

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt  
Wermelskirchen im Jahr  
2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Wermelskirchen	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Wermelskirchen	8
Strukturelle Situation	8
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Wermelskirchen	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	14
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

## → Zur überörtlichen Prüfung

### Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung werden die mittleren kreisangehörigen Kommunen miteinander verglichen.

Der Bericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diese insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>1</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Wermelskirchen wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

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

<sup>1</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Wermelskirchen

### Managementübersicht

Die Stadt Wermelskirchen befindet sich seit 2012 in der Haushaltssicherungspflicht. Das fortgeschriebene Haushaltssicherungskonzept wurde von der Kommunalaufsicht genehmigt. Der Haushaltsausgleich soll 2021 wieder erzielt werden. In den Jahren 2009 bis 2011 war die Stadt abundant und erhielt keine Schlüsselzuweisungen.

Das in der Eröffnungsbilanz 2007 ausgewiesene Eigenkapital von rund 151 Mio. Euro vermindert sich in den ersten sechs NKF-Jahren aufgrund der Jahresfehlbeträge um 33 Mio. Euro. In der Planung werden bis 2020 insgesamt weitere 50 Mio. Euro an Fehlbeträgen auflaufen.

Die NKF-Kennzahlen 2012 spiegeln im interkommunalen Vergleich die angespannte Situation der Stadt Wermelskirchen wider. So liegen z. B. der Aufwandsdeckungsgrad und die Eigenkapitalquote 2 unter dem Mittelwert. In keinem Jahr kann die Stadt Wermelskirchen ihr Anlagevermögen durch langfristig gebundenes Kapital decken. Auch lag an allen Bilanzstichtagen die Liquidität 2. Grades unter 100 Prozent. D. h. liquide Mittel und kurzfristige Forderungen der Stadt reichten nicht aus, um ihre kurzfristigen Verbindlichkeiten zu decken.

uch der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit negativ. 2012 konnte die Stadt durch die Anhebung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer bei gleichzeitigem Erhalt von Schlüsselzuweisungen einen positiven Saldo ausweisen. Es handelt sich hierbei jedoch um einen Einmaleffekt. Ab 2013 plant die Stadt weiterhin mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der Stadt Wermelskirchen ist es daher zukünftig nicht möglich, die ordentliche Kredittilgung aus den Finanzmittelüberschüssen heraus zu finanzieren. Zwar konnte die Stadt die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen ab 2011 etwas reduzieren. Jedoch hat sie bedingt durch die Defizite der Jahre 2009 bis 2012 in hohem Umfang Kredite zur Liquiditätssicherung aufgenommen. Diese erreichen bereits Ende 2012 60 Prozent des Niveaus der Investitionskredite. Derzeit profitiert die Stadt von dem niedrigen Zinsniveau. Ein Anstieg der Zinsen würde den geplanten Haushaltsausgleich 2021 jedoch erschweren.

In den vergangenen Jahren wurde regelmäßig in das Straßenvermögen investiert, mit Ausnahme des Jahres 2011. Die durchschnittliche Investitionsquote des Straßenvermögens liegt bei 210 Prozent. Dies wirkt dem Werteverzehr des Straßenvermögens entgegen. Ab 2017 entfallen die Abschreibungen für die schlechteste Straßenkategorie (rund eine Mio. Euro). Dies lässt auf einen zukünftigen Erneuerungsbedarf schließen. Der Haushaltsplan 2015 sieht verschiedene Maßnahmen vor. Darunter sind mehrere beitragsfähige Investitionsmaßnahmen. Die Stadt Wermelskirchen sollte im Vorfeld der Maßnahmen im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens prüfen, inwieweit die Beitragsanteile nach § 8 Kommunales Abgabengesetz (KAG) angepasst werden können. Das Haushaltssicherungskonzept sieht bereits eine Anhebung der Beitragssätze um 20 Prozentpunkte vor. Bei einer Anhebung in dieser Größenordnung werden die zulässigen Höchstsätze der Mustersatzung jedoch nicht erreicht. Werden die Beitragsanteile auf die Höchstsätze der Mustersatzung angehoben, wird sich ein weitaus höheres Potenzial ergeben.

Die Stadt Wermelskirchen verfügt über einen großen Gebäudebestand. Zwar wurden seit 2007 mehrere Wohnhäuser, zwei ehemalige Feuerwehrgerätehäuser und vier Aussiedlerunterkünfte veräußert und der Gebäudebestand deutlich verringert. Jedoch liegt die Stadt mit ihrem Flächenverbrauch bei vielen Nutzungsarten deutlich über dem vergleichbarer Kommunen. Mehrere Gebäude der Stadt sind sanierungsbedürftig bzw. können aufgrund von PCB-Belastung, Schimmelbefall o.Ä. teilweise nicht mehr genutzt werden. Die Stadt sollte sich daher so schnell wie möglich von diesen Objekten trennen. Auch das städtische Hallenbad ist sanierungsbedürftig. Nach Auskunft der Stadt ist unter wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkten ein Neubau erforderlich. Entsprechende Investitionen sind ab 2016 für die Planung und 2018 für die Baumaßnahmen vorgesehen. Zur Sicherstellung des Schul- und Vereinssports und für die Öffentlichkeit will die Stadt nicht auf ein Hallenbad verzichten. Die Stadt rechnet mit Investitionen in Höhe von vier Mio. Euro. Der Zuschussbedarf des alten Hallenbades beträgt 640.000 Euro im Jahr. Der Betrieb eines Hallenbades ist eine freiwillige städtische Leistung. Wenn weiterhin ein Hallenbad im Stadtgebiet vorgehalten werden soll, müssen zumindest die Aufwendungen, die durch den Neubau eines Hallenbades entstehen, geringer gehalten werden als die bisherigen.

Die städtischen Schulflächen haben, wie in anderen Städten auch, den größten Anteil an den Flächen insgesamt. Trotz rückläufiger Schülerzahlen wurde bislang kein Grundschulstandort geschlossen. Lediglich die Grundschule „Ost“ wird Ende 2015 aufgrund der festgestellten PCB-Kontaminierung geschlossen und abgerissen. Zeitgleich nimmt jedoch die neu gebaute „Waldschule“ ihren Betrieb auf. Wermelskirchen gehört zu den Kommunen mit durchschnittlichen Grundschulflächen je Klasse. Im Schuljahr 2013/14 liegen die Flächenüberhänge bei den Grundschulen im Vergleich zum Benchmark bei 65 m<sup>2</sup> BGF je gebildeter Klasse. Das entspricht einer Gesamtfläche von rund 3.300 m<sup>2</sup>. Aufgrund von prognostizierten rückläufigen Grundschulserzahlen ergeben sich bis zum Schuljahr 2019/20 Flächenüberhänge von 5.340 m<sup>2</sup>. Wie sich die steigende Zahl an Flüchtlingskindern auf den zukünftigen Flächenbedarf der Grundschulen in Wermelskirchen auswirken wird, ist noch nicht absehbar. Mehr Grundschulklassen sind insoweit nicht auszuschließen. Dadurch kann sich das vorstehende Flächenpotenzial möglicherweise verringern. Die Größenordnung des Potenzials zeigt allerdings, dass die Stadt im vorhandenen Gebäudebestand – ohne Neubau – zukünftig viele Möglichkeiten hat, zusätzliche Klassen einzurichten. Sollten sich allerdings die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/20 so entwickeln, wie die Prognose voraussagt, dann sollten die Teilstandorte „Hüngrer 77“ und „Dhünn - Hauptstraße 25“ geschlossen und die Gebäude veräußert werden.

Die Schullandschaft der weiterführenden Schulen befindet sich in Wermelskirchen im Umbruch. Seit dem Schuljahr 2014/15 nehmen die Haupt- und die Realschule keine neuen Schüler mehr auf. Beide Schulformen laufen bis 2020 jahrgangsweise aus. Anstelle dieser beiden Schulen ist 2014 die Sekundarschule am Standort der Hauptschule mit fünf Eingangsklassen gestartet. Bleibt die Fünfügigkeit, ergibt sich mit Beginn des Schuljahres 2019/20 ein Flächenbedarf von rund 900 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) an dieser Schule.

Anders stellt sich die räumliche Situation beim Gymnasium dar. Das Städtische Gymnasium Wermelskirchen hat zwei Standorte; den Hauptstandort an der Stockhauser Straße sowie die Nebenstelle in der Schillerstraße. Bereits im Schuljahr 2013/14 liegen die Flächenüberhänge im Vergleich zum GPA NRW Benchmark bei 2.600 m<sup>2</sup>. Die BGF der Nebenstelle in der Schillerstraße beträgt 2.500 m<sup>2</sup>. Die Stadt Wermelskirchen sollte daher prüfen, ob die Nebenstelle des Gymnasiums in der Schillerstraße aufgegeben werden kann. Sollten die prognostizierten Schü-

lerzahlen des Städtischen Gymnasiums Wermelskirchen zutreffen, dann vergrößert sich das an dieser Schule bereits bestehende Flächenpotenzial in den nächsten Jahren noch beträchtlich.

Das Schulturnhallenangebot in Wermelskirchen ist angemessen. Der Schulsport funktioniert reibungslos. Das ist auf eine gut geplante Vergabe der Hallenzeiten durch das Schulamt und die flexible Nutzung unterschiedlicher Turnhallen durch die Schulen zurückzuführen.

Die GPA NRW hat bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten einen Stellenvergleich durchgeführt. Konsolidierungsmöglichkeiten haben wir dabei im Bereich des Einwohnermeldewesens und der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erkannt. Rechnerisch ergibt sich für 2013 ein Stellenpotenzial von 2,2 Vollzeit-Stellen bei 7,5 betrachteten Vollzeit-Stellen.

Im Bereich des Einwohnermeldewesens konnten weder die in Wermelskirchen vorgefundene räumliche Situation noch die derzeitige Arbeitsorganisation den erhöhten Personalbedarf erklären. Nur indem der Personaleinsatz regelmäßig anhand des Fallaufkommens ermittelt und angepasst wird, lässt sich die ermittelte Leistungskennzahl verbessern. Ein Stellenabbau ist erforderlich.

Gleiches gilt für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Auch hier sollte die Stadt kontinuierlich die Fallzahlentwicklung fortschreiben und mit entsprechenden Personalplanungen hinterlegen. Beim Personenstandswesen erreicht die Stadt Wermelskirchen bei den Leistungsvergleichen einen Wert nahe dem Benchmark. Es ergibt sich rechnerisch kein nennenswertes Stellenpotenzial.

Näher betrachtet hat die GPA NRW die Aufwendungen für die Schulsekretariate. In Wermelskirchen wird eine unterdurchschnittliche Anzahl an Schülern von einer Vollzeit-Stelle betreut. Dementsprechend liegen die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in 2013 mit rund 91 Euro deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Auch in diesem Bereich hält die Stadt vergleichsweise viele Stellen vor.

Ebenfalls hohe Aufwendungen entstehen der Stadt Wermelskirchen bei der Schülerbeförderung - trotz unterdurchschnittlicher Gemeindefläche. Die über dem Durchschnitt liegende Anzahl von Schülern mit Beförderungsanspruch führt zu einer hohen Kostenbelastung des städtischen Haushalts.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder liegt der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren 2012 bei 1.815 Euro und damit unter dem interkommunalen Mittelwert. Aufgrund der Haushaltssituation sollte die Stadt Wermelskirchen sich jedoch am Viertel der Kommunen mit dem geringsten Fehlbetrag orientieren.

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt beeinflussen die Elternbeitragsquote. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen sollte ein höheres Elternbeitragsaufkommen erreichen als strukturell benachteiligte Städte. Die Stadt Wermelskirchen hat eine niedrige SGB II-Quote und eine hohe Kaufkraft. Dies führt in der Regel zu einer höheren Elternbeitragsquote. Diese liegt in Wermelskirchen jedoch lediglich bei 11,8 Prozent. Die in der Elternbeitragsatzung festgelegten Gebührenhöhen liegen durchgängig auf einem im interkommunalen Vergleich sehr niedrigen Niveau. Die Stadt hat bisher den Beitragssatz bewusst nicht angehoben, um der demografischen Entwicklung entgegenzuwirken. Aufgrund der angespannten Haus-

haltungssituation und vor dem Hintergrund der gesetzlich vorgeschriebenen Rangfolge der Einnahmebeschaffung, sollte die Stadt Wermelskirchen die Elternbeiträge umfänglich erhöhen.

Die Gestaltung der Betreuungszeiten beeinflusst den Fehlbetrag im Bereich der Tagesbetreuung positiv. Dieser Wert wird seitens der Stadt aktiv gesteuert. Auch die freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger fallen vergleichsweise niedrig aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt ein überdurchschnittliches Angebot an Plätzen in kommunaler Trägerschaft vorhält.

Handlungsmöglichkeiten bestehen ebenfalls beim Grünflächenmanagement. Positiv ist festzustellen, dass der städtische Betriebshof über eine Vollkostenrechnung verfügt. So ist sichergestellt, dass die Produkte des städtischen Haushalts verursachungsgerecht belastet und die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen vollständig dargestellt werden. Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> liegen zwischen Benchmark und interkommunalem Mittelwert. Das rechnerische Potenzial beträgt lediglich 13.000 Euro. Die Anlagen sind pflegeextensiv gestaltet. Beim Pflegestandard bestehen kaum Möglichkeiten, die Aufwendungen noch signifikant zu senken. Die Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen der Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> sind interkommunaler Maximumwert. Ursächlich sind u.a. die hohen Kontrollaufwendungen bei den Spielgeräten. Sollten sie auf eine Überalterung der Spielgeräte und/oder kontrollintensive Materialien zurückzuführen sein, dann kann sich ein forcierter Austausch rechnen. Andernfalls sollten die Kontrollzyklen gestreckt werden. Daneben trägt die unterdurchschnittliche Gesamtspielplatzfläche ebenfalls zur hohen Kennzahl bei. Bei der Pflege des Straßenbegleitgrüns liegt Wermelskirchen unterhalb des Benchmarks auf Höhe des interkommunalen Minimumwertes. Der auf die ausschließliche Pflege mit Großmaschinen ausgerichtete Bewuchs führt zu diesem guten Wert.

Betrachtet wurden auch die Sportaußenanlagen. Der ermittelte Auslastungsgrad der Sportstätten belegt, dass die Stadt Wermelskirchen mindestens zwei Sportanlagen schließen kann, ohne an Kapazitätsgrenzen zu stoßen. Bestandteil des Haushaltssicherungskonzeptes der Stadt ist die Schließung der Sportanlage Tente. Wenn die Belegungszeiten der übrigen Sportanlagen optimiert werden, kann mindestens eine weitere Sportanlage geschlossen werden.

Die Prüfung in Wermelskirchen hat gezeigt, dass noch einige Handlungsmöglichkeiten bestehen den Haushalt zu konsolidieren. Um zu erkennen, in welcher Höhe die Stadt eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke hat, errechnet die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis. Dazu wird das tatsächliche Jahresergebnis 2012 zunächst um schwankende und / oder nicht steuerbare Erträge und Aufwendungen bereinigt. Diese werden dann mit den Durchschnittswerten der letzten fünf Jahre wieder hinzugerechnet. Für Wermelskirchen errechnet sich im Jahr 2012 ein strukturelles Defizit von 6,8 Mio. Euro. Die Planungen der Stadt sehen vor, diese Lücke 2021 zu schließen. Die GPA NRW hat sich mit den Planungsrisiken beschäftigt. Dazu haben wir ein mögliches von vielen Risikoszenarien dargestellt. Aus diesem wird erkennbar, wie sich die geplanten Jahresergebnisse ändern würden, falls alle exemplarisch aufgeführten Risiken in der angenommenen Höhe eintreten würden.

Ein gewisses Risiko ist bei allen Planungen immanent. Dies zeigt insbesondere die aktuelle Situation bei den Flüchtlingen. Die finanziellen Belastungen, die aus der gestiegenen Anzahl an Flüchtlingen bestehen, waren nicht planbar. Die weitere Entwicklung ist es ebenso wenig. Es muss jedoch von erheblichen Steigerungen bei den Transferaufwendungen ausgegangen werden.

Ein weiteres Risiko könnte sich aus den geplanten Personalaufwendungen ergeben. Die Planungen der Stadt sehen eine jährliche Erhöhung der Personalaufwendungen zwischen 1,0 und 3,0 Prozent vor. Dabei plant die Stadt nur in den Jahren mit Erhöhungen von über einem Prozent, in denen die Schaffung neuer Stellen eingeplant wird (u.a. für den Feuerwehrbereich). Eine Personalkostensteigerung von nur einem Prozent kann nur eingehalten werden, wenn Stellen reduziert werden. Daher sieht das Haushaltssicherungskonzept vor, drei Stellen pro Jahr durch eine Wiederbesetzungssperre von zwölf Monaten sowie die übliche Fluktuation einzusparen. Erfahrungsgemäß können pauschale Aussagen nicht immer konsequent umgesetzt werden und somit zu Abweichungen führen. Die Entwicklung der Personalaufwendungen ist demnach neben der Tarifentwicklung auch vom Erreichen dieser Konsolidierungsziele abhängig.

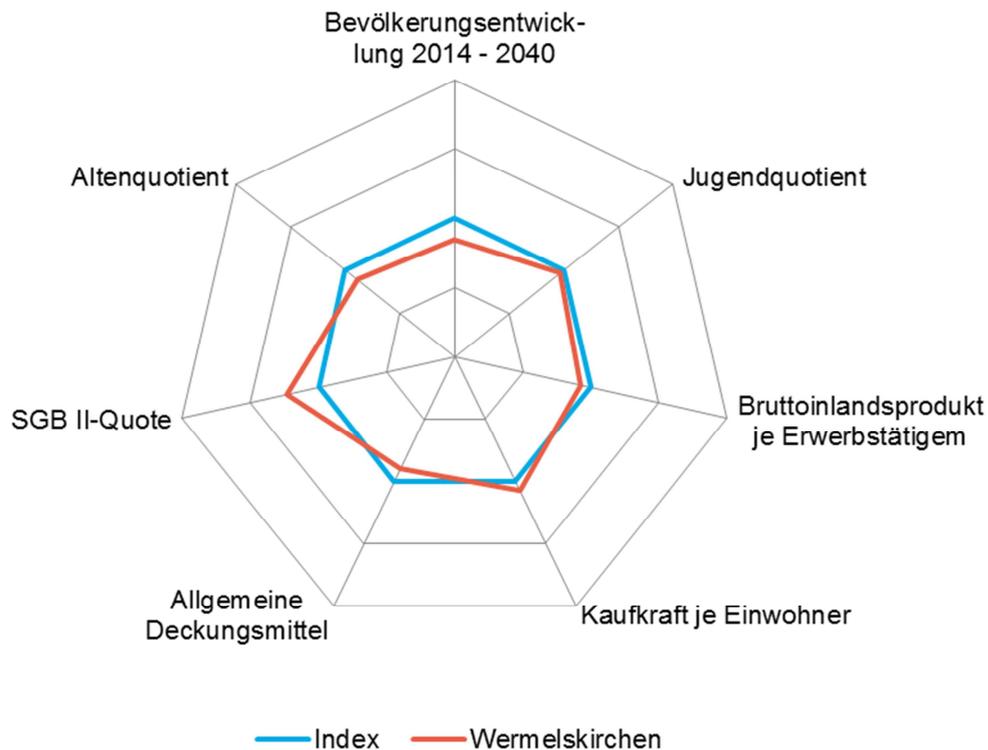
Ein großes Risiko liegt in der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ab 2017. Das Haushaltssicherungskonzept sieht im Gebäudebereich Einsparungen von jährlich 500.000 Euro aufgrund eines noch zu erstellenden Gebäudekonzeptes vor. Ziel des Gebäudekonzeptes ist eine Reduzierung des Gebäudebestandes. So sollen Abschreibungen sowie Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen reduziert werden. Weitere Maßnahmen, wie z.B. die Überprüfung von Schulstandorten und die Senkung der Raumtemperatur in städtischen Gebäuden, sollen ebenfalls Aufwendungen einsparen. Bislang liegt das geplante Konzept nicht vor.

## Ausgangslage der Stadt Wermelskirchen

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Wermelskirchen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>2</sup>. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

<sup>2</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)



Ein über die Indexlinie hinausgehender Wert zeigt eine eher entlastende Wirkung an, ein darunter liegender Wert weist auf eine eher belastende Situation hin.

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale im Strukturinterview am 30. Juni 2015 mit dem Bürgermeister auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Auf die Bevölkerungsentwicklung, den Alten- und Jugendquotienten gehen wir im Kapitel demografische Entwicklung ein.

Die Stadt Wermelskirchen ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Rheinisch-Bergischen Kreis. Sie befindet sich in Nachbarschaft zu den Städten Köln, Remscheid, Leverkusen, Solingen und Wuppertal. Die Gesamtfläche von 74,8 km<sup>2</sup> verteilt sich auf 19 Ortsteile.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2009 bis 2012 beträgt im Rheinisch-Bergischen Kreis 56.641 Euro und ist damit unterdurchschnittlich (Mittelwert 60.896 Euro). Die Kaufkraft je Einwohner 2015 in Wermelskirchen hingegen ist überdurchschnittlich im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die SGB II Quote der Stadt Wermelskirchen liegt mit 6,46 Prozent im Jahr 2014 unter der durchschnittlichen Quote von 8,42 Prozent. Die erheblichen sozialen Problemlagen der umliegenden Städte konnten bisher in Wermelskirchen vermieden werden.

Wermelskirchen hat einen breiten Unternehmensmix und verfügt aufgrund der guten Anbindung sowohl an die Autobahnen als auch an die Flughäfen Köln/Bonn sowie Düsseldorf über einen Standortvorteil. Früher galt Wermelskirchen als Zentrum der Schuhfabrikation. Heute ist die Stadt ein Zentrum der EDV, Lasertechnik, Logistik und Medizintechnik. Dabei besteht in Wer-

melskirchen eine klassische KMU-Struktur. Die Baumarktkette Obi, die ihren Firmensitz in Wermelskirchen hat, ist der größte Arbeitgeber vor Ort.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in der Stadt Wermelskirchen bei 1.145 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2011 bis 2014 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.269 Euro je Einwohner. Insbesondere der Gewerbesteuersatz war bis einschließlich 2015 vergleichsweise niedrig. Dies begründet einerseits einen Standortvorteil, andererseits jedoch auch unter dem Mittelwert liegende allgemeine Deckungsmittel je Einwohner. Mit Anhebung des Hebesatzes 2016 auf 444 Prozentpunkte nähert sich die Stadt den durchschnittlichen Hebesätzen der Kommunen im Rheinisch-Bergischen Kreis an. Weitere Analysen hierzu befinden sich im Berichtsteil Finanzen.

## Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir im o. g. Strukturinterview am 30. Juni 2015 erläutert.

Zum 31. Dezember 2014 lebten nach IT.NRW 34.461 Einwohner in Wermelskirchen. Die Stadt Wermelskirchen zählt zu den Kommunen, die durch den Zensus eine niedrigere Einwohnerzahl zugerechnet (rund ein Prozent weniger) bekommen. Dies wird sich zukünftig auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen auswirken.

Von 1983 bis 1998 konnte Wermelskirchen noch einen Bevölkerungswachstum von 3.143 Einwohnern verzeichnen. Seitdem entwickelt sich die Einwohnerzahl rückläufig. Ausgehend von der Einwohnerzahl zum 01.01.2014 prognostiziert IT.NRW bis 2040 einen erheblichen Einwohnerrückgang von annähernd 15 Prozent.<sup>3</sup>

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Wermelskirchen im Jahr 2014 30,98 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,19 Prozent. Der Altenquotient im Jahr 2014, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt in Wermelskirchen mit 39,55 Prozent deutlich über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 35,58 Prozent. Es zeigt sich, dass die Bevölkerung in Wermelskirchen im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte 2014 älter ist, als der Durchschnitt.

Der landesweite Trend einer älter werdenden Bevölkerung zeigt sich somit auch in Wermelskirchen. Die Verwaltung und Politik beschäftigten sich mit dem Thema des demografischen Wandels. Insbesondere durch das Schaffen von Anreizen für junge Familien versucht die Stadt dem entgegenzuwirken. So wurde zum Beispiel der Elternbeitragssatz für Kindertageseinrichtungen

<sup>3</sup> <http://www.wegweiser-kommune.de/statistik/>-, Aufruf 18.Mai 2015.

bisher bewusst nicht angehoben. Die Stadt Wermelskirchen fördert verstärkt das ehrenamtliche Engagement ihrer Bürger, um das gesellschaftliche und kulturelle Leben der Stadt sichern zu können. Es wurde eine Ehrenamtskarte eingeführt.

Eine wichtige Bedeutung im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Bisher kooperiert die Stadt Wermelskirchen in verschiedenen Bereichen. Zu nennen sei hier beispielhaft die Straßenreinigung. Die Stadt hat diesbezüglich sehr gute Erfahrungen gemacht und versucht die interkommunale Zusammenarbeit weiter auszubauen.

### Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Im KIWI bewertet die GPA NRW Handlungsfelder, die in der Prüfung analysiert wurden.

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Die KIWI-Bewertungen erfolgen im Zusammenspiel der Kennzahlenwerte unter Einbeziehung von strukturellen Rahmenbedingungen sowie von Steuerungsaspekten. Sie zeigen, wo Handlungsmöglichkeiten für Verbesserungen bestehen und Ressourcen eingespart werden könnten.

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

#### KIWI-Merkmale

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

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

## KIWI



## → Zur Prüfung der Stadt Wermelskirchen

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in Wermelskirchen haben wir im Zeitraum Januar 2015 bis Februar 2016 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche in der Stadt Wermelskirchen hat die GPA NRW überwiegend das Vergleichsjahr 2013 verwendet. Soweit nicht genügend Vergleichszahlen für 2013 vorlagen, wurde das Vergleichsjahr 2012 gewählt. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2007 bis 2012. Für das Prüfgebiet Personalwirtschaft und Demografie haben wir auf die Personalliste zum 30. Juni 2014 zurückgegriffen. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Anika Wolff
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Hartmann
Sicherheit und Ordnung	Thomas Hartmann
Tagesbetreuung für Kinder	Thomas Hartmann
Schulen	Peter Hoffmann
Grünflächen	Peter Hoffmann

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 02. Februar 2016 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes und der Fachbereichsleitungen statt.

## → Zur Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

Um einen landesweiten Vergleich zu ermöglichen, haben wir Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert. Unterhalb der Produktbereichsebene gibt es keine landeseinheitliche Festlegung, so dass in den Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und in den Produkten unterschiedliche Leistungen enthalten sind.

Im Vergleich von Kommunen werden bei den Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen.

In der Finanzprüfung werden die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft erfasst und analysiert. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

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

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

## Strukturen

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

Unter Strukturmerkmalen versteht die GPA NRW zunächst grundsätzlich die von außen auf die Kommune einwirkenden Einflussfaktoren. Faktoren, die aufgrund kommunalpolitischer Beschlüsse auf die Kommune einwirken, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen diese das Gesamtbild einer Kommune, so dass - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ darauf eingegangen wird.

## Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Die Aufgabenerfüllung ist in diesen Kommunen vollständig und rechtmäßig erfolgt. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit weitere Kriterien zugrunde gelegt werden, sind diese in den Teilberichten dargestellt.

## Konsolidierungsmöglichkeiten

Die GPA NRW versteht sich als Einrichtung, die den unterschiedlichen Ressourceneinsatz im Vergleich der Kommunen transparent macht und Ansätze für Veränderungen aufzeigt.

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

Nicht jeder der so ermittelten Beträge kann durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklicht werden: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Bericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die Kommunen sollen damit unterstützt werden, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte eine Änderung der Praxis nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen angegangen werden. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidie-

rung werden in den Berichten auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen ausgewiesen.

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

### **GPA-Kennzahlenset**

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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

Herne, den 14. März 2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)