bereits bei unserer Prüfung im Jahr 2006 wird die Stanze als notwendiges Werkzeug zur unmissverständlichen Kennzeichnung der an einer Submission teilgenommenen Angebote in der Stadt Xanten weiterhin nicht unter Verschluss aufbewahrt. Sie ist somit auch für nicht autorisierte Personen erreichbar und kann für Manipulationen missbraucht werden. Dieses ist unter dem Aspekt der Korruptionsprävention unbedingt zu vermeiden.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Xanten dringend, die Stanze umgehend unter Verschluss zu nehmen.

Zu Frage 7: „Verhandlungsführer und Schriftführer nicht mit der Vergabe/Ausschreibung befasst?“

Auch hier haben sich seit unserer letzten Prüfung keine Änderungen ergeben. Sowohl Verhandlungsführer als auch Schriftführer sind in der Stadt Xanten mit Vergabe und Ausschreibung befasst. Dieses stellt eine mögliche Gefahr der Vergabemanipulation dar und ist zu vermeiden (siehe hierzu K VHB NRW Nr. 1.2 zu § 22 VOB/A). Daher sollten zur Vermeidung von Interessenkollisionen und um jeden Ansatz für Missbrauch auszuschließen, nur nicht in das vorangegangene Verfahren involvierte Mitarbeiter anderer Organisationseinheiten diese Aufgaben wahrnehmen. Dies dient auch dem Schutz der Mitarbeiter, denen so kein vorsätzlich rechtswidriges Verhalten unterstellt werden kann.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Xanten, den Verhandlungsführer und Schriftführer aus unterschiedlichen Fachbereichen zu wählen, welche nicht mit der Ausschreibung und Vergabe der zu submittierenden Angebote befasst sind.

Zu Frage 9: „Prüfung des Anwesenheitsrechts der Erschienenen?“

Obwohl bei diesem Eröffnungstermin keine Bieter anwesend waren, erschien in deren Verlauf ein Vertreter einer der bietenden Firmen um sich nach „dem Stand der Dinge“ zu erkundigen. Dies stellt einen klaren Verstoß gegen die Regelungen der VOB dar und ist unbedingt zu unterbinden.

Empfehlung

Eine unangemeldete, auch kurzfristige Teilnahme einzelner Bieter an einem verwaltungsinternen Eröffnungstermin ist absolut auszuschließen.

Zu Frage 12: „Kennzeichnung der wesentlichen Angebotsteile?“

Die Kennzeichnung hat sofort im Rahmen der Eröffnungsverhandlung - nicht etwa im Nachhinein - zu erfolgen. Abgesehen davon, dass Letzteres zu Manipulationsvorwürfen aus Bietersicht führen könnte, geht schon aus der in § 22 Nr. 3 Abs. 2 VOB/A aufgezeigten Reihenfolge der vorzunehmenden Handlungen (Öffnung, Kennzeichnung, Verlesung usw.) eindeutig hervor, dass die Kennzeichnung zu der Eröffnungsverhandlung gehört. Sie darf deshalb auch nicht etwa - wie gelegentlich zu beobachten ist - in einem (von den anwesenden Bietern nicht einsehbaren) Nebenraum, in dem sich der Lochstempel befindet, vorgenommen werden. Wenn in Ausnahmefällen die Kennzeichnung wegen sehr umfangreicher Angebotsunterlagen und Nichtvorhandenseins eines Lochstempels einen beträchtlichen, für die Bieter unzumutbaren langen Zeitraum in Anspruch nimmt, kann es akzeptiert werden, wenn die Kennzeichnung im unmittelbaren Anschluss an die Eröffnungsverhandlung erfolgt.

Empfehlung

Wir empfehlen, die wesentlichen Angebotsteile entsprechend den Maßgaben der in der VOB aufgeführten Reihenfolge zu kennzeichnen und Leerflächen in den Angeboten zu sperren.

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung der Stadt Xanten

Grünflächen

*Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen*

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

Inhaltsverzeichnis

Grünflächen	1
Vorbemerkung	1
Inhalte, Ziele und Methodik	1
Kennzahlen	3
Strukturen	4
Managementübersicht	5
Handlungsempfehlungen und Potenziale	6
Organisation und Steuerung	7
Grünflächen allgemein	13
Strukturen	14
Leistungserbringung	17
Park- und Gartenanlagen	19
Strukturen	19
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	20
KIWI-Bewertung	22
Spiel- und Bolzplätze	23
Strukturen	23
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	26
KIWI-Bewertung	28
Sportplätze	30
Strukturen	30
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	33
KIWI-Bewertung	38
Straßenbegleitgrün	40
Strukturen	40
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	40
KIWI-Bewertung	41

***** Die folgende Zeile bitte nicht löschen! *****

Grünflächen

Vorbemerkung

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Produktprüfung Grünflächen erstreckt sich neben der organisatorischen Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung und eines ganzheitlichen Ansatzes im Umgang mit kommunalen Grünflächen in strategischer und operativer Hinsicht insbesondere auf die Analyse bestimmter Nutzungsformen von Grünflächen.

Aufgrund der Heterogenität kommunaler Grünflächen haben wir die nachfolgend aufgeführten Nutzungsformen für unsere Betrachtung insgesamt als Produkt Grünflächen definiert.

- Park- und Gartenanlagen
- Spiel- und Bolzplätze
- Sportplätze
- Straßenbegleitgrün
- Weitere Parkanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten)
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden
- Friedhöfe
- Biotope, Ausgleichsflächen
- Gewässer
- Forst
- Kleingartenanlagen

Unsere Prüfung gliedert sich wie folgt:

- Steuerung und Organisation

Abbildung der Organisation und Steuerung der kommunalen Grünflächen in betriebswirtschaftlicher Hinsicht unter strategischen und operativen Aspekten
- Gesamtbetrachtung der Grünflächen
 - Abbildung der Grünflächenstruktur der Kommune
 - Darstellung der kommunalen Grünflächen insgesamt nach den unterschiedlichen Nutzungsformen sowie den dafür eingesetzten Ressourcen
 - Analyse der Eigenleistungen in der Grünflächenunterhaltung insgesamt
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzelner Nutzungsformen
 - Park- und Gartenanlagen
 - Spiel- und Bolzplätze
 - Sportplätze
 - Straßenbegleitgrün

Ziel unserer Prüfung ist die Untersuchung und Bewertung der systematischen, nachhaltigen Steuerung sowie der effizienten und effektiven Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Finanzsituation, um Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen.

Methodisch liegt unserer Betrachtung dabei jeweils die Einbeziehung des gesamten Ressourcenverbrauchs bzw. der Vollkosten der Produkte zugrunde.

Der Produktansatz ermöglicht es uns, die verschiedenen Ansatzpunkte wie:

- Strukturmerkmale,
- Standards,
- Flächen und
- Produktpreise

für Optimierungsmöglichkeiten zu analysieren.

Kennzahlen

Neben den Gesamtbetrachtungen zu Aufwendungen und Flächen der Grünflächen bilden wir jeweils für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Sportplätze und Straßenbegleitgrün insbesondere folgende Kennzahlen ab:

- Ergebnis je m²

Die Kennzahl zeigt das finanzwirtschaftliche Ergebnis (Gesamtaufwand abzüglich Erträge) bezogen auf die jeweilige Fläche auf.

- Aufwand für Unterhaltung und Pflege je m²

Die Kennzahl setzt sich zusammen aus dem Personalaufwand des Verwaltungsbereiches, den Fremdingenieurleistungen sowie den Pflegeaufwendungen für Eigen- und Fremdleistungen.

Unterhalb dieser Kennzahlen können, in Abhängigkeit von der Datenlage der Kommune, verschiedenste Kennzahlen zu Strukturen sowie Aufwendungen abgebildet werden, die dann an den entsprechenden Stellen des Berichtes erläutert werden.

Bei den Sportplätzen fließen darüber hinaus auch Kennzahlen zur Auslastung sowie zu der vorhandenen Fläche je Einwohner in unsere Analyse ein.

Benchmarks und Potenziale

Benchmarks und Potenziale ermitteln wir für die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Sportplätze jeweils auf der Basis des Aufwandes für die Pflege und Unterhaltung je m². Für das Straßenbegleitgrün ist dies aufgrund der nicht ausreichend transparenten und validen Datenlagen bei einer Vielzahl der Kommunen in der aktuellen Prüfrunde nicht möglich.

Als Benchmark definieren wir nach unserer Methodik nur repräsentative Werte, die von mehreren Kommunen mit einer bewussten, zielgerichteten wie nachahmenswerten Steuerung erreicht bzw. unterschritten werden.

Strukturen

Der steigende Flächenverbrauch und die damit einhergehende Versiegelung von Flächen führen zu einer wachsenden Bedeutung von Freiflächen. Gleichzeitig sehen sich die meisten Kommunen angesichts der demografischen Entwicklung weiterhin sinkenden Einwohnerzahlen und einer Alterung der Bevölkerung ausgesetzt. Daneben muss die überwiegend schlechte finanzielle Situation der Städte und Gemeinden eine der entscheidenden Orientierungsgrößen für die Bereitstellung und Pflege von Grünflächen darstellen. Mit der Außenwirkung der Grün- und Freiflächengestaltung einer Stadt manifestiert sich eine weitere Zieldimension.

Die kommunalen Grünflächen weisen in ihrer Ausprägung, Struktur, Funktions- und Nutzungseigenschaft wie auch in ihrem Umfang eine heterogene Struktur auf. Hinzu kommt die Tatsache, dass das Stadtbild – in ebenfalls unterschiedlicher Intensität – nicht allein von kommunalen Grünflächen sondern ebenso von denen privater oder anderer Träger geprägt wird.

Diese Aspekte greifen wir insgesamt über die Darstellung der

- demografischen Entwicklung,
- Flächenstruktur der Stadt und
- Aufteilung kommunaler Grünflächen nach ihren verschiedenen Nutzungsformen

wie auch spezifisch für die vier im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrachteten Bereiche über Strukturen und Standards auf.

Managementübersicht

In der Stadt Xanten haben wir die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Sportplätze näher betrachtet.

Die vorhandenen Möglichkeiten und Informationen, die für eine interne Steuerung des Ressourceneinsatzes vorgehalten werden sollten, sind teilweise lückenhaft, nicht zentral erfasst und bieten noch Optimierungspotenzial.

Pflege und Bewirtschaftung sämtlicher städtischer Grünflächen erfolgt durch den Dienstleistungsbetrieb der Stadt Xanten (DBX), eine Anstalt öffentlichen Rechts, seit 2006. Ein Großteil der erforderlichen Arbeiten wird durch den zum DBX gehörenden Baubetriebshof ausgeführt, lediglich Rasenpflegearbeiten werden in größerem Umfang regelmäßig zur Durchführung durch Fremdfirmen ausgeschrieben.

Sowohl bei der Aufwandsbetrachtung der Park- und Gartenanlagen als auch der Sportplätze positioniert sich die Stadt Xanten unterhalb des von uns ermittelten Benchmarks, Potenziale konnten hier nicht ausgewiesen werden.

Bei den Spiel- und Bolzplätzen war eine genaue Ermittlung des Aufwandes und damit eines ggfls. vorhandenen Potenzials nicht möglich, da eine Erfassung der Grünflächenpflege seitens des DBX hier nicht vorgenommen wird.

Handlungsempfehlungen und Potenziale

Handlungsempfehlungen		
Produkt	Handlungsempfehlung bzw. Maßnahme	Seite
Steuerung	Erstellung eines Freiflächenentwicklungskonzeptes	8 ff
	Auswertung von Beschwerden / Beschwerdemanagement	11
	Erstellung strategischer und operativer Zielvorgaben	11
	Implementierung eines Grünflächeninformationssystems	12
	Fixieren von Pflegestandards	12
	Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und eines darauf aufbauenden Controlling	12 ff
	Erstellen einer Spielplatzplanung	24
Spiel- und Bolzplätze	Erfassung der Zahl der Spielgeräte	25
	Festlegen einheitlicher Standards	25
	Erfassung des Gesamtaufwandes bei der Pflege und Unterhaltung	28
Straßenbegleitgrün	Erstellung eines Katasters	40

Zusammenfassung der Potenziale		
Produkt	Euro	Euro je Einwohner
Park- und Gartenanlagen	0	0
Spiel- und Bolzplätze	nicht ermittelbar	nicht ermittelbar
Sportplätze	0	0
Summe	0	0

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung analysieren wir komprimiert auf der Grundlage der Kennzahl „Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement“. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Xanten einer zeitgemäßen wie effizienten Steuerung der Aufgabenerfüllung entspricht.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis ein standardisierter Fragebogen bildet. Die jeweiligen Antworten werden auf einer Skala von 0 bis 4¹ bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert. Mit Ausnahme der Fragen nach dem Freiflächenentwicklungskonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung nehmen wir zunächst eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Sportplätze und Straßenbegleitgrün vor. Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. In der nachfolgenden Darstellung haben wir die nach Nutzungsformen differenzierten Ergebnisse bereits zusammengefasst:

Erfüllungsgrad „Grünflächenmanagement“				
	j/n	Punktwert	Skalierung	Gewichtung
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	n	0	0	2
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	j	8	2	1
Erfolgt die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen zentral?	j	8	4	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	j	16	2	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	n	0	0	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	n	0	0	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	j	12	1	3
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	j	36	3	3
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	j	16	2	2
Besteht ein Controlling?	j	16	2	2

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; teilweise erfüllt = 2; überwiegend erfüllt = 3; vollständig erfüllt = 4

Erfüllungsgrad „Grünflächenmanagement“				
	j/n	Punktwert	Skalierung	Gewichtung
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	j	24	2	3
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	j	36	3	3
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	j	32	4	2
Ermittelter Wert				204
Optimalwert				448
Erfüllungsgrad				46%

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

Erfüllungsgrad „Grünflächenmanagement“ in Prozent			
Ergebnisse in Klassen			
bis 25	26 bis 50	51 bis 75	über 75
5	14	6	2

Mit diesem derzeitigen Erfüllungsgrad positioniert sich die Stadt Xanten interkommunal eher im „unteren Mittelfeld“ der Vergleichskommunen, was auf noch umfangreich bestehende Optimierungsmöglichkeiten hinweist. Andere Kommunen unseres bisherigen Vergleichs erreichen hier bislang einen z. T. weit höheren Optimierungsgrad.

Aktuelle Situation (Stärken-Schwächen-Analyse)

- Der Erfüllungsgrad „Grünflächenmanagement“ liegt mit 46 Prozent im oberen Teil des zweitniedrigsten Segments im interkommunalen Vergleich. Durch die Stadt Xanten wurden bereits wesentliche Maßnahmen zur Etablierung eines Managements in diesem Bereich vorgenommen, gleichwohl bleiben, gerade im Bereich der Steuerung, noch deutliche Optimierungspotenziale.

- Die Leistungserbringung geschieht in den städtischen Grünanlagen hauptsächlich durch den eigenen Baubetriebshof der Stadt. Unterstützt wird der Baubetriebshof durch vereinzelt tätige Fremdfirmen (Rasenschnitt). Auftraggeber für alle Leistungen ist der Dienstleistungsbetrieb Xanten (DBX). Dieser existiert seit dem 01.01.2004 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung und setzt sich aus dem ehemaligen Baubetriebshof, dem Amt für Straßenbau und -unterhaltung und der zuständigen Einrichtung für Abwassertechnik und -beseitigung sowie dem Gebäudemanagement zusammen. Zum 01.01.2006 erfolgte dann per Ratsbeschluss die Umwandlung in eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR). Ziel war es, durch die Änderung des Dienstleistungsbetriebes in eine selbständige juristische Person künftig die Arbeiten durch Bündelung und Ausnutzung von Synergien kostengünstiger wahrzunehmen, sowie eine Steuerung des Unternehmens nach Ihren Bedürfnissen flexibler und effizienter zu gestalten. Grundsätzliche Steuerungsfunktionen zur Gewährleistung einer wirtschaftlichen Leistungserbringung sind also vorhanden.
- Eine Ausnahme stellen die Sportplätze dar, deren Bewirtschaftung überwiegend per Pacht- und Unterhaltungsvertrag den Sportvereinen übertragen wurde. Die Organisation übergreifender Aufgaben in diesem Bereich obliegt dem Schulverwaltungsamt.

Handlungsempfehlungen

- Seitens der Stadt Xanten wurde bislang noch kein Freiflächenentwicklungskonzept erstellt. Dieses betrifft aber alle Themenbereiche im Bereich Grünflächen, also Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Sportplätze und Straßenbegleitgrün sowie alle weiteren Grün- und Freiflächenflächen.

Bestandteil einer attraktiven Stadt sind entsprechende Grün- und Freiflächen in erreichbarer Nähe für jeden Bürger, sowie für Xanten als überregionales touristisches Ziel, ein gepflegtes Erscheinungsbild. Attraktiv ist eine Grün- und Freifläche, wenn sie den Anforderungen ihrer Nutzer gerecht wird. Diese Anforderungen ändern sich jedoch im Laufe der Zeit, allein schon bedingt durch den demographischen Wandel. So nehmen prognostizierte steigende oder sinkende Bevölkerungszahlen aber auch die Altersstruktur der Bevölkerung wesentlichen Einfluss auf die

Bereitstellung von Grünflächen. Die Entwicklung neuer Bau- oder Industriegebiete (z.B. Lüttinger Feld – Dombogen) oder Verkehrsräume machen eine Kompensation der unvermeidbaren Eingriffe in den Naturhaushalt über die nächsten Jahrzehnte und/oder das Orts- bzw. Landschaftsbild erforderlich. Ebenso können z.B. Spielflächen an Stellen aufgegeben werden, an denen die Bevölkerung aufgrund ihrer Altersstruktur kein Interesse an solchen Einrichtungen mehr hat. Diese sich ändernden Faktoren werden seitens der Stadt Xanten zum Teil bereits aufgegriffen, indem z.B. Spielplätze in „älteren“ Siedlungsgebieten schrittweise zurück gebaut und als Brachen weiter geführt werden.

Der Tourismus spielt als eine wichtige Einnahmequelle eine bedeutende Rolle in Xanten. Flächen und Wegstrecken zwischen den touristischen Hauptattraktionen müssen bestimmten optischen Anforderungen genügen, um als angenehm und attraktiv empfunden und genutzt zu werden (z.B. die Verbindung zwischen dem archäologischen Park und dem historischen Stadtkern mit Dom und Domfreiheit). Somit soll vermieden werden, dass Tagesbesucher lediglich den APX oder die Freizeitstätten an der Xantener Nord- und Südsee aufsuchen, ohne, dass die Kernstadt von diesen profitiert.

Allerdings werden aus den beim DBX vorhandenen Daten noch keine weitergehenden Konzepte und Strategien erarbeitet, die

- dem gesamten Grün- und Freiflächen-System einen Rahmen geben,
- bestehende Grün- und Freiflächen konzeptionell weiterentwickeln und dadurch eine Planbarkeit für die Zukunft ermöglichen,
- bestehende Verpflichtungen aus der „Eingriffsregelung“ nach Baugesetzbuch bilanzieren und diese den vorhandenen Maßnahmenflächen zur Kompensation gegenüber stellen,
- bestehende Möglichkeiten für eine verstärkte Kombination von Nutzeranforderungen prüfen, um insgesamt zu einem kleinstmöglichen Flächenangebot bei gleichzeitig angemessener Attraktivität zu gelangen.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist auch die zu erwartende Haushaltssituation der Stadt Xanten, um den einerseits vorhandenen Anforderungen gerecht zu werden und andererseits diese Anforderungen in einem wirtschaftlichen Einklang mit der finanziellen Machbarkeit sicherzustellen.

Daher sollte die Stadt Xanten unter Beachtung der vorgenannten Aspekte ein umfassendes Grün- und Freiflächenkonzept erstellen, welches langfristige Strategien zur Entwicklung und Bewirtschaftung der Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Sportplätze etc. entwickelt.

- Um Informationen zur Bürgerzufriedenheit zu erlangen, gibt es in Xanten ein zentrales Qualitätsmanagement für alle Fachbereiche im Rahmen der Bürgersprechstunde des Bürgermeisters. Es gilt die Regelung, dass schriftliche Anfragen innerhalb von 14 Tagen beantwortet werden müssen (zumindest in Form einer Eingangsbestätigung). Die bisher vorliegenden Rückmeldungen bestätigen dem DBX angemessene Reaktionszeiten auf entsprechende Anfragen, Anregungen oder auch Kritik. Um Anhaltspunkte darüber zu erlangen, ob es sich bei angesprochenen Problemen um temporäre oder grundsätzliche Dinge handelt, empfehlen wir der Stadt Xanten eine weitergehende Auswertung der eingehenden Bürgerwünsche und -kritik.
- Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus (z.B. Unfallverhütungsvorschriften für die Spielplätze oder Vorschriften im Bereich der erforderlichen Baumkontrollen) gibt es in Xanten keine durch die Politik oder Verwaltungsführung explizit formulierten Entwicklungsziele für die Grünflächen. Ohne diese lassen sich aber Entwicklungen nicht dokumentieren und letztlich eine Zielerreichung nicht nachweisen. Um die Grünflächenbewirtschaftung der Stadt Xanten weiterhin effizient zu organisieren, sollten Rahmenvorgaben und strategische Leitziele durch die Verwaltungsspitze formuliert und mit Prioritäten versehen werden, aus denen der DBX in einem zweiten Schritt operative Ziele ableiten kann. Im Idealfall werden hierbei die wesentlichen Kostenarten mit den jeweiligen Zielen belegt.

- Beispielhaft können strategische Zielvorgaben z.B. „Kostensenkung bei der Unterhaltung um x Prozent“ gemessen an der aktuellen Haushaltslage, „Ausstattung von Kinderspielplätzen mit einem Budget von x Prozent“ in Bezug zur Anzahl der Nutzer, „Wert und Substanzerhalt des Vermögens“, „Verbesserung des Klimaschutzes“ usw. sein.
- Ein Produkt übergreifendes Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS) ist bei der Stadt Xanten bisher nicht implementiert. Dieses bildet aber die Grundlage für Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Freiflächen im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Steuerung. Das GRIS verknüpft Geo- und Fachdaten mit ökologischen und sozialen Daten sowie mit Aufwandsdaten. Aus der hieraus erfolgenden Auswertung lassen sich in der Folge Pflegepläne und Leistungsverzeichnisse erstellen, die die Basis für die Bemessung und den gezielten Einsatz von Personal und Maschinen bilden.
- Derzeit gibt es keine schriftlich fixierten Standards für die Grünflächenpflege durch den DBX. Grundsätzlich werden Pflege und Bepflanzung im Kernstadtbereich am intensivsten betrieben. In Einzelfällen (Bürgerwünsche und -kritik) werden aber auch in den Außenbereichen Sondermaßnahmen quasi „auf Zuruf“ durchgeführt. Um hier ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten, empfehlen wir die Erstellung eines Leistungskataloges für die einzelnen zu definierenden Grünbereiche. So lassen sich (vermeintliche) Ungleichbehandlungen einzelner Flächen vermeiden.
- Der DBX arbeitet bereits mit einem Betriebsabrechnungsbogen, um eine verursachungsgerechte Verteilung der einzelnen Kosten auf die jeweiligen Kostenstellen vornehmen zu können. In einem weiteren Schritt empfehlen wir die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung. Während die Kostenrechnung der Erfassung, Verteilung und verursachungsgerechten Zuteilung der im Leistungserstellungsprozess entstandenen Kosten dient, ist die Aufgabe der Leistungsrechnung die art- und mengenmäßige Erfassung sowie die Bewertung der im Verwaltungsprozess entstandenen Leistungen. Letztlich sollte das Ziel der Kosten- und Leistungsrechnung eine Steigerung des Kostenbewusstseins, die Schaffung von Kostentransparenz, die Verbesserung von Steuerung und Kontrolle, sowie eine kostendeckende Leistungsabrechnung sein.

- Eine Kostenkontrolle erfolgt derzeit beim DBX über den jeweiligen Vergleich mit den Vorjahreszahlen und über die im Betriebsabrechnungsbogen abgebildeten Zahlen. Bei außerplanmäßigen Ausgaben wird im Vorfeld die Finanzierung geklärt, damit das jährlich vorgegebene, feste Budget nicht überschritten wird. Über diese Kostenkontrolle hinaus sollten seitens des DBX weitere Kennzahlen erhoben werden, welche es ermöglichen, z.B. über Vergleiche Entwicklungen festzustellen, Abweichungen von Soll-Werten rechtzeitig zu erkennen und gegenzusteuern, Zielerreichungsgrade zu dokumentieren oder auch die Leistungsfähigkeit des DBX im Vergleich zu anderen Kommunen zu dokumentieren.
- Letztlich lässt sich hieraus ein Controlling und Berichtswesen aufbauen, welches über die Beschaffung, Auswertung und Bereitstellung zukunftsbezogener Informationen für die Verwaltungsführung Entscheidungshilfen liefert.

Grünflächen allgemein

Die nachfolgenden Betrachtungen geben einen Gesamtüberblick sowohl über Umfang, Zusammensetzung und Verteilung der vorhandenen Grünflächen als auch über den mit deren Vorhaltung verbundenen Ressourceneinsatz.

Xanten liegt, als kleine Mittelstadt des Kreises Wesel, in der niederrheinischen Tiefebene. Im Nordosten wird das Stadtgebiet durch den Rhein begrenzt, im Südwesten durch den Höhenzug der „Sonsbecker Schweiz“, eine Endmoräne der Saale-Eiszeit.

Neben dem Ort Xanten (mit den Ortsteilen Beek und Ursel) selbst gibt es die Ortschaften Birten (Ortsteile Ober- und Unterbirten), Lüttingen, Marienbaum, Vynen / Obermörmter, Wardt (mit Mörmter und Willich).

Ein Großteil des Stadtgebietes wird durch Auenlandschaften am Rhein und dem so genannten Xantener Altrhein (ein Rheinmäander) geprägt. Darüber hinaus bilden die „Xantener Nord- und Südsee“, ehemalige Kiesaushebungen, weitere große Wasserflächen auf dem Stadtgebiet, die der Freizeitgestaltung dienen und die über eine für diese Zwecke notwendige Infrastruktur verfügen (Spielplätze, Bootsanleger, WC- und Sanitäranlagen, Parkplätze, Gastronomie usw.).

Eine weitere große Bedeutung im Freizeit- und Erholungssektor kommt dem Archäologischen Park Xanten (APX) in der Trägerschaft des Landschaftsverbandes Rheinland zu, dessen Nutzung für die Xantener Bürger gegen Vorlage der „Xanten-Karte“ unentgeltlich ist.

Seit 1988 darf Xanten, welches jährlich von rd. 800.000 Touristen besucht wird, sich als „staatlich anerkannter Erholungsort“ bezeichnen.

Strukturen

Die Stadt Xanten ist eine dem Kreis Wesel angehörende Kommune mit 21.518 Einwohnern (Stand 30.06.2010 lt. IT-NRW). Bei einer Fläche des Stadtgebietes von rund 72 km² ergibt sich eine Bevölkerungsdichte von 297 Einwohnern je km².

Folgende Strukturkennzahlen nehmen Einfluss auf unsere Analyse:

Strukturkennzahlen (2007)				
	Min	Max	Mittel	Xanten
Bevölkerungsdichte (Einwohner / km ²)	44	2.164	427	297
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-28,19	72,79	-4,62	- 5,67
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 der unter 18-jährigen in Prozent	-44,94	7,65	-25,49	-31,12
Anteil der unter 18-jährigen in Prozent	15,81	26,58	19,65	17,93
Fläche des Gemeindegebietes (km ²)	26	303	91	72,4

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich, dass die Stadt Xanten sowohl eine geringe Gesamtfläche als auch eine deutlich unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte aufweist. Auffällig sind auch der schon heute unterdurchschnittliche Anteil der unter 18-jährigen in der Bevölkerung und der prognostizierte weitere starke Rückgang dieser Bevölkerungsgruppe um rd. 1/3 bis zum Jahr 2030.

Die eher ländlich geprägte Struktur bestätigt sich auch in der Betrachtung der Grün- und Erholungsflächen².

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterflächen nach der tatsächlichen Art der Nutzung, berücksichtigt wurden: Erholungsflächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzung sowie das Verkehrsbegleitgrün

Grün- und Erholungsfläche in m² je Einwohner* (Vergleichsjahr 2008)			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
29	13.381	1.395	2.814

* Der Vergleich erstreckt sich über alle kreisangehörigen Kommunen in NRW

Diese Auswertung bezieht sich auf alle relevanten Flächen der Städte, unabhängig davon, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht. Die kommunalen Grünflächen als eine Schnittmenge dieser Gesamtfläche bilden in Xanten bezogen auf den Einwohner das neue Minimum im interkommunalen Vergleich ab.

Kommunale Grünflächen in m² je Einwohner (Vergleichsjahr 2008)			
Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
17,75	170,74	67,36	17,75

Dass diese Fläche gering erscheint, ist im Hinblick auf die gesamtstädtische Grünflächenstruktur zu relativieren. So stehen die vorhandenen weitläufigen landwirtschaftlich genutzten Flächen (42,82 km²), Waldflächen (6,87 km²), sonstigen Flächen wie z.B. Deiche (10,39 km²) sowie der archäologische Park Xanten (APX) den Einwohnern ebenfalls zur Freizeitgestaltung und für Erholungszwecke zur Verfügung.

Die prozentualen Anteile dieser Flächen bezogen jeweils auf die Gesamtfläche des Stadtgebietes stellen sich interkommunal wie folgt dar:

Grünflächenanteile im interkommunalen Vergleich (Vergleichsjahr 2007)				
Merkmal	Minimum	Maximum	Mittelwert	Xanten
Anteil der Grün- und Erholungsfläche an der Gesamtfläche in %	3,95	83,7	26,16	83,7
Anteil der kommunalen Grünfläche an der Gesamtfläche in %	0,53	22,85	5,10	0,53

Hieraus ergibt sich, dass zwar der Gesamtanteil der Grün- und Erholungsflächen der Stadt Xanten im interkommunalen Vergleich den Maximalwert abbildet, der Anteil der kommunalen Grünflächen gleichzeitig aber das interkommunale Minimum abbildet. Somit profitiert die Stadt Xanten in ihrem Erscheinungsbild als „grüne Stadt“ im besonderen Maße auch von nicht kommunalen Grünflächen, die dennoch der Bevölkerung zu Erholungszwecken und auswärtigen Besuchern zu touristischen Zwecken dienen.

Im interkommunalen Vergleich der GPA NRW können in Bezug auf die Stadt Xanten darüber hinaus noch weitere Vergleiche dargestellt werden, auf die wir in den folgenden Einzelbetrachtungen näher eingehen werden. Laut Datenerfassung liegen den folgenden Aussagen entsprechende Werte zugrunde:

Grünflächen der Stadt Xanten in m²	
Park- und Gartenanlagen	122.769
Spiel- und Bolzplätze	21.179
Sportplätze	112.857
Straßenbegleitgrün	nicht erfasst
weitere Parkanlagen	0
Außenanlagen an städtischen Gebäuden	nicht erfasst
Friedhöfe	40.358
Biotope, Ausgleichsflächen	33.752
Gewässer	0
Forst	7.181
Kleingartenanlagen	7.844
Gesamtfläche (als Summe der Einzelflächen)	382.096

Das Stadtgebiet Xanten ist sowohl von landwirtschaftlich genutzten Freiflächen als auch von weiteren Natur belassenen oder Natur nahen Flächen geprägt. Der Anteil an so genannten Grün- und Erholungsflächen ist im interkommunalen Vergleich im Bereich überdurchschnittlich; insgesamt zeigt die Stadt Xanten ein „grünes“ Stadtbild, in dem vielfältige Möglichkeiten zur Naherholung gegeben sind.

Leistungserbringung

Allgemeines zum Auftrag an den DBX

Die Leistungserbringung in den städtischen Grünanlagen wird hauptsächlich durch den eigenen Baubetriebshof der Stadt erbracht. Unterstützt wird der Baubetriebshof durch vereinzelt tätige Fremdfirmen.

Hauptaufgabenfelder sind:

- Spielplätze
- Friedhofsunterhaltung
- Straßenunterhaltung
- Baumschutz und -entfernung
- Straßenreinigung
- Kriegsgräberunterhaltung
- Wartung und Unterhaltung der Bushaltestellen
- Grünanlagen

Da die Preise für die Leistungen des Bauhofes über einen Stundenverrechnungssatz berechnet werden, stellen wir an dieser Stelle den interkommunalen Vergleich der Stundenverrechnungssätze für Grünpflegearbeiten dar:

Stundenverrechnungssätze(2008)				
	Min	Max	Mittel	Xanten
Stundenverrechnungssatz des Bauhofes	25,20	51,35	36,06	33,00

Ein Stundenverrechnungssatz sollte aus aktuellen tariflichen Werten und den Kosten- und Vermögenswerten des jeweils vergangenen Jahres ermittelt werden. In ihm enthalten sollten die Kosten sein, die dem Arbeitgeber beim Einsatz von Personal je Stunden entstehen. Diese beinhalten lohnabhängige (Sozialversicherungsbeiträge u. a.) und lohnunabhängige (vermögenswirksame Leistungen, Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld, freiwillige Leistungen u. a.) Kosten.

Mittels Division des Lohnaufwandes durch die Produktivstunden wird ein Fertigungsstundensatz ermittelt, dem noch die entstandenen Gemeinkosten (z.B. betriebliche Steuern, Raumkosten, Bürokosten, Miete bzw. Pacht, Strom, Gas, Wasser, Reparaturen, Betriebsstoffe, Kfz-Kosten, Zinsaufwand für betriebliche Darlehen und Hypotheken, Gebühren und Anwaltskosten sowie kalkulatorische Miete oder Pacht, kalkulatorische Abschreibung, kalkulatorische Instandhaltung, kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung) zugeschlagen werden.

Im intrakommunalen Vergleich belaufen sich die Stundenverrechnungssätze der Stadt Xanten über den gesamten Betrachtungszeitraum (von 2007 bis 2009) auf 33,00 Euro. Unter Berücksichtigung des zu der Ermittlung des Stundenverrechnungssatz Ausgeführten, ist davon auszugehen, dass der Stundenverrechnungssatz seitens des DBX nicht jährlich neu ermittelt wird und zwischenzeitlich alleine aufgrund der allgemeinen Preissteigerung höhere Kosten tatsächlich anfallen, die zu einem höheren Stundenverrechnungssatz führen würden.

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Xanten, die Stundenverrechnungssätze als eine wichtige betriebswirtschaftliche Kostengröße und Kalkulationskennziffer anhand des bereits vorhandenen Betriebsabrechnungsbogens (BAB) jahresscharf und Vollkosten basiert zu ermitteln.

Park- und Gartenanlagen

Bei den nachfolgend näher betrachteten Park- und Gartenanlagen handelt es sich um alle Freiflächen einer Kommune, die weder zu einem Gebäude, zu Gewässer, zum Straßenkörper noch einer bestimmten Nutzung (Sportflächen, Spielflächen) gehören, die nicht land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden und die einer - wenn auch nur geringen - Pflege unterliegen. Ebenso unterliegen die so genannten weiteren Parkanlagen (z.B. Kurparks, Botanische Gärten) nicht dem für die Prüfung definierten Bereich der Park- und Gartenanlagen.

Strukturen

Zu den vorgefundenen Strukturen zählen die von der Stadt Xanten zur Verfügung gestellten Park- und Gartenanlagen je Einwohner, die Anzahl und Größe der Anlagen sowie Auffälligkeiten und Pflegestandards.

Strukturen Park- und Gartenanlagen (2008)				
	Min	Max	Mittel	Xanten
Fläche der Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	0,80	15,43	7,39	5,70
Anteil Park- und Gartenanlagen über 1 ha in Prozent	0,00	90,02	60,64	100

In Xanten gibt es als Park- und Gartenanlagen lediglich die so genannten Wallanlagen, die um den historischen Stadtkern Xantens liegen und in ihrem Verlauf der mittelalterlichen Stadtbefestigung entsprechen. Obwohl eine zusammenhängende Grünfläche, werden sie – zur Erleichterung von Ausschreibungen der Pflegeleistungen – unterteilt in

- Ost-
- Süd-
- West- und
- Nordwallanlage

Jede einzelne dieser vier Anlagen ist dabei deutlich größer als ein Hektar und durchgängig mit Rasen oder Wiese bepflanzt.

Insgesamt sind diese Anlagen mehr auf die Freizeitgestaltung (Ruhe- und Spielzonen, Wege) als auf botanische oder gärtnerische Besonderheiten fokussiert und daher durch die Wahl der Bepflanzung bereits sehr pflegearm. Auf saisonale Bepflanzungen, die einen sehr hohen Pflegeaufwand verursachen, wird ganz verzichtet. Lediglich zur Auflockerung gibt es – im Bereich der Ruheazonen – vereinzelte Baumgruppen.

Alle vier Parkanlagen bestehen aus zusammenhängenden Rasenflächen, welche mittels Großflächenmäher gepflegt werden können. Die Rasenpflege wird in diesen Bereichen komplett durch externe Firmen durchgeführt.

Eine Einteilung in verschiedene Pflegeklassen erfolgt nicht. Bedingt durch den wirtschaftlich bedeutenden Tourismus und die exponierte Lage dieser Flächen zwischen Kernstadt und archäologischem Park wird aber seitens der Stadt Xanten großer Wert auf ein gepflegtes Erscheinungsbild der Anlagen gelegt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Ergebnis je m² Park- und Gartenanlage

Das Ergebnis je m² Park- und Gartenanlagen setzt sich aus den Erträgen (Auflösung von Sonderposten, Versicherungsleistungen, Spenden usw.) und den Sach- und Personalaufwendungen incl. der Abschreibungen zusammen.

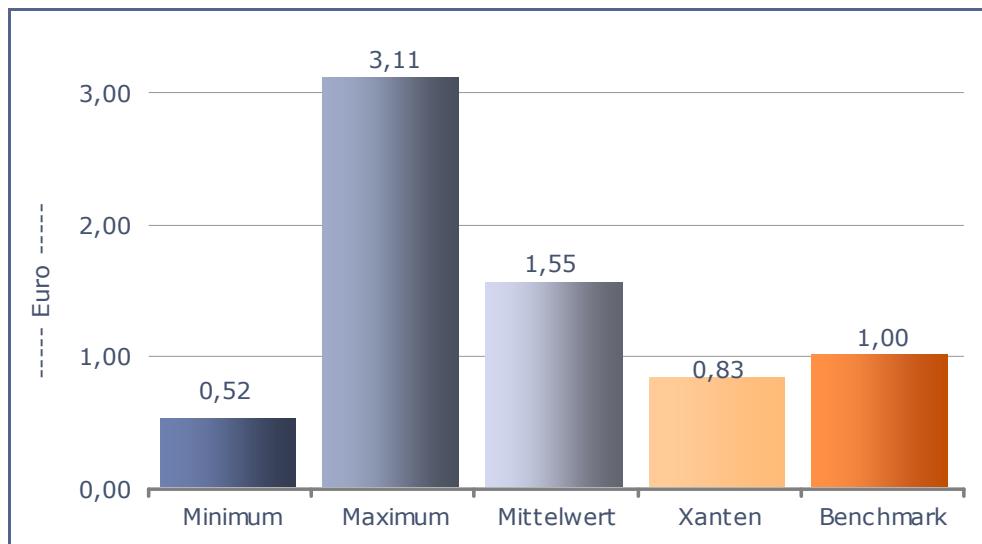
Park- und Gartenanlagen			
Ertrags-/Aufwandsart	Betrag in Euro		
	2007	2008	2009
Erträge gesamt	0	0	0
Personalaufwand	60.191	68.053	82.544
Pflegeaufwand Eigenleistung	60.191	68.053	82.544
Pflegeaufwand Fremdleistung	27.144	24.729	29.811
Abschreibungen	0	0	0
weitere Aufwendungen	26.626	36.370	45.507

Abschreibungen werden hier nicht dargestellt, da die Stadt Xanten die Park- und Gartenanlagen im Festwertverfahren ohne jährlichen Wertverlust bewertet hat.

Ergebnisse Park- und Gartenanlagen in Euro (2008)				
	Min	Max	Mittel	Xanten
Ergebnis Park- und Gartenanlagen je m ²	0,52	4,57	2,10	0,71
Ergebnis Park- und Gartenanlagen je Einwohner	2,70	17,02	10,92	3,28

Da die steuerbaren Größen nicht die Erträge und Abschreibungen beinhalten, erfolgt die Betrachtung mit Benchmark über die Kennzahl „Aufwand für Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je m²“.

Aufwand für Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen in 2008 je m²



Beim „Aufwand für Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen“ positioniert sich die Stadt Xanten mit 0,83 Euro deutlich (rd. 46 Prozent) unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs und ebenso mit einem deutlichen Abstand zum Benchmark (rd. 17 Prozent) sehr günstig.

Benchmark und Potenzialberechnung

Der Pflegeaufwand der Park- und Gartenanlagen liegt im Betrachtungsjahr bei der Stadt Xanten bereits unter dem von uns ausgewiesenen Benchmark, daher ist hier kein weiteres Potenzial zu ermitteln.

In der intrakommunalen Entwicklung ergibt sich das folgende Bild:

Intrakommunale Entwicklung Park- und Gartenanlagen in Euro			
	2007	2008	2009
Ergebnis Park- und Gartenanlagen je m ²	0,78	0,83	1,00

Im Betrachtungszeitraum steigt der Aufwand je m² kontinuierlich an, eine Entwicklung die, bei gleich bleibenden Pflegestandards und Flächen, in erster Linie den allgemein steigenden Energie- und Lohnkosten geschuldet ist.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Im Betrachtungszeitraum steigt der Aufwand für die Pflege der Park- und Gartenanlagen kontinuierlich an und erreicht im Jahr 2009 den höchsten Wert (ein Euro).
- Im Vergleichsjahr 2008 liegt der Aufwand je m² deutlich unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs (rd. 46,5 Prozent) und ebenso unter dem von uns ermittelten Benchmark (rd. 17 Prozent) und somit sehr günstig.
- Ein gesamtstädtisches Freiflächenentwicklungskonzept mit Bezug auf Park- und Gartenanlagen gibt es in Xanten noch nicht. Gleichwohl ist durch die Ausgestaltung (pflegearmer Bewuchs, große, zusammenhängende Flächen) der vorhandenen Parkanlagen eine weitere Optimierung der Bewirtschaftung kaum zu erreichen.
- Die Wallanlagen sind die einzigen Park- und Gartenanlagen der Stadt Xanten und bilden eine zusammenhängende Fläche.
- Die Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen in m² je Einwohner liegen dabei unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs.
- Die Arbeiten zur Rasenpflege werden regelmäßig ausgeschrieben, um mit dem wirtschaftlichsten Angebot arbeiten zu können.

Handlungsempfehlungen

- Da seitens der Stadt Xanten eine Anbindung des APX an die Kernstadt über die Wallanlage geplant ist, sollte ein entsprechendes Konzept zur Entwicklung dieser Flächen erstellt werden. Hiermit wird ein optisch einheitliches Erscheinungsbild ebenso gewährleistet, wie ein weiterhin wirtschaftlicher Pflegestandard.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir das Handlungsfeld „Park- und Gartenanlagen“ mit dem **Index 4**.

Spiel- und Bolzplätze

Im Fokus stehen nachfolgend die kommunalen Spiel- und Bolzplätze (ohne die Spiel- und Bolzplätze an öffentlichen Einrichtungen wie z.B. Schulen und Kindertageseinrichtungen).

Strukturen

Zu den vorgefundenen Strukturen zählen die von der Stadt Xanten zur Verfügung gestellten Spiel- und Bolzplätze je Einwohner und je Einwohner unter 18-Jahren als der eigentlichen Zielgruppe.

Der DBX betreut derzeit 25 Spielanlagen (24 Spielplätze und ein Bolzplatz):

Strukturen Spiel- und Bolzplätze (2008)				
	Min	Max	Mittel	Xanten
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m ²	0,90	4,82	2,58	0,98
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	4,57	26,06	13,83	5,48

Obwohl sich die Fläche der Spielplätze je Einwohner unter 18 (als der eigentlichen Nutzergruppe) nahe dem Minimum des interkommunalen Vergleichs positioniert, ist dieser Wert als unproblematisch zu sehen, da den Einwohnern der Stadt Xanten über die vom DBX bewirtschafteten Spielflächen hinaus weitere Einrichtungen zur Verfügung stehen. So besteht z.B. die Möglichkeit, gegen Vorlage der Xanten-Karte den Archäologischen Park (und damit den dortigen Spielplatz) aufzusuchen, ohne ein weiteres Eintrittsgeld entrichten zu müssen.

Unabhängig davon wird in Xanten die Zahl der Einwohner unter 18 bis zum Jahr 2030 um ca. 31 Prozent zurückgehen, demnach würde die zur Verfügung stehende Fläche künftig auf rd. acht Quadratmeter je Einwohner unter 18 steigen. Dies würde aber auf Basis der Vergleichswerte 2008 für Xanten immer noch ein unterdurchschnittliches Flächenangebot für den Bevölkerungsanteil der unter 18-jährigen bedeuten.

Empfehlung

Eine Ausweitung der zur Verfügung gestellten Fläche an Spiel- und Bolzplätzen innerhalb des Stadtgebietes Xanten ist unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung bis 2030 und der insgesamt zur Verfügung stehenden Anlagen derzeit nicht angezeigt. Wir empfehlen der Stadt Xanten, eine aktuelle Spielplatzplanung zu erstellen, in der das Angebot an Fläche im Zusammenhang mit einer reduzierten Bevölkerungsentwicklung sowie der sich ändernden Siedlungsstruktur (großflächige Neubaugebiete, „überalterte“ Siedlungen) berücksichtigt wird. Diese Planung sollte in ein ebenfalls aufzustellendes Freiflächenentwicklungskonzept integriert werden.

Seitens des DBX konnten während der Prüfung keine Angaben über die Zahl der vorhandenen Spielgeräte gemacht werden.

Empfehlung

Wir empfehlen eine Erfassung der vorhandenen Spielgeräte nach einem einheitlichen Muster. Hierdurch wird zum einen eine Dokumentation der vorgeschriebenen Spielplatzkontrollen erleichtert, zum anderen lassen sich hieraus für die Zukunft Standards und Ausführungsdetails ableiten. Hierdurch können künftige Ersatz- oder Neubeschaffungen leichter an die Gegebenheiten vor Ort angepasst und letztlich ein einheitlicheres Erscheinungsbild sowie eine möglichst wirtschaftliche Pflege der Einrichtungen sichergestellt werden.

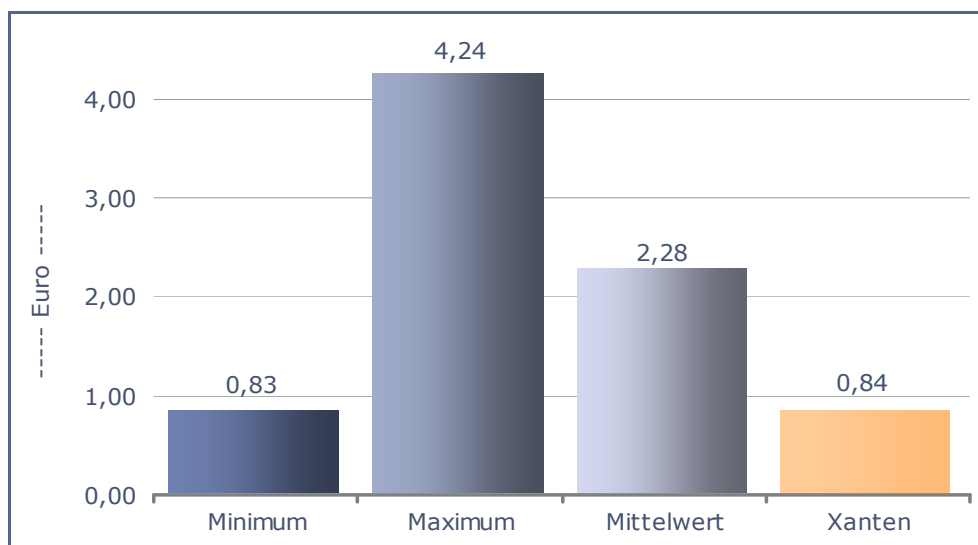
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

In der Betrachtung des interkommunalen Vergleichs positioniert sich die Stadt Xanten bei dem Ergebnis der Spiel- und Bolzplätze wie folgt:

Ergebnisse Spiel- und Bolzplätze in Euro (2008)				
	Min	Max	Mittel	Xanten
Ergebnis Spiel- und Bolzplätze je m ²	1,30	4,55	2,83	1,83

Bei der Betrachtung des Aufwandes für Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze werden die Personal- und Sachausgaben berücksichtigt. Da dies die Größe ist, die beeinflussbar gesteuert werden kann, wird hier der Benchmark dargestellt. Die Abschreibungen werden nicht berücksichtigt, da diese Aufwandsart nicht steuerbar ist.

Aufwand für Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze in 2008 je m²



Bei der Betrachtung einzelner Leistungen wird deutlich, dass der extrem niedrige Wert im Bereich „Aufwand Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze“ hauptsächlich darauf zurück zu führen ist, dass der Aufwand für die Grünflächenpflege seitens des DBX nicht separat erfasst wurde. Allerdings positionieren sich auch die weiteren Aufwendungen nur knapp oberhalb des Minimums im interkommunalen Vergleich respektive bilden den neuen Minimalwert (Aufwand für Reparatur und Sauberkeit der Spielgeräte).

Spiel- und Bolzplätze in Euro (2008)				
	Min	Max	Mittel	Xanten
Aufwand für die Grünflächenpflege je m ²	0,12	2,61	0,94	nicht erfasst
Aufwand für die Spielgeräte insgesamt je m ² Spielplatz	0,73	1,94	1,08	0,41
Aufwand für die Kontrolle der Spielgeräte je m ²	0,12	0,72	0,35	0,16
Aufwand für die Spielgeräte Reparatur/Sauberkeit je m ²	0,37	1,10	0,66	0,25

Feststellung

Eine differenzierte Einzelbetrachtung der Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze war nicht möglich, da seitens des DBX der Aufwand für die Grünpflege in diesem Bereich nicht erfasst wird. Somit ist auch ein interkommunaler Vergleich an dieser Stelle nicht möglich.

Benchmark und Potenzialberechnung

Da der Aufwand für die Grünflächenpflege der Spiel- und Bolzplätze bei dem DBX nicht separat erfasst wird, ergibt sich beim „Aufwand für Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze“ zunächst ein Wert, der deutlich unter dem von uns ermittelten Benchmark und lediglich um einen Cent höher als das derzeitige Minimum des interkommunalen Vergleichs liegt. Aber selbst, wenn man für die Grünflächenpflege einen Aufwand in Höhe des interkommunalen Mittelwertes (im Jahr 2008 waren dies 0,94 Euro) unterstellen würde, läge der Aufwand immer noch unter dem aktuellen Benchmark von 2,00 Euro und es wäre kein Potenzial auszuweisen.

Da einer solchen Berechnung allerdings nicht die tatsächlichen Daten der Stadt Xanten sondern lediglich Annahmen zu Grunde liegen, kann dieser Wert nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen werden. Die Darstellung erfolgt daher an dieser Stelle lediglich zur Information.

Auch die Aufwandsentwicklung im Betrachtungszeitraum zeigt Werte, die deutlich unter den Zahlen des interkommunalen Vergleichs bleiben und letztlich – eine dem optischen Erscheinungsbild entsprechende Pflege der Spielanlagen vorausgesetzt – nur mit den nicht erfassten Aufwendungen für die Grünflächenpflege erklärbar sind.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze in Euro je m ²		
2007	2008	2009
0,54	0,84	1,11

Empfehlung

Wir empfehlen dem DBX die Erfassung aller für die Ermittlung des Aufwandes je m² relevanten Daten (insbesondere für die Grünflächenpflege), um zunächst eine Einordnung in den interkommunalen Vergleich und damit die Ermittlung eines möglichen Potenziales vornehmen zu können. In einem weiteren Schritt sollten diese Zahlen als Grundlage bei der Erstellung eines Spielplatzkonzeptes Anwendung finden.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Der Gesamtaufwand je m² Spielplatzfläche konnte von uns nicht ermittelt werden, da seitens des DBX der Aufwand für die Grünflächenpflege in diesem Bereich nicht beziffert werden konnte.
- Ein interkommunaler Vergleich des Gesamtaufwandes sowie eine Potenzialberechnung sind daher nicht möglich.
- Im Betrachtungszeitraum steigt der nachgewiesene Aufwand je m² Spielplatzfläche kontinuierlich an.
- Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 liegt in Xanten nur leicht über dem Minimalwert des interkommunalen Vergleichs.

- Die vorhandenen Spielplätze weisen ein heterogenes Erscheinungsbild und sehr unterschiedliche Standards auf.
- Auch in diesem Bereich fehlt ein Flächenentwicklungskonzept, welches demographische Entwicklungen (auch bezogen auf einzelne Ortsteile) aufgreift und Flächen- und Ausstattungsstandards definiert.

Handlungsempfehlungen

- Vorrangig sollte zunächst der tatsächliche Aufwand für die Unterhaltung und Pflege der durch den DBX bewirtschafteten Spielplätze ermittelt werden.
- Zur Einschätzung des zukünftigen Flächenangebotes bedarf es einer aktuellen Bedarfsplanung unter Berücksichtigung eines prognostizierten Bevölkerungsrückganges insbesondere der relevanten Altersgruppe unter 18 Jahren.
- Im Rahmen einer aktualisierten Spielplatzplanung sollten einheitliche Standarddefinitionen getroffen werden.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir das Handlungsfeld „Spiel- und Bolzplätze“ mit dem **Index 3**.

Sportplätze

Unsere nachfolgenden Betrachtungen beziehen sich auf kommunale Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße) einschließlich evtl. Nebenanlagen (z.B. Zuschauertribünen). Sportplätze finden Berücksichtigung, soweit sie im wirtschaftlichen Eigentum und damit auch in den Bilanzen der Kommunen stehen. Einbezogen werden insbesondere auch solche Sportplätze, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise auf nutzende Vereine übertragen worden ist, und sich die Kommunen hier über Zuschüsse und/oder lediglich unterstützende Dienstleistungen am laufenden Unterhaltungsaufwand beteiligen.

Strukturen

Die Stadt Xanten besitzt insgesamt neun Sportplätze, von denen der DBX lediglich einen Tennenplatz unterhält. Acht Plätze (davon je vier Tennen- und Sportrasenplätze) sind an die Sportvereine verpachtet, die vertraglich verpflichtet sind, Unterhaltung und Bewirtschaftung zu übernehmen.

In Bezug auf die Fläche ergibt sich hierbei folgendes Bild:

Sportplatzflächen der Stadt Xanten 2008				
Art	m ²			
Gesamte Sportplatzflächen 2008	156.848			
Sportnutzfläche (Spielfläche) 2008	110.643			
Sportplatzfläche m ² je EW für 2008				
Art	Min	Max	Mittel	Xanten
Sportplatzfläche	1,62	9,38	5,28	7,28
Sportnutzfläche	0,45	6,23	2,98	5,14

Wie aus den vorangegangenen Tabellen zu entnehmen ist, liegt sowohl der Flächenanteil (brutto) als auch der Nutzflächenanteil (netto) je Einwohner deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Durch die Differenzierung der Sportflächen nach den Sportnutzflächen (Spielflächen) und sonstigen Flächen lässt sich z.B. etwas über die Größe der Nebenanlagen aussagen.

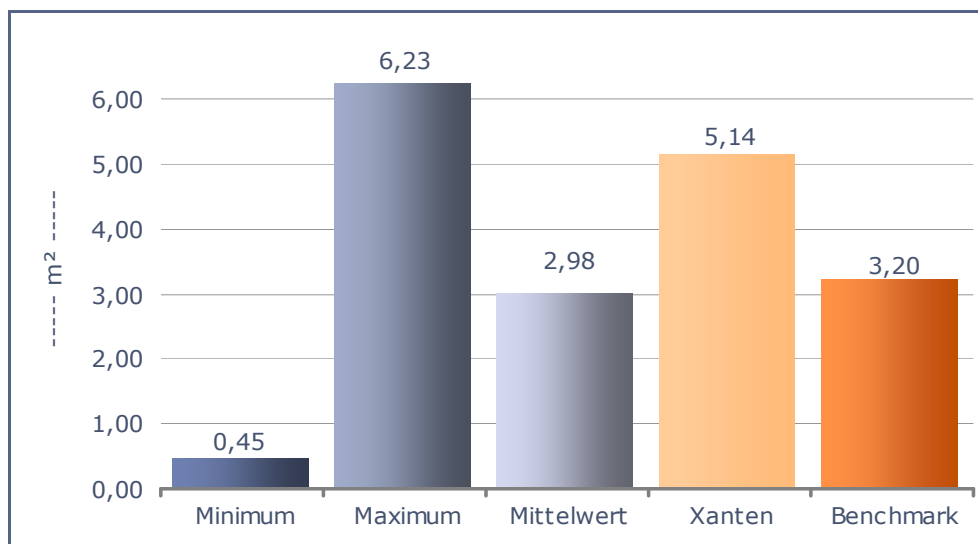
Verhältnis Sportnutzfläche (Spielfläche) zu Sportplatzfläche in Prozent 2008	
Art	m ²
Gesamte Sportplatzflächen 2008	156.848
Sportnutzfläche (Spielfläche) 2008	110.643
Differenz absolut	46.205
Verhältnis in Prozent	70,54

Verhältnis Sportnutzfläche zu Sportplatzfläche in Prozent interkommunaler Vergleich 2007			
Min	Max	Mittel	Xanten
13,76	81,48	57,26	70,54

Der prozentuale Anteil der Sportnutzfläche an der Sportplatzfläche liegt im interkommunalen Vergleich deutlich über dem Mittelwert und ist an dieser Stelle als positiv zu werten.

Die vorgehaltene Anzahl an Sportplätzen in Xanten ist, vor dem Hintergrund der bestehenden Siedlungsstruktur mit weit auseinander liegenden Ortschaften, zwar nachvollziehbar, jedoch im Hinblick auf das nachfolgend dargestellte, doch deutlich überdurchschnittliche Sportflächenangebot künftig kritisch zu hinterfragen:

Sportnutzfläche 2008 je Einwohner in m²



Empfehlung

Eine Erweiterung des bestehenden, bereits heute überdurchschnittlichen Sportflächenangebotes erscheint daher und angesichts des prognostizierten Bevölkerungsrückganges um rd. sechs Prozent bis zum Jahr 2030 keinesfalls angezeigt. Vielmehr sollte langfristig über eine evt. Standortzusammenlegung für mehrere Ortschaften nachgedacht werden, um insbesondere dem Bevölkerungsrückgang Rechnung zu tragen.

Ein weiterer Aspekt zur Bewertung des Sportplatzangebotes sind die Auslastungszahlen. Hiermit kann der Bedarf an Sportplätzen besser eingeschätzt werden. Daten zur tatsächlichen, nicht zur angemeldeten, Auslastung der vorgehaltenen Sportplatzanlagen durch Vereins- bzw. Schulsport konnten in Xanten nicht vorgelegt werden.

Allerdings besteht selbst zwischen diesen angemeldeten Stunden und der möglichen Auslastung der vorhandenen Sportplätze eine beträchtliche Differenz:

Auslastung der Sportplätze in Stunden 2008	
Angemeldete Nutzung durch Schüler	600
Angemeldete Nutzung durch Vereine	2.116
Angemeldete Gesamtnutzung	2.716
Mögliche Soll-Nutzung pro Jahr	10.700
Differenz:	7.984

Empfehlung

Wir empfehlen der Stadt Xanten, zur Einschätzung des bestehenden Flächenangebotes an Sportnutzfläche, exakte Daten zur Auslastung der Flächen zu erheben. Die Kenntnis der Auslastungsgrade ist im Rahmen von Diskussionen mit Sportvereinen über gewünschte Anlagenerweiterungen unabdingbar erforderlich.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Allgemein

Die Bewirtschaftung und Unterhaltung eines Großteils der Sportplätze (Acht von Neun) in Xanten wurde per Pacht – und Nutzungsvertrag den jeweiligen Vereinen übertragen.

- Ein Pachtzins wird hierbei nicht erhoben.
- Der Pächter (Verein) erhält für die Dauer des Vertrages das Hausrecht und die Verkehrssicherungspflicht.
- Eine sportfremde Nutzung bedarf aber der Zustimmung der Stadt Xanten.
- Die bauliche Unterhaltung der Immobilienanlagen obliegt der Stadt Xanten.
- Unterhaltung und Pflege des Platzes sowie der dort befindlichen Anlagen (z.B. Flutlicht, Berieselungsanlagen) sind Aufgabe des Vereins.
- Der Verein kommt für die Betriebskosten der Anlage auf.
- Dem Verein ist freigestellt, eine entsprechende Versicherung abzuschließen.
- Zuschüsse an den Verein erfolgen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten der Stadt Xanten. Ein Rechtsanspruch hierauf besteht nicht.
- Ungeachtet des Hausrechtes der Vereine müssen die Plätze kostenlos für Belange des Schulsports zur Verfügung stehen.
- Die Haftung für Unfälle auf dem Platz obliegt dem Verein.
- Ungeachtet der Nutzung durch den pachtenden Verein bleiben die Sportplätze im Rahmen der Nutzungsordnung für Jedermann zugänglich.

Wichtig in diesem Zusammenhang für die Gleichbehandlung der Vereine ist eine Kostentransparenz. Die Gewährung der Zuschüsse sollte daher so erfolgen, dass die Vereine nachvollziehen können, auf welcher Basis die Berechnung und Zuteilung erfolgt.

Der Aufwand für die Zuschüsse an die Vereine steigt im Betrachtungszeitraum insgesamt leicht an. Hierbei ändert sich die Relation der Zuschüsse für Tennen- und Sportrasenplätze zueinander, die Zuschüsse für Tennenplätze steigen überproportional an.

Ergebnis und Aufwand für Pflege u. Unterhaltung je m² Sportplatz

In der Unterhaltung des DBX befindet sich lediglich ein Tennenplatz. Die für die Pflege und Unterhaltung dieses Platzes erforderlichen Aufwendungen bestehen aus den gleichen Aufwandsarten wie bei den Park- u. Gartenanlagen. Die Aufwendungen im interkommunalen Vergleich für die Unterhaltung dieses Platzes ergeben für die Stadt Xanten auf die Fläche bezogen die nachfolgenden Werte:

Aufwand für Pflege und Unterhaltung der Sportplätze in kommunaler Unterhaltung je m² in Euro für 2008			
Min	Max	Mittel	Xanten
0,40	4,81	1,32	0,49

Die Höhe der Aufwendungen ist im interkommunalen Vergleich durchaus positiv zu bewerten, da der Wert der Stadt Xanten den Mittelwert um 83 Cent je m² unterschreitet und sogar noch günstiger als unser Benchmark (0,60 Euro/m²) liegt. Allerdings ist hier ein interkommunaler Vergleich nur begrenzt möglich, da nur ein einziger Sportplatz in Xanten betrachtet wurde.

Des Weiteren ist es für das Gesamtergebnis von Vorteil, dass die Stadt Xanten bisher keine Kunstrasenplätze unterhalten muss. Da die Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung dieser Plätze in der Regel höher ausfallen als bei anderen Oberflächen, sollte diese Situation – auch vor dem Hintergrund der derzeitigen Auslastungsgrade – beibehalten werden.

Nachfolgend betrachten wir die der Stadt Xanten entstandenen Aufwendungen zur Unterhaltung der übrigen Sportstätten. Diese werden durch die Vereine unterhalten und die städtischen Aufwendungen entstehen nur in Form der jährlich gezahlten Zuschüsse.

Sportplätze in der Unterhaltung der Vereine Aufwand für Zuschüsse			
	2007	2008	2009
Aufwand für Zuschüsse an Vereine / Tennenplätze	24.109	29.659	30.959
Fläche Tennenplätze in Unterhaltung der Vereine	71.973	71.973	71.973
Aufwand in Euro je m²	0,34	0,41	0,43
Aufwand für Zuschüsse an Vereine Sportrasenplätze	49.828	50.128	51.127
Fläche Sportrasenplätze in Unterhaltung der Vereine	74.246	74.246	74.246
Aufwand in Euro je m²	0,67	0,68	0,69
Aufwand für Zuschüsse an Vereine gesamt	73.937	79.787	82.086
Gesamtfläche Sportplätze in Unterhaltung der Vereine	146.219	146.219	146.219
Aufwand in Euro je m²	0,51	0,55	0,56

Auch diese Aufwendungen liegen in allen Betrachtungsjahren unterhalb unseres Benchmarks (0,60 Euro/m²), sodass auch dieses „Vereinszuschussmodell“ für die Stadt Xanten als sehr wirtschaftlich bezeichnet werden kann.

Benchmark und Potenzialberechnung

Die Berechnung möglicher Einsparpotenziale im Hinblick auf die Sportplätze unterteilt sich in eine Flächenbetrachtung und eine Aufwandsbetrachtung je m².

Flächenbedarf

Die DIN 18035-1 führt dazu aus: „Der Bedarf an Sportplätzen richtet sich in Anzahl und Größe sowie Art und Ausstattung nach den Bedürfnissen der einzelnen Nutzergruppen wie Schulen, Sportvereine, vereinsungebundene Sport treibende Bevölkerung oder besondere Gruppen (z. B. Behinderte, ältere Menschen), auch unter dem Aspekt der Gesundheitsvorsorge.“

Hierfür ist eine gleichmäßige und ausreichende Versorgung dieser Nutzergruppen mit Sportplätzen sicherzustellen.“ Was aber als gleichmäßig und ausreichend gilt, definiert die DIN nicht weiter. Für die Beurteilung der von den Kommunen zur Verfügung gestellten Sportplatzflächen ziehen wir die Richtwerte aus dem „Goldenen Plan Ost“ heran. Als Sportplätze werden dabei Großspielfelder, Kleinspielfelder, Tennisplätze (die wir allerdings nicht betrachten), Anlagen für Leichtathletik und spiel- und sportorientierte Freizeitanlagen verstanden. Die in der nachfolgenden Tabelle dargestellten Richtwerte beziehen sich auf die nutzbare Sportfläche, also die tatsächlich für Spiel und Sport hergerichtete, unter dauernder Pflege stehende Fläche.

Bedarf an Sportnutzfläche (Nettofläche) je EW in m²	
Einwohner	Fläche in m ² je Einwohner (ohne Tennisplätze)
25.000	3,2
30.000	3,1
35.000	3,05
40.000	3,0
45.000	2,95
50.000	2,85
55.000	2,8

Mit 21.531 Einwohnern im Jahr 2008 ergibt sich nach dem „goldenen Plan Ost“ ein Flächenangebot von 3,2 m² Sportnutzfläche je Einwohner für die Stadt Xanten. Der aktuelle Stand im Jahr 2008 betrug 5,14 m² Sportnutzfläche je Einwohner. Hieraus ergibt sich im Bezug auf die zur Verfügung stehende Fläche ein Potenzial von 1,94m² je Einwohner.

Quantifizierung Potenzial Sportnutzfläche (Basisjahr 2008)	
Bezeichnung	Wert
Sportnutzfläche nach „goldenem Plan Ost“ in m ² je EW	3,20
Sportnutzfläche je EW in Xanten in m ² je EW	5,14
Flächendifferenz in m ² je EW	1,94
Flächenpotenzial gesamt in m² (gerundet)	41.770

Ebenso wie für die vorangegangenen Betrachtungen, besteht des Weiteren auch für die Unterhaltung der Sportplätze, also bezogen auf den Aufwand, ein Benchmark.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege des Tennenplatzes in der Bewirtschaftung des DBX in Euro je m² Sportnutzfläche		
2007	2008	2009
0,35	0,49	0,35

Die Aufwandsentwicklung weist keine eindeutige Tendenz auf. Die Schwankungen im Jahresreihenvergleich lassen sich durch unterschiedlich hohen Bewirtschaftungsaufwand in den einzelnen Jahren erklären.

Fasst man den Aufwand für Zuschüsse, Unterhaltung und Pflege bei allen betrachteten Sportplätzen zusammen, ergibt sich folgendes Bild:

Quantifizierung Potenzial Sportplätze (Basisjahr 2008)	
Bezeichnung	Wert
Potenzial Unterhaltung und Pflege	
Aufwand für Pflege und Unterhaltung	84.172
Fläche Sportplätze	156.848
Aufwand für Pflege und Unterhaltung je m ²	0,54
Benchmark	0,60
Potenzial je m² Sportplatz	0,00
Potenzial absolut	0,00
Potenzial je Einwohner	0,00

Feststellung

Die Praxis der Stadt Xanten bei der Unterhaltung der städtischen Sportplätze, welche überwiegend über ein Zuschuss finanziertes „Vereinsmodell“ erfolgt, stellt sich für die Stadt Xanten im interkommunalen Vergleich sehr günstig und wirtschaftlich dar.

Die Aufwendungen liegen in der Gesamtbetrachtung im Vergleichsjahr 2008 unterhalb des von uns angelegten Benchmarks.

Dieses – zunächst sehr gute – Ergebnis ist allerdings vor dem Hintergrund der von uns ermittelten Flächenüberhänge zu relativieren. So ergibt sich hier die folgende Rechnung:

Quantifizierung Potenzial Sportplätze unter Berücksichtigung des Bedarfs an der Sportnutzfläche	
Aufwand für Pflege und Unterhaltung je m ²	0,54
Sportnutzfläche nach „goldenem Plan Ost“ in m ² je EW	3,20
Sportnutzfläche je EW in Xanten in m ² je EW	5,14
Flächendifferenz in m ² je EW	1,94
Flächenpotenzial gesamt in m ² (gerundet)	41.770
Potenzial in Euro (Aufwand*Flächenpotenzial) gerundet	22.600

Somit ergibt sich rechnerisch ungeachtet des bei reiner Betrachtung der Aufwendungen pro m² unterhaltener Fläche sehr günstigen Werts aufgrund des vergleichsweise hohen Flächenangebots ein Optimierungspotenzial.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Acht von neun Sportplätzen werden durch Sportvereine bewirtschaftet und unterhalten.
- Der Aufwand für Pflege und Unterhaltung des seitens des DBX bewirtschafteten Tennenplatzes liegt im gesamten Betrachtungszeitraum unterhalb des Benchmarks. Ebenso liegt die Höhe der gewährten Zuschüsse an die bewirtschaftenden Vereine bei den übrigen Sportplätzen unter dem Benchmark.
- Da die Zuschüsse für Unterhaltung und Pflege an die Vereine im Ermessen der Stadt Xanten liegen und seitens der Pachtverträge kein Rechtsanspruch hierauf begründet wird, hat diese unmittelbar Einfluss auf deren Höhe.
- Sowohl die zur Verfügung stehende Fläche als auch der Auslastungsgrad der Sportplätze deuten darauf hin, dass zusätzliche Erweiterungen des Sportflächenangebotes nicht angezeigt sind – zumal vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung.

Handlungsempfehlungen

- Im Rahmen des zu erstellenden Freiflächenentwicklungskonzeptes sollte auch auf die Situation der Sportplätze eingegangen werden.
- Wir empfehlen der Stadt Xanten, auch die Pflege und Unterhaltung des ihr verbliebenen Tennenplatzes an einen Verein zu übertragen oder – so dies nicht möglich ist – an eine externe Firma zu vergeben.

- Um das festgestellte, deutlich überdurchschnittliche Flächenangebot im Bereich der Sportplätze dem tatsächlichen und – unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung – künftigem Bedarf anzupassen, sollte die Stadt Xanten ein Konzept zur Sportflächenentwicklung erstellen.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir das Handlungsfeld „Sportplätze“ mit dem **Index 4**

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün definieren wir alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisel, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Dabei nehmen wir in der Prüfung das gesamte Straßenbegleitgrün, das in der Unterhaltungspflicht der Kommune steht, in den Blick. Wirtschaftswegebegleitgrün bleibt dagegen unberücksichtigt.

Strukturen

Derzeit bestehen bei der Stadt Xanten keine Datenerfassungen bezüglich der Flächen an Straßenbegleitgrün. Insofern können an dieser Stelle auch keine Aussagen zu eventuellen Strukturdaten gemacht werden. Eine Aufwandsbetrachtung wurde aus diesen Gründen gleichfalls nicht durchgeführt.

Empfehlung

Zur Steuerung des Aufwandes zur Unterhaltung des Straßenbegleitgrün empfehlen wir der Stadt Xanten, ein dies bezügliches Flächenkataster anzulegen. Auch hier sollte eine einheitliche Datenbasis geschaffen werden, die idealerweise Informationen zu den bewirtschafteten Flächen, ihrer Größe und Bepflanzungsart, Nutzung, Aufwand und Kosten enthält.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Innerhalb des Konkurrenzdrucks zwischen den Kommunen entwickelt sich ein Spannungsfeld zwischen einer gewünschten Attraktivitätssteigerung von öffentlichen Räumen, insbesondere das Stadtbildes entlang der Straßen und Plätze, und der Notwendigkeit zur Konsolidierung des Haushaltes. Wie in vielen Städten, so möchte auch die Stadt Xanten über das Grün im Straßenraum ein ansehnliches Stadtbild darstellen.

Durch die attraktive Gestaltung sollen sowohl die Einwohner der Stadt Xanten als auch die (wirtschaftlich wichtigen) Touristen angesprochen werden. Im Rahmen der Erschließung neuer Baugebiete versucht die Stadt Xanten neue Einwohner zum Zuzug zu bewegen, welche ebenfalls Wert auf eine optisch ansprechend gestaltete Umgebung legen. Hierzu wird das Straßenbegleitgrün im innerstädtischen Bereich sowie an anderen markanten Punkten (Zuwegung zum APX, Neubaugebiete) teils aufwendig gestaltet.

Empfehlung

Im Rahmen der im Bereich Straßenbegleitgrün erforderlichen Datenaufbereitung, sollten die verschiedenen Flächen analog der zum Einsatz kommenden Pflanzarten ermittelt werden. Fügt man dann den einzelnen Flächen den Pflegeaufwand pro m² hinzu, lässt sich ermitteln, wie groß ein mögliches Einsparpotenzial im Vergleich zu einer weniger pflegeaufwendigen Bepflanzung wäre.

KIWI-Bewertung

Ist-Situation

- Strukturdaten zum Bestand an Straßenbegleitgrün liegen der Stadt Xanten derzeit nicht vor.
- Nach Inaugenscheinnahme zeigt sich bei der Art der Bepflanzung ein heterogenes Bild.
- Eine Konsolidierungsnotwendigkeit aufgrund zukünftig schlechter werdender Haushaltslage ist gegeben.

Handlungsempfehlungen

- Eine Bestandserfassung des Straßenbegleitgrüns sollte vorgenommen werden.
- Zur Steuerung der Unterhaltungsaufwendungen sollte eine Aufteilung der Flächen nach deren Aufwuchsart vorgehalten werden.

- Anhand eines Straßenbegleitgrünkatasters sollten alle Flächen hinsichtlich ihrer bisherigen Nutzung neu bewertet werden, die Art der Bepflanzung sollte den Notwendigkeiten vor Ort (touristisches Hauptziel, Nebenstraßen oder Gewerbegebiete) angepasst werden.
- Bei der Neugestaltung von Wohnbaugebieten aber auch von Gewerbegebieten sollten Straßenbegleitgrünflächen in reduzierter Anzahl und Fläche geplant werden.
- Die Anzahl von Baumpflanzungen sollte auf ein Minimum reduziert werden. Die Bäume, die notwendig sind, sollten gebündelt in z.B. Parkflächen oder Ausgleichsflächen angepflanzt werden.

KIWI Bewertung

Angesichts der Ist-Situation sowie den hieraus ableitbaren Handlungsmöglichkeiten bewerten wir das Handlungsfeld „Straßenbegleitgrün“ mit dem **Index 2**.