

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Gütersloh im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gütersloh	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	7
→ Ausgangslage der Stadt Gütersloh	8
Strukturelle Situation	8
→ Überörtliche Prüfung	12
Grundlagen	12
Prüfbericht	12
→ Prüfungsmethodik	14
Kennzahlenvergleich	14
Strukturen	14
Benchmarking	15
Konsolidierungsmöglichkeiten	15
GPA-Kennzahlenset	15
→ Prüfungsablauf	17

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gütersloh

Managementübersicht

Die Stadt Gütersloh weist seit Jahren, auch schon vor der NKF-Umstellung 2007, eine besonders gute Haushaltssituation auf. Die allgemeine Rücklage wurde zu keiner Zeit in Anspruch genommen. Bei einem Haushaltsvolumen (ordentliche Aufwendungen 2016) von ca. 266 Mio. Euro wurden seit 2011 durchgängig Überschüsse ausgewiesen. Durch die Jahresüberschüsse konnte die Ausgleichsrücklage sogar um 12,7 Mio. Euro erhöht werden. Damit erreicht das Eigenkapital seinen höchsten Wert seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz. Die Eigenkapitalquoten der Stadt Gütersloh sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich und stellen zum Teil das Maximum dar. Das ist im landesweiten Vergleich eine außergewöhnlich gute Situation.

In den vergangenen Jahren gab es überwiegend deutliche Abweichungen zwischen dem geplanten und dem tatsächlich festgestellten Jahresergebnis. Dabei handelte es sich fast ausschließlich um Ergebnisverbesserungen. Die Haushaltssituation stellte sich in den Haushaltsplänen somit deutlich schlechter dar, als sie letztendlich eingetreten ist. Dieses sollte zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Ziel sollte es sein, das Volumen der Abweichungen in der Zukunft nennenswert zu verringern.

Auch für das Jahr 2016 wird das geplante Defizit in Höhe von 13 Mio. Euro bei einem tatsächlichen Minus von voraussichtlich drei bis vier Millionen Euro deutlich geringer ausfallen. Die Analyse der Haushaltsplanung hat die GPA NRW auf der Basis des Haushaltsplanes 2016 vorgenommen. Im Finanzplanungszeitraum bis 2019 waren erhebliche Defizite abgebildet, die sich auf einen Eigenkapitalverbrauch von mehr als 50 Mio. Euro summierten. Hier hat die Stadt mit dem Haushalt 2017 nachgesteuert. Im Planungszeitraum bis 2020 werden in den Jahren 2018 und 2019 Defizite in Höhe von zusammen 18 Mio. Euro dargestellt. Das Jahr 2020 soll mit 1,7 Mio. Euro positiv abschließen. Der Eigenkapitalverbrauch in den kommenden Jahren ist damit deutlich weniger kritisch. Er ist unter Berücksichtigung der Kapitalaufstockung der vergangenen Jahre aus Sicht der GPA NRW sogar vertretbar.

Die GPA NRW hat die Jahresergebnisse zum Anlass genommen, eine langfristige Betrachtung vorzunehmen. Nach den Berechnungen erreicht die Stadt Gütersloh einen jährlichen strukturellen Überschuss in Höhe von gut vier Millionen Euro. Dies gilt aber nur unter unveränderten Rahmenbedingungen. Rund 65 neue Stellen bei der Feuerwehr, den Kindertageseinrichtungen und für die Betreuung von Flüchtlingen werden einen höheren Personalaufwand nach sich ziehen. Bei der Kreisumlage beträgt der Anstieg bis 2019 gut sechs Prozent. Die Stadt rechnet im Jugendbereich nachvollziehbar mit steigenden Belastungen um drei Prozent. Für den Bildungsbereich werden Mehraufwendungen mit einer jährlichen Steigerung von 0,8 Prozent geplant. Im Beteiligungsbudget plant die Stadt mit steigenden Haushaltsbelastungen.

Die Prüfung hat ergeben, dass trotz eines strukturellen Überschusses die Planung defizitärer Jahresergebnisse in den kommenden Jahren nachvollziehbar und realistisch ist. Dies löst nicht automatisch Haushaltskonsolidierungen und Sparzwänge aus. Die Planungen lassen aber auch erkennen, dass nicht die Zeit zur Realisierung von Leuchtturmprojekten ist. Auch nachfolgende Generationen müssen heute eingegangenen finanziellen Verpflichtungen nachkommen können.

Augenmaß ist auch deshalb gefordert, weil die Gütersloher Haushaltswirtschaft nicht frei von Risiken ist. Zwar sind die Aufwendungen der Stadt im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich, das gilt aber auch für die Erträge. Dabei sind die allgemeinen Deckungsmittel (Realsteuern, Gemeinschaftssteuern, sonstige Steuern, Ausgleichsleitungen, Schlüsselzuweisungen) sogar durchschnittlich und stützen die Ertragssituation ganz wesentlich. Das zeigt eine hohe Abhängigkeit der Stadt von Steuereinnahmen, besonders bei den Gewerbesteuern. Neben den im Finanzbericht dargestellten individuellen Gefahren, dass die Jahresergebnisse schlechter ausfallen können, bedeutet allein die konjunkturelle Entwicklung ein zusätzliches enormes Risiko.

Und genau das kann die Stadt nicht unmittelbar selbst beeinflussen. Insofern können durchaus auch einzelne Maßnahmen angezeigt sein, um mögliche negative Entwicklungen auszugleichen.

Sehr oft gibt eine Vermögensanalyse Hinweise auf solche Handlungsmöglichkeiten. Bei den Schulen und dem Straßenvermögen bestehen überdurchschnittliche Vermögenswerte. Aus diesen höheren Vermögenswerten lassen sich höhere Haushaltsbelastungen ableiten. Die Haushaltsbelastungen aus dem Straßennetz ergeben sich aus der laufenden Unterhaltung, den Abschreibungen und den zukünftigen Sanierungsmaßnahmen. Bei den Haushaltsbelastungen aus den Schulen kommen noch die laufenden Bewirtschaftungsaufwendungen hinzu. Auffällig bei den Schulen sind die weit überdurchschnittlichen Vermögenswerte bei einem gleichzeitig interkommunal niedrigeren Flächenbestand.

Die Stadt Gütersloh liegt mit ihren Gesamtflächen für kommunale Gebäude unter dem interkommunalen Mittelwert. Das Flächenangebot für die Nutzungsarten Jugend sowie Kultur ist überdurchschnittlich. Zur Nutzungsart Jugend zählen vorwiegend Kindertageseinrichtungen und Jugendzentren. Der Flächenverbrauch liegt hier fast 30 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Das Flächenangebot für Kultur ist in Gütersloh um 20 Prozent größer als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Stadtbibliothek, sechs Bürgerhäuser, ein Stadtarchiv, ein Museum, zwei Musikschulen, ein Theater, eine Stadthalle und zwei Volkshochschulgebäude werden zur Verfügung gestellt. Die Bewirtschaftung und Unterhaltung dieser Objekte erfolgt bisher durch die Stadt beziehungsweise den Eigenbetrieb KulturRäume Gütersloh.

Im Bedarfsfall kann die Stadt Gütersloh ihr Gebäudeportfolio durchaus auf den Prüfstand stellen. Auch deswegen, weil die Abschreibungsintensität überdurchschnittlich ist. Damit wird die Stadt durch die Abnutzung der Vermögenswerte stärker belastet als die Vergleichskommunen. Die Investitionsquote sank stetig von 114,9 Prozent (2010) auf 56,4 Prozent (2013) und stieg wieder auf 86,0 Prozent (2015). Damit konnte der abschreibungsbedingte Werteverzehr über die Jahre nicht ausgeglichen werden. Der Substanzverzehr zeigt sich besonders beim Straßenvermögen. Diese Einschätzung bestätigen erhöhte Anlagenabnutzungsgrade des Anlagevermögens. Bei etwas mehr als 10 % aller Straßenabschnitte liegt die Restnutzungsdauer unter 10 Jahren. Damit ist kurzfristig mit einem Reinvestitionsbedarf zu rechnen.

Zum Vermögen gehören auch die Finanzanlagen. Sie bedeuteten für die Stadt Gütersloh sowohl Erträge als auch Aufwendungen. Hervorzuheben sind die Erträge aus den Gewinnanteilen der Stadtwerke Gütersloh GmbH inklusive der Verlustverrechnung mit den von den Stadtwerken geführten Bädern und Verkehrsbetrieben. Als bedeutende Aufwendungen sind die Betriebskostenzuschüsse an das Sondervermögen KulturRäume Gütersloh mit der Stadthalle und dem Theater zu nennen.

Neben dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sind die Bibliothek, die Bäder und die Kultureinrichtungen dauerhaft defizitär. Der Zuschussbedarf für die letztgenannten Einrichtungen in Höhe von zusammen 9,5 Mio. Euro jährlich entspricht etwa jeweils den Jahresdefiziten 2018 und 2019. In der Vergangenheit wurden die Beteiligungen in Konsolidierungsprozesse einbezogen. Bei einer deutlichen Verschlechterung der Haushaltssituation sollte die Stadt Gütersloh diese Bereiche erneut zu angemessenen Konsolidierungsbeiträgen verpflichten. Eine Haushaltsentlastung kann durch die Verringerung des Leistungsangebotes oder durch eine höhere finanzielle Beteiligung der Nutzer erreicht werden. Um Angebote und Standards weiter aufrechterhalten zu können, sind Realsteuererhöhungen im Bedarfsfall durchaus geeignete Stellschrauben. Sie sind sachgerecht, um das kommunale Aufgabenspektrum zu finanzieren. Hier sieht die GPA NRW Potenzial.

Wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO sollten vor einer Anpassung der Realsteuern die Möglichkeiten bei Gebühren und Beiträgen genutzt werden. Die Beitragsätze für Straßenbaubeiträge können erhöht werden. Handlungsmöglichkeiten bei den kostenrechnenden Einrichtungen ergeben sich im Bereich Friedhofswesen. Hier sollte die Gebührensatzung aktualisiert werden. Außerdem sollten die Berechnungsmethoden und kalkulatorischen Zinssätze an die einheitliche Verfahrensweise der Stadt Gütersloh angepasst werden.

Kommunales Vermögen ist häufig langfristig finanziert. Die gesamten Verbindlichkeiten sind seit 2007 von 116,3 Mio. Euro auf 94,1 Mio. Euro Ende 2015 gesunken. Darüber hinaus konnte die Stadt Gütersloh mit Ausnahme des Jahres 2009 in allen Jahresabschlüssen jeweils einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Die Stadt Gütersloh stellte im Jahr 2014 mit 252 Euro je Einwohner den höchsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit innerhalb der Vergleichskommunen. In den Vorjahren ab 2011 stellt die Stadt entweder den Maximalwert dar oder liegt knapp darunter.

Die Stadt Gütersloh war im Betrachtungszeitraum nur kurzfristig auf Liquiditätskredite angewiesen. Diese wurden nach zwei Jahren wieder abgebaut. Inzwischen hat die Stadt Liquiditätsbestände aufgebaut. Das geplante Investitionsprogramm erfordert eine Finanzierung entweder durch die liquiden Mittel oder durch Investitionskredite. Kreditaufnahmen ziehen die Leistung des Kapitaldienstes (Zinsen und Tilgung) nach sich. Allein schon deshalb sind Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit erforderlich. Gleichzeitig sind auch die Investitionen hinsichtlich der Finanzierbarkeit an dieser Größenordnung auszurichten. Ansonsten fehlen die Mittel aus laufender Verwaltungstätigkeit für andere Aufgaben. Im ungünstigsten Fall sind dann Liquiditätskredite zur Finanzierung laufender Aufgaben erforderlich.

Eine der laufenden Aufgaben, die in dieser Prüfung untersucht wurden, sind die Einwohnermeldeangelegenheiten. Hierbei setzt die Stadt Gütersloh mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Vielfach wirken sich höhere Standards auf den Personalbedarf aus. Die Öffnungszeiten des Bürgerbüros sind im Vergleich überdurchschnittlich lang. Auch im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten regt die GPA NRW eine Überprüfung von Standards und Personalbemessung an.

Die Stadt Gütersloh verfügt über einen vergleichsweise hohen Anteil an kommunalen Plätzen in Kindertageseinrichtungen. Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung ist unterdurchschnittlich. Die Stadt Gütersloh erreicht eine leicht überdurchschnittliche Versorgungsquote, die allerdings auch bedarfsgerecht ist. Die Elternbeitragsquote ist besser als der Mittelwert. Die günstige Quote wird bestätigt durch den Elternbeitrag je Platz. Auch hier erreicht die Stadt Gütersloh einen

überdurchschnittlichen Wert. Der freiwillige Zuschuss an die freien Träger ist überdurchschnittlich und in den letzten Jahren überproportional angestiegen. Dabei liegt die kostenintensive 45-Stunden-Wochenbetreuung über dem Mittelwert und bei den freien Trägern höher als in den kommunalen Einrichtungen. Die Stadt Gütersloh sollte das tatsächliche Angebot für diese kostenintensive Betreuungsform bedarfsgerecht lenken. In der Gesamtbetrachtung wird die Tagesbetreuung für Kinder von der Stadt Gütersloh in geeigneter Weiser gesteuert.

Handlungsbedarf sieht die GPA NRW für das Schulflächenmanagement. Aufgrund steigender Schülerzahlen und höherer Betreuungsquoten wird sich für die Grundschulen zusätzlicher Flächenbedarf ergeben. An 14 Grundschulen hat die Stadt Gütersloh den gemeinsamen Unterricht eingerichtet. Da frei gewordener Schulraum für den Ganzttag hergerichtet wurde, stehen diese Flächen nicht mehr als Differenzierungsräume für den gemeinsamen Unterricht zur Verfügung. Letztendlich werden Flächen geschaffen werden müssen. Möglicherweise bietet sich im Rahmen des geänderten Angebotes an weiterführenden Schulen mittel- bis langfristig auch die Möglichkeit, ein Schulgebäude einer weiterführenden Schule als Grundschule zu nutzen.

Bei den weiterführenden Schulen sollte die Stadt ihre Überlegungen zur dritten Gesamtschule umsetzen. Die Frage, welche Gebäude genutzt oder gebaut werden müssen, sollte nach Wirtschaftlichkeitsaspekten abgewogen werden.

Das Grünflächenmanagement ist in Gütersloh optimal ausgestaltet. Die Steuerung und Datentransparenz sind vorbildlich. Bei einzelnen Pflegeleistungen kann sich Gütersloh interkommunal immer mindestens auf durchschnittlichem Niveau oder besser positionieren. Insbesondere die Strauch- und Gehölzflächen und die Bäume unterhält die Stadt mit sehr geringen Aufwendungen. Allerdings führen die Strukturen der Flächen und die Standards dazu, dass die Aufwendungen für die die Park- und Gartenanlagen höher als bei anderen Kommunen sind.

Die Handlungsmöglichkeiten hat die Stadt Gütersloh bereits in weiten Teilen umgesetzt. Einen Ansatzpunkt können ggf. noch die Aufwendungen für die Wegeunterhaltung bieten. Hier lassen sich langfristig jedoch nur dann Unterhaltungsaufwendungen reduzieren, wenn zuvor in die Umgestaltung von wassergebundenen Decken in andere Befestigungsarten (Asphalt oder Pflaster) investiert wird. Alle noch vorhandenen Handlungsmöglichkeiten betreffen die kommunalpolitische Entscheidungsebene.

Das gilt auch für die Spiel- und Bolzplätze. Die Aufwendungen liegen über dem Benchmark. Seit der letzten Prüfung hat die Stadt Gütersloh einige kleine Spielplätze aufgeben können. Dennoch sieht die GPA NRW Möglichkeiten, die Flächen zu optimieren. Sechs zur Schließung vorgeschlagene Spielplätze werden aufgrund massiver Beschwerden aus der Bevölkerung weiterhin vorgehalten.

Insbesondere bei den Spielplätzen können weitere Potenziale nur auf strategischer Ebene durch kommunalpolitische Entscheidungen realisiert werden. Es gilt, die Ziele aus dem Masterplan Grün und Freiraum inklusive der Spielraumplanung konsequent umzusetzen. Im Mittelpunkt steht dabei die Optimierung der Flächen. Ziel sind große, kombinierte Anlagen aus Grünanlagen und Spielplätzen, die Angebote für alle Nutzergruppen bieten.

Das Straßenbegleitgrün nimmt in Gütersloh mit ca. 30 Prozent den größten Anteil an der gesamten kommunalen Grünfläche ein. Damit muss die Stadt eine sehr große Fläche unterhalten. Die Aufwendungen je m² liegen deutlich unter dem Benchmark. Durch die sehr große Fläche ist

die einwohnerbezogene Haushaltsbelastung für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns jedoch höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

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. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte begründen zusammen die KIWI-Bewertung. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

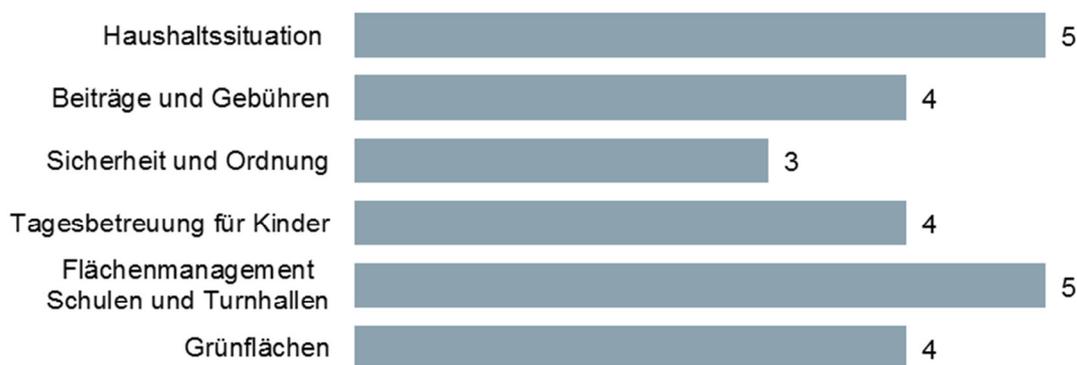
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die GPA NRW in den Teilberichten.

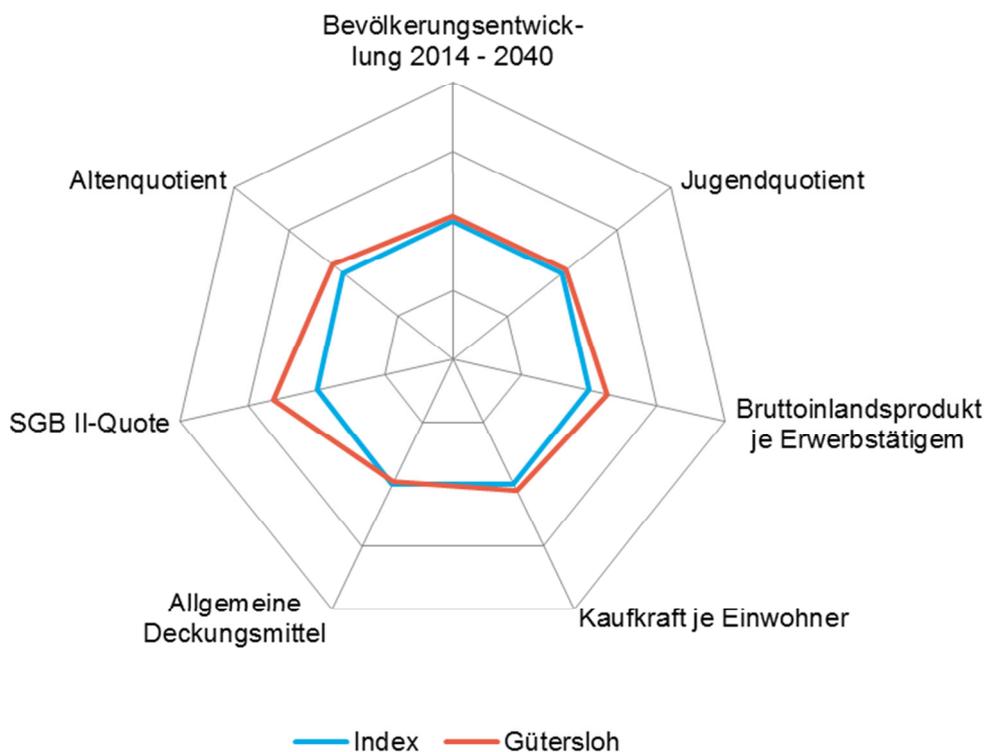
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Gütersloh

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Gütersloh. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt¹. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Strukturmerkmale und 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 in einem Interview mit dem Bürgermeister und der Kämmerin am 08.09.2016 erörtert.

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

Im Strukturdiagramm wird ein Bevölkerungszuwachs dargestellt. Die Stadt bestätigt das. Es wird auf den Strukturbericht 2015 des Kreises Gütersloh hingewiesen, der umfangreiche Analysen zu den Bevölkerungsstrukturen innerhalb des Kreises enthält. Der Zuwachs in der Stadt Gütersloh sei auch unabhängig von den aktuellen Flüchtlingszuweisungen.

Benötigt werden deshalb zusätzliche Wohnflächen. Momentan stehen zahlreiche Wohngebäude und ganze Wohnsiedlungen von Angehörigen der britischen Streitkräfte nach deren Abzug zur Verfügung. Dieser zusätzliche Wohnraum sei sehr schnell wieder belegt.

Der Bevölkerungszuwachs löst auch Mehrbedarf an Kindertages- und Bildungseinrichtungen aus. Daneben werden zunehmende Anforderungen und Ansprüche der Eltern an Ganztagsbetreuung festgestellt. Nach Auffassung des Bürgermeisters müsse hier eine bessere Verzahnung von Betreuung und Schule gelingen. Die Räume werden zum Teil nur für einen Zweck genutzt. Eine effizientere Raumnutzung könne Vorteile bringen. Bisher werden Schulräume sehr tradiert als Räume zum Lernen verstanden. Ein Teilen der Klassenräume auch für die Ganztagsbetreuung, für Inklusion und Integration setze vielfach ein Umdenken voraus.

Die Flächenzuwächse durch Inklusion, Integration und Flüchtlingsbetreuung führen im Ergebnis dazu, dass trotz aller Anstrengungen und erreichten Verbesserungen die Bewirtschaftungskosten, insbesondere der Energieverbrauch, steigt. Selbst bei gleicher Schülerzahl erhöhen sich die Bewirtschaftungskosten durch größere Flächen und erhöhten Energieverbrauch. Erhöhte Betriebskosten entstehen auch durch Veränderungen pädagogischer Konzepte mit dem Einsatz neuer, vielfach elektronischer Medien. Neues und anderes Lernen erfordert nach Auffassung der Stadt zukünftig einen höheren Aufwand.

Die guten strukturellen Voraussetzungen des Netzdiagrammes werden bestätigt. Die Beschäftigungslage ist gut. Wohnraum wird nachgefragt und Immobilien werden sofort verkauft. Insgesamt zeichne Gütersloh ein hohes Niveau, auch bei den Infrastruktur- und Kultureinrichtungen aus, die in einer 100.000-Einwohner-Stadt nicht unbedingt üblich seien.

Alle langfristigen Entwicklungen sind ständig präsente Themen bei der Stadt Gütersloh und werden durch eine starke Fachlichkeit begleitet. Traditionell sei es Aufgabe der einzelnen Geschäftsbereiche, sich mit aktuellen Veränderungen und Entwicklungen auseinanderzusetzen. Maßnahmen, deren Konsequenzen und Entscheidungsvorbereitungen werden jeweils konzeptionell erarbeitet. Es gibt zu jedem strategischen Thema Handlungskonzepte oder Entwicklungsleitlinien z.B. Einzelhandelskonzept, Wohnbauflächenentwicklungskonzept, Konzepte für Gewerbeflächen, Bildung, Freizeit oder strategische Masterpläne (Flüchtlinge).

Jeweils mittwochs treffen sich Bürgermeister und Leitungen der Geschäftsbereiche. In diesem Rahmen werden alle relevanten Themen aufgegriffen und diskutiert. Darüber hinaus findet zwei Mal jährlich eine Strategieklausur statt. Neben der konzeptionellen Arbeit werden bei Bedarf auch Projektgruppen zu einzelnen Themen eingerichtet. Bei allen Themen erfolgt eine Reflexion in den Geschäftsbereichen. Themen werden in den Geschäftsbereichen vorgedacht. Anstöße für Entwicklungs- und Veränderungsprozesse erfolgen von außen, durch kommunalpolitische Hinweise oder durch die Verwaltung selbst. Sie werden in den Geschäftsbereichen aufgenommen und weiterentwickelt. Die Prozesse laufen im klassischen Gegenstromverfahren ab. Dabei werden die gesamtstädtische Relevanz und auch die finanziellen Auswirkungen in den Bürgermeistergesprächen ausführlich beleuchtet und auch in den Vorlagen für Rat und Ausschüsse dargestellt.

Insgesamt sei die Entwicklung in Gütersloh sehr vital und dynamisch. Die Verwaltung unterstützt diese Dynamik ganz bewußt. Anstöße von außen werden durch die Verwaltungsführung im Rathaus aufgegriffen und umgesetzt. Dabei bringe die hohe Dynamik die Beteiligten durchaus auch an Belastungsgrenzen..

Ein Leitbild ist nicht entwickelt oder fest gelegt. Dennoch unterliegen kommunalpolitische Beschlüsse und das Verwaltungshandeln einem Grundsatz: Gütersloh ist nicht nur Wirtschaftsstandort, aber ohne Wirtschaftsstandort geht es nicht. Das Handeln der Stadt ist nach eigener Auffassung von einer hohen Verantwortung und einem hohem Bewußtsein für die Folgen der Entscheidungen gekennzeichnet. Finanzmittel, die investiert oder ausgegeben werden, müssen zunächst vor Ort erwirtschaftet werden.

Eine weitere Handlungsmaxime des Rates der Stadt Gütersloh ist die Vermeidung eines Haushaltssicherungskonzeptes zur Erhaltung der eigenen Souveränität. Der Haushalt solle keinesfalls durch Vorgaben der Kommunalaufsicht gesteuert werden. Insofern stehe auch bei jeder Entscheidung mit finanziellen Auswirkungen die Grundsatzfrage "muss es wirklich sein?" im Raum.

Insgesamt werden alle Veränderungsprozesse und die für die Stadt relevanten Entwicklungen in formellen Gremien durch strukturierte Prozesse begleitet. Dabei greifen zum Teil auch politische Mechanismen. Insgesamt sei eine hohe Anspruchshaltung bei den Bürgern und den kommunalpolitischen Entscheidungsträgern festzustellen. „Gütersloh ist eine reiche Stadt, es muss alles möglich sein“.

Verbesserungen seien auch durch die Einrichtung des Hochschulstandortes (Zweigstelle der Fachhochschule Bielefeld) gelungen. Hier sei der Anstoß von außen aus Kreisen der Wirtschaft gekommen. Bildung und Praxis sollen miteinander verknüpft werden. Im Ergebnis geht es darum, den eigenen Jugendlichen eine gute Ausbildung und einen attraktiven Einstieg ins Berufsleben zu bieten, um dem Fachkräftemangel entgegen zu wirken. Problematisch sei die Lage bei den Handwerksbetrieben; hier finden die Betriebe zum Teil keine geeigneten Auszubildenden.

Die Wirtschaftsförderung ist mit 1,5 Stellen bei der Stadt eher sparsam ausgestattet. Es sind keine Flächen zur Weiterentwicklung oder auch Brachen zur Reaktivierung vorhanden. Insofern geht es vorrangig um Bestandspflege der Unternehmen. Hier sieht der Bürgermeister sich in eigener Verantwortung. Sollten Flächen vorhanden sein, könnten diese nach eigener Auffassung umgehend zur Erweiterung von Gewerbeflächen genutzt werden.

Durch die Schließung der britischen Garnison in Gütersloh stehen möglicherweise Potenziale für Gewerbe, aber auch als Wohnbaufläche zur Verfügung. Chancen zur weiteren Entwicklung bieten der Flugplatz und die Kaserne. Es handelt es sich um die Konversionsflächen des Flugplatzgeländes und der Nachrichtenkaserne. Diese Flächenpotenziale sind eine große Chance. Solche Herausforderungen müssen aktiv und mit positiver Einstellung als Chance angegangen werden. Auch hier sieht der Bürgermeister seine aktive Rolle in der Funktion des Amtes. Aufgabe sei das Vernetzen und Zusammenbringen von Wünschen und Erwartungen. „Die Stadt muss der Vielfalt einer Gesellschaft gerecht werden.“

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Interkommunale Zusammenarbeit ist aus unserer Sicht zum einen relevant, um die Effizienz des Verwaltungs-

handelns zu steigern. Zum anderen spielt sie eine wichtige Rolle, um die künftige Aufgabenerfüllung zu sichern.

Im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit haben elf Städte und Gemeinden aus Ostwestfalen-Lippe die Erklärung zur gemeinsamen Einrichtung einer Ostwestfälisch-Lippischen Regiopoleregion („Regiopoleregion Bielefeld“) unterzeichnet. Für die Stadt Gütersloh sind die Verflechtung und der Nutzen für den Bürger durch diese strategische Ausrichtung entscheidend. In der Entwicklungsphase der Regiopoleregion hat die Stadt Gütersloh 30 bis 40 Projekte eingebracht. Für die fachlichen Anforderungen sollen die Beteiligten zusammengebracht werden und Antwort auf die Frage gefunden werden: Ist die gemeinsame Arbeit bei diesem Thema für uns wirtschaftlich sinnvoll? Dabei favorisiert die Stadt Gütersloh pragmatische Lösungen. Die Stadt habe in dieser Projektphase selbst viel Input geliefert. Die Entwicklung der Regiopole-Region ist kein Selbstläufer und benötigt ständigen Antrieb. Die Qualität der Ergebnisse liegt auch im Austausch über Projekte und Maßnahmen. Neue Wege (z.B. bei der Bürgerbeteiligung) werden aufgezeigt, geben Impulse und regen zum Nachdenken an auch wenn die individuelle Situation nicht immer vollständig übertragbar ist. Grundsätzlich gelte es auch, Vertrauen für die interkommunale Zusammenarbeit zu schaffen.

Innerhalb des Kreises seien die Voraussetzungen aufgrund der Strukturen für die interkommunale Zusammenarbeit nicht günstig. Gütersloh ist eine große Stadt. Den kleineren kreisangehörigen Kommunen gehe es finanziell gut. Insofern ist die Notwendigkeit für eine Zusammenarbeit nicht zwingend gegeben und der Antrieb deshalb geringer.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die GPA NRW die großen kreisangehörigen Kommunen miteinander

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI², zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Gütersloh stellen wir im Anhang zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht.

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

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

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

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

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im GPA-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. 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 nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW die Werte der großen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen. In der Finanzprüfung erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese 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. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit die GPA NRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

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 jeden der so ermittelten Beträge kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die GPA NRW möchte damit die Kommunen unterstützen, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte die Kommune nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen versuchen, ihre eigene Praxis zu ändern oder zu überdenken. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung weist die GPA NRW im Prüfbericht auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen aus.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfbericht beschriebenen Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellten monetären Potenziale hinausgehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im GPA-Kennzahlenset dar. 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 die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Gütersloh hat die GPA NRW von Februar bis Dezember 2016 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich wurden in der Stadt Gütersloh Daten aus dem Jahr 2014 verwendet. Für die Prüfung wurden Haushaltsplanungen und die Jahresabschlüsse 2007 bis 2015, der Haushaltsplan 2016 und zum Teil der Haushaltsplan 2017 berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Thomas Döring
Personalwirtschaft und Demografie	Frank Döring
Sicherheit und Ordnung	Frank Döring
Tagesbetreuung für Kinder	Frank Döring
Schulen	Stefanie Köhler
Grünflächen	Stephanie Ackermann

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 10.01.2017 fand ein Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister, der Kämmerin und der Leiterin der Rechnungsprüfung statt.

Nach Abschluss des Stellungnahmeverfahrens ist die kommunalpolitische Beratung der Prüfungsergebnisse für den 09.05.2017 vorgesehen.

Herne, den 18.04.2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt
Gütersloh im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	16
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	21
Risikoszenario	21
→ Haushaltskonsolidierung	23
Kommunaler Steuerungstrend	23
Kommunale Abgaben	24
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	27
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	30
Vermögenslage	30
Schulden- und Finanzlage	38
Ertragslage	44
→ Gebäudeportfolio	48

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken sind erkennbar?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?
- Ist die Haushaltswirtschaft der Kommune nachhaltig ausgerichtet?

Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Durch eine nachhaltige Haushaltswirtschaft können Kommunen Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

In der Finanzprüfung analysiert die GPA NRW Jahres- und Gesamtabchlüsse sowie Haushaltspläne:

Die Stadt Gütersloh hat zum 01. Januar 2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die festgestellten Jahresabschlüsse 2007 bis 2014 und der aufgestellte Abschluss 2015 vor. Die Abschlüsse werden vom örtlichen Rechnungsprüfungsamt geprüft. Es wurden jeweils uneingeschränkte Bestätigungsvermerke erteilt.

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2008. Der Jahresabschluss 2008 der Stadt Gütersloh war jedoch zum damaligen Zeitpunkt noch nicht örtlich geprüft. Deshalb und um die Haushalts- und Finanzentwicklung umfassend darzustellen, beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung überwiegend mit dem Jahr 2007.

Die im Haushalt 2016 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2019 hat die GPA NRW ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt hat bisher keinen Gesamtabchluss aufgestellt.

Ergänzend bezieht die GPA NRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzt sie mit ihren Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich methodisch auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlen-set NRW sowie zur vertiefenden Analyse auf weitere Kennzahlen. Die GPA NRW prüft sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht sie zudem die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich in der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation anhand der folgenden Fragen:

- Erreicht die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich?
- Wie stellt sich die strukturelle Haushaltssituation der Kommune dar?

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt dar. Dazu analysiert sie die rechtliche Haushaltssituation, die Jahresergebnisse und die Entwicklung der Rücklagen.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Gütersloh weist seit Jahren, auch schon vor der NKF-Umstellung 2007, eine bessere Haushaltssituation auf als die Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Es bestand bisher keine Pflicht zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten. Die Ausgleichsrücklage wies durchgängig einen Bestand auf. Somit musste die allgemeine Rücklage zu keiner Zeit in Anspruch genommen werden. Durch die Jahresüberschüsse konnte die Ausgleichsrücklage sogar kontinuierlich aufgebaut werden. Damit könnten die für 2016 bis 2019 geplanten Fehlbedarfe fiktiv ausgeglichen werden.

→ Feststellung

Die Stadt Gütersloh hat trotz der Verpflichtung nach § 116 GO noch keine Gesamtabschlüsse aufgestellt. Hierdurch fehlen ihr wesentliche Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis	3.262	-4.864	-13.001	-11.400	10.065	13.771	2.173	7.150	5.512
Höhe der allgemeinen Rücklage	310.919	310.919	312.022	318.356	318.341	317.154	312.285	310.762	311.376
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	0	0	0	0	0	0,4	1,5	0,5	0

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Höhe der Ausgleichsrücklage	42.055	37.191	24.190	12.789	22.855	36.625	42.060	49.209	54.721
Fehlbetragsquote in Prozent	0	1,4	3,7	3,4	0	0	0	0	0

Die GPA NRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg. Nach der NKF-Umstellung überwogen anfänglich die negativen Jahresergebnisse. Drei von vier Jahren waren defizitär. Seit 2011 konnte die Stadt Gütersloh stets Überschüsse erwirtschaften. Durch die Jahresergebnisse konnte die Stadt ihre ursprüngliche Ausgleichsrücklage von 42,1 Mio. Euro um 12,7 Mio. Euro erhöhen. Hierzu hat auch die Umbuchung des damaligen Jahresüberschusses 2007 von 3,3 Mio. Euro in 2013 beigetragen.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
74	-244	74	-96	-172	-125	-29	15

Seit 2011 gehört die Stadt Gütersloh mit ihren positiven Jahresergebnissen interkommunal zu dem Viertel der Kommunen mit den besten Jahresergebnissen. Im Jahr 2014 stellt die Stadt Gütersloh dann das Maximum.

Abweichungen Planergebnis von Jahresergebnis in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Planergebnis	-10.772	-6.154	-10.440	-26.856	-4.106	705	-5.418	-5.837	-4.874
Jahresergebnis	3.262	-4.864	-13.001	-11.400	10.065	13.771	2.173	7.150	5.512
Ergebnisverbesserung	14.034	1.290		15.455	14.171	13.066	7.591	12.987	10.386
Ergebnisverschlechterung			2.561						

In den vergangenen Jahren gab es überwiegend deutliche Abweichungen zwischen dem Planergebnis und dem festgestellten Jahresergebnis. Mit Ausnahme von 2009 handelte es sich jeweils um Ergebnisverbesserungen. Diese lagen in sechs Jahren jeweils über 10,3 Mio. Euro und erreichten damit einen Anteil von bis zu 7,4 Prozent der Gesamtaufwendungen. Die Haushaltssituation stellte sich in den Haushaltsplänen somit deutlich schlechter dar, als sie letztendlich eingetreten ist. Dieses sollte zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Hierbei sollte der Fokus darauf gelegt werden, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Ziel sollte es sein, das Volumen der Abweichungen in der Zukunft nennenswert zu verringern.

Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (PLAN)

	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	-12.940	20	-9.857	-8.265	1.744
Höhe der allgemeinen Rücklage	311.376	311.376	311.376	311.376	311.376
Höhe der Ausgleichsrücklage	41.781	41.801	31.944	23.678	25.422
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	3,5	./:	2,8	2,4	./.

Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2017 ergeben sich für die mittelfristige Planung bis 2020 Defizite bis zu rund 10,0 Mio. Euro. Es werden aber auch in zwei Jahren Überschüsse erwartet. Gegenüber dem Haushaltsplan 2016 zeichnet sich eine deutliche Verbesserung ab. Dennoch werden immerhin mehr als 16 Mio. Euro des Eigenkapitals verbraucht und die Ausgleichsrücklage wird entsprechend reduziert.

Strukturelle Haushaltssituation

Strukturelles Ergebnis

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte. Hierzu zählen unter anderem deutlich schwankende Erträge und Aufwendungen aus Wertberichtigungen und Rückstellungen sowie Abschreibungen auf Finanzanlagen.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Stadt Gütersloh	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	5.512
./.. Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	72.798
./.. Bereinigungen Sondereffekte	-1.127
= bereinigtes Jahresergebnis	-66.159
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	70.389
= strukturelles Ergebnis	4.230

➔ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh weist für das Jahr 2015 ein positives strukturelles Ergebnis von 4,2 Mio. Euro aus. Damit ergibt sich unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen keine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Abweichend von einem außergewöhnlichen und positiven strukturellen Ergebnis plant die Stadt Gütersloh in den kommenden Jahren zum Teil erhebliche Defizite. Die GPA NRW hat deshalb die strukturelle Haushaltssituation der Stadt bewertet. Um einen möglichen künftigen Konsolidierungsbedarf einschätzen zu können, bezieht die GPA NRW die Haushaltsplanung der Stadt Gütersloh ein. Sie hinterfragt, ob die Planungsgrundlagen der Stadt plausibel und nachvollziehbar sind. Ausgangspunkt für die GPA NRW ist dabei das strukturelle Ergebnis.

Die GPA NRW will aufzeigen,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Gütersloh ihrer Planung zu Grunde legt und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2015 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben.

Die Stadt plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2017 für 2019 ein Jahresdefizit von 8,3 Mio. Euro. Das bedeutet gegenüber dem positiven strukturellen Ergebnis 2015 von 4,2 Mio. Euro eine erhebliche Verschlechterung. Nach dem Haushaltsplan 2016 lag die Verschlechterung mit 15,8 Mio. Euro noch höher. Dies setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2015 und Planergebnis 2019 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2019	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer**	68.211	81.315	13.104	4,5
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern**	44.832	59.371	14.539	7,3
Sonstige Vergnügungssteuer*	1.445	710	-735	-16,3
Ausgleichsleistungen**	4.113	4.808	695	4,0
Schlüsselzuweisungen**	9.123	0	-9.123	-100,0
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)*	28.702	41.328	12.626	9,5
Kostenerstattungen und	11.291	4.310	-6.981	-21,4

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2019	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
Kostenumlagen*				
Sonstige ordentliche Erträge*	6.960*** (17.120)	6.449*** (6.526)	-511*** (-10.594)	-1,9
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	61.022	69.983	8.960	3,5
Versorgungsaufwendungen*	4.843*** (6.193)	5.308*** (5.729)	465*** (-464)	2,3 (-1,9)
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	40.218	40.529	311	0,2
Bilanzielle Abschreibungen*	21.032	23.260	2.228	2,5
Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	11.641	13.454	1.813	3,7
Allgemeine Kreisumlage**	44.249	54.459	10.211	5,3
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*	48.030	62.402	14.371	6,8
Sonstige ordentliche Aufwendungen*	6.902*** (15.133)	8.262*** (8.753)	1.360*** (-6.380)	4,6 (-12,8)
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen*	4.393	2.640	-1.754	-12,0

* Jahresergebnis 2015

** Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015

*** Jahresergebnis 2015 und Planergebnis 2019 um Sondereffekte bereinigt

() Daten laut Jahresabschluss beziehungsweise laut Haushaltsplan

Gewerbsteuer

Die Stadt plant mit dem seit 2011 geltenden Hebesatz von 411 Punkten unverändert bis einschließlich 2019. Nach dem konjunkturbedingten Einbruch 2009 konnten ab 2010 wieder steigende Erträge erzielt werden. Das herausragende Ergebnis 2014 von 78,5 Mio. Euro resultierte besonders aus hohen Gewerbesteuernachzahlungen vergangener Jahre. Diese sind in dem Umfang außergewöhnlich und als Sondereffekte einzustufen. Im Jahr 2015 wurden hohe Rückstellungen für noch nicht abgeschlossene Gewerbesteuerverfahren gebildet, die die Jahre vor 2009 betreffen. Werden diese Rückstellungen von 6,1 Mio. Euro von der Gewerbesteuer abgezogen, verbleiben noch 67,3 Mio. Euro. Sie liegen damit leicht unter dem Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015 von 68,2 Mio. Euro. Für 2016 sind 75,4 Mio. Euro und für die Folgejahre Steigerungen zwischen 2,4 und 2,8 Prozent geplant. Die Stadt Gütersloh folgt damit grundsätzlich den Prognosen des Landes. Sie bleibt etwas unter den Orientierungsdaten für 2016 bis 2019. Die Stadt berücksichtigt bei ihrer Planung die Informationen aus den Abstimmungsgesprächen mit den Unternehmen. Außergewöhnliche Mehrerträge aus Nachzahlungen sind nachvollziehbar nicht mit einkalkuliert. In Gütersloh ist die Ertragssituation von mehreren großen Unternehmen und deren Entwicklung abhängig. Die Stadt kann nach den Jahresabschlüssen ab 2010 von einer offenkundigen positiven Gewerbesteuerentwicklung profitieren. Dieser Trend spiegelt sich auch in den Plandaten wieder. Jedoch verbleibt ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, ob dieser Trend weiter anhält. Dieses zeigt die vergangene Finanz- und Wirtschaftskrise.

Für 2016 wird der Planansatz von 75,4 Mio. Euro bei einem Rechnungsergebnis von 73,3 Mio. Euro fast erreicht. Sollten die prognostizierten Erträge nicht erzielt werden, könnten noch höhere Defizite als geplant eintreten. Auf der anderen Seite besteht sicherlich auch die Chance höherer Ertragszuwächse.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Es wird eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 7,3 Prozent bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015 erwartet. Damit sind für 2019 14,5 Mio. Euro höhere Erträge geplant. Auf die Einkommensteuer entfällt mit 12,4 Mio. Euro der wesentliche Betrag. Das ist ein jährlicher Anstieg von 7,2 Prozent, bei der Umsatzsteuer beträgt er 7,7 Prozent. Die Stadt hat bei der Haushaltsplanung ab 2016 die regionalisierten Steuerschätzungen aus November 2015 einfließen lassen. Bei der Einkommensteuer hat sie sich tendenziell an den Orientierungsdaten ausgerichtet. Für 2016 blieb sie deutlich darunter, 2017 überschreitet sie diese hingegen wesentlich. Unter Zugrundlegung der Orientierungsdaten wären für 2019 annähernd 51,0 Mio. Euro an Einkommensteuererträgen ansetzbar. Mit 50,8 Mio. Euro liegt der Planansatz ein Stück weit darunter. Beim Anteil an der Umsatzsteuer stellt sich die Entwicklung anders dar. 2016 und 2019 blieb die Stadt erkennbar unter den Orientierungsdaten. Jedoch fallen der Ertragsanstieg 2017 deutlich höher und der Rückgang 2018 erkennbar niedriger aus. Damit überschreitet der Planansatz 2019 den Betrag, der sich bei konsequenter Anwendung der Orientierungsdaten ergibt, um etwa 700.000 Euro. Die gemeindlichen Anteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer hängen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können daher von der Stadt nicht gesteuert werden. Angesichts der internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und steigende Steuereinnahmen können nicht dauerhaft erwartet werden. Insofern bergen die Planwerte für diese wichtigen Ertragspositionen ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Sonstige Vergnügungssteuer

Die Vergnügungssteuer ist im Betrachtungszeitraum beachtlich angestiegen und seit 2013 mit etwa 1,4 Mio. Euro relativ konstant. Für 2017 sind 1,1 Mio. Euro und für 2018 und 2019 jeweils nur 0,7 Mio. Euro geplant. Die Halbierung der Erträge begründet die Stadt damit, dass sie einen deutlich Rückgang der steuerpflichtigen Spielgeräte erwartet. Der Hintergrund ist das Auslaufen des Bestandsschutzes für Mehrfachkonzessionen nach dem Glücksspielstaatsvertrag. Durch verlängerte Fristen bis nunmehr Ende November 2017 wird der Ertragsrückgang in 2017 deutlich geringer ausfallen als geplant.

Ausgleichsleistungen

Der Mittelwert von 4,1 Mio. Euro liegt um weniger als 0,2 Mio. Euro hinter den Ergebnissen ab 2012. 2015 wurden 4,2 Mio. Euro vereinnahmt. Der Ansatz 2016 basierte auf der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2016. Für die Folgejahre hat die Stadt jeweils die Steigerungen nach dem Orientierungsdatenerlass übernommen.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Gütersloh hat seit 2007 ununterbrochen Schlüsselzuweisungen erhalten. Diese schwankten beachtlich zwischen 16,2 Mio. Euro in 2011 und 1,6 Mio. Euro in 2015. Für 2016 waren nur 0,2 Mio. Euro geplant, wegen höherer Steuerkraft wurden dann keine Zuweisungen bewilligt. Für 2017 bis 2019 plant die Stadt Gütersloh keine Schlüsselzuweisungen. Damit besteht zwar kein Risiko bei dieser Position. Die ausbleibenden Zuweisungen tragen jedoch mit zu den hohen Plandefiziten bei. Auf Basis des Haushaltsplanes 2016 hätte die Stadt für 2019 eine Solidarumlage nach dem Stärkungspakt zu leisten. Ein Ansatz wurde jedoch nicht gebildet.

Eine aktuelle Arbeitskreisrechnung des Innenministeriums und der kommunalen Spitzenverbände sieht für die Stadt Gütersloh nunmehr für 2017 eine Schlüsselzuweisung von 9,5 Mio. Euro vor. Änderungen zu den damaligen Plandaten ergeben sich insbesondere aufgrund der in Gütersloh um 8,4 Prozent gesunkenen normierten Steuerkraft im Vergleich zum Anstieg landesweit von 4,5 Prozent.

Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)

Der beachtliche Zuwachs bis 2019 von 12,6 Mio. Euro resultierte aus dem Anstieg 2016 von 10,1 Mio. Euro. Um eine Haushaltsbe- oder Entlastung feststellen zu können, sind diesen steigenden Erträgen die entsprechenden Aufwendungen für die betroffenen Aufgabenbereiche gegenüberzustellen. Dabei handelt es sich besonders um die Betreuung von Flüchtlingen und den Betrieb der Kindertageseinrichtungen. Wegen der Flüchtlingssituation wurden für 2016 9,9 Mio. Euro höhere Zuweisungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz geplant. Bei den Kindertageseinrichtungen sind für 2016 Zuwendungen von 13,1 Mio. Euro kalkuliert.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Das Ergebnis 2015 mit 11,3 Mio. Euro weicht erheblich von den Vorjahren ab, so dass der Vergleich mit 2019 zu relativieren ist. Von 2011 bis 2014 betragen die Kostenerstattungen und Kostenumlagen durchschnittlich 6,0 Mio. Euro. Die Mehrerträge im Jahresabschluss 2015 von 5,7 Mio. Euro betreffen wiederum den Bereich der Flüchtlingsbetreuung. Für 2016 sind bei den Positionen insgesamt 6,7 Mio. Euro und ab 2017 4,4 Mio. Euro geplant. Der Grund ist, dass die Erstaufnahmeeinrichtungen nur bis einschließlich 2016 betrieben werden sollen. Aus der Flüchtlingssituation heraus ergaben sich Ungewissheiten, unter anderem über die Zahl der zugewiesenen Personen, die Kostenerstattungen, die Transferaufwendungen und damit letztendlich die finanziellen Belastungen für die Kommunen. Die Erstattungsleistungen wurden zwischenzeitlich konkreter und damit für die Kommunen planbarer.

Weiterhin ergeben sich Änderungen bei den Personal- und Sachkostenerstattungen vom Kreis für die Kreisleitstelle und Erstattungen für Bundesfreiwilligendienstler.

Sonstige ordentliche Erträge

Der Jahresabschluss 2015 wurde durch beachtliche Sondereffekte beeinflusst. Es handelte sich maßgeblich um die Auflösung beziehungsweise Herabsetzung von mehreren Rückstellungen

über insgesamt 9,8 Mio. Euro. In den Vorjahren lagen diese zwischen 0,9 und 5,5 Mio. Euro und somit deutlich niedriger. Für den Planungszeitraum sind hier weniger als 100.000 Euro jährlich kalkuliert und damit letztendlich nicht risikobehaftet. Für das strukturelle Ergebnis 2015 und den Ansatz 2019 wurden diese Sondereffekte bereinigt. 2019 sind die verbleibenden Erträge um 0,5 Mio. Euro geringer und belasten entsprechend das Haushaltsergebnis.

Personalaufwendungen

Auf Basis des Rechnungsergebnisses 2015 ermittelt sich bis 2019 ein durchschnittlicher jährlicher Anstieg von 3,5 Prozent. Für 2016 ist ein hoher Zuwachs von 9,1 Prozent geplant, gefolgt von 3,1 Prozent für 2017. Ab 2018 sind es jährlich 1,0 Prozent. Der starke Anstieg 2016 von 6,1 Mio. Euro resultiert aus Tarif- und Besoldungsanpassungen, Änderungen der Sozialversicherungsbeiträge, erhöhten Versorgungsaufwendungen, Zuführungen zu Pensionsrückstellungen und Schaffung neuer Stellen. Für Stellengründungen und -umwandlungen sind allein 1,7 Mio. Euro ausgewiesen. Es wurden insgesamt rund 65 neue Stellen bei der Feuerwehr, den Kindertageseinrichtungen und für die Betreuung von Flüchtlingen geschaffen, die Ende 2016 weitgehend besetzt sind. Diese zusätzlichen Personalaufwendungen sind teilweise refinanziert.

Für die Besoldungs- und Tarifanpassungen inklusive der weiteren Personalkosten hat die Stadt 2,0 Prozent für 2017 angesetzt. Ab 2018 wurden die Steigerungen nach dem Orientierungsdatenerlass von jährlich 1,0 Prozent übernommen. Das Land geht jedoch davon aus, dass die Kommunen konkrete Personalkonsolidierungen anstellen, um diese Zielgröße zu erreichen. Nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände¹ für die Jahre 2016 bis 2019 werden sich die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen zwischen 5,6 Prozent (2016) und 2,5 Prozent (2019) bewegen. Sie liegen damit über den von der Stadt Gütersloh für 2017 bis 2019 geplanten Zuwächsen. Der in den Orientierungsdaten formulierte Zielwert kann nur durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen realisiert werden. Bei der Stadt Gütersloh besteht ein Personalentwicklungskonzept, jedoch kein strukturiertes und detailliertes Personalkonsolidierungskonzept. Die tatsächlichen Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen schwankten auch in Gütersloh beachtlich. Bei diesen Planwerten ist nicht mit höheren Aufwendungen zu rechnen, jedoch erscheinen geringere möglich. Die GPA NRW sieht bei den geplanten Personalaufwendungen für 2018 und 2019 aufgrund der relativ geringen Zuwächse von jeweils 1,0 Prozent ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Insgesamt betrachtet können für den Personalsektor in Summe höhere Aufwendungen als geplant anfallen.

Versorgungsaufwendungen

Im Zeitraum 2011 bis 2015 wurden vereinzelt anstatt von Zuführungen sogar Herabsetzungen gebucht. Die Bandbreite bewegte sich zwischen -0,6 Mio. Euro und 1,3 Mio. Euro. Im Mittel waren es unter 0,3 Mio. Euro jährlich. Die leicht steigenden Ansätze für 2016 bis 2019 liegen mit etwa 0,4 Mio. Euro darüber. Es können sich im Haushaltsvollzug deutliche Abweichungen zu den Plandaten ergeben.

¹ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2019 - Prognose der kommunalen Spitzenverbände

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Das Gesamtvolumen dieser Aufwendungen schwankte beachtlich zwischen 31,3 Mio. Euro (2011) und 42,3 Mio. Euro (2013). Der Mittelwert beträgt 36,8 Mio. Euro. Im Vergleich zum Ergebnis 2015 von 40,2 Mio. Euro ist mittelfristig keine nennenswerte Steigerung festzustellen.

Die Stadt Gütersloh plant einmalig für 2016 um 1,6 Mio. Euro höhere Aufwendungen. Sie betragen dann 41,8 Mio. Euro. Danach plant die Stadt die Aufwendungen auf einem relativ konstanten Niveau von etwa 40,5 Mio. Euro. Im Orientierungsdatenerlass sind jährliche Steigerungsraten von 1,0 Prozent ausgewiesen. Die Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände sehen ebenfalls Zuwächse vor, die jedoch höher ausfallen. Für 2016 sind es 8,6 Prozent und danach zwischen 2,5 bis 3,5 Prozent.²

In Gütersloh wird die Gesamtentwicklung bis 2019 von wenigen Aufwandspositionen geprägt. Der Unterhaltungsaufwand für Infrastrukturvermögen betrug 2015 4,8 Mio. Euro. Im Mittel der Jahre 2011 bis 2015 wurden 4,1 Mio. Euro aufgewandt. Im Vergleich hierzu sind für 2016 bis 2019 um 1,0 Mio. Euro geringe Aufwendungen in Höhe von jährlich 3,1 Mio. Euro veranschlagt. Bei diesen Plandaten ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht auszuschließen.

Für den sonstigen Aufwand für Sach- und Dienstleistungen sind für 2018 und 2019 jeweils 3,5 Mio. Euro geplant. Sie liegen um 0,7 Mio. Euro über dem Ergebnis 2015, so dass hiernach kein Risiko zu erwarten ist. Die Ersteinrichtungen für Asylbewerber sollen ab 2017 nicht mehr betrieben werden, so dass nachvollziehbar entsprechende Aufwendungen entfallen.

Für die Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden sind bis 2019 durchschnittliche, jährliche Steigerungen von 4,3 Prozent auf dann 2,0 Mio. Euro geplant. Sie liegen damit über den Orientierungsdaten als auch ab 2017 über den Prognosen der Spitzenverbände. Bei den Stromaufwendungen wurden für 2015 2,4 Mio. Euro veranschlagt. Im Jahresabschluss waren es dann etwa 2,0 Mio. Euro. Für 2016 sind wieder 2,4 Mio. Euro geplant. Für die Folgejahre sind dann leichte Zuwächse vorgesehen. Gegenüber dem Ergebnis 2015 liegen die jährlichen Steigerungen im Durchschnitt bei 6,0 Prozent.

Die GPA NRW sieht beim Gesamtvolumen der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen letztendlich kein nennenswertes zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen 2015 lagen mit 21,0 Mio. Euro erkennbar unter den Vorjahresergebnissen 2013 (23,8 Mio. Euro) und 2014 (22,2 Mio. Euro). Nach den Planungen steigen die Aufwendungen bis 2019 jährlich und insgesamt um 2,2 Mio. Euro deutlich an. Sie belasten damit den Ergebnisplan. Die größten Zuwächse entfallen auf die Abschreibungen der Gebäude mit allein 1,9 Mio. Euro, gefolgt vom Straßennetz, der Betriebs- und Geschäftsausstattung und den Fahrzeugen. Ursächlich für die Zuwächse sind die anstehenden großen Investitionsmaßnahmen. Nach dem Finanzplan sind zwischen 2016 und 2018 Baumaßnahmen von 22,2 Mio. Euro bis 26,8 Mio. Euro geplant. 2015 waren es mit 12,1 Mio. Euro erheblich geringere Auszahlungen. Herausragende Investitionsmaßnahmen sind der Neubau der Feuer- und Rettungswache mit einem

² Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2019 - Prognose der kommunalen Spitzenverbände, Schnellbrief 213/2016

ursprünglichen Volumen von über 16,0 Mio. Euro sowie die Sanierungen und Erweiterung von Schulen. Die steigenden Abschreibungen erschweren langfristig einen Haushaltsausgleich. Ein Risiko ist bei dieser Aufwandsposition nicht erkennbar.

Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit

Die Aufwendungen steigen entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern.

Allgemeine Kreisumlage

Es existieren zahlreiche Einflussfaktoren, die eine Planung der Kreisumlage für die Kommunen unsicher werden lassen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können schwer vorhergesagt werden. Nach dem Bescheid des Kreises Gütersloh für 2016 muss die Stadt 51,3 Mio. Euro für die allgemeine Kreisumlage zahlen. Dies entsprach auch dem Planansatz. Der Hebesatz wurde auf 36,74 Prozent festgesetzt. Der Kreis Gütersloh hat im Produkthaushalt 2016 für 2016 Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage von 198,9 Mio. Euro geplant und blieb damit leicht unter dem Vorjahresvolumen. Für 2017 bis 2019 sind jedoch deutliche Zuwächse zwischen 3,5 und 5,2 Prozent jährlich auf dann 225,3 Mio. Euro für 2019 kalkuliert. Das ergibt für 2016 bis 2019 (Eckjahresvergleich) einen Gesamtanstieg um 13,3 Prozent. Die Stadt Gütersloh hat für 2017 bis 2019 jährliche Steigerungen von 2,0, 3,0 und 1,0 Prozent geplant. Für den Eckjahresvergleich beträgt der Anstieg 6,1 Prozent. Dieser liegt deutlich unter den vom Kreis geplanten Ertragszuwächsen. Damit stellt die Position allgemeine Kreisumlage ab 2016 ein zusätzliches Risiko für den Haushalt der Stadt Gütersloh dar. Die GPA NRW hat hier einen unveränderten Anteil der Stadt Gütersloh an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Gütersloh unterstellt.

Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)

Es handelt sich im Wesentlichen um Zuweisungen für laufende Zwecke sowie Sozialtransferaufwendungen. Das Gesamtvolumen 2019 liegt erheblich um 14,4 Mio. Euro über dem Jahresresultat 2015. Bei isolierter Betrachtung der Aufwendungen bedeutet dieses eine beachtliche Haushaltsbelastung. Für eine endgültige Aussage zur finanziellen Belastung sind jedoch wieder die korrespondierenden Erträge einzubeziehen.

Die Stadt rechnet im Jugendbereich nachvollziehbar mit steigenden Belastungen. Diese schwanken zwischen 2,5 und 2,9 Prozent und liegen über Orientierungsdaten (ohne die Flüchtlingsentwicklung) von jährlich 2,0 Prozent. Für den Bildungsbereich wurden 2015 6,8 Mio. Euro aufgewendet und damit 1,2 Mio. Euro mehr als der Planansatz. Für 2019 sind 7,0 Mio. Euro veranschlagt. Dieses entspricht einer jährlichen Steigerung von 0,8 Prozent. Es bleibt abzuwarten, ob diese Ansätze eingehalten werden.

Im Beteiligungsbudget sind die städtischen Beteiligungen haushaltsmäßig zusammengefasst. Bei diesem Budget unterschritt der Jahresabschluss 2015 mit 6,7 Mio. Euro deutlich um 1,0 Mio. Euro den Planansatz. Für 2019 plant die Stadt einen Haushaltsansatz von 8,2 Mio. Euro und damit steigende Haushaltsbelastungen.

Der Sozialtransferaufwand hat 2016 ein Volumen von 21,2 Mio. Euro, das erheblich um 5,8 Mio. Euro über dem Vorjahreswert liegt. Es handelt sich um die Bereiche Familie (10,6 Mio. Euro), Soziales (8,4 Mio. Euro) und Jugend (2,2 Mio. Euro). Für den Bereich Familie sind 2017 niedrigere Aufwendungen geplant, die in den Folgejahren steigen. 2019 liegen sie dann 0,1 Mio. Euro über dem Planansatz 2016. Der Bereich Soziales umfasst besonders die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Diese sind bekanntermaßen aufgrund der Flüchtlingssituation stark angestiegen. Die Stadt plant für den Sozialbereich Aufwendungen von insgesamt 8,4 Mio. Euro, davon 7,2 Mio. Euro für Asylbewerberleistungen. Es sind weitere sprunghafte Steigerungen von jährlich 1,0 bis 1,5 Mio. Euro geplant. Für 2019 sind dann 11,2 Mio. Euro kalkuliert. Ob diese hohen Aufwendungen tatsächlich eintreten, bleibt abzuwarten. Sie korrespondieren aber mit den gleichfalls steigenden Erträgen. Damit wird letztendlich für die Jahre 2017 bis 2019 eine relativ gleichbleibende, planbare Haushaltsbelastung von 1,3 Mio. Euro erwartet.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Das Ergebnis 2015 war durch erhebliche Sondereffekte geprägt, die für den Vergleich bereinigt wurden. Es handelt sich maßgeblich um Rückstellungsbildungen von 6,3 Mio. Euro, höhere Wertminderungen und Zuschreibungen für Sonderposten. Der bereinigte Ansatz 2016 liegt 1,9 Mio. Euro über dem Ergebnis 2015. Ab 2017 sind sinkende, bereinigte Aufwendungen geplant. Für 2019 liegen diese noch um 1,4 Mio. Euro über dem Ergebnis 2015 und belasten damit den zukünftigen Haushalt. Ursächlich sind insbesondere steigende Mieten und Pachten von 0,5 Mio. Euro sowie höhere Aufwendungen für Aus- und Fortbildung sowie Versicherungen.

Zinsen und sonstige Aufwendungen

Die für 2019 geplanten Aufwendungen liegen erheblich um 1,8 Mio. Euro beziehungsweise 40 Prozent unter dem Jahresergebnis 2015. Der Rückgang setzt sich maßgeblich aus geringen Kreditzinsen von 0,6 Mio. Euro und niedrigeren Gewerbesteuerverzinsungen von 1,1 Mio. Euro zusammen. Die Stadt geht bei den Investitionskrediten, wie die Mehrheit der Kommunen, weiterhin von einem niedrigen Zinsniveau aus. Sollte die für 2016 geplante beachtliche Netto neuverschuldung von 29,5 Mio. Euro in diesem Umfang tatsächlich erfolgen, besteht bei den niedrigeren Planansätzen für Kreditzinsen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Stadt hat zwischenzeitlich signalisiert, dass es zu den Neuverschuldungen in diesem Umfang nicht kommen wird. Ein nennenswerter Anteil der geplanten Investitionen soll nunmehr durch eigene liquide Mittel finanziert werden. Der Planansatz 2019 für die Verzinsung von Gewerbesteuererstattungen ist nachvollziehbar und in der Gesamtbetrachtung als realistisch einzustufen. Die Stadt Gütersloh war bisher und wird mittelfristig nicht auf Liquiditätskredite angewiesen sein.

→ Feststellung

Auf der Basis des Haushaltsplanes 2016 sind bei einigen Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung festzustellen. Grundsätzlich sind die Planungen nachvollziehbar und teilweise vorsichtig. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung können sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für den städtischen Haushalt ergeben. Diese betreffen besonders die Einkommen- und Umsatzsteuer, die Gewerbesteuer und den Finanzausgleich.

Neben diesen allgemeinen Risiken waren punktuell zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung 2016 erkennbar. Diese betreffen unter anderem die Personalaufwendungen, die Unterhaltungsaufwendungen sowie die allgemeine Kreisumlage.

Nach Abschluss dieser Prüfung hat die Stadt Gütersloh mit dem Haushaltsplan 2017 den Planungszeitraum bis 2020 erweitert. Für dieses Jahr ist ein positives Jahresergebnis von 1,7 Mio. Euro geplant. Gegenüber den bisherigen Planungen zeichnet sich dadurch perspektivisch eine deutliche Verbesserung ab. Dennoch hält die GPA NRW die Analyse zur Haushaltsplanung und die getroffenen Aussagen zu möglichen Risiken tendenziell weiterhin für zutreffend. Einzelne Hinweise der Analyse sind in der aktualisierten Planung möglicherweise bereits berücksichtigt.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune.

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Gütersloh
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	87,9	102,8	96,6	102,8
Eigenkapitalquote 1	-9,3	45,6	28,4**	43,8
Eigenkapitalquote 2	17,2	70,8	46,4	70,8
Fehlbetragsquote*	*	*	*	./.
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	48,5	31,7	38,4
Abschreibungsintensität	2,9	22,6	8,1	9,9
Drittfinanzierungsquote	18,4	79,9	50,8	42,1
Investitionsquote	14,2	299,9	47,3**	63,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	66,3	102,5	80,9	102,5
Liquidität 2. Grades	4,1	288,4	32,2**	288,4
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)*	*	*	*	7
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,6	27,7	13,1	2,6
Zinslastquote	0,3	7,4	2,1**	1,6
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	33,5	65,2	50,7	57,3
Zuwendungsquote	9,6	40,7	23,2	12,9
Personalintensität	15,9	29,7	22,0	24,6

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Gütersloh
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,8	28,4	16,2	15,3
Transferaufwandsquote	37,6	50,8	43,7	43,8

* kein interkommunaler Vergleich wegen nicht ausreichender Vergleichswerte

**hier Median als Vergleichswert dargestellt. Durch Extremwerte hat der Mittelwert nur eingeschränkte Aussagekraft.

Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Gütersloh
Jahresergebnis je Einwohner	-244	74	-96	74
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-123	252	17	252
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner	Es liegen noch keine ausreichenden Vergleichswerte vor			
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.236	1.727	1.538	1.556

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Für die Stadt Gütersloh ergibt sich gegenüber den Vergleichskommunen ein grundsätzlich günstiges und damit ein zufriedenstellendes bis gutes Bild. Gütersloh konnte lediglich in drei von neun Jahren ihre ordentlichen Aufwendungen nicht decken. Die Stadt zählt grundsätzlich zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwandsdeckungsgraden. In zwei Jahren stellt Gütersloh sogar das Maximum. Bereits bei der Eröffnungsbilanz 2007 zeigte sich für die Stadt eine sehr gute Eigenkapitalquote 1. Diese verringerte sich in den Jahren 2008 bis 2010 durch die negativen Jahresabschlüsse. Aufgrund der seit 2011 erwirtschafteten jeweiligen Jahresüberschüsse erreichte sie dann 2015 aber wieder ihr altes Niveau. Die Eigenkapitalquote 2 entwickelte sich ähnlich, erzielte interkommunal ebenso gute Resultate und bildet in 2014 das Maximum aller Vergleichskommunen.

Das Eigenkapital sank anfänglich und steigt seit 2011 durch die positiven Jahresabschlüsse auf nunmehr 366,5 Mio. Euro. Hiermit ist der höchste Wert seit Einführung des NKF 2007 (350,1 Mio. Euro) erreicht.

Vermögenslage

Die Konzernstruktur der Stadt Gütersloh und der Ausgliederungsgrad beim Kernhaushalt sind interkommunal weitgehend unauffällig. Neben dem volumenträchtigen Immobilienbestand befindet sich das gesamte Infrastrukturvermögen, unter anderem das Straßennetz sowie der Abwassersektor im Kernhaushalt der Stadt. Letzteres ist - auch im Vergleich zu anderen großen kreisangehörigen Kommunen - eher selten anzufinden. Dieses ist mitverantwortlich für die in allen Jahren interkommunal hohe Infrastrukturquote. Außerdem erhöht sich das Volumen der ordentlichen Erträge und Aufwendungen um bis zu 8,4 Prozent. Die hieran ausgerichteten Kennzahlen, also die zur Ertragslage, der Aufwandsdeckungsgrad, die Abschreibungsintensität und die Zinslastquote, wurden nennenswert beeinflusst. Die Abschreibungsintensität beträgt hierdurch anstatt 9,9 nunmehr 8,9 Prozent. Sie ist weiterhin interkommunal überdurchschnitt-

lich. Damit wird die Stadt Gütersloh durch die Abnutzung der Vermögenswerte etwas stärker belastet als die Vergleichskommunen.

Die Investitionsquote sank stetig von 114,9 Prozent (2010) auf 56,4 Prozent (2013) und stieg wieder auf 86,0 Prozent (2015). Damit konnte der abschreibungsbedingte Werteverzehr über die Jahre nicht ausgeglichen werden. Der Substanzverzehr zeigt sich beim Straßenvermögen und den Schulen. Diese Einschätzung bestätigt sich durch erhöhte Anlagenabnutzungsgrade des Anlagevermögens. Hohe Anlagenabnutzungsgrade sind vor allem bei den Straßen zu sehen. Bei etwas mehr als 10 % aller Straßenabschnitte liegt die Restnutzungsdauer unter 10 Jahren. Damit ist zumindest bei letzterem ein Reinvestitionsbedarf zu sehen. Bei der Drittfinanzierungsquote zählte die Stadt Gütersloh in allen Jahren zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Werten.

Finanzlage

Auch aufgrund der guten Eigenkapitalausstattung der Stadt Gütersloh erreicht sie 2013 und 2014 den Maximalwert beim Anlagendeckungsgrad 2.

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten zeigten im Betrachtungszeitraum keine einheitliche Entwicklung. Von 2007 bis einschließlich 2011 stiegen sie kontinuierlich auf 109,5 Mio. Euro an. Seitdem wurden sie sukzessive abgebaut und erreichten Ende 2015 ein Niveau von 80,9 Mio. Euro. Die gesamten Verbindlichkeiten sind seit 2007 beachtlich von 116,3 Mio. Euro auf 94,1 Mio. Euro Ende 2015 gesunken.

Die Stadt Gütersloh war im Betrachtungszeitraum nur kurzfristig auf Liquiditätskredite angewiesen. Diese wurden nach zwei Jahren wieder abgebaut. Hierdurch erreicht Gütersloh in den Jahren 2012 bis 2014 jeweils den Maximalwert bei der Liquidität 2. Grades. Bei der kurzfristigen Verbindlichkeitsquote erzielte die Stadt Gütersloh ähnlich gute Resultate. Sie stellt in mehreren Jahren den Minimumwert unter den Vergleichskommunen. Die Zinslastquote war in allen Jahren weit unterdurchschnittlich und zählte vielfach zum Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Quote.

Die Resultate zum Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und damit zur Selbstfinanzierungskraft bestätigen dies. Seit der Eröffnungsbilanz wurde mit Ausnahme des Jahres 2009 stets ein positiver Saldo erwirtschaftet. Hierzu hat der Abwasserbereich, der im Kernhaushalt geführt wird, durchgängig und mit einem beachtlichen Anteil beigetragen.

Ertragslage

Das Volumen der ordentlichen Aufwendungen der Stadt Gütersloh liegt etwa im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Die ordentlichen Erträge sind hingegen überdurchschnittlich. Hierzu hat der im Kernhaushalt geführte Abwasserbereich mit seinen Gebührenerträgen erkennbar beigetragen. Die Mehrheit der Vergleichskommunen hat den Abwasserbereich ausgegliedert.

Die Gewerbesteuerentwicklung hatte deutliche Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzsituation. Die steigenden Gewerbesteuererträge haben maßgeblich zu den positiven Jahresergebnissen beigetragen. Die Stadt Gütersloh erreichte jeweils überdurchschnittliche Netto-

Steuerquoten. Im herausragenden Jahr 2014 zählte sie zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Netto-Steuerquoten.

Die Stadt Gütersloh gehörte in allen Betrachtungsjahren zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der geringsten Zuwendungsquote. 2014 stellt sie mit 12,9 Prozent das Minimum im interkommunalen Vergleich. Hieraus lässt sich die geringere Abhängigkeit vom Finanzausgleich ableiten. Die Stadt hat zwar durchgängig Schlüsselzuweisungen erhalten. Diese sind zumindest seit 2014 verhältnismäßig gering. In diesem Zusammenhang sind die relativ niedrigen Realsteuerhebesätze der Stadt Gütersloh sowie der meisten Kommunen im Kreis Gütersloh zu nennen. Hierdurch wird den Kommunen zum Teil eine deutlich höhere Steuerkraft ange setzt, als sie tatsächlich vorhanden ist.

Mit ihrer Personalintensität überschreitet Gütersloh in allen Jahren erkennbar den Mittelwert der Vergleichskommunen. Wie oben erläutert, liegen die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner im interkommunalen Mittelfeld, wodurch die Kennzahl vergleichbar bleibt. In diesem Kontext wird auf die im GPA-Kennzahlenset dargestellten Personalquoten 1 und 2 hingewiesen. Sie zeigen die Personalausstattung anhand der Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Die Personalquote 1 ist leicht erhöht, jedoch ist die Personalquote 2 erkennbar unterdurchschnittlich. Die Sach- und Dienstleistungsintensität unterschreitet mit Ausnahme von 2013 den interkommunalen Mittelwert. Es ist auf die Wechselwirkung zur höheren Personalintensität hinzuweisen. Die relativ geringen Ausgliederungen haben ebenfalls einen erkennbaren Einfluss. Die Transferaufwandsquote betrug in den Vergleichsjahren im Durchschnitt 42,8 Prozent. Sie bewegte sich damit vielfach nah am interkommunalen Mittelwert. Zu den Transferaufwendungen zählen neben den Gewerbesteuerumlagen insbesondere die Kreisumlagen. Die Belastungen aus der allgemeinen Kreisumlage sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Ursächlich hierfür ist unter anderem die höhere Steuerkraft der kreisangehörigen Kommunen insgesamt im Kreis Gütersloh. Diese wiederum bedeuten tendenziell eine höhere Belastung des Kreishaushaltes durch die Landschaftsverbandsumlage. Ein anderer Grund dürfte sicherlich auch sein, dass im Kreis Gütersloh ein höherer Standard besteht.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 01. Januar 2007
- Seit Einführung des NKF waren lediglich die Jahresabschlüsse 2008 bis 2010 defizitär. In den Jahren 2011 bis 2015 erwirtschaftet die Stadt jährlich Überschüsse.
- Die Ausgleichsrücklage konnte nach zwischenzeitlicher Inanspruchnahme ab 2011 wieder aufgefüllt werden. Sie erreichte Ende 2015 einen neuen Höchststand von 54,7 Mio. Euro. Bei der Eröffnungsbilanz betrug sie 42,1 Mio. Euro.
- Das Eigenkapital nahm von 2008 bis 2010 erkennbar um 21,8 Mio. Euro ab. Aufgrund positiver Jahresabschlüsse stieg es seit 2011 auf nunmehr 366,5 Mio. Euro in 2015 an. Hiermit ist der höchste Wert seit Einführung des NKF (350,1 Mio. Euro) erreicht.
- Das strukturelle Ergebnis beträgt für 2015 +4,2 Mio. Euro. Auf dieser Basis besteht kein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf.
- Auf der Basis des Haushaltsplanes 2016 bestehen bei einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen zusätzliche Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung.

- Nach dem Haushaltsplan 2017 sind für die mittelfristige Haushaltsplanung zum Teil erhebliche jährliche Fehlbedarfe von bis zu knapp 10 Mio. Euro geplant. Der Vergleich der Jahresabschlüsse mit den Haushaltsplänen hat jedoch gezeigt, dass zumindest seit 2010 durchgängig Ergebnisverbesserungen eingetreten sind. Diese Verbesserungen sanken tendenziell, durchschnittlich betragen sie 12,3 Mio. Euro. Dieses lässt erwarten, dass die für 2018 und 2019 geplanten negativen Jahresergebnisse nicht in dem Umfang eintreten werden.
- Die Stadt hatte im Betrachtungszeitraum nur kurzzeitig Liquiditätskredite. Außerdem baute sie seit 2012 ihre Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten stetig ab.
- Gefahren drohender Reinvestitionen beziehen sich insbesondere auf das Straßenvermögen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Gütersloh mit dem Index 5.

→ Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Die GPA NRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Stadt sollte ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden,

- ob und wie sie einzelne Risiken minimiert und
- inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge trifft.

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Bei der Stadt Gütersloh informiert der Fachbereich Finanzen unterjährig den Finanzausschuss über die wesentlichen Entwicklungen im laufenden Haushaltsjahr. Die Informationen konzentrieren sich auf das Finanzbudget und auf bedeutende, risikobehaftete Sachverhalte in den Fachbereichsbudgets. Sie umfassen neben der Liquiditätsentwicklung insbesondere die wesentlichen Plan-Ist-Abweichungen, Prognosen zu den Budgets bis zum Jahresende und zum erwarteten Jahresergebnis.

Details werden von den Fachabteilungen in den entsprechenden Fachausschüssen vorgestellt und beraten. Im Juli jeden Jahres werden die bisherige Entwicklung des aktuellen Haushaltsjahres und eine Tendenz für das gesamte Jahr dargestellt. Im Dezember erfolgt eine Vorschau auf den Jahresabschluss. Das Finanzbudget wird hingegen in jeder Sitzung dargestellt. Für die etwa 30 Produkte mit dem höchsten Zuschussbedarf oder den gravierendsten Veränderungen zur Vorperiode müssen die Produktverantwortlichen Prognosen abgeben. Monatlich wird ein Bericht über aktuelle Soll-Stellungen und mögliche Ausfälle bei der Gewerbesteuer an die Kämmerin erstellt. Es erfolgt ein regelmäßiger Bericht über die aktuellen Zahlen und Entwicklungen im Ausschuss Soziales. Exemplarisch bewegte sich der Bereich Hilfe zur Erziehung in den letzten Jahren innerhalb der Planansätze.

Es gibt Überlegungen ein Software-gestütztes Controlling-System zu beschaffen. Jedoch sieht die Stadt derzeit die hohen Kosten nicht durch einen höheren Nutzen gerechtfertigt. Aufgrund der erwirtschafteten positiven Jahresabschlüsse wird keine Notwendigkeit gesehen, das Controlling zu intensivieren. Die GPA NRW hält es jedoch im Hinblick auf die bis 2020 geplanten Haushaltsdefizite von insgesamt 17 Mio. Euro für geboten, das Controlling weiter zu entwickeln.

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Das Risikoszenario der GPA NRW zeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn

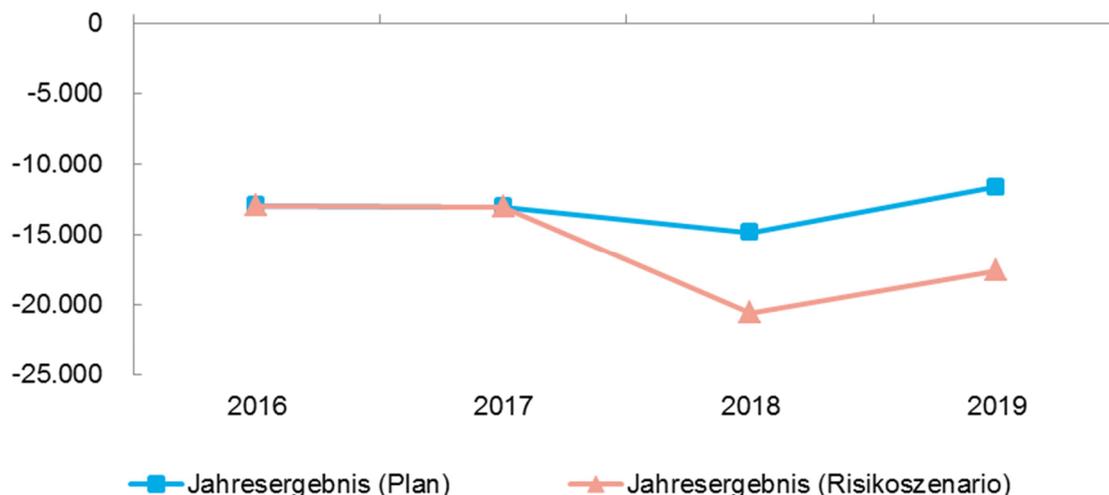
- Risiken tatsächlich eintreten und
- die Ist-Ergebnisse schlechter ausfallen als zurzeit absehbar.

Um dieses beispielhaft darzustellen, hat die GPA NRW einzelne, erfahrungsgemäß besonders risikofällige Haushaltspositionen ausgewählt:

- Gewerbesteuer,
- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern,
- Schlüsselzuweisungen,
- Gewerbesteuerumlage einschl. Fonds Deutsche Einheit.

Auf diese Positionen setzt die GPA NRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an: Die GPA NRW hat ausgewertet, wie sich diese Positionen in den letzten 25 Jahren landesweit entwickelt haben. Die Auswertung zeigt, dass ein konjunkturbedingter Rückgang von fünf Prozent nicht ungewöhnlich ist. Zum Teil sanken die Erträge landesweit wesentlich stärker. Den Risikoabschlag wendet die GPA NRW auf die Planwerte der Stadt im zweiten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums an. Die Auswirkung auf die geplanten Jahresergebnisse bis 2019 stellt sich wie folgt dar.

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2016 bis 2019 in Tausend Euro



Bereits ein Rückgang von fünf Prozent hat erhebliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre. Zudem können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Für die Stadt ist es deshalb wichtig, sich auf solche Situationen vorzubereiten. Die Stadt Gütersloh setzt sich in Ansätzen mit dem Thema haushaltswirtschaftliche Risiken auseinander.

Noch während des Stellungnahmeverfahrens hat die Stadt Gütersloh den Haushalt 2017 endgültig beschlossen. Dabei hat sie die Hinweise der GPA NRW aufgenommen, einzelne Positionen angepasst und das Risiko der Finanzplanung minimiert.

→ Empfehlung

Die Stadt Gütersloh sollte weiterhin mittel- bis langfristige Risiken im Blick haben. Es sind erhebliche Fehlbedarfe geplant. Daher sollten die individuellen Risikoabschätzungen auf weitere Ertrags- und Aufwandspositionen, zusätzliche Produkte und einen längerfristigen Zeitraum ausgedehnt werden. Auf dieser Basis sind dann Möglichkeiten zur Risikoreduzierung zu ermitteln.

→ Haushaltskonsolidierung

Hält die Stadt freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Stadt regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Insbesondere gilt dies für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen hat sie jedoch über Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen.

Möglichkeiten aus diesem Teilbericht, die Aufwendungen zu reduzieren und die Erträge zu steigern, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

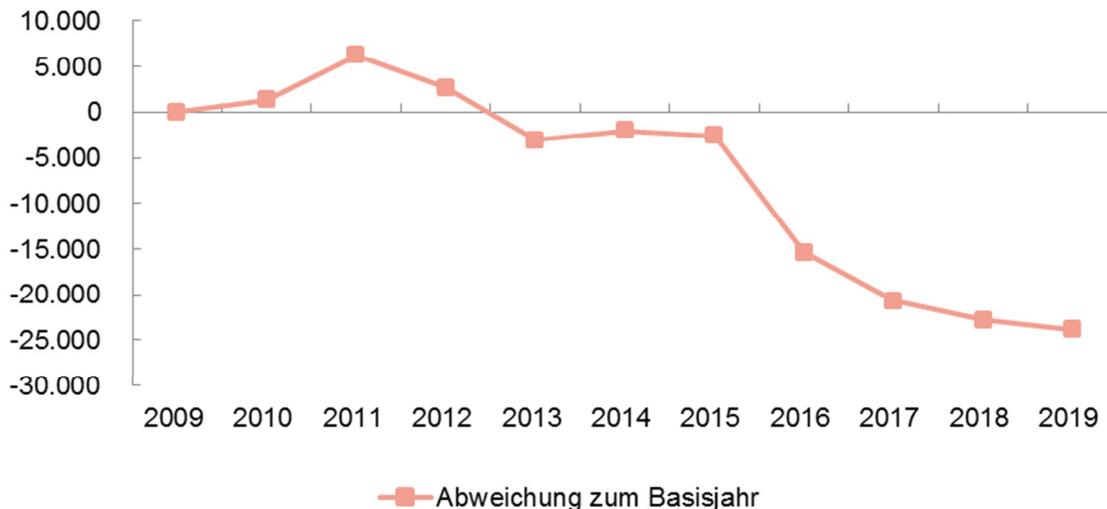
Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Beitragssätze KAG nach pflichtgemäßen Ermessen und unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung erhöhen	Beiträge
Konsequent prüfen ob bei Straßenbaumaßnahmen Beiträge nach § 8 KAG erhoben werden können	Beiträge
Realsteuerhebesätze unter Beachtung der Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO erhöhen, tendenziell auf das Niveau der fiktiven Hebesätze - sofern sich zukünftig tatsächlich Konsolidierungsbedarfe ergeben.	Steuern
Mögliche Erhöhung der Sparkassenausschüttung prüfen	Finanzanlagen
Nicht mehr zur pflichtigen Aufgabenerfüllung benötigte Immobilien vorrangig vermarkten	Gebäudeportfolio

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend verläuft uneinheitlich. Erfreulicherweise konnten gegenüber dem Basisjahr 2009 bis 2012 bessere Resultate erzielt werden. Die moderaten Verschlechterungen in den Jahren 2013 bis 2015 von bis zu 3,1 Mio. Euro resultierten aus gestiegenen Aufwendungen. Diese konnten durch die gleichzeitigen Ertragszuwächse nicht vollständig ausgeglichen werden.

Der vielfach festzustellende unmittelbare Einbruch beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr ist in Gütersloh ebenfalls erkennbar. Der Einbruch fällt im Vergleich zu anderen Kommunen deutlicher aus (vgl. Abschnitt Jahresergebnisse und Rücklagen).

Soweit Einsparungen und andere Konsolidierungsaktivitäten nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale auszuschöpfen.

Kommunale Abgaben

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen³. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote. Die Drittfinanzierungsquote der Stadt Gütersloh betrug im Durchschnitt 42 Prozent. Im interkommunalen Vergleich war sie in zwei Jahren überdurchschnittlich und in 2013 und 2014 unauffällig.

³ §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST)

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST)									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	3.413	3.560	3.262	3.292	3.346	3.458	2.638	2.730	2.620
Abschreibungen auf das Straßennetz	7.402	7.137	7.083	7.136	7.770	7.582	6.863	6.850	6.694
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	46,1	49,9	46,0	46,1	43,1	45,6	38,4	39,9	39,1

Die geltende Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen ist vom 25. November 2011. Mit dieser Satzung wurden die bisherigen Beitragssätze angehoben. In der Stadt Gütersloh ist eine Beitragserhebung für Wirtschaftswege nicht vorgesehen. Solche Maßnahmen wurden seit Jahren auch nicht durchgeführt. Die angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen grundsätzlich im mittleren Bereich des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Betrachtet man nur die 2015 durchgeführten Maßnahmen, so könnten die Erträge aus Beiträgen um bis zu 34 Prozent (96.000 Euro) gesteigert werden, wenn die Maximalsätze des Städte- und Gemeindebundes angesetzt würden.

→ Empfehlung

Die Stadt Gütersloh sollte wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO die Beitragssätze erkennbar erhöhen. Es sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung - eine Annäherung zu den Höchstsätzen angestrebt werden.

Die Stadt Gütersloh sollte bei Straßenbaumaßnahmen konsequent prüfen, ob sie hierfür Beiträge nach § 8 KAG erheben kann.

Gebühren

Die Gebührenkalkulationen der klassischen kostenrechnenden Einrichtungen werden überwiegend dezentral durchgeführt. Die Abfallbeseitigungsgebühren, die Entwässerungsgebühren sowie die Straßen- und Winterdienstgebühren werden im Fachbereich Stadtreinigung des Kernhaushaltes kalkuliert. Die Kalkulationen im Friedhofswesen werden vom Fachbereich Grünflächen wahrgenommen. Die Kalkulation der Rettungsdienstgebühren erfolgt im Fachbereich Feuerwehr.

→ Feststellung

Bei den klassischen kostenrechnenden Einrichtungen Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung und Friedhofswesen wurden grundsätzlich Voraus- sowie Nachkalkulationen im Sinne des KAG durchgeführt. Der rechtlich verpflichtende und von der Rechtsprechung konkretisierte Deckungsausgleich wird grundsätzlich beachtet und vorgenommen.

Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von Bedeutung sind die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals und ein angemessener Zinssatz. Die Stadt Gütersloh legt bei den betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen

grundsätzlich seit Jahren einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz an. Der Zinssatz beträgt einheitlich 6,5 Prozent.

Lediglich bei der Kalkulation der Bestattungsgebühren wird ein geringerer Zinssatz angesetzt. Das Potenzial ist bei Gesamtkosten von rund 120.000 Euro in 2015 jedoch eher gering. Der Kostendeckungsgrad betrug in 2015 78 Prozent. Für 2016 sind 85 Prozent geplant. Die verbleibende Differenz von 15 Prozent kann man als moderaten Öffentlichkeitsanteil ansehen. Mit ihren Gebühren liegt die Stadt Gütersloh deutlich unter den Gebühren der konfessionellen Friedhofsträger im Stadtgebiet.

→ **Feststellung**

Der mit Ausnahme des Friedhofssektors weitgehend einheitliche kalkulatorische Zinssatz beträgt 6,5 Prozent. Er ist interkommunal überdurchschnittlich. Im Hinblick auf die geltende Rechtsprechung waren bei der Höhe des kalkulatorischen Zinssatzes keine wesentlichen Potenziale ersichtlich.

→ **Empfehlung**

Bei der Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes ist weiterhin die geltende Rechtsprechung mit der Obergrenze zu beachten. Danach beträgt der höchstens anzuwendende kalkulatorische Zinssatz für das Kalkulationsjahr 2017 6,02 Prozent. Hinzu könnte noch ein Zuschlag von bis zu 0,5 Prozentpunkten genutzt werden.

Nach Angaben der Kommune wird für die Kalkulation 2017 der einheitliche Zinssatz auf 6,46 Prozent festgelegt.

Kalkulatorische Abschreibungen

→ **Feststellung**

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen Abfallentsorgung, Entwässerung, Straßenreinigung sowie Rettungsdienst einheitlich auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt. Lediglich die Abschreibung der Friedhofsanlagen erfolgt weiterhin auf Grundlage der Anschaffungskosten.

Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW⁴ ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden.

Friedhofswesen

Bei der Stadt Gütersloh gibt es nur einen kleinen kommunalen Friedhof sowie einen Teilbereich des kirchlichen Johannesfriedhofes (muslimischer Friedhof). Überwiegend finden die Beisetzungen auf konfessionellen Friedhöfen statt. Aufgrund von Gesamtkosten von jährlich etwa 120.000 Euro und den erzielten Kostendeckungsgraden ergeben sich in diesem Bereich relativ geringe Potenziale.

⁴ Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

Abfallwirtschaft

Die Vor- und Nachkalkulationen enthalten den vom KAG geforderten Ausgleich von Über- und Unterdeckungen. Die Gebührensätze werden jährlich neu festgesetzt. Aus der letzten Nachkalkulation 2014 ergab sich eine Unterdeckung von rund 30.000 Euro. Nach dem Ausgleich mit Unterdeckungen des Vorjahres verbleibt noch eine Unterdeckung von rund 16.000 Euro. Diese ist in Relation zu den Gesamtkosten von zuletzt 6,73 Mio. Euro gering.

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Vor- und Nachkalkulationen enthalten ebenfalls den vom KAG geforderten Deckungsausgleich. Die Gebührensätze werden jährlich neu festgesetzt. Nach der letzten Nachkalkulation 2014 bestand noch eine Überdeckung von rund 126.000 Euro. Nach der Verrechnung mit Unterdeckungen des Vorjahres ist die Überdeckung weitgehend ausgeglichen. Die Gesamtkosten betragen zuletzt 1,56 Mio. Euro.

Abwasserbeseitigung

Der nach dem KAG verbindliche Deckungsausgleich ist ebenso bei den Vor- und Nachkalkulationen der Abwasserbeseitigung berücksichtigt. Die Gebührensätze werden jährlich neu festgesetzt. Aus der letzten Nachkalkulation 2014 ermittelte sich eine Überdeckung von rund 660.000 Euro. Zusammen mit verbleibenden Überdeckungen des Vorjahres errechnet sich eine Überdeckung von rund 720.000 Euro. Diese ist im Vergleich zu den Gesamtkosten von zuletzt 15,8 Mio. Euro noch überschaubar.

Bei der kalkulatorischen Verzinsung wird zu Recht das Abzugskapital analog der Nutzungsdauer des zugeordneten Anlagegutes abgeschrieben.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die Beitragssätze nach dem KAG liegen nach einer Erhöhung ab 2012 nunmehr im mittleren Bereich des Korridors der Mustersatzung. Auch wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO sollten die Beitragssätze angehoben werden. Außerdem sollte die Beitragsfähigkeit von Straßenbaumaßnahmen konsequent geprüft werden.
- Größtenteils einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz bei den kostenrechnenden Einrichtungen von zuletzt 6,5 Prozent; dieser ist interkommunal überdurchschnittlich. Hinsichtlich der Höhe besteht kein nennenswertes Potenzial. Vielmehr wird nach der zu beachtenden, geltenden Rechtsprechung der höchst zulässige kalkulatorische Zinssatz tendenziell weiter sinken.
- Bei den kostenrechnenden Einrichtungen werden bis auf das Friedhofswesen die Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt. Hierdurch wird grundsätzlich eine bessere Refinanzierung erreicht.

- Handlungsmöglichkeiten bei den kostenrechnenden Einrichtungen ergeben sich lediglich im Bereich Friedhofswesen. Hier sollte die Gebührensatzung aktualisiert werden. Außerdem sollten die Berechnungsmethoden und kalkulatorischen Zinssätze an die einheitliche Verfahrensweise der Stadt Gütersloh angepasst werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Gütersloh mit dem Index 4.

Steuern

Das strukturelle Ergebnis 2015 beträgt 4,23 Mio. Euro. Zudem wurden nach den Jahresrechnungen seit 2011 durchgängig Überschüsse erzielt. Danach besteht für die Stadt Gütersloh kein dringender Konsolidierungsdruck. Die Grundsteuer B anzuheben, ist insbesondere dann eine wesentliche Konsolidierungsmöglichkeit, wenn

- die Stadt nicht ausreichend andere Konsolidierungsmaßnahmen umsetzt oder umsetzen konnte sowie
- keine sonstigen Verbesserungen eintreten.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2014 und 2015

Steuerart	Gütersloh			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Gütersloh		Kommunen gleicher Größenklasse*	
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2014	2015
Grundsteuer A	195	195	195	209	213	217	195 (230)	196 (230)	268	275
Grundsteuer B	381	381	381	413	423	429	357 (413)	364 (423)	497	528
Gewerbsteuer	411	411	411	412	415	417	390 (411)	390 (415)	455	456

* kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand 31. Dezember 2014 und 31. Dezember 2015)

() Höchstsätze im Kreis Gütersloh

Die Kommunen im Kreis Gütersloh und damit auch die Stadt Gütersloh zeichnen sich im landesweiten Vergleich seit Jahren durch eine grundsätzlich bessere Haushalts- und Finanzsituation aus. Aufgrund dessen haben sie überwiegend vergleichsweise niedrigere Hebesätze festgelegt.

Die Stadt Gütersloh hat 2010 den Hebesatz der Grundsteuer B von 300 auf 381 Hebesatzpunkte erhöht. Es handelte sich um eine Anpassung an den seit 2003 geltenden fiktiven Hebesatz nach dem GFG. Die Erträge konnten hierdurch beachtlich um 2,9 Mio. Euro gesteigert werden.

Seitdem ist der Hebesatz unverändert. Der Gewerbesteuerhebesatz wurde ebenfalls in 2010 und nochmals leicht in 2013 an den jeweiligen fiktiven Hebesatz angepasst. Nach dem Haushaltsplan 2016 sind bis einschließlich 2019 keine Hebesatzerhöhungen kalkuliert.

Potenzialberechnung Realsteuern 2015 und 2016

Steuerart	Fiktiver Hebesatz nach GFG		HS gleicher Gemeindegröße*	HS Gütersloh		Anpassungspotenzial zum fiktiven HS		Anpassungspotenzial zum HS gleicher Gemeindegröße**
	2015	2016		2015	2016	2015	2016	
Jahr	2015	2016	2015	2015	2016	2015	2016	2015
Grundsteuer A	213	217	275	195	195	18	22	80
Grundsteuer B	423	429	528	381	381	42	48	147
Gewerbesteuer	415	417	456	411	411	4	6	45

HS: Hebesatz

* kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand 31. Dezember 2014 und 31. Dezember 2015)

→ Empfehlung

Ab 2017 plant die Stadt Gütersloh zum Teil Fehlbedarfe bis zu 10 Mio. Euro jährlich. Sofern zukünftig nach den Jahresabschlüssen tatsächlich wesentliche Defizite eintreten, sollte die Stadt die Realsteuerhebesätze erhöhen. Hierbei ist zumindest eine Anhebung auf das Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem geltenden GFG geboten.

Der Vergleich zu den fiktiven Hebesätzen nach dem GFG 2016 zeigt bei allen drei Realsteuerarten ein Anpassungspotenzial. Das monetäre Potenzial bei der Grundsteuer A ist mit rund 13.000 Euro zu vernachlässigen. Bei der Grundsteuer B errechnet sich ein beachtliches Potenzial von rund 1,85 Mio. Euro. Legt man die durchschnittlichen Gewerbesteuererträge der letzten Jahre zugrunde, ergibt sich ein Potenzial von 0,96 Mio. Euro. Mit diesen 2,81 Mio. Euro könnte beispielsweise der geplante Fehlbedarf 2018 allein um etwa 30 Prozent gedeckt werden. Um den geplanten Fehlbedarf allein durch die Grundsteuer B zu decken, müsste sie um 255 Hebesatzpunkte angehoben werden.

Weitere Steuern

Die Erträge aus der Vergnügungssteuer sind bis 2013 erheblich gestiegen und verhalten sich seitdem stabil. Von 2016 bis 2018 ist jedoch ein Rückgang um rund 50 Prozent auf 710.000 Euro) geplant. Hierauf wurde bereits im Bericht im Kapitel „Haushaltsplanung“ eingegangen.

Der geltende Hundesteuersatz für den ersten Hund von 70 Euro ist nach der Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes für 2016 unauffällig. Die Stadt Gütersloh bewegte sich hier in etwa auf dem Niveau des Mittelwerts. Jedoch haben auch zahlreiche Kommunen deutlich höhere Steuersätze festgelegt.

→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

Vermögen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	765.700	764.054	771.742	779.239	771.663	763.973	751.814	743.249	740.788
Umlaufvermögen	35.745	32.540	32.017	34.036	34.732	54.583	65.303	74.837	82.485
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehl- betrag	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aktive Rech- nungsabgren- zung	2.244	1.992	2.505	3.704	4.401	4.598	5.245	5.097	4.796
Bilanzsumme	803.689	798.586	806.264	816.979	810.796	823.154	822.362	823.182	828.069
Anlagenintensi- tät in Prozent	95,3	95,7	95,7	95,4	95,2	92,8	91,4	90,3	89,5

Bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen ist ein Trend kontinuierlich sinkenden Anlagevermögens und der Bilanzsumme festzustellen. Die Ursache liegt vielfach in dem abschreibungsbedingten Werteverzehr und der haushaltsbedingt geringen Investitionstätigkeit. Bei der Stadt Gütersloh ist dieser Trend nicht durchgängig festzustellen. Das Anlagevermögen ist im Eckjahresvergleich zwar gesunken. Durch teilweise erhebliche Investitionen in den zurückliegenden Jahren war der Rückgang um 3,4 Prozent relativ gering.

Das Umlaufvermögen ist 2012 beachtlich um 19,9 Mio. Euro und in den Folgejahren jährlich um mehr als 7,6 Mio. Euro angestiegen. Ursächlich für diesen erheblichen Anstieg ist die erfreuliche und positive Entwicklung bei den liquiden Mitteln. Betrag der Bilanzwert Ende 2011 noch 10,8 Mio. Euro, so liegt er seit 2014 deutlich über 50,0 Mio. Euro. Diese Entwicklung war ursächlich für die erkennbar gesunkene Anlageintensität. Das Anlagevermögen hat dennoch weiterhin eine wesentliche Bedeutung für die Haushaltssituation.

Mit den für 2016 bis 2019 geplanten erheblichen Investitionsauszahlungen für Baumaßnahmen von durchschnittlich jährlich rund 34 Mio. Euro wird sich das Anlagevermögen wieder deutlich erhöhen. Hiermit sind jedoch auch erhebliche Nettoneuverschuldungen und ein steigender Kapitaldienst verbunden.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	1.197	1.450	1.405	1.400	1.263	1.170	1.080	1.010	938
Sachanlagen	688.733	681.350	681.887	688.604	683.439	677.050	667.053	658.245	656.657
Finanzanlagen	75.770	81.254	88.451	89.235	86.961	85.753	83.681	83.994	83.193
Anlagevermögen gesamt	765.700	764.054	771.742	779.239	771.663	763.973	751.814	743.249	740.788

Die Entwicklung des Anlagevermögens insgesamt wurde primär von den Veränderungen beim Sachanlagevermögen geprägt. Die nennenswerten Veränderungen bei den Finanzanlagen in den Jahren 2008 und 2009 betrafen das Sondervermögen Kultur Räume Gütersloh und die Umwandlung des Eigenbetriebs Städtisches Klinikum in die Klinikum Gütersloh gGmbH.

Von 2007 bis 2010 lag die Gesamtinvestitionsquote beim Anlagevermögen jeweils deutlich über 100,0 Prozent. In den Folgejahren war die Quote erheblich niedriger und schwankte zwischen 56,4 und 86,0 Prozent. Vornehmlich wurden im Schulbereich beachtliche Investitionen getätigt. In den ersten Jahren bewegte sich die dortige Investitionsquote zwischen 14,2 und 225,7 Prozent. Im Durchschnitt aller Jahre ermittelte sich eine Quote von 118,8 Prozent. Beim Infrastrukturvermögen lag die durchschnittliche Quote im Betrachtungszeitraum bei 67,1 Prozent. Für das Straßenvermögen betrug sie 61,5 Prozent und bei den Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlage war sie mit durchschnittlich 83,4 Prozent erkennbar höher. Damit war in beiden Bereichen ein nennenswerter Vermögensverzehr eingetreten.

Die skizzierte Entwicklung der differenzierten Investitionsquote spiegelt sich bei den einzelnen Bilanzpositionen des Sachanlagevermögens in der nachfolgenden Tabelle wider.

Sachanlagen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	89.287	83.023	83.058	81.853	81.395	81.020	80.764	79.791	79.442
Kinder- und Jugendeinrichtungen	17.239	16.951	16.819	16.523	16.158	15.893	17.385	17.043	16.972
Schulen	140.618	141.110	144.673	150.313	151.559	149.373	149.813	147.572	144.114
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	74.264	73.416	82.106	80.524	82.267	79.841	76.257	73.732	73.995
Infrastrukturvermögen	334.970	331.384	326.561	330.785	329.242	323.349	319.801	315.969	315.396
davon Straßenvermögen	250.736	246.862	242.270	247.617	245.912	240.221	237.747	234.144	234.280
davon Entwässerungs- und Abwas-	81.157	81.577	81.466	79.911	80.181	80.109	79.163	79.063	78.465

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
serbeseitigungs- anlagen									
sonstige Sachanlagen	32.354	35.467	28.669	28.606	22.818	27.574	23.033	24.137	26.739
Summe Sachanlagen	688.733	681.350	681.887	688.604	683.439	677.050	667.053	658.245	656.657

Die GPA NRW verweist auch auf die unten im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellten Ergebnisse.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle		Gesamtnutzungsdauer Gütersloh	Durchschnittl. Restnutzungsdauer Gütersloh	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
	von	bis				
Kindergärten	40	80	70	24,9	64,4	2,3
Schulgebäude	40	80	70	30,3	56,7	19,9
Geschäftsgebäude	40	80	60	15,7	73,8	6,1
Straßen	30	60*	60	19,0	68,4	18,4

* Nach 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetz – NKFWG bei Neubilanzierung 50 Jahre
() nach Bilanzwerten gewichtete durchschnittliche Restnutzungsdauer

Die Stadt Gütersloh hat bei den bebauten Grundstücken überwiegend eher lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Bei den Kindergärten und Schulen wurden 70 Jahre angesetzt. Bei den Geschäftsgebäuden wurden mit 60 Jahren mittlere Nutzungsdauern zugrunde gelegt.

Die Schulgebäude haben nach dem durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrad etwas über die Hälfte ihrer Nutzungsdauer erreicht, bei den betrachteten Gebäuden war die Spannweite der Restnutzungsdauern groß. Vier Gebäude werden in den nächsten acht Jahren abgeschrieben und 15 weitere Objekte haben Restnutzungsdauern von bis zu 19 Jahren. Mittel- bis langfristig ist daher kein grundlegender Sanierungsbedarf zu erkennen. Bei den Kindergärten und Geschäftsgebäuden ist die Hälfte der Nutzungsdauer deutlich überschritten. Von den betrachteten

Kindertagestätten sind zwei bereits bilanziell abgeschrieben und vier weitere werden innerhalb der nächsten acht Jahre abgeschrieben. Bei den 7 betrachteten Geschäftsgebäuden liegt die Restnutzungsdauer zwischen 12 und 19 Jahren. Hiernach ist mittelfristig kein Reinvestitionsbedarf zu erkennen. Die beiden Rathausgebäude an der Berliner Straße haben eine Restnutzungsdauer von 19 Jahren. In Einzelfällen kann sich die Situation bei den drei Gebäudarten anders darstellen.

Beim Straßenvermögen hat die Stadt Gütersloh grundsätzlich die längste Nutzungsdauer von seinerzeit 60 Jahren gewählt. Aufgrund des Anlagenabnutzungsgrades von knapp 70 Prozent ist hier insgesamt betrachtet ein erhöhtes Risiko von beachtlichen Ersatzinvestitionen erkennbar. Von den erfassten rund 5.000 Straßenabschnitten haben etwa 700 Abschnitte eine Restnutzungsdauer von 0 bis 9 Jahren, bei diesen ist mindestens mittelfristig mit einem erheblichen Reinvestitionsbedarf zu rechnen.

Die tatsächliche Nutzungsdauer wird von dieser bilanziellen Betrachtung häufiger abweichen.

➔ **Feststellung**

Haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen mittelfristig vor allem beim Straßenvermögen und möglicherweise bei den Kindertagestätten- und Geschäftsgebäuden aufgrund hoher Anlagenabnutzungsgrade. Es ist daher in den nächsten Jahren in diesem Bereich mit einem erhöhten Investitionsbedarf zu rechnen.

Vertreter der Stadt bezeichnen den Zustand des gesamtstädtischen Immobilienbestandes insgesamt als zufriedenstellend und teilweise als gut. Hiervon auszunehmen seien die Wohngebäude. Deren Bauzustand wird allenfalls noch als ausreichend bewertet.

Der Zustand des Straßenvermögens wird im Rahmen einer Gesamteinschätzung als stark beansprucht eingeschätzt. Auch aufgrund der hohen Bautätigkeit auf dem Stadtgebiet wird in den nächsten Jahren mit jährlichen Schäden von bis zu zwei Mio. Euro gerechnet. Derzeit arbeitet die Stadt Gütersloh an einer systematischen Zustandserfassung für ihr Straßenvermögen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2014

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Gütersloh
unbebaute Grundstücke	293	1.272	841	830
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	398	164	177
Schulen	0	2.032	1.173	1.536
sonstige Bauten*	8	1.232	722	767
Abwasservermögen	0	2.524	633	823
Straßenvermögen**	0	3.252	2.063	2.437
Finanzanlagen	141	6.531	1.900	874

* Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden

** Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze

→ **Feststellung**

Der interkommunale Vergleich zeigt ein differenziertes Bild für die Stadt Gütersloh. Bei den Schulen, dem Abwasser- und dem Straßenvermögen bestehen erkennbar überdurchschnittliche Vermögenswerte. Aus diesen höheren Vermögenswerten lassen sich, mit Ausnahme des gebührenfinanzierten Abwassersektors, grundsätzlich auch höhere Haushaltsbelastungen ableiten.

Die Haushaltsbelastungen aus dem Straßennetz ergeben sich aus der laufenden Unterhaltung, den Abschreibungen und den zukünftigen Sanierungsmaßnahmen. Bei den Haushaltsbelastungen aus den Schulen kommen noch die laufenden Bewirtschaftungsaufwendungen hinzu. Auffällig bei den Schulen sind die weit überdurchschnittlichen Vermögenswerte bei einem gleichzeitig interkommunal niedrigeren Flächenbestand. (siehe Kapitel Gebäudeportfolio).

Gründe für die unterdurchschnittlichen Finanzanlagen sind unter anderem der im Kernhaushalt und nicht als Sondervermögen geführte Abwassersektor sowie die damalige Veräußerung von rund der Hälfte der Stadtwerkeanteile.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	41.734	41.723	55.832	46.962	46.926	46.926	46.806	46.773	46.643
Beteiligungen	239	2.757	2.755	2.755	2.754	2.748	2.748	2.574	2.543
Sondervermögen	24.705	30.297	23.844	25.765	23.984	23.172	21.851	22.634	22.494
Wertpapiere des Anlagevermögens	3.640	1.135	1.079	1.145	1.145	1.149	1.153	1.152	1.137
Ausleihungen	5.452	5.342	4.941	12.608	12.152	11.758	11.123	10.861	10.376
Summe Finanzanlagen	75.770	81.254	88.451	89.235	86.961	85.753	83.681	83.994	83.193
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	786	843	918	926	899	880	876	874	866

Anteile an verbundenen Unternehmen

Die seit 2010 fast durchgängig konstanten Bilanzwerte umfassen im Wesentlichen die Klinikum Gütersloh gGmbH (100,0 Prozent), die Stadtbibliothek Gütersloh GmbH (51,0 Prozent), die Stadtwerke Gütersloh GmbH (50,1 Prozent) den Sparkassenzweckverband sowie die Gütersloh Marketing GmbH (50,0 Prozent). Die Veränderungen 2009 bei dieser Bilanzposition sowie beim Sondervermögen resultierten aus der Umwandlung des Klinikums von einem Eigenbetrieb in eine gGmbH.

Klinikum Gütersloh gGmbH

Es sind beim Kernhaushalt Ausleihungen an das Unternehmen bilanziert. Die Stadt hat bisher keine laufenden Zahlungen an das Unternehmen geleistet. Die Jahresergebnisse des Klinikums waren in der Vergangenheit größtenteils leicht positiv. Sie betragen seit 2012 mit einer Ausnahme (2013: -1,5 Mio. Euro) zwischen 0,1 und 0,2 Mio. Euro. Es bestand zum 31. Dezember 2015 eine Eigenkapitalquote von 11,3 Prozent und eine Gewinnrücklage von 3,1 Mio. Euro.

Stadtbibliothek Gütersloh GmbH

Die Stadt Gütersloh ist nur zu 51 Prozent an der Stadtbibliothek Gütersloh GmbH beteiligt, die übrigen Anteile hält die Bertelsmann Stiftung. Im Gesellschaftsvertrag wurde jedoch festgelegt, dass die Stadt Gütersloh alle laufenden Kosten der Bibliothek übernimmt. In den Jahren 2010 bis 2015 hat die Stadt durchschnittlich 1,5 Mio. Euro an die Bibliothek gezahlt. Die Höhe der Zahlungen bleibt über alle Perioden betrachtet relativ konstant.

Stadtwerke Gütersloh GmbH

Der Anteil der Stadt Gütersloh an der Gesellschaft beträgt 50,1 Prozent. Die zweite Gesellschafterin ist die Stadtwerke Bielefeld GmbH mit dem anderen Anteil von 49,9 Prozent.

Der Kernhaushalt erhält von der Gesellschaft die üblichen Entgelte aus Konzessionsverträgen für Strom, Gas und Wasser.

Für die Durchführung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) leistet der Kernhaushalt durchschnittlich laufende Zuwendungen an das Unternehmen in Höhe von 925.000 Euro jährlich.

Der kommunale Bädersektor umfasst die beiden Schwimmbäder „Die Welle“ und das „Nordbad“. Diese werden als eine Betriebssparte von den Stadtwerken geführt. Beim Kernhaushalt ist im Produkt Bäder als Aufwand ein jährlicher Zuschuss an das Unternehmen gebucht.

Bei den Stadtwerken werden die Verluste aus dem Betrieb des ÖPNV und der Bäder mit dem Gewinn der anderen Sparten verrechnet. Sie mindern somit den Gesamtgewinn des Unternehmens. Dieser wird entsprechend der Gesellschafteranteile an die Städte Gütersloh und Bielefeld ausgeschüttet. Die Verluste der Sparten Bäder und Verkehrsbetriebe hatten somit auch Auswirkungen auf den damaligen Verkaufspreis der Beteiligung. Die Verluste aus der Bäder-sparte betragen in 2014 -4,1 Mio. Euro und in 2013 -4,2 Mio. Euro.

Zahlungen der Stadtwerke Gütersloh GmbH in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Konzessionsabgaben	4.880	5.213	4.770	5.002	4.687	4.687
Gewinnabführung*	2.324	2.040	1.768	1.278	1.599	1.706
abzgl. Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag	-368	-323	-280	-202	-253	-270

* Daten laut Beteiligungsberichte

Die GPA NRW weist darauf hin, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige kommunale Aufgabe darstellt. Der grundsätzliche defizitäre Bädersektor belastet die Haushalts- und Finanzsituation der Kommunen. Die Höhe der Belastungen und ihre Auswirkungen sind unterschiedlich ausgeprägt. In Gütersloh mindert das Spartenergebnis der Schwimmbäder den Gewinn der Stadtwerke und verringert damit die Höhe der Gewinnabführungen an den Kernhaushalt.

Sparkassenzweckverband - Sparkasse Gütersloh -

Träger der Sparkasse ist der Sparkassenzweckverband der Stadt und des Kreises Gütersloh. Der Anteil der Stadt Gütersloh beträgt 80 Prozent. Hier könnten sich Veränderungen aus der aktuellen Fusion mit einer benachbarten Sparkasse ergeben.

Die Stadt Gütersloh erhält erst seit 2012 Gewinnausschüttungen von der Sparkasse. 2012 betragen sie 400.000 Euro. Von 2013 bis 2015 waren es jährlich rund 240.000 Euro. Hiervon sind die zu leistende Kapitalertragssteuer und der Solidaritätszuschlag abzuziehen. Für die Jahre 2016 bis 2019 wurden keine relevanten Erträge geplant. Sollten dennoch auch in der Zukunft Ausschüttungen erfolgen, verringern sie die kalkulierten Haushaltsfehlbedarfe.

Die GPA NRW hat im Rahmen ihrer Beratungen eine große Bandbreite bei den Beteiligungen an den Sparkassen und Sparkassenzweckverbänden festgestellt. Diese reichten von Spenden, über Zuschüsse zur Finanzierung kommunaler Aufgaben bis hin zu erheblichen Gewinnausschüttungen. Die Kommunen und damit auch die Stadt Gütersloh sollten grundsätzlich auf eine angemessene Gewinnausschüttung drängen. Um die Angemessenheit ermitteln und in mögliche Verhandlungen eintreten zu können, sollten Vergleiche mit anderen Sparkassen ähnlicher Bilanzvolumina und -struktur durchgeführt werden. Anhand der veröffentlichten Jahresabschlüsse anderer Institute kann festgestellt werden, ob und in welcher Höhe Gewinnausschüttung erfolgten.

Gütersloh Marketing GmbH

Der Betrieb ist dauerhaft defizitär. In den Jahren 2010 bis 2015 hat die Stadt Gütersloh im Durchschnitt rund 350.000 Euro in die Kapitalrücklage der Gesellschaft eingezahlt. Aus dieser Kapitalrücklage deckt die Gesellschaft ihren jährlichen Fehlbetrag.

Beteiligungen

Die Bilanzwerte der Beteiligungen liegen durchgängig unter 4,0 Prozent am Gesamtwert der Finanzanlagen. Sie sind hiernach von untergeordneter Bedeutung. Zudem bestehen keine relevanten laufenden Zahlungsflüsse zwischen dem Kernhaushalt und den Beteiligungen.

Sondervermögen

Hierunter ist ausschließlich der Eigenbetrieb Kultur Räume Gütersloh mit der Stadthalle und dem Theater bilanziert.

Ergebnisentwicklung und Betriebskostenzuschüsse in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis Kultur Räume Gütersloh	-2.588	-3.108	-4.249	-3.515	-3.894	-3.809	-4.097
Betriebskostenzuschuss	2.105	2.224	2.029	2.517	2.540	2.714	2.860
Rücklagenentnahme	483	884	2.220	998	1.354	1.095	1.237

Der Kultursektor ist bei den Kommunen grundsätzlich eine defizitär freiwillige Aufgabe. Dies gilt auch für die Stadt Gütersloh. Der Kernhaushalt leistet für die beiden Bereiche Stadthalle und Theater jährlich ergebniswirksame Betriebskostenzuschüsse. Diese belaufen sich insgesamt auf über 2,0 Mio. Euro jährlich, mit einer deutlich steigenden Tendenz ab 2012. Der größere Anteil entfällt auf das Theater. In 2015 waren es 1,8 Mio. Euro für das Theater und 1,1 Mio. Euro für die Stadthalle. Nach den Planungen rechnet die Stadt mit weiter steigenden Aufwendungen. Für 2016 sind Betriebskostenzuschüssen von 3,5 Mio. Euro (Ansatz 2015: 3,2 Mio. Euro) kalkuliert, die auf 3,8 Mio. Euro für 2019 steigen.

Weitere finanzielle Belastungen des Kernhaushaltes sind Abschreibungen auf die Finanzanlagen. Diese werden zumindest nicht ergebniswirksam gebucht, sondern unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage verrechnet. Dadurch verringert sich das Eigenkapital des Kernhaushaltes. 2015 betragen die Abschreibungen 1,2 Mio. Euro und entsprachen damit der Rücklagenentnahme beim Sondervermögen. Mit dieser Größenordnung wird auch zukünftig jährlich geplant. Das Sondervermögen hatte 2015 ein bilanziertes Eigenkapital von 19,6 Mio. Euro und damit eine ausreichende Eigenkapitalausstattung. Die beim Sondervermögen eingelegten RWE-Aktienanteile von 2,2 Mio. Euro wurden 2013 veräußert. Aufgrund der kritischen Entwicklung bei den großen Energieversorgern haben in diesem Zeitraum ebenfalls zahlreiche andere kommunale Anteilseigner ihre Aktienpakete verkauft.

Ausleihungen

Der beachtliche Anstieg der Ausleihungen aus 2010 resultierte wiederum aus einer Umgliederung. Es handelt sich um damalige Investitionskostenzuschüsse, die an das Klinikum Gütersloh geflossen sind. Sie wurden bei der Umgliederung 2009 vom Sondervermögen in die gGmbH beim Vermögenswert der Gesellschaft unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen bilanziert. Diese Investitionskostenzuschüsse werden seit 2010 unter den Ausleihungen bilanziert und analog der damals finanzierten Anlagegüter abgeschrieben.

→ Feststellung

Die Finanzanlagen bedeuteten für die Stadt Gütersloh als Konzern sowohl Erträge als auch Aufwendungen. Hervorzuheben sind die Erträge aus den Gewinnanteilen der Stadtwerke Gütersloh GmbH inklusive der Verlustverrechnung mit den von den Stadtwerken geführten Bädern. Als bedeutende Aufwendungen sind die Betriebskostenzuschüsse an das Sondervermögen Kultur Räume Gütersloh mit der Stadthalle und dem Theater zu nennen. Insbesondere aus steigenden Aufwendungen für die Finanzanlagen können sich haushaltswirtschaftliche Risiken für den Kernhaushalt ergeben.

Die Bibliothek, die Bäder und die Kultureinrichtungen sind dauerhaft defizitär. Der Zuschussbedarf in Höhe von 9,5 Mio. Euro jährlich entspricht in Etwa den Jahresdefiziten 2018 und 2019.

In der Vergangenheit wurden die Beteiligungen in Konsolidierungsprozesse einbezogen. Bei einer deutlichen Verschlechterung der Haushaltssituation sollte die Stadt Gütersloh diese Bereiche erneut zu angemessenen Konsolidierungsbeiträgen verpflichten. Eine Haushaltsentlastung kann durch die Verringerung des Leistungsangebotes oder durch eine höhere finanzielle Beteiligung der Nutzer erreicht werden. Um Angebote und Standards weiter aufrecht erhalten zu können, sind Realsteuererhöhungen im Bedarfsfall durchaus geeignete Stellschrauben. Hier sieht die GPA NRW Potenzial (vgl. Abschnitt Steuern).

Schulden- und Finanzlage

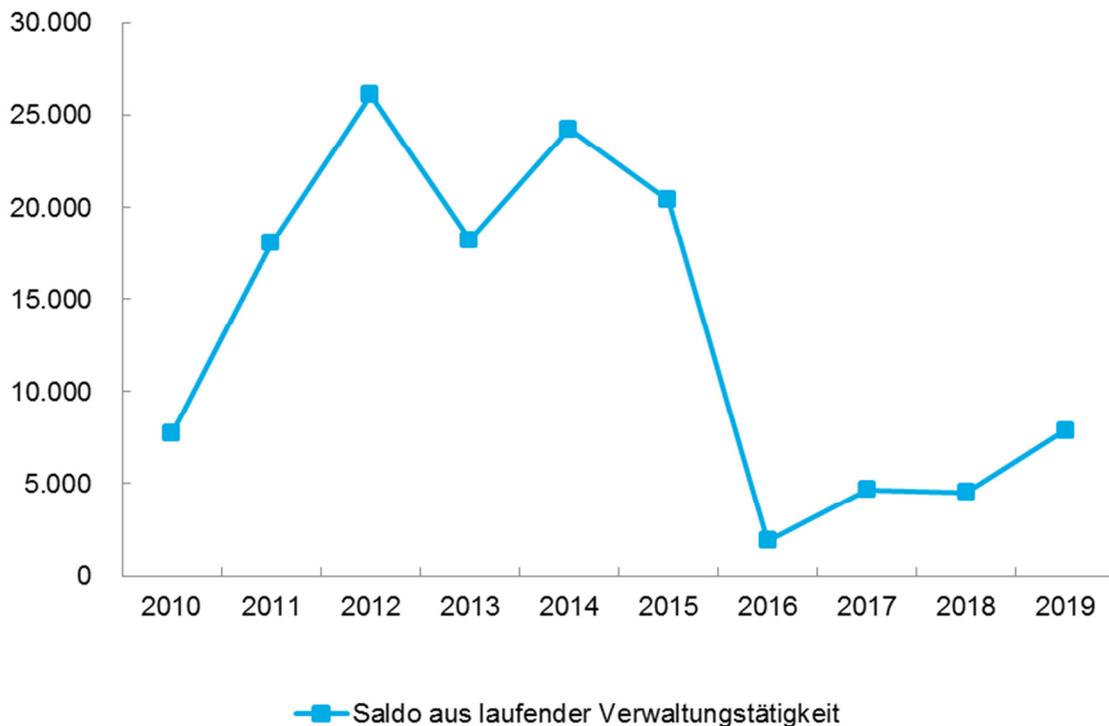
Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	13.143	7.432	-2.605	7.758	18.044	26.071	18.212	24.225	20.403
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-9.801	-10.718	-11.211	-5.505	-2.163	67	-3.953	-3.198	-10.579
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	3.341	-3.285	-13.816	2.253	15.881	26.138	14.259	21.027	9.825
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-3.034	-1.080	12.695	826	-5.955	-3.664	-2.769	-12.314	-5.804
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	307	-4.365	-1.121	3.079	9.926	22.474	11.490	8.713	4.021
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	7.194	13.571	5.978	4.429	6.251	10.776	33.492	44.482	52.506
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	-3.228	-428	-1.257	-5.401	242	-500	-690	-1.224
= Liquide Mittel	7.501	5.978	4.429	6.251	10.776	33.492	44.482	52.506	55.302

Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh konnte mit Ausnahme des Jahres 2009 in allen Jahresabschlüssen jeweils einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Damit war fast jedes Jahr die Selbstfinanzierungskraft sehr gut. Im Durchschnitt aller Jahre ab 2007 war der Saldo mit +14,7 Mio. Euro äußerst positiv. Zu diesem Resultat hat der im Kernhaushalt geführte Abwassersektor durchgängig und in einem beachtlichen Umfang beigetragen.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
252	-123	252	17	-89	21	82	15

Die Stadt Gütersloh stellte im Jahr 2014 mit 252 Euro je Einwohner den höchsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit innerhalb der Vergleichskommunen. Er hebt sich stark von den Werten der anderen Kommunen ab. In den Vorjahren ab 2011 stellt die Stadt entweder den Maximalwert dar oder liegt knapp darunter. Zu diesen herausragenden Resultaten der Stadt Gütersloh hat der im Kernhaushalt geführte Abwassersektor deutlich beigetragen. Im Jahr 2014

entfiel auf ihn ein positiver Saldo von 9,0 Mio. Euro beziehungsweise 94 Euro je Einwohner. Für eine Gesamtbetrachtung wären hiervon noch die Zinsen abzuziehen, die auf eine anteilige Kreditfinanzierung von Investitionen im Abwassersektor entfallen.

Schulden

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden.

Schulden in Tausend Euro beziehungsweise je Einwohner in Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	98.752	94.739	96.537	103.378	109.480	105.482	100.265	88.994	80.937
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	11.777	13.472	0	0	1	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	385	158	125	96	72	68	64	61	57
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	9.123	3.883	4.509	7.694	4.126	3.190	3.569	6.206	2.929
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	616	1.091	525	3.162	505	1.338	496	368	419
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	7.381	15.827	17.309	11.522	3.608	2.122	2.246	2.881	7.022
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	3.264	2.761	1.892	2.717
Verbindlichkeiten gesamt	116.258	115.698	130.782	139.325	117.791	115.464	109.402	100.403	94.080
Rückstellungen	111.497	110.800	112.779	113.849	118.597	121.687	126.778	130.591	137.956
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.880	1.354	634	382	752	1.291	1.334	2.949	3.012
Schulden gesamt	229.635	227.852	244.195	253.555	237.139	238.442	237.514	233.943	235.048

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.206	1.201	1.358	1.445	1.217	1.185	1.145	1.045	979

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sanken kontinuierlich. Im Eckjahresvergleich 2007/2015 war der Rückgang mit 18,0 Prozent beziehungsweise 17,8 Mio. Euro beachtlich. Hierbei ist wieder zu berücksichtigen, dass der Bereich Stadtentwässerung im Kernhaushalt geführt wird. Bei den Kommunen werden in regelmäßigen Abständen beachtliche Investitionen im Abwassersektor durchgeführt. Diese werden vielfach anteilig kreditfinanziert und führen zu steigenden Kreditverbindlichkeiten.

Nach dem Haushaltsplan 2016 sollen bis 2019 jedoch erhebliche neue Kreditschulden aufgenommen werden. Die Finanzplanung sieht für die Jahre 2016 bis 2019 jeweils einen beachtlichen negativen Saldo aus Investitionstätigkeit zwischen 9,5 Mio. Euro und 30,4 Mio. Euro vor. Die erheblichen Investitionen sollen zunächst aus eigenen Finanzmitteln bestritten werden. Vorsorglich hat die Stadt Gütersloh dennoch ihre Ermächtigung für die Aufnahme von Investitionskrediten in der Haushaltssatzung 2016 mit 33,2 Mio. Euro bestimmt.

Die Stadt Gütersloh benötigte nur in den Jahren 2010 und 2011 Liquiditätskredite und hat seitdem keine neuen Liquiditätskredite mehr aufnehmen müssen. Vielmehr konnte sie ihre eigenen liquiden Mittel in den letzten Jahren aufgrund der positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit beachtlich aufbauen. Für die mittelfristige Finanzplanung kalkuliert die Stadt mit einem jährlichen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh hat bisher sehr restriktiv bei der Aufnahme von Krediten gehandelt. Seit 2012 hat sie die Kreditverbindlichkeiten sogar deutlich reduziert. Ein Grund hierfür war es, mit dem ersparten Kapitaldienst zukünftige Pensionszahlungen zu finanzieren.

Es bestehen grundsätzlich seit Jahren keine Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. Dieses dürfte auch mittelfristig der Fall sein.

Die GPA NRW hält es für notwendig, dass sich die Kommunen mit der langfristigen Finanzierung ihrer Pensionsauszahlungen befassen. Diese sollten grundsätzlich aus den laufenden Einzahlungen zu finanzieren sein. Reichen diese nicht aus, kann es sinnvoll sein, rechtzeitig ein Kapitalstock aufzubauen. Die Kommunen müssen den zukünftigen Liquiditätsbedarf ermitteln. Sie stehen dann vor den Entscheidungen, ob es derzeit wirtschaftlicher ist, jetzt Investitionen zumindest anteilig über Kredite zu finanzieren und das historisch niedrige Zinsniveau auszunutzen und vorhandene Liquiditätsüberschüsse anzulegen. Alternativ hierzu könnten die notwendigen Investitionen überwiegend mit einem Großteil der vorhandenen Liquidität finanziert werden. Gegebenenfalls müssten dann künftig Pensionslasten über Liquiditätskredite finanziert werden. Die Stadt Gütersloh setzt sich zu Recht mit diesem Thema sehr intensiv auseinander. Eine abschließende Empfehlung der GPA NRW ist im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung nicht möglich.

Verbindlichkeiten

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagendeckungsgrad 2	99,1	98,3	96,9	96,9	100,4	102,2	103,1	102,5	104,4
Liquidität 2. Grades	143,1	101,2	49,6	50,9	225,3	424,0	566,8	288,4	483,1
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	15,6	28,5	neg. Ergebnis	30,3	12,1	7,5	10,2	7,1	8,4
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,1	1,9	3,9	4,4	1,0	1,2	1,1	2,6	1,6
Zinslastquote	2,5	2,4	2,3	2,7	2,2	2,1	1,8	1,6	1,8

Auffällig und positiv ist, dass die Stadt Gütersloh im Vergleichsjahr 2014 sowohl für den Anlagendeckungsgrad 2 als auch für die Liquidität 2. Grades das Maximum unter allen 15 Vergleichskommunen darstellt. Bei der kurzfristigen Verbindlichkeitsquote erzielt Gütersloh den günstigen Wert. Die Zinslastquote gehörte im Vergleichszeitraum überwiegend zum Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Quoten.

→ Feststellung

Die Finanzlage der Stadt Gütersloh ist gut. Das Anlagevermögen ist langfristig finanziert. Die Stadt verfügt über hohe eigene liquide Mittel. Die Kreditverbindlichkeiten wurden abgebaut. Das wirkt sich auch positiv auf die Zinsbelastung aus.

Die geplanten zukünftigen Investitionen und deren Finanzierung werden Auswirkungen auf die Kennzahlen zur Finanzlage haben.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die GPA NRW verwendet hierzu die im Gesamtabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Da die Stadt Gütersloh und weitere Kommunen noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt haben, kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	353.337	348.487	336.590	331.527	341.578	354.161	354.727	360.379	366.498
Sonderposten	222.238	222.903	224.460	228.781	229.775	227.205	226.278	225.750	224.668
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	220.342	221.382	223.656	228.336	228.958	225.823	224.841	222.635	221.480
Rückstellungen	111.497	110.800	112.779	113.849	118.597	121.687	126.778	130.591	137.956
Verbindlichkeiten	116.258	115.698	130.782	139.325	117.791	115.464	109.402	100.403	94.080
Passive Rechnungsabgrenzung	359	698	1.653	3.498	3.056	4.637	5.177	6.059	4.866
Bilanzsumme	803.689	798.586	806.264	816.979	810.796	823.154	822.362	823.182	828.069
Eigenkapitalquoten in Prozent									
Eigenkapitalquote 1	44,0	43,6	41,7	40,6	42,1	43,0	43,1	43,8	44,3
Eigenkapitalquote 2	71,4	71,4	69,5	68,5	70,4	70,5	70,5	70,8	71,0

Das Eigenkapital verringerte sich von 2008 bis 2010 maßgeblich aufgrund von negativen Jahresabschlüssen beachtlich um 21,8 Mio. Euro. Danach konnte die Stadt von 2011 bis 2015 durchgängig Jahresüberschüsse in einem Gesamtumfang von 38,7 Mio. Euro erwirtschaften. In diesem Zeitraum nahm das Eigenkapital stetig zu. Im gesamten Zeitraum erhöhte es sich um 13,2 Mio. Euro. Für die Folgejahre 2016 bis 2019 sind jedoch erhebliche Jahresdefizite geplant. Sollten diese Planungen eintreten, würde es zu einem erheblichen Eigenkapitalverzehr von insgesamt 52,5 Mio. Euro kommen.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2014

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	43,8	-9,3	45,6	22,5	11,0	28,4	32,6	15
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	70,8	17,2	70,8	46,4	40,8	46,8	59,4	15

Im Interkommunalen Vergleich für 2014 erreicht die Stadt Gütersloh mit der Eigenkapitalquote 1 fast den Maximalwert, mit der Eigenkapitalquote 2 bildet sie sogar das Maximum.

→ **Feststellung**

Die Eigenkapitalentwicklung in den letzten fünf Jahren und die interkommunale Einordnung der Eigenkapitalquoten 1 und 2 ergibt für die Stadt Gütersloh ein herausragend positives Bild.

Ertragslage

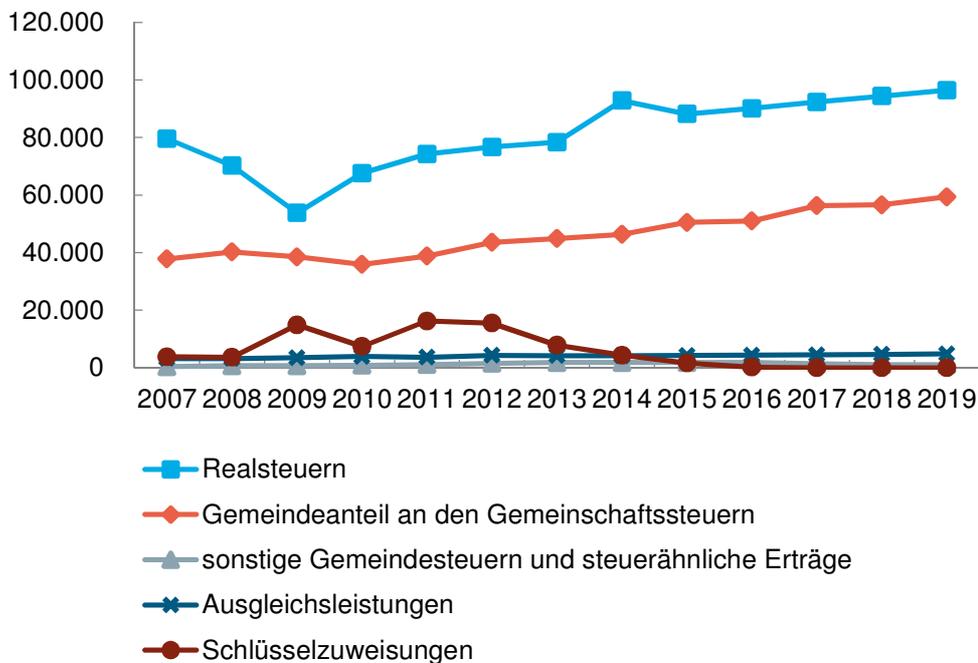
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte; zum Zeitpunkt der Prüfung bestand die Annahme, dass die Stadt ab 2017 keine Schlüsselzuweisungen erhält.

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Gütersloh zeigen eine deutlich steigende Entwicklung. Nach einem deutlichen Rückgang im Jahre 2009 aufgrund der Wirtschaftskrise kann seitdem ein stetiger Anstieg der Realsteuern und ab 2011 der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern beobachtet werden. Lediglich die Schlüsselzuweisungen haben seit 2012 abgenommen. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde aufgrund steigender Steuerkraft ab dem Jahr 2017 zunächst mit keinen weiteren Schlüsselzuweisungen gerechnet. Nach dem zwischenzeitlich vorliegenden Festsetzungsbescheid erhält die Stadt Gütersloh 9,8 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen für 2017 und plant in den kommenden Jahren mit Zuweisungen in Höhe von 5 Mio. Euro jährlich.

Insgesamt sind die allgemeinen Deckungsmittel vom ersten Jahresabschluss in 2007 mit 124,8 Mio. Euro beachtlich auf 146,4 Mio. Euro in 2015 gestiegen. Die Stadt plant ab 2016 mit einem kontinuierlichen, weiteren Anstieg auf 161,70 Mio. Euro in 2019.

Wichtigster Bestandteil der allgemeinen Deckungsmittel sind in Gütersloh die Realsteuern und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Treibende Kraft unter den Realsteuern ist seit jeher die Gewerbesteuer. Sie allein stellt mit durchschnittlich 47,7 Prozent rund die Hälfte der allgemeinen Deckungsmittel. Sie entwickelte sich nach dem Einbruch in 2009 wieder stabil und stieg teilweise in einem Jahr um bis zu 24,9 Prozent. Lediglich in 2015 erfuhr sie einen leichten Dämpfer von -6,6 Prozent. Mittelfristig plant die Stadt Gütersloh mit jährlichen Zuwächsen von 2,4 bis 2,8 Prozent. Der Hebesatz wurde 2010 nennenswert um 23 auf 403 Punkte angehoben und trug zur Verbesserung der Gewerbesteuererträge wesentlich bei. Es folgte eine leichte Erhöhung in 2013 um acht auf 411 Punkte. Der über Jahre hinweg interkommunal weit unterdurchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B wurde in 2010 um 81 Punkte deutlich und zu Recht erhöht. Allein hierdurch konnten die Erträge um 2,9 Mio. Euro erhöht werden.

Die Gewerbesteuererträge stellten im Durchschnitt mit 29,0 Prozent über ein Viertel der ordentlichen Erträge der Stadt Gütersloh. Die Gewerbesteuerentwicklung hat damit einen erheblichen Einfluss auf die Haushaltssituation der Stadt.

Der Anteil der allgemeinen Deckungsmittel an den ordentlichen Erträgen betrug bei der Stadt Gütersloh bis zu 63,4 Prozent.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.556	1.236	1.727	1.538	1.497	1.543	1.632	15

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Gütersloh zeigten nach den Jahresabschlüssen eine Bandbreite zwischen 1.157 Euro in 2009 und 1.524 Euro in 2015. Der Durchschnittswert in den Vergleichsjahren beträgt rund 1.410 Euro je Einwohner. Im Gegensatz zu den durchschnittlichen allgemeinen Deckungsmitteln sind die Erträge insgesamt in Gütersloh unterdurchschnittlich. Die Erträge werden damit maßgeblich von den Steuern und hierbei besonders von der Gewerbesteuer gestützt.

Aufwendungen

Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner liegen mit Ausnahme von 2013 jeweils unter dem Mittelwert aller Vergleichskommunen. Dieses ist bemerkenswert, weil der Abwasserbereich im Kernhaushalt geführt wird. Die ordentlichen Aufwendungen hierfür betragen 12,4 Mio. Euro (129 Euro je Einwohner) in 2014. Die sind im Gegensatz hierzu seit 2011 jeweils überdurchschnittlich. Auf den Abwasserbereich entfiel 2014 ein Volumen von 18,0 Mio. Euro beziehungsweise 187 Euro je Einwohner.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST) und Kennzahlen in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ordentliche Aufwendungen	191.644	188.721	198.798	203.627	208.325	214.459	230.733	236.983	248.593
Abschreibungen auf Anlagevermögen	20.716	19.862	21.254	23.329	23.854	22.377	25.252	23.442	22.833
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	8.580	8.291	10.169	-2.965	9.789	9.285	9.576	9.870	10.011
Netto-Ergebnisbelastung	12.136	11.571	11.085	26.294	14.065	13.092	15.676	13.572	12.822
Abschreibungsintensität	10,8	10,5	10,7	11,5	11,5	10,4	10,9	9,9	9,2
Drittfinanzierungsquote	41,4	41,7	47,8	-12,7	41,0	41,5	37,9	42,1	43,8

Die Stadt Gütersloh hat - anders als viele andere Städte in Nordrhein-Westfalen - weitgehend nicht die höchst möglichen Nutzungsdauern gewählt. Bei den Straßen hat sie sich für die längste Nutzungsdauer entschieden. Bei weiteren Anlagegütern blieb Gütersloh erkennbar unterhalb der vom Land vorgegebenen Nutzungsdauerrahmentabelle. Hierdurch ist die Abschreibung etwas höher als bei der höchstmöglichen Nutzungsdauer. Dieses ist jedoch nur ein Grund für die über dem Mittelwert aller Vergleichskommunen liegende Abschreibungsintensität. Maßgeblich ist der im Kernhaushalt der Stadt Gütersloh geführte Abwasserbereich. 2014 betragen die dortigen Abschreibungen allein 3,4 Mio. Euro. Von den 15 Vergleichskommunen hatten lediglich fünf weitere Städte den Abwasserbereich ebenfalls im Kernhaushalt.

Abschreibungsintensität in Prozent 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,9 (8,9)	2,9	22,6	8,1	5,9	7,3	8,7	15

() ohne Abwasserbeseitigung

→ **Feststellung**

Der Haushalt der Stadt Gütersloh ist im Vergleich zu anderen Kommunen deutlich mehr durch Abschreibungen belastet. Der Effekt wird nochmals durch eine weit unterdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote verstärkt.

Bei dieser isolierten Betrachtung darf jedoch nicht vergessen werden, dass der Abwasserbereich ein deutlich positives ordentliches Ergebnis erzielt. Er hat nennenswert zu den Jahresüberschüssen in der Ergebnisrechnung beigetragen. Hiervon losgelöst sind die Resultate der Gebührenkalkulation zu sehen.

→ Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Es werden sämtliche Gebäudeflächen des Kernhaushaltes und aller Unternehmen im Vollkonsolidierungskreis erfasst. Hinzu kommen die von ihnen angemieteten Immobilien. Die Stadt Gütersloh hat noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Es wurde zumindest jedoch der Konsolidierungskreis bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Gütersloh über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. Schulgebäude und Schulturnhallen untersucht die GPA NRW in einem besonderen Berichtsteil (Schulen).

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	174.630	1.818	41,2
Jugend	26.102	272	6,2
Sport und Freizeit	20.613	215	4,9
Verwaltung	18.593	194	4,4
Feuerwehr / Rettungsdienst	9.534	99	2,3
Kultur	39.531	411	9,4
Soziales	55.337 (15.937)	576 (166)	13,1
sonstige Nutzungen	78.202	814	18,5
Gesamtsumme	422.542	4.398	100,0

* Daten Klinikum Gütersloh: 39.400 m² BGF Gesamtfläche bzw. 410 m² BGF je 1.000 Einwohner

() Daten ohne Klinikum Gütersloh

Die mit Abstand größten Flächen werden wie bei den Vergleichskommunen im Bereich Schulen vorgehalten.

Interkommunaler Vergleich der Flächen nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Gütersloh
Schulen	1.533	2.286	1.944	1.818
Jugend	8	328	211	272
Sport und Freizeit	95	393	206	215
Verwaltung	194	405	307	194
Feuerwehr / Rettungsdienst	88	270	138	99
Kultur	185	785	349	411
Soziales	43	576	197	576 (166)
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.559	814
Gesamtfläche	3.410	9.666	4.912	4.398 (3.988)

* Daten Klinikum Gütersloh: 39.400 m² BGF Gesamtfläche bzw. 410 m² BGF je 1.000 Einwohner

() Daten ohne Klinikum Gütersloh

Die Stadt Gütersloh liegt mit ihren Gesamtflächen von rund 4.400 m² BGF je 1.000 Einwohner erkennbar unter dem interkommunalen Mittelwert. Das Flächenangebot für die Nutzungsarten Jugend sowie Kultur ist überdurchschnittlich. Der Maximalwert bei der Nutzungsart Soziales ist durch das Klinikum Gütersloh ausgelöst (vgl. auch nachfolgende Ausführungen). Ansonsten ist das Flächenangebot in diesem Bereich und mehrheitlich bei den anderen Nutzungsarten unterdurchschnittlich. Ohne das städtische Klinikum grenzt sich die Stadt Gütersloh mit knapp 4.000 m² je 1.000 Einwohner noch stärker vom interkommunalen Mittelwert ab und liegt näher am Minimum der Gesamtfläche je 1.000 Einwohner.

Die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile sind nennenswerte Einflussfaktoren für den Immobilienbestand. Die Stadt Gütersloh hat mit 112 km² eine interkommunal etwas größere Gemeindefläche. Der Mittelwert der großen kreisangehörigen Vergleichskommunen liegt bei etwa 97 km². Mit 13 Stadtteilen bildet Gütersloh den Durchschnitt. Damit sind die Standortbedingungen für den Gebäudeflächenbestand der Stadt Gütersloh tendenziell unauffällig und neutral.

Die Stadt Gütersloh vermarktet regelmäßig leerstehende bzw. aufgegebenen Gebäude. Die Vermarktung von Immobilien, die nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigt werden, bedeutet grundsätzlich eine nachhaltige Haushaltsentlastung. Gleichzeitig wird der Gebäudebestand an die zukünftigen Erfordernisse angepasst.

Schule

Der einwohnerbezogene Flächenverbrauch für die Schulen liegt um 6,5 Prozent unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Es sind in Gütersloh 28 kommunale Schulen vorhanden. Hierbei handelt es sich um 17 Grundschulen, drei Förderschulen, drei Realschulen zwei Hauptschulen, zwei Gesamtschulen, sowie ein Gymnasium.

Der Teilbericht Schulen zeigt tendenziell eine Unterversorgung mit Flächen bei den Grundschulen und den Bedarf für eine dritte Gesamtschule. Diese erfordert ein aktives Handeln von der Stadt Gütersloh. Aus diesem Grund bestehen schon konkrete Planungen für einen Schulneubau bzw. Umbau. Ergebnisse einer Machbarkeitsstudie werden gegen Ende des Jahres erwartet.

Jugend

Zu dieser Nutzungsart zählen vorwiegend Kindertageseinrichtungen und Jugendzentren. In der Stadt Gütersloh bestanden 2014 neben fünf Jugendzentren 24 Gebäude für insgesamt 21 kommunale Kindertageseinrichtungen. Der Flächenverbrauch liegt hier fast 30,0 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Insgesamt werden in Gütersloh 51 Kindertageseinrichtungen betrieben, 21 davon in kommunaler und 30 in freier Trägerschaft.

Nach der Finanzierungsstruktur des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) haben Kommunen für eigene Einrichtungen höhere Eigenanteile zu tragen. Jedoch bestehen vielfach noch weitere Finanzierungsregelungen, nach denen Städte freiwillige Zuschüsse an andere Träger leisten. Die Stadt Gütersloh zahlt einen vergleichsweise hohen freiwilligen Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft. Weitergehende Ausführungen enthält der Bericht Tagesbetreuung für Kinder.

Sport und Freizeit

Der Flächenverbrauch liegt leicht über dem interkommunalen Mittelwert. Hierzu zählen das Freizeitbad „Die Welle“ und das "Nord Bad" mit insgesamt etwa 9.000 m², fünf nicht für den Schulsport genutzte Turnhallen (7.100 m²) und 13 Sportplatzgebäude (4.600 m²). Die Nutzer der Sporthallen sowie der Sportplatzgebäude sollten sich an den Kosten für Strom, Gas, Öl sowie Wasser beteiligen. Der Anteil dieser laufenden Bewirtschaftungsaufwendungen beträgt 55 Prozent der auf die Sportvereine entfallenden Kosten. Es handelt sich hierbei um die individuellen Kosten eines jeden Objektes.

→ Empfehlung

Die Stadt Gütersloh könnte für ihre Sporthallen Nutzungsentgelte erheben, um zumindest teilweise die mit dem Objekt verbundenen Kosten zu refinanzieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Gütersloh sollte als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung die Turnhallen, die auch zukünftig nicht für den Schulsport benötigt werden, aufgeben. Denkbar ist die Übertragung auf die nutzenden Vereine.

Alternativ hierzu oder als Zwischenschritt bis zu einer Übertragung sollten die nutzenden Vereine stärker an den Aufwendungen für die Bewirtschaftung und Unterhaltung beteiligt werden.

Verwaltung

Der einwohnerbezogene Flächenverbrauch der Stadt Gütersloh für die Verwaltung bildet mit lediglich 194 m² je 1.000 Einwohner interkommunal den niedrigsten Wert aller Vergleichskommunen. Es handelt sich im Wesentlichen um die beiden Rathausgebäude I und II (rund 11.850 m²) sowie weitere Verwaltungsgebäude einzelner Fachbereiche. Es handelt sich, mit einer Ausnahme, um eigene kommunale Gebäude. Aufgrund des geringen Flächenverbrauchs erkennt die GPA NRW keinen Handlungsbedarf.

Feuerwehr / Rettungsdienst

Der Flächenverbrauch von Gütersloh liegt mit 99 m² je 1.000 Einwohner nur knapp über dem interkommunalen Minimum. Es handelt sich um fünf Objekte. Die Standorte sind in Gütersloh, Spexard, Avenwedde, Friedrichsdorf und Isselhorst. Das größte Objekt ist die Feuer- und Rettungswache mit rund 6.300 m². Die übrigen Objekte haben eine Größe zwischen 715 m² und etwa 1.150 m².

Um nach den Ausführungen der Stadt dem modernen Standard zu genügen und dem zunehmenden Flächenbedarf Rechnung zu tragen, wird die Stadt Gütersloh in naher Zukunft die Feuerwehrzentrale auf einer zentral gelegenen Freifläche neu errichten. Für den modernen Bau wurden unter anderem die Vorgaben aus Brandschutz- sowie Rettungsdienstbedarfsplan einkalkuliert. Im Jahresverlauf 2016 hat sich gezeigt, dass das im Haushaltsplan 2016 veranschlagte Investitionsvolumen von 16,1 Mio. Euro deutlich überschritten wird. Der Ansatz basierte auf einer veralteten Kalkulation aus dem Jahr 2011. Nach zwischenzeitlichen Neukalkulationen werden nunmehr rund 24,0 Mio. Euro erwartet. Als ein wesentlicher Grund für den beachtlichen Anstieg um rund 50 Prozent wird die Einhaltung der Klimaschutzziele genannt, die die Stadt zumindest in Teilen selbst festgelegt hat. Eine detaillierte Ursachenanalyse ist notwendig. Hiermit ist neben dem Projektsteuerer ein Arbeitskreis beschäftigt.

Kultur

Das gesamtstädtische Flächenangebot von Gütersloh ist annähernd um 20 Prozent größer als der Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Stadtbibliothek mit etwa 6.500 m² ist in den Vergleich einbezogen, weil die Stadt Gütersloh - entsprechend § 5 des Gesellschaftervertrages - die gesamten anfallenden laufenden Kosten der Bibliothek trägt.

Das Flächenangebot umfasst des Weiteren sechs Bürgerhäuser mit Flächen zwischen rund 170 m² und etwa 2.500 m², ein Stadtarchiv, ein Museum, zwei Musikschulen, ein Theater (rund 8.400 m²), eine Stadthalle (11.100 m²) und zwei Volkshochschulgebäude. Die Bewirtschaftung und Unterhaltung dieser Objekte erfolgt bisher grundsätzlich durch die Stadt beziehungsweise den Eigenbetrieb KulturRäume Gütersloh.

Soziales

Die Stadt Gütersloh verfügt als eine von wenigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit der Klinikum Gütersloh gGmbH über eine eigene kommunale Klinik. Der verbleibende Flächenverbrauch bei dieser Nutzungsart ist unterdurchschnittlich. Er umfasste neun städtische Asylunterkünfte und zwölf Obdachlosenunterkünfte. Aufgrund der bekannten Flüchtlingsproblematik reichten die eigenen Immobilien in Gütersloh wie bei vielen anderen Kommunen nicht mehr aus. Daher mussten 2015 zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten gefunden werden. Hier verfolgen die Kommunen unterschiedliche Strategien, zwischen zentraler und dezentraler Unterbringung und der Anmietung oder dem Erwerb von Objekten. Die Stadt Gütersloh schaffte Unterbringungsmöglichkeiten in eigenen Häusern, Wohnungen sowie in drei Gymnastikhallen. Darüber hinaus hat sie Häuser und Wohnungen angemietet.

Sonstige Nutzungen

Die Stadt verfügt trotz des unterdurchschnittlichen Flächenangebotes über zahlreiche Immobilien. Hierzu zählen besonders mehrere Betriebs- und Bauhofgebäude (rund 13.400 m²) und 144 Wohnhäuser (fast 56.000 m²). Zwei Wohnhäuser stehen leer und sollen abgerissen werden, ein ehemaliges Altenheim wird zur Flüchtlingsunterkunft umgebaut.

Der Großteil der Wohngebäude (117) wird durch ein externes Unternehmen bewirtschaftet. Für diese fremdverwalteten Wohneinheiten werden von der Stadt Bewirtschaftungsziele vorgegeben. Es ist unter anderem das Ziel, die Wohnungen zumindest mit einem leichten Ertrag zu bewirtschaften. Dieses ist nach den Angaben der Stadt in der Vergangenheit auch gelungen.

→ Empfehlung

Die Stadt Gütersloh sollte ihren gesamtstädtischen Immobilienbestand grundsätzlich an den kommunalen, pflichtigen Aufgaben ausrichten. Damit wären vielfach Vermarktungen der nicht zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Objekte verbunden. Von einer Vermarktung kann sicherlich im Einzelfall abgesehen werden, insbesondere wenn mit einem Objekt aus Vollkostensicht Überschüsse erzielt werden.

Die Wohnraumversorgung ist grundsätzlich keine originäre Aufgabe einer Kommune. Vor diesem Hintergrund ist regelmäßig kritisch zu prüfen, ob dieser beachtliche Immobilienbestand noch vorgehalten werden soll.

Die Stadt verfolgt mit dem Vorhalten des Wohnungsbestandes unter anderem das Ziel, dass einzelnen Bevölkerungsgruppen weiterhin ein bezahlbarer Wohnraum zur Verfügung steht. Sie will dabei zudem Fehlentwicklungen vermeiden, die in einzelnen Regionen auch durch den Verkauf von kommunalen Immobilien entstanden sind.

Aufgrund der bestehenden Flüchtlingssituation ist es sicherlich geboten, vorerst die weitere Entwicklung in diesem Bereich abzuwarten. Einzelne Wohngebäude könnten auch zukünftig für die Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden. Nachhaltige, deutliche Haushaltsentlastungen sind vielfach nur zu erreichen, wenn der Immobilienbestand des freiwilligen Aufgabensektors fühlbar reduziert wird. Neben einem Verkauf sind auch eigentumsrechtliche Übertragung von Begegnungs- und Sportstätten an Vereine möglich.

Portfoliomanagement

Das Gebäudemanagement der Stadt Gütersloh ist zentralisiert. Es ist im Fachbereich Immobilienmanagement und Wirtschaftsförderung organisiert und dem Geschäftsbereich 2 „Bau und Verkehr“ zugeordnet. Das Gebäudemanagement besitzt offenkundig die erforderliche Gesamtübersicht über alle Gebäude sowie deren Zustand. Eine Besonderheit von Immobilienportfolios liegt im langen Lebenszyklus der Objekte. Wesentlicher Bestandteil eines Portfoliomanagements ist die Steuerungskomponente. Sie beinhaltet⁵

- aus der Gesamt-Immobilienstrategie Ziele für das Portfolio, einzelne Objekte und die Nutzer abzuleiten,

⁵ vgl. KGSt-Bericht 2/2013: Portfoliomanagement kommunaler Immobilien

- über Zielerreichungsgrade zu informieren,
- etwaige Zielkonflikte auszuweisen und
- Strategien zu entwickeln, wie die festgelegten Ziele erreicht werden können.

Bei der Stadt Gütersloh werden die Gebäude intern an die entsprechenden Fachbereiche vermietet. Hierfür wird eine kostendeckende Miete erhoben. Diese wird nicht individuell für jedes Gebäude ermittelt, sondern bezieht sich auf die Nutzungsarten. Dieses Vorgehen ist wirtschaftlicher und beseitigt Ungleichbehandlungen, wenn einige Gebäude aufgrund ihres Alters deutlich günstiger zu vermieten wären, als neuere Gebäude. Für die internen Mieten werden der Abschreibungsaufwand, die Verwaltungsoverheadkosten sowie die Instandhaltungs- und Sanierungskosten aus dem Vorjahr herangezogen. Kalkulatorische Zinsen werden nur für die Gebäude der kostenrechnenden Einrichtungen (beispielsweise Stadtentwässerung oder Rettungsdienst) ermittelt. Betriebskosten werden den Fachbereichen separat in Rechnung gestellt.

Leerstände werden entweder anderen Nutzungen zugeführt oder vermarktet.

Eine softwareunterstützte Verwaltung der Gebäude wird derzeit aufgebaut. Geplant ist auch eine objektscharfe Kosten- und Leistungsrechnung.

Das Gebäudemanagement befindet sich im Bereich der aktiven Steuerung des Immobilienportfolios ebenfalls erst im Aufbau. Die Stadt Gütersloh sollte grundsätzlich eine Gesamt-Immobilienstrategie entwickeln. Aufgrund der sparsamen Haushaltspolitik sollten die kommunalen Entscheidungsprozesse vorrangig an den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet werden. Ziel sollte die Reduzierung des Immobilienbestandes sein.

→ **Empfehlung**

Als generelle Grundlage, auch für strategische Entscheidungen, sind elektronische „Gebäudesteckbriefe“ für jede einzelne Immobilie sinnvoll. Diese enthalten sämtliche Informationen zur jeweiligen Immobilie (Lage, differenzierte Gebäudeflächendaten, laufende Aufwendungen inklusive Abschreibungen, Sanierungsbedarf, Angaben zu Nutzern etc.).

Die Stadt Gütersloh ist aktuell dabei, diese Daten in einer Software zu erfassen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt
Gütersloh im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Personalwirtschaftliches Handeln	3
Verwaltungsorganisation	3
Altersstruktur und Fluktuation	5
Wissensbewahrung	5

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die GPA NRW, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Fraglich ist beispielsweise, ob bereits eine systematische Strategie vorhanden ist, dieses Thema zu bewältigen. Hierzu wertet die GPA NRW ein standardisiertes Interview zu den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements aus.

→ Personalwirtschaftliches Handeln

Personalwirtschaftliches Handeln wirkt im Hinblick auf die demografische Entwicklung in zwei Richtungen:

- nach außen durch Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und Aufgabenorganisation sowie
- nach innen durch Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftlicher Aspekte.

In der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an die künftige Bevölkerung angepasst werden. Aufgaben ändern sich, entfallen oder kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollten die Kommunen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten.

Auf Handlungsfelder mit grundsätzlicher demografischer Bedeutung geht die GPA NRW im Vorbericht ein. Dort werden Themen wie die Verwertung demografischer Informationen als Basis für Ziel- und Maßnahmenplanung, ressortübergreifende Demografieplanung, bürgerschaftliches Engagement usw. behandelt. In diesem Teilbericht betrachtet die GPA NRW die Handlungsfelder für eigene personalwirtschaftliche Maßnahmen.

Die Stadt Gütersloh hat während der Prüfung den bearbeiteten Fragebogen erhalten. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Gütersloh folgende Feststellungen sowie Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation

Insbesondere in Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen in den kommenden 15 Jahren ist auch die Stadtverwaltung Gütersloh aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungspotenziale zu untersuchen. Dies ist notwendig, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv und effizient wahrnehmen zu können. Die Aufbauorganisation beantwortet die Frage, „wer“ eine Aufgabe erledigt. Die Ablauforganisation hingegen legt fest, „wie“ eine Aufgabe erfüllt werden soll.

Ablauforganisatorisch ist von Bedeutung, dass die Verfahrensabläufe an den Aufgaben bzw. Produkten ausgerichtet werden. Damit können kurze Prozesslaufzeiten erreicht und Schnittstellen vermieden werden. Ferner können ganzheitliche, auf Verantwortungsübernahme ausgerichtete Aufgaben und Prozesse organisiert werden. Gerade der letztgenannte Aspekt ist bedeutsam im Hinblick auf die Handlungsspielräume der Mitarbeiter. Werden Arbeitsplätze so gestaltet, dass die Beschäftigten z. B. Verantwortung übernehmen müssen, kann dieses dazu beitragen, dass sie dauerhaft motiviert sind.

Zunehmend bedeutend für die Aufgabenerfüllung wird es aber auch sein, mit dem zukünftig vorhandenen Personal flexibel auf sich verändernde Aufgaben reagieren zu können. Dieses muss der Stadt Gütersloh gelingen. Das bedingt, dass die statische Aufbauorganisation zunehmend durch flexible Formen der Arbeitsorganisation ergänzt wird. Dazu gehört die Arbeit in Projektgruppen. Sie wird von der Stadt Gütersloh bereits praktiziert, z. B. in den Bereichen Infrastruktur, Integration ausländischer Bürger und bei diversen Fördermaßnahmen.

Optimierungspotenzial ergibt sich für die Stadt Gütersloh, in dem sie flächendeckend Anforderungsprofile erstellt. Die kleinste Organisationseinheit in der Aufbauorganisation ist die Stelle. Ein Anforderungsprofil beschreibt personenunabhängig die Anforderungen für eine Stelle, wie z. B. die Laufbahnbefähigung oder besondere fachlich Kenntnisse. Aus Sicht der GPA NRW sind Anforderungsprofile eine wichtige Voraussetzung, um

- den qualitativen Personalbedarf festzustellen,
- den Personalentwicklungsbedarf zu ermitteln
- und rechtssichere Auswahlentscheidungen zu treffen.

Die Anforderungsprofile bilden damit die Grundlage für weitere personalwirtschaftliche Instrumente. Seit 2010 erstellt die Stadt Gütersloh Anforderungsprofile, sobald eine Stelle ausgeschrieben wird. Für bestehende Stellen, die aktuell keiner Ausschreibung bedürfen, existieren noch keine Anforderungsprofile.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte flächendeckend für alle Stellen der Verwaltung Anforderungsprofile erstellen.

Anforderungsprofile können als Grundlage dienen, den Personalentwicklungsbedarf zu ermitteln. Personalentwicklung hat die Aufgabe, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erkennen, zu erhalten und zu fördern. Entscheidend in dem Zusammenhang ist die Frage, welche Aufgaben zukünftig noch von der Stadt Gütersloh erfüllt werden müssen. Bleibt das Aufgabenportfolio unverändert und werden nicht alle Stellen der in den kommenden 15 Jahren ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wiederbesetzt, müssen die Aufgaben von dem verbleibenden Personal erledigt werden. Damit steigen die quantitativen und qualitativen Anforderungen für diese Beschäftigten erheblich. Hinzu kommt, dass auch diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter älter werden. Daher ist es wichtig, ihre Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft gezielt zu fördern.

Die Stadt Gütersloh verfügt über ein Betriebliches Gesundheitsmanagement. Es besteht die Möglichkeit zur Teilnahme an Gesundheitstagen. Sie werden in der Regel jährlich mit unterschiedlichen Aktionen in Kooperation mit Krankenkassen durchgeführt. Ferner existieren Ange-

bote zu diversen Veranstaltungen. Hier werden Themen wie gesunde Ernährung, Rückenschule, Stressmanagement und Mobbing behandelt.

Neben der Gesundheitsförderung gibt es weitere wichtige Bereiche der Personalentwicklung. Um die wesentlichen Ziele und Aufgaben innerhalb dieses Handlungsfeldes zu beschreiben, bedarf es einer entsprechenden Konzeption. Diese ist abhängig von den besonderen Aufgaben und individuellen Rahmenbedingungen der Verwaltung. Dazu bietet sich an, ein Personalentwicklungskonzept zu erstellen. Es ist als Grundorientierung für die Verwaltung und ihre Beschäftigten zu verstehen.

Bei der Stadt Gütersloh ist ein Personalentwicklungskonzept vorhanden. Es ist niedergelegt im Handbuch für Vorgesetzte. Das Konzept behandelt wichtige Themen der Personalentwicklung wie z. B. Zielvereinbarungen, Mitarbeitergespräche, Fortbildung und ein Gleichstellungskonzept. Die Inhalte werden regelmäßig in Fortbildungsveranstaltungen vermittelt und in der Praxis angewandt. Das Konzept wird kontinuierlich fortgeschrieben, sofern sich der Bedarf dazu ergibt.

Altersstruktur und Fluktuation

Eine systematisch erstellte Altersstrukturanalyse sowie eine Fluktuationsprognose sind unerlässlich, um die Folgen der altersfluktuationsbedingten Personalabgänge frühzeitig steuern zu können. Beide Instrumente bilden die Grundlage für eine fundierte Personalbedarfsplanung.

Die Stadt Gütersloh führt Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen über verschiedene Zeiträume durch. Sie erstrecken sich von kurzfristig bis zu zwei, mittelfristig bis zu fünf und langfristig bis zu zehn Jahren. Die Analysen und Prognosen werden jährlich fortgeschrieben. Die jeweiligen Daten werden für die Gesamtverwaltung sowie separat für alle vier Geschäftsbereiche erhoben. Zusätzlich erfolgt eine Darstellung für diverse Berufsgruppen.

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Gütersloh erstellten Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen sind gut geeignet, um den Personalbedarf realistisch zu ermitteln.

Die Erkenntnisse aus einer Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose sind ein Baustein, um eine Personalbedarfsplanung durchzuführen. Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, dass das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem in quantitativer und qualitativer Hinsicht erforderlichen Personalbestand wahrgenommen werden kann.

Die Personalbedarfsplanung der Stadt Gütersloh stellt den Personalbedarf analog zu den Altersstrukturanalysen über verschiedene Zeiträume dar. Die Stadt erstellt jährlich einen Bericht über die Personalbedarfsplanung. Neben den bereits genannten Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen enthält der Bericht diverse Kennzahlen wie z. B. Ausbildungs-, Schwerbehinderten- und Teilzeitquote. Der Bericht ist Arbeitsgrundlage für die Personalverwaltung. Gleichzeitig dient er der Information für den Verwaltungsvorstand und die politischen Gremien.

Wissensbewahrung

Von den in den Zentraleinheiten und vier Geschäftsbereichen Beschäftigten der Stadt Gütersloh werden zwischen 31 und 51 Prozent die Verwaltung in den kommenden 15 Jahren aus Alters-

gründen verlassen. Das ergibt sich aus den von der Stadt zum Stichtag 31. Dezember 2015 durchgeführten Altersstrukturanalysen.

Die ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen einen großen Wissensschatz mit. Sie verfügen über ein großes Spektrum an Berufs- und Lebenserfahrung. Dieses Wissen ist bedeutend für die Verwaltungsorganisation. Hinzu kommt, dass viele der ausscheidenden Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen über Schlüsselwissen verfügen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht.

Auch bei der Frage der Wissensbewahrung kommt es entscheidend darauf an, welche Aufgaben zukünftig von der Stadt Gütersloh erfüllt werden müssen. Wenn bisherige Aufgaben auch zukünftig zu erledigen sind, muss das Fachwissen der ausscheidenden Beschäftigten dem verbleibenden Personal der Stadtverwaltung zur Verfügung stehen

Es gibt diverse Möglichkeiten, die Wissensbewahrung und -verteilung zu optimieren. Hierzu zählen:

- Personenkreis festlegen, der Bestandteil der Wissensbewahrung und -verteilung werden soll,
- Dokumentenmanagementsystem erstellen,
- Wissen systematisch in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen erfassen und
- Übergabeunterlagen anfertigen, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall enthalten.

Die Stadt Gütersloh hat von den genannten Möglichkeiten teilweise bereits Gebrauch gemacht. Im Fachbereich Soziales existieren Verfahrensbeschreibungen. Auch in den Bereichen der Ausbildung und der Rechnungsprüfung gibt es Handbücher und Checklisten. Über ein flächendeckendes Dokumentenmanagementsystem verfügt die Stadt Gütersloh noch nicht. Vorhanden ist dieses Instrument nach eigenen Angaben nur in Teilbereichen, z. B. beim Immobilienmanagement.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte ein Dokumentenmanagementsystem flächendeckend erstellen und einführen. Ferner sollte die Stadt aufgrund der anstehenden altersbedingten Fluktuationen weitere Maßnahmen ergreifen, um das Wissen optimal zu bewahren und zu verteilen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Gütersloh im Jahr
2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	4
→ Personenstandswesen	7
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	9
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	12
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	13

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Leistungsbezogene Kennzahlen sind dabei Indikator im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld vergleicht die GPA NRW erst die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall interkommunal. Danach vergleichen wir den Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf Basis von Leistungskennzahlen. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen gewichten wir, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. In den Tabellen am Ende des Teilberichts ist dargestellt, wie die GPA NRW die Gewichtung berechnet.

Die Aufgaben der großen kreisangehörigen Kommunen in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Auch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards können den Personaleinsatz prägen. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müsste die Kommune daher zunächst diese Rahmenbedingungen anpassen, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist es sinnvoll, dass die Kommune die individuellen Potenziale weiter untersucht, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

¹ Für die Kennzahlen 2015 ist Grundlage der KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

→ Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Gütersloh im Jahr 2015 mit 11,0 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,65 Vollzeit-Stellen den Overhead. Daraus abgeleitet legt die GPA NRW 659.759 Euro Personalaufwendungen bei ihren Vergleichen zu Grunde. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 23.201 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,44	17,91	40,30	26,46	21,77	25,34	29,73	16

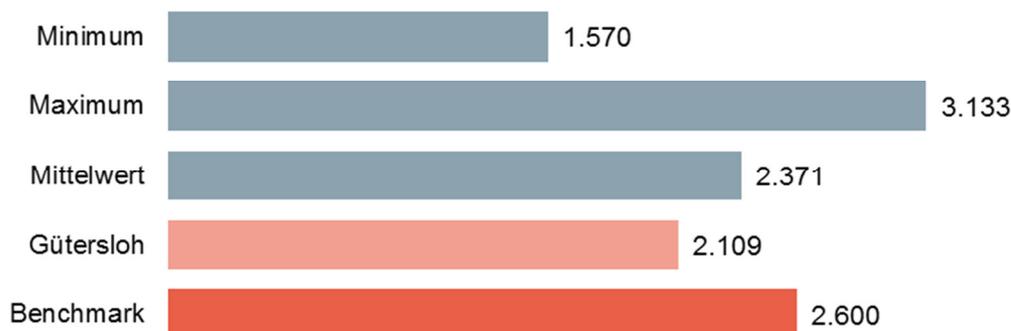
Die Kennzahl wird von der Fallzahl und der Höhe der Personalaufwendungen beeinflusst. Die Personalaufwendungen wiederum sind abhängig von dem Stellenanteil sowie dem Besoldungs- und Gehaltsniveau. In die Personalaufwendungen fließen auch die Stellenanteile für den Overhead ein.

Gütersloh liegt mit einem Overhead-Anteil von 0,65 Vollzeit-Stellen über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Dieser beläuft sich auf 0,57 Vollzeit-Stellen. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle betragen in Gütersloh 56.632 Euro. Der Mittelwert liegt bei 56.206 Euro.

Überdurchschnittliche Quoten bei den vorgenannten Kennzahlen wirken generell belastend auf die Personalaufwendungen je Fall. In Gütersloh trifft dies insbesondere auf den vergleichsweise hohen Overhead-Anteil zu. Insofern erreicht die Stadt mit 28,44 Euro einen überdurchschnittlichen Wert. Die über dem Mittelwert liegende Quote kann aber auch ein Hinweis auf eine unterdurchschnittliche Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ sein.

Ob die Anzahl der Stellenanteile für die Aufgabenwahrnehmung angemessen ist, wird durch die nachfolgende Leistungskennzahl verdeutlicht. Hierzu wird die gewichtete Fallzahl von 23.201 in Bezug zu den Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung gesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015

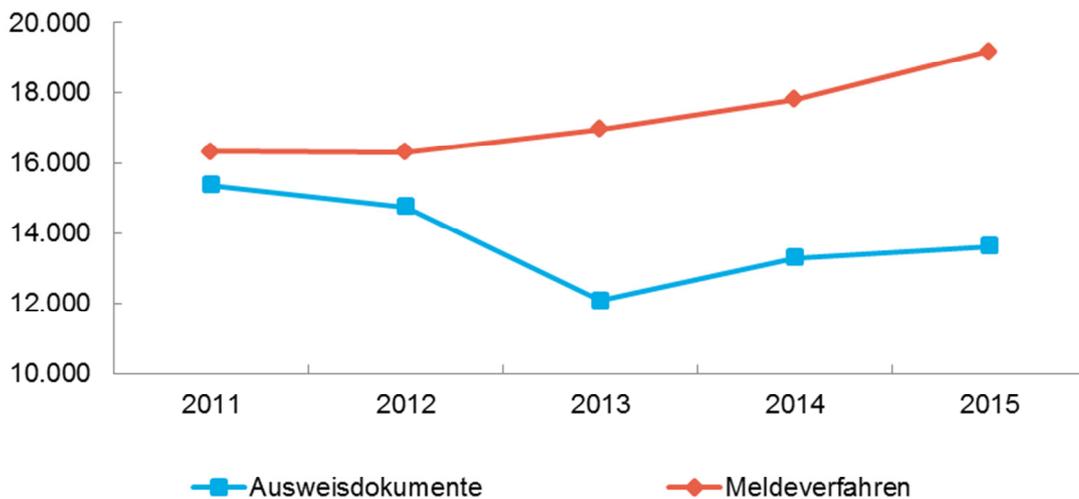


Gütersloh	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.109	2.094	2.452	2.665	16

Orientiert am Benchmark ergibt sich für die Stadt Gütersloh bei dieser Aufgabe nach den Werten des Jahres 2015 ein Potenzial von 2,1 Vollzeit-Stellen. Die dazu führende Berechnung wurde der Stadt im Verlauf der Prüfung zur Verfügung gestellt.

Wie der Handlungsbedarf zu beurteilen ist, hat die GPA NRW durch weitere Analysen untersucht. Eine maßgebliche Rolle spielt dabei die Entwicklung der Fallzahlen.

Zahl der Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten sowie An-, Um- und Abmeldungen



Die Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten hat sich in der dargestellten Zeitreihe bis 2013 verringert. Diese Entwicklung ist bei den anderen Kommunen ebenfalls festzustellen. Eine Vielzahl von Bürgern hat, bevor der neue Personalausweis im Jahr 2010 eingeführt wurde, Anträge auf Ausweisdokumente gestellt. Dadurch erklärt sich die zurückgehende Fallzahl in den Folgejahren. In vielen Kommunen ist ab 2014 wieder eine steigende Tendenz zu verzeichnen. In Gütersloh ist das auch der Fall.

Die Zahl der An-, Um- und Abmeldungen hat sich seit 2012 deutlich erhöht. Dies hängt einerseits mit der allgemein steigenden Bevölkerungszahl zusammen. Die Steigerung im Jahr 2015 resultierte im Wesentlichen aus der Zunahme der Anmeldungen. Maßgeblicher Grund dafür war die aktuelle Flüchtlingssituation. Diese muss auch hinsichtlich der weiteren Fallentwicklung berücksichtigt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Gütersloh sollte hinsichtlich der Realisierung des Potenzials die sich ergebende Flüchtlingssituation berücksichtigen.

Ein weiterer Aspekt ist das neue Bundesmeldegesetz, das zum 01. November 2015 in Kraft getreten ist. Durch die gesetzlichen Vorgaben werden die Arbeitsprozesse verlängert. Dadurch

entsteht bei der Bearbeitung der Meldeverfahren dauerhaft ein höherer zeitlicher Aufwand als bisher.

Vielfach wirken sich auch höhere Standards in der Aufgabenwahrnehmung auf den Personalbedarf aus. Dazu gehören beispielsweise die Öffnungszeiten der Bürgerbüros. Diese lagen in Gütersloh im Vergleichsjahr 2015 bei 45 Stunden. Im interkommunalen Vergleich beträgt der Mittelwert 38,3 Wochenstunden. Zum 01. August 2016 hat die Stadt ihre Öffnungszeiten auf 42 Wochenstunden reduziert. Doch auch damit liegt Gütersloh noch oberhalb des Durchschnitts. In Gütersloh führen die aktuellen Öffnungszeiten demnach zu einem zeitlichen Mehraufwand.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte bei ihren Überlegungen zu einem Stellenabbau eine weitere Reduzierung der Öffnungszeiten des Bürgerbüros in Betracht ziehen.

→ Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Gütersloh im Jahr 2015 mit 4,31 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,30 Vollzeit-Stellen den Overhead. Daraus abgeleitet legt die GPA NRW 305.982 Euro Personalaufwendungen bei ihren Vergleichen zu Grunde. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 1.308 gewichtete Fälle.

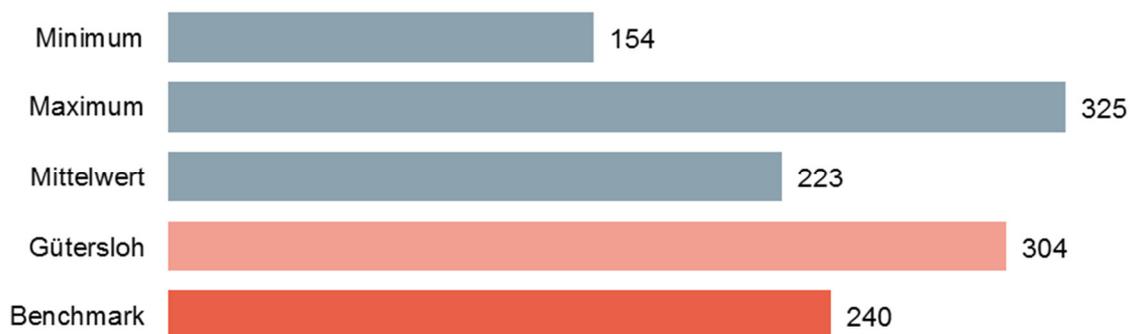
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
234	211	482	340	291	345	394	16

Der Stellenanteil für den Overhead liegt in Gütersloh mit 0,30 unterhalb des Mittelwertes von 0,36 Vollzeit-Stellen. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle belaufen sich in Gütersloh auf 66.374 Euro. Der Mittelwert beträgt 67.008 Euro. Beide Kennzahlen wirken begünstigend auf die Personalaufwendungen je Fall. Hierbei erreicht die Stadt Gütersloh mit 234 Euro einen Wert, der sogar zum Minimum tendiert. Das kann ein zusätzlicher Hinweis auf eine überdurchschnittliche Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ sein.

Ob die Anzahl der Stellenanteile für die Aufgabenwahrnehmung angemessen ist, wird durch die nachfolgende Leistungskennzahl verdeutlicht. Hierzu wird die gewichtete Fallzahl von 1.308 in Bezug zu den Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung gesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015



Gütersloh	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
304	185	207	244	16

Für die Stadt Gütersloh ergibt sich bei dieser Aufgabe kein Potenzial. Der Benchmark wird überschritten. Die dazu führende Berechnung wurde der Stadt während der Prüfung zur Verfügung gestellt.

Ein großer Teil der Vergleichskommunen nimmt Trauungen in auswärtigen Örtlichkeiten vor. Durch solche Ambiente-Trauungen entsteht vielfach ein zeitlicher Mehraufwand, der nur durch einen entsprechend höheren Stellenanteil aufgefangen werden kann. Dies ist bei der Stadt Gütersloh nicht der Fall. Hier werden Eheschließungen in einem Gebäude in unmittelbarer Nähe des Rathauses durchgeführt. Das Gebäude ist fußläufig in wenigen Minuten erreichbar. Damit ergeben sich keine zusätzlichen Fahrzeiten zu auswärtigen Trauorten. Dies ist ein Grund dafür, dass die Stadt Gütersloh mit ihrem Stellenkontingent auskömmlich ist.

Die Stadt Gütersloh plant, ihr Stellenkontingent für das Personenstandswesen im Jahr 2017 um 0,5 Vollzeit-Stellen zu erhöhen. Bei unveränderten Fallzahlen würde die Stadt selbst dann den Benchmark bei der obigen Kennzahl übertreffen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh erledigt die Aufgaben im Personenstandswesen mit einer niedrigen Personalausstattung. Ein Handlungsbedarf ist in diesem Bereich nicht erkennbar.

→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten² erledigte die Stadt Gütersloh im Jahr 2015 mit 3,12 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,20 Vollzeit-Stellen den Overhead. Daraus abgeleitet legt die GPA NRW 224.708 Euro Personalaufwendungen bei ihren Vergleichen zu Grunde. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 2.554 gewichtete Fälle.

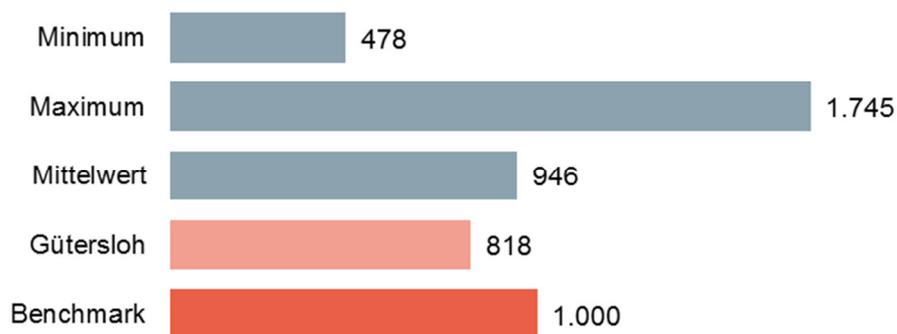
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2015

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
88	52	141	86	75	81	86	16

Der Stellenanteil für den Overhead liegt in Gütersloh mit 0,20 unterhalb des Mittelwertes von 0,32 Vollzeit-Stellen. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen in Gütersloh mit 67.683 Euro beim Mittelwert von 66.950 Euro. Von dieser Kennzahl werden die Personalaufwendungen je Fall kaum beeinflusst. Dagegen wirkt der Stellenanteil für den Overhead begünstigend auf die Personalausgaben je Fall. Hierbei erreicht die Stadt Gütersloh mit 88 Euro einen überdurchschnittlichen Wert. Das kann ein Hinweis auf eine unterdurchschnittliche Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ sein.

Ob die Anzahl der Stellenanteile für die Aufgabenwahrnehmung angemessen ist, wird durch die nachfolgende Leistungskennzahl verdeutlicht. Hierzu wird die gewichtete Fallzahl von 2.554 in Bezug zu den Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung gesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015



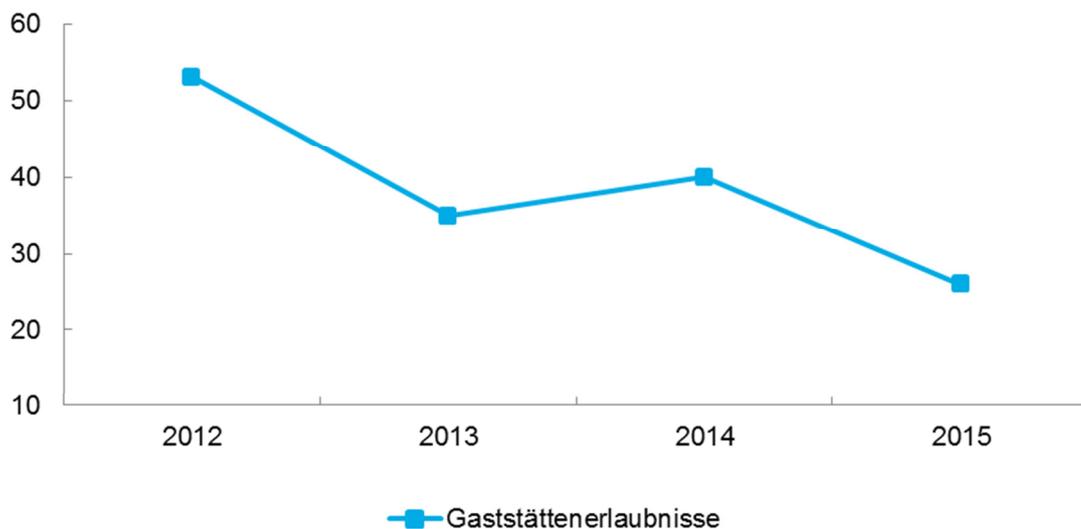
Gütersloh	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
818	812	921	1.064	16

² mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

Orientiert am Benchmark ergibt sich für die Stadt Gütersloh bei dieser Aufgabe nach den Werten des Jahres 2015 ein Potenzial von 0,6 Vollzeit-Stellen. Die dazu führende Berechnung wurde der Stadt im Verlauf der Prüfung zur Verfügung gestellt.

Wie der Handlungsbedarf zu beurteilen ist, hat die GPA NRW durch weitere Analysen untersucht. Eine maßgebliche Rolle spielen dabei die gewichteten Fallzahlen. Sie sind der Anlage zu entnehmen. Wegen des unterschiedlichen Zeitaufwandes liegen den einzelnen Tätigkeiten sehr differenzierte Gewichtungen zugrunde. Besonders hohe Gewichtungsfaktoren hat die GPA NRW für Spielhallenerlaubnisse, Gaststättenerlaubnisse und Gewerbeuntersagungen festgelegt. Dies hat zur Folge, dass die absolute Fallzahl dieser Aufgaben die gewichtete Fallzahl stark beeinflusst. Bei einer Kontinuität der absoluten Fälle im Zeitverlauf hat dies auf die Leistungskennzahl und demzufolge auf das Potenzial im Vergleichsjahr keine Auswirkungen. In Gütersloh trifft das auf die Spielhallenerlaubnisse und Gewerbeuntersagungen zu. Die Fallzahlen haben sich in diesen Bereichen von 2012 bis 2015 nur unwesentlich verändert. Anders stellt sich die Sachlage bei den Gaststättenerlaubnissen dar.

Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse



Die erteilten Gaststättenerlaubnisse haben sich im Eckjahresvergleich reduziert. Es ist aber auch erkennbar, dass die Zahl der Erlaubnisse in den einzelnen Jahren unterschiedlich ist. Die Stadt Gütersloh hat auf die Zahl der Anträge und somit auf die Zahl der Erlaubnisse keinen Einfluss. Im Vergleichsjahr 2015 wurden lediglich 26 Erlaubnisse erteilt. Durch den hohen Gewichtungsfaktor von 12,0 wirkt sich dieser Tatbestand besonders negativ auf die Leistungskennzahl aus. Da nicht auszuschließen ist, dass sich die absolute Fallzahl künftig wieder erhöht, muss dies bei der Beurteilung des Handlungsbedarfs berücksichtigt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Gütersloh sollte das im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ermittelte Stellenpotenzial untersuchen. Dabei sollte die weitere Entwicklung der Fallzahlen für Gaststättenerlaubnisse berücksichtigt werden.

Die Stadt Gütersloh sollte jederzeit in der Lage sein, auf Veränderungen bei der Abwicklung der einzelnen Aufgaben zu reagieren. Dazu bietet es sich an, Wirtschaftlichkeits- oder Leistungskennzahlen zu erheben. Aktuell sind bei den untersuchten Aufgaben noch keine Kennzahlen vorhanden, die der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen dienen. Die beispielsweise von der GPA NRW dargestellten Kennzahlen könnten hierzu genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte die betrachteten Handlungsfelder (Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen, Gewerbe-/Gaststättenangelegenheiten) kennzahlengestützt steuern. So können Zielwerte definiert und deren Einhaltung überprüft werden.

→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Bei den Einwohnermeldeaufgaben ergibt sich ein Potenzial von 2,1 Vollzeit-Stellen. Dieses sollte untersucht werden. Dabei ist die Entwicklung der Fallzahlen zu berücksichtigen. Eine weitere Reduzierung der Öffnungszeiten des Bürgerbüros sollte in Betracht gezogen werden.
- Im Bereich des Personenstandswesens wird der Benchmark deutlich überschritten. Es ergibt sich kein Stellenpotenzial.
- Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten errechnet sich ein Potenzial von 0,6 Vollzeit-Stellen. Auch hier bedarf es einer Überprüfung.
- Die von der GPA NRW betrachteten drei Handlungsfelder sollten kennzahlengestützt gesteuert werden. So können Zielwerte definiert, deren Einhaltung überprüft und somit auch steuernd eingegriffen werden.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	2,1
Personenstandswesen	0,0
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,6
Gesamtsumme	2,7

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein monetäres Gesamtpotenzial von 135.000 Euro.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Gütersloh mit dem Index 3.

→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	19.174	9.587
Personalausweis	1,0	8.760	8.760
Reisepass		4.854	4.854
Gesamt		32.788	23.201

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,3	1.822	547
Beurkundung Sterbefall	0,2	1.505	301
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	370	370
Eheschließung: nur Trauung		28	28
Eheschließung: nur Anmeldung	0,5	125	63
Gesamt (gerundet)		3.850	1.308

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldungen	1,0	817	817
Ummeldungen		297	297
Abmeldungen	0,4	749	300
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	45	360
Reisegewerbekarte	4,0	12	48
Spielhallenerlaubnis	10,0	0	0
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	26	312
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	162	324
Gewerbeuntersagungen	24,0	4	96
Gesamt		2.112	2.554

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder
der Stadt Gütersloh im Jahr
2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	3
Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung	3
→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	6
Organisation	6
Steuerungsinstrumente	6
→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder	8
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge	9
→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	18

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht, wie das Jugendamt die Tagesbetreuung für Kinder organisiert und steuert. Dabei richtet sie den Blick schwerpunktmäßig auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, mit denen die Kommune ihre Ergebnisse verbessern kann.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes¹. Wir steigen in die Analyse ein, indem wir die Werte in der Zeitreihe und interkommunal vergleichen. Interviews unterstützen die Analyse.

→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder unter 6 Jahren. Die Altersgruppen, die für die Nachfrage entscheidend sind, definiert die GPA NRW von 0 bis unter 3 Jahren und von 3 bis unter 6 Jahren.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2014	2020	2025	2030	2040
Anzahl der Einwohner gesamt	96.085	97.842	98.954	99.476	99.216
Anzahl 0 bis unter 6 Jahre	5.328	5.413	5.449	5.305	4.670
Anzahl 0 bis unter 3 Jahre	2.726	2.665	2.660	2.560	2.240
Anzahl 3 bis unter 6 Jahre	2.602	2.748	2.789	2.745	2.430

Quelle: IT.NRW (2014 zum 31.12. des Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.)

Die Stadt Gütersloh stellt nach der Kindergartenbedarfsplanung folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung:

¹ Die Datenerfassungen, mit denen die GPA NRW die erforderlichen Finanz- und Falldaten erhebt, orientieren sich an den Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Zuordnungsvorschriften Produktgruppen (ZOVP), den statistischen Erhebungen von IT.NRW (Statistik der Kinder- und Jugendhilfe) sowie der Gliederung des Sozialgesetzbuches VIII (SGB VIII).

Angebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anzahl der Betreuungsplätze gesamt*	3.155	3.271	3.505	3.538
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	2.945	2.971	3.195	3.198
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	210	300	310	340

*Kindergartenjahr 01.08. bis 31.07.

Die Gesamteinwohnerzahl soll sich in der Stadt Gütersloh von 2014 bis zum Jahr 2040 um 3,3 Prozent erhöhen. Im gleichen Zeitraum soll die Zahl der Kinder unter sechs Jahre um 12,3 Prozent sinken. Zu berücksichtigen ist aber, dass die von der Stadt selber prognostizierten Einwohnerzahlen von denen von IT.NRW abweichen. Nach Angaben der Stadt wird sich die Zahl der Kinder in den einzelnen Altersgruppen entgegen den Prognosedaten von IT.NRW nicht reduzieren, sondern erhöhen.

Das Platzangebot insgesamt ist im Eckjahresvergleich deutlich gestiegen. Eine wesentliche Ursache hierfür liegt in der Zunahme der Plätze für die U-3 Betreuung. Darauf geht die GPA NRW in den folgenden Ausführungen noch näher ein.

Nunmehr ist die aktuelle Flüchtlingssituation für viele Kommunen eine weitere Herausforderung, der sie sich stellen müssen. Unter den aufgenommenen Flüchtlingen sind viele Familien mit Kindern.

Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS) bejaht den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach Aussagen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe mit Bezug auf das Haager Kinderschutzübereinkommen (KSÜ)² mit folgender Position: „Sobald eine Familie nach ihrem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung einer Kommune zugewiesen wurde, haben auch Kinder aus asylsuchenden Familien ab der Vollendung des 1. Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz“.³

Die aktuelle Flüchtlingsentwicklung erschwert es den Kommunen deutlich, ihre Angebote für die Kindertagesbetreuung zu planen. Umso wichtiger ist es, dass die Kommune ihre Bedarfsplanung zeitnah aktualisiert und fortschreibt. Nur so kann sie ihr Angebot zielgerichtet steuern. Auch kann sie dann ihre Haushaltsmittel in diesem Rahmen wirtschaftlich einsetzen.

Die Flüchtlingsentwicklung und deren Auswirkungen lassen sich ortsspezifisch nur schwer prognostizieren. Kommunen können zukünftige Bedarfe bei einem anhaltenden Flüchtlingsstrom mittelfristig nicht valide planen.

² Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern

³ sh. auch <https://www.kita.nrw.de>, > Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingsfamilien

Im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW werden die Familien mit Kindern auf die Kommunen verteilt. Diese bedürfen altersabhängig u. a. eines vorschulischen Betreuungsplatzes, z. B. in einer Kindertageseinrichtung. Auf diese Situation müssen sich die Kommunen einstellen. Sie müssen geeignete Konzepte entwickeln, um kurzfristig auftretenden Bedarfen mit angemessenen Angeboten begegnen zu können.

Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen wird perspektivisch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit die Haushalte der Kommunen belasten.

Auch die Stadt Gütersloh ist von der Flüchtlingssituation betroffen. Geplant ist eine Erstaufnahmeeinrichtung für rund 1.000 Plätze im Jahr 2017. Eine Entscheidung hierüber wurde bislang noch nicht getroffen. Ferner sollen bis Ende 2016 rund 700 Flüchtlinge einer Notunterkunft zugeführt werden.

Bis zum 15.03.2016 wurden der Stadt Gütersloh insgesamt bereits 89 Flüchtlingskinder unter sechs Jahren zugewiesen. Um die Betreuung von Flüchtlingskindern zu gewährleisten, hat die Stadt ein Konzept erarbeitet. Die Platzbelegung soll in allen Kindertageseinrichtungen mit großer Zustimmung der kirchlichen und anderen freien Träger erfolgen. Ferner hat die Stadt Gütersloh ein „Brückenprojekt“ aufgebaut. Dabei werden Flüchtlingskinder und deren Eltern auf die Kindertagesbetreuung vorbereitet. Für dieses Projekt erhält die Stadt Zuschüsse vom Land NRW.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh hat geeignete Maßnahmen getroffen, um die Betreuung von Flüchtlingskindern zu gewährleisten.

→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren u. a. erheblich verändert durch

- das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

Wesentliche Veränderungen stellen

- die Einführung des Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder,
- die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege,
- die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und
- die Umstellung der Finanzierung der Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen auf Kindpauschalen dar.

Insbesondere die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches für Kinder unter drei Jahren zum 1. August 2013 stellte die Kommunen nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch vor große Herausforderungen.

Organisation

Die Tagesbetreuung für Kinder ist organisatorisch im Geschäftsbereich 3 dem Fachbereich 40 (Jugend und Bildung) zugeordnet. Das Jugendamt ist zentral in einem Gebäude untergebracht. Außenstellen sind nicht vorhanden.

Steuerungsinstrumente

Die Kinder werden in den einzelnen Kindertageseinrichtungen über das zentrale Online Portal „LITTLE BIRD“ angemeldet. Dabei haben die Eltern die Möglichkeit, bis zu fünf Einrichtungen auszuwählen und Prioritäten zu vergeben. Nach einem persönlichen Gespräch in der jeweiligen Kindertageseinrichtung erhalten die Eltern ein Platzangebot und bestätigen dies. Für den Fall, dass ein Kind nicht direkt einen Platz bekommt, existieren im zentralen Anmeldeverfahren Vormerklisten. Sie werden sowohl in den einzelnen Einrichtungen als auch im Jugendamt geführt.

Die Stadt hat mit dem Verfahren „LITTLE BIRD“ bislang gute Erfahrungen gemacht. Mehrfachzusagen und damit das Blockieren mehrerer Plätze entfällt. Das Jugendamt erhält Transparenz über die Platzbelegung.

Die Kindergartenbedarfsplanung liegt in der Verantwortung der zuständigen Abteilung. Es erfolgt eine jährliche Bedarfsplanung im Rahmen der Beantragung der Kindpauschalen nach dem KiBiz. Die freien Träger werden regelmäßig eingebunden.

Die Stadt Gütersloh verfügt im Übrigen über ein internes Finanz- und Fachcontrolling. Finanzdaten sowie Bedarfs- und Belegungsdaten wertet die Stadt regelmäßig aus und dokumentiert sie in Quartalsberichten. Die politischen Gremien werden jährlich sowie bei Bedarf unterrichtet. Die Stadt setzt Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ein.

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Gütersloh eingesetzten Steuerungsinstrumente sind geeignet, den Bedarf an Betreuungsplätzen realistisch zu ermitteln und das Platzangebot sicherzustellen.

→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder

In der Stadt Gütersloh hat sich der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) in Euro

2011	2012	2013	2014
11.457.430	10.155.130	10.623.039	12.310.322

Der Fehlbetrag verdeutlicht, dass nicht alle Aufwendungen in Gütersloh durch Erträge von außen gedeckt sind. In dieser Höhe setzt die Kommune eigene Ressourcen in der Tagesbetreuung für Kinder ein (Nettoaufwand ohne Investitionen).

Aussagekräftiger wird dieser Fehlbetrag für die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege, wenn man ihn zunächst auf die Altersgruppe der Bevölkerung bezieht, die die Leistung in Anspruch nimmt.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis 6 Jahren in Euro

2011	2012	2013	2014
2.291	2.005	2.043	2.310

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.310	1.988	3.044	2.466	2.310	2.505	2.620	13

Die folgende Kennzahl umfasst nur die Plätze in Kindertageseinrichtungen. Grundlage ist das Angebot der Betreuungsplätze nach der Kindergartenbedarfsplanung.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.459	3.096	4.425	3.521	3.155	3.459	3.760	13

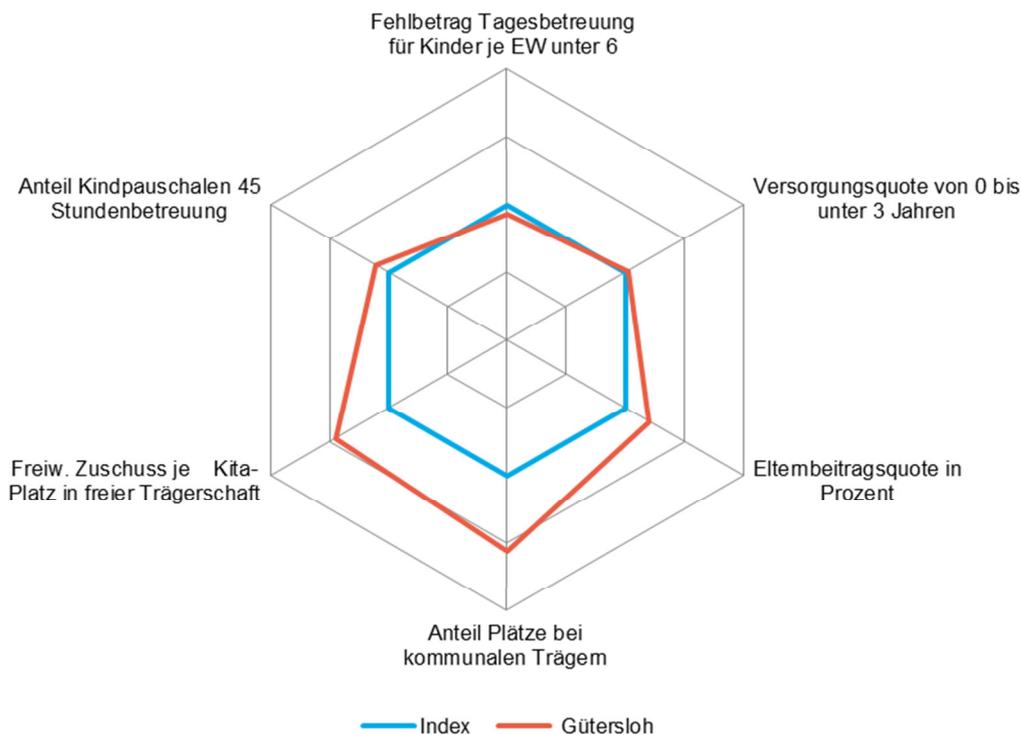
→ Feststellung

Die Stadt Gütersloh setzt einwohner- und platzbezogen weniger Ressourcen ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge

Verschiedene Einflussfaktoren prägen den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der wesentlichen Einflussfaktoren mit den Kennzahlenwerten für die Stadt Gütersloh. Der Index bildet die entsprechenden Mittelwerte der im interkommunalen Vergleich berücksichtigten Kommunen der gleichen Größenklasse ab.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2014



Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert als Versorgungsquote den prozentualen Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung an der Zahl der Kinder in einer entsprechenden Altersgruppe der Bevölkerung. Die Altersgruppen differenziert die GPA NRW nach U-3 für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren und Ü-3 für Kinder von 3 Jahren bis unter 6 Jahren.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in den Tageseinrichtungen für Kinder als auch die in der Kindertagespflege. Die GPA NRW berücksichtigt nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Für die Bevölkerungszahlen legen wir die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember zugrunde.

Schwerpunktmäßig betrachtet die GPA NRW die Altersgruppe U-3.

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder. Daher mussten die Kommunen ihr Betreuungsangebot

für diese Altersgruppe zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht und ausreichend legten seinerzeit Bund, Länder und Kommunen bundesweit eine Versorgungsquote von im Durchschnitt 35 Prozent fest. Bezogen auf das Land NRW hält das zuständige Ministerium eine Quote von 32 Prozent für ausreichend.

Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er hängt davon ab, wie viele Plätze örtlich im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen öffentlichen Trägers der Jugendhilfe tatsächlich nachgefragt werden. Die Kommunen mit einem eigenen Jugendamt müssen demnach zunächst den Bedarf an Betreuungsplätzen ermitteln. In der Kindergartenbedarfsplanung müssen sie diesen Bedarf dokumentieren. Dann muss die Kommune ein bedarfsgerechtes Angebot schaffen.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anzahl der Betreuungsplätze U-3 gesamt	619	718	878	896
Anzahl der Einwohner unter 3 Jahren zum 31. Dezember	2.480	2.575	2.673	2.726
Versorgungsquote U-3 in Prozent gesamt	25,0	27,9	32,8	32,9

Quellen: Einwohnerdaten lt. IT.NRW nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplanung

Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32,9	25,7	40,2	32,1	29,4	32,1	34,8	14

Die Stadt Gütersloh hat die Versorgungsquote U-3 kontinuierlich ausgebaut. Ursächlich hierfür ist der tatsächliche Bedarf an Betreuungsplätzen. Mittelfristig strebt die Stadt eine Quote von 39 Prozent an. Interkommunal verglichen ist die in 2014 erreichte Versorgungsquote U-3 durchschnittlich. Die Stadt erfüllt auskunftsgemäß den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und die U-3 Betreuung. Klagen auf Bereitstellung eines Betreuungsplatzes und Erfüllung des Rechtsanspruches sind bislang nicht anhängig.

→ Feststellung

Die nur geringfügig überdurchschnittliche Versorgungsquote U-3 hat keine besonderen Auswirkungen auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

Elternbeitragsquote

Ein wichtiger Bestandteil zur Reduzierung des Fehlbetrages der Kindertagesbetreuung sind die Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der ertragswirksamen Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen ab. Sie ist

damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent.

Elternbeiträge sind die Erträge aus den Elternbeiträgen zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW zum Ausgleich für die gesetzliche Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁴.

Ermittlung der Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2011	2012	2013	2014
Elternbeiträge in Euro*	3.325.273	3.575.239	4.014.596	4.276.356
ordentliche Aufwendungen in Euro	20.685.234	22.237.091	24.140.873	27.246.494
Elternbeitragsquote in Prozent	16,1	16,1	16,6	15,7

*Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleichszahlung für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Die ordentlichen Aufwendungen sind im Eckjahresvergleich um 31,7 Prozent gestiegen. Höhere Zuschüsse für Betriebskostenvorauszahlungen für Kindertageseinrichtungen freier Träger sind ein wesentlicher Grund dafür. Die Erträge aus Elternbeiträgen haben sich von 2011 bis 2014 um 28,6 Prozent erhöht. Insofern hat sich die Elternbeitragsquote im Jahr 2014 gegenüber 2011 leicht verringert.

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15,7	8,5	17,1	13,1	12,0	13,4	14,0	13

Die Stadt Gütersloh erhebt Elternbeiträge für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen gemäß Satzung vom 18. Dezember 2009 in der Fassung der 3. Änderungssatzung vom 27. Februar 2015. Besuchen mehr als ein Kind derselben Beitragspflichtigen gleichzeitig eine Tageseinrichtung, so entfallen die Beiträge für das zweite und jedes weitere Kind. Die Einkommensverhältnisse der Beitragspflichtigen werden nicht jährlich, aber spätestens nach drei Jahren turnusmäßig überprüft. Zwischendurch erfolgen Einkommensüberprüfungen, wenn Änderungen bekannt werden oder Familien diese selbständig mitteilen, im Übrigen abschließend nach Verlassen der Kindertageseinrichtung.

Den zu zahlenden Elternbeiträgen liegen 16 Einkommensstufen zugrunde, die höchste beläuft sich auf 100.001 Euro. Innerhalb der jeweiligen Einkommensstufen werden die Elternbeiträge durch Interpolation exakt ermittelt. Die jeweils mittleren Beiträge liegen in der Stadt Gütersloh in den einzelnen Einkommensstufen überwiegend oberhalb der Durchschnittswerte der Vergleichskommunen. Insofern erreicht die Stadt Gütersloh eine günstige Elternbeitragsquote im

⁴ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Jugendämtern erstattete Einnahmefall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

interkommunalen Vergleich. Bestätigt wird der gute Wert durch die Kennzahl „Elternbeitrag je Platz in Kindertageseinrichtungen“.

Elternbeitrag je Platz in Tageseinrichtungen für Kinder in Euro 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.337	708	1.337	1.053	1.027	1.057	1.100	13

→ Feststellung

Die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote entlastet den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder.

Die Prüfung bei den anderen großen kreisangehörigen Städten hat gezeigt, dass nicht alle Kommunen Geschwisterkinder beitragsfrei stellen. Teilweise werden hierfür bis zu 50 Prozent des jeweiligen Beitragssatzes erhoben.

→ Empfehlung

Die günstige Elternbeitragsquote könnte zugunsten des Fehlbetrags noch verbessert werden, in dem die Stadt Gütersloh die vollständige Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder aufhebt.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe für kommunale Plätze im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger einen geringeren Zuschuss.⁵ Ferner ist bei kommunaler Trägerschaft der höchste Trägeranteil aufzubringen.⁶ Die angesetzten Kindpauschalen entsprechen zudem nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung aller Gebäude-, Sach-, und Personalkosten.

Angebot in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anzahl der Kita-Plätze gesamt	2.945	2.971	3.195	3.198
Anzahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	1.488	1.507	1.534	1.475
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	50,5	50,7	48,0	46,1
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.457	1.464	1.661	1.723

⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

⁶ vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anteil Kita-Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	49,5	49,3	52,0	53,9

Die Stadt Gütersloh verfügt im Vergleichsjahr 2014 über insgesamt 51 Kindertageseinrichtungen. Das Angebot verteilt sich auf 21 in kommunaler Trägerschaft, 16 in kirchlicher und elf in anderer freier Trägerschaft. Ferner existieren drei Kindertageseinrichtungen von Elterninitiativen. Dem Bevölkerungszuwachs und dem Bedarf geschuldet sollen mindestens vier weitere Tageseinrichtungen in freier Trägerschaft durch Neubau entstehen. Ferner soll eine in kommunaler Trägerschaft bestehende Tageseinrichtung durch Ersatzbau erweitert werden.

In 2014 liegt der Anteil kommunaler Einrichtungen an den gesamten Kindertageseinrichtungen in Gütersloh bei 41,2 Prozent. Von den 14 Vergleichskommunen erreichen nur zwei Städte einen höheren kommunalen Anteil. Im Rahmen der vergangenen überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW festgestellt, dass der Anteil der kommunalen Einrichtungen 46,7 Prozent betrug. Diese Quote stellte zum damaligen Zeitpunkt das Maximum im interkommunalen Vergleich dar. Dieser Sachverhaltung wurde vom Rechnungsprüfungsamt der Stadt Gütersloh bereits in seinem Prüfungsbericht vom 14.06.2011 aufgegriffen und in den Überlegungen zu Einsparpotenzialen dargestellt.

In der Konsequenz wirkt sich der hohe Anteil kommunaler Einrichtungen auch auf die Zahl der Plätze aus. Das Platzangebot bei den kommunalen Einrichtungen hat sich im dargestellten Zeitraum nur unwesentlich verändert. Von 2011 bis 2014 wurden aber neue Kindertageseinrichtungen in anderer freier Trägerschaft geschaffen. Das hat zur Folge, dass der Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft an den Gesamtplätzen gesunken ist. Dennoch ist dieser Anteil höher als bei vielen anderen Kommunen.

Anteil KiTa-Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen in Prozent

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
46,1	0,0	68,3	29,7	15,2	28,6	40,2	14

→ Feststellung

Die Stadt Gütersloh stellt überdurchschnittlich viele Plätze in kommunaler Trägerschaft zur Verfügung. Dies belastet den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf an Betreuungsplätzen nicht bereitstellen können. In der Praxis stellen in NRW überwiegend freie Träger der Jugendhilfe⁷ Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Der öffentliche und die freien Träger müssen zusammenwirken. Nur so

⁷ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

können sie die Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen bedarfsgerecht bereitstellen und den Rechtsanspruch erfüllen.

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Diese zahlen sie aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl „Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft“ ab. Im Vergleichsjahr 2014 stehen in Gütersloh 30 Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft zur Verfügung.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2011	2012	2013	2014
Freiwillige Zuschüsse in Euro	656.304	680.222	764.786	914.398
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.457	1.464	1.661	1.723
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	450	465	460	531

Die freiwilligen Zuschüsse haben sich insbesondere in den Jahren 2013 und 2014 deutlich erhöht. Das liegt an den Mietkostenzuschüssen, die auf Grund neuer Einrichtungen gezahlt wurden, um städtische Investitionen zu vermeiden.

Die freien Träger haben im Zeitraum von 2012 bis 2014 neue Plätze für die Kindertagesbetreuung geschaffen. Sie haben die Platzzahl um 18,3 Prozent erhöht. Die von der Stadt Gütersloh an die freien Träger geleisteten freiwilligen Zuschüsse sind in diesem Zeitraum jedoch deutlich stärker gestiegen, nämlich um 39,3 Prozent. Gütersloh bezuschusst den einzelnen Platz in freier Trägerschaft in der Konsequenz somit im Vergleichsjahr deutlich höher als noch 2011. Bei den Zuschüssen handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Stadt, die kritisch beurteilt werden muss.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger in 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
531	188	760	366	232	309	447	13

Allen freien Trägern und Elterninitiativen gewährt die Stadt Gütersloh Zuschüsse in Höhe von 50 Prozent der Trägeranteile. Grundlage dieser Regelungen sind Beschlüsse der politischen Gremien und Haushaltsberatungen. In Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Investoren und Trägern werden zudem Mietkostenzuschüsse gewährt, wenn die Kaltmiete über die KiBiz-Mietpauschale hinausgeht. Während der Zuschuss zur Kaltmiete auf 20 Jahre befristet ist, bestehen hinsichtlich der hälftigen Übernahme der Trägeranteile keine zeitlichen Begrenzungen.

→ Feststellung

Die Stadt Gütersloh gewährt den freien Trägern von Kindertageseinrichtungen hohe freiwillige Zuschüsse. Die entsprechend überdurchschnittliche Quote wirkt belastend auf den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte bei zukünftigen Verhandlungen mit den freien Trägern und Elterninitiativen darauf hinwirken, den Trägeranteil perspektivisch zu reduzieren.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.⁸ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.500 Euro und 16.600 Euro jährlich.

Welche Betreuungszeiten/Wochenbetreuungsstunden die Eltern buchen, prägt die Kostenstruktur wesentlich. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung beeinflusst aufgrund der Höchstsätze bei den Kindpauschalen deutlich das Finanzergebnis. Dieser Betreuungsform kommt daher im Rahmen der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

Nachfolgend bildet die GPA NRW die zum 15.03. jeden Jahres dem Landesjugendamt durch das Jugendamt der Stadt Gütersloh auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung gemeldeten Kindpauschalen ab (Quelle: KiBiz web, d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG).

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anzahl der Kindpauschalen gesamt	2.945	2.971	3.195	3.198
Anzahl der Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	205	199	216	235
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	7,0	6,7	6,8	7,3
Anzahl der Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	1.461	1.364	1.391	1.358
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	49,6	45,9	43,5	42,5
Anzahl der Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	1.279	1.408	1.588	1.605
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	43,4	47,4	49,7	50,2

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

In allen Jahren war die 25 Stunden Wochenbetreuung gering ausgeprägt und hat sich nur unwesentlich verändert. Dagegen hat sich die 35 Stunden Wochenbetreuung auf die Betreuung für 45 Stunden verlagert. Letztere ist die kostenintensivste Form der Betreuung und belastet somit den städtischen Haushalt entsprechend. Im folgenden interkommunalen Vergleich wer-

⁸ § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

den die prozentualen Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten dargestellt. Hierin sind sämtliche 35 Jugendämter der großen kreisangehörigen Kommunen enthalten.

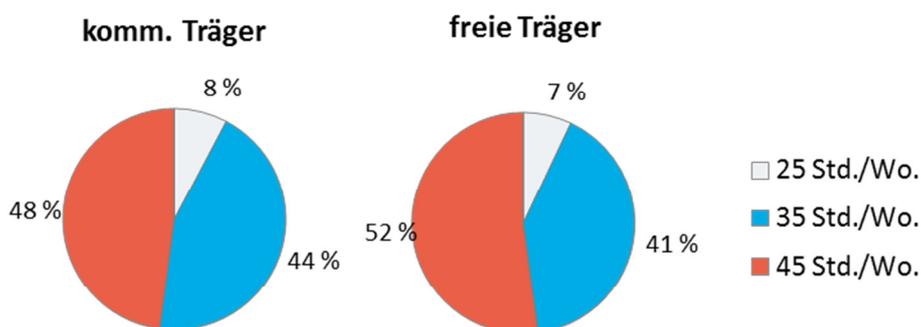
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2014/2015

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
7,3	0,3	22,4	7,9	2,9	6,5	10,9	35
35 Stunden Wochenbetreuung							
42,5	24,1	68,4	47,1	40,2	46,7	53,9	35
45 Stunden Wochenbetreuung							
50,2	26,8	70,9	45,0	37,4	43,6	52,0	35

→ **Feststellung**

Die überdurchschnittliche Quote bei der 45 Stunden Wochenbetreuung belastet den Fehlbeitrag für die Tagesbetreuung für Kinder.

Aus der folgenden grafischen Darstellung ist zu entnehmen, in welchem Umfang sich die jeweiligen Betreuungszeiten auf kommunale und freie Träger verteilen.



Die überdurchschnittliche Quote bei der 45 Stunden Wochenbetreuung wird überwiegend von den freien Trägern beeinflusst. Die Betreuungskontingente werden nach Angaben der Stadt Gütersloh einmal jährlich mit den Trägern abgestimmt. Um die Aufwendungen für die Tagesbetreuung von Kindern zu reduzieren, sollte die Stadt die Betreuungszeiten stärker steuern und sich den tatsächlichen Bedarf für die jeweiligen Betreuungskontingente belegen lassen. Es ist wichtig, dass die Stadt Einfluss auf die Buchung der Kontingente bei den freien Trägern nimmt. Das gilt aber auch für die eigenen Einrichtungen. Steuerungsansätze können z. B. regelmäßige Bedarfsabfragen unmittelbar bei den Eltern sein. Auch ist es denkbar, die tatsächliche Anwesenheit der Kinder in den Tageseinrichtungen zu überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte prüfen, ob der tatsächliche Bedarf an 45 Wochenstunden Betreuung dem angemeldeten und gebuchten Bedarf entspricht.

Kindertagespflege

Das Gesetz und die Rechtsprechung haben die Kindertagespflege mit der institutionellen Kindertagesbetreuung gleichgestellt⁹. Dadurch hat die Kindertagespflege als Betreuungsangebot einen gleichrangigen Stellenwert erhalten. In der Praxis bietet die Kindertagespflege deutlich flexiblere Betreuungszeiten an als die Kindertageseinrichtungen. Sie ist damit eine wichtige alternative Betreuungsform insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung. Hier kann sie beachtlich dazu beitragen, den Rechtsanspruch zu gewährleisten.

Der Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt zeigt, in welchem Umfang die Kindertagespflege das institutionelle Betreuungsangebot der Stadt Gütersloh ergänzt.

Plätze in der Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege*	210	300	310	340
davon für unter dreijährige Kinder	210	270	280	300
Anzahl der Tagesbetreuungsplätze gesamt*	3.155	3.271	3.505	3.538
Anteil der Plätze in der Kindertagespflege in Prozent	6,7	9,2	8,8	9,6
Anteil Plätze in der Kindertagespflege für unter dreijährige Kinder in Prozent	6,7	8,3	8,0	8,5

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

→ Feststellung

Der Anteil der Plätze in der Kindertagespflege insgesamt und für die U-3 Betreuung ist ansteigend. Die Kindertagespflege wird als alternative Betreuungsform gut genutzt.

⁹ § 24 Abs. 2 SGB VIII, sh. auch Urteil OVG NRW 12 B 793/13

→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Für die Stadt Gütersloh werden insgesamt steigende Bevölkerungszahlen prognostiziert. Die Zahl der Kinder bis unter sechs Jahre soll sich laut den Prognosedaten von IT.NRW bis zum Jahr 2040 verringern. Davon abweichend soll sich nach eigener Einschätzung der Stadt Gütersloh die Zahl der Kinder in den einzelnen Altersgruppen aber erhöhen.
- Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren (einschließlich Kindertagespflege) ist unterdurchschnittlich.
- Das Platzangebot für die U-3 Betreuung ist im Betrachtungszeitraum von 2011 bis 2014 gestiegen. Interkommunal betrachtet erreicht die Stadt Gütersloh eine leicht überdurchschnittliche Versorgungsquote U-3. Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz wird dabei erfüllt.
- Die Elternbeitragsquote bewegt sich oberhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Die günstige Quote wird belegt durch den Elternbeitrag je Platz. Auch hier erreicht die Stadt Gütersloh einen überdurchschnittlichen Wert. Unabhängig davon sind die Quoten noch verbesserungsfähig, indem die Stadt Gütersloh die vollständige Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder aufhebt.
- Die Stadt Gütersloh verfügt über einen vergleichsweise hohen Anteil an kommunalen Plätzen in Kindertageseinrichtungen.
- Der freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger ist überdurchschnittlich und in den letzten Jahren überproportional angestiegen.
- Die 45 Stunden Wochenbetreuung liegt über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Stadt Gütersloh sollte den tatsächlichen Bedarf für diese kostenintensive Betreuungsform überprüfen.
- Die Stadt Gütersloh erzielt bei den letztgenannten Quoten ungünstige Werte im interkommunalen Vergleich. Diese sind noch verbesserungsfähig. Dennoch erreicht die Stadt einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder. Ein maßgeblicher Grund dafür ist die hohe Elternbeitragsquote. In der Gesamtbetrachtung wird die Tagesbetreuung für Kinder von der Stadt Gütersloh in geeigneter Weiser gesteuert.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Gütersloh mit dem Index 4.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Gütersloh
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Schulentwicklungsplanung	4
Grundschulen	5
Weiterführende Schulen (gesamt)	9
Hauptschulen	10
Realschulen	11
Städtisches Gymnasium	13
Gesamtschulen	14
Potenzialberechnung Schulgebäude 2014/2015	16
Schulturnhallen	17
Turnhallen (gesamt)	18
Gesamtbetrachtung	19
→ Schulsekretariate	20
Organisation und Steuerung	21
→ Schülerbeförderung	23
Organisation und Steuerung	24
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	26

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen) und Turnhallen,
- Schulsekretariate,
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Indem wir die Gebäudeflächen analysieren, sollen die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisiert werden. Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2014/2015. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude. Falls die Kommune auch die Nutzungsflächen² (NUF) der Gebäude kennt, betrachtet die GPA NRW diese ergänzend zur BGF. Auch berücksichtigen wir die Raumbilanzen der Schulgebäude.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

² Die Nutzungsfläche (ehemals Nutzfläche) eines Schulgebäudes ist die Fläche, die theoretisch für Unterrichtszwecke genutzt werden könnte. Eventuelle Lagerflächen sind eingeschlossen.. Sie beträgt bei Schulen typischerweise rund 60 bis 70 Prozent der BGF.

→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist für Städte und Kommunen ein wichtiges Werkzeug, um den Haushalt zu konsolidieren. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren. Ebenso muss die Kommune berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Gütersloh mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks berücksichtigen zunächst alle für den Regelschulbetrieb notwendigen Unterrichts- und Fachräume.

Zudem gewährt die GPA NRW in ihren Benchmarks unter anderem Zuschläge für Lehrerbearbeitungsplätze und weitere notwendige Räume. Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen rechnen wir entsprechend der individuellen Situation in den Benchmarks an.

Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Dennoch geht auch die GPA NRW davon aus, dass für die Inklusion zusätzlich Flächen benötigt werden. Dieser zusätzliche Flächenbedarf wird jedoch an den meisten Schulstandorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen. Insbesondere ist der Flächenbedarf für diese Zwecke davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Kommune den Bedarf für jede Schule individuell konkretisiert und das Raumprogramm entsprechend anpasst. Vor diesem Hintergrund sind in den Benchmarks keine zusätzlichen Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Kinder eingerechnet.

Die GPA NRW betrachtet im Folgenden auch die individuelle Situation vor Ort unter den Gesichtspunkten Inklusion und Zuwanderung.

Schulentwicklungsplanung

2013 hat die Stadt Gütersloh einen Schulentwicklungsplan für den Planungszeitraum 2013 bis 2015 für alle Schulformen in Gütersloh aufgestellt. Vor allem vor dem Hintergrund neuer Gesamtschulen in einigen Nachbarkommunen war der Plan für die weiterführenden Schulen zunächst eher eine Bestandsanalyse. Der Rat wollte zuerst abwarten, wie sich die Veränderungen in den Nachbarkommunen auf die Schulen in Gütersloh auswirken. Erst dann wollte er Maßnahmen beschließen. Mittlerweile verändern sich die Schülerzahlen an den weiterführenden Schulen in Gütersloh. Im Sommer 2016 hat die Verwaltung nun einen anlassbezogenen Schulentwicklungsplan für die Errichtung einer dritten Gesamtschule eingebracht (siehe Seite 15).

Noch während der Prüfung hat die Stadt Gütersloh damit begonnen, den „Schulentwicklungsplan Primarstufe 2016 bis 2020“ fortzuschreiben. Ein Ziel ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Schulstandorten im gesamten Stadtgebiet. Ebenso soll die Größe der Schulgebäude den Bedürfnissen moderner und zukunftsfähiger Schulen gerecht werden. Die Verwaltung möchte möglichst gleiche Standards für alle Schulen entwickeln.

Grundschulen

Aktuelle Situation

Als die Grundschulbezirke wegfielen, hat der Rat der Stadt Gütersloh im Mai 2007 für alle Gütersloher Grundschulen unter Berücksichtigung der vorhandenen Raumprogramme Zügigkeiten festgelegt. Die Grundschulstandorte sind über das gesamte Stadtgebiet verteilt. Ihre Einzugsgebiete überschneiden sich nicht.

Die Grundschule Astrid-Lindgren-Schule musste zum Schuljahr 2013/2014 schließen. Sie erreichte die gesetzliche Mindestgröße für Grundschulen nicht mehr. Da es an dem Standort zwei Grundschulen gab, besuchen die Schüler nun die Grundschule Overbergschule (Bekenntnisschule) an demselben Standort.

Im Schuljahr 2014/2015 gibt es in Gütersloh 17 kommunale Grundschulen.

Grundschulen der Stadt Gütersloh im Schuljahr 2014/2015

Name der Grundschule	Schülerzahl	gebildete Klassen	Schüler OGS	BGF Schulgebäude
GS Altstadtschule	205	9	130	2.570
GS Avenwedde-Bahnhof	159	8	67	2.823
GS Blankenhagen	140	8	93	2.321
GS Blücherschule	201	8	80	2.616
GS Edith-Stein-Schule	139	6	93	3.942
GS Große Heide	220	10	78	2.615
GS Heidewald	300	12	105	2.927
GS Isselhorst	231	10	116	2.018
GS Josefschule	157	7	51	1.989
GS Kapellenschule	211	8	70	3.256
GS Kattenstroth	151	8	82	2.324
GS Neißeweg	193	8	116	1.679
GS Nordhorn	330	12	313	1.982
GS Overberg	242	10	138	3.843
GS Paul-Gerhardt	261	10	83	2.977
GS Pavenstädt	265	12	106	3.187
GS Sundern	189	8	88	1.964
Summe Grundschulen	3.594	154	1.809	45.030

Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 hat sich die Zahl der Grundschüler in Gütersloh um 19 Prozent verringert. Im Schuljahr 2015/2016 besuchen mit 3.527 Schülern weniger Schüler die Grundschulen als im Schuljahr 2014/2015. Allerdings zeigt sich bereits im Schuljahr 2016/2017, dass die Schülerzahlen zukünftig steigen werden. 2016 gibt es 3.556 Grundschüler.

An allen Grundschulstandorten betreut die Stadt Gütersloh Schüler im Offenen Ganztag (OGS). Im Schuljahr 2014/2015 nehmen 1.809 Schülern an der OGS-Betreuung teil. Daraus ergibt sich eine OGS-Betreuungsquote von insgesamt 50 Prozent. An den einzelnen Standorten liegt diese Quote zwischen 32 und 95 Prozent. Die OGS-Konzepte sind an einigen Grundschulen so gestaltet, dass dort nahezu alle Schüler bzw. ganze Klassen am Ganztag teilnehmen. Zusätzlich zur OGS-Betreuung gibt es an fast allen Grundschulen die Randstundenbetreuung „8 bis 13 Uhr“. Hieran nehmen weitere elf Prozent, also 385 Schüler, teil.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014



Gütersloh	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
292	319	347	377	16

Die GPA NRW berücksichtigt in der Kennzahl einen OGS-Anteil von 50 Prozent. Im Schuljahr 2015/2016 erhöht sich die Kennzahl auf 294 m² BGF je Klasse, da es in dem Schuljahr insgesamt eine Klasse weniger gibt als im Schuljahr zuvor. Die vorgehaltenen Flächen hingegen bleiben gleich.

Über alle Grundschulen hinweg ist die Flächensituation in Gütersloh wirtschaftlich ausgewogen. Betrachtet man die einzelnen Standorte, so ergibt sich ein differenzierteres Bild.

Bruttogrundfläche Grundschulen in m² je Klasse im Schuljahr 2014/2015 - Standorteinzelbetrachtung

Name der Grundschule	Fläche BGF je Klasse	Benchmark	Differenz	Anzahl Klassen	Anzahl Klassenräume	Anzahl Fach-/Mehrzweckräume	Potenzial gerundet
GS Altstadtschule	286	306	-20	9	12	9	(-180)
GS Avenwedde-Bahnhof	353	295	58	8	12	7	460
GS Blankenhagen	290	309	-19	8	9	6	(-151)
GS Blücherschule	327	293	34	8	11	4	270
GS Edith-Stein-Schule	657	309	348	6	8	12	2.100
GS Große Heide	261	293	-32	10	10	8	(-320)
GS Heidewald	244	290	-46	12	12	8	(-550)

Name der Grundschule	Fläche BGF je Klasse	Benchmark	Differenz	Anzahl Klassen	Anzahl Klassenräume	Anzahl Fach-/Mehrzweckräume	Potenzial gerundet
GS Isselhorst	202	301	-99	10	12	7	(-990)
GS Josefschule	284	290	-6	7	9	8	(-40)
GS Kapellenschule	407	290	117	8	8	11	940
GS Kattenstroth	290	301	-11	8	8	5	(-80)
GS Neißeweg	210	306	-96	8	8	7	(-770)
GS Nordhorn	165	322	-157	12	12	6	(-1.890)
GS Overberg	384	303	81	10	12	11	810
GS Paul-Gerhardt	298	290	8	10	12	11	80
GS Pavenstädt	266	293	-27	12	12	8	(-330)
GS Sundern	245	298	-53	8	8	10	(-420)
Grundschulen gesamt	292	301	-9	154	175	138	-1.320

Eine Grafik zur Standorteinzelbetrachtung findet sich als Grafik 1 in den Anlagen des Berichts.

Die Stadt Gütersloh nutzt an allen Standorten Räume mehrfach, also für verschiedene Fächer und Zwecke. Auch hat sie auf Fluren Arbeitsecken eingerichtet, wenn es im Gebäude zulässig war. Durch diese beiden Maßnahmen konnte Gütersloh die Flächennutzung an den Schulen bereits optimieren bzw. entzerren.

Nur an drei Standorten gibt es deutlich mehr Flächen als notwendig. Die Grundschule Edith-Stein-Schule ist in einem ehemaligen Hauptschulgebäude mit vielen Verkehrsflächen untergebracht. Die angrenzende Kindertagesstätte nutzt einen Klassenraum als Personalraum. Die Schulaula dient als Versammlungsraum für den Ortsteil. Dementsprechend ist die Aula größer als im Benchmark berücksichtigt. Hinzukommt ein Keller mit rund 400 m² BGF, der nicht für Schulzwecke nutzbar ist. In der Vergangenheit gab es an dieser Grundschule häufig schwankende Schülerzahlen. Derzeit gibt es in ihrem Einzugsbereich neue Baugebiete. Zukünftig steigen somit die Schülerzahlen wieder. Schon im Schuljahr 2015/2016 führt die Stadt Gütersloh die Edith-Stein-Schule wieder mit acht Klassen. Das Potenzial ist folglich nur rechnerisch.

Ebenso wenig kann die Stadt Gütersloh das Potenzial an der Grundschule Kapellenschule realisieren. Die Raumbilanz dieses Standorts ist ausgewogen. Allerdings ist das Gebäude ein altes Volksschulgebäude mit großem Eingangsbereich und großzügigen Treppenhäusern sowie einer einseitigen Erschließung. Ebenso ist im Gebäude eine alte Turnhalle samt Nebenräumen mit 183 m² BGF vorhanden. Die Schule nutzt diese Halle als Aula und Musikraum. Der Keller mit rund 500 m² BGF ist ebenfalls nicht für Schulzwecke nutzbar.

Die Grundschule Overberg hat 2014 nur zehn Klassen bei zwölf Klassenräumen. Somit ist die Raumbilanz nicht ausgewogen. Allerdings steht das Gebäude unter Denkmalschutz. Dadurch, dass das Gebäude mit dem Gebäude der ehemaligen Astrid-Lindgren-Schule verbunden ist, gibt es untypische, zusätzliche Verkehrsflächen. Der Rat der Stadt Gütersloh hat für die Overbergschule die Zweizügigkeit festgelegt. Die Zweizügigkeit ist erstmalig im Schuljahr 2016/2017 erreicht. Sodann gibt es langfristig rund 1.400 m² BGF mehr als notwendig. Die Stadt Gütersloh

sollte prüfen, ob sie Flächen anderweitig nutzen kann. Nach Auskunft der Stadt ist die OGS-Betreuung zu groß, um sie im Schulgebäude unterzubringen. Sie soll daher im getrennten Nachbargebäude bleiben.

Auch die geringen rechnerischen Flächenpotenziale an den Grundschulen Avenwedde-Bahnhof und Blücherschule kann die Stadt Gütersloh nicht umsetzen. Flächen, wie große Aulen, lange Flure und multifunktional nutzbare Eingangshallen, führen zu höheren Kennzahlen je Klasse.

Zukünftige Entwicklung

In ihren Prognosedaten berücksichtigt die Stadtverwaltung eine Zuwanderung von zwei Prozent. Die aktuelle Flüchtlingssituation ist dabei nicht allein ausschlaggebend. Zudem ziehen jedes Jahr Personen zu aufgrund der wirtschaftlichen Attraktivität der Stadt. Beispielsweise bietet die Fleischindustrie in Gütersloh viele Arbeitsplätze für Personen aus Osteuropa, die später ihre Familien nachziehen lassen (vgl. auch Vorbericht). Neben der Zuwanderung führen auch steigende Geburtenzahlen in Gütersloh dazu, dass es mehr Grundschüler geben wird.

Die Stadt Gütersloh prognostiziert somit für das Schuljahr 2021/2022 4.034 Grundschüler. Damit nimmt die Schülerzahl im Vergleich zum Schuljahr 2015/2016 um 14 Prozent zu.

Bei einem Klassenfrequenzrichtwert von 22,5 Schülern muss die Stadt Gütersloh dann rund 180 Klassen bilden. Dies sind 27 Klassen mehr als im Schuljahr 2015/2016.

Die OGS-Betreuungsquote ist von 32 Prozent im Schuljahr 2010/2011 auf 54 Prozent im Schuljahr 2015/2016 gestiegen. Ziel der Stadt Gütersloh ist es, die gute Betreuungssituation in den Tageseinrichtungen für Kinder an den Grundschulen fortzusetzen. Sie geht davon aus, dass die Teilnehmerzahlen und die Betreuungsquote weiterhin stark ansteigen werden. Im Schuljahr 2016/2017 nehmen bereits 2.029 Schüler an der OGS-Betreuung teil. Die Betreuungsquote beträgt 57 Prozent.

Angenommen, die OGS-Betreuungsquote steigt weiterhin stark an, so kann im Schuljahr 2021/2022 mit einer Quote von 80 Prozent gerechnet werden (vgl. auch Vorbericht). Dann hat jede Klasse einen Flächenbedarf von 314 m². Bei 180 Klassen benötigt die Stadt Gütersloh somit rund 56.500 m² BGF an ihren Grundschulen. Im Vergleich zum aktuellen Flächenbestand gibt es folglich einen deutlichen Flächenmehrbedarf im Schuljahr 2021/2022.

→ **Feststellung**

Die bestehenden und prognostizierten Flächenbedarfe zeigen Handlungsbedarf bei den Grundschulen, u.a. auch, weil das Potenzial nur rechnerisch und nicht realisierbar ist.

→ **Empfehlung**

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sollte die Stadt Gütersloh keine Flächen abbauen.

Bildet die Stadt Gütersloh die Klassen an ihren Grundschulen, so sollte sie auch über die Bandbreite beim Klassenfrequenzrichtwert steuern. So kann sie den Flächenmehrbedarf verringern. Schon bei einer Klassenfrequenz von 25 Schülern muss Gütersloh im Schuljahr 2021/2022 nur rund 160 Klassen bilden.

Sämtliche OGS-Betreuung hat Gütersloh im Bestand verwirklicht. Teilweise musste sie dazu Nachbargebäude einbeziehen oder die Zügigkeit reduzieren. Flächen hat sie nur an der Grund-

schule Große Heide angebaut. Nach Auskunft der Stadtverwaltung stoßen die Schulen größtenteils nun an ihre Grenzen. Die Aufnahmekapazitäten der OGS-Betreuung reichen nicht aus, um die Nachfrage zu befriedigen. Daher muss und will die Stadt Gütersloh nach eigener Auskunft vor allem im Betreuungsbereich nachbessern.

An 14 Grundschulen hat die Stadt Gütersloh den gemeinsamen Unterricht eingerichtet. Da sie frei gewordenen Schulraum weitestgehend für den Ganzttag hergerichtet hat, stehen diese Flächen nun nicht mehr als Differenzierungsräume für den gemeinsamen Unterricht zur Verfügung. Nach Auskunft der Verwaltung fehlen diese Flächen. Aus ihrer Sicht muss sie in den nächsten Jahren tätig werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte zunächst genau beobachten und analysieren, wie sich die Schülerzahlen entwickeln.

Auch die neuste Bevölkerungsprognose von IT.NRW geht zumindest bis 2030 von steigenden Einwohnerzahlen in der Gruppe 6 bis 10 Jahre aus. Danach sinken die Zahlen nur leicht.

→ **Empfehlung**

Zeitgleich sollte die Stadtverwaltung die Situation an jedem Schulstandort analysieren. Unter Berücksichtigung der vorhandenen Flächen und benötigten Ressourcen sollte sie Maßnahmenpläne aufstellen.

Letztendlich werden in Gütersloh Flächen geschaffen werden müssen. Wirtschaftlichkeitsaspekte sowie pädagogische Anforderungen und Wünsche müssen die Verwaltung und die kommunalpolitischen Entscheidungsträger dabei in Einklang bringen. Die Stadt Gütersloh sollte u.a. versuchen, Standorte mit bereits vorhandenem Flächenpotenzial umzugestalten bzw. zu erweitern, falls die Standorte zum einen im möglichen Einzugsgebiet zusätzlicher Schüler liegen. Zum anderen darf es keine Hindernisse geben, wie z. B. Bekenntnis- und Gemeinschaftsschulen. Eventuell können Verwaltung und Rat auch Zügigkeiten anders festlegen und somit Schülerströme von Schulen mit Flächenmehrbedarf zu Schulen mit Flächenpotenzial lenken. Wägt Gütersloh alle Vor- und Nachteile ab, so können sich hieraus unter Umständen wirtschaftlichere Lösungen als Um- und Neubauten ergeben.

Möglicherweise bietet sich im Rahmen des geänderten Angebotes an weiterführenden Schulen mittel- bis langfristig auch die Möglichkeit, ein Schulgebäude einer weiterführenden Schule als Grundschule zu nutzen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Im Schuljahr 2014/2015 gibt es in Gütersloh folgende städtische weiterführenden Schulen:

- Hauptschule Ost und Hauptschule Nord (auslaufend),
- Realschulen Elly-Heuss-Knapp-Schule, Freiherr-vom-Stein-Schule und Geschwister-Scholl-Schule,
- Städtisches Gymnasium sowie
- Gesamtschulen Anne-Frank-Schule und Janusz Korczak-Schule.

Das Evangelisch Stiftische Gymnasium ergänzt das kommunale Angebot.

Hauptschulen

Hauptschule Nord

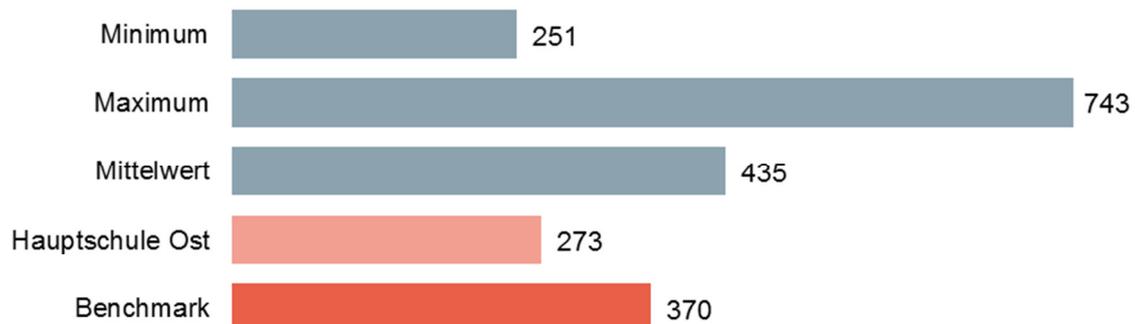
An der Hauptschule Nord war erstmalig zum Schuljahr 2012/2013 keine Eingangsklasse möglich. Deshalb hat der Rat der Stadt Gütersloh im November 2013 beschlossen, dass die Hauptschule Nord zum 31. Juli 2018 ausläuft. Das Gebäude der Hauptschule Nord ist stark sanierungsbedürftig. Die Turnhalle nutzt auch nach Sommer 2018 die Freiherr-vom-Stein-Realschule. Für eine dritte Gesamtschule wird Gütersloh eventuell weder das Schulgebäude noch die Turnhalle entbehren können (siehe Gesamtschulen).

Da die Hauptschule Nord im Schuljahr 2014/2015 nicht mehr mit allen Jahrgängen läuft, gibt es dort mehr Flächen als notwendig wären. Die Kennzahl berechnet die GPA NRW nicht.

Hauptschule Ost

Die Hauptschule Ost hat ein zweizügig ausgebautes Raumprogramm. In den letzten Jahren und auch momentan führt die Stadt Gütersloh sie mindestens zweizügig.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2014



Gütersloh	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
*	371	443	485	16

Gesamt-BGF Hauptschule für Gütersloh nicht berechnet, da Hauptschule Nord auslaufend

Der Benchmark berücksichtigt den gebundenen Ganzttag an der Hauptschule Ost.

Die Hauptschule Ost bildet zusammen mit der Geschwister-Scholl-Realschule ein Schulzentrum. Nach Auskunft der Stadt profitiert die Hauptschule hiervon durch eine effiziente Gebäudestruktur.

Die Stadt Gütersloh prognostiziert für die Hauptschule Ost, dass die Schülerzahl bis zum Schuljahr 2021/2022 nur gering sinkt. Dies gilt allerdings nur, wenn das Schulangebot in Gütersloh

sich in den nächsten Jahren nicht verändert. Bei einem geänderten Schulangebot wird die Schülerzahl sicherlich stärker sinken. An der Hauptschule Ost könnten dann mehr Flächen vorhanden sein, als tatsächlich notwendig wären. Aufgrund der Lage im Schulzentrum können diese Flächen von der benachbarten Geschwister-Scholl-Realschule mitgenutzt werden. Bereits jetzt hat die Stadtverwaltung das Radiolab und internationale Klassen der Realschule im Gebäude der Hauptschule untergebracht.

→ **Feststellung**

Bei der Hauptschule Ost gibt es zukünftig nur einen geringen Handlungsbedarf.

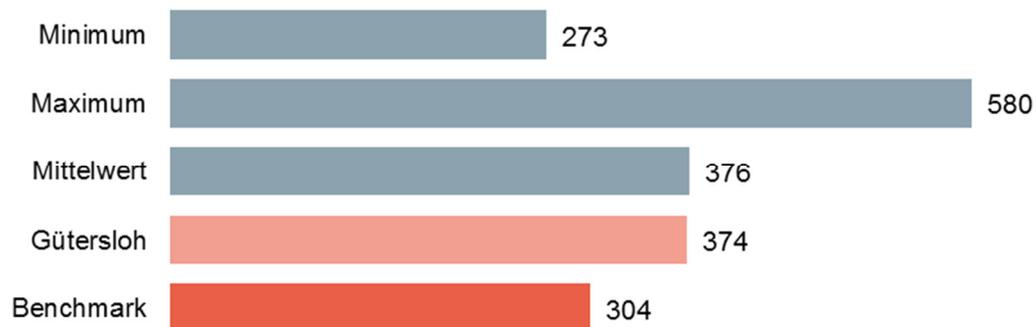
→ **Empfehlung**

Bei einem veränderten Schulangebot sollte die Stadt Gütersloh genau beobachten, wie sich die Schülerzahlen an der Hauptschule verändern. Sie sollte frühzeitig auf geänderte Schülerzahlen reagieren.

Realschulen

Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 ist die Zahl der Realschüler um rund zwölf Prozent gesunken. Im Schuljahr 2014/2015 besuchen 1.825 Schüler die Gütersloher Realschulen.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2014



Gütersloh	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
374	330	363	382	16

Der Benchmark berücksichtigt die Ganztagsanteile an den drei Realschulen in Gütersloh.

Bruttogrundfläche Realschulen in m² je Klasse im Schuljahr 2014/2015 - Standorteinzelbetrachtung

Name der Realschule	Fläche BGF je Klasse	Benchmark	Differenz	Anzahl Klassen	Anzahl Klassenräume	Anzahl Fach-/Mehrzweckräume	Potenzial gerundet
Elly-Heuss-Knapp	392	273	119	19	21	25	2.300

Name der Realschule	Fläche BGF je Klasse	Benchmark	Differenz	Anzahl Klassen	Anzahl Klassenräume	Anzahl Fach-/Mehrzweckräume	Potenzial gerundet
Geschwister-Scholl	347	324	23	32	35	36	700
Freiherr-vom-Stein	410	293	117	14	18	26	1.600
Realschulen gesamt	374	304	70	65	74	87	4.600

Die Raumbilanz der Elly-Heuss-Knapp-Schule ist nahezu ausgewogen. Die Stadt Gütersloh hat die Schule dreizügig ausgebaut und führt sie auch mit drei Zügen. Die Anmeldezahlen liegen jedes Jahr am oberen Ende für drei Züge. Zusätzlich zu den Klassen der Jahrgänge 5 bis 10 gibt es an dieser Realschule seit 2015/2016 eine internationale Klasse. Schon ohne Wanderungsbewegungen nach Gütersloh wird Gütersloh die Elly-Heuss-Knapp-Schule weiterhin durchgängig dreizügig führen können. Mit einer Wanderungsbewegung wird es Anmeldungen geben, die vier Züge möglich machen. Da es an dieser Realschule keine Kapazitäten für vier Züge gibt, müssen die Schüler dann abgewiesen werden.

Ursächlich für das Flächenpotenzial an der Elly-Heuss-Knapp-Schule ist die ineffiziente Gebäudestruktur des denkmalgeschützten Gebäudes. Zum einen sind Dachgeschoss und Keller nicht für Unterrichtszwecke nutzbar. Der Keller allein hat eine BGF von rund 800 m². Zum anderen gibt es zwischen den verschiedenen Gebäudetrakten zusätzliche Flure. Auch sind die Flure in den Gebäudetrakten nur einseitig erschlossen. Die Flächen verteilen sich somit auf weniger Klassen als üblich. Hinzukommt eine innenliegende Gymnastikhalle.

Die Geschwister-Scholl-Schule ist fünfzügig ausgebaut. Teilweise hat sie in einzelnen Jahrgängen sogar sechs Züge aufgenommen. Dies war größtenteils nur dadurch möglich, dass die Realschule Flächen im Gebäude der Hauptschule Ost mit nutzt. Besonderheiten verknappen die Flächen, die an der Geschwister-Scholl-Schule von der gesamten BGF tatsächlich für den regulären Unterricht genutzt werden. Seit 2015 gibt es ein Zdi-Schülerlabor für alle Schulen in Gütersloh und im Kreis Gütersloh. Die Flächen über dem Bedarf dienen auch als Pausen- und Aufenthaltsflächen für Schüler. Die Mensa bietet nämlich zu wenig Platz. Sie ist nur für eine dreizügige Schule ausgebaut.

Aufgrund der starken Nachfrage werden an der Geschwister-Scholl-Realschule schon ohne Wanderungsbewegungen zukünftig alle fünf Züge ausgeschöpft sein. Mit Wanderungsbewegungen werden die Anmeldungen auch wieder für sechs Züge ausreichen. Die Schüler des sechsten Zuges kann die Stadt Gütersloh zunächst in anderen Gebäuden im Schulzentrum Ost beschulen. Ab dem Schuljahr 2024/2025 muss sie nach eigener Auskunft jedoch Schüler ablehnen. Dann sind die alle Kapazitäten ausgeschöpft.

Anders ist die Situation an der Freiherr-vom-Stein-Schule. Die Stadt Gütersloh hat diese Schule dreizügig ausgebaut. Sie führt sie jedoch fast durchgängig nur zweizügig. Seit einigen Jahren sind die Schülerzahlen rückläufig. Die verstärkte Nachfrage an Gesamtschulen wirkt sich besonders auf die Freiherr-vom-Stein-Schule negativ aus. Dies führte sogar dazu, dass erstmals im Schuljahr 2013/2014 die Mindestgröße von 50 Anmeldungen nicht erreicht wurde. Auch im Schuljahr 2015/2016 besuchen nur 39 Schüler die Klasse 5. Diese Schüler können von keiner anderen weiterführenden Schule in Gütersloh aufgenommen werden. Nur deshalb durfte die Stadt Gütersloh diese Realschule bisher weiterführen.

In den Folgejahren wird die Freiherr-vom-Stein-Schule die Mindestzahl von 50 Schülern nicht oder nur knapp erreichen. Allerdings werden auch zukünftig an den restlichen weiterführenden Schulen die Aufnahmekapazitäten ausgeschöpft sein. Die Schüler wird die Stadt Gütersloh also nicht an anderen Schulen beschulen können. Sogar mit einer Wanderungsbewegung bewegt sich diese Realschule nur im unteren Bereich der Mindestgröße.

Die Stadt Gütersloh geht davon aus, dass über alle drei Realschulen die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2021/2022 um neun Prozent abnehmen werden. Überwiegend wird hiervon die Freiherr-vom-Stein-Schule betroffen sein.

→ **Feststellung**

Aufgrund der aktuellen Situation und der zukünftigen Entwicklung an der Freiherr-vom-Stein-Schule gibt es einen dringenden Handlungsbedarf an dieser Schule.

Eine Wanderungsbewegung und somit eine Zunahme der Schülerzahlen an den beiden anderen Realschulstandorten – vielleicht auch im geringeren Umfang - ist auf Basis der vorliegenden Zahlen auch mittelfristig äußerst wahrscheinlich. Somit besteht auch an diesen Realschulen Handlungsbedarf; allerdings in die Richtung, die Standorte zu entlasten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte ein verändertes Schulangebot schaffen, mit dem es ihr gelingt, die beiden stark nachgefragten Realschulen zu entlasten.

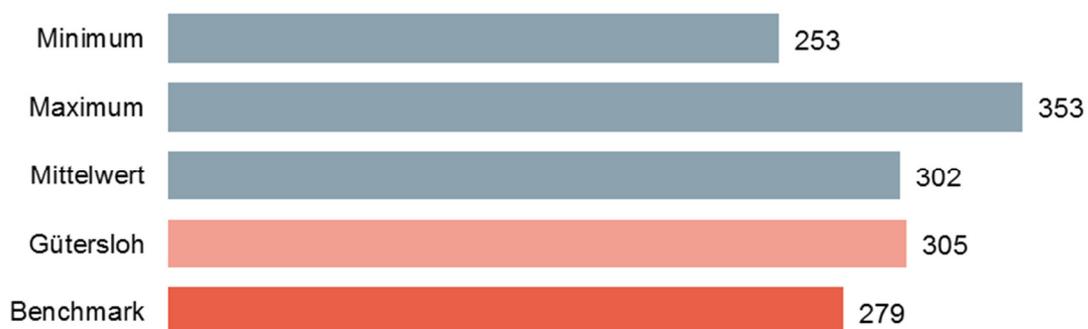
Mit Blick auf die rückläufigen Schülerzahlen der Freiherr-vom-Stein-Schule sollte die Stadt Gütersloh bei einem veränderten Schulangebot diese Schule auflösen.

Städtisches Gymnasium

Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 ist die Schülerzahl am Städtischen Gymnasium um 27 Prozent gestiegen. Im Schuljahr 2014/2015 besuchen 1.545 Schüler das Gymnasium.

Jährlich muss das Städt. Gymnasium angemeldete Schüler ablehnen. Diese Schüler können das Evangelisch Stiftische Gymnasium besuchen.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2014



Gütersloh	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
305	280	298	324	16

Der Benchmark berücksichtigt das Verhältnis der Klassen bzw. Kurse in den Sekundarstufen I und II.

Im Schuljahr 2014/2015 gibt es somit rechnerisch rund 1.700 m² BGF mehr als nötig. Die Raumbilanz des Gymnasiums ist hingegen ausgewogen. Die Stadt Gütersloh hat diese Schule sechszügig ausgebaut. In einigen Jahrgängen gibt es allerdings sieben Züge. Das Flächenpotenzial resultiert aus der Gebäudestruktur bzw. ist historisch bedingt. Das Gymnasium war ursprünglich ein Mädchengymnasium. Deshalb gibt es u.a. einen großen, unüblichen Hauswirtschaftsbereich. Nach Auskunft der Stadt gibt es historisch bedingte Erschließungs-/Verkehrsflächen, die der großen Schülerzahl auch als Aufenthaltsflächen dienen. Die Aula mit rund 600 Sitzplätzen nutzt die Stadt Gütersloh auch als innerstädtischen Veranstaltungsort.

Bis zum Schuljahr 2021/2022 werden die Schülerzahlen am Gymnasium um ein Prozent abnehmen. Die Anmeldezahlen werden jedoch auch künftig über den Kapazitäten liegen.

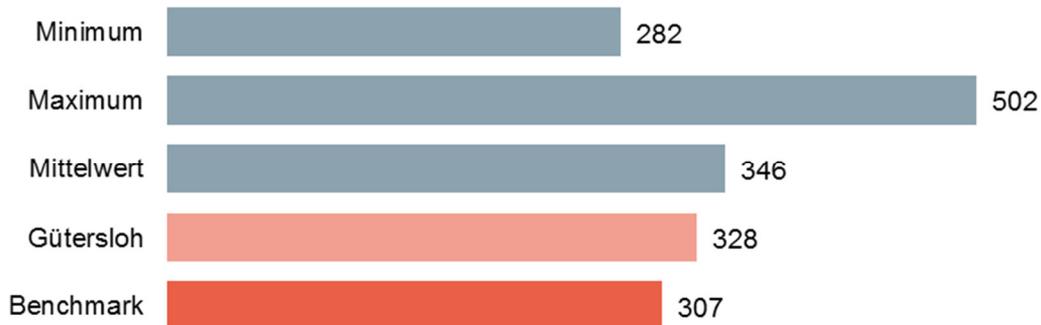
→ **Feststellung**

Es gibt keinen Handlungsbedarf am Städtischen Gymnasium.

Gesamtschulen

Die Schülerzahl an den Gesamtschulen in Gütersloh ist bis zum Schuljahr 2014/2015 stetig angestiegen. Beide Gesamtschulen nehmen Schüler bis zu ihrer Kapazitätsgrenze auf.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse/Kurs in m² 2014

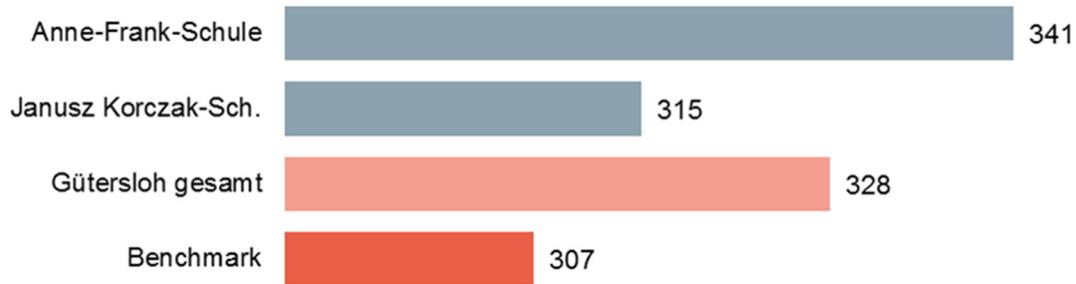


Gütersloh	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
328	291	338	367	14

Der Benchmark berücksichtigt das Verhältnis der Klassen bzw. Kurse in den Sekundarstufen I und II sowie den gebundenen Ganzttag an den Gesamtschulen in Gütersloh. Im Schuljahr 2014/2015 gibt es somit Flächen von rund 2.100 m² BGF über dem Bedarf.

Die Standorteinzelbetrachtung zeigt, dass 1.700 m² dieser BGF an der Anne-Frank-Schule liegen.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse/Kurs in m² 2014- Standorteinzelbetrachtung



Die Raumbilanz an der Anne-Frank-Schule ist ausgeglichen. Im Gebäude gibt es jedoch Flächen, die die GPA NRW in diesem Umfang nicht im Benchmark berücksichtigt. Der Mensabereich der Anne-Frank-Schule ist rund 700 m² groß. Er umfasst u.a. eine Versorgungsküche mit Lager- und Kühlflächen für drei Ganztagschulen. Auch das Forum ist mit 675 m² BGF größer als die hierfür berücksichtigte Fläche im Benchmark. Hinzukommen viele Verkehrsflächen, da hier zwei Schulgebäude miteinander verbunden sind. Das berechnete Flächenpotenzial ist folglich auch an der Anne-Frank-Schule nicht realisierbar.

Dritte Gesamtschule im Gütersloher Norden

Zu Beginn unserer Prüfung hat die Stadt Gütersloh eine anlassbezogene Schulentwicklungsplanung zur Errichtung einer dritten Gesamtschule erstellt. Diese wurde erforderlich, weil zum einen die Schülerzahlen an der Realschule Freiherr-vom-Stein-Schule zurückgingen. Zum anderen kann die Stadt derweil auswerten, wie sich die veränderte Schulstruktur in den Nachbarkommunen auswirkt. Die Einpendler sind aufgrund der Angebote in den eigenen Kommunen vor allem an den Gesamtschulen in Gütersloh rückläufig. Gleichzeitig steigen die Schülerzahlen an den Schulen durch positive Wanderungsbewegungen nach Gütersloh. Auch die Übergangquoten zu den Gesamtschulen und zum Gymnasium nehmen zu.

Ziel dieser Schulentwicklungsplanung ist es, ein bedarfsgerechtes Angebot im gesamten Stadtzentrum samt einer zukunftsfähigen weiterführenden Schule im Norden zu schaffen. Gleichzeitig möchte die Verwaltung das Gymnasium und die schon bestehenden Gesamtschulen entlasten. Nach Auskunft der Stadtverwaltung sollen die Schulstandorte sinnvoll über das gesamte Stadtgebiet verteilt sein. Dies bedeutet, dass das neue Angebot im Norden entstehen sollte.

In ihrer Beschlussvorlage für den Bildungsausschuss und den Stadtrat formulierte die Stadt Gütersloh folgenden Beschlussvorschlag:

- Ab dem Schuljahr 2018/2019 soll im Norden der Stadt Gütersloh eine dritte Gesamtschule mit vier Zügen entstehen. Gleichzeitig sollen die bestehenden Gesamtschulen um jeweils einen Zug reduziert werden. Das Gymnasium, die Elly-Heuss-Knapp-Schule und die Geschwister-Scholl-Schule will die Stadt beibehalten.
- Die Freiherr-vom-Stein-Schule soll ab dem Schuljahr 2018/2019 auslaufen. Bereits mit Beginn des Schuljahres 2017/2018 soll die Hauptschule Ost auslaufen.
- Die dritte Gesamtschule soll eventuell die Gebäude der Hauptschule Nord und der Freiherr-vom-Stein-Schule nutzen.

→ **Feststellung**

Die Prognosezahlen der weiterführenden Schulen zeigen, dass die Stadt Gütersloh Flächen in dem vorhandenen Umfang vorhalten muss. Allerdings sind nicht alle Schulformen gleichmäßig nachgefragt. Die Überlegungen zur dritten Gesamtschule in Gütersloh befürwortet die GPA NRW. Nach derzeitigen Prognosen ist eine entsprechende Nachfrage mittel- bis langfristig gegeben.

→ **Empfehlung**

Entsprechend der Nachfragesituation in Gütersloh sollte die Stadt Gütersloh ein weiteres Schulangebot samt Sekundarstufe II schaffen. Eine weitere Gesamtschule bietet sich an. So können auch die bestehenden weiterführenden Schulen entlastet werden.

Im Oktober 2016 hat der Rat der Stadt Gütersloh die ersten Punkte des Beschlussvorschlags beschlossen. Noch geklärt werden muss, ob die dritte Gesamtschule vorhandene Gebäude nutzen wird oder ob Flächen an- bzw. neugebaut werden.

→ **Empfehlung**

Für den Standort der dritten Gesamtschule sollte die Stadt Gütersloh eine wirtschaftliche Lösung unter Abwägung aller denkbaren Möglichkeiten finden. Fraglich ist, ob die Hauptschule Nord mit einem sehr großen Sanierungsbedarf weiterhin wirtschaftlich genutzt werden kann. Falls ja, so bietet es sich an, die dritte Gesamtschule in den Gebäuden der Hauptschule Nord und der dortigen Realschule unterzubringen. Aber auch ein Neubau bzw. eine Erweiterung des Realschulgebäudes sind ebenso denkbar wie eine Vermarktung des Hauptschulgebäudes bzw. Grundstücks.

Der Flächenbedarf für eine durchgängig vierzügige Gesamtschule im Ganztags betragt rund 11.100 m² BGF.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2014/2015

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Potenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	292	301	-	154	-
Hauptschulen	273	370	-	17	-
Realschulen	374	304	70	65	4.600
Gymnasium	305	279	26	66	1.700
Gesamtschulen	328	307	21	92	2.100
Gesamt					8.400

Das rechnerische monetäre Potenzial im Schuljahr 2014/2015 beträgt 840.000 Euro.

Das realisierbare Potenzial tendiert gegen Null. Die Flächen bzw. Schulangebote benötigt die Stadt Gütersloh bereits jetzt. Auch zukünftig müssen die Flächen/Schulangebote in diesem Umfang vorhanden sein. In diesem Zusammenhang wird das Flächenpotenzial bis zum Schuljahr 2021/2022 nicht zunehmen. Vielmehr wird die Stadt Gütersloh ein geändertes Angebot oder zusätzliche Flächen benötigen.

Flächen, die an einzelnen Standorten über dem Bedarf vorhanden sind, sind ausreichend, um sie für Inklusionszwecke zu nutzen oder Vorbereitungsklassen einzurichten. Für diese Zwecke reichen auch Räume mit einer geringeren Bruttogrundfläche als in einem normalen Klassenraum.

Schulturnhallen

An den Grundschulen Blücherschule und Isselhorst gibt es je eine Zweifachturnhalle. Mit Ausnahme der Grundschule Altstadtschule haben alle weiteren Grundschulen jeweils eine Einfachturnhalle. Die Altstadtschule unterrichtet das Fach Sport im Gymnastikraum der Elly-Heuss-Knapp-Schule und in der Innenstadtsporthalle.

Die Sporthallen im Schulzentrum Ost, im Schulzentrum Nord und im Stadtzentrum (Innenstadtsporthalle) nutzen mehrere Schulen gemeinsam.

Zusätzlich zu den Sporthallen gibt es noch einen kleinen Gymnastikraum am Gymnasium. Aufgrund der geringen Größe berücksichtigt die GPA NRW ihn in der Analyse nicht.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² BGF 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
72	50	118	77	68	72	87	16

Auf die Kennzahl wirkt es sich positiv aus, dass es in Gütersloh nur in einigen Mehrfachsporthallen Tribünen gibt. Ebenso gibt es in keiner Turnhalle Räume, die losgelöst vom Sportbetrieb genutzt werden könnten. Hierdurch sind die Bruttogrundflächen geringer als in anderen Sporthallen.

Unter der Annahme, dass eine Turnhalleneinheit ausreichend für 12 Klassen/Kurse ist, ergibt sich folgende Gegenüberstellung.

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014/2015

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	12,8	18,5	5,7
Hauptschulen	2,3	4,0	1,8
Realschulen	5,4	5,0	-0,4
Gymnasien	5,5	6,0*	0,5
Gesamtschulen	8,5	6,0	-2,5
Gesamt	34,5	39,5	5,0

*inkl. Innenstadtsporthalle

→ **Feststellung**

In Gütersloh gibt es im Vergleichsschuljahr 2014/2015 bei den Schulturnhallen ein Angebot von rund fünf Halleneinheiten über dem Bedarf. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 760 m² errechnet sich ein Flächenpotenzial von rund 3.800 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein Potenzial von 380.000 Euro.

Vor allem an den Grundschulen hält die Stadt Gütersloh mehr Halleneinheiten vor, als notwendig wären. Da Grundschulen selten dreizügig geführt werden, gibt es häufig freie Zeiten. Halleneinheiten können jedoch selten aufgegeben werden. In Gütersloh ist dies an den Grundschulen nicht möglich. Deshalb ist das Potenzial von fünf Halleneinheiten nicht realisierbar.

Im Prognosezeitraum bis zum Schuljahr 2021/2022 wird sich zunächst bei den Grundschulen der Bedarf wieder dem Bestand annähern. Für 180 Grundschulklassen benötigt die Stadt Gütersloh 15 Halleneinheiten.

Für eine dritte Gesamtschule im Norden der Stadt stehen derzeit vier Halleneinheiten zur Verfügung. Diese sind ausreichend für eine vierzügige Gesamtschule. Gleichzeitig entlastet die dritte Gesamtschule die bereits bestehenden Gesamtschulen und deren Sporthallen, so dass sich Bedarf und Bestand annähern.

Turnhallen (gesamt)

Neben den obigen 39,5 Halleneinheiten gibt es noch elf weitere Halleneinheiten für den Vereinssport, davon drei Halleneinheiten an den Förderschulen in Gütersloh.

Insgesamt stellt die Stadt Gütersloh somit 50,5 Halleneinheiten für den Schul- und Vereinssport zur Verfügung. Für die acht Halleneinheiten, die nur den Vereinen zur Verfügung stehen, hat die Stadtverwaltung Nutzungs- und Überlassungsverträge mit den Hauptnutzern geschlossen. Hierdurch entlastet sie den städtischen Haushalt.

Nach Auskunft der Verwaltung belegen die Vereine alle freien Hallenzeiten, auch am Vormittag, wenn keine Schulnutzung stattfindet. Sollten dennoch freie Kapazitäten vorhanden sein, so konzentriert die Stadt die Nutzungen auf einige Standorte.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
404	251	460	373	332	389	414	16

Das breite Angebot an Sporthallen beeinflusst die Kennzahl. Die durchschnittliche Größe je Halleneinheit von 768 m² begünstigt die Kennzahl eher. Der Mittelwert im interkommunalen Vergleich liegt mit 782 m² je Halleneinheit über dem Gütersloher Wert.

Stadtverwaltung, Politik und Sportvereine haben schon mehrfach über Nutzungsentgelte für Sporthallen diskutiert. Eine Mehrheit hierfür kam nie zustande. Die Stadtverwaltung sieht auch keine Chance für Nutzungsentgelte. Anstatt das Thema nochmals aufzugreifen, sollte die Stadt Gütersloh den eingeschlagenen Weg über Nutzungs- und Überlassungsverträge bei den Hallen für ausschließliche Vereinsnutzung fortführen. Des Weiteren sollte sie an dem „Pakt für den

Sport“ festhalten. In dem „Pakt für den Sport“ haben Stadt und Sportvereine unter anderem vereinbart, dass die Vereine in allen Hallen Eigenleistungen erbringen müssen. Beispielsweise müssen die Vereine für entgeltpflichtige Kurse/Angebote eine Gebühr an die Stadt zahlen. Bei eintrittspflichtigen Sportveranstaltungen müssen sie der Stadt die Reinigungskosten erstatten.

Gesamtbetrachtung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Über alle Grundschulen liegt das Ergebnis des Flächenverbrauchs an den Grundschulen im Schuljahr 2014/2015 unter dem individuellen Benchmark. Basierend auf diesem Ergebnis gibt es an den Gütersloher Grundschulen insgesamt nicht mehr Flächen als benötigt werden.
- An einzelnen Grundschulstandorten gibt es mehr Flächen als notwendig. Diese Potenziale kann die Stadt Gütersloh aus verschiedenen Gründen nicht realisieren.
- Bei den Grundschulen sollte die Stadt Gütersloh zunächst jeden Standort analysieren und Maßnahmenlisten erstellen. Im Anschluss sollte sie dann ein gesamtstädtisches Konzept erarbeiten. Mittelfristig wird die Verwaltung neue Flächen schaffen müssen.
- Im Schuljahr 2014/2015 und auch zukünftig gibt es an einigen Standorten der weiterführenden Schulen mehr Flächen als notwendig. Auch diese Potenziale sind nicht realisierbar.
- In Gütersloh werden an den weiterführenden Schulen Flächen im vorhandenen Umfang benötigt, allerdings mit einem veränderten Schulangebot. Dass der Rat der Stadt Gütersloh beschlossen hat, eine dritte Gesamtschule einzurichten, befürwortet die GPA NRW. Die Frage, welche Gebäude genutzt oder gebaut werden müssen, sollte die Stadt Gütersloh unter Wirtschaftlichkeitsaspekten entscheiden.
- Der Bestand an Sporthalleneinheiten liegt fünf Einheiten über dem eigentlichen Bedarf. Daraus resultiert ein Potenzial von rund 380.000 Euro, welches allerdings nicht realisierbar ist.
- Die Sportvereine sollte die Stadt Gütersloh auch weiterhin in der gewohnten Art einbinden, zumindest solange, wie kostendeckende Nutzungsentgelte noch vermieden werden können. Langfristig sollte Gütersloh die Diskussion dennoch wiederaufgreifen. Sollte sich die finanzielle Situation der Stadt verschlechtern, muss den Vereinen sonst bewusst sein, dass die Stadt den derzeitigen Standard nicht mehr finanzieren kann. Ggfls. sollte die Stadt Gütersloh ihre Eigenanteile bei den Hallen mit ausschließlicher Vereinsnutzung reduzieren.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Gütersloh mit dem Index 5.

→ Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- die sinkenden Schülerzahlen,
- die gebildeten Schulverbände,
- die ausgeweiteten Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.,

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Gütersloh hatte im Schuljahr 2014/2015 16 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Im Schuljahr 2015/2016 erhöhte die Stadt Gütersloh die Stundenanteile gering auf 16,24 Vollzeit-Stellen. An den Grund- und Gesamtschulen gibt es mehr Stunden als zuvor.

Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus. 2014/2015 entstanden für die erfassten Vollzeit-Stellen Aufwendungen in Höhe von rund 743.000 Euro.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Die GPA NRW hat sie außerdem der Stadt Gütersloh ausgehändigt.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
72	64	129	92	83	94	100	16

2015 liegt die Kennzahl mit 75 Euro je Schüler nur geringfügig über dem Wert von 2014.

Bei den Haupt- und Förderschulen wendet die Stadt Gütersloh je Schüler mehr auf als die Hälfte der Vergleichskommunen. Ursachen hierfür sind die auslaufende Hauptschule, die rückläufigen Schülerzahlen an beiden Schulformen sowie die Inklusion an den Förderschulen. Die Stelenausstattung hat die Stadtverwaltung bei diesen Schulformen noch nicht verringert.

Beim Gymnasium und den Gesamtschulen bilden die Kennzahlen der Stadt Gütersloh das jeweilige Minimum.

³ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
648	368	735	517	468	498	557	16

2015 betreut eine Vollzeit-Stelle in Gütersloh 625 Schüler.

Korrespondierend zu der Kennzahl „Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro“ liegt die Zahl der betreuten Schüler je Vollzeit-Stelle bei den Haupt- und Förderschulen jeweils im unteren Bereich. Die Kennzahlen beim Gymnasium und den Gesamtschulen bilden das jeweilige Maximum. Dabei beträgt der Abstand zu dem Wert, unter dem 75 Prozent der Vergleichskommunen liegen, über 200 Schüler.

→ Feststellung

In den Schulsekretariaten der Stadt Gütersloh werden insgesamt überdurchschnittlich viele Schüler je Stelle mit vergleichsweise geringen Aufwendungen je Schüler betreut.

Die Kennzahlen können auch auf eine vergleichsweise geringe Stundenausstattung in den Sekretariaten hindeuten. Dies gilt insbesondere für das Gymnasium und die Gesamtschulen in Gütersloh. Hier macht der Abstand zwischen drittem Quartil und der Gütersloher Kennzahl rund ein Viertel der betreuten Schüler am Gymnasium bzw. Gesamtschule aus. Um unter anderem die Ausstattung zu überprüfen und diese ggfls. anzupassen, gibt es in Gütersloh momentan einen Arbeitskreis (siehe Stellenbemessungsverfahren).

Das Aufgabenspektrum in den Gütersloher Schulsekretariaten umfasst in der Regel keine Sonderaufgaben. Jedoch ergeben sich geringe zusätzliche Aufgaben aus der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets. Die Sekretariatskräfte stellen unter anderem Bescheinigungen aus, die die Empfänger der Hilfen zur Leistungsgewährung benötigen. Auch sind die Sekretariatskräfte in die Abwicklung der Schülerbeförderung eingebunden. An allen Schulen händigen sie die Anträge aus, nehmen diese wieder entgegen und geben die Tickets aus. Der Stundenbedarf für diese Tätigkeiten „Schülerbeförderung“ ist im Berechnungsmodell der Stadt Gütersloh berücksichtigt.

Die Aufgabenwahrnehmung entspricht dem üblichen Tätigkeitsfeld in einem Sekretariat. Abhängig von den zusätzlichen Aufgaben kann ein geringer erhöhter Stundenbedarf gerechtfertigt sein.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte in Gütersloh 2014

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	9,38	59
EG 6	6,11	38
EG 3 (Springerkraft)	0,50	3

Die Stadtverwaltung hat die Stellen in den Schulsekretariaten selbst bewertet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh gruppiert ihre Sekretariatskräfte grundsätzlich in üblichen Entgeltgruppen ein.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Gütersloh berechnet ihre Stellenausstattung in den Schulsekretariaten mittels eines detaillierten Stellenbemessungsverfahrens auf Basis „Bochumer Modell“ von 1990. Dieses Bochumer Modell hat sie an die örtlichen Besonderheiten angepasst. Differenziert nach Aufgaben berechnet die Verwaltung auf Basis mittlerer Bearbeitungszeiten für die jeweilige Aufgabe sowie mit Schülerzahlen und Arbeitstagen den Stundenbedarf. Zuschläge gewährt die Stadt für Migration bzw. einen erhöhten Ausländeranteil an Schulstandorten. Den Stundenbedarf berechnet die Verwaltung jährlich neu und passt die Arbeitszeiten dann schnellstmöglich an.

Verwaltung, Schulleitungen und Sekretariatskräfte haben allerdings festgestellt, dass die Stellenanteile neu bemessen werden müssen. Aus Sicht der Betroffenen sind die Sekretariate in Gütersloh zu gering ausgestattet. Nach Auskunft der Verwaltung bestätigte sich dieser Eindruck auch mit Blick auf andere Kommunen im Kreis Gütersloh. Der Grund für die vergleichsweise geringe Ausstattung, die sich auch in den Kennzahlen der GPA NRW widerspiegelt, ist der Aufgabenkatalog im derzeitigen Berechnungsmodell. Dieser Aufgabenkatalog stammt auch aus dem Jahr 1990 und entspricht daher nicht den tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben. Neue Aufgaben wie z. B. Ganztags und Inklusion hat die Stadt Gütersloh bisher noch nicht in den Katalog aufgenommen. Andere Kommunen hingegen berücksichtigen diese Aufgaben bereits. Aus diesem Grund überarbeitet zurzeit ein Arbeitskreis aus Verwaltung, Schulleitungen und Sekretariatskräften den Aufgabenkatalog und das Berechnungsmodell. Die Stadt Gütersloh berücksichtigt dabei auch die Ergebnisse des KGSt-Berichts aus 2014. Das Stellenbemessungsverfahren soll zeitnah neu geregelt werden.

Die GPA NRW hält eine Überarbeitung des Berechnungsmodells für angebracht. Die Kennzahlen verdeutlichen den Handlungsbedarf. Solange die Stadt Gütersloh die Stunden in einem angemessenen Umfang erhöht, werden ihre Kennzahlen im interkommunalen Vergleich vermutlich durchschnittlich ausfallen.

→ Schülerbeförderung

Im Schuljahr 2014/2015 hat die Stadt Gütersloh 1,97 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Von den 2.251 Schülern mit Beförderungsanspruch nutzten 2.149 Schüler tatsächlich den öffentlichen Nah- oder den Schülerspezialverkehr.

753 Schüler von außerhalb besuchen die weiterführenden Schulen in Gütersloh. Diese Einpendler entsprechen 35 Prozent der beförderten Schüler. Von ihnen pendeln allein 680 Schüler an die Gesamtschulen in Gütersloh. An den Gesamtschulen machen die Einpendler rund 65 Prozent der beförderten Schüler an den Gesamtschulen aus. Dieser hohe Einpendleranteil belastet die Stadt Gütersloh (siehe Analyse zu den Kennzahlen).

Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	190	80	240	172	160	178	191	15
Aufwendungen (Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	875	134	875	590	459	612	734	13
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	21	17	53	29	21	27	36	13

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Auch hat die GPA NRW die Kennzahlen der Stadtverwaltung ausgehändigt.

Im interkommunalen Vergleich aller 35 großen kreisangehörigen Kommunen positioniert sich Gütersloh mit einer Gemeindefläche von 112 km² im oberen Bereich. Nur sieben Vergleichskommunen haben eine größere Gemeindefläche als Gütersloh. Die Einwohnerdichte in Gütersloh liegt mit 858 Einwohnern je km² jedoch unter dem Durchschnitt von 969 Einwohnern je km². Die große Gemeindefläche wirkt sich eher belastend auf die Aufwendungen für die Schülerbeförderung in Gütersloh aus. Ebenso wirkt sich die Einpendlerquote bei einigen Schulformen belastend aus.

Die Wirtschaftlichkeitskennzahlen der Stadt Gütersloh sind vor allem beeinflusst durch die Aufwendungen an den weiterführenden Schulen und die Aufwendungen für den Spezialverkehr bei den Förderschulen.

Die Aufwendungen je beförderten Schüler an den Realschulen, dem Gymnasium und den Gesamtschulen sind im interkommunalen Vergleich maximal. Bei den Hauptschulen und den Förderschulen liegen die Kennzahlen auch im oberen Bereich. Ursächlich sind an allen Schulformen zunächst die längeren Wegstrecken in Gütersloh und die damit verbundenen höheren

Aufwendungen. Zum Beispiel müssen viele Schüler zu den noch vorhandenen Hauptschulen in Gütersloh längere Wege zurücklegen, weil die Stadt die nächstgelegenen Hauptschulen auflösen musste. Darüber hinaus ist die Hauptschule Ost die letzte aufnehmende Hauptschule im Kreis Gütersloh. Somit besuchen Schüler aus dem gesamten Kreisgebiet diese Schule. Durch die langen Wegstrecken verursachen sie höhere Aufwendungen.

Neben der Situation an den Hauptschulen belasten vor allem die Aufwendungen für den Spezialverkehr an den Förderschulen die Aufwendungen für die Schülerbeförderung. An den Förderschulen machen die Aufwendungen für den Spezialverkehr rund 60 Prozent der Aufwendungen für den Schulweg aus. Der Schülerspezialverkehr an Förderschulen ist die teuerste Beförderungsart. Ab dem Schuljahr 2016/2017 wird die Stadt Gütersloh in diesem Punkt entlastet. Der Kreis Gütersloh übernimmt die Trägerschaft der Förderschulen.

Auch der Schülerspezialverkehr an den übrigen Schulen ist teurer als der ÖPNV. Die Aufwendungen für den Schülerspezialverkehr machen rund elf Prozent der Aufwendungen aus. Der Anteil der mittels Spezialverkehr beförderten Schüler an den beförderten Schülern liegt hingegen nur bei zwei Prozent. Um zu sparen, hat Gütersloh den Spezialverkehr in den letzten Jahren reduziert (siehe Organisation und Steuerung).

Die Kennzahlen der Gesamtschulen waren im Schuljahr 2014/2015 auffällig. Ab dem Schuljahr 2015/2016 machen sie hier die geringeren Einpendler in den Eingangsklassen deutlich bemerkbar und führen zur Entlastung der Stadt. Mittlerweile gibt es in einigen Nachbarkommunen eigene Gesamtschulen. Die Einpendler an die Gesamtschulen in Gütersloh haben sich von 2014/2015 nach 2015/2016 um 90 Schüler verringert (an anderen Schulformen nahezu gleichbleibende Einpendler). Die Aufwendungen für den Schulweg reduzieren sich um 115.000 Euro.

→ **Feststellung**

In der Gesamtbetrachtung befördert die Stadt Gütersloh im Vergleich zu vielen Vergleichskommunen weniger Schüler mit höheren Aufwendungen je Schüler. Die nun geringeren Einpendlerquoten an den Gesamtschulen und die wegfallenden Beförderungsaufwendungen an den Förderschulen werden zukünftig den Haushalt der Stadt Gütersloh entlasten.

Eine erste Entlastung zeichnet sich bereits in den Kennzahlen für das Schuljahr 2015/2016 ab.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Gütersloh wickelt die Schülerbeförderung an allen Schulen über Schulwegtickets ab. Die Schüler nutzen grundsätzlich den ÖPNV.

Den Schülerspezialverkehr hat die Stadtverwaltung in den letzten Jahren nahezu eingestellt. Es gibt nur noch wenige Ausnahmen. Zum Beispiel setzt die Stadt Großraumtaxen ein, wenn Schüler den Schulweg nicht selbständig zurücklegen können und die Eltern nicht selber fahren können. Bereits im Antragsverfahren prüft die Verwaltung sorgfältig die Beförderungsmöglichkeiten. In Gütersloh gilt der Grundsatz „Zunächst ÖPNV, dann Fahrten der Eltern samt Wegstreckenentschädigung und zuletzt Schülerspezialverkehr“.

Als Anreiz für den Verzicht auf die Fahrkarte gibt es in Gütersloh die halbjährliche oder jährliche Fahrradpauschale. Die Stadt bewirbt sie aktiv. Mit der Resonanz ist sie sehr zufrieden. Rund acht Prozent der Zielgruppe ab Klasse 7 nimmt die Pauschale in Anspruch.

Die Verwaltung arbeitet mit den Sekretariaten und den Verkehrsbetrieben zusammen. Die Aufgaben von Antragstellung über Prüfung bis hin zur Ausgabe der Tickets sind klar verteilt. Auch wenn es darum geht, Busse bedarfsgerecht einzusetzen, arbeiten alle Beteiligten zusammen. Sie stimmen sich unter anderem zu Strecken, Fahrzeiten und Größe der eingesetzten Busse ab.

Die Stadt Gütersloh schreibt den Schülerspezialverkehr immer für zwei Jahre mit der Option auf Verlängerung aus. Zuletzt hat sie diese Beförderung für das Schuljahr 2015/2016 ausgeschrieben.

Bei ihrer Schulentwicklungsplanung und den daraus resultierenden schulorganisatorischen Maßnahmen berücksichtigt die Verwaltung auch, ob und wie sich diese Maßnahmen auf die Schülerbeförderung auswirken.

→ **Feststellung**

Die Schülerbeförderung in Gütersloh ist in allen wesentlichen Teilen optimiert. Alle wesentlichen Steuerungs- und Einflussaspekte hat die Verwaltung berücksichtigt respektive optimiert, z. B. Fahrradpauschale, Aufgabenverteilung, Zusammenarbeit Verkehrsbetriebe und Stadtverwaltung, Streckenoptimierungen, Berücksichtigung bei Schulentwicklungsplanung, keine freiwilligen Beförderungen sowie Höchstbetrag.

Während der Prüfung wurde auf Kreisebene diskutiert, ob Schülertickets kreisweit eingeführt werden. Als Alternative zum Schülerticket wurden zwischenzeitlich Freizeittickets der Verkehrsbetriebe in die Diskussion eingebracht. Die Stadt Gütersloh befürchtet durch Schülertickets Nachteile für die Stadt. Aus Sicht der GPA NRW besteht für die Stadt Gütersloh vor allem ein finanzielles Risiko, falls Schülertickets im Kreis Gütersloh eingeführt werden sollten. Die Stadtverwaltung muss darauf achten, weder finanziell noch personell zusätzlich belastet zu werden. Insbesondere sollte nur die Zahl der tatsächlich in Anspruch genommenen Tickets abgerechnet werden. Es sollte keine Pauschale auf Basis der gesamten Schülerzahl im Kreisgebiet vereinbart werden. Auch sollte der Eigenanteil der Eltern direkt vom Verkehrsunternehmen bearbeitet werden und nicht von der Stadt.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2014

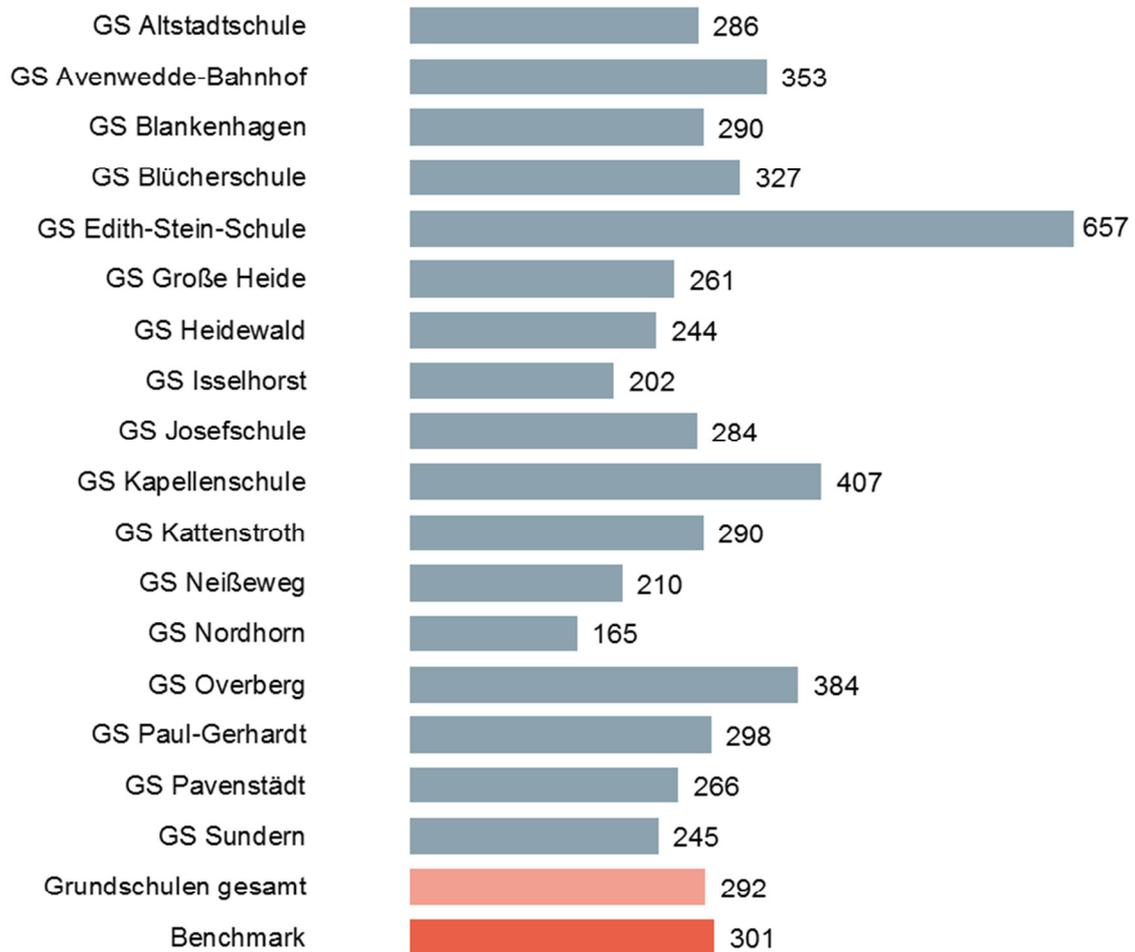


Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Gütersloh	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	66	53	123	91	77	90	107	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	684	379	856	523	427	502	572	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.188	43.447	47.800	45.528	45.100	45.100	46.343	16

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	131	86	210	128	102	126	143	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	342	228	554	386	320	369	452	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.844	44.844	47.800	46.609	45.100	47.412	47.800	16
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	65	55	122	84	74	80	92	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	725	392	863	577	492	585	630	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.459	45.078	47.800	46.666	45.100	47.195	47.800	16
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63	63	114	88	83	88	96	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	748	420	748	551	487	536	561	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.459	45.100	47.800	47.143	46.558	47.800	47.800	16
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	57	57	167	91	81	87	91	15
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	825	281	825	542	517	532	590	15
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.214	45.078	48.513	46.963	46.394	47.214	47.800	15
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	251	117	355	231	165	227	277	11
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	189	135	387	225	168	199	283	11
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.459	45.078	47.800	46.684	45.100	47.630	47.800	12

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	43	5	132	71	51	64	93	12
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	1.004	462	2.810	1.045	636	875	1.084	11
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	2,6	0,6	15,9	5,7	3,0	3,6	7,6	12
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	1,7	0,3	0,0	0,1	0,3	12
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	213	64	365	186	118	184	208	12
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	909	107	985	523	447	513	546	11
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	23,2	16,1	76,4	36,2	21,6	24,2	47,7	12
Einpendlerquote in Prozent	2,4	0,0	16,5	5,6	1,1	2,8	9,1	12
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	130	76	271	168	122	184	205	12
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	740	104	740	497	458	511	537	11
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	16,9	16,1	77,0	35,1	20,0	31,9	41,6	12
Einpendlerquote in Prozent	1,4	0,0	23,6	6,6	0,4	3,2	7,7	12
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	195	94	344	202	144	191	241	12
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	667	113	667	525	441	581	647	11

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	28,7	22,0	77,5	41,9	27,9	42,9	50,2	12
Einpendlerquote in Prozent	1,6	0,0	38,4	13,8	1,2	9,6	22,1	12
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	353	106	370	254	179	256	327	12
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	856	122	856	542	446	513	682	11
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	40,9	28,0	79,1	46,7	33,7	41,4	52,4	12
Einpendlerquote in Prozent	26,0	0,0	30,1	10,9	3,6	9,4	14,9	12
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	852	118	1.208	551	243	455	853	8
Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	2.041	171	2.254	1.015	577	644	1.472	8
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	41,0	19,7	54,8	42,6	38,0	41,0	53,5	7
Einpendlerquote in Prozent	3,4	0,0	27,4	8,8	0,0	6,2	15,7	9

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Gütersloh im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	5
Organisation und Steuerung	5
Strukturen	7
→ Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
→ Spiel- und Bolzplätze	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
→ Straßenbegleitgrün	17
Strukturen	17
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	18
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	20
→ Sportaußenanlagen	22
Organisation und Steuerung	22
Strukturen	23
Auslastung und Bedarfsberechnung	24

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind:

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale aufzuzeigen, um den Haushalt zu konsolidieren und das Grünflächenmanagement zu optimieren.

Dazu untersucht die GPA NRW zum einen wie die Kommune ihre kommunalen Grünflächen steuert und organisiert. Zum anderen beleuchten wir die örtlichen Strukturen. Zudem analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen. Die GPA NRW betrachtet sie in dieser Prüfung aber separat. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

Für die Grünflächen ist die Datenlage in den Städten noch immer nicht flächendeckend auf einem guten Niveau. Daher liegt zu Beginn der Prüfung in den großen kreisangehörigen Kommunen derzeit für einige Kennzahlen noch keine ausreichende Anzahl an Vergleichswerten vor. Insofern muss die GPA NRW aktuell teilweise auf interkommunale Vergleiche verzichten.

Gleichwohl können wir die Pflege und Unterhaltung in den Städten analysieren und bewerten. Die GPA NRW hat die Unterhaltung der Grünflächen bereits in den kreisfreien Städten und auch den mittleren kreisangehörigen Kommunen geprüft. Auf diese Erfahrungen wie auch die entsprechenden Vergleichswerte greifen wir zurück. Zudem hat die GPA NRW für die Unterhaltung und Pflege einen Benchmark definiert. Dieser dient auch ohne weitere interkommunale Vergleiche als Orientierung.

Auch in der letzten Prüfrunde hat die GPA NRW in Gütersloh die Grünflächen untersucht. Teilweise hat die GPA NRW zwischenzeitlich die Prüfungssystematik überarbeitet. Ein Vergleich mit den damals erhobenen Daten und ermittelten Kennzahlen im Hinblick auf die damit verbundenen Aussagen und Empfehlungen ist gleichwohl möglich. An den entsprechenden Stellen dieses Berichtes verweist die GPA NRW auf die Ergebnisse der letzten Prüfrunde, stellt Bezüge her und zeigt Entwicklungen auf.

→ Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Gütersloh ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es Informationen zur Einwohnerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9

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

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalisierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl gesamt				93	93
Erfüllungsgrad in Prozent				100	

→ **Feststellung**

Die GPA NRW hat in Gütersloh ein optimales Grünflächenmanagement vorgefunden. Die Steuerung und Datentransparenz sind vorbildlich.

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Wesentliche Grundlage des optimalen Grünflächenmanagements bildet dabei die Organisation. Im Fachbereich Grünflächen ist die Steuerung und Verantwortung für alle kommunalen Grünflächen fachlich gebündelt. „Grün aus einer Hand“ wird hier in der Praxis gelebt. Besonders hervorzuheben ist, dass die Steuerung aller Prozesse von der Planung bis zur Unterhaltung in einer Hand bzw. in einem Team liegt.
- Im Rahmen dieses Prozessmanagements ermittelt der Produktmanager auf der Objektebene (z. B. Stadtpark) nutzungs- und tätigkeitsbezogen die Personalaufwendungen für das Jahr (Sollwert) anhand der festgelegten Qualitätsziele. Die Aufwendungen für die Fremdvergaben werden auf der Objektebene ermittelt und den Produkten (z. B. öffentliche Grünanlagen) zugeordnet.
- Ergänzt wird dieses System um eine Kostenrechnung, die den gesamten Ressourcenverbrauch abbildet und damit auf Vollkostenbasis arbeitet. Struktur und Inhalt schaffen eine sehr gute Datentransparenz als wesentliche Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung.
- Das abgestufte Berichtswesen im Rahmen des Controllings bietet für alle Ebenen optimale Steuerungsgrundlagen. Der Prozessmanager arbeitet sehr detailliert auf Objektebene nach Nutzungsarten und Tätigkeiten. Demgegenüber bieten die Managementberichte auf hochaggrierter Ebene (Produkte nach Unterhaltungsbereichen) alle wesentlichen Informationen.
- Das zentrale, produktübergreifende Grünflächeninformationssystem (GRIS) ist ein wesentliches und entscheidendes Element im Rahmen des Grünflächenmanagements. In Gütersloh ist dies aus Sicht der GPA NRW inzwischen optimal ausgestaltet. Die Empfehlung der letzten Prüfung, das GRIS auf alle Grünflächen auszuweiten, hat die Stadt umgesetzt. Den erfassten Nutzungsarten sind neben den Mengen und Flächen auch die Tätigkeiten entsprechend der Qualitätsziele zugeordnet.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2014

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	858	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	750	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	64,4	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	44	20	472	86	42	56	78	13
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	3,8	1,2	17,9	6,4	2,9	4,0	7,2	13

Mit gut 96.000 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2014 lt. IT NRW) gehört Gütersloh im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen zu den größten Städten. Auch die Gemeindefläche ist mit 112 km² überdurchschnittlich groß. Im Ergebnis führt dies zu einer Bevölkerungsdichte, die leicht oberhalb des Medians (zweites Quartil) liegt. Die Erholungs- und Grünfläche ist in Gütersloh unterdurchschnittlich. Im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen zeigt sich für Gütersloh weder eine ausgeprägt städtische noch ländliche Struktur. In der Tendenz überwiegt aber eine eher städtische Prägung.

Dies bestätigt auch die unterdurchschnittliche kommunale Grünfläche, die die Stadt Gütersloh vorhält.

Die Verteilung der kommunalen Grünfläche nach den einzelnen Nutzungsformen zeigt, dass die Stadt nur sehr geringe Forstflächen unterhält. Dies sind nur knapp 170.000 m², was einem Anteil von vier Prozent an der kommunalen Grünfläche entspricht. In den meisten anderen Kommunen ist dieser Anteil wesentlich höher. Oftmals sind die Forstflächen die größten Flächen im kommunalen Grün. Dies führt für Gütersloh dazu, dass sich die Anteile für die übrigen Nutzungsformen entsprechend erhöhen. Den größten Anteil nimmt in Gütersloh mit 30,2 Prozent das Straßenbegleitgrün ein. 28,6 Prozent entfallen auf die Biotope und Ausgleichsflächen. Den

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

nächstgroßen Anteil (19,8 Prozent) nehmen in Gütersloh die Park- und Gartenanlagen ein. Auf die nachfolgend ebenfalls näher betrachteten Spiel- und Bolzplätze entfallen 5,2 Prozent.

Diese prozentuale Flächenverteilung zeigt die Schwerpunkte in den Grünflächen der Stadt. Sie lässt noch keine Aussage darüber zu, wie viel Fläche die Stadt Gütersloh ihren Einwohnern – auch im Vergleich zu anderen Kommunen - zur Verfügung stellt. Hierauf geht die GPA NRW bei den nachfolgend näher betrachteten Nutzungsformen ein.

→ Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Die Stadt Gütersloh pflegt und unterhält 115 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von gut 836.000 m² (Stand 31.12.2014).

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	8,7	3,3	16,6	9,3	7,1	8,9	11,0	15
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	7.274	1.671	26.114	8.644	4.075	7.469	9.695	14

Trotz des hohen Anteils der Park- und Gartenanlagen an der kommunalen Grünfläche insgesamt von knapp 20 Prozent stellt die Stadt Gütersloh ihren Einwohnern eine geringere Fläche zur Verfügung als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Bei der durchschnittlichen Größe der Anlagen ist zu berücksichtigen, dass in Gütersloh Flächen teilweise parzelliert und getrennt erfasst wurden, auch wenn es sich eigentlich um zusammenhängende Anlagen handelt. Somit kann sie unterschiedlichen Nutzungsarten und Pflegestandards Rechnung tragen.

Die durchschnittliche Größe wird zudem von den vorhandenen Kleinstflächen beeinflusst. Im Vergleich zur letzten Prüfrunde konnte die Stadt Gütersloh zwei Kleinstflächen aufgeben. Somit unterhält sie noch zwölf Flächen, was einem Anteil von 10,4 Prozent an der Gesamtzahl der Anlagen entspricht. Im Vergleich zu anderen Kommunen liegt Gütersloh auf einem guten, weil weit unterdurchschnittlichen Niveau. Diese Kleinstflächen summieren sich auf rund 3.500 m². Dies entspricht einem Anteil von gerade einmal 0,4 Prozent der Gesamtfläche. Gleichwohl liegen die Aufwendungen für diese Objekte deutlich über denen größerer Anlagen. Größere Anlagen lassen sich durch zusammenhängende Arbeitsabläufe, geringere Anfahrzeiten und den Einsatz von Großgeräten wirtschaftlicher pflegen und unterhalten.

Soweit möglich hat die Stadt Gütersloh bereits versucht diese Flächen zu reduzieren. Sie resultieren oftmals aus Restflächen stadtplanerischer Entwicklungen. Um zukünftig hier Fehlentwicklungen zu vermeiden ist der Fachbereich Grünflächen inzwischen in die Planung anderer Fachbereiche mit Auswirkungen auf die Freiraumentwicklung und Grünstrukturen eingebunden. Dieses Vorgehen hebt die GPA NRW positiv hervor.

Die Park- und Gartenanlagen in Gütersloh sind zu jeweils 41 Prozent mit Rasenflächen sowie Sträuchern und Gehölzflächen gestaltet. Interkommunal betrachtet ist der Anteil der Rasenflächen vergleichsweise gering. Der Durchschnitt liegt hier bei etwa 50 Prozent. Demgegenüber ist der Anteil der Flächen mit Sträuchern und Gehölzen interkommunal sehr hoch. In den Anlagen befinden sich im Vergleich zu anderen Kommunen vergleichsweise viele Bäume. Zudem ist der Anteil der Wegeflächen interkommunal leicht überdurchschnittlich. Die monetären Auswirkungen dieser Verteilung der Nutzungsarten untersucht die GPA NRW bei den einzelnen Kennzahlen zu diesen Pflegeleistungen im Rahmen der folgenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Park- und Gartenanlagen. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob der Aufwuchs und die Ausstattung über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurden. Die Stadt Gütersloh hat den Aufwuchs im Festwertverfahren bewertet. Die Ausstattung und Einrichtung hat sie im Wege der Einzelbewertung bilanziert, so dass entsprechende Abschreibungen in die Aufwendungen eingeflossen sind. Im Jahr 2014 beliefen sich die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen in Gütersloh auf gut 1.021.000 Euro.

Für die Wirtschaftlichkeitskennzahlen bei den Park- und Gartenanlagen liegen derzeit im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor. Insofern muss die GPA NRW aktuell auf interkommunale Vergleiche an dieser Stelle verzichten. Gleichwohl stellen wir die Kennzahlen der Stadt Gütersloh dar und analysieren diese. Bei der Kennzahl Aufwendungen je m² Park- und Gartenanlage dient insbesondere der Benchmark als wesentliche Orientierung. Daneben zieht die GPA NRW auch Vergleichswerte aus den Segmenten der mittleren kreisangehörigen Kommunen und den kreisfreien Städten heran.

Die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen belaufen sich in Gütersloh in 2014 auf 1,22 Euro je m². Damit liegt die Stadt auf dem Niveau des Benchmarks von 1,20 Euro je m².

Von den Aufwendungen entfallen rund 16 Prozent (165.000 Euro) auf die Abschreibungen. Dies entspricht 0,20 Euro je m². Abschreibungen bilden den Werteverzehr des Vermögens ab. Um diesem entgegenzuwirken sind die Abschreibungen wieder für entsprechende Reinvestitionen einzusetzen. Tatsächlich standen aber nur 70.000 Euro bzw. 0,08 Euro je m² für Reinvestitionen zur Verfügung. Somit fließen die Abschreibungen zwar in voller Höhe als Aufwendungen in die Kennzahl ein, stehen aber faktisch nur anteilmäßig im investiven Bereich zur Verfügung.

Da sich die Abschreibungen im Rahmen der Unterhaltung nicht direkt beeinflussen lassen, nimmt die GPA NRW nachfolgend die Pflegeaufwendungen sowie einzelne Pflegeleistungen in den Blick.

Aufwendungen für die Pflege und einzelne Pflegeleistungen der Stadt Gütersloh

Kennzahlen	2014
Pflegeaufwendungen Park- und Gartenanlagen gesamt je m ² in Euro	1,02
Aufwendungen Rasen je m ² Rasenfläche in Euro	0,58
Aufwendungen Bäume je Baum in Euro	9,99
Aufwendungen Sträucher/Gehölze je m ² Sträucher/Gehölzflächen in Euro	0,26
Aufwendungen Wege und Plätze je m ² Wege und Plätze in Euro	0,97

Bei den Pflegeaufwendungen liegt Gütersloh im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen aktuell auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Bei den mittleren kreisangehörigen Städten lag der Median im Vergleichsjahr 2013 bei 1,19 Euro je m², der Mittelwert bei 1,35 Euro je m². Bei den kreisfreien Städten lag der Median wie auch der Mittelwert für die Pflegeaufwendungen im Jahr 2011 bei 1.04 Euro je m². Diese Vergleichswerte unterstreichen die gute Positionierung der Stadt Gütersloh. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Vergleichswerte aus Vorjahren stammen und Preissteigerungen dabei unberücksichtigt bleiben.

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Gütersloh ihre Pflegeaufwendungen für die Park- und Gartenanlagen deutlich reduzieren können. In der letzten Prüfrunde hat die GPA NRW für das Jahr 2008 noch Pflegeaufwendungen von 1,23 Euro je m² ermittelt. Dies belegt, dass die Unterhaltung der Grünflächen stetig optimiert wird.

Die Aufwendungen für die Pflege der Rasenflächen liegen im Vergleich zu den bisher vorliegenden Werten der großen kreisangehörigen Kommunen auf einem durchschnittlichen Niveau. Bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen wie auch den kreisfreien Städten lagen diese Aufwendungen durchschnittlich niedriger. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die Vergleichswerte auf Vorjahre beziehen. Zudem erfassen nicht alle Kommunen hier die gesamten Aufwendungen, die mit der Rasenfläche zusammenhängen. Teilweise wird die Laubentfernung auf separaten Tätigkeiten gebucht und nicht dem Rasen zugeordnet. In den Daten der Stadt Gütersloh sind dagegen sämtliche Aufwendungen, die auf den Rasenflächen entstehen, enthalten.

Die Strukturen der Park- und Gartenanlagen haben gezeigt, dass in den Anlagen in Gütersloh vergleichsweise viele Bäume stehen. Diese unterhält die Stadt jedoch sehr wirtschaftlich. Die Aufwendungen je Baum sind im Vergleich zu anderen Kommunen gering. Begünstigt wird dies durch einen noch relativ jungen Baumbestand.

Die Stadt Gütersloh benötigt für die Unterhaltung ihrer Strauch- und Gehölzflächen in den Park- und Gartenanlagen weniger als die Hälfte der Aufwendungen für die Rasenflächen. Damit gehört die Stadt im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Städte mit den geringsten Aufwendungen für diese Nutzungsart. Bereits bei der Planung achtet die Stadt darauf, dass die Sträucher und Gehölze mit ausreichendem Abstand zu angrenzenden Wegen oder Plätzen gepflanzt werden. Damit können erforderliche Schnitte auf ein Minimum reduziert werden.

Die Aufwendungen für die Wege und Plätze liegen im Vergleich zu den bisher vorliegenden Werten der großen kreisangehörigen Kommunen auf einem durchschnittlichen Niveau. Zieht man zusätzlich die Ergebnisse aus den kreisfreien Städten des Jahres 2011 heran, so liegt der Wert aus Gütersloh über dem Durchschnitt. Bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen

musste die GPA NRW eine große Spannweite bei den Aufwendungen feststellen, so dass eine Einordnung hier kaum möglich ist.

Bei den Wegen ist grundsätzlich zwischen wassergebundenen und befestigten Wegen zu unterscheiden. Während die wassergebundenen Wege in der Herstellung zwar günstiger als die befestigten Wege sind, kehrt sich das in der Unterhaltung um. Dies zeigt sich auch in Gütersloh. Aus den Gesprächen wurde deutlich, dass die wassergebundenen Wege in der Unterhaltung deutlich höhere Aufwendungen verursachen als die befestigten Wege. Sollen die Aufwendungen für die Unterhaltung der Wege also langfristig gesenkt werden ohne dabei den gesetzten Qualitätsstandard zu reduzieren, sind die wassergebundenen Wegedecken gegen andere Befestigungsarten wie Pflaster oder Asphalt auszutauschen. Dazu sind zunächst entsprechende Investitionen notwendig, die sich dann über geringere Unterhaltungsaufwendungen amortisieren. Für die Wege, bei denen eine solche Investition grundsätzlich sinnvoll erscheint, sollte die Stadt im Vorfeld eine Wirtschaftlichkeits- und Amortisationsberechnung aufstellen.

→ **Empfehlung**

Die Unterhaltungsaufwendungen der Wege bieten bei den wassergebundenen einen Optimierungsansatz. Dazu sind die wassergebundenen Decken mit investiven Mitteln zunächst gegen andere Befestigungsarten (Pflaster oder Asphalt) auszutauschen. Diese befestigten Wege verursachen in der Folge geringere laufende Unterhaltungsaufwendungen. Die Stadt sollte die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme für die in Frage kommenden Wege berechnen.

Für die Park- und Gartenanlagen sieht die GPA NRW in Gütersloh derzeit keine weitergehenden Handlungsmöglichkeiten. Gegenüber der letzten Prüfung konnte die Stadt die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Anlagen deutlich reduzieren. Das Prozessmanagement gewährleistet eine optimale Steuerung und damit auch, dass Optimierungsmöglichkeiten erkannt und umgesetzt werden können.

→ Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Gütersloh hat im Jahr 2014 114 Spielanlagen, davon 97 Spielplätze und 17 Bolzplätze, mit einer Gesamtfläche von 221.200 m² unterhalten. Auf den Spielplätzen waren 812 Spielgeräte installiert.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2014

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	13,2	6,0	18,9	13,4	11,7	13,2	15,6	17
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	6,8	3,4	13,4	8,1	6,0	7,9	10,0	17
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	4,5	2,3	11,3	4,8	3,7	4,6	5,5	17
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.940	1.069	3.055	1.718	1.515	1.668	1.857	17

Die Stadt Gütersloh hat es sich zum Ziel gemacht, als familien- und kinderfreundliche Stadt aufzutreten. Dazu will sie abwechslungsreiche Freiräume, mit vielfältigen Spiel-, Erlebnis- und Aufenthaltsbereichen für unterschiedliche Nutzerinteressen schaffen. Gütersloh stellt dabei den unter 18jährigen eine im interkommunalen Vergleich durchschnittliche Fläche und unterdurchschnittliche Anzahl an Spiel- und Bolzplätzen zur Verfügung.

Seit der letzten Prüfung konnte die Stadt die Anzahl ihrer Spiel- und Bolzplätze deutlich von noch 129 im Jahr 2008 reduzieren. Aufgegeben hat sie neben einem Bolzplatz kleinere Spielplätze.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Kommunen prognostiziert IT NRW für die Stadt Gütersloh bis zum Jahr 2040 einen Bevölkerungszuwachs von 3,3 Prozent. Der demografische Wandel wird sich nach der Prognose dennoch über eine Veränderung in den Altersklassen bemerkbar machen. Die Zahl der Einwohner unter 18 Jahre soll danach um 5,4 Prozent sinken.

Diesen demografischen Aspekt hat sie Stadt Gütersloh in ihrer Spielraumplanung bereits berücksichtigt. Die Spielraumplanung ist Teil des Masterplans Grün und Freiflächen. Der GPA NRW liegt die Version des Jahres 2011 vor. Seit dem Jahr 2016 wird die Spielraumplanung aktualisiert und wird voraussichtlich 2017/2018 fertiggestellt.

Die Spielraumplanung stellt das Spielangebot in den 16 gebildeten Naherholungsräumen differenziert und detailliert dar. Neben der qualitativen und quantitativen Analyse und Bewertung der Spiel- und Bolzplätze werden Maßnahmen konkret dargestellt.

Basierend auf der Spielraumplanung sollten auf Vorschlag der Verwaltung ab dem Jahr 2011 16 kleine Spielplätze aufgelöst werden. Im Ergebnis konnten auch politisch veranlasst nur zehn Spielplätze aufgegeben werden. Dadurch hat die Stadt rund 42.000 Euro jährlich eingespart. Aufgrund massiver Beschwerden konnten die weiteren sechs vorgeschlagenen Spielplätze nicht aufgegeben werden. Dabei handelt es sich um einen Spielplatz mit gut 600 m² und fünf Spielplätze unter 400 m². Die laufenden Aufwendungen für diese sechs Spielplätze liegen bei ca. 10.000 Euro jährlich.

Bereits in der letzten Prüfung hat die GPA NRW das Bestreben der Verwaltung, kleinere Spielplätze ggf. zugunsten größerer Anlagen aufzugeben, unterstützt. Auch wenn die Stadt hier bereits aktiv war und ist sieht die GPA NRW an dieser Stelle noch weitere Möglichkeiten der Optimierung für die Stadt Gütersloh.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte die Flächen ihrer Spielplätze weiter optimieren. Insbesondere bei kleinen Spielplätzen und Spielplätzen, die räumlich nah beieinander liegen, sollte die Stadt die Schließung prüfen. Erweisen sich Schließungen als sinnvoll, gilt es, diese Entscheidung auch konsequent umzusetzen.

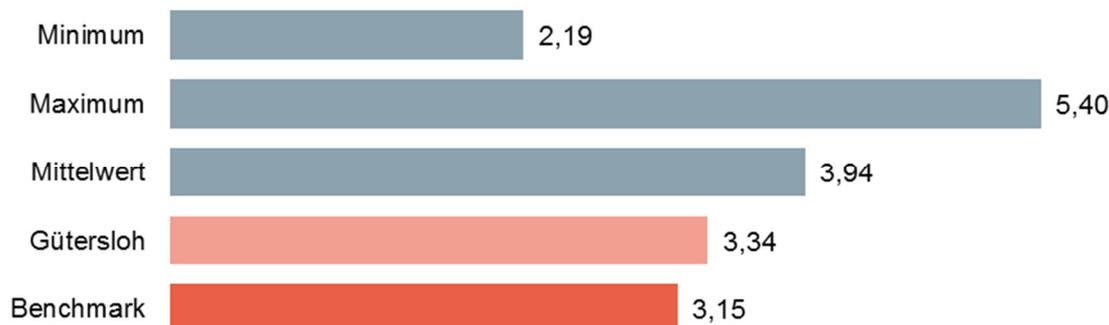
Im Stadtgebiet befinden sich – historisch gewachsen - noch immer einige kleine Spielplätze, die zudem teilweise noch in unmittelbarer Nähe liegen. Gerade wenn sich die Einzugsbereiche überschneiden, sollte zumindest einer der Spielplätze aufgegeben werden. Ggf. kann es auch sinnvoll und wirtschaftlich sein, beide Spielplätze zugunsten einer größeren Anlage aufzugeben.

Die Stadt Gütersloh stellt in ihrer Spielraumplanung selbst die Vorteile größerer Anlagen heraus. Langfristiges Ziel ist es danach, kombinierte Anlagen aus Grünanlage und Spielplatz zu schaffen. Mit solchen multifunktionalen Anlagen können Angebote für alle Altersgruppen bereitgestellt werden. Ein Aspekt, der mit Blick auf die demografische Entwicklung an Bedeutung gewinnen wird.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Spiel- und Bolzplätze. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob der Aufwuchs und die Spielgeräte sowie die Ausstattung über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurden. Die Stadt Gütersloh hat den Aufwuchs im Festwertverfahren bewertet. Die Spielgeräte und die Ausstattung hat sie im Wege der Einzelbewertung bilanziert, so dass entsprechende Abschreibungen in die Kennzahl eingeflossen sind. Im Jahr 2014 beliefen sich die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze in Gütersloh auf 738.000 Euro.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze 2014



Gütersloh	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,34	3,36	3,93	4,43	15

Im Vergleich zum Benchmark errechnet sich ein Potenzial von 0,19 Euro je m² bzw. rund 42.000 Euro. Rund 10.000 Euro hätte die Stadt Gütersloh davon bereits realisieren können, wenn die 16 vorgeschlagenen Spielplätze auch tatsächlich vollständig aufgegeben worden wären. Die sechs noch weiterhin bestehenden Spielplätze verursachen laufende Aufwendungen von ca. 10.000 Euro jährlich.

Von den Aufwendungen entfallen 25 Prozent (ca. 185.000 Euro) auf die Abschreibungen. Dies entspricht 0,83 Euro je m². Abschreibungen bilden den Werteverzehr des Vermögens ab. Um diesem entgegenzuwirken sind die Abschreibungen wieder für entsprechende Reinvestitionen einzusetzen. Tatsächlich standen aber nur 65.000 Euro bzw. 0,29 Euro je m² für Reinvestitionen zur Verfügung. Die Abschreibungen stellen damit zwar Aufwendungen dar, fließen aber nicht entsprechend ihrem Zweck in das Vermögen über Reinvestitionen in voller Höhe zurück.

Da sich die Abschreibungen im Rahmen der Unterhaltung nicht direkt beeinflussen lassen, nimmt die GPA NRW nachfolgend die Pflegeaufwendungen sowie einzelne Pflegeleistungen in den Blick.

Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze in Euro je m² 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,50	1,75	3,87	2,89	2,24	3,14	3,50	14

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Gütersloh ihre Pflegeaufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze deutlich reduzieren können. In der letzten Prüfung hat die GPA NRW für das Jahr 2008 noch Pflegeaufwendungen von 3,04 Euro je m² ermittelt. Dies belegt die positiven Auswirkungen der bislang schon durchgeführten Flächenoptimierungen. Allein die Schließung der zehn kleinen Spielplätze führte zu Einsparungen von ca. 42.000 Euro jährlich.

Für die einzelnen Pflegeleistungen liegen auch bei den Spiel- und Bolzplätzen aktuell noch nicht genügend Werte aus den großen kreisangehörigen Kommunen für interkommunale Ver-

gleiche vor. Daher zieht die GPA NRW die Ergebnisse aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen und den kreisfreien Städten mit heran.

Die Aufwendungen für die Grünflächenpflege liegen mit 0,99 Euro je m² im Vergleich zu den bisher vorliegenden Vergleichswerten der großen kreisangehörigen Kommunen auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Bei den Ergebnissen der mittleren kreisangehörigen Kommunen aus dem Jahr 2013 positioniert sich Gütersloh im Durchschnitt. Die Stadt Gütersloh hat durch die Umwandlung von Flächen in pflegearme Nutzungsarten bereits Optimierungen genutzt.

Bei den Aufwendungen für die Spielgeräte zeichnet sich in Bezug auf die Spielplatzfläche bei den noch wenigen Vergleichswerten der großen kreisangehörigen Kommunen für die Stadt Gütersloh eine leicht unterdurchschnittliche Positionierung ab. Bezogen auf die Spielgeräte liegen die Aufwendungen auf einem leicht überdurchschnittlichen Niveau. Die Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen lagen in 2013 im Durchschnitt etwas niedriger.

Die Aufwendungen für die Spielgeräte teilen sich in Gütersloh zu nahezu identischen Teilen auf die Kontrolle einerseits und die Reparatur und Wartung andererseits auf. Insbesondere bei den Spielplätzen gilt es, Optimierungen so umzusetzen, dass der Sicherheitsstandard nicht berührt und die Verkehrssicherheit nicht gefährdet werden. Die Stadt führt die Kontrollen mit eigenem Personal entsprechend der DIN EN 1176 und 1177 durch. Bei den Kontrollen werden kleinere Schäden direkt beseitigt. Insofern lassen sich auch hier keine Handlungsmöglichkeiten erkennen.

Die Stadt bemüht sich bereits seit Jahren um Patenschaften für ihre Spielplätze. Das Engagement der Bürger nimmt jedoch stetig ab, so dass die Patenschaften inzwischen gegen null tendieren.

Weitere Einsparungen bei den Spiel- und Bolzplätzen lassen sich - wie bereits oben dargestellt - noch über eine weitere Optimierung der Flächen realisieren. Das bedeutet einerseits insbesondere kleine Spielplätze aufzugeben. Andererseits werden größere, kombinierte Anlagen für verschiedene Altersgruppen geschaffen. Diese Ziele hat die Stadt bereits in ihrem Masterplan Grün und Freiraum (Grünspangen- und Stadtteilparkkonzept und Spielraumplanung) dokumentiert. Werden neue Parkanlagen, wie z. B. ein Stadtteilpark, angelegt, so werden hierbei Spiel- und Freizeitangebote für alle Altersgruppen ausgewiesen. Entsprechend können im direkten Einzugsgebiet dann Spielplätze aufgegeben werden.

→ Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Stadt Gütersloh unterhält im Straßenbegleitgrün eine Fläche von knapp 1.277.000 m² mit fast 29.000 Straßenbäumen.

Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner in m²

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,3	1,1	17,6	5,5	3,0	4,1	5,7	14

Die Fläche des Straßenbegleitgrüns ist nicht nur bezogen auf den Einwohner im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Auch absolut betrachtet unterhält Gütersloh mehr Fläche im Straßenbegleitgrün als alle anderen Vergleichskommunen. Auch im Vergleich zu den kreisfreien Städten hat Gütersloh mehr Fläche als 50 Prozent der Städte.

Diese Aussage wird durch den hohen Anteil des Begleitgrüns an der Verkehrsfläche insgesamt unterstrichen. In Gütersloh entfällt fast ein Drittel der Verkehrsfläche auf das Straßenbegleitgrün.

Insbesondere im Straßenbegleitgrün können vorhandene Flächen nachträglich kaum reduziert werden. Die Begleitgrünflächen lassen sich – denkt man insbesondere an die Flächen entlang der Verkehrsstraßen - in der Regel nicht veräußern. Ebenso schwierig ist es mit den Pflanzbeeten in den Anliegerstraßen. Dabei handelt es sich zudem meist noch um Kleinstflächen, die in der Unterhaltung hohe Aufwendungen verursachen. Die Anwohner sind zumeist nicht gewillt diese Flächen zu übernehmen. Eine Umwandlung der Grünflächen in befestigte Flächen schließt sich oftmals ebenfalls aus. Zum einen sind damit zunächst Investitionen für die Umgestaltung erforderlich. Zum anderen verursacht die Unterhaltung befestigter Flächen in der Regel höhere Aufwendungen als eine pflegearm gestaltete Grünfläche. Soweit sich Möglichkeiten ergeben, Flächen zu reduzieren ist die Wirtschaftlichkeit jeweils im Einzelfall zu überprüfen.

Diese Ausführungen belegen auch und gerade für das Straßenbegleitgrün: Die für die Unterhaltung erforderlichen Aufwendungen werden schon in der Planung bestimmt.

Daher ist es nur konsequent, dass sich die Stadt Gütersloh dazu entschieden hat, den Fachbereich Grünflächen bereits bei den Planungen des Fachbereichs Tiefbau einzubeziehen. So kann der Fachbereich Grünflächen, dem die Verantwortung für die Steuerung aller kommunalen Grünflächen obliegt, direkt die zukünftige Unterhaltung im Straßenbegleitgrün beeinflussen.

Das Straßenbegleitgrün ist zu mehr als 70 Prozent mit Rasenflächen gestaltet. Im Vergleich zu anderen Städten ist dieser Anteil überdurchschnittlich hoch. Die Stadt hat in den letzten Jahren weiterhin viele kostenintensivere Flächen in diese pflegearme Nutzungsart umgewandelt.

Nur rund 21 Prozent der Flächen entfallen auf Sträucher und Gehölze. Dieser Anteil ist interkommunal gering.

Die Anzahl der Bäume ist absolut betrachtet bei den großen kreisangehörigen Kommunen aktuell maximal. Aufgrund der großen Flächen des Begleitgrüns ist die Anzahl der Bäume je 1.000 m² Begleitgrün mit 22,6 jedoch unterdurchschnittlich.

Die große Fläche des Straßenbegleitgrüns erfordert in Gütersloh in Summe entsprechend hohe Aufwendungen für die Unterhaltung. Daher ist eine wirtschaftliche Unterhaltung umso entscheidender. Bei der Gestaltung der Flächen – insbesondere der Umwandlung in pflegearme Rasenflächen – hat die Stadt ihre Möglichkeiten bereits intensiv genutzt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für Straßenbegleitgrün. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob der Aufwuchs und ggf. die Ausstattung über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurden. Die Stadt Gütersloh hat den Aufwuchs des Straßenbegleitgrüns als Anlagenteil der Verkehrsfläche im Festwertverfahren bewertet. Somit fließen keine Abschreibungen in die Kennzahl ein. Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün belaufen sich im Jahr 2014 auf knapp 1.263.000 Euro.

Für die Wirtschaftlichkeitskennzahlen des Straßenbegleitgrüns liegen wie auch bei den Park- und Gartenanlagen derzeit im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor. Insofern muss die GPA NRW aktuell auf interkommunale Vergleiche an dieser Stelle verzichten. Gleichwohl stellen wir die Kennzahlen der Stadt Gütersloh dar und analysieren diese. Bei der Kennzahl Aufwendungen je m² Straßenbegleitgrün dient insbesondere der Benchmark als wesentliche Orientierung. Daneben zieht die GPA NRW auch Vergleichswerte aus den Segmenten der mittleren kreisangehörigen Kommunen und den kreisfreien Städten heran.

Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün in Gütersloh bilden mit 0,99 Euro je m² derzeit den Minimalwert bei den großen kreisangehörigen Kommunen. Damit unterschreitet Gütersloh den Benchmark von 1,50 Euro je m² deutlich. Auch in den Vergleichen der mittleren kreisangehörigen Kommunen und den kreisfreien Städten liegen die Aufwendungen der Stadt Gütersloh auf einem unterdurchschnittlichen Niveau, nahe am Minimum. Die Gütersloher Kennzahl ist wesentlich von der großen Fläche beeinflusst.

Da in Gütersloh für das Straßenbegleitgrün keine Abschreibungen gebucht werden, sind die Aufwendungen und die Pflegeaufwendungen identisch. Auch an der interkommunalen Positionierung ändert sich bei den Pflegeaufwendungen im Vergleich zu den Aufwendungen nichts.

Aufwendungen für einzelne Pflegeleistungen der Stadt Gütersloh

Kennzahlen	2014
Aufwendungen Rasen Straßenbegleitgrün je m ² Rasenfläche in Euro	0,38
Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro	16,18
Aufwendungen Sträucher/Gehölze je m ² Sträucher-/Gehölzflächen in Euro	1,28

Bei den einzelnen Pflegeleistungen bestätigen sich die guten Kennzahlenergebnisse. Die Aufwendungen für die Pflege der Rasenflächen liegen im Straßenbegleitgrün mit 0,38 Euro je m² deutlich unter denen in den Park- und Gartenanlagen. Im Begleitgrün legt die Stadt Gütersloh einen geringeren Pflegestandard mit weniger Mähgängen zugrunde. Interkommunal ordnet sich die Stadt damit ebenfalls auf einem unterdurchschnittlichen Niveau ein. Die Aufwendungen für die Sträucher und Gehölze liegen mit 1,28 Euro je m² im Straßenbegleitgrün deutlich höher als in den Park- und Gartenanlagen. Im Begleitgrün ist die Pflege grundsätzlich aufwendiger. Nicht nur weil die Flächen kleiner sind, auch weil ggf. noch Absperrungen auf der Straße erforderlich sind. Interkommunal kann sich die Stadt Gütersloh ebenfalls auf einem unterdurchschnittlichen Niveau positionieren. Wie auch bei den Park- und Gartenanlagen achtet die Stadt bereits bei der Pflanzung auf ausreichende Abstände zu angrenzenden Flächen. Zudem erfolgen Schnitte nur dann, wenn sie tatsächlich erforderlich sind. Die GPA NRW hat bereits bei den Strukturen herausgestellt, dass die Stadt Gütersloh in den vergangenen Jahren viele Gehölzflächen in Rasenflächen umgewandelt. Dadurch konnten die Pflegeaufwendungen im Vergleich zur letzten Prüfung reduziert werden. An den Stellen, an denen sich die Möglichkeit bietet, sollte die Umwandlung in Rasenflächen weiterhin vorangetrieben werden.

Die Aufwendungen für die Bäume im Straßenbegleitgrün sind interkommunal gering. Derzeit bildet Gütersloh bei den wenigen Vergleichswerten der großen kreisangehörigen Kommunen das Minimum. Begünstigt wird dieser Wert auch durch den relativ geringen Altbaumbestand bei den Straßenbäumen in Gütersloh.

Seit 2003 arbeitet die Stadt Gütersloh auch im Begleitgrün mit Patenschaften. Aktuell gibt es noch 391 Patenschaften für rund 11.600 m². Allerdings nimmt die Bereitschaft, Patenschaften zu übernehmen, stetig ab.

Für das Straßenbegleitgrün sieht die GPA NRW in Gütersloh derzeit keine weitergehenden Handlungsmöglichkeiten. Gegenüber der letzten Prüfung konnte die Stadt die Aufwendungen nochmals reduzieren.

→ Gesamtbetrachtung Grünflächen

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Das Grünflächenmanagement ist in Gütersloh optimal ausgestaltet. Die Steuerung und Datentransparenz sind vorbildlich.
- Die Stadt Gütersloh unterhält einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Fläche an Park- und Gartenanlagen.
- Die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen liegen mit 1,22 Euro je m² auf dem Niveau des Benchmarks von 1,20 Euro je m².
- Auch bei den einzelnen Pflegeleistungen kann sich Gütersloh interkommunal immer mindestens auf durchschnittlichem Niveau oder besser positionieren. Insbesondere die Strauch- und Gehölzflächen und die Bäume unterhält die Stadt mit sehr geringen Aufwendungen.
- Die Handlungsmöglichkeiten hat die Stadt Gütersloh bereits in weiten Teilen umgesetzt. Einen Ansatzpunkt können ggf. noch die Aufwendungen für die Wegeunterhaltung bieten. Hier lassen sich langfristig jedoch nur dann Unterhaltungsaufwendungen reduzieren, wenn zuvor in die Umgestaltung von wassergebundenen Decken in andere Befestigungsarten (Asphalt oder Pflaster) investiert wird.
- Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze liegen mit 3,34 Euro je m² über dem Benchmark von 3,15 Euro je m². Daraus errechnet sich ein Potenzial von 0,19 Euro je m² bzw. ca. 42.000 Euro.
- Rund 10.000 Euro hätte die Stadt jährlich zusätzlich einsparen können, wenn von den ursprünglich 16 zur Schließung vorgeschlagenen Spielplätzen nicht sechs aufgrund massiver Beschwerden aus der Bevölkerung weiterhin betrieben werden müssten.
- Seit der letzten Prüfung hat die Stadt Gütersloh einige, insbesondere kleine Spielplätze aufgeben können. Im interkommunalen Vergleich stellt sie den Einwohnern unter 18 Jahren eine unterdurchschnittliche Anzahl und durchschnittliche Fläche an Spiel- und Bolzplätzen zur Verfügung. Dennoch sieht die GPA NRW Möglichkeiten die Flächen zu optimieren.
- Insbesondere bei den Spielplätzen können weitere Potenziale nur auf strategischer Ebene durch kommunalpolitische Entscheidungen realisiert werden. Es gilt, die Ziele aus dem Masterplan Grün und Freiraum inklusive der Spielraumplanung konsequent umzusetzen. Im Mittelpunkt steht dabei die Optimierung der Flächen. Ziel sind große, kombinierte Anlagen aus Grünanlagen und Spielplätzen, die Angebote für alle Nutzergruppen bieten.
- Das Straßenbegleitgrün nimmt in Gütersloh mit ca. 30 Prozent den größten Anteil an der gesamten kommunalen Grünfläche ein. Damit muss die Stadt eine sehr große Fläche unterhalten.

- Um zukünftig Art und Umfang der Grünflächen im Begleitgrün direkt bei der Planung schon beeinflussen und steuern zu können, ist der Fachbereich Grünflächen in die Planungen des Fachbereichs Tiefbau eingebunden.
- Die Stadt Gütersloh schafft es, die Unterhaltung des Begleitgrüns wirtschaftlich zu gestalten. Die Aufwendungen liegen mit 0,99 Euro je m² deutlich unter dem Benchmark von 1,50 Euro je m².
- Die Stadt Gütersloh hat ihre Optimierungsmöglichkeiten im Begleitgrün schon vielfältig genutzt. Sofern es möglich ist, kann die Umwandlung von Strauch- und Gehölzflächen in Rasenflächen – wie bislang schon stark betrieben - auch weiterhin noch fortgeführt werden.
- In allen drei betrachteten Nutzungsformen konnte die Stadt Gütersloh ihre Pflegeaufwendungen gegenüber der letzten Prüfung teilweise deutlich reduzieren.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Gütersloh mit dem Index 4.

→ Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier zunächst kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportaußenanlagen gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung. Sportanlagen im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die GPA NRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

Die Kennzahl zur Sportnutzfläche sowie die Bedarfsberechnung beziehen sich auf die Spielfelder bzw. den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder, und deren Nutzung betrachtet die GPA NRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Organisation und Steuerung

- Die Aufgaben im Bereich der Sportplätze nimmt der Fachbereich Kultur und Sport wahr.
- Die Stadt Gütersloh hat in den Jahren 2000 bis 2002 eine Sportstätten-Entwicklungsplanung erstellt. In diesem Zuge hat sie den Bestand der städtischen Sportplätze erstmalig vollständig analysiert. Die Auslastung der Sportplätze, die immissionsrechtliche Situation, die sportfunktionellen Eigenschaften wie auch die Ausstattung der Anlagen wurden dabei bewertet. Ebenso wurden auch Perspektiven für die zukünftige Entwicklung dargestellt. Die Planung wurde mit konkreten Maßnahmen hinterlegt. Die Stadt schreibt diese Planung regelmäßig fort.
- Wesentliches Ergebnis der Sportstätten-Entwicklungsplanung war, dass der Bestand an Sportaußenanlagen in Gütersloh ausreicht, um den Bedarf zu decken. Diese Aussage gilt auch heute unverändert.
- Die Stadt verfügt über eine differenzierte Aufstellung über die Auslastung und Belegung ihrer Anlagen und der einzelnen Sportplätze. Für jede Anlage sind die nutzenden Vereine und deren Mannschaften, unterteilt nach Senioren- und Jugendmannschaften, bekannt. Zudem wird für jeden Sportplatz in der Anlage die genaue Belegung der einzelnen Mannschaften nachgehalten. Dabei wird zwischen Trainingszeiten in Einfach- und Doppelbelegungen sowie dem Spielbetrieb am Wochenende unterschieden.
- Nach Aussage der Verwaltung entsprechen die belegten Zeiten der Vereine auch den tatsächlichen Nutzungszeiten.
- Die Stadt Gütersloh übernimmt auf allen Sportplätzen die qualifizierte Unterhaltungspflege. Damit will sie den guten Zustand der Plätze erhalten. Die einfache Pflege sowie die Pflege der Randbereiche und Nebenanlagen hat sie auf die Vereine übertragen. Dazu hat die Stadt mit jedem Verein eine schriftliche Vereinbarung geschlossen. Darin sind die einzelnen durch den Verein zu erledigenden Tätigkeiten im Detail aufgeführt.

- Darüber hinaus werden die Vereine mit 55 Prozent an den Energiekosten beteiligt.

Strukturen

Die Stadt Gütersloh besitzt für den Fußballsport 14 Sportaußenanlagen mit insgesamt 23 Sportplätzen. Dabei handelt es sich um zwölf Sportrasenplätze – davon elf wettkampfgeeignete - und elf Kunstrasenplätze – davon zehn wettkampfgeeignete. Die Gesamtfläche der Sportaußenanlagen summiert sich auf rund 312.000 m², die Sportnutzfläche auf gut 170.000 m².

Neben diesen kommunalen Anlagen befindet sich eine weitere Sportaußenanlage mit einem wettkampfgeeigneten Sportrasenplatz und einer zusätzlichen kleinen Rasenfläche für Trainingszwecke im Eigentum eines Vereins. Diese Anlage hat eine Gesamtfläche von rund 15.000 m² und eine Sportnutzfläche von ca. 10.000 m².

Strukturkennzahlen kommunale Sportaußenanlagen 2014

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	3,24	2,31	9,59	4,57	3,12	4,20	5,50	18
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	1,77	1,02	4,10	1,92	1,31	1,79	2,10	18

In der Tendenz zeigen beide Kennzahlen die gleiche, interkommunal unterdurchschnittliche Positionierung. Dabei liegt die Fläche der Sportaußenanlagen leicht oberhalb des ersten Quartil und die Sportnutzfläche nur geringfügig unter dem zweiten Quartil. Begründet ist dies durch das in den Kommunen sehr unterschiedliche Verhältnis der Sportnutzfläche zur Gesamtfläche der Sportaußenanlagen. Mit einem Anteil der Sportnutzfläche von ca. 55 Prozent gehört die Stadt Gütersloh zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Anteilen.

Ein erster Hinweis zur Ausstattung der Fußballvereine mit Sportplätzen lässt sich daraus ableiten wie viel Fläche jeder Mannschaft zur Verfügung steht. Im Jahr 2014 nutzten 24 Vereine mit 157 Mannschaften die von der Stadt Gütersloh zur Verfügung gestellten Sportplätze.

Sportnutzfläche je Mannschaft in m² 2014

Gütersloh	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.085	668	1.915	1.084	885	1.031	1.192	18

Hierbei bestätigt sich, dass sich die Stadt Gütersloh mit der zur Verfügung gestellten Sportnutzfläche im interkommunalen Mittelfeld bewegt.

Auslastung und Bedarfsberechnung

Um eine Aussage darüber zu treffen, in wie weit der Bestand den Bedarf deckt oder ob ggf. eine Über- oder Unterdeckung vorliegt, ist die Auslastung der Sportplätze ein erster wichtiger Indikator.

Hierzu stellt die GPA NRW die belegten Nutzungszeiten den grundsätzlich verfügbaren Nutzungszeiten gegenüber. Für die Sportrasenplätze legt sie durchschnittlich 14 Stunden pro Woche bzw. 728 Stunden pro Jahr zugrunde. Für die Kunstrasenplätze liegen die verfügbaren Nutzungszeiten bei 30 Stunden pro Woche bzw. 1.560 Stunden pro Jahr. Berücksichtigt werden bei dieser Berechnung ausschließlich die Trainingszeiten unter der Woche von Montag bis Freitag.

Auslastung kommunale Sportanlagen Gütersloh 2014

Sportanlage	Anzahl Sportrasenplätze	Anzahl Kunstrasenplätze	Auslastung in Prozent
West	1	1	67,3
Ost	1		90,7
Süd		2	70,5
LAZ Nord	1		90,7
Spexard - alt	2	1	72,9
Spexard - neu		1	70,5
Isselhorst	1	1	48,1
Ostfeld		1	56,4
Kamphof		1	63,5
Blankenhagen	1	1	48,1
Friedrichsdorf	1	1	57,7
Avenwedde	2	1	43,8
Pichtshof	1		57,7
Heidewald Nebenfläche	1		60,4
Summe	12	11	61,5

Bei den Auslastungsgraden der einzelnen Sportaußenanlagen in Gütersloh zeigen sich teilweise deutliche Unterschiede. So bewegt sich die Auslastung in einer Spanne zwischen 44 und 91 Prozent.

Bei der Bewertung der Auslastung der Gütersloher Sportaußenanlagen sind jedoch folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Die Sportplätze stehen den Vereinen in der Regel aufgrund des Ganztagsangebotes in den Schulen erst ab 17 Uhr zur Verfügung. Dies wirkt sich bei der möglichen Nutzung der Kunstrasenplätze entsprechend aus. Somit sind in Gütersloh nur fünf Stunden tägliches Training möglich.
- Bei einigen Anlagen endet der Betrieb aufgrund der Lage nahe an Wohngebieten und entsprechenden Problemen mit Anliegern bereits um 21.00 oder 21.30 Uhr.

- Nicht alle Anlagen verfügen über Flutlicht. Somit ist die Nutzung in den Wintermonaten eingeschränkt.
- Doppelbelegung werden in Gütersloh sehr intensiv genutzt. Mehrfachbelegungen sind jedoch in der Auslastung nicht berücksichtigt.

Niedrige Auslastungsgrade weisen die Sportanlagen Isselhorst, Blankenhagen und Avenwedde auf. Auf der Anlage in Isselhorst kann der Trainingsbetrieb aufgrund von Problemen mit Anliegern nur bis 21.00 Uhr erfolgen. Das bedeutet, dass der Kunstrasenplatz anstatt der in den verfügbaren Nutzungszeiten berücksichtigten sechs Stunden nur vier Stunden täglich genutzt werden kann. Der Sportrasenplatz wird hauptsächlich für den Spielbetrieb am Wochenende genutzt. Die Sportanlage Blankenhagen besitzt einen Kunstrasenplatz und eine zusätzlich angelegte Nebenfläche. Diese Nebenfläche läuft in Gütersloh als Sportfläche einfacher Art, die auch der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Hier sind durch Mannschaften keine Nutzungszeiten belegt. Der Kunstrasenplatz hingegen weist einen guten Auslastungsgrad von 71 Prozent auf. Die Sportanlage in Avenwedde beinhaltet einen Sportrasen- und einen Kunstrasenplatz. Der Kunstrasenplatz weist auch hier eine gute Auslastung von 71 Prozent auf. Der Sportrasenplatz wird jedoch nur eine Stunde für das tägliche Training genutzt. Auch hier konzentriert sich die Nutzung auf den Spielbetrieb am Wochenende.

Neben der Auslastung nimmt die GPA NRW mit der Bedarfsberechnung einen weiteren Aspekt auf, der Hinweise dazu gibt, ob Bestand und Bedarf übereinstimmen. Die Bedarfsberechnung erfolgt dabei anhand der Mannschaften. So wird die Frage beantwortet, wie viele Nutzungsstunden die Kommune vorhalten muss, um den nutzenden Mannschaften den Trainingsbetrieb zu ermöglichen. Den Bedarf an verfügbaren Nutzungsstunden von Montag bis Freitag stellt die GPA NRW dem Bestand, als Summe der verfügbaren Nutzungszeiten auf allen Sportplätzen, gegenüber. Annahme ist dabei, dass jede Mannschaft zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainiert.

Danach benötigen die 171 Mannschaften 513 Nutzungsstunden pro Woche. Zur Verfügung stehen ihnen 526 Nutzungsstunden. Dabei sind auch die vereinseigene Sportaußenanlage sowie die auf den Plätzen trainierenden Mannschaften berücksichtigt. Damit liegt der Bestand 13 Stunden pro Woche über dem Bedarf. Diese 13 Nutzungsstunden in der Woche verteilen sich in Gütersloh auf die insgesamt 15 Sportaußenanlagen mit ihren 25 Sportplätzen. Das bedeutet, dass es auf den Plätzen jeweils einzelne, geringfügige Kapazitäten gibt.

Insgesamt bestätigt sich aus Sicht der GPA NRW das eingangs dargestellte Ergebnis der Sportstätten-Entwicklungsplanung. Der Bestand der Sportaußenanlagen in Gütersloh entspricht dem Bedarf und kann diesen decken.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de