

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Siegen  
im Jahr 2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Siegen	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Stadt Siegen	6
Strukturelle Situation	6
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Benchmarking	12
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	14

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Siegen

### Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Stadt Siegen ist seit Jahren geprägt von negativen Jahresergebnissen. Auch das neue Rechnungssystem, das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF), hat an dieser Situation nichts geändert. Die Stadt befindet sich seit dem Jahr 2009 (Nachtragshaushalt) in der Haushaltssicherung und ist verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Der Haushaltsausgleich soll danach im Jahr 2022 erreicht werden.

Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2009 bis 2014 weisen Defizite von insgesamt 188 Mio. Euro aus. Das vorhandene Eigenkapital wurde seit der Eröffnungsbilanz fast halbiert und beträgt Ende 2014 nur noch rund 244 Mio. Euro. Sofern sich an der durchschnittlichen Höhe der jährlichen Defizite nichts ändert, reicht das Eigenkapital noch sieben Jahre. Danach wäre die Stadt überschuldet.

Neben dem Abbau des Eigenkapitals steigen die Verbindlichkeiten der Stadt stark an. Vor allem die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung sind von 2010 bis 2014 um rund 70 Mio. Euro auf rund 220 Mio. Euro angestiegen. Durch die in den Folgejahren eingeplanten jährlichen Defizite werden die Liquiditätskredite weiter ansteigen.

Diese Rahmenbedingungen zeigen deutlich auf, wie hoch der Handlungsdruck bei der Stadt Siegen ist. Die im Haushaltssicherungskonzept genannten Maßnahmen müssen konsequent umgesetzt werden, damit der Haushaltsausgleich im Jahr 2022 erreicht werden kann. Dazu müssen ergänzende Konsolidierungsmöglichkeiten benannt und auch umgesetzt werden, sofern sich die Haushaltssituation gegenüber der Haushaltsplanung verschlechtert. Dies gilt auch, wenn beschlossene Konsolidierungsmaßnahmen nicht in vollständiger Höhe umgesetzt werden können.

Allgemeine Haushaltsrisiken, wie z. B. ein konjunktureller Einbruch (geringere Gewerbesteuererträge oder auch Schlüsselzuweisungen), können sich negativ auf die geplanten Jahresergebnisse auswirken. Auch individuelle Risiken (z. B. höhere Personalaufwendungen oder Sach- und Dienstleistungsaufwendungen, höhere Zinsaufwendungen) können dazu führen, dass sich die Haushaltssituation weiter verschlechtert. Für diese Fälle müssen zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet werden.

Um die Haushaltslage mittel- bis langfristig zu konsolidieren, müssen zusätzliche finanzielle Ressourcen gehoben und Aufwendungen reduziert werden. Die Stadt muss ihr Ausgabeverhalten so gestalten, dass der Haushaltsausgleich erreicht werden kann. Die Stadt muss freiwillige Leistungen und Standards auf den Prüfstand stellen. Hierzu müssen sämtliche Aufgaben hinterfragt und Prioritäten gesetzt werden. Auch das Sondervermögen soll zur Haushaltskonsolidierung beitragen, z. B. durch eine entsprechende Eigenkapitalverzinsung. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale z.B. bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und - nur als letztes Mittel - die Steuern anzuheben. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO NW sind zu beachten.

Konsolidierungsmöglichkeiten ergeben sich z. B. aus erhöhten Beiträgen nach dem KAG, einem geringeren Anteil öffentliches Grün im Bestattungswesen, Gebäudekosten reduzieren bzw. kostendeckende Entgelte für die Nutzung erheben oder eine Gewinnausschüttung mit der ESt vereinbaren.

In den Teilberichten hat die gpaNRW weitere, mögliche Konsolidierungshilfen aufgezeigt. So zeigt sich im Teilbericht Sicherheit und Ordnung, dass in den Aufgabengebieten Einwohnermeldewesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten Stellenpotenziale vorhanden sind. Das Stellenvolumen sollte der Entwicklung der Fallzahlen angepasst und außerdem die vorhandenen Standards überprüft werden.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder wird der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren abgebildet. Dieser ist im Vergleichsjahr 2014 interkommunal hoch. Grund hierfür sind eine interkommunale überdurchschnittliche Versorgungsquote der U-3 Betreuung, die niedrige Elternbeitragsquote, die hohen freiwilligen Zuschüsse und der erhöhte Anteil der Plätze mit 45-Stunden-Betreuung.

Um den Fehlbetrag zu senken, sollte insbesondere die Elternbeitragssatzung überarbeitet werden. So könnten z. B. die Beiträge aufgrund des höheren Aufwandes für die U-3 Betreuung getrennt nach U-3 und Ü-3 erhoben oder die Einkommensfreigrenze gesenkt werden. Auch die Elternbeitragssätze sollten erhöht und statt Geschwisterkinder von der Beitragspflicht zu befreien lediglich ermäßigte Beiträge erhoben werden.

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Siegen auf die sinkenden Schülerzahlen reagiert und die Schullandschaft entsprechend verändert. Grundschulen sowie Haupt- und Realschulen wurde geschlossen, weitere sollten den Betrieb aufgeben (entsprechend der tatsächlichen Schülerzahlen).

Bei den Schulturnhallen zeigt sich, dass bei der Stadt Siegen für das Schuljahr 2014/2015 ein Überangebot von fast sieben Turnhalleneinheiten besteht (ausschließlich schulische Nutzung). Jedes zusätzliche Gebäude trägt mit den anfallenden Kosten zu dem jährlichen Fehlbetrag bei. Für die außerschulische Nutzung sollten in Siegen daher Hallenbenutzungsgebühren eingeführt werden.

Die Stadt Siegen hat bei der Schülerbeförderung die höchsten Aufwendungen je Schüler. Dieser hohe Wert wird überwiegend durch eine hohe Einpendlerquote bei den Gesamtschulen verursacht. Die Stadt sollte weiter bestrebt sein, die Nachbarkommunen in eine Regionale Schulentwicklung einzubinden.

In dem Teilbericht „Grünflächen“ wurden die Park- und Gartenanlagen, die Spiel- und Bolzplätze, das Straßenbegleitgrün sowie die Sportaußenanlagen betrachtet. Die Organisation und Steuerung erreicht nur einen Erfüllungsgrad von 33 Prozent. Vor allem die fehlende Kostenrechnung sollte eingeführt werden, da eine wirtschaftliche Steuerung der Grünflächenunterhaltung ansonsten nicht möglich ist.

Die Wirtschaftlichkeitskennzahlen konnten nicht dargestellt werden. So konnten z. B. die Aufwendungen einzelnen Flächen bzw. Kostenarten (Rasen mähen, Wechselbepflanzung) nicht zugeordnet oder die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nicht ermittelt werden. Um wirtschaftliches Handeln zu ermöglichen, müssen die Kosten für einzelne erbrachte Leistungen

bekannt sein. Erst dann ist eine Steuerung möglich. Hier sieht die gpaNRW bei der Stadt Siegen erheblichen Handlungsbedarf.

Bei den Sportaußenanlagen belasten sowohl die Unterhaltungskosten als auch Ersatzinvestitionen den städtischen Haushalt. Die Stadt sollte daher alle Vereine und Nutzer an den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten beteiligen. Auch sollten Anlagen an die Vereine übertragen und, sofern diese nicht genutzt werden, aufgegeben werden.

### Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die gpaNRW 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.

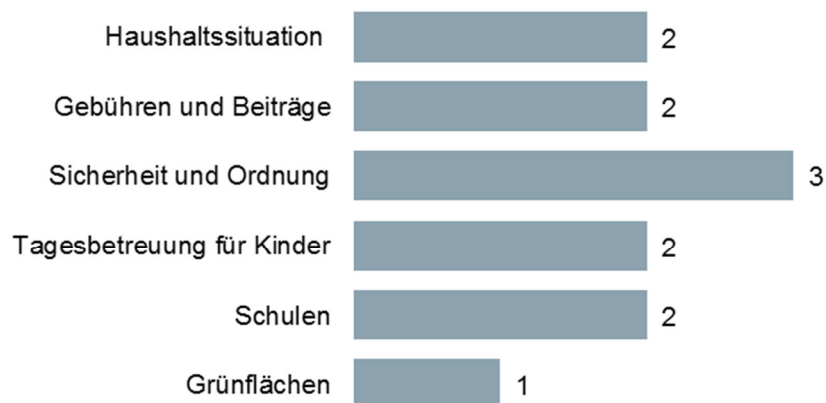
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### KIWI-Merkmale

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

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

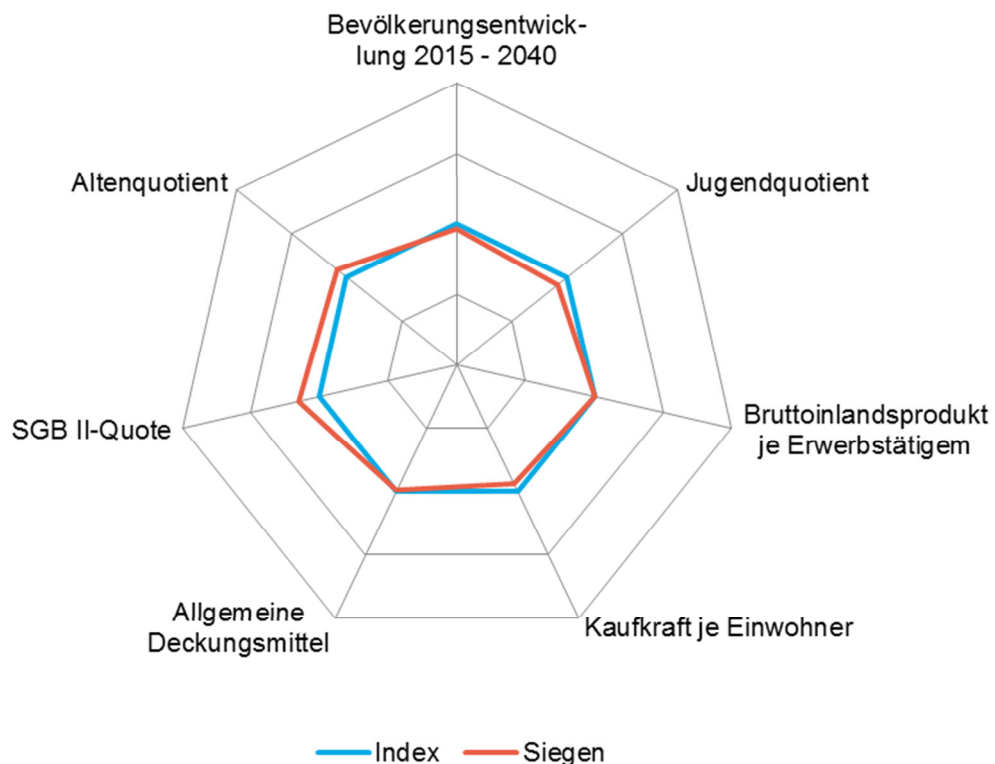
#### KIWI



## → Ausgangslage der Stadt Siegen

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Siegen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der Stadt Siegen.



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

Die Darstellung zeigt, dass z. B. der Anteil der älteren Bevölkerung (ab 65 Jahre) im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen (Altenquotient) noch nicht so hoch ist, wie bei der Mehrzahl der anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Allerdings ist die Anzahl der unter 20-Jährigen an der gleichen Personengruppe (Jugendquotient) ebenfalls niedriger, was für die weitere Bevölkerungsentwicklung der Stadt Siegen eher negativ zu bewerten ist. Hier kann es mit eine Rolle spielen, dass Siegen als Universitätsstadt viele Studenten beherbergt, die den Anteil der Bevölkerung ab 20 Jahren erhöhen.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Die SGB II-Quote zeigt in diesem Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen eine eher entlastende Wirkung. Während der landesweite Vergleich eine ähnliche Tendenz aufzeigt, ist der Wert innerhalb des Kreises Siegen-Wittgenstein eher belastend. Die gute Arbeitsmarktsituation und das Umland können hier für den interkommunalen Vergleich den positiven Wert beeinflussen.

## Demografische Entwicklung und individuelle Strukturmerkmale

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die gpaNRW 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 verschiedenen Gesprächen mit den verantwortlichen Mitarbeitern der Stadt Siegen erläutert.

Die Stadt Siegen hat bereits im Jahr 2008 das Thema „Demografischer Wandel“ für sich erkannt und die „Arbeitsgruppe Demografie“ gegründet. Sie bestand aus Führungskräften unterschiedlicher Bereiche der Stadt Siegen „um Gegensätze zu vereinen und ein Gesamtmodell zu entwickeln, das Siegen zukunftsfähig macht.“.

Mit sechs Handlungsfeldern sollte das Thema bearbeitet werden: Arbeit und Wirtschaft; Bildung, Soziales und Integration; Demografischer Wandel in der Verwaltung / Personalentwicklung; Kreativität, Wissenschaft und Lebensqualität; Image der Stadt Siegen.

In einem „11-Punkte-Plan“ wurden erste Maßnahmen festgelegt, die in Kleingruppen bearbeitet wurden. Im Jahr 2013 wurden sämtliche Aktivitäten der Stadt Siegen mit Bezug zum Thema Demografischer Wandel in einer Broschüre zusammengefasst. Beispielhaft sind einige Titel genannt:

- Bürgerbefragung zum Mobilitätsverhalten und zur Techniknutzung älterer Menschen
- Kommunales Netzwerk „Potenziale älterer Menschen“
- Info-Service für Erstsemester
- Siegen – zu neuen Ufern
- Industrie- und Gewerbegebiet Leimbachtal / Martinshardt
- Sicherung einer angemessenen Breitbandversorgung in Wohn- und Gewerbebereichen als wichtige Infrastrukturvoraussetzungen
- Personalentwicklung im Kontext des demografischen Wandels
- Werbekampagne „Starten und Gewinnen – Ausbildung bei der Stadt Siegen“
- Babysittervermittlung und –qualifizierung
- Leitfaden Barrierefreies Bauen im Straßenbereich der Stadt Siegen
- Energetische Gebäudesanierung

Obwohl die Arbeitsgruppe im Jahr 2017 aufgelöst wurde, werden die einzelnen Projekte entsprechend der angelegten Laufzeit fortgeführt.

Die Auswirkungen des demografischen Wandels hat die Stadt Siegen zum Anlass genommen, „sich im Rahmen eines Wohnungsmarktkonzeptes ein Bild über die Stärken, die Schwächen und die Entwicklungspotenziale des örtlichen Wohnungsmarktes zu verschaffen.“ Hierzu wurde im Dezember 2014 von einem externen Unternehmen das „Wohnungsmarktkonzept für die Stadt Siegen“ vorgestellt.

Hierbei konnte festgestellt werden, dass für die Stadt Siegen ein erhöhter Bedarf im kostengünstigen Wohnungsmarktsegment besteht. Begründet wird dies mit der Altersgruppe zwischen 18 und 25 Jahren. Hierbei handelt es sich überwiegend um Studenten der Universität Siegen. Außerdem benötigen auch Singlehaushalte mit geringem Einkommen günstige Wohnungen.

Dieses Wohnungsmarktkonzept ging noch davon aus, dass die Stadt Siegen weiterhin von einem Bevölkerungsrückgang betroffen ist. Aktuell hat sich allerdings gezeigt, dass die Einwohnerzahl steigt. Grund hierfür können sowohl die Zunahme von Migranten als auch die steigende Zahl der Geburten sein. Wie sich diese Tendenzen für die Zukunft weiter auswirken, kann nicht beurteilt werden.

Auch für Gewerbetreibende wurden neue Baugebiete erschlossen. Hierbei handelt es sich um das Industriegebiet Oberes Leimbachtal / Martinshardt. Die Vermarktung läuft nach Angaben der Stadt recht gut. Für die Zukunft ist ein neues Baugebiet Martinshardt II geplant. Für die Ansiedlung neuer Gewerbetreibender ist eine gute Breitbandversorgung wichtig. Im Stadtgebiet wurde ein entsprechender Ausbau vorgenommen. Allerdings ist dieses Thema auch für das Umfeld von Siegen wichtig, da viele Arbeitnehmer dort wohnen.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die gpaNRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Interkommunale Zusammenarbeit ist aus unserer Sicht zum einen relevant, um die Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern. Zum anderen spielt sie eine wichtige Rolle, um die künftige Aufgabenerfüllung zu sichern.

Die Stadt Siegen beteiligt sind an dem kreisweiten Arbeitskreis Asyl, ist der Kommunalen Datenzentrale Westfalen-Süd angeschlossen und kooperiert mit der Kreisverwaltung Siegen-Wittgenstein im Bereich der Schwarzarbeit.



## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

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

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

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die gpaNRW die 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 KIWI<sup>2</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

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

<sup>2</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

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

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

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

## → Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW.

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 gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

## Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW 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 gpaNRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeden 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 gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW 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 der Stadt Siegen wurde in der Zeit von November 2016 bis Mai 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich wurde in der Stadt Siegen das Jahr 2014 zugrunde gelegt. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Petra Knabe
Personalwirtschaft und Demografie	Stefan Görgen
Sicherheit und Ordnung	Stefan Görgen
Tagesbetreuung für Kinder	Stefan Görgen
Schulen	Bernd Hesselbach
Grünflächen	Bernd Hesselbach

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 30. März 2017 hat die gpaNRW den Bürgermeister und den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

Herne, den 12. Dezember 2017

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleitung

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Siegen  
im Jahr 2017*



# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	8
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	15
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	19
Risikoszenario	19
→ Haushaltskonsolidierung	21
Kommunaler Steuerungstrend	24
Kommunale Abgaben	26
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	31
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	35
Vermögenslage	35
Schulden- und Finanzlage	40
Ertragslage	46
→ Gebäudeportfolio	54

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der gpaNRW 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.

Die Prüfung der gpaNRW stützt sich methodisch auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie zur vertiefenden Analyse auf weitere Kennzahlen. Die gpaNRW 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.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

In der Finanzprüfung analysiert die gpaNRW Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie Haushaltspläne. Ergänzend bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzt sie mit ihren Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse\*

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2016	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2017	bekannt gemacht			HPI

\*Die Stadt Siegen hat zum 01. Januar 2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2007.

Der Gesamtabschluss 2010 wurde zwischenzeitlich örtlich geprüft, ist aber noch nicht festgestellt. Er wird in der Entwurfsfassung berücksichtigt. Die Analyse der mittelfristigen Ergebnisplanung bis einschließlich 2020 und der Haushalts-sicherung bis 2022 basiert auf dem Haushaltsplan 2017.

→ **Feststellung**

Die Stadt hat den Jahresabschluss 2015, wie in den Vorjahren, nicht fristgemäß gemäß § 96 Gemeindeordnung (GO) festgestellt.

Die Gesamtabschlüsse der Jahre 2010 bis 2015 sind auch nicht fristgerecht gemäß § 116 Abs. 5 GO aufgestellt worden. Hierdurch fehlen der Stadt Siegen wesentliche Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung.

## → 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 gpaNRW 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 gpaNRW die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt dar. Dazu analysiert sie die rechtliche Haushaltssituation, die Jahresergebnisse und die Entwicklung der Rücklagen.

### Rechtliche Haushaltssituation

#### Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ausgeglichener Haushalt								
fiktiv ausgeglichener Haushalt								
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage	X	X	X	X	X	X	X	X
HSK genehmigt			X	X	X	X	X	X
HSK nicht genehmigt	X	X						

### Jahresergebnisse und Rücklagen

Die Haushaltssituation der Stadt Siegen war bereits zu Zeiten der kameralen Haushaltsführung von der Haushaltssicherung geprägt. Mit durchgängigen Fehlbeträgen bis zum Jahr 2014 setzte sich diese Entwicklung auch nach der NKF-Einführung im Jahr 2009 fort.

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis	-43.241	-30.496	-24.873	-25.931	-25.826	-37.633
Höhe der allgemeinen Rücklage*	390.148	368.823	344.234	320.006	282.308	243.803
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)**	0	0	0	0	-11.872	-924
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	0	4,6	6,7	7,0	8,1	13,3
Höhe der Ausgleichsrücklage*	12.698	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	9,7	7,6	6,7	7,5	8,1	13,3

\* Der Verwendungsbeschluss wird vorweg genommen und die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

\*\* Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

In den NKF-Haushaltsjahren 2009 bis 2014 erzielte die Stadt Siegen durchgängig negative Jahresergebnisse in beträchtlicher Höhe. In diesen Jahren entstanden Jahresfehlbeträge von insgesamt 188 Mio. Euro. Faktisch konnte der städtische Haushalt nur in 2009 durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen werden (§ 75 Abs. 2 Satz 3 GO NRW). Mit dem Jahresabschluss 2010 wurde die Ausgleichsrücklage bereits vollständig aufgezehrt und die allgemeine Rücklage anteilig in Anspruch genommen. Danach wurde die Allgemeine Rücklage jedes Jahr erheblich reduziert. Die allgemeine Rücklage wurde bis 2014 auf 244 Mio. Euro vermindert.

Seit dem Nachtragshaushalt 2009 ist die Stadt Siegen verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) gemäß § 76 Gemeindeordnung (GO) aufzustellen. Das HSK wurde erst in der Fassung des Jahres 2012 durch die Aufsichtsbehörde genehmigt. Ein Ausgleich ist im aktuellen Haushaltssicherungskonzept für das Jahr 2022 vorgesehen. Die Defizite waren seit 2009 in den meisten Jahren erheblich höher als in der Haushaltsplanung vorgesehen. Auch die Haushaltsjahre 2015 und 2016 werden voraussichtlich mit Defiziten abschließen, die höher sind als in der Planung vorgesehen.

### Abweichungen Planergebnis vom Jahresergebnis in Mio. Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Planergebnis	-23,3*	-45,9	-33,9	-22,5	-15,6*	-29,1	-25,0	-20,8
Jahresergebnis	-43,2	-30,5	-24,9	-25,9	-25,8	-37,6	-30,5**	-17,2**
Ergebnisverbesserung	./.	15,4	9,0	./.	./.	./.	./.	3,6**
Ergebnisverschlechterung	-19,9	./.	./.	-3,4	-10,2	-8,5	-5,5**	./.

\*Nachtrag 2009: -40,5 Mio. Euro, Nachtrag 2013 : -25,9 Mio. Euro

\*\*Hierbei handelt es sich um die vorläufigen Jahresergebnisse der Jahre 2015 und 2016. Da die Jahresabschlüsse noch nicht vollständig erstellt sind, können sich diese Zahlen noch verändern.

In Siegen sind seit 2013 die Gewerbesteuererträge erheblich zurückgegangen. Die Gewerbesteuererträge waren in den letzten Jahren schwer planbar. Auf der anderen Seite sind die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sowie die Schlüsselzuweisungen gestiegen. Insgesamt sind die ordentlichen Erträge in den Jahren 2009 bis 2014 leicht gestiegen, bei einer erheblich höheren Steigerung der ordentlichen Aufwendungen. Das führte zu den hohen Defiziten in den Jahren 2009 bis 2014.

### Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (Plan)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-24.982	-20.830	-18.888	-12.485	-8.807	-1.751	-491	529
Höhe der allgemeinen Rücklage	218.820	197.991	179.103	166.618	157.812	156.061	155.569	156.099
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	10,2	9,5	9,5	7,0	5,3	1,1	0,3	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	10,2	9,5	9,5	7,0	5,3	1,1	0,3	pos. Ergebnis

Auch bis 2021 werden ausschließlich Defizite erwartet und die Allgemeine Rücklage wird erheblich verringert. Die Gewerbesteuer wird weiter auf niedrigem Niveau geplant, die Erträge sollen insgesamt steigen (Zuwendungen). Jedoch gibt es auch erhebliche Steigerungen im Aufwandsbereich u.a. bei den Personalaufwendungen und den Transferaufwendungen.

Durch die negativen Jahresergebnisse 2009 bis 2014 haben sich die Rücklagen um insgesamt 202 Mio. Euro verringert. Von 2015 bis 2021 ist ein weiterer Eigenkapitalverzehr von 88,2 Mio. Euro geplant. Da die Stadt für das Jahr 2015 mit einem um 5,5 Mio. Euro schlechteren Jah-

resergebnis als geplant rechnet, wird sich der Eigenkapitalverzehr dadurch noch weiter erhöhen. In 2016 wird das Jahresergebnis voraussichtlich rund 3,6 Mio. Euro besser als geplant ausfallen. Die allgemeine Rücklage verändert sich durch die Jahresergebnisse sowie durch Korrekturen der Eröffnungsbilanz und erfolgsneutrale Veränderungen der allgemeinen Rücklage.

→ **Feststellung**

Seit der Eröffnungsbilanz 2009 bis Ende 2021 wird das Eigenkapital der Stadt Siegen nach Planung um rund 300 Mio. Euro bzw. 67 Prozent reduziert. Der erhebliche Eigenkapitalverzehr im Ist- und Planungszeitraum zeigt den hohen Handlungsdruck der Stadt auf.

Bereits die Haushaltspläne mit überwiegend hohen Plandefiziten zeigen den erheblichen Konsolidierungsdruck, der auf der Stadt Siegen lastet. Die Jahresdefizite von 2009 bis 2016 lagen zwischen 25 und 43 Mio. Euro und waren meist höher als geplant. Die hohen Defizite sowie Fehlbetragsquoten zwischen 7,5 und 13,3 Prozent (2009 bis 2014) bestätigen den Handlungsdruck. Die Stadt Siegen erreicht beim nachfolgenden Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner 2014 den schlechtesten Wert im interkommunalen Vergleich der 32 großen kreisangehörigen Kommunen.

**Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2014**

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-375	-375	82	-112	-195	-112	-17	32

→ **Feststellung**

Der erhebliche und kontinuierliche Eigenkapitalverzehr seit 2009 und die hohen jährlichen Defizite stellen eine erhebliche Haushaltsbelastung dar. Sollte die Stadt ab 2017 weiter Defizite in Höhe der Vorjahre von 25 Mio. Euro jährlich erzielen, wäre sie in sieben Jahren überschuldet. Die Haushaltskonsolidierung und das Erreichen des Haushaltsausgleichs im Jahr 2022 muss deshalb oberste Priorität für das Handeln der Stadt Siegen haben.

**Strukturelle Haushaltssituation**

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die gpaNRW stellt zum einen die aktuelle strukturelle Haushaltssituation auf Basis von Ist-Ergebnissen dar. Zum anderen hinterfragt sie, wie die Kommune wesentliche haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen im Planungszeitraum plant.

**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 gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2014 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die gpaNRW durch die Durchschnittswerte der Jahre 2010 bis 2014. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte.

Zu den Sondereffekten zählen in 2014 die Auflösung von Pensions- und Beihilferückstellungen für Mitarbeiter der Leitstelle, die an den Kreis abgegeben wurden, und eine aufgrund der Rechtsprechung einmalig erforderliche Zuführung zu den Beihilfe- und Pensionsrückstellungen.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Stadt Siegen	
Jahresergebnis	-37.633
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe)	-66.433
Bereinigungen Sondereffekte	+1.119
bereinigtes Jahresergebnis	-102.947
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	+68.105
<b>strukturelles Ergebnis</b>	<b>-34.842</b>

Das strukturelle Ergebnis 2014 von -34,8 Mio. Euro fällt besser aus als das Ist-Jahresergebnis 2014. Dies liegt zum einen an den berücksichtigten individuellen Sondereffekten und zum anderen daran, dass die bereinigten Erträge in 2014 niedriger und die bereinigten Aufwendungen in 2014 höher waren als im Durchschnittswert der Vorjahre. Vor allem die Gewerbesteuer ist im Jahr 2014 deutlich niedriger ausgefallen. Die Schlüsselzuweisungen und Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern waren in 2014 wiederum besser als im Durchschnitt der Vorjahre. Die Kreisumlage war auf der Aufwandsseite ebenfalls in 2014 höher als in den Vorjahren.

#### → Feststellung

Sofern sich die Rahmenbedingungen in Zukunft nicht verändern, besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf von rund 34,8 Mio. Euro.

### Haushaltsplanung

Um die strukturelle Haushaltssituation der Stadt bewerten sowie ihren künftigen Konsolidierungsbedarf einschätzen zu können, bezieht die gpaNRW die Haushaltsplanung der Stadt ein. Sie hinterfragt, ob die Planungsgrundlagen der Stadt plausibel und nachvollziehbar sind. Ausgangspunkt für die gpaNRW ist dabei das strukturelle Ergebnis.

Die gpaNRW will aufzeigen,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Siegen ihrer Planung zu Grunde legt,



- mit welchen zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen und
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2014 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei den Zukunftserwartungen zurückzuführen. Zu den zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken zählen fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

Die Stadt Siegen erwartet für 2020 ein Jahresergebnis von -1,75 Mio. Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2014 von -34,8 Mio. Euro ist danach größtenteils geschlossen worden. Gegenüber der strukturellen Konsolidierungslücke von rund 34,8 Mio. Euro ergibt sich eine Verbesserung um etwa 33,1 Mio. Euro im Jahr 2020. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich diese Verbesserung im Wesentlichen zusammensetzt.

**Vergleich strukturelles Ergebnis 2014 und Planergebnis 2020 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro**

	2014	2020	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Grundsteuer B*	17.109	19.700	2.591	2,4
Gewerbesteuer**	56.461	53.700	-2.761	-0,8
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern**	40.539	63.250	22.711	7,7
Ausgleichsleistungen**	3.832	4.730	898	3,6
Schlüsselzuweisungen**	27.971	56.500	28.529	12,4
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen*	66.687	69.416	2.730	0,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	40.694	41.398	704	0,3
Transferaufwendungen ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen*	49.759	67.471	17.712	5,2
Allgemeine Kreisumlage**	52.772	64.000	11.228	3,3
Steuerbeteiligungen**	8.860	3.875	-4.985	-12,9
Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite*	2.584	3.200	616	3,6

\* Rechnungsergebnis des Jahres 2014.

\*\* Durchschnittswerte der Jahre 2010 bis 2014.

## Grundsteuer B

Die Erträge aus der Grundsteuer B tragen mit rund 2,6 Mio. Euro zur Konsolidierung bei. Die Stadt Siegen nutzt hier eine Hebesatzerhöhung zur Konsolidierung. In 2016 wurde der Hebesatz der Grundsteuer B um 50 auf 525 Hebesatzpunkte angehoben. Hierdurch würde auf Basis des Ertrags von 2014 ein zusätzlicher Ertrag von rund 1,8 Mio. Euro jährlich erzielt. Aufgrund dessen ist in 2016 ein deutlicher Anstieg dieser Ertragsposition erkennbar. In 2016 wurde ein Haushaltsansatz von 19 Mio. Euro gewählt. Tatsächlich erzielt wurden 19.124.840 Euro. Darauf aufbauend sind für die mittelfristige Planung die Steigerungsraten aus dem Orientierungsdaten-erlass zugrunde gelegt worden. Dadurch sollen die fehlenden 0,8 Mio. Euro erreicht werden. Weitere Hebesatzerhöhungen sind nicht eingeplant. Die Planung der Stadt ist nachvollziehbar.

## Gewerbsteuer

Die Gewerbesteuer ist in vielen Kommunen eine extrem schwankungsanfällige Steuerart. Auch die Gewerbesteuererträge der Stadt Siegen unterlagen in den letzten Jahren starken Schwankungen. Die Gewerbesteuererträge lagen in 2010 noch bei rund 64 Mio. Euro und sind dann bis 2012 leicht zurückgegangen. Im Jahr 2013 gab es einen starken Rückgang auf 48,6 Mio. Euro, in 2014 lagen diese nur noch bei 46,6 Mio. Euro. Dies liegt deutlich unter dem Durchschnittswert von 56 Mio. Euro, der für das strukturelle Ergebnis berücksichtigt wurde. Auch in den Jahren 2015 und 2016 konnte die Stadt ihre Planansätze nicht erreichen. Der Planansatz von 2016 lag bei 55,5 Mio. Euro, wovon tatsächlich nur 50 Mio. Euro realisiert wurden. Im Jahr 2015 hat die Stadt Siegen den lange Jahre konstanten Hebesatz der Gewerbesteuer von 450 auf 470 Prozentpunkte und in 2016 auf 485 Prozentpunkte angehoben. Dennoch konnten die geplanten Erträge nicht erreicht werden.

Aufgrund dieser Entwicklungen plant die Stadt die Gewerbesteuererträge für die Zukunft vorsichtig. Sie geht für das Jahr 2017 von 49 Mio. Euro aus, was unter den Ist-Erträgen der Jahre 2015 und 2016 liegt und rechnet darauf die Steigerungsdaten an. Die Stadt geht im Vergleich zum strukturellen Ergebnis 2014 von einem um 2,8 Mio. Euro niedrigeren Ertrag in 2020 aus. Die örtlichen Gegebenheiten werden bei der Planung berücksichtigt. Die Erschließung größerer Gewerbeflächen ist nicht geplant.

Die Planung der Stadt ist grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings waren die Gewerbesteuererträge in der Vergangenheit konjunkturbedingt sehr schwankungsanfällig. Vor diesem Hintergrund besteht aus Sicht der gpaNRW weiterhin eine konjunkturabhängige Planungsunsicherheit und ein allgemeines Risiko für diese Ertragsposition.

## Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern tragen grundlegend zur Konsolidierung bis 2020 bei. Im Vergleich zu dem strukturellen Ergebnis 2014 sind Mehrerträge in Höhe von 22,7 Mio. Euro geplant. Sie können von der Stadt Siegen nur geringfügig gesteuert werden und hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Der Gemeindeanteil könnte steigen, wenn die Stadt neue Gewerbe- und Wohngebiete ausweisen und realisieren könnte. Aber diese Möglichkeit ist bei der Stadt Siegen aufgrund der örtlichen Gegebenheiten und ausgenutzter Flächen kaum gegeben.

Die Steigerungen von 22,7 Mio. Euro bis 2020 basieren auf den Orientierungsdaten. Diese enthalten ab 2018 die Entlastungsleistungen des Bundes. Eine Entlastung für die Kommunen von 2,4 Mrd. Euro jährlich erfolgt dabei über den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, was einer Steigerungsrate laut den Orientierungsdaten vom 25. Juli 2016<sup>1</sup> von 17,6 Prozent für 2018 entspricht. Die Stadt Siegen hat ab 2018 den erhöhten Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer berücksichtigt.

Die gpaNRW sieht hier allgemeine Risiken, die sich aus einer erneuten Abschwächung der derzeit positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben können. Kontinuierliches Wachstum der Wirtschaftsleistung verbunden mit stetig steigenden Steuereinnahmen können nicht erwartet werden. Eine Auswertung dieser Ertragsposition der letzten 25 Jahre zeigt, dass in unregelmäßigen Abständen konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen waren.

### **Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich**

Die Ausgleichsleistungen hat die Stadt Siegen ebenfalls anhand der Orientierungsdaten eingeplant. Bis 2020 sind Mehrerträge von rund 900.000 Euro vorgesehen. Auch die Ausgleichsleistungen sind konjunkturabhängig. Daher besteht auch hier ein allgemeines Risiko.

### **Schlüsselzuweisungen**

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. Einen wesentlichen Einfluss hat dabei die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen, die die Stadt Siegen eingeplant hat, steigen jedoch – genau wie die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern und die Realsteuern – an. Hierin liegt ein Risiko der Planung durch die Stadt Siegen, da hier normal eine Wechselwirkung eintritt. Die Gewerbesteuer soll nur leicht steigen, die Grundsteuer B deutlicher. Die aktuelle Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz und die Orientierungsdaten wurden für diese Planwerte berücksichtigt. Die Schlüsselzuweisungen tragen mit einem Anstieg von 28,5 Mio. Euro vom Durchschnittswert der Jahre 2010 bis 2014 bis zum Planwert 2020 wesentlich zu der Haushaltsentlastung bei. Die gpaNRW sieht bei der Planung auch ein allgemeines Risiko, da die Gesamthöhe der Schlüsselzuweisungen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängt.

### **Personalaufwendungen**

Die für das Jahr 2020 eingeplanten Personalaufwendungen sind rund 2,7 Mio. Euro höher als die tatsächlichen Personalaufwendungen des Jahres 2014.

Die Besoldungs- und Tariferhöhungen hat die Stadt Siegen anhand der bekannten Verhandlungsergebnisse kalkuliert. Im Jahr 2015 lagen die tatsächlichen Personalaufwendungen rund 2,8 Mio. Euro höher als geplant. Ausgehend von dieser Basis sind für das Jahr 2016 geringere

<sup>1</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juli 2016, Az. 34-46.05.01-264/16.

Personalaufwendungen geplant. Ab 2017 steigen sie wieder. Für die Jahre ab 2018 hat sie eine jährliche Steigerung von einem Prozent berücksichtigt. Dies entspricht der in den Orientierungsdaten ausgewiesenen jährlichen Steigerungsrate. Der Zielwert der Orientierungsdaten kann aber nur durch konkrete Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich realisiert werden. Ein gezielter Personalabbau wird nicht betrieben. Ein Personalkonsolidierungskonzept existiert nicht. Im Haushaltssicherungskonzept ist lediglich eine pauschale Reduzierung von Stellen, die durch Fluktuation frei werden, um 50 Prozent vorgesehen. Konkrete Maßnahmen (Aufgabenkritik, Senken von Standards etc.) liegen nicht vor.

Nach Einschätzung der gpaNRW ist bei der geplanten Entwicklung von einem Risiko auszugehen. Die in den Jahren 2017 bis 2020 tatsächlich anfallenden Personalaufwendungen können höher als die Planzahlen ausfallen, wenn keine Stellen abgebaut werden. Auch in der Vergangenheit waren die tatsächlichen Personalaufwendungen meist höher als geplant. Dies wird wesentlich von der Höhe künftiger Tarifabschlüsse abhängen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse regelmäßig über einem Prozent liegen. Ohne ein Personalkonsolidierungskonzept mit konkreten Einsparmaßnahmen erscheint die eingeplante Steigerungsrate aus Tarif- und Besoldungserhöhungen von 1,0 Prozent ab 2018 nicht erreichbar zu sein.

### **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen**

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen von 2014 nach 2020 um rund 700.000 Euro an. Das entspricht einer durchschnittlichen Steigerung von 0,3 Prozent jährlich. Von 2015 bis 2020 steigen sie insgesamt nur um zwei Prozent an. In den Folgejahren 2020 bis 2022 sinken sie wieder um insgesamt rund 900.000 Euro bzw. zwei Prozent. Im Jahr 2022 sind die Aufwendungen rund 150.000 Euro niedriger als in 2014. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die tatsächlichen Sach- und Dienstleistungsaufwendungen im Jahr 2015 rund zwei Mio. Euro niedriger ausgefallen sind als geplant. Aber auch dann ergibt sich von 2014 bis 2022 lediglich eine Gesamtsteigerung von 0,3 Prozent. Es handelt sich um eine sehr geringe Steigerung, die noch unterhalb der im Orientierungsdatenerlass angegebenen Steigerungsraten liegt.

Einen konkreten, umfassenden und vom Rat beschlossenen Maßnahmenkatalog gibt es nicht. Deshalb ist grundsätzlich auch ab 2017 mit jährlich steigenden Ist-Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zu rechnen (Preissteigerung). Gemäß Orientierungsdatenerlass des Landes sind jährliche Steigerungen von einem Prozent vorgesehen. Selbst diese Steigerung deckt die Preissteigerung nicht ab und setzt gleichzeitige konkrete Sparmaßnahmen voraus. Da die Stadt gemäß HSK ihre Aufwendungen reduzieren und Preissteigerungen auffangen will, sollte sie ihre einzelnen Ziele und Maßnahmen schriftlich konkretisieren. Dauerhaft reichen allgemeine Sparvorgaben, Budgetierungen sowie pauschale Reduzierungen alleine nicht aus. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen liegen nicht vor und die tatsächlichen Konsolidierungswirkungen können zurzeit nicht klar beziffert werden. Die gpaNRW sieht in den konstanten bis geringfügig steigenden Aufwendungen ein Risiko für den städtischen Haushalt.

### **Transferaufwendungen ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen**

Unter den Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen) werden alle sonstigen Zuweisungen und Zuschüsse an andere Träger und die städtischen Töchter sowie

die Aufwendungen im Sozial- und Jugendbereich zusammengefasst. Hierzu zählen beispielsweise die Betriebskostenzuschüsse der Kindergärten, die Finanzierung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Ausgehend von dem Ist-Ergebnis 2014 zeigt die Planung der Transferaufwendungen einen Anstieg um 17,7 Mio. Euro auf 67,5 Mio. Euro. Die Stadt plant dabei bereits in 2016 einen erheblichen Anstieg der Aufwendungen auf rund 64 Mio. Euro. Grund hierfür sind vor allem die weiterhin steigenden Transferaufwendungen im Leistungsbereich der Asylbewerber. Da die weitere Entwicklung im Asylbereich Planungsunsicherheiten beinhaltet, ist auch diese Position trotzdem noch mit Risiken verbunden.

## Kreisumlage

Die Kreisumlage steigt in der Planung der Stadt Siegen von 2014 bis 2020 um 11,2 Mio. Euro an. Die Stadt Siegen hat den geplanten Kreisumlagesatz für die Jahre 2016 bis 2017 aus der Haushaltsplanung des Kreises übernommen. Dieser Umlagesatz wurde auf die Umlagegrundlagen der Stadt Siegen angewendet. Dabei hat Siegen die in der aktuellen Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz ausgewiesenen Schlüsselzuweisungen und Steuerkraftzahlen berücksichtigt. Die Planung ist grundsätzlich nachvollziehbar.

Die Kreisumlage entwickelt sich entsprechend der jeweiligen städtischen Steuerkraft im Referenzzeitraum. Darüber hinaus wird die Kreisumlage von weiteren Faktoren wie z. B. dem Umlagesatz des Kreises beeinflusst. Es verbleibt die Unwägbarkeit, wie sich die Umlagegrundlagen der anderen kreisangehörigen Kommunen und der Umlagebedarf und der Umlagesatz des Kreises entwickeln. Auch hier besteht somit ein allgemeines Risiko.

## Steuerbeteiligungen

Die Steuerbeteiligungen hat die Stadt Siegen gemäß dem Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (GFRG) eingeplant. Die Höhe der Gewerbesteuerumlage und des Fonds Deutsche Einheit entwickeln sich entsprechend der eingeplanten Gewerbesteuererträge.

Die derzeitige Erhöhung des Landesvervielfältigers (§ 6 Abs. 3 GFRG) und die Erhöhung für die Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit (§ 6 Abs. 5 GFRG) enden nach derzeitiger Rechtslage zum 31. Dezember 2019. Die Stadt Siegen hat die Umlage des Fonds Deutsche Einheit ab 2020 nicht mehr eingeplant, da sie davon ausgeht, dass diese Umlage wegfällt. Die Beteiligung der Kommunen an den Kosten der deutschen Einheit steht immer wieder zur Diskussion. Dennoch empfiehlt der Städte- und Gemeindebund nach Abstimmung mit dem Finanzministerium NRW und dem Ministerium für Inneres und Kommunales NRW zwischenzeitlich bei der mittelfristigen Finanzplanung ab 2020 keine Mittel für die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit einzuplanen (vgl. Schnellbrief 299/2016 vom 27. Oktober 2016).

Ein Risiko für die Stadt Siegen wird dennoch für den Fall gesehen, dass doch eine gesetzliche Nachfolgeregelung ab 2020 getroffen wird.

## Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite

Die Liquiditätskredite der Stadt Siegen sind mit 220 Mio. Euro zum 31. Dezember 2014 sehr hoch (aktueller Stand 31. Dezember 2016: 258 Mio. Euro). Die Stadt plant auch in den Jahren bis mindestens 2018/19 mit zusätzlichen Liquiditätskrediten. Liquiditätskredite können frühestens 2020 abgebaut werden. Die gpaNRW geht im Kapitel Haushalts- und Jahresabschlussanalyse auf die Gründe und Folgen der hohen Verschuldung durch Liquiditätskredite ein. Die Steigerung der Liquiditätskredite in den Folgejahren ist in der Planung berücksichtigt. Sollten jedoch die Zinsen zukünftig deutlich ansteigen, besteht auch hier, aufgrund des hohen Bestandes an Liquiditätskrediten, ein erhebliches Risiko.

Hinzu kommt, dass die Stadt Siegen einen Teil der Liquiditätskredite in Form von Fremdwährungskrediten in Schweizer Franken aufgenommen hat. Diese sind zum Bilanzstichtag nach dem aktuellen Wechselkurs zu bewerten. Wenn sich der Wechselkurs ungünstig entwickelt, muss der bilanzierte Rückzahlungsbetrag aufwandswirksam erhöht werden. Die Stadt Siegen hat von 2000 bis 2008 einige Fremdwährungskredite aufgenommen. Der Stand zum 01. Januar 2009 lag bei 39,7 Mio. Euro. Durch die negative Entwicklung des Wechselkurses lag der Bestand zum 31. Dezember 2016 bei 54,9 Mio. Euro. Die Stadt hat somit in den Jahren 2009 bis 2016 die Kredite in einer Höhe von 15,2 Mio. Euro aufwandswirksam neu bewertet. Dies hat den Haushalt belastet. Für den Fall, dass sich der Wechselkurs weiter negativ entwickelt, sind mit den Fremdwährungskrediten Risiken verbunden mit entsprechenden Auswirkungen auf das Jahresergebnis.

### → Feststellung

Die Planwerte der Stadt Siegen sind größtenteils nachvollziehbar. Neben den beschriebenen allgemeinen Haushaltsrisiken sind die Planwerte auch mit zusätzlichen Risiken verbunden. Soweit geplante Erträge oder Einsparungen nicht wie erwartet realisiert werden können, muss die Stadt alternative Konsolidierungsmaßnahmen einleiten.

## 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	Siegen
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	87	105	96	87
Eigenkapitalquote 1	-16,1	48,9	22,9*	23,1
Eigenkapitalquote 2	4,8	74,5	43,2	51,8
Fehlbetragsquote	1,6	47,2	5,7*	13,3

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Siegen
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	0,0	48,5	32,6	29,7
Abschreibungsintensität	2,6	22,6	7,5	8,3
Drittfinanzierungsquote	18,4	79,9	54,1	46,4
Investitionsquote	14	796	63*	68
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	48	102	78	76
Liquidität 2. Grades	4,1	395,5	18,2*	11,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	7,1	866,8	55,4*	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,8	27,7	13,6	17,0
Zinslastquote	0,3	7,4	2,2*	3,3
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	30,6	65,9	47,9	48,9
Zuwendungsquote	8,7	46,4	26,5	25,7
Personalintensität	15,9	29,7	22,4	25,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,3	28,4	14,9	15,6
Transferaufwandsquote	37,6	51,4	44,9	42,9

\* Die Kennzahl wird erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die gpaNRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

#### Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Siegen
Jahresergebnis je Einwohner	-375	82	-112	-375
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-170	292	18	-170
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner**	1.780	6.992	3.501*	4.124
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.236	2.078	1.574	1.465

\*Die Kennzahl wird erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die gpaNRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

\*\*\* Vergleichsjahr 2010, da Siegen für 2011 ff. noch keinen Gesamtabschluss erstellt hat.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 1. Januar 2009.
- HSK Pflicht seit Ende 2009, in 2010 und 2011 keine Genehmigung des HSK, seit 2012 genehmigtes HSK, Haushalt 2017 sieht Ausgleich in 2022 vor.

- Seit 2009 wurden durchgängig negative Jahresergebnisse (zwischen 25 und 43,2 Mio. Euro) erzielt, auch bis 2021 werden ausschließlich Defizite erwartet. Die Rechnungsergebnisse waren in den meisten Jahren schlechter als geplant. Im Jahr 2015 wird ein um ca. 5,5 Mio. Euro schlechteres Ergebnis als geplant erwartet. Das Ergebnis 2016 wird hingegen voraussichtlich rund 3,6 Mio. Euro besser als geplant ausfallen.
- Vollständiger Verbrauch der Ausgleichsrücklage in 2010.
- Strukturelles Ergebnis 2014 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 34,8 Mio. Euro aus, tatsächliches Jahresergebnis 2014: -37,6 Mio. Euro.
- Etwas überdurchschnittliche Eigenkapitalquoten im Jahr 2014, erheblicher Verbrauch des Eigenkapitals von 2009 bis Ende 2014 in Höhe von 202 Mio. Euro (inkl. Ausgleichsrücklage), weiterer Eigenkapitalverzehr in den Planjahren 2015 bis 2021 von 88 Mio. Euro (inklusive vorläufiges Ist-Ergebnis 2015 und 2016: 97 Mio. Euro), Reduzierung des Eigenkapitals von 2009 bis 2021 um insgesamt 67 Prozent.
- Erhöhte Anlagenabnutzungsgrade über 50 Prozent bei Geschäftsgebäuden und Straßen, lange Nutzungsdauern.
- Drittfinanzierungsquote weist auf eine unterdurchschnittliche Refinanzierung durch Zuwendungen hin, Abschreibungsintensität ist überdurchschnittlich trotz ausgelagertem Abwasserbereich.
- Investitionsquote im Vergleichsjahr überdurchschnittlich, ansonsten schwankend.
- Gesamtverbindlichkeiten 2010 je Einwohner sind überdurchschnittlich.
- Die Verbindlichkeiten je Einwohner im Kernhaushalt 2014 sind überdurchschnittlich, seit 2009 stetig steigende Verbindlichkeiten (leicht rückläufige Investitionskredite und erheblich ansteigende Liquiditätskredite), in der Planung weitere Investitionskredite vorgesehen.
- Seit der NKF-Einführung 2009 auf Liquiditätskredite (bis 2009 auch Kassenkredite) angewiesen, aktueller Stand zum 31. Dezember 2016 liegt bei 249 Mio. Euro, zukünftig weitere erforderlich wegen fehlender Selbstfinanzierungskraft.
- Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 2009 bis 2014 im Ergebnis und von 2015 bis 2018 in der Planung durchgängig negativ, in 2019 und 2020 positiv.
- Allgemeine Deckungsmittel 2014 unterdurchschnittlich.
- Planung der Erträge und Aufwendungen in den meisten Positionen unter Einbeziehung der tatsächlichen Verhältnisse, Planungsrisiko vor allem bei Sach- und Dienstleistungen (konstant bis gering steigend) und Personal (ab 2018 Steigerung 1,0 Prozent) sowie der Zinsentwicklung.
- Die ordentlichen Erträge je Einwohner sind in 2014 unterdurchschnittlich. Steigende Erträge seit 2010 trotz sinkender Gewerbesteuer, Anhebung Hebesatz Grundsteuer B in 2014 auf 475 und in 2016 auf 525 Prozent, Anhebung Hebesatz Gewerbesteuer in 2015 auf 470 und in 2016 auf 485 Prozent, keine weiteren Anhebungen geplant.



- Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner 2014 sind überdurchschnittlich, in den Ist-Jahren und in der Planung steigend. Die Aufwendungen steigen wesentlich stärker als die Erträge.
- Der Abwasserbereich ist in den Entsorgungsbetrieb Siegen (ESi) ausgegliedert.
- Das Sondervermögen ESi führt keine Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt ab, ebenso keine Gewinnausschüttung. Die KEG schüttet bislang keinen Gewinn aus, aber zukünftig sind ab 2019 ca. 250.000 Euro pro Jahr geplant. Der SVB führt eine Konzessionsabgabe an die Stadt ab und eine Gewinnausschüttung. Diese lag in 2014 bei 2,0 Mio. Euro, in 2015: 3,0 Mio. Euro. Verlustausgleiche zahlt die Stadt nicht.
- Der Gesamtabchluss 2010 (Entwurf) wurde erstellt und inzwischen geprüft.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Siegen mit dem Index 2.

## → Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Die gpaNRW 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.

Im Rahmen der jährlichen Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes beschäftigt sich die Stadt mit Konsolidierungsmöglichkeiten. Im Vorbericht zum Haushalt 2017 thematisiert die Stadt neben konjunkturbedingten Risiken bei der Gewerbesteuer auch die Zinsentwicklung und die Umlagerhebung durch den Kreis. Die aktuelle Haushaltskonsolidierung der Stadt zielt zunächst auf den Haushaltsausgleich im Jahr 2022 gemäß HSK ab. Eine Risikovorsorge erfolgt ansonsten nicht.

### Risikoszenario

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

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

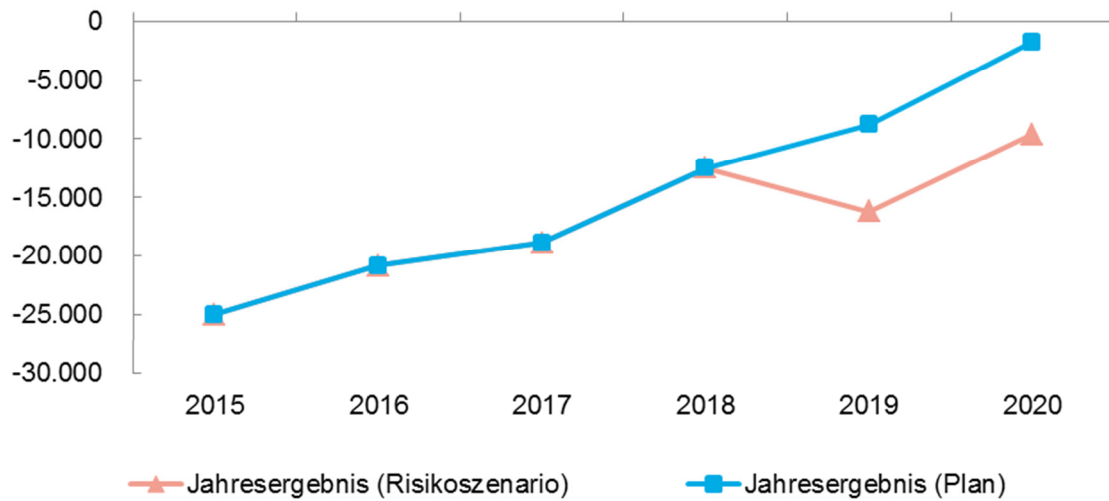
Um dieses beispielhaft darzustellen, hat die gpaNRW einzelne, erfahrungsgemäß besonders risikofällige Haushaltspositionen ausgewählt:

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

Auf diese Positionen setzt die gpaNRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an: Die gpaNRW 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 gpaNRW auf die Planwerte der Stadt im zweiten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums an. Die Auswirkung auf die geplanten Jahresergebnisse bis 2020 stellt sich wie folgt dar.

### Haushaltsplanung und Risikoszenario 2015 bis 2020 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. Basierend auf ihrer eigenen Risikoeinschätzung muss die Stadt entscheiden, ob und wie einzelne Risiken minimiert und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Im Falle des Eintritts von Risiken, sollte die Stadt bestmöglich vorbereitet sein. Als kurzfristige Instrumente um Risiken zu begegnen bleiben der Stadt aktuell nur die Anhebung der Hebesätze oder pauschale Kürzungen.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Siegen sollte zukünftig Risiken individuell einschätzen und weitere Konsolidierungsmaßnahmen für den Fall einer negativen Entwicklung vorbereiten.

## → 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.

Das 2012 durch die Stadt Siegen aufgestellte Haushaltssicherungskonzept (HSK) basiert auf den zwei Säulen Aufwand zu reduzieren und Erträge zu steigern.

In einem Arbeitskreis Haushaltskonsolidierung, der aus Rat und Verwaltung bestand, sind im Jahr 2012 für das HSK Konsolidierungsmaßnahmen erarbeitet worden. Davon sind aber nicht alle beschlossen und in das HSK aufgenommen worden.

Es sind im aktuellen HSK auf der Aufwandsseite pauschale Personaleinsparungen bei Fluktuationen vorgesehen. Hierdurch sollen in den Jahren bis 2022 insgesamt 14,3 Mio. Euro eingespart werden. Ein konkretes Personaleinsparkonzept oder eine Aufgabenkritik liegt dem jedoch nicht zugrunde. Es ist daher fraglich, ob die vorgesehene Höhe erreicht wird. Um Aufwendungen zu reduzieren wurde außerdem ein nicht mehr genutztes Schulgebäude veräußert und eine weitere Schule aufgegeben, wodurch insgesamt bis 2022 rund 4,0 Mio. Euro gespart werden sollen.

Die Erträge sollen u.a. durch eine neu eingeführte Zweitwohnungssteuer, eine höhere Vergnügungssteuer, erhöhte Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer sowie Gewinnausschüttungen der KEG gesteigert werden. Außerdem sollen verbesserte Erträge bei den Eintrittsentgelten der Schwimmbäder, den Mieten für städtische Veranstaltungsräume sowie den Musikschulgebühren erreicht werden. Ob diese Erträge auch in allen Bereichen in der geplanten Höhe realisiert werden, bleibt abzuwarten.

Weitere für das HSK vorgeschlagene Konsolidierungsmaßnahmen wurden vom Rat nicht beschlossen bzw. umgesetzt. Wirklich umfangreiche und wirksame Konsolidierungsmaßnahmen, die der negativen Haushaltslage nachhaltig entgegenwirken würden, sind bislang jedoch nicht erfolgt. Bis einschließlich 2016 wurden weiterhin erhebliche Defizite erwirtschaftet.

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)
Anteile der Beitragspflichtigen in der Satzung nach § 8 KAG erhöhen	Haushaltskonsolidierung (Beiträge)
Berechnungsgrundlage für kalkulatorische Abschreibungen im Gebührenhaushalt des Sondervermögens (Abwasser) anpassen	Haushaltskonsolidierung (Gebühren)
Eigenkapitalverzinsung des Sondervermögens einführen (kalkulatorische Verzinsung) und an Kernhaushalt abführen	Haushaltskonsolidierung (Gebühren, Eigenkapitalverzinsung)
Möglichkeiten bei der Gebührenkalkulation Bestattungen ausschöpfen, öffentlichen Anteil reduzieren	Haushaltskonsolidierung (Gebühren)
Effizientere und wirtschaftlichere Flächennutzung durch Einführung eines Portfoliomanagements	Gebäudeportfolio
Vereine an Unterhaltungsaufwand beteiligen, Nutzungsentgelte für Vereine erheben (Sporthallen, Sportplätze, Schwimmbäder)	Gebäudeportfolio
Einzelne Gebäudeflächen reduzieren bzw. Mieten/Nutzungsentgelte steigern	Gebäudeportfolio
Aufwendungen im freiwilligen Bereich senken	Haushaltskonsolidierung
Tageseinrichtungen für Kinder, höhere Elternbeiträge erheben und freiwillige Zuschüsse prüfen	Teilbericht Tagesbetreuung für Kinder

In dieser Übersicht sowie in anderen Teilberichten dieser Prüfung finden sich auch Empfehlungen zu freiwilligen Leistungen beziehungsweise zu Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen. Um die Haushaltslage mittel- bis langfristig konsolidieren und stabilisieren zu können, müssen zusätzliche finanzielle Ressourcen generiert und Aufwendungen reduziert werden. Eine Kommune mit einem strukturell nicht ausgeglichenen Haushalt muss ihr Ausgabeverhalten so gestalten, dass ein Haushaltsausgleich absehbar erzielt werden kann. Die Kommune muss freiwillige Leistungen und Standards auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzung. Dies gilt insbesondere 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 müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Im Haushalt der Stadt Siegen sind sehr viele freiwillige Leistungen enthalten. In den Produktbereichen Kultur und Wissenschaft, Sportförderung und Tourismus sind im Haushalt 2017 negative Ergebnisse (Defizite) von rund 11,5 Mio. Euro geplant. Das sind zum Beispiel Kulturveranstaltungen und Kulturförderung (0,66 Mio. Euro), das historische Stadtarchiv (0,48 Mio. Euro), die Stadtbibliothek (1,0 Mio. Euro), die Museen (1,1 Mio. Euro), die Musikschule (0,83 Mio. Euro), das Apollo Theater (0,82 Mio. Euro), die Sportförderung (0,32 Mio. Euro), die Stadien und Sportplätze (1,1 Mio. Euro), die Hallenbäder (2,0 Mio. Euro), die Freibäder (0,58 Mio. Euro), die Siegerlandhalle (2,1 Mio. Euro), und die Bismarckhalle und sonstige Einrichtungen (0,48 Mio. Euro). Weitere freiwillige Leistungen sind in der Anlage 3 zum HSK 2017 aufgeführt.

Einige Konsolidierungsmaßnahmen des HSK wurden in der Vergangenheit umgesetzt. Allerdings reichen die bisher geplanten Konsolidierungsmaßnahmen nicht aus, um einen nachhaltigen Haushaltsausgleich und eine stabile Haushaltslage zu erzielen. Auch das Sondervermögen und die Mehrheitsgesellschaften sollten in die Konsolidierung einbezogen werden. Es könnte eine höhere reguläre Gewinnausschüttung der Beteiligungen an den Kernhaushalt erfolgen. Bisher erfolgt nur durch die Siegener Versorgungsbetriebe eine Gewinnausschüttung. Der Entsorgungsbetrieb zahlt bislang weder eine Eigenkapitalverzinsung noch eine Gewinnausschüttung.

Da die dauerhafte Verringerung der allgemeinen Rücklage eine geordnete Haushaltswirtschaft gefährdet, muss die Stadt Siegen dem mit geeigneten Konsolidierungsmaßnahmen begegnen. Hier ist in erster Linie der gesamte Aufwandsbereich aufgabenkritisch zu hinterfragen und alle Standards sind zu überprüfen. Bislang wurden im Aufwandsbereich noch keine umfassenden Konsolidierungsmaßnahmen durchgeführt, die die Haushaltssituation nachhaltig positiv beeinflusst hätten. Im Gegenteil plant die Stadt auch zukünftig mit deutlich steigenden Gesamtaufwendungen.

Wenn auch einzelne Konsolidierungsmaßnahmen nicht unmittelbar ausreichen werden, trägt jeder einzelne Schritt und ein verstärktes Sparbewusstsein dazu bei, die Haushaltslage zu verbessern. Um Aufwendungen zu reduzieren müssen freiwillige Aufgaben zurückgefahren und Aufwendungen im Pflichtbereich überprüft werden. Pflichtaufgaben bieten hohe Einsparpotenziale, die durch die Diskussion um die kommunalen Standards erschlossen werden können. Hier geht es nicht um die Entscheidung, ob eine Aufgabe erfüllt wird, sondern um das „Wie“ und somit die Standards. Hierzu gehört auch vermehrt die interkommunale Kooperation.

Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale z.B. bei den Beiträgen, Gebühren und den Elternbeiträgen für Tageseinrichtungen für Kinder auszuschöpfen und – nur als letztes Mittel - die Steuern anzuheben. Das strukturelle Defizit 2014 beträgt 34,8 Mio. Euro. Dies entspricht auf Basis der Hebesätze und der Erträge von 2016 rund 956 zusätzlichen Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B, wenn keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen eingesetzt werden.

#### → **Feststellung**

Im Jahr 2016 müsste die Stadt Siegen die Grundsteuer B um 956 Hebesatzpunkte anheben, um den Haushalt strukturell ausgeglichen darzustellen. Mit jeder anderen Konsolidierungsmaßnahme könnte die Höhe der Hebesatzpunkte reduziert werden.

### **Controlling im Haushalt**

Gemäß § 12 GemHVO sollen für die gemeindliche Aufgabenerfüllung produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden. Diese Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Die Stadt Siegen hat bislang keine Ziele und kaum Kennzahlen im Haushalt, die zu Steuerungszwecken genutzt werden. Zudem fehlt ein Controlling und Berichtswesen. Auch zur Umsetzung des HSK verwendet die Stadt Siegen keine regelmäßigen Controllingberichte. In der Fortschreibung des HSK wird auf die Entwicklung hingewiesen. Die geplanten und tatsächli-

chen Konsolidierungswirkungen auf den Haushalt werden nicht transparent. Die im HSK angestrebten Maßnahmen und auch die Konsolidierungsmöglichkeiten sollten mit konkreten Zielen, Zeitplänen und Verantwortlichkeiten versehen werden. Der Erfolg sollte regelmäßig mit Kennzahlen überprüft und in Berichten (auch unterjährig) festgestellt werden. Es wurde bei der Stadt eine Arbeitsgruppe Controlling eingerichtet, die ein Controlling aufbauen soll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte eine Steuerung im Haushalt mit Zielen und Kennzahlen und ein Controlling und Berichtswesen installieren. Für das HSK sollten regelmäßige Controllingberichte erstellt werden, mit denen dargestellt wird, wie die Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden. Hierin sollten die ursprünglich angestrebten und die erzielten Konsolidierungswirkungen von einzelnen Maßnahmen dargestellt werden. Ebenso sollte begründet werden, wenn von den Zielen abgewichen wird.

## Kommunaler Steuerungstrend

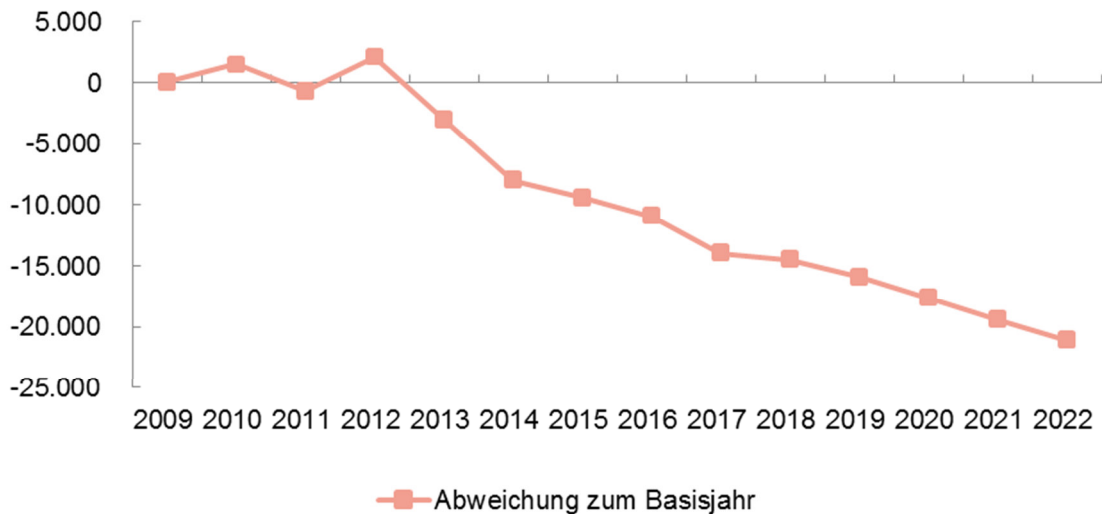
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale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

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW 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 gpaNRW hat die zu bereinigenden Sondereffekte mit der Stadt Siegen abgestimmt.

Die gpaNRW hat 2010 bis 2014 ertragsseitig folgende Sondereffekte berücksichtigt: Erträge aus der Auflösung von Pensionsrückstellungen aufgrund Personalübernahme Kreisleitstelle durch den Kreis Siegen-Wittgenstein (2014, 3,03 Mio. Euro), Verkäufe über Buchwert (2011: 494.000 Euro), Neuberechnung Pensionsrückstellungen (2010: 3 Mio. Euro). Zudem wurden folgende Aufwendungen als Sondereffekt bereinigt: Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen (2014: 4,15 Mio. Euro), Verkäufe unter Buchwert (2010: 1,5 Mio. Euro, 2011: 1,0 Mio. Euro, 2012: 3,14 Mio. Euro).

Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



- Nach Bereinigung der stark schwankenden Erträge und Aufwendungen zeigt sich ein wechselhafter, aber tendenziell ab 2013 negativer Steuerungstrend im Ist- (bis 2014) und Planungszeitraum. Bis 2012 steigt der Steuerungstrend trotz gestiegener Aufwendungen teilweise noch an. Ab 2013 ist bis 2022 ein durchgängig negativer Steuerungstrend zu verzeichnen.
- In konjunkturell unabhängigen Positionen wird kaum konsolidiert. Positiv auf den Steuerungstrend wirken zum Beispiel die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B, die Einführung der Zweitwohnungssteuer und die Anhebung der Vergnügungssteuer. Diese Positionen können aber die Tendenz des Steuerungstrends nicht wirksam beeinflussen. Ein Haushaltsausgleich ist erst 2022 geplant. Die Aufwendungen steigen im ganzen Zeitraum stetig an. Die Konsolidierung erfolgt überwiegend über konjunkturell abhängige Positionen und Sondereffekte, wie zum Beispiel die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern.
- Die deutlich negative Entwicklung des Steuerungstrends im Planungszeitraum zeigt, dass auch die Konsolidierungsmaßnahmen im HSK bis 2022 hauptsächlich in konjunkturell abhängigen Positionen erfolgen. Die negative Tendenz im Planungszeitraum unterliegt außerdem noch Planungsrisiken. Hierzu wird auf die Ausführungen im Abschnitt Haushaltsplanung verwiesen.
- Das bereinigte Jahresergebnis verschlechtert sich im Eckjahresvergleich 2009 und 2022 deutlich.

#### → **Feststellung**

Bislang ist der Haushaltsausgleich in hohem Maße von Positionen abhängig, die die Stadt nicht beeinflussen kann.



→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte weitere Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln, die sie unabhängiger von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen machen. Dies ist erforderlich, um den im HSK geplanten Haushaltsausgleich im Jahr 2022 auch tatsächlich zu erreichen. Der nachhaltige Haushaltsausgleich sollte oberste Priorität bei der städtischen Planung haben.

**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 beteiligen<sup>2</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

**Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (Ist)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.002	1.019	1.037	1.074	1.094
Abschreibungen auf das Straßennetz	6.901	6.916	6.955	6.945	7.234
<b>Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen</b>	<b>14,5</b>	<b>14,7</b>	<b>14,9</b>	<b>15,5</b>	<b>15,1</b>

**Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2014**

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15	6	64	37	23	41	49	29

Bei einer durchschnittlichen Drittfinanzierungsquote (2010 bis 2014) aus Beiträgen von rund 15 Prozent wurden demnach 85 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz ergebniswirksam. Die Stadt muss somit diesen Anteil der Abschreibungen selbst tragen. Entgegen stehen noch ggf. erhaltene Zuwendungen für das Infrastrukturvermögen. Eine höhere entlastende Wirkung des Sonderpostens kann nur erreicht werden, wenn entsprechende Beiträge konsequent erhoben werden.

Für künftige Maßnahmen sollte die Stadt Siegen daher eine höhere Refinanzierung aus Beiträgen anstreben. Die niedrige Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen kann in niedrigen Anteilen der Beitragspflichtigen begründet liegen oder auch das Ergebnis von Beitragsverzicht sein.

<sup>2</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Beitragsverzichte oder Verfristungen gibt es nach Aussage der Stadt Siegen nicht. Der Haushalt wird erst entlastet, wenn die Beitragsmöglichkeiten und Zuwendungsansprüche optimal ausgeschöpft werden.

### **Erschließungsbeiträge nach dem BauGB**

Grundlage zur Erhebung der Erschließungsbeiträge ist die Satzung vom 05. Oktober 1988 (zuletzt geändert am 03. Februar 2001) über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in der Stadt Siegen (Erschließungsbeitragssatzung).

Die örtliche Satzung entspricht inhaltlich nicht in vollem Umfang der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994. Bei den Merkmalen der endgültigen Herstellung sieht die Mustersatzung einen Verweis auf das Bauprogramm vor. Dieser Verweis ist in Siegen nicht in der Satzung enthalten. Die endgültige Herstellung wird durch die Stadt jeweils im Einzelfall geprüft und festgestellt. Hier ist in Siegen bei jeder erstmaligen Herstellung zu prüfen, ob der ausgebaute Zustand die satzungsrechtlichen Vorgaben erfüllt. Die Beitragsfähigkeit entsteht dabei erst, wenn diese satzungsrechtlichen Merkmale erfüllt sind.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die Erschließungsbeitragssatzung nach BauGB an die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes anpassen.

### **Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)**

Die in der Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen vom 03. September 2008 der Stadt Siegen angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen sind sehr niedrig. Sie liegen jeweils am unteren Rand des in der Mustersatzung des StGB vorgesehenen Korridors.

Um langfristig erforderliche Investitionsmaßnahmen im Straßenbau zu unterstützen, sollte die Empfehlungen, höhere Beiträge zu erheben, beachtet werden. Die Ertragslage wird durch die zu bildenden Sonderposten (für die zu zahlenden Beiträge) und die anschließende Auflösung über die Nutzungsdauer der Straße positiv unterstützt. Gerade bei der sehr schwierigen Haushaltslage muss die Stadt solche Ertragsmöglichkeiten ausschöpfen. Ein weiterer Vorteil höherer Beiträge ergibt sich im Zuflussjahr, da die Liquiditätsslage verbessert wird. Der Bedarf an Krediten wird durch den Mittelzufluss reduziert.

An einigen Maßnahmen der Stadt Siegen wird beispielhaft dargestellt, wie sich höhere Anteile der Beitragspflichtigen gemäß § 8 KAG auswirken. Die von der Stadt genannten Maßnahmen sind teilweise abgerechnet oder stehen zur Abrechnung an.

### Potenzial aus der Anhebung der Beitragssätze

Maßnahme Anliegerstraße	Gesamtaufwand der Maßnahme	Beitrag nach aktuellem Beitragssatz in Siegen	Beitrag nach Höchstbeitragssatz laut Mustersatzung.	Mehreinzahlung
Industriestraße	974.000	526.000	779.200	253.200
Am Hirschberg	24.000	14.000	19.200	5.200
Jakobstraße	52.000	27.000	41.600	14.600
Ziegelbrennerstraße	174.000	93.000	139.200	46.200
Johannes-Spies-Straße	65.000	36.000	52.000	16.000
Steinstraße	125.000	63.000	100.000	37.000
Im Samelsfeld	1.610.000	836.000	1.288.000	452.000
<b>Summen</b>	<b>3.024.000</b>	<b>1.595.000</b>	<b>2.419.200</b>	<b>824.200</b>

### Potenzial aus der Anhebung der Beitragssätze

Maßnahme Haupterschließungsstraße	Gesamtaufwand der Maßnahme	Beitrag nach aktuellem Beitragssatz in Siegen	Beitrag nach Höchstbeitragssatz laut Mustersatzung	Mehreinzahlung
Wellersbergstraße	1.765.000	639.000	1.059.000	420.000
<b>Summe</b>	<b>1.765.000</b>	<b>639.000</b>	<b>1.059.000</b>	<b>420.000</b>

Allein bei den acht beispielhaft aufgeführten Maßnahmen könnten insgesamt zusätzliche Beiträge in Höhe von rund 1,25 Mio. Euro erzielt werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte die in der Straßenbaubeitragssatzung veranschlagten Anteilssätze nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung erhöhen. Die Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO ist zu beachten. Die Finanzmittel sind vorrangig aus speziellen Entgelten für die Leistungen der Stadt zu beschaffen und erst nachrangig aus Steuern.

### Gebühren

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die Gebührenhaushalte bereits näher untersucht. Daher wird im Folgenden zum einen betrachtet, ob die in der letzten überörtlichen Prüfung ausgesprochenen Empfehlungen umgesetzt wurden. Zum anderen werden einige wesentliche Parameter der Gebührenkalkulationen aufgegriffen und hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten untersucht. Die kostenrechnenden Einrichtungen Straßenreinigung und Winterdienst sowie Friedhofs- und Bestattungswesen werden im Kernhaushalt der Stadt Siegen abgebildet. Die Abwasserbeseitigung ist in das Sondervermögen Entsorgungsbetrieb Siegen (ESi) der Stadt Siegen ausgegliedert.

## Kalkulatorische Abschreibungen

Die Stadt Siegen ermittelt die Abschreibungen in den Bereichen Straßenreinigung, Winterdienst und Friedhofswesen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte. Die Abwassergebühren werden auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten kalkuliert. Da bei zukünftigen Ersatzinvestitionen der aktuelle Marktpreis zu zahlen ist, spielt der Aspekt der Substanzerhaltung eine wichtige Rolle. Diese ist nur, wie bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW empfohlen, bei Abschreibung auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte gewährleistet.

### → Empfehlung

Zukünftig sollte die Stadt Siegen auch im Abwasserbereich, der im Sondervermögen ESi geführt wird, die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte berücksichtigen.

## Kalkulatorische Zinsen

Die Stadt legt in den Bereichen Straßenreinigung, Winterdienst und Bestattungswesen einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz von 6,5 Prozent für die Gebührenkalkulation zugrunde. Im Bereich Abwasser wird nicht mit einem kalkulatorischen Zinssatz kalkuliert, sondern nur der jeweils aktuelle Fremdkapitalzinssatz in die Kalkulation miteinbezogen.

## Abwasser (Entsorgungsbetrieb Siegen (ESi))

Das Abwasserwerk wird als Sondervermögen der Stadt im Entsorgungsbetrieb Siegen (ESi) betrieben. Die Abwassergebühren werden bei dem ESi kalkuliert. Die Gebühren sind kostendeckend und werden jährlich neu kalkuliert. Es erfolgen jährliche Vor- und Nachkalkulationen.

Wie bereits ausgeführt, werden die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt. Aufgrund erforderlicher Ersatzinvestitionen ist die Kalkulation auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes zu empfehlen. Der Entsorgungsbetrieb ESi zahlt keine Eigenkapitalverzinsung und keine Gewinnabführung an die Stadt. In der Gebührenkalkulation werden nur die jeweiligen Fremdkapitalzinsen eingerechnet. Diese liegen Ende 2015 bei ungefähr 2,9 Prozent.

Ein eventueller Gewinn wird der zweckgebundenen Rücklage im Entsorgungsbetrieb zugeführt, zur Kredittilgung oder zur Erhaltung konstanter Gebühren zugunsten des Gebührenzahlers verwendet. In der Betriebssatzung des Eigenbetriebes der Stadt Siegen für Entwässerung vom 21. Januar 2009 wird in § 1 Abs. 2 daraufhin gewiesen, dass der Betrieb keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt. Maßgeblich sind laut Satzung bei der Aufgabenerledigung der Abwasserableitung und –behandlung die Interessen der Gebührenzahler und Nutzer zu berücksichtigen.

Die Gebührenkalkulationen sollen eine angemessene Verzinsung des gebundenen Kapitals berücksichtigen (§ 6 Abs. 2 Satz 4 KAG). Hierbei sind von dem betriebsnotwendigen Anlagevermögen der Gebührenhaushalte Zuweisungen, Zuschüsse und Beiträge abzuziehen, um das zu verzinsende Kapital zu ermitteln.

Von Bedeutung ist neben der vollständigen Erfassung des aufgewandten Kapitals insbesondere ein angemessener Zinssatz. Für ausgegliederte Bereiche, wie zum Beispiel die Abwasserbesei-

tigung, ist ein angemessener Zinssatz zu ermitteln. Das OVG Münster hat in seinem Urteil vom 13. April 2005 als Obergrenze für die Eigenkapitalverzinsung den langjährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten als angemessen festgelegt. Der Durchschnitt im v. g. Urteil ergab sich aus einem fünfzigjährigem Zeitraum. Zusätzlich wurde ein Aufschlag auf den sich danach ergebenden Zinssatz von 0,5 Prozent akzeptiert. Der Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen liegt mit seinem Fremdkapitalzinssatz von 2,9 Prozent erheblich unter dem maximal zulässigen Zinssatzes gemäß dem v. g. OVG Urteil. Auf Basis des Urteils ergibt sich für 2017 ein Zinssatz von 6,02 Prozent. Rechnet man den zulässigen Aufschlag von 0,5 Prozent hinzu, ergäbe sich ein maximal zulässiger Zinssatz von 6,52 Prozent.

→ **Empfehlung**

Der Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen sollte in seine Gebührenkalkulationen eine angemessene kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals einrechnen und die Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt abführen.

In der nachfolgenden Tabelle wird eine mögliche Berechnung der Eigenkapitalverzinsung dargestellt:

**Beispiel Eigenkapitalverzinsung Abwasser in Euro 2015**

Merkmal	Betrag
Anlagevermögen ESi zum Bilanzstichtag 31.12.2015 (ohne Anlagen im Bau)	207.624.168
./. Ertragszuschüsse	6.645.204
./. Kapitalzuschüsse und andere Zuwendungen Dritter	49.770.887
<b>Zwischensumme (Anlagevermögen für Zinssatz)</b>	<b>151.208.077</b>
darauf kalkulatorische Verzinsung von 5,0 Prozent (Beispiel)	7.560.404
./. Fremdkapitalzinsen (laufender Zinsaufwand 2015)	2.555.686
<b>= gebührenrechtliche Eigenkapitalverzinsung</b>	<b>5.004.718</b>

Bei einer beispielhaften Berechnung mit einem kalkulatorischen Zinssatz von 5,0 Prozent ergibt sich eine Eigenkapitalverzinsung von rund fünf Mio. Euro, die an den Kernhaushalt abgeführt werden könnte.

Der ESi sollte einen den örtlichen Gegebenheiten entsprechenden kalkulatorischen Zinssatz unterhalb des Maximalzinssatzes laut OVG Urteil ermitteln und die sich daraus ergebende Eigenkapitalverzinsung dem Kernhaushalt zuführen.

Bei der Gewinnabführung gilt es grundsätzlich § 10 Abs. 4 Eigenbetriebsverordnung (EigVO NRW) zu beachten. Gewinne sollen nur in der Höhe abgeführt werden, bei der die Erfüllung der Aufgaben und die erforderliche Eigenkapitalausstattung des Eigenbetriebs nicht gefährdet werden. Ein Substanzerhalt kann ggfs., wie zuvor geschildert, durch die Umstellung der Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwert gewahrt werden. Die Abführung einer Eigenkapitalverzinsung wird nur über eine Erhöhung der Gebühren erfolgen können.

Gemäß § 109 Abs. 1 Gemeindeordnung sollen die Unternehmen der Gemeinde einen Ertrag für den Haushalt der Gemeinde abwerfen. Gemäß Abs. 2 dieser Vorschrift in Verbindung mit § 10

Abs. 5 Eigenbetriebsverordnung soll der Jahresgewinn so hoch sein, dass neben angemessenen Rücklagen mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird. Aufgrund der schlechten Haushaltslage muss die Stadt jeden möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung des Kernhaushaltes nutzen. Hierzu gehört auch eine angemessene Eigenkapitalverzinsung, auch wenn damit höhere Abwassergebühren verbunden sein werden.

## **Straßenreinigung und Winterdienst**

Die Stadt Siegen kalkuliert die Gebühren für Straßenreinigung und Winterdienst jährlich und führt eine Vor- und Nachkalkulation durch. Es wird eine Kostendeckung angestrebt. Der Anteil des öffentlichen Interesses liegt bei 11,6 Prozent und wurde individuell und differenziert ermittelt.

## **Bestattungswesen**

Die Stadt Siegen hat 37 Friedhöfe und 23 Friedhofshallen. Sie erstellt keine jährlichen Kalkulationen. Die letzte Kalkulation ist aus 2011. Auch zukünftig ist keine jährliche Kalkulation geplant. Kostendeckung wird angestrebt und in der Regel erreicht.

In der Gebührenkalkulation der Friedhofgebühren geht die Stadt Siegen aktuell von einem Anteil öffentlichen Grüns in einer Höhe von 30 Prozent aus. Der Anteil öffentlichen Grüns kann nicht auf die Gebührenzahler umgelegt werden. Sogar in vielen städtisch geprägten Kommunen wird der Anteil des öffentlichen Grüns nur pauschal mit zehn Prozent angesetzt. Aufgrund unserer Erfahrungen ist ein Abzug eines Anteils öffentlichen Grüns in Höhe von zehn Prozent ausreichend. In Einzelfällen ist sogar gar kein öffentlicher Grünanteil möglich. Die meisten Friedhöfe der Stadt Siegen haben keine grundlegende Funktion einer Parkanlage zum Ausgleich von innerstädtischem Lärm und Klimabelastungen. Allenfalls bei den vier Friedhöfen im Stadtgebiet ist eine Funktion als Parkanlage zur Erholung zu sehen.

### **→ Empfehlung**

Die Höhe des Anteils öffentlichen Grüns sollte gesenkt werden. Die Gebühren sollten jährlich kalkuliert werden. Auch eine Reduzierung der Friedhöfe und eine mögliche Übertragung der Friedhofshallen auf Dritte sollte geprüft werden.

## **Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren**

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

- Die Satzung nach BauGB entspricht teilweise nicht der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Sie sollte an die Mustersatzung angepasst werden. Insbesondere sollte ein Verweis auf das Bauprogramm hinsichtlich der Merkmale der endgültigen Herstellung ergänzt werden.
- Die Anteile der Beitragspflichtigen in der Satzung nach § 8 KAG sind deutlich unter den Höchstsätzen festgelegt. Diese sollten nach pflichtgemäßem Ermessen angehoben werden.

- Alle betrachteten Gebührenhaushalte, außer Abwasser, berechnen die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis des Wiederbeschaffungszeitwertes. Die Abwassergebühren werden auf Basis der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten kalkuliert. Eine Umstellung der kalkulatorischen Abschreibungen auf die Grundlage des Wiederbeschaffungszeitwertes im Abwasserbereich wurde bereits in der letzten Prüfung empfohlen und sollte vorgenommen werden.
- In allen Bereichen, außer Abwasser, erfolgt eine kalkulatorische Verzinsung mit einem Zinssatz von 6,5 Prozent. Eine kalkulatorische Verzinsung sollte auch in der Gebührenkalkulation im Abwasserbereich erfolgen. Bisher wird durch das Sondervermögen ESI keine Eigenkapitalverzinsung an den Kernhaushalt abgeführt.
- Die Gebühren für Straßenreinigung und Winterdienst werden jährlich kalkuliert. Der öffentliche Anteil beträgt 11,6 Prozent und wurde differenziert ermittelt.
- Im Bestattungswesen sollte der Anteil des öffentlichen Grüns an den Grünpflegekosten überprüft und möglichst reduziert werden. Er liegt zurzeit bei 30 Prozent. Es sollten auch hier jährliche Kalkulationen erfolgen. Die letzte Kalkulation ist von 2011.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Siegen mit dem Index 2.

## Steuern

Das strukturelle Defizit 2014 beträgt -34,8 Mio. Euro. Auf Basis des Hebesatzes von 2016 von 525 v. H. entspricht das zusätzlichen 431 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 956 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. 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.

Die Stadt Siegen hat den Hebesatz Grundsteuer B in den Jahren 2014 von 435 auf 475 Prozent und in 2016 auf 525 Prozent angehoben. Der Hebesatz für die Gewerbesteuer war viele Jahre konstant bei 450 Prozent. In 2015 wurde er auf 470 Prozent und in 2016 auf 485 Prozent angehoben. Weitere Anhebungen sind bislang nicht geplant.

Die Hebesätze liegen in 2016 über den derzeit geltenden fiktiven Hebesätzen. Allerdings liegen die Hebesätze der Grundsteuer A und B der Stadt Siegen unter den durchschnittlichen Hebesätzen im Regierungsbezirk Arnsberg.

### Hebesätze des Jahres 2016 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Siegen	Kreis Siegen-Wittgenstein	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	225	322	312	294
Grundsteuer B	525	500	604	556
Gewerbsteuer	485	450	468	460

Die Stadt Siegen verfolgt eine freundliche Politik gegenüber dem Steuerzahler (hinsichtlich der Grundsteuer B und der Gewerbsteuer). Sollte dies als Ziel weiterverfolgt werden, dann muss Siegen zwingend die Aufwendungen senken. Daneben sollten die vorhandenen Möglichkeiten im Ertragsbereich, z. B. bei der Eigenkapitalverzinsung des Abwasserwerkes, den Friedhofsgebühren und den Straßenbaubeiträgen sowie den Elternbeiträgen für Kindertageseinrichtungen ausgeschöpft werden. Ansonsten wird jede Verschlechterung des Haushaltes dazu führen, dass der Ausgleich im Jahr 2022 nur durch erhöhte Steuersätze erreicht werden kann.

#### → Feststellung

Solange die Stadt Siegen die Aufwendungen nicht weiter reduziert, wird sie zukünftig die Erträge weiter steigern müssen. Der Haushaltsausgleich im Jahr 2022 ist mit Risiken behaftet. Diesen im Jahr 2022 tatsächlich zu erreichen muss höchste Priorität haben.

### Vergnügungssteuer

Die Vergnügungssteuersatzung hat die Stadt zuletzt am 06. Mai 2015 aktualisiert und den Steuersatz angehoben. Im Jahr 2016 hatte die Stadt Siegen Erträge von rund 2,6 Mio. Euro. Die Vergnügungssteuersatzung der Stadt Siegen sieht einen Steuersatz von 25 Prozent des Einspielergebnisses für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit vor (§ 7 Abs. 2). Laut einschlägiger Rechtsprechung sind unter Berücksichtigung des Erdrosselungsverbotest Steuersätze bis zu 20 Prozent zulässig. Diesen Steuersatz überschreitet die Stadt Siegen um fünf Prozent.

Seit Ende 2013 empfiehlt der Städte- und Gemeindebund, künftig nicht mehr nach dem Einspielergebnis, sondern nach dem Spieleinsatz zu besteuern. Die gpaNRW verweist in diesem Zusammenhang auf den Schnellbrief 206/2013 des Städte- und Gemeindebundes (StGB NRW) vom 29. November 2013 und die Mustersatzung zur Vergnügungssteuer vom 28. November 2013.

Bei einer Umstellung der Bemessungsgrundlage auf den Spieleinsatz könnte sich die Stadt Siegen an der Haushaltsumfrage 2016 des StGB NRW orientieren. Nach dieser bewegt sich die Besteuerung nach dem Spieleinsatz zwischen 1,6 und 6,5 Prozent (Schnellbrief 85/2016 vom 31. März 2016). Die Stadt sollte im Rahmen der Vergnügungssteuererklärungen auswerten, wie sich Spieleinsätze und Einspielergebnisse zueinander verhalten. Bei einer Umstellung sollte sich der neue Steuersatz in jedem Fall zu Erträgen in der Größenordnung des bisherigen Ertragsvolumens führen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte die Vergnügungssteuer anhand des Spieleinsatzes erheben. Das bisherige Ertragsvolumen sollte sie im Sinne der Haushaltskonsolidierung beibehalten.



## **Zweitwohnungssteuer**

Die Stadt Siegen hat mit Beschluss des Rates vom 03. September 2014 die Zweitwohnungssteuer ab 01. Januar 2015 neu eingeführt. Die Mehrerträge werden seit 2015 auf ungefähr 120.000 Euro im Jahr beziffert.

## → Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

### Vermögenslage

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

#### Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	1.072.162	1.068.059	1.055.331	1.037.915	1.023.236
Umlaufvermögen	28.672	22.711	17.601	24.669	27.197
Aktive Rechnungsabgrenzung	2.712	3.748	4.684	5.632	5.748
<b>Bilanzsumme</b>	<b>1.103.547</b>	<b>1.094.517</b>	<b>1.077.615</b>	<b>1.068.216</b>	<b>1.056.181</b>
Anlagenintensität in Prozent	97,2	97,6	97,9	97,2	96,9

#### Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Immaterielle Vermögensgegenstände	272	437	398	345	322
Sachanlagen	874.592	870.347	857.682	849.836	835.619
Finanzanlagen	197.298	197.275	197.250	187.734	187.295
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>1.072.162</b>	<b>1.068.059</b>	<b>1.055.331</b>	<b>1.037.915</b>	<b>1.023.236</b>

Mit dem Anteil des Anlagevermögens an der Bilanzsumme von rund 97 Prozent liegt die Stadt Siegen über dem interkommunalen Mittelwert von 94 Prozent.

#### Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	162.363	161.617	156.558	153.454	148.392
Kinder- und Jugendeinrichtungen	14.842	16.026	16.510	16.317	20.066
Schulen	212.164	212.921	207.705	204.813	198.928
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	130.122	128.916	125.701	125.087	122.204
Infrastrukturvermögen	321.043	316.755	309.860	309.860	313.880
davon Straßenvermögen	318.443	314.158	307.385	307.089	310.859
sonstige Sachanlagen	34.057	34.111	41.349	40.305	32.148
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>874.592</b>	<b>870.347</b>	<b>857.682</b>	<b>849.836</b>	<b>835.619</b>

Die Sachanlagen machen mehr als 80 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus. Die Vermögenswerte der Kinder- und Jugendeinrichtungen sind im Eckjahresvergleich 2010/2014 gestiegen. Hier machen sich Maßnahmen im Rahmen des U3-Ausbaus bemerkbar. Die Schwankungen bei den sonstigen Sachanlagen erfolgten vor allem durch Umbuchungen bei den Anlagen im Bau. Die rückläufigen Werte bei den anderen Positionen entstehen in erster Linie durch Wertminderungen in Form von Abschreibungen, die nicht durch Investitionen ausgeglichen wurden. Dies ist insbesondere bei den Schulen, sonstigen Bauten und Straßen der Fall. Bei den Schulen wirken sich zusätzlich auch Schließungen aus.

Das Abwasservermögen hat die Stadt Siegen in das Sondervermögen ESi ausgegliedert. Dennoch ist das Infrastrukturvermögen die wertmäßig größte Position des Sachanlagevermögens.

### Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	95	83	5	32	8
Kinder- und Jugendeinrichtungen	42	367	155	46	1.105
Schulen	85	117	33	42	9
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	254	63	7	82	23
Infrastrukturvermögen	50	51	17	94	140
davon Straßenvermögen	49	50	17	91	138
sonstige Sachanlagen	134	66	72	44	88
Finanzanlagen	33	38	3	0	0
<b>Investitionsquote gesamt</b>	<b>124</b>	<b>81</b>	<b>53</b>	<b>51</b>	<b>68</b>

### Investitionsquote in Prozent 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
68	14	796	101	40	63	98	31

Eine Investitionsquote von 100 Prozent oder mehr wurde außer in 2010 in keinem Jahr erreicht. Dem Substanzverlust durch Abschreibungen und Vermögensabgängen standen daher keine neuen Investitionen in gleichem Ausmaße gegenüber. Der Wert des Sachanlagevermögens ist entsprechend jährlich gesunken.

### 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 Vermö-

gen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Der Anlagenabnutzungsgrad wurde auf Grundlage der einzeln bilanzierten Vermögensgegenstände zum 31. Dezember 2014 ermittelt.

#### Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände in Jahren und Anlagenabnutzungsgrade in Prozent\*

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Kommune	Durchschnittliche RND Kommune	Anlagenabnutzungsgrad
Kindergärten	40	80	80	53	33,8
Schulgebäude	40	80	80	40	49,5
Verwaltungsgebäude	40	80	80	30	63,1
Straßen	25	60**	60	28	53,3

\* GND=Gesamtnutzungsdauer; RND=Restnutzungsdauer

\*\* Seit dem Haushaltsjahr 2013 muss die Nutzungsdauer für Straßenneubauten mit maximal 50 Jahren angesetzt werden. In der Berechnung wurden nur Straßen mit einer GND von 60 Jahren berücksichtigt.

Die Stadt Siegen hat bei ihren Vermögensgegenständen lange Nutzungsdauern festgelegt. Dadurch wird die Ergebnisrechnung geringer mit jährlichen Abschreibungsbeträgen belastet. Lange Gesamtnutzungsdauern können aber ein Risiko vorzeitiger Abschreibungen beinhalten. Dies ist der Fall, wenn bei einzelnen Vermögensgegenständen noch lange Nutzungsdauern bestehen, jedoch die tatsächlich zu realisierenden Restnutzungsdauern kürzer ausfallen.

Bei den Schulen und Verwaltungsgebäuden liegen erhöhte Anlagenabnutzungsgrade vor. Da auch hier lange Gesamtnutzungsdauern von der Kommune bestimmt worden sind, sind mögliche Reinvestitionsbedarfe erkennbar.

Die Stadt plant einem weiteren Werteverzehr in den Schulen durch Maßnahmen in Höhe von insgesamt 8,8 Mio. Euro im Rahmen des Förderprogramms „Gute Schule 2020“ entgegenzuwirken. Bei den Verwaltungsgebäuden besteht nach Auskunft der Stadt aktuell kein erheblicher Sanierungsbedarf.

Das Straßenvermögen weist einen Anlagenabnutzungsgrad von ca. 53 Prozent auf. Bei der langen festgelegten Gesamtnutzungsdauer deutet das zumindest mittel- bis langfristig auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Die Stadt sieht hier tatsächliche Sanierungsbedarfe. Im Bereich der Straßen hat es eine Inventur gegeben, die im Jahresabschluss 2015 verbucht wird. Die Stadt Siegen wird vermutlich in den kommenden Jahren in ihr Straßenvermögen investieren müssen, wenn sie einen Investitionsstau vermeiden möchte. Aufgrund der schlechten Haushaltslage sollten sich die Investitionen auf die tatsächlich notwendigen Maßnahmen beschränken. Zur Finanzierung der Investitionen zum Erhalt des Straßenvermögens sollte die Stadt prüfen, welche Straßenerneuerungen über KAG-Beiträge finanziert werden können. Auf die Ausführungen zu den KAG-Beiträgen wird verwiesen.

Die Stadt hat in der Vergangenheit und auch aktuell größere Investitionen durchgeführt, wie zum Beispiel „Regionale 2013 - Siegen zu neuen Ufern“ oder „Rund um den Sieberg“. Auch

wenn diese Projekte mit einer Förderung von ca. 90 Prozent realisiert wurden, verbleiben bei einem Gesamtbedarf von 24,7 Mio. Euro auch rund 2,5 Mio. Euro Investitionssumme für diese Maßnahmen bei der Stadt. Außerdem ziehen diese Projekte auch andere Folgeaufwendungen nach sich, wie zum Beispiel Reinigung und Ordnungsdienst. Auch für die Jahre ab 2017 sind weitere Investitionen zwischen 15 und 21 Mio. Euro pro Jahr geplant, die nur teilweise refinanziert werden.

Aufgrund der schlechten Haushaltssituation ist eine vorausschauende und langfristige Investitionsplanung wichtig, die sich auf für Pflichtaufgaben notwendige Investitionen beschränkt. Die Haushaltssituation und die Auswirkungen auf den Haushalt müssen bei jeder Investitionsmaßnahme berücksichtigt werden und zunächst sollte nur in wirklich zwingend notwendige Bereiche investiert werden. Die Investitionen sollten nur getätigt werden, wenn sie den Haushalt nicht noch weiter belasten. Auch bei Investitionen in Förderprogrammen muss die Belastung der Stadt geprüft werden.

Die Stadt sollte auch alle Risiken, die sich aus einer geplanten investiven Maßnahme für den städtischen Haushalt ergeben, beziffern und abwägen. Hierzu gehören auch die Folgekosten durch Abschreibungen des neuen Vermögensgegenstandes, die laufenden Betriebskosten und die Notwendigkeit, Maßnahmen bezüglich der alten Vermögensgegenstände zu treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte alle zukünftigen Investitionen überprüfen, diese auf zwingend notwendige Investitionen beschränken und sie mit Prioritäten versehen. Jeweils sollte eine detaillierte Investitionsrechnung erstellt werden. Jede Berechnung sollte unterschiedliche Lösungsvorschläge enthalten - auch eine „sparsame Variante“.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	65.927	65.927	65.927	65.927	65.927
Beteiligungen	1.886	1.886	1.886	1.886	1.886
Sondervermögen	106.499	106.499	106.499	106.499	106.499
Wertpapiere des Anlagevermögens	21.021	21.021	21.022	11.554	11.141
Ausleihungen	1.966	1.942	1.917	1.868	1.842
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>197.298</b>	<b>197.275</b>	<b>197.250</b>	<b>187.734</b>	<b>187.295</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.908	1.988	1.987	1.889	1.867

Die Finanzanlagen bestehen im Wesentlichen aus Anteilen an verbundenen Unternehmen und dem Sondervermögen. Ende 2014 beträgt ihr Anteil an der Bilanzsumme 17,7 Prozent. Die Finanzanlagen sind im Jahresverlauf weitestgehend konstant. Der Rückgang im Jahr 2013 liegt in der Neubewertung von Wertpapieren begründet.

Bei dem Sondervermögen der Stadt Siegen handelt es sich um den Entsorgungsbetrieb Siegen (ESi). Privatrechtliche Mehrheitsbeteiligungen im Vollkonsolidierungskreis sind die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH (KEG), die der Stadt zu 100 Prozent gehört und die Siegener Versorgungsbetriebe GmbH (SVB), an denen die Stadt mit 74,88 Prozent beteiligt ist.

**Gewinnabführungen von Tochterunternehmen an die Stadt Siegen in Tausend Euro (Ist)**

Gesellschaft	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sondervermögen Entsorgungsbetrieb Siegen (ESi)	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH (KEG)	./.	./.	./.	./.	./.	./.
Siegener Versorgungsbetriebe GmbH (SVB)	1.930	1.489	1.654	2.001	2.018	2.958

**Gewinnabführungen von Tochterunternehmen an die Stadt Siegen in Tausend Euro (Ist)**

Gesellschaft	2016	2017	2018	2019	2020
Sondervermögen Entsorgungsbetrieb Siegen (ESi)	./.	./.	./.	./.	./.
Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH (KEG)	0	53	102	250	246
Siegener Versorgungsbetriebe GmbH (SVB)	3.100	3.000	3.000	3.000	3.000

→ **Empfehlung**

Der ESi sollte zukünftig eine Eigenkapitalverzinsung erwirtschaften und an den Kernhaushalt abführen.

**Bürgschaftsprovisionen**

Die Stadt ist zur Absicherung der laufenden Kreditverpflichtungen der KEG und der SVB in der Vergangenheit Ausfallbürgschaften von insgesamt 13,5 Mio. Euro (Stand 31. Dezember 2015) eingegangen. Eine Bürgschaftsprovision wird in Höhe von 0,20 Prozent des Bürgschaftsbetrages erhoben. Für zukünftig übernommene Bürgschaften sollte die Stadt eine höhere Bürgschaftsprovision vereinbaren. Mit einer Bürgschaftsprovision werden (Tochter-)Gesellschaften verpflichtet, den durch eine kommunale Bürgschaft erzielten Vorteil anteilig an die Bürgschaftskommune weiterzuleiten. Damit wird die Bereitschaft zur Risikoübernahme entlohnt und für beide Seiten ein nachweisbarer Nutzen realisiert. Als ergänzende Orientierungshilfe können hier Regelungen über die Landesbürgschaften dienen.<sup>3</sup> Die Bürgschaftsprovisionen liegen demnach zwischen 0,5 v.H. und 1,0 v.H. des Bürgschaftsbetrages.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte für künftige Bürgschaften höhere Bürgschaftsprovisionen erheben.

<sup>3</sup> RdErl. d. Finanzministeriums - VV 4724 - 1 - 1 - III A 1 - vom 30. Januar 2008

## Schulden- und Finanzlage

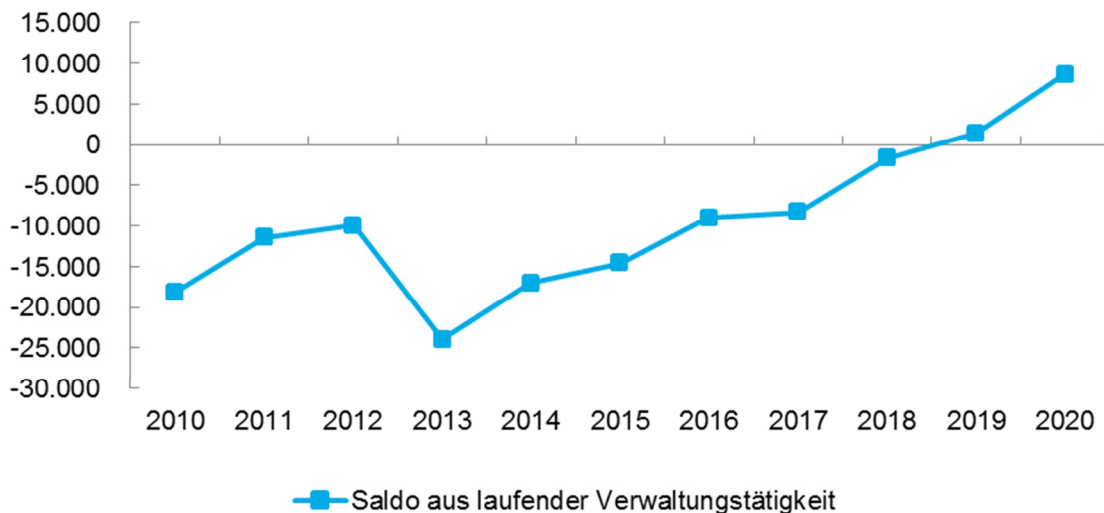
### Finanzrechnung

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 Finanzrechnung in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-18.090	-11.394	-9.907	-23.920	-17.057
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-3.355	-4.379	1.416	-2.965	-2.013
<b>= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag</b>	<b>-21.445</b>	<b>-15.773</b>	<b>-8.491</b>	<b>-26.885</b>	<b>-19.070</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	27.637	8.854	6.729	27.137	20.353
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>6.192</b>	<b>-6.920</b>	<b>-1.761</b>	<b>252</b>	<b>1.283</b>
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.395	9.618	2.702	917	1.170
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>9.587</b>	<b>2.699</b>	<b>940</b>	<b>1.170</b>	<b>2.453</b>

#### Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro



Ist Zahlen bis 2014, ab 2015 Planzahlen (Stand Haushalt 2017)

### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-170	-170	292	18	-68	19	76	32

Die Tabellen verdeutlichen die angespannte finanzielle Situation und die fehlende Selbstfinanzierungskraft der Stadt Siegen. Im Jahr 2014 bildet die Stadt Siegen den Minimalwert im interkommunalen Vergleich beim Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner ab. In allen Ist-Jahren und in der Planung bis 2018 hat die Stadt einen negativen Saldo.

Die Liquiditätskredite der Stadt Siegen lagen in der Eröffnungsbilanz 2009 bei 89,7 Mio. Euro. Aufgrund des durchweg negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit von 2009 bis 2014 mussten weitere Kredite zur Finanzierung der laufenden Auszahlungen aufgenommen werden. Zum 31. Dezember 2014 betrugen die Liquiditätskredite bereits 220 Mio. Euro und zum 31. Dezember 2016 liegen sie bei 249 Mio. Euro. Auch in den Folgejahren bis 2018 ist der Saldo weiter negativ geplant.

#### → Feststellung

Im Betrachtungszeitraum ab 2010 hat die Stadt Siegen in allen Jahren keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Auch in den nächsten Jahren werden die Liquiditätskredite weiter ansteigen. Die in der Haushaltsplanung festgestellten Risiken stellen auch Risiken für den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit dar.

Der Saldo aus Investitionstätigkeit der Stadt Siegen ist von 2010 bis 2014, mit Ausnahme von 2012, negativ. Positive Ergebnisse (2012) bedeuten, dass der investive Mittelzufluss aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen höher ist als die investiven Auszahlungen. Umgekehrtes gilt für die Jahre mit negativen Salden (2010, 2011, 2013 und 2014). Für die Planjahre bis 2020 sind weiterhin nur negative Salden aus Investitionstätigkeit geplant. Der aufaddierte Saldo aus Investitionstätigkeit von 2017 bis 2020 beläuft sich auf 23,9 Mio. Euro. Das ist der nicht refinanzierte Anteil der Investitionen, der den städtischen Haushalt belastet und zu steigenden Investitionskrediten führen wird.

Die Salden aus Finanzierungstätigkeit sind von 2010 bis 2014 positiv. Das bedeutet, dass die Tilgungsleistungen in allen Jahren niedriger ausfielen als die Darlehensneuaufnahmen und die Rückflüsse von Darlehen. Es wurden in allen Jahren mehr neue Darlehen aufgenommen als Tilgungen erfolgt sind. Dadurch ist die Verschuldung immer mehr angestiegen.

### Schulden

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenausgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:



### Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	95.052	96.063	94.314	93.190	92.381
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	152.031	161.464	170.365	197.857	220.044
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	11.864	11.794	11.721	11.645	11.565
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	5.079	6.883	5.026	7.191	6.789
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	220	1.143	1.045	1.031	1.066
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	7.499	4.642	6.722	5.926	5.794
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	8.462	7.271	12.808	12.927	14.286
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>280.207</b>	<b>289.259</b>	<b>302.000</b>	<b>329.767</b>	<b>351.926</b>
Rückstellungen	130.846	130.227	125.195	123.289	126.179
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2.149	2.738	3.578	3.911	4.040
<b>Schulden gesamt</b>	<b>413.201</b>	<b>422.224</b>	<b>430.774</b>	<b>456.967</b>	<b>482.145</b>
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.709	2.915	3.042	3.317	3.508

Der Gesamtbestand der Schulden ist im Eckjahresvergleich 2010/2014 um rund 70 Mio. Euro gestiegen. Die Verbindlichkeiten steigen größtenteils durch gestiegene Liquiditätskredite.

### Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner in Euro 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.508	911	7.317	2.922	1.688	2.622	3.645	31

Die Stadt Siegen hat überdurchschnittliche Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes je Einwohner. Im Folgenden wird auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten und Rückstellungen näher eingegangen.

### Verbindlichkeiten

#### Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagendeckungsgrad 2	81,3	83,8	79,8	78,1	75,9
Liquidität 2. Grades	18,5	18,8	11,9	16,0	11,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	13,4	10,7	13,2	13,8	17,0
Zinslastquote	6,4	4,1	3,3	2,9	3,3

Die Kennzahlen zur Finanzlage machen die Finanzierungsstruktur der Stadt Siegen deutlich:

- Der Anlagendeckungsgrad 2 zeigt an, dass das Anlagevermögen nur teilweise durch Eigenkapital und langfristiges Fremdkapital gedeckt ist. Mit einem Anlagendeckungsgrad 2 von 75,9 Prozent in 2014 erreicht die Stadt Siegen beim interkommunalen Vergleich 2014 eine unterdurchschnittliche Positionierung (Mittelwert 79 Prozent). Gleichzeitig sind ein Aufzehren der Rücklagen und der Anstieg der kurzfristigen Verbindlichkeiten zu erkennen.
- Die Liquidität 2. Grades weist aus, dass die kurzfristigen Verbindlichkeiten durch die liquiden Mittel und die kurzfristigen Forderungen in Siegen nicht gedeckt sind. Mit 11,6 Prozent im Jahr 2014 liegt Siegen deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert (54,9 Prozent). Die Kennzahl offenbart für die Stadt Siegen einen hohen zusätzlichen Liquiditätsbedarf für 2014. Gleiches gilt für die anderen betrachteten Jahre.
- Der dynamische Verschuldungsgrad weist von 2010 bis 2014 keine Entschuldung aus. Eine theoretische Entschuldungsdauer (Effektivverschuldung) in Jahren ist aufgrund der negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht darstellbar.
- Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote liegt mit 17,0 Prozent im Jahr 2014 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert (13,6 Prozent). Somit ist die Bilanz durch kurzfristige Verbindlichkeiten im Jahr 2014 stark belastet. Das liegt an dem hohen Stand der Liquiditätskredite und die Quote verschlechtert sich in den Folgejahren 2015 und 2016 aufgrund weiter gestiegener Liquiditätskredite.
- Die Zinslastquote (Anteil der Finanzaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen) ist im Zeitverlauf rückläufig bis konstant. Dies liegt in erster Linie an der günstigen Zinssituation der letzten Jahre. Die Zinslastquote liegt aber über dem interkommunalen Median von 2,2 Prozent im Jahr 2014.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte eine Haushaltskonsolidierung mit einer Entschuldungsstrategie anstreben. Durch eine weitere Erhöhung der Schulden wird der Haushalt zukünftig erheblich belastet werden. Um die sehr angespannte Finanzlage zu entlasten, sollte die Haushaltskonsolidierung ausgeweitet und die Schulden abgebaut werden.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen.

Die gpaNRW nimmt hierzu die im Gesamtabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

**Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010**

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.124	1.780	6.992	3.812	2.748	3.501	4.486	17

Grundlage waren die Zahlen des Entwurfs des Gesamtabschlusses 2010 der Stadt Siegen.

Die Stadt Siegen positioniert sich deutlich über dem Mittelwert der in den Vergleich einbezogenen Kommunen. Eingeflossen sind die Verbindlichkeiten des Entsorgungsbetriebes Siegen (ESi), der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH (KEG) und der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH (SVB).

Vergleichsbasis ist bei den Gesamtverbindlichkeiten das Jahr 2010, da für die Folgejahre noch kein beschlossener Gesamtabchluss der Stadt Siegen vorliegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die Haushaltskonsolidierung im Kernhaushalt und in den Beteiligungen mit dem Ziel verfolgen, auch die Verbindlichkeiten zu senken.

## Rückstellungen

### Rückstellungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	105.365	108.450	110.203	112.394	115.212
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	13.748	10.074	4.343	2.458	712
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	11.733	11.702	10.650	8.437	10.255
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>130.846</b>	<b>130.227</b>	<b>125.195</b>	<b>123.289</b>	<b>126.179</b>

Die Rückstellungen wurden im Rahmen der Eröffnungsbilanz in Höhe von insgesamt 132 Mio. Euro gebildet. Bis 2013 waren sie aufgrund abgebauter Instandhaltungsrückstellungen und sonstiger Rückstellungen rückläufig, danach steigen sie wieder leicht an und liegen 2014 bei 126 Mio. Euro. Den größten Anteil von 90 Prozent stellen die Pensionsrückstellungen dar.

Die Instandhaltungsrückstellungen wurden bis zum Jahr 2014 fast aufgebraucht. Vielfach stellt die gpaNRW fest, dass die einmalige Möglichkeit, in der Eröffnungsbilanz Instandhaltungsrückstellungen zu bilden, zum Teil sehr weitreichend genutzt wurde. Dies ermöglicht unterbliebene Unterhaltungsmaßnahmen ergebnisneutral nachzuholen. In den Folgejahren verringert sich das Volumen der Rückstellungen häufig. Auch die Stadt Siegen hat zunächst Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von 17,6 Mio. Euro gebildet und in den Folgejahren verbraucht. Es werden aktuell projektbezogen neue Rückstellungen gebildet.

Die sonstigen Rückstellungen wurden für geleistete Überstunden, übertragenen Urlaub, Alterszeit, Drohverlustrückstellungen Derivate usw. gebildet. Es handelt sich bei den Derivaten um reine Zinssicherungsgeschäfte. Die Höhe der Drohverlustrückstellung orientiert sich jeweils am aktuellen Marktwert zum Bilanzstichtag.

## 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)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	368.823	344.234	320.006	282.308	243.803
Sonderposten	302.558	308.324	306.337	306.880	307.703
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	299.909	305.085	302.249	302.446	303.127
Rückstellungen	130.846	130.227	125.195	123.289	126.179
Verbindlichkeiten	280.207	289.259	302.000	329.767	351.926
Passive Rechnungsabgrenzung	21.114	22.473	24.077	25.972	26.570
Bilanzsumme	1.103.547	1.094.517	1.077.615	1.068.216	1.056.181
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>					
Eigenkapitalquote 1	33,4	31,5	29,7	26,4	23,1
Eigenkapitalquote 2	60,6	59,3	57,7	54,7	51,8

In der Eröffnungsbilanz war 446 Mio. Euro Eigenkapital vorhanden. Es wurden von 2009 bis 2014 bereits 202 Mio. Euro an Eigenkapital verbraucht. Das sind 45 Prozent des ursprünglich vorhandenen Eigenkapitals. Die Eigenkapitalquoten sind entsprechend gesunken. Bezogen auf das strukturelle Defizit von 34,8 Mio. Euro ergibt sich Ende 2014 eine strukturelle Eigenkapitalreichweite von sieben Jahren (ausgehend von 2014). Danach wäre die Stadt überschuldet.

Die Stadt Siegen liegt im Jahr 2014 mit den Eigenkapitalquoten im interkommunalen Vergleich noch leicht über dem Median. Aufgrund der hohen Defizite der letzten Jahre wird das Eigenkapital jedoch schnell verbraucht. In den Jahren 2015 und 2016 wurden Defizite von insgesamt rund 55 Mio. Euro erwirtschaftet, die auch das Eigenkapital weiter reduziert haben.

**Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2014**

	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	23,1	-16,1	48,9	19,1	1,5	22,9	34,0	31
Eigenkapitalquote 2	51,8	4,8	74,5	43,2	28,6	45,5	58,4	31

→ **Feststellung**

Es hat bereits ein erheblicher Eigenkapitalverzehr stattgefunden. Die möglichen Risiken in der Haushaltsplanung können dazu führen, dass sich der Haushaltsausgleich nicht wie geplant realisieren lässt. Wenn keine nachhaltige Konsolidierung erfolgt und keine stabile Haushaltslage erzielt wird, droht mittel- bis langfristig die Überschuldung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen muss zukünftig einen weiteren Rückgang des Eigenkapitals vermeiden. Oberstes Ziel allen Handelns muss die Haushaltskonsolidierung und das Erreichen des Haushaltsausgleiches im Jahr 2022.

## Ertragslage

### Erträge

Die gpaNRW analysiert die Ertragsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

#### Ordentliche Erträge in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	118.965	120.303	124.069	113.327	115.480
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	40.848	49.518	51.420	61.287	58.779
Sonstige Transfererträge	933	1.145	1.107	2.329	1.243
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	21.816	23.293	22.740	23.157	22.027
Privatrechtliche Leistungsentgelte	5.588	5.925	5.586	5.885	5.865
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	7.662	7.095	7.895	7.288	8.513
Sonstige ordentliche Erträge	12.188	11.730	13.396	13.049	15.598
Aktivierete Eigenleistungen	1.269	617	535	902	796
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>209.270</b>	<b>219.626</b>	<b>226.749</b>	<b>227.223</b>	<b>228.300</b>
Finanzerträge	5.140	3.488	3.119	3.843	3.661

Die ordentlichen Erträge der Stadt Siegen sind von 2010 bis 2014 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2013 erfolgte trotz erheblich zurückgegangener Gewerbesteuererträge ein Anstieg, da auch höhere Zuwendungen erzielt wurden. Insgesamt sind die Erträge von 2010 bis 2014 um 19 Mio. Euro gestiegen. Im interkommunalen Vergleich hat Siegen unterdurchschnittliche Erträge je Einwohner. Auf diese Kennzahl wirkt sich auch der Grad der Ausgliederung aus.

#### Ordentliche Erträge je Einwohner in Euro 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.276	1.905	3.053	2.453	2.312	2.427	2.560	32

#### Ordentliche Erträge je Einwohner (Plan)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2.287	2.518	2.621	2.685	2.746	2.802	2.834	2.877

Geplant ist ein deutlicher Anstieg ab 2016. Im Jahr 2022 sollen 2.877 Euro je Einwohner erzielt werden: Die Steigerung ist größtenteils in geplanten Mehrerträgen bei den Steuern u.a. durch die Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer im Jahr 2016 begründet. Hinzu kommt aber auch die Haushaltsplanung mit Steigerungen der einzelnen Positionen nach dem Orientierungsdatenerlass. Ziel muss der im HSK vorgesehene Haushaltsausgleich im Jahr 2022 sein, um einen weiteren Verzehr des Eigenkapitals zu verhindern. Deshalb sollte versucht werden, diese Ertragshöhen auch tatsächlich zu realisieren.

Bislang verzichtet die Stadt in einigen Bereichen, wie zum Beispiel bei den Straßenbaubeiträgen, den Gebührenhaushalten, der Eigenkapitalverzinsung des Sondervermögens, den Elternbeiträgen für Kindertageseinrichtungen, den Nutzungsentgelten für städtische Gebäude, den Steuern bewusst auf mögliche höhere Erträge. Die Stadt sollte diese Möglichkeiten ausschöpfen, um die geplanten Erträge in den kommenden Jahren tatsächlich zu erzielen. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung gemäß § 77 Abs. 2 Gemeindeordnung (GO) sind zu beachten.

Die erwähnten Risiken können dazu führen, dass manche Erträge geringer ausfallen als geplant. Außerdem sollten zusätzliche Konsolidierungen im Aufwandsbereich durchgeführt werden.

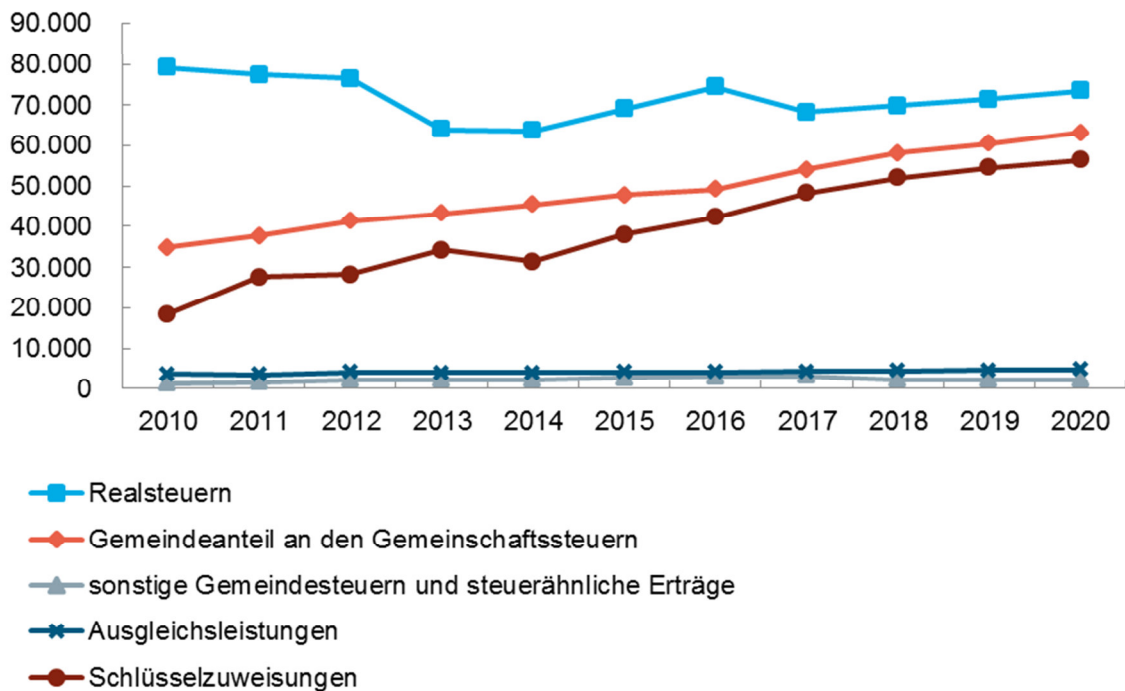
### **Allgemeine Deckungsmittel**

Die gpaNRW 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 (Ist und Plan)



Die allgemeinen Deckungsmittel insgesamt sind im Ist- und Planungszeitraum, außer einem Rückgang in 2013 und 2014, tendenziell steigend. Die Grafik macht die Bedeutung der Realsteuern und den Zusammenhang mit den Schlüsselzuweisungen deutlich. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Stadt Siegen.

### Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.465	1.236	2.078	1.574	1.467	1.545	1.669	31

### Allgemeine Deckungsmittel

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Summe der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro	161.668	173.127	178.140	186.599	193.349	200.079
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.579	1.691	1.740	1.823	1.889	1.955

Nach den Planansätzen kalkuliert die Stadt bis 2020 mit einem deutlichen Zuwachs bei den allgemeinen Deckungsmitteln. Dies liegt insbesondere an zwei Gegebenheiten:

- Höhere Realsteuerhebesätze zum 01. Januar 2016 und
- bei einigen Ertragspositionen werden die Steigerungsraten aus dem Orientierungsdaten-erlass berücksichtigt.

Schwankungen in größerem Umfang, wie sie zum Beispiel 2013 und 2014 aufgetreten sind, plant die Stadt bei den allgemeinen Deckungsmitteln nicht ein. Die Planwerte sind mit Risiken verbunden. Auf diese wird im Kapitel Strukturelle Haushaltssituation eingegangen.

## Aufwendungen

Des Weiteren analysiert die gpaNRW die Aufwandsarten. Auf wesentliche Besonderheiten geht sie ein.

### Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	54.266	58.477	61.561	62.588	66.687
Versorgungsaufwendungen	7.315	9.537	5.275	7.515	9.314
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	37.221	36.843	38.822	39.712	40.694
Bilanzielle Abschreibungen	20.210	20.751	20.947	20.817	21.328
Transferaufwendungen	101.143	102.995	109.182	108.533	112.080
Sonstige ordentliche Aufwendungen	9.961	9.579	11.904	10.383	10.934
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>230.116</b>	<b>238.182</b>	<b>247.693</b>	<b>249.548</b>	<b>261.036</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	14.790	9.806	8.105	7.345	8.558

Wie die ordentlichen Erträge steigen auch die ordentlichen Aufwendungen im Betrachtungszeitraum an. Von 2010 bis 2014 erfolgt ein Anstieg um rund 31 Mio. Euro. Dies ist deutlich höher als die Steigerung der Erträge von 2010 bis 2014 um 19 Mio. Euro.

Die Versorgungsaufwendungen schwanken. Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Zuführungen zu der Pensionsrückstellung. Vor allem die Personalaufwendungen und Transferaufwendungen steigen an.

### Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Tausend Euro 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.602	2.041	2.936	2.551	2.420	2.514	2.768	32

Auch hier wirkt sich der Ausgliederungsgrad der Kommunen aus.

### Ordentliche Aufwendungen je Einwohner (Plan)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2.515	2.698	2.775	2.774	2.802	2.787	2.808	2.840

Die Stadt Siegen hat einwohnerbezogen vergleichsweise überdurchschnittliche Aufwendungen.



Die ordentlichen Aufwendungen steigen im Ist-Zeitraum kontinuierlich an. Auch in der Planung steigen die Aufwendungen weiter an. Von 2014 bis 2022 ist bei den Aufwendungen eine Steigerung um rund 30 Mio. Euro geplant.

Sie sind stark geprägt durch die Entwicklung der Personal- und Versorgungsaufwendungen und der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie der Transferaufwendungen. Die Personalaufwendungen steigen im Ist und im Plan kontinuierlich an. Im Planungszeitraum wird ab 2018 mit geringen Steigerungen geplant, obwohl gerade die Personalaufwendungen im Ist-Zeitraum erheblich gestiegen sind. Die Transferaufwendungen steigen kontinuierlich. Während die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen im Ist-Zeitraum steigen, sind sie in der Planung nur mit einer geringen Steigerung eingeplant.

## Personalaufwendungen

Die Stadt Siegen hat hohe Personalaufwendungen. Die Personalintensität (Personalaufwendungen/ordentliche Gesamtaufwendungen) liegt mit 25,5 Prozent im Vergleichsjahr erheblich über dem Mittelwert (22,4 Prozent). Da die Personalintensität im Bezug zu den Gesamtaufwendungen ermittelt wird und diese in Siegen auch hoch sind, wirkt sich das auf diese Kennzahl mindernd aus. Die Personalintensität wäre somit bei durchschnittlichen Gesamtaufwendungen noch höher.

Die Personalintensität bezieht sich nur auf den Kernhaushalt. Da die Stadt Siegen den Abwasserbereich in das Sondervermögen ESi ausgelagert hat, begünstigt auch dies die Personalintensität, denn ungefähr die Hälfte der 32 Kommunen im Vergleich haben den Abwasserbereich im Kernhaushalt.

Einen weiteren Anhaltspunkt zur Personalausstattung der Stadt Siegen liefert die Fortschreibung der Kennzahl „Personalquote 2“ (früher „alternative Personalquote“) im gpa-Kennzahlenset: Die Stadt Siegen stellt mit 8,48 Ist-Stellen je 1.000 Einwohner zum Stichtag den Maximalwert dar (Mittelwert 7,05). In dieser Kennzahl sind die vollkonsolidierten Unternehmen enthalten. Die Differenz zum besten Viertel des interkommunalen Vergleichs von 6,55 Stellen je 1.000 Einwohner (1. Quartil) liegt bei 198 Stellen.

### → Feststellung

Die Personalintensität und die Personalquote geben erste Hinweise, dass die Stadt Siegen einen vergleichsweise großen Personalbestand beschäftigt.

Die vergleichsweise sehr hohen Personalaufwendungen und die hohe Personalquote 2 können durchaus ein Anzeichen dafür sein, dass in Siegen hohe Standards der Aufgabenerfüllung und auch viele freiwillige Aufgaben vorhanden sind. Wie bereits im Abschnitt Haushaltskonsolidierung ausgeführt, hat die Stadt Siegen erhebliche freiwillige Leistungen. Es entstehen grundsätzlich auch Personalaufwendungen in freiwilligen Bereichen, wie zum Beispiel in der Musikschule, dem Stadtarchiv, der Stadtbibliothek, den Museen, dem Apollo Theater, den Hallenbädern, den Freibädern, den Veranstaltungshallen und auch in der Volkshochschule, die zumindest teilweise auch freiwillige Angebote beinhaltet.

Die Stadt sollte aufgrund der angespannten Haushaltslage ihren Personalbestand und die zugehörigen Aufgaben untersuchen. Es sollten freiwillige Leistungen reduziert und bei den Pflicht-

aufgaben der Umfang der Leistungserbringung betrachtet werden. Hohe Standards können reduziert werden.

→ **Empfehlung**

Alle Bereiche der Verwaltung sollten auf die generelle Notwendigkeit und den Umfang der Aufgabenerfüllung geprüft werden, um auch Stellen und Personalaufwendungen abbauen zu können. In diesem Rahmen sollten ebenfalls alle Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit geprüft und genutzt werden.

## Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen sind bei der Stadt Siegen mit 42,9 Prozent der ordentlichen Gesamtaufwendungen etwas unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen (44,9 Prozent). Allerdings wirkt sich auch bei dieser Kennzahl wieder begünstigend aus, dass Siegen hohe Gesamtaufwendungen hat. Von 2010 bis 2014 sind die Transferaufwendungen von 101 auf 112 Mio. Euro gestiegen. In der Planung sollen die Transferaufwendungen bis auf 139 Mio. Euro in 2022 ansteigen. Die Kreisumlage macht bei den Transferaufwendungen einen großen Anteil aus. Dieser liegt in 2014 bei 55 Mio. Euro und steigt in der Planung bis 2022 auf 66 Mio. Euro an.

Zu den Transferaufwendungen gehören sowohl Positionen, auf die die Stadt keinen Einfluss nehmen kann als auch solche mit Einflussmöglichkeit. Die Transferaufwendungen setzen sich unter anderem aus folgenden Positionen zusammen:

- allgemeine Kreisumlage,
- Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit,
- gesetzliche und freiwillige Betriebskostenzuschüsse an Träger von Kindertageseinrichtungen,
- soziale Leistungen an natürliche Personen in oder außerhalb von Einrichtungen (z.B. Leistungen nach dem SGB II und Asylbewerberleistungsgesetz),
- weitere freiwillige Transferaufwendungen (z.B. Zuschüsse an Vereine oder Projekte).

Insgesamt sind im Jahr 2014 sonstige Transferleistungen für freiwillige Leistungen in den Bereichen Kultur, Sport etc. in Höhe von 3,1 Mio. Euro entstanden.

→ **Empfehlung**

Für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung muss die Stadt Siegen durch zusätzliche und konkrete Konsolidierungsmaßnahmen die Aufwendungen senken. Hierbei sind insbesondere die freiwilligen Leistungen und die Standards der pflichtigen Aufgaben kritisch zu hinterfragen und bestehende Einsparpotenziale zu realisieren. Mit niedrigen Erträgen und gleichzeitig hohen Aufwendungen kann der Haushalt nicht ausgeglichen werden.

## 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 und Kennzahlen in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014
Ordentliche Aufwendungen	230.116	238.182	247.693	249.548	261.036
Abschreibungen auf Anlagevermögen	20.210	20.751	20.947	30.285	21.741
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	9.067	9.482	9.150	10.170	10.098
<b>Netto-Ergebnisbelastung</b>	<b>11.143</b>	<b>11.269</b>	<b>11.798</b>	<b>20.114</b>	<b>11.642</b>
Abschreibungsintensität	8,8	8,7	8,5	12,1	8,3
Drittfinanzierungsquote	44,9	45,7	43,7	33,6	46,4

Im Jahr 2013 kam eine Sonderabschreibung von Wertpapieren des Anlagevermögens in Höhe von 9,5 Mio. Euro hinzu und erhöht damit die Netto-Ergebnisbelastung. Im Jahr 2014 erfolgte eine Sonderabschreibung auf Wertpapiere des Anlagevermögens von rund 400.000 Euro.

Die Abschreibungen auf das Infrastrukturvermögen (Straßenvermögen) stellen mit rund 8,4 Mio. Euro jährlich den größten Anteil der Abschreibungen dar. Die Abschreibungen für Gebäude liegen bei jährlich 7,8 Mio. Euro, wovon rund 7,4 Mio. Euro auf Schulen und sonstige Gebäude entfallen.

### Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote in Prozent 2014

	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	8,3	2,6	22,6	7,5	5,7	7,2	8,5	32
Drittfinanzierungsquote	46,4	18,4	79,9	54,1	43,1	56,3	65,4	31

- Die Abschreibungsintensität liegt trotz des ausgelagerten Abwasserbereiches über dem Durchschnitt des interkommunalen Vergleiches 2014. Ohne die Sonderabschreibung in Höhe von 400.000 Euro im Jahr 2014 läge die Abschreibungsintensität bei 8,2 Prozent.
- Die hohen Abschreibungen belasten den Ergebnishaushalt. Die Aufwendungen für Abschreibungen je Einwohner liegen mit 213 Euro über dem Mittelwert der Vergleichskom-

munen von 181 Euro je Einwohner in 2014, obwohl andere Kommunen den Abwasserbereich im Haushalt abbilden.

- Die Höhe der Abschreibungen wird durch die gewählten Gesamtnutzungsdauern und die Höhe der Vermögenswerte beeinflusst. Da die Stadt lange Gesamtnutzungsdauern gewählt hat, ist von hohen Vermögenswerten auszugehen. Bei lange gewählten Nutzungsdauern führen die Abschreibungen noch zu einer geringeren Ergebnisbelastung als bei einer kürzeren Nutzungsdauer. Hinzu kommt aber das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen.
- Die Drittfinanzierungsquote ist 2014 unterdurchschnittlich. Somit tragen die Auflösungen aus gebildeten Sonderposten nur in einem geringeren Umfang zur Haushaltsentlastung bei. Es werden weniger Drittfinanzierungsmittel zur Finanzierung des Anlagevermögens eingesetzt als beim Durchschnitt der Kommunen. Das führt zu einer höheren tatsächlichen Haushaltsbelastung durch Abschreibungen.

→ **Feststellung**

Der überdurchschnittlichen Abschreibungsintensität steht eine unterdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote entgegen. Dies führt zu einer erhöhten Ergebnisbelastung durch Abschreibungen.

## → 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 gpaNRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt. Erfasst sind alle Gebäude des Kernhaushaltes sowie des Vollkonsolidierungskreises aus dem Gesamtabschluss der Stadt Siegen. Bei der Stadt Siegen sind das die Tochterunternehmen Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH (KEG), die Siegener Versorgungsbetriebe GmbH (SVB) sowie das Sondervermögen Entsorgungsbetrieb Siegen (ESi).

Die Flächendaten und Nutzungsarten der kommunalen Gebäude (Kernhaushalt) der Stadt Siegen wurden zur Erstellung der Eröffnungsbilanz erfasst. Es gibt eine Gebäudeübersicht, aber keine einheitlichen aktuellen Flächendaten. Für die Prüfung mussten diese teilweise aus Nutzflächen umgerechnet werden. Für einige Gebäude, vor allem aus dem Bereich „sonstige Nutzungen“, konnte die Stadt Siegen gar keine Flächenangaben liefern. Die Gebäudeflächen des Sondervermögens und der Tochterunternehmen lagen der Stadt nicht vor. Diese wurden von den Beteiligungen in Nutzflächen geliefert und mussten auch umgerechnet werden. Die Flächenangaben sollten grundsätzlich vollständig ermittelt werden und einheitlich in Bruttogrundflächen (BGF) erfasst werden. Es ist eine Software eines Gebäudemanagementsystems angeschafft worden, um ein Gebäudekataster zu erstellen und ein Flächenmanagement aufzubauen.

Es ist wichtig, einen umfassenden Überblick an zentraler Stelle über alle Gebäude zu haben, damit die Flächen optimal und wirtschaftlich genutzt werden und nicht benötigter Gebäudebestand abgestoßen oder anders genutzt werden kann. Es gibt bei der Stadt eine technische und eine kaufmännische Gebäudewirtschaft. In der kaufmännischen Gebäudewirtschaft werden Rechnungen geprüft und bearbeitet. Die technische Gebäudewirtschaft macht Gebäudebegehungen und prüft den Zustand der Gebäude. Auch durch Hausmeister und Hausverwaltungen werden Sanierungsbedarfe festgestellt und angemeldet. Den Flächenbedarf stellen die jeweiligen Fachbereiche der Stadt fest, so dass es keine zentrale Stelle gibt, an der zentral alle Informationen zusammenlaufen. Eine systematische Flächen- und Nutzungsoptimierung erfolgt nicht. Allerdings finden bereits jetzt für die Gebäude in städtischer Nutzung, für die im Eigentum der Stadt befindlichen Gebäude und für die durch die KEG verwalteten Gebäude eine regelmäßige Abstimmung über die weitere Nutzung und Verwertung statt. Die Wirtschaftlichkeit der Gebäudenutzungen wird durch Kennzahlen in einem Vergleichsring mit anderen Kommunen verglichen. Es gibt aber darüber hinaus keine strategischen Ziele oder Konzepte für ein Flächen- und Nutzungsmanagement.

### → Empfehlung

Der Gebäudebestand, der zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben benötigt wird oder der sich im Eigentum der Stadt oder der vollkonsolidierten Beteiligungen befindet, sollte an zentraler Stelle in einem Gebäudekataster abschließend erfasst werden. Ebenso sind vollständige und aktuelle Flächen zu erfassen. Eine Optimierung der Flächen und Nutzungen sollte erfolgen.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Siegen 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 gpaNRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. Schulgebäude und Sporthallen untersucht die gpaNRW in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen).

### Bruttogrundfläche (BGF) je Nutzungsart in m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner 2014

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Siegen
Schulen**	1.533	2.384	1.964	2.189
Jugend	8	328	200	213
Sport und Freizeit**	60	393	207	253
Verwaltung	194	466	314	394
Feuerwehr / Rettungsdienst	62	270	132	155
Kultur	139	785	365	551
Soziales	43	576	181	82
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.377	./.*
<b>Gesamtfläche</b>	<b>3.410</b>	<b>9.666</b>	<b>4.741</b>	<b>./.*</b>

\* Im Bereich sonstige Nutzungen wurden nicht alle Flächendaten geliefert. Deshalb werden die sonstigen Nutzungen und die Gesamtfläche nicht dargestellt.

\*\* Turnhallen mit Schulnutzung sind unter der Nutzungsart Schule erfasst. Turnhallen ohne Schulnutzung sind der Nutzungsart Sport und Freizeit zugeordnet.

Der interkommunale Vergleich von 25 großen kreisangehörigen Städten zeigt, dass die Kennzahl Fläche je 1.000 Einwohner der Stadt Siegen bei allen Nutzungsarten -außer Soziales- den Mittelwert überschreitet. Die Gebäudeflächen der sonstigen Nutzungen können nicht dargestellt werden, da von einigen Gebäuden die Flächen nicht vorlagen.

Mit den vorhandenen Daten der Gebäudeflächen in sonstiger Nutzung hält die Stadt Siegen eine Gesamtgebäudefläche von 463.580 m<sup>2</sup> BGF vor. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m<sup>2</sup> BGF aus. Die gpaNRW orientiert sich bewusst konservativ am unteren Ende der Spannweite und schätzt die Gesamtkosten je m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche und Jahr auf 100 Euro. Danach verursachen die Gebäudeflächen der Stadt Aufwendungen von rund 46,4 Mio. Euro pro Jahr. Die Gebäude, für die die Flächen nicht vorlagen, kämen noch hinzu.

Jeder eingesparte m<sup>2</sup> BGF leistet einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Wenn das Flächenangebot nicht reduziert wird, sollte auf eine ausreichende Kostendeckung (z.B. in Form von Nutzungsentgelten) geachtet werden. Erste Anhaltspunkte für Einsparmöglichkeiten werden im Folgenden dargestellt. Die aktuellen Herausforderungen aufgrund der Flüchtlingssituation bleiben hiervon unberührt.

## Schulen

Die größte Gebäudegruppe der Stadt Siegen stellen die Schulgebäude dar. Dazu gehören auch die Turnhallen, die für den Schulsport genutzt werden. Die Stadt Siegen weist hier eine überdurchschnittliche Fläche je 1.000 Einwohner auf. Nähere Informationen enthält hierzu der Teilbericht Schulen, der sich mit dem Flächenmanagement der Schulen und Turnhallen befasst.

## Jugend

Die Stadt Siegen und die KEG haben insgesamt 20 Gebäude, die als Kindertageseinrichtungen genutzt werden. Davon betreibt die Stadt nur eine Kindertageseinrichtung in eigener Trägerschaft. Fünf Gebäude sind an Träger vermietet und die Stadt bzw. die KEG erhält dafür Mieterträge. 14 Gebäude werden den Trägern kostenlos zur Verfügung gestellt und die Träger sind dem Eigentümer gleichgestellt. Im Gegenzug zahlen die freien Träger die laufenden Unterhaltungs- und Betriebskosten und nehmen Instandhaltungen und Wartungen vor. Aktuell ist der Bedarf an Kindertagesbetreuungsplätzen gedeckt. Eine Bedarfsplanung wird jährlich aufgestellt bzw. fortgeschrieben. Insgesamt befinden sich die Kindertageseinrichtungen nach Einschätzung der Stadt in einem guten Zustand. In den letzten Jahren wurde einiges in die Gebäude investiert, vor allem wegen des U3 Ausbaus. Gemäß Haushalt 2017 soll die Kindertageseinrichtung Waldesruh erweitert werden und an der Kindertageseinrichtung Oranienstraße sind Brandschutzmaßnahmen geplant. Der Zustand der Jugendzentren ist in Ordnung. Die finanzwirtschaftliche Betrachtung der Kindertageseinrichtungen erfolgt im Teilbericht Tagesbetreuung für Kinder, auf den an dieser Stelle verwiesen wird.

## Sport und Freizeit

Zu der Nutzungsart Sport und Freizeit gehören drei Sporthallen, die nicht für den Schulsport genutzt werden, diverse Sportheime, die Gebäude in den Freibädern, die drei Hallenbäder und die Gebäude am Leimbachstadion und Hofbachstadion. Auch bei dieser Nutzungsart positioniert sich die Stadt Siegen über dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich.

Der Gebäudezustand ist unterschiedlich. Bei den Hallenbädern ist teilweise erheblicher Sanierungsbedarf vorhanden. Deshalb soll ein Hallenbad (Löhrtor) geschlossen, eins abgerissen (Weidenau) und neu gebaut werden. Das dritte Hallenbad in Eiserfeld soll saniert werden. Die Turnhallen werden bei dringendem Bedarf saniert. Weitere konkrete Maßnahmen sind aktuell nicht geplant.

Für die sportliche Nutzung der Sporthallen und Schwimmbäder durch Vereine erhebt die Stadt keine Nutzungsentgelte. Die Vereine werden auch nicht an den Betriebskosten beteiligt. Das gilt für die Nutzung der Schulsporthallen, der Sporthallen ohne Schulanbindung und der Schwimmbäder.

### → Empfehlung

Die Vereine sollten sich an den Betriebskosten der Sporthallen und Schwimmbäder beteiligen und es sollten Nutzungsentgelte in angemessener Höhe erhoben werden (siehe Abschnitt „Haushaltskonsolidierung“).

Die Hallenbäder haben ein Defizit im Jahr 2015 von rund zwei Mio. Euro. Die Gewinnabführung der SVB, die als Finanzertrag bei den Bädern verbucht ist, wurde dabei herausgerechnet. Es besteht hier kein sachlicher Zusammenhang und es sollte das tatsächliche Defizit ermittelt werden. In gleicher Höhe ist das Defizit auch für das Jahr 2017 und die Folgejahre geplant. Die Freibäder haben ein jährliches Defizit von 500.000 Euro,

→ **Empfehlung**

Da es sich um eine freiwillige Leistung handelt, sollte die Stadt den Betrieb der Hallenbäder und der Freibäder generell auf den Prüfstand stellen. Die Stadt sollte prüfen, ob die Bäder an einen Dritten übertragen oder geschlossen werden können.

Unter die Sport- und Freizeitflächen fallen bei der Stadt Siegen auch Umkleiden, Läger und Sporthome. Die Vereine nutzen die Sportanlagen überwiegend entgeltfrei. Die Stadt Siegen gewährt den Sportvereinen zusätzlich jährliche Zuschüsse. Diese belaufen sich im Jahr 2015 auf 230.000 Euro. Das Defizit des Produktes Förderung des Breiten- und Leistungssports liegt bei rund 500.000 Euro in 2015. Ab 2017 sollen diese Zuschüsse reduziert werden. Die Stadien und Sportplätze haben ein Defizit von rund 1,0 Mio. Euro in 2015 erwirtschaftet. In gleicher Höhe ist dies auch für die Folgejahre geplant.

→ **Feststellung**

Der Produktbereich Sportförderung (inklusive der Hallen- und Freibäder) weist in 2015 ein Defizit von rund vier Mio. Euro aus. Für die Folgejahre ist dies in gleicher Höhe geplant.

→ **Empfehlung**

Das Defizit in dieser Nutzungsart muss dauerhaft reduziert werden. Anstehende Investitionsmaßnahmen sollten vor dem Hintergrund der sehr schlechten Haushaltslage und der wachsenden Verschuldung kritisch hinterfragt werden. Grundsätzlich sollte jede Einrichtung auf den überprüft und auch die Möglichkeit angedacht werden, diese zu schließen oder zu veräußern.

## Verwaltung

Die Flächen der Verwaltung sind auch überdurchschnittlich. Hierin enthalten sind die Rathäuser Siegen, Geisweid und Weidenau (Gebäude 1 und 2) und weitere Gebäude, wie zum Beispiel das Bürgerbüro und der SeniorenService Eiserfeld und die ASD Außenstelle Fischbacherberg. Außerdem sind die Verwaltungsgebäude der ESi, der SVB und der KEG enthalten. Mehrere Verwaltungsgebäude benötigen in der Regel mehr Nebenflächen als ein kompaktes Rathaus.

Der Zustand der Gebäude ist nach Auskunft der Stadt in Ordnung. Das Rathaus Geisweid wurde in den letzten Jahren umfangreich saniert. Auch im Rathaus Siegen wurden Sanierungsmaßnahmen durchgeführt. Im Rathaus Weidenau ist laut Aussage der Stadt ein Renovierungsbedarf vorhanden. Die Rathäuser werden laufend unterhalten. Aktuell sind keine größeren Maßnahmen geplant.

## Feuerwehr / Rettungsdienst

Auch bei dieser Nutzungsart positioniert sich Siegen über dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich. Die Stadt Siegen hält für den Brandschutz eine Hauptfeuerwache in Weidenau sowie



20 Feuerwehrgerätehäuser in den Stadt- bzw. Ortsteilen vor. Die Stadt Siegen betreibt am Standort der Hauptfeuerwehrwache auch eine Rettungswache. Die Feuerwehr Siegen gliedert sich in eine Berufsfeuerwehr und eine freiwillige Feuerwehr. Der Zustand der Feuerwehrgebäude ist in Ordnung. Bei Bedarf wird saniert. Es ist 2013 ein Neubau im Alchetal erfolgt, dafür wurden die Standorte Trupbach und Seelbach aufgegeben. Geplant ist aktuell der Anbau einer Fahrzeughalle an dem Feuerwehrgerätehaus Feuersbach.

## Kultur

Zu den überdurchschnittlich hohen Gebäudeflächen (Positionierung zwischen Mittelwert und Maximalwert), die die Stadt Siegen im Kulturbereich für ihre Bürger vorhält, gehören hauptsächlich folgende Einrichtungen:

- Siegerlandhalle,
- Bismarckhalle,
- Krönchen-Center (VHS, Bibliothek, Stadtarchiv),
- Apollo Theater,
- Mehrere Museen,
- Musikschule und
- Diverse Bürger- und Gemeinschaftshäuser.

Teilweise werden diese Einrichtungen in privater Trägerschaft betrieben. Die Gebäude gehören jedoch der Stadt Siegen. Die Stadt gibt die Bürgerhäuser möglichst in die Verwaltung der Vereine ab, aber sie verbleiben im Eigentum der Stadt. Aktuell wird im Rahmen eines Förderprogramms mit einem Verein ein Museum erweitert. Außerdem wird an der Stadtmauer und am Schloss saniert. Bei der Siegerlandhalle wurde die Fassade erneuert. Die Gebäude werden bei Bedarf saniert. Ansonsten ist der Zustand der Gebäude dieser Nutzungsart in Ordnung und es sind keine weiteren Maßnahmen geplant. Die Haushaltsbelastung des Kulturbereichs verteilt sich folgendermaßen auf die einzelnen Produkte:

### Planergebnisse Produktbereiche 04 Kultur und Wissenschaft und 15 Wirtschaft und Tourismus in Tausend Euro

Produkt	2016	2017	2018	2019	2020
04.01.01 Kulturveranstaltungen und –förderung	-499	-644	-621	-627	-630
04.02.01 Stadtarchiv (historisch)	-463	-483	-487	-490	-494
04.03.01 Stadtbibliothek	-968	-998	-1.006	-1.013	-1.021
04.04.01 Volkshochschule	-419	-452	-459	-466	-473
04.05.01 Museum	-1.019	-1.086	-1.093	-1.100	-1.107
04.06.01 Musikschule	-864	-831	-847	-860	-874
04.07.01 Apollo Theater	-926	-818	-820	-823	-826

Produkt	2016	2017	2018	2019	2020
15.02.01 Siegerlandhalle	-1.868	-2.070	-2.077	-2.147	-2.086
15.02.02 Bismarckhalle und sonstige	-494	-481	-489	-491	-494
<b>Summe</b>	<b>-7.520</b>	<b>-7.863</b>	<b>-7.899</b>	<b>-8.017</b>	<b>-8.005</b>

→ **Feststellung**

Das jährliche Defizit im Kulturbereich ist hoch und mit steigender Tendenz eingeplant. Mit einer Höhe von 8,0 Mio. Euro pro Jahr ist die Haushaltsbelastung dieses Bereichs, der hauptsächlich freiwillige Aufgaben beinhaltet, sehr hoch. Das Defizit entsteht durch eine kostenfreie Bereitstellung von Gebäudeflächen, freiwillige Zuschüsse und nicht kostendeckende Eintrittsgelder.

→ **Empfehlung**

Der Bereich Kultur beinhaltet überwiegend freiwillige Aufgaben, Eine deutliche Haushaltsentlastung wird nur durch ein verringertes Leistungsspektrum oder höhere finanzielle Beteiligungen der Nutzer zu erreichen sein.

## Soziales

Zu dieser Nutzungsart gehören die Asylbewerberunterkünfte sowie die Übergangs- und Obdachlosenwohnheime im Stadtgebiet. Da die Flächen für das Jahr 2014 erfasst wurden, machen sich die Auswirkungen des Flüchtlingsstroms des Jahres 2015 auf den städtischen Gebäudebestand hier noch nicht bemerkbar. Dies ist die einzige Nutzungsart, bei der sich Siegen mit den Flächen unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen befindet.

## Sonstige Nutzungen

Unter dieser Nutzungsart werden diverse Gebäude der Stadt Siegen geführt, die in der Regel nicht der originären Aufgabenerfüllung der Kommune dienen. Eine Einordnung im interkommunalen Vergleich ist nicht möglich, da von diversen Gebäuden der Stadt und der KEG die Flächen nicht angegeben werden konnten. Es gehören in diese Nutzungsart die Bauhofgebäude, Parkhäuser, Betriebsgebäude, Lagerhallen der Stadt, der KEG, der SVB und des ESi. Des Weiteren gehören Wohnungen der Stadt und der KEG und Friedhofsgebäude sowie WC-Anlagen dazu. Der Zustand der Wohnungen und der Friedhofsgebäude ist in Ordnung, bei Bedarf wird saniert. Aktuell wird die ehemalige Hauptwache in Fludersbach zum Gesamtbaubetriebshof umgebaut. Der alte Bauhof soll saniert werden. Ansonsten sind aktuell keine Maßnahmen geplant.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der sehr angespannten Haushaltslage sind bei der Haushaltskonsolidierung alle städtischen Gebäude zu überprüfen. Die Gebäude sollten auf das für die Pflichtaufgaben notwendige Maß reduziert werden.

## Bilanzielle Auswirkungen der Gebäudeflächen

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft besser beurteilen. Die Größenordnung des in den Gebäuden gebundenen Vermögens ergibt sich im Verhältnis zum Straßenvermögen sowie der Finanzanlagen.

### Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2014

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Siegen
unbebaute Grundstücke	14	1.786	944	1.479
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	398	137	200
Schulen	0	2.032	1.172	1.983
sonstige Bauten*	8	1.616	732	1.218
Abwasservermögen	0	2.524	608	9
Straßenvermögen**	0	3.729	2.201	3.099
Finanzanlagen	141	6.531	1.850	1.867

\* Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremden Grund und Boden.

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

Die Vermögenswerte enthalten nur die Gebäude, die bei der Stadt Siegen bilanziert sind. Die Bauten der Beteiligungen und Sondervermögen bleiben daher unberücksichtigt.

Alle dargestellten Vermögenswerte der Stadt Siegen sind überdurchschnittlich hoch. Dafür können viele Faktoren ursächlich sein. Die Höhe der Vermögenswerte wird durch das Alter, bauliche Standards und Bewertungsspielräume beeinflusst. Die Festlegung der Gesamtnutzungsdauern im Rahmen der Eröffnungsbilanz war ein solcher Bewertungsspielraum. Die Stadt Siegen hat sich hier für lange Gesamtnutzungsdauern entschieden. Dadurch kann sie die Abschreibungen auf einen längeren Zeitraum verteilen. Die Ergebnisrechnungen der einzelnen Jahre werden so entlastet.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und  
Demografie der Stadt Siegen  
im Jahr 2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Personalwirtschaftliches Handeln	4
Verwaltungsorganisation	4
Altersstruktur und Fluktuation	5
Personalbedarf planen	8
Personal entwickeln	8
Wissensbewahrung	9

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die gpaNRW, 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 gpaNRW 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.

Inwiefern sich die Stadt Siegen – insbesondere aus personalwirtschaftlicher Sicht – mit den genannten Auswirkungen des demografischen Wandels auseinandersetzt, wurde während der Prüfung im Rahmen eines Interviews hinterfragt. Verschiedene personalwirtschaftliche Themenfelder wurden in diesem Zusammenhang besprochen. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich für die Stadt Siegen folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

### Verwaltungsorganisation

Die Organisation einer Verwaltung stellt in Zeiten des demografischen Wandels ein bedeutendes Handlungsfeld dar. Aufgrund der oben genannten Auswirkungen des demografischen Wandels ist jede Verwaltung aufgefordert, aufbau- und ablauforganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungspotenziale zu untersuchen und an neue Gegebenheiten anzupassen. Ziel sollte eine effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung sein. Dies setzt eine schlanke Verwaltung voraus.

Die Stadt Siegen hat die bislang vorhandene Aufbauorganisation grundlegend überarbeitet und zum 01. Januar 2017 eine neue Aufbauorganisation beschlossen.

Die bisherigen vier Geschäftsbereiche wurden um einen Geschäftsbereich erweitert. Neben dem Ausbau der Gliederungsbreite der Stadt Siegen wurden zusätzlich einzelne Abteilungen innerhalb der Geschäftsbereiche neu geordnet. Ein Geschäftsbereichsleiter ist dabei für bis zu sieben Abteilungen zuständig. Die Hierarchieebenen wurden ebenfalls überarbeitet. Die bisherige Hierarchieebene der Fachbereichsleiter wurde in Abteilungsleiter umbenannt. Unterhalb der Geschäftsbereichsebene arbeitet die Stadt Siegen mit Abteilungsleitern und Arbeitsgruppenleitern. Dem Bürgermeister sind, neben den Stabsstellen Bürgermeisterbüro, behördliche Datenschutzbeauftragte, Geschäftsstelle Demographie, Medien und Öffentlichkeitsarbeit und Gleichstellungsstelle, dabei folgende Abteilungen unterstellt:

- Personal und Organisation



- Wirtschaftsförderung und Liegenschaften
- Rechnungsprüfungsamt.

Für Verwaltungen wird es zunehmend von Bedeutung sein, auf neue Aufgaben/Ereignisse flexibel mit dem vorhandenen Personal reagieren zu können. Ein Instrument der Organisationslehre, welches diesen Anforderungen entspricht, sind sogenannte Projektgruppen. Dabei ist es für Verwaltungen ratsam, bereits bei Neueinstellungen auf besonders stark ausgeprägte persönliche Kompetenzen wie Flexibilität zu achten.

Die Stadt Siegen nutzt bereits das flexible Organisationsmodell der Projektgruppen. Beispielsweise wurden Projektgruppen eingesetzt, um die Arbeitszeitregelung zu überarbeiten (Dauer ca. ein Jahr) sowie ein Raumkonzept für die Stadtverwaltung Siegen (Beginn Dezember. 2016) zu erstellen.

→ **Feststellung**

Die Organisationsstruktur der Stadt Siegen wird durch Projektgruppen ergänzt. Hierdurch reagiert die Stadt Siegen flexibel auf sich ändernde Rahmenbedingungen und ein sich änderndes Aufgabenportfolio.

## Altersstruktur und Fluktuation

Altersstruktur- und Fluktuationsanalyse nehmen in Zeiten des demografischen Wandels eine zentrale Rolle im Aufgabengebiet der Personalabteilung einer Verwaltung ein. Dabei wird bspw. betrachtet, wie sich die Beschäftigten auf unterschiedliche Altersgruppen verteilen und wie viele Mitarbeiter in den kommenden Jahren die Verwaltung verlassen. Auf Grundlage der Altersstruktur des Personals kann eine altersbezogene Fluktuation für die zukünftigen Jahre prognostiziert werden. Neben der altersbedingten Fluktuation können weitere Gründe zum Ausscheiden aus der Verwaltung führen. Die Stadt Siegen verwendet bereits einzelne Bausteine als Grundlage für Auswertungen, wie zum Beispiel Auswertungen nach Alter oder Berufsgruppen. Ganzheitlich wird die Belegschaft im Rahmen einer Altersstrukturanalyse der Stadt Siegen noch nicht betrachtet. Diese hat die gpaNRW anhand der vorliegenden Personalliste zum 30. Juni 2015 erarbeitet. Die Daten werden der Stadt Siegen nach Abschluss der Prüfung zur Verfügung gestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte z. B. aufbauend auf der von der gpaNRW erarbeiteten Altersstrukturanalyse die Altersstruktur und Fluktuation auswerten. Hierdurch wird die Personalbedarfsplanung der kommenden Jahre unterstützt.

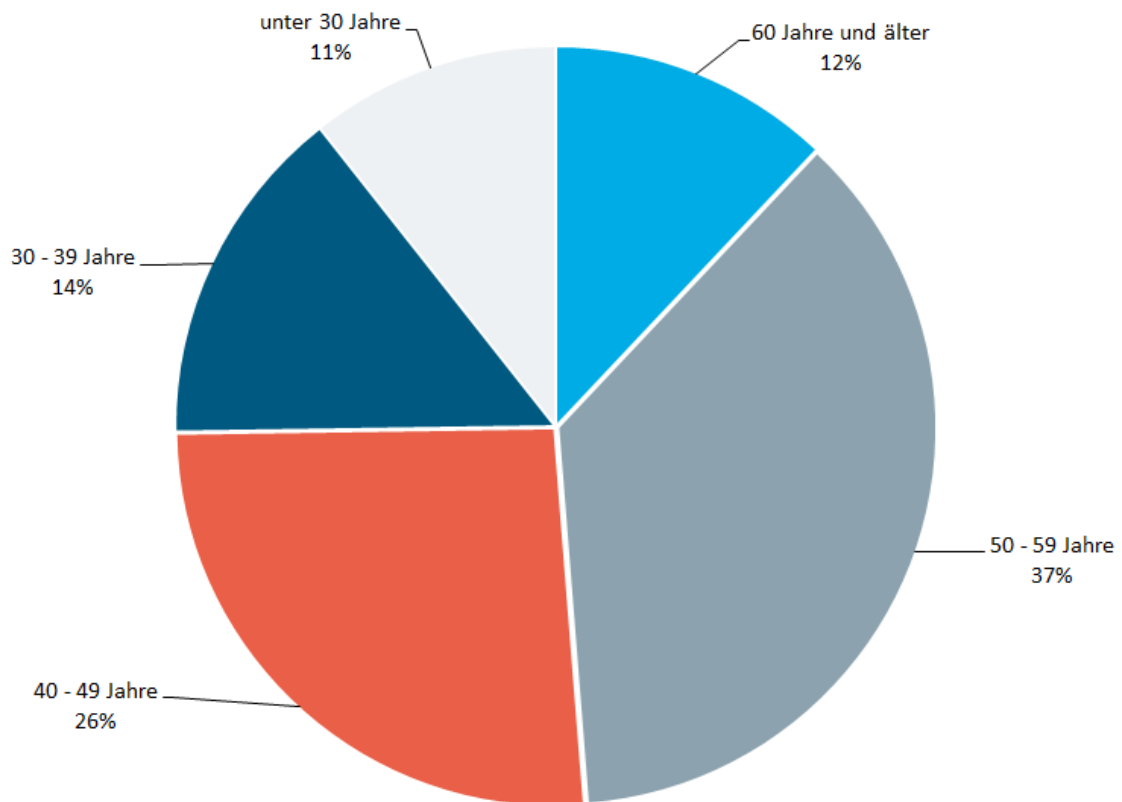
Die von der gpaNRW erstellte Altersstrukturanalyse betrachtet die Kernverwaltung der Stadt Siegen ohne Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen (ESi), Siegener Versorgungsbetriebe GmbH (SVB) und kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH (KEG).

Grundlage der Altersstrukturanalyse bildet die Personalliste zum Stand 30. Juni 2015. Dabei wird das Alter der Beschäftigten auf das heutige Alter (Ende 2016) hochgerechnet. Hierdurch wird die Aktualität gewährleistet. Folgende Positionen werden aus der Altersstrukturanalyse herausgerechnet:

- Auszubildende / Praktikanten / Bundesfreiwilligendienst / Freiwilliges Soziales Jahr,

- Beschäftigte in der Freistellungsphase der Altersteilzeit,
- geringfügig oder kurzfristig Beschäftigte, die weniger als sechs Monate bei der Stadt arbeiten,
- Mitarbeiter, die bis zum 30. Juni 2015 aus dem Dienst der Stadtverwaltung ausgeschieden sind.

**Altersstruktur der Stadt Siegen nach Mitarbeitern, ohne Eigenbetrieb und Beteiligungen**



Datenquelle: Personalliste der Stadt Siegen vom 30. Juni 2015 mit Bezug auf das Jahr 2016

**Altersstruktur der Stadt Siegen**

	unter 30 Jahren	30 – 39 Jahre	40 – 49 Jahre	50 – 59 Jahre	ab 60 Jahre	Gesamtzahl
vollzeitverrechnete Stellenanteile	88,72	160,81	293,43	433,20	135,25	1.111,41
Anzahl Mitarbeiter	94	185	352	518	163	1.312

Das durchschnittliche Alter der Beschäftigten beträgt 46,60 Jahre (Bereinigungen wie bspw. Azubi, Praktikanten usw. nicht berücksichtigt).

→ **Feststellung**

Rund die Hälfte der Mitarbeiter, 49 Prozent, sind 50 Jahre und älter. Dies führt in der Stadt Siegen zukünftig zu einer verstärkten Fluktuation.

Weitere Auswertungen anhand der zur Verfügung gestellten Altersstrukturanalyse, wie z. B. die Fluktuation nach Kostenstellen oder Berufsgruppen zu betrachten, sind aktuell nicht möglich. Diese Daten sind bei der Stadt Siegen in der Software der Personalwirtschaft eingespielt, konnten jedoch zur weiteren Auswertung nicht herangezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die Datengrundlage in der Personalsoftware überarbeiten und die Daten in die Altersstrukturanalyse einarbeiten. Hierdurch verbessert die Stadtverwaltung ihre Planungsmöglichkeiten für die Zukunft.

Insgesamt 422 Mitarbeiter (das entspricht 350,54 Vollzeit-Stellen) werden in den nächsten zehn Jahren in den Ruhestand gehen.

Die aufgeführten Zahlen verdeutlichen, dass die jüngeren Beschäftigten nur einen Teil der altersbedingt ausscheidenden Belegschaft kompensieren können. Die Arbeitsgruppe Personal bekommt hierdurch eine besondere strategische Rolle innerhalb der Verwaltung zugewiesen. Einerseits benötigt das Personalamt eine valide Datengrundlage für die Altersstruktur- und Fluktuationsanalyse. Andererseits müssen nachhaltige Wege gefunden werden, um neues Personal zu gewinnen (Personalmarketing) und bestehendes Personal zu qualifizieren (Personalentwicklung).

→ **Empfehlung**

Die Arbeitsgruppe Personal sollte für alle Fachbereiche analysieren, welche Berufsgruppen in welcher Quantität und mit welcher Qualität zukünftig benötigt werden. Auf dieser Basis kann die Stadt Siegen zielgerichtet einstellen, ausbilden und qualifizieren.

Neben altersbedingter Fluktuation gibt es zahlreiche andere Gründe für ein dauerhaftes bzw. vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst. Denkbar sind hier Beurlaubungen, Kündigungen, Entlassungen, vorzeitiges Beenden von Beamtenverhältnissen, krankheitsbedingtes Ausscheiden, Wechsel zu anderen Dienstherren usw. Diese Fluktuationen sind nur schätzweise zu erfassen, sollten aber gleichwohl in einer Fluktuationsanalyse berücksichtigt werden.

Um Fluktuationen besser vorhersagen zu können, greift die Stadt Siegen auf bestehende Erfahrungswerte zurück. So werden beispielsweise Erfahrungswerte wie durchschnittliche Elternzeiten und Beurlaubungen verwendet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die durchschnittlichen Erfahrungswerte für Fluktuation, die nicht in Zusammenhang mit dem altersbedingten Ausscheiden stehen, in ihre Prognosen einfließen lassen. Hierdurch erhält die Stadt Siegen zusätzliche Daten, welche in die Personalbedarfsplanung einfließen.

## Personalbedarf planen

Die Stadt Siegen muss frühzeitig wissen, wie viele Beschäftigte zu welchem Zeitpunkt benötigt werden und über welche Qualifikation und Kompetenz diese verfügen müssen. Personalentwicklungsmaßnahmen und Neueinstellungen müssen realistisch geplant werden. Hierbei sollten auch eventuelle Veränderungen von Aufgabeninhalten (z. B. durch Gesetzesänderungen, demografische Entwicklung der Bevölkerung), dem Verwaltungsablauf (z. B. durch Umstrukturierung, Entwicklung von Fallzahlen) oder den IT-Einsatz (z. B. Einsatz neuer Programme) im Blick gehalten werden.

Die Personalbedarfsplanung der Stadt Siegen erfolgt aktuell alle fünf Jahre. Die Stadt Siegen verfolgt das Ziel, den Personalbedarf zukünftig zweijährig zu planen. Eine kontinuierliche Aufgabenkritik ist bislang nicht Bestandteil der Personalbedarfsplanung. Nur bei Stellenneubesetzungen wird geprüft, ob die Stelle notwendig ist und welche Qualifikation der Stelleninhaber mitbringen muss.

### → Feststellung

Die Stadt Siegen kann den Personalbedarf mittelfristig (drei bis fünf Jahre, aktuell fünf Jahre) darstellen. Hierdurch können personalwirtschaftliche Basis-Maßnahmen (z. B. Start von Ausbildungsgängen) initiiert werden.

### → Empfehlung

Die Personalbedarfsplanung sollte ergänzt werden um eine kurzfristige (maximaler Zeitraum bis zwei Jahre) und eine langfristige Betrachtung (Zeitraum fünf bis zehn Jahre). Hierbei sollten die Kenntnisse der Altersstruktur- und Fluktuationsanalyse ergänzt werden, um z. B. über Weiterbildungsmaßnahmen auch kurzfristig auf Veränderungen reagieren zu können.

## Personal entwickeln

Personalentwicklung hat die Aufgabe, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter zu erkennen, zu erhalten und zu fördern. Zunächst werden die Anforderungen an den Arbeitsplatz definiert (Anforderungsprofile) um dann die Fähigkeiten des Mitarbeiters dem gegenüber zu stellen. Eine sich aufzeigende Differenz zwischen den Anforderungen und den Fähigkeiten wird durch zielorientierte Personalentwicklungsmaßnahmen beseitigt.<sup>1</sup>

Bereits im Jahr 2010/2011 fand eine Mitarbeiterbefragung zur Arbeitssituation und Arbeitszufriedenheit statt, welche von der Arbeitsgruppe Demografie gelenkt wurde. Aus diesen und weiteren Ergebnissen entstand das Personalentwicklungskonzept 2013 mit folgenden Bausteinen:

- Führungskräftequalifikationsoffensive,
- Definition der Anforderungsprofile für Führungskräfte,
- Nachwuchskonzept für zukünftige Führungskräfte (Mitarbeiter müssen Erfahrungsfelder durchlaufen, z. B. Moderation und Ausbildertätigkeiten),
- Evaluation der Fortbildungsmaßnahmen,

<sup>1</sup> Jung, Hans 2008: Personalwirtschaft, S. 5, 8. Auflage

- Überarbeitung der Beurteilungsrichtlinien,
- Anpassung des Auswahlverfahrens (in Arbeit) und
- Personalmarketing (bislang nur in der Theorie)

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen hat erkannt, dass in Zeiten knapper werdender Personalressourcen die Personalentwicklung ein zentrales Instrument der Personalwirtschaft darstellt. Dabei nutzt die Stadt Siegen umfassende Bausteine für die Personalentwicklung.

Eine besondere Stellung im Bereich Personal entwickeln/beschaffen sollte das Thema externes Personalmarketing erfahren. Die Stadt Siegen verfügt über eine Universität mit ca. 20.000 Studierenden. Ziel des externen Personalmarketings ist es, mittel- bis langfristig Personalpotentiale auf dem Arbeitsmarkt (hier Hochschulmarketing) zu erschließen. Durch den frühzeitigen Auf- und Ausbau von Kontakten zu Studenten können diese bereits während des Studiums an die Stadt Siegen gebunden werden.<sup>2</sup>

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte den Bereich des Personalmarketings (Hochschulmarketing) aktiv nutzen. So könnte die Stadt Siegen gezielt Studenten den Zugang zur Verwaltung öffnen, indem Abschlussarbeiten (Master, als auch Bachelorarbeiten) mit aktuellen Themen der Verwaltung ermöglicht werden.

## Wissensbewahrung

Bis zum 30. Juni 2022 scheiden in der Stadt Siegen (ohne sonstige Fluktuation) rund 16 Prozent der Beschäftigten aus. Durch das Ausscheiden langjährig beschäftigter Mitarbeiter verliert die Stadt Siegen Wissen und Lebenserfahrung. Besonders Mitarbeiter, welche in Schlüsselpositionen eingesetzt sind, haben dieses Wissen gespeichert. Ziel einer jeden Verwaltung sollte es sein, dieses Wissen frühzeitig auf einen neuen Stelleninhaber zu übertragen. Da dies jedoch zu erhöhten Personalkosten führt und viele Kommunen sich in der Haushaltssicherung befinden wird oftmals auf eine solche Doppelbesetzung verzichtet. Je weniger Wissen aber an den neuen Stelleninhaber weitergegeben wurde, desto länger braucht dieser, bis die ihm übertragenen Aufgaben vollumfänglich wahrgenommen werden können.

Eine systematische Erfassung und Dokumentation des Wissens aller Wissensträger kann beispielsweise in einem Intranet oder im Rahmen eines ggf. vorhandenen Dokumenten-Management-Systems erfolgen. Die Stadt Siegen ermöglicht den Mitarbeitern über das vorhandene Intranet auf diverse Wissensquellen zuzugreifen. So werden den Mitarbeitern alle vorhandenen Dienstanweisungen, Dienstvereinbarungen und Mitarbeiterzeitschriften (zwei monatiges Intervall) digital zur Verfügung gestellt. Ebenfalls besteht die Möglichkeit über das Intranet auf Rechtsquellen zuzugreifen.

Innerhalb der einzelnen Abteilungen werden zusätzlich digitale Ordner geführt. In diesen Ordnern befinden sich bspw. Checklisten zur Bearbeitung von Arbeitsvorgängen, fachspezifische

<sup>2</sup> Berthel, Jürgen, Becker, Fred 2013: Personal-Management, S. 338, 341, 10. Auflage

Informationen wie Rechtsgrundlagen bis hin zu Seminarunterlagen zur Einsicht für die Mitarbeiter. Eine zentrale Vorgabe, wie die Fachämter inhaltlich die Wissensbewahrung steuern müssen, besteht nicht. Ebenfalls ist nicht festgelegt, wer für die Bewahrung des Wissens in den einzelnen Abteilungen verantwortlich ist.

Aus Sicht der gpaNRW sind folgende Grundlagen notwendig, um Basis- und Spezialwissen zum Wissensmanagement einheitlich zu erfassen:

- Personen festlegen, die das Wissens in den einzelnen Fachbereichen bündeln und verteilen,
- Gesamtüberblick über das aktuell und zukünftig benötigte Wissen erlangen, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen,
- systemrelevantes Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen erfassen,
- Übergabeunterlagen anfertigen, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall erhalten (z. B. Stellenbeschreibungen, Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen, Muster, Ansprechpartner).

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen verwendet einzelne Instrumente zur Wissensverteilung. Hierdurch ermöglicht die Stadt den Mitarbeitern den autonomen Zugang zu internem Wissen und fördert gleichzeitig die Selbstständigkeit der Beschäftigten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte ein strukturiertes Verfahren (Konzept) zur Weitergabe bzw. Verteilung von Wissen entwickeln, um den Verlust von Expertenwissen zu reduzieren. Um ein strukturiertes Verfahrens zu erstellen, sollten Mitarbeiter aus unterschiedlichen Bereichen und unterschiedlichen Hierarchieebenen eingebunden werden. Dies fördert die Akzeptanz innerhalb der Verwaltung.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der  
Stadt Siegen im Jahr 2017*



# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	4
Rahmenbedingungen	6
→ Personenstandswesen	9
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	13
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	16
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	18

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der gpaNRW 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 gpaNRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die gpaNRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld vergleicht die gpaNRW 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 gpaNRW Durchschnittswerte<sup>1</sup> zugrunde. Die Fallzahlen gewichten wir, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. In den Tabellen am Ende des Teilberichts ist dargestellt, wie die gpaNRW die Gewichtung berechnet.

Die Aufgaben der großen kreisangehörigen Kommunen in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die gpaNRW 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 gpaNRW 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.

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

## → Einwohnermeldeaufgaben

Die Stadt Siegen bearbeitet die Einwohnermeldeaufgaben im Bürgerbüro des Rathauses Siegen und in drei Nebenstellen. Das Bürgerbüro ist dem Geschäftsbereich 2 zugeordnet.

Da die zugeordneten Aufgaben in den Bürgerbüros der Kommunen sehr unterschiedlich sind, hat die gpaNRW im Vorfeld der Prüfung genau definiert, welche Aufgaben des Bürgerbüros betrachtet werden. Stellenanteile für sachfremde Aufgaben wurden bereinigt und werden in den Kennzahlen nicht berücksichtigt.

Die bezeichneten Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Siegen im Jahr 2015 mit 13,29 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,67 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Vergleichsjahr 2015 berücksichtigte die gpaNRW 768.949 Euro Personalaufwendungen, die aus der Anzahl der Stellen sowie der Besoldungs- und Entgeltgruppen anhand von KGSt-Werten ermittelt wurden. Diesen Aufwendungen stehen 158.731 Euro Erträge gegenüber. Als weitere Bezugsgröße für die Kennzahlen ermittelt die gpaNRW 27.218 gewichtete Fälle im Jahr 2015 (siehe Anlage zum Bericht).

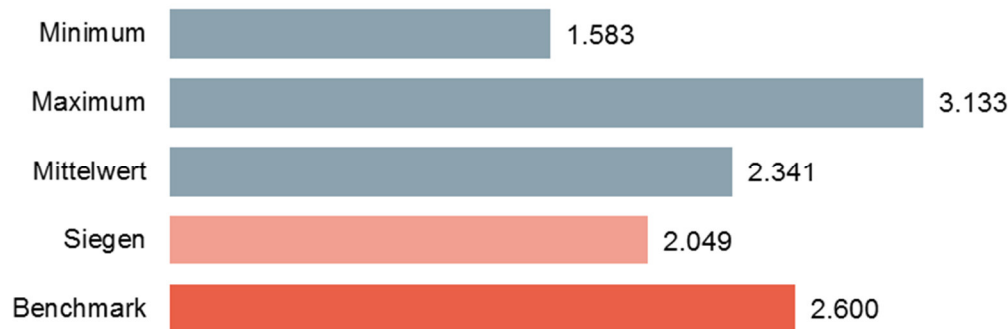
### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,25	17,91	42,28	26,57	22,48	26,09	28,78	27

Personalaufwendungen nach KGSt

Rund 75 Prozent der Vergleichskommunen erreichen geringere Personalaufwendungen je Fall. Beeinflusst wird diese Kennzahl durch die Anzahl der eingesetzten Stellen, die Stellenwertigkeit und die Fallmengen. Die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall der Stadt Siegen wird in erster Linie geprägt durch die Anzahl der eingesetzten Stellen. Dies belegt auch die Kennzahl Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner. Hier liegt die Stadt Siegen mit einem Wert von 1,34 deutlich über den Mittelwert von 1,04. Die Stellenwertigkeit in Siegen, mit Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Höhe von 55.229 Euro, ist niedriger als der Mittelwert der Vergleichskommunen mit 56.161 Euro.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Siegen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.049	2.133	2.357	2.518	27

#### → Feststellung

Die Stadt Siegen gehört im interkommunalen Vergleich zu den 25 Prozent der Kommunen, welche die niedrigsten Fallzahlen je Vollzeit-Stelle erreichen. Orientiert am Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 2,82 Vollzeit-Stellen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte eine Organisationsuntersuchung im Einwohnermeldeamt durchführen. Hierbei sollten die Besucherströme, Fallzahlen und Bearbeitungszeiten, erfasst und ausgewertet werden. Die personelle Besetzung des Bürgerbüros kann sich nach den Ergebnissen der Organisationsuntersuchung richten. Dabei kann ermittelt werden, welche Nebenstellen ggf. reduziert werden können.

### Personalaufwandsdeckungsgrad Einwohnermeldeamt in Prozent 2015

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,6	18,2	48,2	31,7	27,1	30,6	37,3	27

Personalaufwendungen nach KGSt

Der Personalaufwandsdeckungsgrad gibt an, welcher Anteil des Personalaufwands durch Erträge refinanziert ist. Die Stadt Siegen positioniert sich im interkommunalen Vergleich in der Nähe des Minimalwertes. Dies lässt sich darin begründen, dass die Stadt Siegen viel Personal für die Bürgerbüros einsetzt.

### Kennzahlen Fallintensitäten 2015 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Zahl der An-, Um- und Abmeldungen	2.522	1.262	3.485	1.964
Zahl der beantragten Ausweisdokumente	1.398	1.275	1.579	1.400

Bei den Fallintensitäten übersteigt die Stadt Siegen bei der Zahl der An-, Um- und Abmeldungen den Mittelwert deutlich. Der überdurchschnittliche Wert bei den An-, Um- und Abmeldungen in Siegen durch Studenten (ca. 20.000 Studierende) beeinflusst (Stichwort: Studienbeginn und Studienende).

### Rahmenbedingungen

Die gpaNRW hat die Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Siegen anhand eines standardisierten Interviews analysiert. Folgende Rahmenbedingungen wurden dabei festgestellt:

Die Stadt Siegen verfügt im Rathaus Siegen über keine zentrale Informationstheke. Fragen der Bürger zu den unterschiedlichen Bereichen der Verwaltung können nicht an zentraler Stelle beantwortet werden. Durch die räumliche Nähe des Bürgerbüros zum Eingang des Rathauses werden allgemeine Fragen der Bürger auch im Bürgerbüro geklärt. Da es dort keinen Schnell-schalter gibt, muss dafür eine Wartemarke gezogen werden. Das Bürgerbüro der Stadt Siegen bearbeitet neben den Aufgaben des Einwohnermeldewesens noch die Aufgaben Verkauf von Müllsäcken, Karten für Veranstaltungen und Kalendern, Erstellen von Fischereischeinen, An-nahme und Weiterleitung von Anträgen und allgemeine Auskünfte. Die hierfür benötigten Stel-lenanteile wurden für die Kennzahlen bereinigt. Der überwiegende Teil der Arbeiten wird im Frontoffice bearbeitet. Einige wenige Arbeiten, wie z. B. die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bis hin zu Erzwingungshaftangelegenheiten, werden im Backoffice abgewickelt.

#### → Empfehlung

Die Stadt sollte eine zentrale Information für das Rathaus einrichten. Einfache, sich wiederholende Vorgänge können hier erfolgen (z. B. Dokumente entgegennehmen und weiterleiten oder gelbe Säcke ausgeben). Dies würde die Mitarbeiter des Bürgerbüros entlasten.

Die Stadt Siegen führt regelmäßige Auswertungen zu ablaufenden Personalausweisen im Fachverfahren durch. In regelmäßigen Abständen werden die Bürger angeschrieben und über den auslaufenden Personalausweis informiert.

#### → Feststellung

Es ist positiv, dass die Stadt Personen mit abgelaufenen Ausweisdokumenten grundsätzlich anschreibt. Das dient der Bürgerfreundlichkeit und vermeidet Stoßzeiten in der Bearbeitung sowie Verwarn- und Bußgelder.

Den Bürgern in der Stadt Siegen wird bezogen auf die Öffnungszeiten und die Anzahl der Standorte ein hoher Standard beim Bürgerbüro geboten. Neben dem Einwohnermeldeamt im Rathaus Siegen existieren noch die Nebenstellen in Weidenau, Geisweid und Eiserfeld. Lediglich sieben weitere Städte (von aktuell 27 Vergleichskommunen) unterhalten Nebenstellen.

Die wöchentlichen Öffnungszeiten variieren innerhalb der einzelnen Bürgerbüros. Im Rathaus Siegen und in Weidenau betragen die Öffnungszeiten 34 Stunden. Zusätzlich ist das Rathaus Siegen an Samstagen für drei Stunden geöffnet. In Geisweid beträgt die Öffnungszeit 18 Stunden und in Eiserfeld 14 Stunden. Erwähnenswert ist, dass das Personal in Geisweid und Eiserfeld identisch ist und die Öffnung des Bürgerservice in einem rollierenden System sicherstellt.

→ **Feststellung**

Die vorhandenen Nebenstellen belasten den Haushalt der Stadt Siegen z. B. durch Personalaufwand und Kosten eines Arbeitsplatzes. Zusätzlich wird die Personaldisposition der Führungskräfte erschwert und bindet somit zusätzliche Ressourcen. Es sind auch intensive inhaltliche Abstimmungen mit den Nebenstellen erforderlich, um eine gleiche Bearbeitung zu gewährleisten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die Zahl der Nebenstellen reduzieren.

Der Aufruf der Bürger erfolgt im Rathaus über eine Aufrufanlage. Der Bürger zieht eine Wartemarke und wird mittels Aufruffahle aufgerufen. Die vorhandene Aufrufanlage ist ein statisches System, welche keine zusätzlichen Funktionalitäten abbildet wie z. B. Wartestatistiken auswerten, Anzahl der Aufrufe, Dauer der Wartezeit, Dauer der Fallbearbeitung, Kundenströme messen bis hin zu elektronischen Terminvergaben. Eine Aufrufanlage in den Nebenstellen existiert nicht.

Der Einsatz einer modernen Aufrufanlage kann dabei unterstützen, Auswertungen zu erstellen sowie Besucherströme und Personaleinsatz besser aufeinander abzustimmen. Es können zum Beispiel verschiedene Nummernkreise vorgesehen werden (Terminkunden, Kurzkontakte und „normale“ Aufgaben). Mit Integration eines Schnellschalters in die Aufrufanlage können Tätigkeiten, wie das Abholen eines Personalausweises, gezielt Mitarbeitern zugewiesen werden und somit Wartezeiten verbessert werden. Ebenfalls könnte durch Einbindung einer elektronischen Terminvergabe der Bürgerservice weiter ausgebaut werden, ohne zusätzliches Personal einzusetzen.

→ **Empfehlung**

Im Rahmen einer Organisationsuntersuchung sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse zur Anschaffung einer neuen Aufrufanlage durchgeführt werden.

Das Bürgerbüro nutzt Schnittstellen zum Standesamt und zum Ausländeramt. Daten werden entsprechend vernetzt und die Verfahren sind durch Schnittstellen untereinander verbunden. Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware gibt es allerdings nicht. Die Bereiche Bürgerbüro, Standesamt und Ausländerbehörde sind unter einer Leitung in einer Organisationseinheit angesiedelt.

→ **Feststellung**

Die vorhandenen Schnittstellen der unterschiedlichen Fachverfahren verbessern die Prozesse der Stadt Siegen. Das organisatorische Zuordnen der Bereiche Bürgerbüro, Standesamt und Ausländerbehörde ermöglicht eine effektive Fallbearbeitung und verhindert Doppelarbeiten.

Die Arbeitsabläufe im Einwohnermeldeamt sind bislang wenig digitalisiert. Technische Möglichkeiten, wie Unterschriften-Pads oder sogenannte Selbstbedienungsterminals, werden bisher

nicht angewendet. Durch den Einsatz eines Unterschriften-Pads, kombiniert mit einem elektronischen Archiv, besteht die Möglichkeit, medienbruchfrei zu arbeiten und somit ökologische und ggf. ökonomische Aspekte zu fördern. An einem Selbstbedienungsterminal kann der Bürger selbstständig die für die Beantragung eines Ausweises notwendigen biometrischen Merkmale, wie Fingerabdruck, Lichtbild und Unterschrift, erfassen. Zusätzlich fördern diese Geräte die Barrierefreiheit und stehen somit ebenfalls Menschen mit Behinderung zur Verfügung. Ebenso besteht für die Stadt Siegen die Möglichkeit, für die im Terminal gemachten biometrischen Passbilder, neue und langfristige Erträge zu generieren.

→ **Feststellung**

Der Einsatz elektronischer Prozesse im Einwohnermeldewesen sollte verstärkt werden. Hierbei sollte nach einer durchgeführten Kosten-Nutzen-Analyse überprüft werden, ob ein Self-Service-Terminal genutzt werden kann. Arbeitsabläufe könnten harmonisiert und die Mitarbeiter langfristig entlastet werden.

Das Einwohnermeldeamt der Stadt Siegen besitzt insgesamt 13 Einnahmekassen. Sieben im Rathaus Siegen, vier in Weidenau und zwei in Geisweid und Eiserfeld. Die Abrechnung der Einnahmekassen erfolgt jeden Abend durch den Kassenführer. Ein zweiter Mitarbeiter kontrolliert dies. Das zulässige Tagesvolumen zur Aufbewahrung in den Einnahmekassen beträgt 1.000 Euro. Die Einzahlung bei der Bank erfolgt durch den jeweiligen Mitarbeiter. Neben den Einnahmekassen setzt das Einwohnermeldeamt EC-Cash-Terminals ein. Kassenautomaten sind in der Stadt Siegen nicht im Einsatz. Eine Anbindung des Meldeverfahrens an die Finanzsoftware könnte Arbeitsvorgänge noch weiter erleichtern und effektiver gestalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte den Einsatz von Kassenautomaten im Rathaus Siegen prüfen (Kosten-Nutzen-Analyse). Das vereinnahmte Geld sollte von einer Sicherheitsfirma abgeholt werden. Zusätzlich sollten die Kassenautomaten in die Finanzsoftware eingebunden werden. Durch den Wegfall der Einnahmekassen reduziert die Stadt Siegen das Korruptionsrisiko. Zusätzlich werden die Mitarbeiter vor der Gefahr eines Überfalls geschützt, da kein Bargeld mehr zur Bank gebracht wird.

→ **Empfehlung**

In den Nebenstellen (Weidenau, Geisweid und Eiserfeld) sollte der Bestand der Einnahmekassen täglich bei der Bank eingezahlt werden.

Ziele und Kennzahlen zur Steuerung des Einwohnermeldewesens sowie ein Berichtswesen oder Controlling existieren nicht.

→ **Empfehlung**

Eine Steuerung mit Zielen und Kennzahlen sowie ein Controlling und Berichtswesen sollten eingeführt werden.

## → Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesens werden im Standesamt erfüllt und sind dem Geschäftsbereich 2 der Stadt Siegen zugeordnet. Das Standesamt ist zentral im Rathaus untergebracht.

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Siegen im Jahr 2015 mit 7,05 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,37 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Vergleichsjahr 2015 ergeben sich hieraus 409.950 Euro Personalaufwendungen nach KGSt-Werten. Den Aufwendungen stehen 209.638 Euro Erträge gegenüber. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 1.718 gewichtete Fälle im Jahr 2015 (siehe Anlage zum Bericht).

### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
239	211	500	342	297	342	380	27

Personalaufwendungen nach KGSt

Die Stadt Siegen positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Personalaufwendungen je Fall. Mit Personalaufwendungen von 55.249 Euro je Vollzeit-Stelle bildet die Stadt Siegen den neuen Minimalwert im interkommunalen Vergleich. Der Mittelwert der Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle beträgt 66.906 Euro. Der Overhead-Anteil liegt bei 4,99 Prozent und damit unter dem Mittelwert von 6,41 Prozent.

### Personalaufwandsdeckungsgrad Personenstandswesen in Prozent 2015

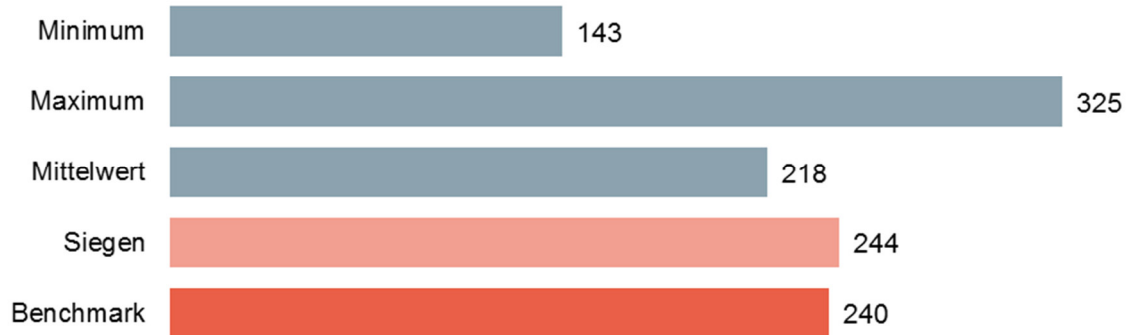
Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
51,1	20,9	53,0	37,5	32,0	38,2	42,2	27

Personalaufwendungen nach KGSt

Der Personalaufwandsdeckungsgrad liegt nahe dem aktuellen Maximalwert. Die Stadt Siegen zählt bei den Erträgen je Vollzeit-Stelle mit 28.253 Euro zu den besten 25 Prozent. Der Mittelwert der Erträge je Vollzeit-Stelle liegt bei 24.948 Euro.



### Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015



Siegen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
244	186	207	235	27

#### → Feststellung

Ein rechnerisches Stellenpotenzial zum Benchmark ergibt sich nicht.

### Kennzahlen Fallintensitäten 2015 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert
Eheschließungen (Meldeverfahren und Trauungen)	39,6	26,1	55,6	41,1
Geburten	238	67	335	166
Sterbefälle	220	40	220	147

Über die Anzahl der Eheschließungen entscheidet auch das für Brautpaare zur Verfügung stehende Angebot an Trauorten. Trauungen finden in der Stadt Siegen im Trauzimmer des Rathauses statt. Als Alternative bietet die Stadt Siegen den Bürgern die Möglichkeit, Ambientetrauungen im Oberen Schloss in Siegen durchzuführen. Im Jahr 2015 wurden 109 von 468 durchgeführten Eheschließungen (Trauungen mit und ohne Meldeverfahren) im Oberen Schloss durchgeführt. Die Stadt Siegen verlangt hierfür zusätzliche Gebühren in Höhe von 150 Euro für Trauungen an Werktagen und 200 Euro an Samstagen. Darin enthalten sind der Sektempfang und der Eintritt ins Museum für die Hochzeitsgesellschaft. Für die Stadt Siegen bleibt jeweils eine Aufwandsentschädigung von 50 Euro übrig.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte die erhobenen Gebühren für Ambientetrauungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit analysieren und ggf. eine die Gebühren anpassen.

Mit 238 beurkundeten Geburten je 10.000 Einwohner gehört die Stadt Siegen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Wert. Die vergleichsweise hohe Zahl der beurkundeten Geburten ist abhängig von der Zahl der Geburtskrankenhäuser. Im Stadtgebiet Siegen befinden sich zwei Geburtskrankenhäuser. Geburtsanzeigen aus Krankenhäusern werden täglich von einem Boten gebracht. Der Bürger muss jedoch zusätzlich im Standesamt vorsprechen, bevor die Beurkundung erfolgt. Eine Vorsprache im Standesamt ist nur nach vorheri-

ger telefonischer Terminvereinbarung möglich. Eine Online-Terminvereinbarung ist nicht möglich. Die Sachbearbeitung in der Stadt Siegen erfolgt per Spezialisierung im Sachgebiet. Nicht jeder Mitarbeiter beurkundet jeden Geschäftsfall. Ein Mitarbeiter beurkundet ausschließlich Geburten, ein anderer Mitarbeiter ausschließlich Sterbefälle. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für die Beurkundung einer Geburt liegt in der Stadt Siegen bei 41 Minuten und damit unter dem Mittelwert von 64 Minuten.

Bei der Anzahl der beurkundeten Sterbefälle erreicht die Stadt Siegen im interkommunalen Vergleich den neuen Maximalwert. Die Sachbearbeitung in der Stadt Siegen erfolgt per Spezialisierung im Sachgebiet (siehe Geburten). Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für die Beurkundung eines Sterbefalles liegt in der Stadt Siegen bei 32,7 Minuten und damit unter dem Mittelwert von 38,8 Minuten.

→ **Feststellung**

Durch die Umstellung auf Terminvereinbarungen im Jahr 2015 konnten die Wartezeiten verringert und Personaleinsatz besser gesteuert werden. Durch die Spezialisierung im Sachgebiet wurden Arbeitsabläufe verbessert, was zu geringeren Bearbeitungszeiten führt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse zur Einführung einer Online-Terminvereinbarung durchführen. Hierdurch würden Mitarbeiter in der Sachbearbeitung entlastet. Den Bürgern könnte ein weiterer Service angeboten werden.

Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten innerhalb der Stadt Siegen (z. B. Einwohnermeldeamt, Ausländerbehörde) und mit anderen Behörden funktioniert reibungslos. Da das Bürgerbüro mit dem Standesamt und der Ausländerbehörde unter gleicher Leitung in einer Organisationseinheit untergebracht ist, erfolgt eine besonders enge Zusammenarbeit und Absprache (z. B. zeitnaher Datentransfer zwischen Einwohnermelde-, Ausländer- und Standesamtsverfahren). Beispielsweise werden Sterbefälle in automatisierter Form überspielt. Es besteht eine Schnittstelle zwischen dem Einwohnermeldeamtsprogramm und dem Standesamtsprogramm. Auch mit anderen empfangsberechtigten Behörden läuft der Datenaustausch in der Regel automatisiert ab. Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware gibt es allerdings nicht.

Die elektronische Nacherfassung der Personenstandsfälle ist im Zuge der Einführung des elektronischen Personenstandsregisters ab 2009 erfolgt. Die Nacherfassung für die Fälle des Ehe- und Geburtenregisters aus Jahren vor 2009 wird in der Stadt Siegen anlassbezogen durchgeführt. Eine systematische Nacherfassung erfolgt nicht und ist auch nicht geplant. Kommunen, die eine systematische Nacherfassung durchführen, haben hierfür einen gewissen zusätzlichen Personalbedarf, den Siegen nicht benötigt.

Ziele und Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen) zu Steuerungszwecken sind auch im Standesamt nicht definiert. Eine Organisationsuntersuchung wurde im Jahr 2016 im Standesamt gestartet. Diese ist noch nicht abgeschlossen. Alle Tätigkeiten wurden hierbei erfasst und mit mittleren Bearbeitungszeiten bewertet. Zusätzlich wurden die Tätigkeiten auf die Mitarbeiter verteilt. Ziel war es, eine optimale Aufgabenerledigung durch eine optimierte Geschäftsverteilung zu erreichen.

→ **Feststellung**

Die gpaNRW befürwortet die Durchführung der Organisationsuntersuchung. Hierdurch werden Prozesse transparent (Fallmengen und mittlere Bearbeitungszeiten). Dies führt zu einer guten Bemessungsgrundlage des Personaleinsatzes.

→ **Empfehlung**

Eine Steuerung mit Zielen und Kennzahlen sowie ein Controlling und Berichtswesen sollten eingeführt werden.

## → Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten<sup>2</sup> erledigte die Stadt Siegen im Jahr 2015 mit 4,10 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,70 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Hieraus ergeben sich für das Vergleichsjahr 2015 KGSt-Personalaufwendungen in Höhe von 319.442 Euro. Den Aufwendungen stehen Erträge von 106.056 Euro gegenüber. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 3.417 gewichtete Fälle (siehe Anlage zum Bericht).

### Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2015

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
93	37	130	83	70	81	91	27

Personalaufwendungen nach KGSt

Die Stadt Siegen ordnet sich im interkommunalen Vergleich bei den 25 Prozent der Kommunen ein, die die höchsten Personalaufwendungen je Fall vorweisen.

Beeinflusst werden die Personalaufwendungen je Fall von der Anzahl der Stellenanteile in Verbindung mit der Bewertung der Stellen sowie der Zahl der bearbeiteten Fälle. Ein erster Indikator zur Wertigkeit der Stellen bildet sich aus der Kennzahl Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Die Stadt Siegen erreicht hierbei einen Wert von 66.550 Euro, welcher unter dem Mittelwert von 67.036 Euro liegt.

### Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Prozent 2015

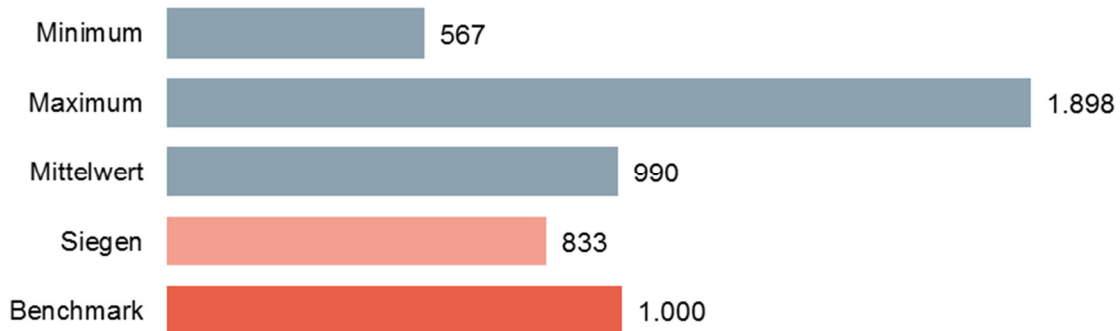
Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
33,2	6,5	77,3	35,8	28,3	33,6	40,2	26

Personalaufwendungen nach KGSt

Beeinflusst wird der Personalaufwandsdeckungsgrad u.a. durch die Erträge. Die Erträge je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegen in der Stadt Siegen bei 31,04 Euro und damit deutlich über den Mittelwert von 26,96 Euro.

<sup>2</sup> mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

### Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015



Siegen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
833	802	931	1.071	27

Die Stadt Siegen gehört bei der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle zu den 50 Prozent der Vergleichskommunen, die die wenigsten Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeiten. Orientiert am Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 0,68 Stellenanteilen.

Bei der hier dargestellten Kennzahl betrachtet die gpaNRW lediglich ausgewählte Fälle (siehe Anlage Gewichtung und Fallzahlen).

Die Fallart "Überprüfung von Wachpersonal" ist in der Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle der gpaNRW nicht enthalten. Die Bergische Bewachungsgesellschaft mbH (Bewa), eine der größten Sicherheitsfirmen in Deutschland, hat ihren Sitz in Siegen. Hierbei handelt es sich um eine örtliche Besonderheit der Stadt Siegen. Aufgrund der im Jahr 2015 gestiegenen Zahl asyl-suchender Menschen wurde mehr Bewachungspersonal benötigt. Dadurch ist die Anzahl der Überprüfungen stark angestiegen.

### Zahl der Überprüfungen Wachpersonal in Siegen 2015

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
289	2	289	61,8	17,5	31,0	81,5	19

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich deutlich, dass die Stadt Siegen bei der Zahl der Überprüfungen des Wachpersonals den neuen Maximalwert darstellt. Dieser Spitzenwert wird im Jahr 2016 nochmals überstiegen. Laut Aussage der Stadt Siegen lag die Fallzahl bei ca. 600 Fällen.

Die Überprüfung des Wachpersonals ist nach Aussage der Stadt Siegen eine besonders arbeitsintensive Tätigkeit. Turnusmäßig muss das Wachpersonal alle fünf Jahre überprüft werden (aktuelle Rechtsprechung). Die Stadt Siegen folgt Empfehlungen aus Fachtagungen, die eine Überprüfung im drei Jahres-Rhythmus vorschlagen. Überprüfung bedeutet an dieser Stelle, dass Führungszeugnisse angefordert und bei anhängigen Gerichtsverfahren die Gerichtsakten

angefordert und ausgewertet werden. Entscheidungen der Stadt Siegen obliegen Ermessensspielräumen, welche im Einzelfall zu begründen sind.<sup>3</sup>

→ **Feststellung**

Der erhebliche Arbeitsaufwand für die Überprüfung von Wachpersonal bindet Personalressourcen. Das Potenzial der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015 von 0,68 Stellenanteilen könnte hierfür genutzt werden. Hierzu müsste der erforderliche Zeitanteil festgestellt werden.

Laut Stellungnahme der Stadt Siegen ist eine Organisationsuntersuchung Anfang 2017 durchgeführt worden. Aus dieser Organisationsuntersuchung resultiert ein Konzept zur Neustrukturierung der Arbeitsgruppe Gewerbe.

→ **Empfehlung**

Eine Steuerung mit Zielen und Kennzahlen sowie ein Controlling und Berichtswesen sollten eingeführt werden.

<sup>3</sup> Vgl. § 34 a Abs. 4 Gewerbeordnung

## → Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

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

### Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	2,82
Personenstandwesen	0,00
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,68
<b>Gesamtsumme</b>	<b>3,50</b>

Die gpaNRW 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 175.000 Euro.

- Alle drei betrachteten Aufgaben sind dem Geschäftsbereich 2 zugeordnet, wobei sich der Aufbau des Geschäftsbereiches und die Produktstruktur des Haushaltes entsprechen. Hierdurch können Fach- und Finanzverantwortung gut aufeinander abgestimmt werden.
- Es zeigen sich gerade im Bereich Bürgerbüro erhöhte Standards durch die Anzahl der Nebenstellen (eine Haupt- und drei Nebenstellen) und der Öffnungsstunden.
- Im Haushalt werden keine steuerungsrelevanten Kennzahlen dargestellt. Es wird bei den drei Aufgaben nicht mit Zielen und Kennzahlen gearbeitet. Ebenso gibt es kein Controlling und Berichtswesen. Fallzahlen werden erhoben. Die Stadt Siegen sollte eine Steuerung mit Zielen und Kennzahlen und ein Controlling aufbauen.
- Bei der Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle im Einwohnermeldewesen ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 2,82 Vollzeit-Stellen. Das Schließen der Nebenstellen und das Einführen einer zentralen Information (inklusive verlagern der Aufgaben) kann mittelfristig die Stadt Siegen entlasten. Die Stadt Siegen sollte Besucherströme und Wartezeiten auswerten um eine bessere Personaldisposition zu erhalten. Gegebenenfalls sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse über die Investition in eine neue Aufrufanlage mit dazugehöriger Online-Terminvereinbarung durchgeführt werden.
- Im Personenstandswesen wird der Benchmark bei der Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle übertroffen. Durch die Spezialisierung der Mitarbeiter, z. B. reine Beurkundung der Sterbefälle, werden gute durchschnittliche Bearbeitungszeiten erzielt. Dies macht sich bei der hohen Anzahl an Beurkundungen von Geburten und Sterbefällen (in Summe 4.686 Fälle) bemerkbar. Die vereinnahmte Aufwandsentschädigung für Ambiente-Trauerungen von 50 Euro sollte hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit überprüft werden.
- Bei der Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle im Gewerbe- und Gaststättenbereich ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,68 Vollzeit-Stellen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Siegen mit dem Index 3.



## → Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	25.810	12.905
Personalausweis	1,0	9.725	9.725
Reisepass		4.588	4.588
<b>Gesamt</b>			27.218

### Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,3	2.439	732
Beurkundung Sterbefall	0,2	2.247	449
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	405	405
Eheschließung: nur Trauung		63	63
Eheschließung: nur Anmeldung	0,5	137	69
<b>Gesamt</b>			1.718

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldungen	1,0	912	912
Ummeldungen		356	356
Abmeldungen	0,4	898	359
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	9	72
Reisegewerbekarte	4,0	26	104
Spielhallenerlaubnis	10,0	1	10
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	74	888
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	250	500
Gewerbeuntersagung	24,0	9	216
<b>Gesamt</b>			3.417

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder  
der Stadt Siegen im Jahr  
2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	4
Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung	4
→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	6
Organisation	6
Steuerungsinstrumente	6
→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder	8
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge	9
→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	22

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW 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 gpaNRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes<sup>1</sup>. Wir steigen in die Analyse ein, indem wir die Werte in der Zeitreihe und interkommunal vergleichen. Interviews unterstützen die Analyse.

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

## → 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 gpaNRW 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	100.325	100.178	100.446	100.315	99.478
Anzahl 0 bis unter 6 Jahre	4.918	5.210	5.271	5.045	4.299
Anzahl 0 bis unter 3 Jahre	2.464	2.622	2.616	2.460	2.104
Anzahl 3 bis unter 6 Jahre	2.454	2.588	2.655	2.585	2.195

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

Die gpaNRW verwendet für die Bevölkerungsentwicklung ausschließlich Daten von IT.NRW. Diese Daten können von den Daten der eigenen Einwohnermeldeämter abweichen.

Die Gesamteinwohnerzahlen der Stadt Siegen soll zwischen 2014 und 2040 um rund ein Prozent sinken. Gleichzeitig soll die Einwohnerzahl der unter 3-Jährigen um rund 15 Prozent und damit wesentlich stärker als die Gesamteinwohnerzahl sinken. Zu berücksichtigen ist bei den Prognosezahlen von IT.NRW, dass Veränderungen durch aufgenommene Flüchtlinge bisher noch nicht eingeplant wurden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte weiterhin in ihrer Kindergartenbedarfsplanung die von IT.NRW prognostizierten langfristig sinkenden Kinderzahlen im Blick behalten.

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

#### Angebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze gesamt*	3.174	3.209	3.227	3.453	3.531
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	3.035	3.029	3.052	3.231	3.301
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	139	180	175	222	230

\*Kindergartenjahr 01.08. bis 31.07.

Um den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz zu sichern, sollen weitere Betreuungsplätze zur Verfügung gestellt werden<sup>2</sup>. Dieses im Haushalt 2016 genannte Ziel wurde konsequent umgesetzt. Die Gesamtzahl der Betreuungsplätze steigt von 2011/12 bis 2015/16 um rund elf Prozent.

Für das Kindergartenjahr 2017/2018 plant die Stadt Siegen 3.503 Betreuungsplätze ein. Dies ist ein leichter Rückgang gegenüber dem Kindergartenjahr 2015/2016 von 28 Betreuungsplätzen.

→ **Feststellung**

Im Hinblick auf die schwankenden Einwohnerzahlen der Altersgruppe 0-6 Jahre muss die Stadt Siegen weiterhin Nachfrage und Angebot bei den Betreuungsplätzen aufeinander abstimmen und das Betreuungsangebot entsprechend steuern.

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)<sup>3</sup> 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“.<sup>4</sup>

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.

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.

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen greift die Auswirkungen der demografischen Entwicklung und die aktuelle Flüchtlingssituation in ihrer Kindergartenbedarfsplanung auf. Prognosewerte und der aktuelle Bedarf werden dabei aufeinander abgestimmt.

<sup>2</sup> Stadt Siegen, Haushaltsplan 2016, Seiten 432, 440, konkrete (messbare) Ziele

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> sh. auch <https://www.kita.nrw.de>, > Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingfamilien

## → 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 innerhalb des Geschäftsbereichs 5 (neuer Organisationsaufbau der Stadt Siegen zum 01. Januar 2017) der Abteilung 5/2 – Kinder, Jugend und Familienförderung (Jugendamt) zugeordnet. Im Geschäftsbereich 5 befinden sich ebenso die Bereiche Soziale Leistungen, Soziale Dienste und Schulen.

#### → **Feststellung**

Die Bündelung der Aufgaben Kindertagesbetreuung, Jugend, Schule und Soziales in einem Fachbereich ist sinnvoll. Es ergeben sich Synergien durch gleiche Bezugsgruppen (Kinder und Jugendliche) und parallele Aufgabeninhalte.

### Steuerungsinstrumente

Die Stadt Siegen setzt seit Frühjahr 2015 einen Navigator (elektronisches Anmeldeverfahren für Eltern) für Kindertageseinrichtungen (Kita-Navigator) ein. Vor Einführung des Kita-Navigators wurden durch die Träger die Bedarfe an das Jugendamt gemeldet. Hierbei ist es oftmals zu Doppelbelegungen gekommen. Dies machte eine aktive Steuerung auf Seiten des Jugendamtes schwierig. Durch den Kita-Navigator verbessert sich die Steuerungsmöglichkeit des Ju-



gendantes. Dabei erfolgt der Zugriff auf die Datenbank des Kita-Navigators zentral im Jugendamt. Eltern können zur Anmeldung ihrer Kinder den Kita-Navigator verwenden und mögliche infrage kommende Kindertageseinrichtungen benennen. Eltern werden entweder elektronisch oder postalisch von der Kindertagesstätte benachrichtigt. Sobald ein Kind einen Betreuungsplatz erhält, werden automatisch die weiteren Vormerkungen gelöscht. Dies erleichtert die Disposition der Kindertagesplätze. Eltern können per PC, Smartphone oder Tablet auf den Kita-Navigator zugreifen. Besitzen Eltern keinen Internetzugang, können die Kinder in der Kindertagesstätte oder im Jugendamt registriert werden.<sup>5</sup>

→ **Feststellung**

Eltern erhalten durch den Kita-Navigator die Möglichkeit, einen Kita-Platz ohne Aufwand und zeitnah von Zuhause aus vorzumerken. Die Stadt Siegen gewinnt somit Transparenz über die gewünschten Betreuungsbedarfe und verbessert die Steuerungsmöglichkeit.

Im Haushalt 2016 bildet die Stadt Siegen überwiegend Leistungsmengen (Fallzahlen) ab. Außer den Bedarfsdeckungsquoten werden keine Kennzahlen gebildet und zu Steuerungszwecken genutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte weitere Kennzahlen bilden, um die Steuerung zu optimieren. Hierzu kann sie z. B. die Kennzahlen der gpaNRW nutzen.

<sup>5</sup> Stadt Siegen, <http://www.siegen.de/kita-navigator/> sowie ergänzend [www.derwesten.de](http://www.derwesten.de), Presseartikel: Kita-Navigator der Stadt Siegen im Netz vom 22.04.2015

## → Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder

In der Stadt Siegen 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	2015
12.293.018	12.277.662	12.966.393	12.985.505	14.304.335

Der sprunghafte Anstieg des Fehlbetrages im Jahr 2015 ist einerseits auf die gestiegene interne Leistungsverrechnung von 400.000 Euro zurückzuführen, andererseits auf die gestiegenen Betriebskostenvorauszahlungen von 2,6 Mio. Euro. Die um rund 1,5 Mio. Euro gestiegenen Erträge konnten diese erhöhten Aufwendungen nicht auffangen. Von 2011 bis 2015 entspricht dies einer Steigerung von rund 16 Prozent. Begründet wird dieser Anstieg in dem weiterführenden Ausbau der U3 Betreuung.

Aussagekräftiger wird der Fehlbetrag für die Kindertagesbetreuung, wenn man ihn auf die Altersgruppe der Bevölkerung bezieht, die die Leistung in Anspruch nimmt.

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

2012	2013	2014	2015
2.513	2.650	2.640	2.741

Der Fehlbetrag steigt von 2012 bis 2015 stärker (rund neun Prozent) als die Einwohnerzahlen der Altersklasse 0 bis 6 Jahre (rund sieben Prozent).

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

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.640	1.942	3.403	2.376	2.128	2.342	2.576	25

Die Stadt Siegen gehört zu den 25 Prozent der Kommunen, die den höchsten Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren aufweisen. Im Jahr 2015 steigt der Fehlbetrag auf 2.741 Euro.

#### → Feststellung

Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren der Stadt Siegen ist im Vergleich zu anderen Städten gleicher Größenordnung hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen hatten im Jahr 2014 einen geringeren Wert.

### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2014

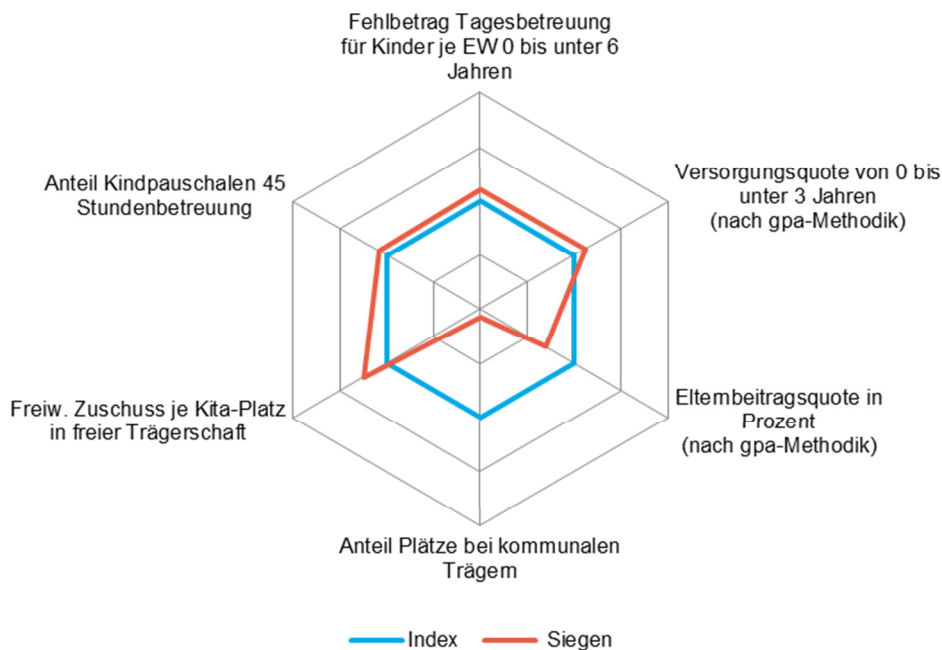
Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.363	2.801	4.425	3.393	3.153	3.363	3.592	25

Die Stadt Siegen bildet im interkommunalen Vergleich den Median. Dies bedeutet, dass die Stadt Siegen den mittleren Wert (Wert 13 von 25) bildet. In den Jahren 2011 bis 2013 lag der Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz bei 3.650 Euro und damit höher als im Jahr 2014. In dieser Kennzahl werden nur die Kosten des Produktes Kindertageseinrichtungen betrachtet, nicht die Kosten der Kindertagespflege (auf diese wird später eingegangen).

### 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 Siegen. Der Index bildet die entsprechenden Mittelwerte der im interkommunalen Vergleich berücksichtigten Kommunen der gleichen Größenklasse ab.

#### Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2014



#### → Feststellung

Neben der leicht überdurchschnittlichen U3 Versorgungsquote sind insbesondere die niedrige Elternbeitragsquote, die hohen freiwilligen Zuschüsse und der überdurchschnittliche Anteil der Plätze mit 45-Stunden-Betreuung ausschlaggebend für den hohen Fehlbetrag.

## Versorgungsquoten

Die gpaNRW 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 gpaNRW nach U3 für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren und Ü3 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 gpaNRW berücksichtigt nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Für die Bevölkerungszahlen legen wir die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. zugrunde.

Schwerpunktmäßig betrachtet die gpaNRW die Altersgruppe U3.

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.

Die Stadt Siegen errechnet die tatsächliche Versorgungsquote im Bereich der U3 Betreuung, abweichend vom Vorgehen der gpaNRW. Die Stadt Siegen errechnet die Versorgungsquote für Kinder im Alter von vier Monaten bis unter 3 Jahren. In ihrer Kindergartenbedarfsplanung plant die Stadt Siegen mit einer Versorgungsquote für U3 Betreuung (nach eigenem Schema) von 41,33 Prozent für das Haushaltsjahr 2016/2017. Die politische Vorgabe beträgt 50 Prozent, dieser Wert ist auch im Haushaltsplan 2016 festgelegt<sup>6</sup>. Dieser Zielwert kann durch die Flüchtlingssituation einhergehend mit der gestiegenen Einwohnerzahl nicht eingehalten werden. Den schneller steigenden Einwohnerzahlen stehen langsamer steigende Betreuungsplätze gegenüber. Dadurch sinkt die Versorgungsquote.

<sup>6</sup> Stadt Siegen, Haushaltsplan 2016, Seite 440, Kennzahlen, Plan 2016 sowie Vorlage Nr. 2192/2013

### U3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze U3 gesamt	558	651	741	906	974
Anzahl der Einwohner unter 3 Jahren zum 31.12.	2.486	2.487	2.437	2.464	2.694
<b>Versorgungsquote U3 in Prozent gesamt</b>	22,4	26,2	30,4	36,8	36,2
<b>Versorgungsquote U3 in Kindertageseinrichtungen in Prozent</b>	17,8	19,9	24,3	28,8	28,4

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

Die Stadt Siegen hat die U3-Betreuungsplätze von 2011/2012 bis 2015/2016 um 75 Prozent gesteigert. Von 2014/2015 auf 2015/2016 ist die Anzahl der Betreuungsplätze mit 7,5 Prozent geringer angestiegen als die Anzahl der Einwohner mit 9,33 Prozent. Dies führt zum Rückgang der Versorgungsquote im Jahr 2015/2016.

#### → Feststellung

Die Stadt Siegen hat ihre selbst gesetzte Zielquote 2016 noch nicht erreicht; das Ausbauprogramm ist noch nicht abgeschlossen.

### Versorgungsquote Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren in Prozent 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
36,8	25,7	40,2	32,9	29,6	34,0	35,4	28

Die U3 Versorgungsquote ist überdurchschnittlich hoch (siehe auch obiges Netzdiagramm). In den Jahren 2013/2014 und 2014/2015 wurden die Betreuungsplätze U3 erheblich ausgebaut.

#### → Feststellung

Die Stadt Siegen zählte im Jahr 2014 zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten U3 Versorgungsquote. Die Stadt orientiert sich beim Ausbau an der jährlichen Kindergartenbedarfsplanung und steht im engen Austausch mit den freien Trägern.. Der Fehlbetrag wird durch den weiteren Ausbau der U3 Betreuung weiter ansteigen und somit den Haushalt belasten.

### Elternbeitragsquote

Maßgeblichen Anteil zur Reduzierung des Fehlbetrages der Kindertagesbetreuung haben die erhobenen 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 Kindergartenjahr<sup>7</sup>.

Die Stadt Siegen errechnet die Elternbeitragsquote wie folgt: Elternbeiträge dividiert durch die ordentlichen Aufwendungen. Die gpaNRW errechnet die Elternbeitragsquote abweichend: Elternbeiträge zuzüglich der Zuweisungen vom Land für die Befreiung des 3. Kindergartenjahres dividiert durch die ordentlichen Aufwendungen. Die Berechnungsmethode der gpaNRW führt zu einer rechnerisch höheren Elternbeitragsquote.

Die Stadt Siegen verfolgt das strategische Ziel, eine familienfreundliche Stadt zu sein.<sup>8</sup> Um dieses strategische Ziel zu erreichen und damit einhergehend dem demografischen Wandel entgegenzuwirken, werden die Elternbeiträge niedrig gehalten.

#### Ermittlung der Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2011	2012	2013	2014	2015
Elternbeiträge in Euro*	1.739.669	2.055.532	2.116.174	2.298.599	2.248.068
ordentliche Aufwendungen in Euro	21.154.483	22.547.883	23.451.859	24.917.695	27.533.138
<b>Elternbeitragsquote in Prozent</b>	<b>8,2</b>	<b>9,1</b>	<b>9,0</b>	<b>9,2</b>	<b>8,2</b>

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

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

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,2	8,5	17,1	13,2	12,0	13,5	14,4	28

Die Stadt Siegen hat die zweitniedrigste Elternbeitragsquote. Bei der Finanzierungsstruktur der Tagesbetreuung sind die Zuschüsse des Landes, als auch der Trägeranteil festgeschrieben. Die Elternbeiträge werden durch die Gestaltung der Elternbeitragssatzung gesteuert. Je geringer die Erträge aus Elternbeiträgen sind, desto größer ist der Fehlbetrag, welcher den Gesamthaushalt der Stadt Siegen belastet.

#### → Feststellung

Der hohe Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder einschließlich Kindertagespflege je Einwohner unter 6 Jahren ist unter anderem auf die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote der Stadt Siegen zurückzuführen.

<sup>7</sup> 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 Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

<sup>8</sup> Stadt Siegen, Universitätsstadt Siegen im demografischen Wandel – Projekte, Maßnahmen und Aktivitäten, <http://www.siegen.de/fileadmin/cms/pdf/DemografischerWandel/FamilienbueroDerStadtSiegen.pdf>

### Elternbeitrag je Kita-Platz in Euro 2014/2015

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
711	708	1.384	1.050	974	1.049	1.137	28

Die Stadt Siegen generiert 339 Euro weniger Ertrag je Kita-Platz als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dies entspricht einem Gesamtbetrag von 1.095.309 Euro (bei 3.231 Plätzen in Kindertageseinrichtungen).

Die Elternbeiträge werden auf Grundlage der Elternbeitragssatzung vom 10. Februar 2016 erhoben.<sup>9</sup> Die gpaNRW hat die Elternbeitragssatzung tiefergehend betrachtet.

- Die Stadt Siegen differenziert die Beiträge nicht nach Altersklassen der Kinder. Der überwiegende Teil der Vergleichskommunen differenziert entweder nach U2/Ü2 oder U3/Ü3. In den Vergleichskommunen liegen die Elternbeiträge für U3 Betreuung bis zu 300 Euro über den Elternbeiträgen zur Ü3 Betreuung. Durch den Verzicht der Differenzierung nach Altersklassen werden Familien frühzeitig entlastet. Dies belastet den Haushalt der Stadt Siegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Altersklassen in U3/Ü3 unterteilen, da die Stadt hierdurch drei Jahre lang höhere Elternbeiträge erzielen könnte.

- Ein wesentliches Merkmal der Elternbeitragssatzung ist die Einkommensfreigrenze. Erst ab Erreichen der Einkommensfreigrenze sind Elternbeiträge zu entrichten. Die Stadt Siegen erhebt Elternbeiträge erst ab einer Einkommensgrenze von 30.000 Euro. Mit diesem Wert stellt die Stadt Siegen im interkommunalen Vergleich den neuen Maximalwert dar. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei rund 18.000 Euro. Durch diesen hohen Grenzwert unterstützt die Stadt Siegen einkommensschwache Familien. Für das Kindergartenjahr 2014/2015 bedeutete dies, nach Auskunft der Stadt Siegen, dass 1.215 Haushalte keine Elternbeiträge bezahlen mussten.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt die Einkommensfreigrenze zu senken, um somit zusätzliche Elternbeiträge zu generieren.

- Die höchste Einkommensstufe der Stadt Siegen liegt bei 150.000 Euro und stellt auch hier im interkommunalen Vergleich einen neuen Maximalwert dar. Der Mittelwert der Vergleichskommunen erhebt Elternbeiträge bis rund 100.000 Euro Einkommen.

→ **Empfehlung**

Die hier vorgenommene Staffelung der Elternbeiträge wird von der gpaNRW unterstützt.

<sup>9</sup> Stadt Siegen, Satzung der Stadt Siegen über die Erhebung von Kostenbeiträgen in Kindertageseinrichtung und Kindertagespflege (Elternbeitragssatzung), [http://www.siegen.de/fileadmin/cms/olsformulare/51\\_020.pdf](http://www.siegen.de/fileadmin/cms/olsformulare/51_020.pdf)

- Innerhalb der einzelnen Beitragsstufen besteht in der Stadt Siegen Spielraum, um zusätzliche Erträge zu generieren. Bei den meisten Werten im interkommunalen Vergleich stellt die Stadt Siegen den neuen Minimalwert dar. Die geringen Erträge sind unter anderem auf die nicht vorhandene Differenzierung nach U3/Ü3 zurückzuführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die Elternbeitragsätze überarbeiten und diese erhöhen.

- In der Stadt Siegen werden Geschwisterkinder grundsätzlich beitragsfrei gestellt. Diese Beitragsbefreiung greift bereits dann, wenn ein Kind eine Betreuung einer Tageseinrichtung für Kinder, einer Offenen Ganztagsgrundschule, eine Betreuung im Rahmen von Dreizehn Plus oder eine durch das Jugendamt vermittelte, regelmäßige durchgeführte Kindertagespflege in Anspruch nimmt. Ebenfalls besteht eine Befreiung von Elternbeiträgen, wenn ein Kind in einer oben beschrieben Betreuungsform ist und die Familie für mindestens drei Kinder Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz bezieht. Für Unterhaltspflichtige, denen Kinderfreibeträge für mehr als ein Kind (mindestens 1,5 Kinderfreibeträge) oder für Unterhaltspflichtige denen Kinderfreibeträge für mehr als zwei Kinder (mindestens 2,5 Kinderfreibeträge) zustehen, gelten ebenfalls Befreiungstatbestände. Pflegeeltern, die ein Kind nach § 33 SGB VIII in Verbindung mit § 27 SGB VIII in Vollzeitpflege aufgenommen haben, sind von der Beitragspflicht ebenso befreit.

→ **Empfehlung**

Um die Haushaltsslage zu verbessern und einen Beitrag zur Konsolidierung zu leisten, sollte die Stadt Siegen die grundsätzliche Befreiung von Geschwisterkindern überdenken. Beispielsweise könnte, anstelle der Befreiung von Geschwisterkindern, eine Beitragsermäßigung eingeführt werden.

## 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.<sup>10</sup> Ferner ist bei kommunaler Trägerschaft der höchste Trägeranteil aufzubringen.<sup>11</sup> Die angesetzten Kindpauschalen entsprechen zudem nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung aller Gebäude-, Sach-, und Personalkosten.

<sup>10</sup> vgl. §§ 20, 21 KiBiz

<sup>11</sup> vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz



## Angebot in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kita-Plätze gesamt	3.035	3.029	3.052	3.231	3.301
Anzahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	54	58	58	58	58
<b>Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	2.981	2.971	2.994	3.173	3.243
<b>Anteil Kita-Plätze in freier Trägerschaft in Prozent</b>	<b>98,2</b>	<b>98,1</b>	<b>98,1</b>	<b>98,2</b>	<b>98,2</b>

Die hier dargestellte Struktur der Kindertageseinrichtungen hat in der Stadt Siegen eine lange Tradition und ist bewusst gewählt. Von 64 Kindertageseinrichtungen befindet sich eine Kindertageseinrichtung in kommunaler Trägerschaft.

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

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,8	0,0	68,3	26,9	12,3	26,7	39,2	28

Die Stadt Siegen zählte im Jahr 2014 zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen kommunaler Träger an den gesamten Betreuungsplätzen

## 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.<sup>12</sup> 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. Der 45 Wochenstundenbetreuung 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 Siegen auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung gemeldeten Kindpauschalen ab (Quelle: KiBiz web, d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG).

<sup>12</sup> § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

### Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kindpauschalen gesamt	3.035	3.029	3.223	3.246	3.306
Anzahl der Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	230	294	421	351	377
<b>Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent</b>	<b>7,6</b>	<b>9,7</b>	<b>13,1</b>	<b>10,8</b>	<b>11,4</b>
Anzahl der Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	1.391	1.294	1.306	1.313	1.330
<b>Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent</b>	<b>45,8</b>	<b>42,7</b>	<b>40,5</b>	<b>40,4</b>	<b>40,2</b>
Anzahl der Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	1.414	1.441	1.496	1.582	1.599
<b>Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent</b>	<b>46,6</b>	<b>47,6</b>	<b>46,4</b>	<b>48,7</b>	<b>48,4</b>

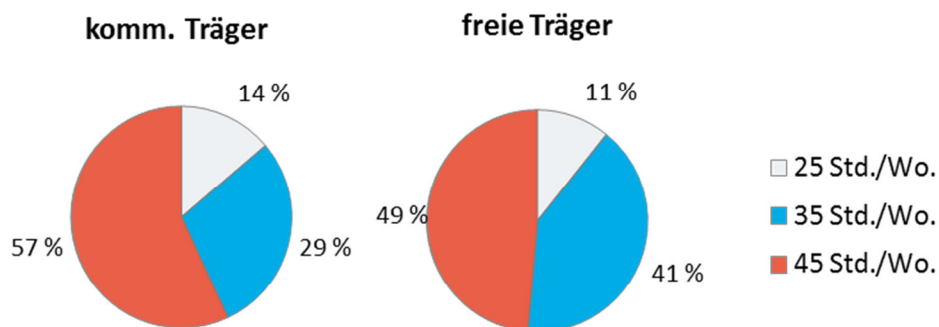
Von 2011/2012 bis 2015/2016 wird erkennbar, dass der Anteil der 25-Stunden-Betreuung zugenommen hat. Die 45-Stunden-Betreuung steigt ebenfalls an.

Die gpaNRW stellt nachfolgend die Betreuungszeiten im interkommunalen Vergleich dar.

### Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2014/2015

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>25 Stunden Wochenbetreuung</b>							
10,8	0,3	24,4	8,0	2,4	5,9	11,7	28
<b>35 Stunden Wochenbetreuung</b>							
40,4	24,1	68,4	45,6	40,0	42,9	52,7	28
<b>45 Stunden Wochenbetreuung</b>							
48,7	26,8	70,9	46,4	41,5	43,9	53,5	28

### Verteilung der Betreuungszeiten innerhalb der jeweiligen Trägergruppe 2014/2015



Ein hoher Anteil an Plätzen mit einer 45-Stunden-Betreuungszeit wirkt sich aufgrund der höheren Personalkosten negativ auf den Fehlbetrag für Tagesbetreuung aus. Das Jugendamt hat im Dialog mit den freien Trägern die angebotenen Betreuungszeiten festzulegen, die in den einzelnen Einrichtungen vorgehalten werden. Dies gelingt nur, wenn der Bedarf genau ermittelt wird

→ **Feststellung**

Der erhöhte Anteil an 45-Stunden-Betreuung belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte das Angebot der Plätze mit 45 Stunden Betreuung auf den tatsächlichen Bedarf ausrichten. Das Jugendamt kann z. B. mit einer Prioritätenliste Vorgaben machen, wer diese Plätze unter welchen Voraussetzungen beanspruchen kann. Ein geltend gemachter Bedarf sollte konkret nachgewiesen werden.

**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 Jugendhilfe<sup>13</sup> Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Der öffentliche und die freien Träger müssen zusammenwirken. Nur so 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.

**Struktur der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft bei der Stadt Siegen zum Stand 12.2016**

Träger	Anzahl der Kindertageseinrichtungen
AWO	15
evangelische Trägerschaft	21
evangelische Kirchengemeinde	4
katholischer Trägerschaft	5
Elterninitiativen	6
sonstige freie Träger	12

Die Stadt Siegen verfügt historisch bedingt über nur eine Kindertageseinrichtung in kommunaler Trägerschaft, die anderen Kindertageseinrichtungen verteilen sich auf 63 freie Träger. Erkennbar ist, dass die Stadt Siegen eine breite Trägervielfalt aufweist.

<sup>13</sup> konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

### Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2011	2012	2013	2014	2015
Freiwillige Zuschüsse in Euro	1.440.501	1.426.639	1.461.997	1.457.547	1.757.414
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	2.981	2.971	2.994	3.173	3.243
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	483,2	480,2	488,3	459,4	541,9

Die freiwilligen Zuschüsse je Kita-Platz sind in den Jahren 2011-2014 konstant hoch. Im Jahr 2015 steigen diese jedoch um rund 18 Prozent.

### Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger in 2014/2015

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
459	152	760	368	281	343	457	28

Die Stadt Siegen zahlt mehr freiwillige Zuschüsse als mindestens 75 Prozent der Vergleichskommunen. Im Kindergartenjahr 2015/2016 verschlechtert sich der freiwillige Zuschuss auf 542 Euro je Kita-Platz.

§ 20 KiBiz regelt die Finanzierung der Tagesbetreuung. Danach erhalten beispielsweise kirchliche Einrichtungen 88 Prozent der Kindpauschalen. Der Trägeranteil läge entsprechend bei zwölf Prozent. Zusätzlich können Kommunen freiwillige Zuschüsse an die freien Träger zahlen. Die freiwilligen Zuschüsse der Stadt Siegen werden aufgrund eines Beschlusses des Rates gewährt.<sup>14</sup> Alle Trägergruppen erhalten dabei für ihre Einrichtungen freiwillige Zuschüsse. Dabei zahlt sie den Trägeranteil an die einzelnen Einrichtungen in unterschiedlicher Höhe. Mit jedem Träger wurden separate Vereinbarungen zur freiwilligen Förderung geschlossen. Die kirchlichen Träger erhalten für die U3 Betreuung 95 Prozent der Kindpauschalen, für die Ü3 Betreuung 94 Prozent der Kindpauschalen. Alle anderen Träger erhalten für die U3 Betreuung 100 Prozent und für die Ü3 Betreuung 99,5 Prozent der Kindpauschalen. Der Zuschuss der Stadt Siegen ist zeitlich befristet auf fünf Kindergartenjahre. Die Kündigungsfrist beträgt ein Jahr zum Ende der Laufzeit. Sofern keine Kündigung erfolgt, verlängert sich die Laufzeit um zwei Jahre.

#### → Feststellung

Die freiwilligen Zuschüsse für freie Träger stellen eine zusätzliche Belastung für den Haushalt dar und erhöhen den Fehlbetrag für Tagesbetreuung.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte mögliche Handlungsspielräume (z. B. bei auslaufenden Verträgen) nutzen, um die Zuschüsse zukünftig zu reduzieren. Hierdurch würde ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet.

<sup>14</sup> Stadt Siegen, Verwaltungsvorlage Nr. 2003/2008 vom 09.06.2008

Gemäß § 20 Abs. 2 des KiBiZ soll Trägern, denen nicht das Eigentum oder das Erbbaurecht am Gebäude der Einrichtung zusteht und die nicht wirtschaftlich dem Eigentümer gleichgestellt sind, neben dem Zuschuss nach Abs. 1 dieser Vorschrift ein zusätzlicher Zuschuss auf der Grundlage der zu zahlenden Kaltmiete gezahlt werden. Voraussetzung ist, dass das Mietverhältnis am 28. Februar 2007 bestand. Bei nach dem 28. Februar 2007 geschlossenen Mietverträgen steht den Trägern nach § 20 KiBiz kein Zuschuss in Höhe der Kaltmiete, sondern ein Zuschuss auf Grundlage von Pauschalen zu. Der pauschale Mietzuschuss beträgt bei kreisangehörigen Städten ab 100.000 Einwohner 10,06 Euro je m<sup>2</sup>/Monat.

Die Stadt Siegen stellt den freien Trägern insgesamt 16 Gebäude unentgeltlich zur Verfügung. - In den Fällen, in denen die Träger der Einrichtungen durch Vertrag mit der Stadt wirtschaftlich dem Eigentümer gleichgestellt sind, übernehmen die Träger die Kosten der Instandhaltung des Gebäudes. Die Stadt Siegen führt in diesen Einrichtungen jährlich eine Begehung mit dem Träger durch und sichtet die möglichen Baumängel, die der Träger dann zu beheben hat. Bei wirtschaftlicher Gleichstellung entfallen die o.a. Mietzuschüsse. Die Stadt Siegen kalkuliert, dass das unentgeltliche Überlassen der Gebäude wirtschaftlicher ist, als die Vermietung.

## Kindertagespflege

Das Gesetz und die Rechtsprechung haben die Kindertagespflege mit der institutionellen Kindertagesbetreuung gleichgestellt<sup>15</sup>. 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 U3 Betreuung. Hier kann sie beachtlich dazu beitragen, den Rechtsanspruch zu gewährleisten.

Die Kindertagespflege in der Stadt Siegen ist Bestandteil der Kindergartenbedarfsplanung. Überwiegend werden in der Stadt Siegen Kinder im Alter U3 in der Kindertagespflege betreut. Neben dem klassischen Modell der Kindertagespflege wird im Stadtgebiet Siegen das Modell der Tagesgroßpflege vermehrt eingesetzt. Dieses Modell wird in Siegen KiTS (Kinder in Tagespflege Siegen) genannt. Dabei erfolgt die Betreuung der Kinder nicht in privaten Haushalten, sondern in angemieteten oder durch die Stadt zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten. Die Betreuung, durch zwei Tagesmütter, erfolgt für bis zu neun Kinder je Tagesgroßpflegestelle. Insgesamt existieren zehn KiTS-Standorte im Stadtgebiet Siegen. Der erste KiTS-Standort wurde im Jahr 2006 eröffnet. Die Standorte werden in den ersten beiden Jahren vom Bund mit Förderprogrammen subventioniert. Zusätzlich testet die Stadt Siegen die Festanstellung von Tagesmüttern in KiTS-Standorten. Hierdurch entstehen dem Jugendamt höhere Personalaufwendungen. Der Personalaufwand für die Kindertagespflege ist von 230.086 Euro im Jahr 2011 auf 455.614 Euro im Jahr 2014 gestiegen. Dies entspricht fast einer Verdopplung der Personalaufwendungen.

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

<sup>15</sup> § 24 Abs. 2 SGB VIII, sh. auch Urteil OVG NRW 12 B 793/13

## Plätze in der Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege*	139	180	175	222	230
davon für unter dreijährige Kinder	116	155	150	197	210
Anzahl der Tagesbetreuungsplätze gesamt*	3.174	3.209	3.227	3.453	3.531
<b>Anteil der Plätze in der Kindertagespflege in Prozent</b>	4,4	5,6	5,4	6,4	6,5
<b>Anteil Plätze in der Kindertagespflege für unter dreijährige Kinder in Prozent</b>	3,7	4,8	4,6	5,7	5,9

\*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

## Fehlbetrag Kindertagespflege je Platz 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7.499	1.846	8.459	5.166	4.392	5.026	6.137	26

Die Kindertagespflege in der Stadt Siegen ist verhältnismäßig teuer und belastet den Haushalt der Stadt.

### → Feststellung

Die hohen Kosten der Kindertagespflege beeinflussen in negativer Weise die Kennzahl Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren. In dieser Kennzahl werden sowohl die Kosten der Kindertagespflege, als auch die Kosten der Kindertageseinrichtungen betrachtet.

Die Stadt Siegen nimmt an Modellprojekten teil. Diese werden in der Stadt Siegen als KiTS-Standorte bezeichnet. Die Modellprojekte wurden durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, gefördert. Die Förderung umfasste u. a. die Festeinstellung und die Qualitätsentwicklung in der Tagespflege.

Um den Rechtsanspruch auf U3 Betreuung zu gewährleisten, wurden die Betreuungsplätze in der Stadt Siegen ausgebaut. Die Nachfrage nach Tagesbetreuungen ist konstant hoch. Im Jahr 2014 lag der Anteil der belegten Kindertagespflegeplätze an den vorhandenen Kindertagespflegeplätzen bei 123,9 Prozent (für 2015 bei 103,0 Prozent). Über 100 Prozent werden erreicht, wenn z. B. eine Tagesmutter mehr Kinder aufgenommen hat als eigentlich vorgesehen.

Die ordentlichen Aufwendungen der Kindertagespflege sind in den Jahren 2011-2014 um ca. 64 Prozent gestiegen. Neben der bereits beschriebenen Steigerung der Personalaufwendungen erwiesen sich die Aufwendungen zur Förderung der Tagesmütter mit rund 58 Prozent als Kostentreiber. Diese Kosten lassen sich mit der gestiegenen Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege und der Qualifizierung der Tagesmütter begründen. Die Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege stieg in den Jahren 2011-2014 um ca. 60 Prozent.

→ **Feststellung**

Der Überbelegung der vorhandenen Tagesbetreuungsplätze wurde in der Stadt Siegen entgegengewirkt. Für 2015 besteht ein nahezu ausgeglichenes Verhältnis zwischen Nachfrage und Angebot.

→ **Feststellung**

Die Kindertagespflege ist eine flexible Möglichkeit, für die Stadt Siegen, ihren Rechtsanspruch auf U3 Betreuung zu gewährleisten.

## → Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

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

- Die Stadt Siegen betreibt von insgesamt 64 Kindertageseinrichtungen nur eine in eigener Trägerschaft. Die meisten Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil eigener Einrichtungen.
- Die Bevölkerungsentwicklung in der Altersgruppe der Kinder unter sechs Jahren wirkt sich auf die zukünftige Kindergartenbedarfsplanung aus. Die demografische Entwicklung und die aktuelle Flüchtlingssituation werden seitens der Stadt Siegen in der Kindergartenbedarfsplanung aufgenommen. Prognosewerte und der aktuelle Bedarf werden dabei aufeinander abgestimmt. Eine verlässliche Planung ist aufgrund dieser Gegebenheiten nur bedingt möglich.
- Die Stadt Siegen gehört zu den 25 Prozent der Kommunen, die den höchsten Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis 6 Jahren aufweisen. Für das Kindergartenjahr 2015/2016 wird der Fehlbetrag weiter steigen, da die Kosten der Tagesbetreuung im größeren Maße steigen als die Anzahl der Einwohner von 0 bis 6 Jahren.
- Der hohe Fehlbetrag wird unter anderem durch die überdurchschnittliche U3 Versorgungsquote in Verbindung mit dem überdurchschnittlichen Wert bei der kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung beeinflusst. Plätze der 45 Stunden Betreuung sollten nur bei tatsächlich nachgewiesenem Bedarf bereitgestellt werden.
- Durch den eingeführten Kindertagennavigator ist eine Transparenz über die tatsächlich notwendigen Betreuungsbedarfe der Eltern möglich. Neben der Planung wird für die Stadt Siegen zudem die Steuerung der Platzvergabe vereinfacht
- Ein weiterer Einflussfaktor auf den Fehlbetrag ist die Höhe des Elternbeitragsaufkommens. Nur eine Kommune im interkommunalen Vergleich hat eine niedrigere Elternbeitragsquote als die Stadt Siegen. Die Stadt Siegen verfolgt das strategische Ziel, als familienfreundliche Kommune bei den Bürgern wahrgenommen zu werden. Diese Wahrnehmung soll u.a. durch niedrige Elternbeiträge für Familien gestärkt werden. Dies führt zu einer erheblichen Belastung des städtischen Haushaltes.
- Bei der Elternbeitragshebung sind Steuerungsmöglichkeiten gegeben, die sich positiv auf den Fehlbetrag auswirken:
  - Elternbeiträge nach Altersklassen U3/Ü3 differenzieren,
  - Einkommensfreigrenze senken,
  - Elternbeiträge in allen Einkommensklassen anheben und
  - Merkmale zur Beitragsbefreiung (Stichwort: Geschwisterkinder) reduzieren.



- Im Bereich der freiwilligen Zuschüsse je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger zählt die Stadt Siegen zu den 25 Prozent der Kommunen, welche die höchsten freiwilligen Zuschüsse zahlen. Mögliche Handlungsspielräume (z. B. bei auslaufenden Verträgen) sollten genutzt werden, um die Zuschüsse zukünftig zu reduzieren. Die freien Träger sollten einen angemessenen Trägeranteil leisten.
- Die Kosten der Kindertagespflege sollten von der Stadt Siegen im Blick behalten werden. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Siegen den zweithöchsten Fehlbetrag je Tagespflegeplatz.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Siegen mit dem Index 2.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Siegen im  
Jahr 2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Demografische Entwicklung	4
Grundschulen	5
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Schulturnhallen	12
Turnhallen (gesamt)	14
Gesamtbetrachtung	14
→ Schulsekretariate	16
Organisation und Steuerung	17
→ Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	21

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der gpaNRW 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 gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die gpaNRW 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 2015/2016. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude. Falls die Kommune auch die Nutzungsflächen<sup>2</sup> (NF) der Gebäude kennt, betrachtet die gpaNRW diese ergänzend zur BGF. Auch berücksichtigen wir die Raumbilanzen der Schulgebäude.

<sup>1</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

<sup>2</sup> 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 gpaNRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Siegen mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks berücksichtigen zunächst alle für den Regelschulbetrieb notwendigen Unterrichts- und Fachräume.

Zudem gewährt die gpaNRW in ihren Benchmarks unter anderem Zuschläge für Lehrerarbeitsplätze 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 gpaNRW 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 gpaNRW betrachtet im Folgenden auch die individuelle Situation vor Ort unter den Gesichtspunkt Inklusion und Zuwanderung.

### Demografische Entwicklung

Ein wesentlicher Faktor für die Erfüllung kommunaler Aufgaben, ihre Weiterentwicklung und die dafür benötigten Flächen ist im Schulbereich die erwartete Bevölkerungsentwicklung.

Die Entwicklung der Schülerzahlen kann grundsätzlich ein nicht zu unterschätzendes Risiko für den Haushalt der Stadt Siegen in sich bergen. Vorhandene Schulflächen können zum Teil nicht ohne weiteres kurzfristig abgebaut werden. Es kann zu zusätzlichen Flächenüberhängen kommen.

Die Abteilung 5/4 Schulen der Stadt Siegen erstellt regelmäßig Schulstatistiken. Als Datenbasis sind die Bevölkerungsentwicklung, aktuelle Anmeldezahlen sowie eigene Prognosen der Statistikabteilung der Stadt Siegen bis zum Schuljahr 2021/22 zugrunde gelegt.

Für die Grundschulen wird ein Anstieg der Schülerzahlen um sechs Prozent erwartet. Der Anteil der Hauptschüler wird sich um 62 Prozent und bei den Realschülern um 41 Prozent reduzieren. Die Siegener Gymnasien können danach von einem stabilen Schülerbestand ausgehen. Nach

der aktuellen Prognose werden die Schülerzahlen bei den Gesamtschulen um 42 Prozent ansteigen.

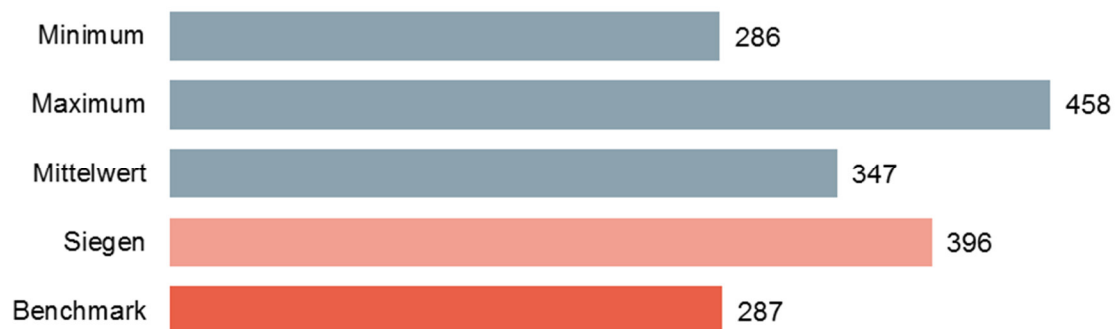
## Grundschulen

Die Stadt Siegen hat im interkommunalen Vergleich mit 115 km<sup>2</sup> eine hohe Gemeindefläche (Mittelwert: 97 km<sup>2</sup>) mit einer geringen Bevölkerungsdichte von 875 Einwohner/km<sup>2</sup> (Mittelwert: 969 Einwohner/km<sup>2</sup>). Das Gemeindegebiet ist in sechs Stadtbezirke mit 23 Stadtteilen gegliedert. Bei der Abdeckung des Gemeindegebietes mit Grundschulstandorten hat die Stadt Siegen somit erschwerte Bedingungen gegenüber Kommunen mit günstigeren Strukturmerkmalen.

Die Zahl der Grundschüler in Stadt Siegen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 zu 2014/15 um 14 Prozent verringert.

Die Stadt Siegen unterhält im Jahr 2014 noch 21 Grundschulen. Ab dem Schuljahr 2015/16 sind es noch 19 Schulen an 21 Standorten.

### Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2014



Siegen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
396	314	337	367	27

Bei der Ermittlung des Benchmarks für Grundschulen geht die gpaNRW standardmäßig von einem OGS-Anteil von 25 Prozent aus.

In einem entsprechenden Umfang werden hierfür die Räume und Flächenanteile berücksichtigt, welche die „Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen<sup>3</sup>“ für den Ganztagsbetrieb an allgemeinbildenden Schulen vorsehen. Sofern der OGS-Anteil (Anteil der Schüler, die am offenen Ganztag teilnehmen, in Relation zur Schülerzahl insgesamt) über 25 Prozent liegt, wird der Benchmark entsprechend angepasst. Der Benchmark von 287 m<sup>2</sup> BGF bezieht sich auf den OGS-Anteil von 29 Prozent.

<sup>3</sup> RdErl. d. Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 19.10.1995

## Grundschulen Siegen 2015

Standort	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse	Potenzial Fläche in m <sup>2</sup> BGF
Albert-Schweitzer-Schule	3.310	212	8	2	617	990
Birlenbacher Schule	2.048	107	4	1	410	868
Diesterwegschule	1.946	167	8	2	243	0
Eiserner Schule	1.510	94	4	1	378	819
Fischbacherbergschule	3.373	143	8	2	562	1.093
Friedrich-Flender Schule	2.342	99	4	1	586	1.202
Geisweider Schule	2.388	205	8	2	299	44
Giersbergschule	2.145	156	7	2	306	94
GS Eiserfeld	3.025	248	10	2	336	0
Glückaufschule	2.763	186	8	2	345	483
Gosenbacher Schule	2.101	104	4	1	525	961
GS auf dem Hubenfeld	4.874	160	8	2	609	2.594
Grundschule Kaan-Marienborn	1.942	179	8	2	243	0
Hammerhütter Schule (ehem. Standort)	2.795	189	8	2	311	515
Hüttentalschule	1.466	72	4	1	367	274
Jung Stilling Schule	2.246	146	7	1	321	251
Lindenbergschule	2.197	226	8	2	275	0
Nordschule	2.098	91	4	1	525	874
Obenstruthschule	1.587	95	4	1	397	363
Sonnenhangschule	2.459	102	4	1	615	1.319
Spandauer Schule	2.779	169	7	2	397	658
<b>Gesamt</b>	<b>51.843</b>	<b>3.150</b>	<b>135</b>	<b>33</b>	<b>396</b>	<b>13.098</b>

Diese 13.098 m<sup>2</sup> Flächenpotenzial stellen bereits eine Verbesserung der Situation 2008 dar. Auf der Basis von 3.652 Grundschulern errechnete sich damals ein Potenzial von 15.700 m<sup>2</sup>. An den Grundschulen standen 2008 insgesamt 64.319 m<sup>2</sup> BGF zur Verfügung.

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Siegen auf die sinkenden Schülerzahlen reagiert und drei Schulstandorte geschlossen. Mit der Schließung der Burgschule (2009), Dreisbachschule (2012) und Setzer Schule (2010) wurden die Flächen um ca. 5.500 m<sup>2</sup> reduziert. Durch die Verlagerung verschiedener Standorte konnten weitere 5.800 m<sup>2</sup> Fläche bei den Grundschulen reduziert werden.

In umfangreichen Vorlagen (968/2016, 1212/2017, 1297/2017 und 1300/2017) stellt die Verwaltung die aktuelle Situation und die zukünftige Entwicklung bis 2022 ausführlich dar. Die Entwicklung der Schülerzahlen, der Platzbedarf für OGS und Betreuungsangebote werden detailliert für jede Schule und jedes Gebäude dargestellt. Der Politik wird ein schlüssiges und tragfähiges Konzept vorgelegt. Wenn alle anstehenden Maßnahmen umgesetzt sind, werden sich die aktuell noch vorhandenen Flächenüberhänge in etwa halbieren.



→ **Feststellung**

Die von der Verwaltung vorgelegten Planungen sind ein guter Schritt in die richtige Richtung.

→ **Empfehlung**

Auf geänderte Anmeldezahlen an den einzelnen Standorten sollte kurzfristig reagiert werden. Die Stadt Siegen sollte konsequent alle Möglichkeiten nutzen (prüfen), um weitere Standorte zu schließen.

## Weiterführende Schulen (gesamt)

In Siegen gab es in 2014/2015 folgende weiterführenden Schulen:

- Achenbacher Schule\*
- Geschwister-Scholl-Schule\*
- Haardter-Berg-Schule (auslaufend)\*
- Freie Christliche Hauptschule Siegen
- Realschule Am Häusling\*
- Realschule Am Oberen Schloss\*
- Realschule Am Schießberg\*
- Realschule Am Hengsberg \*
- Gymnasium Auf der Morgenröthe\*
- Fürst-Johann-Moritz-Gymnasium\*
- Gymnasium Am Löhrtor\*
- Peter-Paul-Rubens-Gymnasium\*
- Evangelisches Gymnasium Siegen-Weidenau
- Bertha-von-Suttner-Gesamtschule\*
- Gesamtschule Eiserfeld\*
- Rudolf Steiner Schule (Freie Waldorfschule)

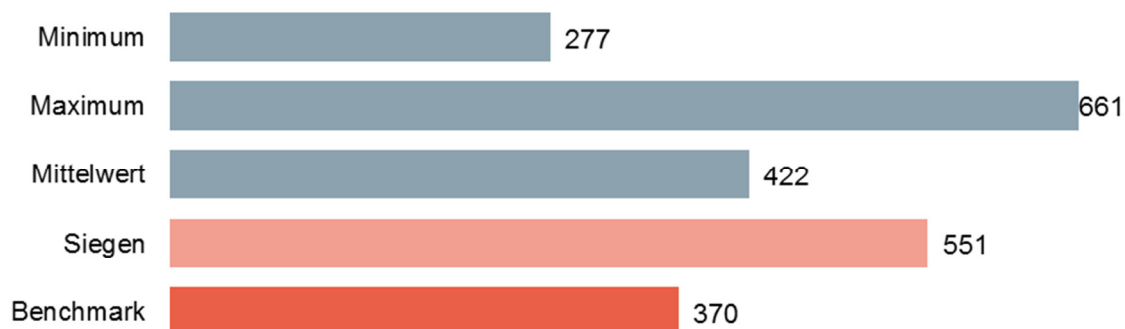
Hiervon betrachtet die gpaNRW im Folgenden nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft.\*

\* Schulen in kommunaler Trägerschaft

## Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Siegen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 zu 2014/15 um 55 Prozent verringert. Die Stadt Siegen hat hierauf reagiert und die Albertus-Magnus-Schule (2011), die Hauptschule Eiserfeld (2012) und die Winchenbachschule (2014) geschlossen.

### Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2014



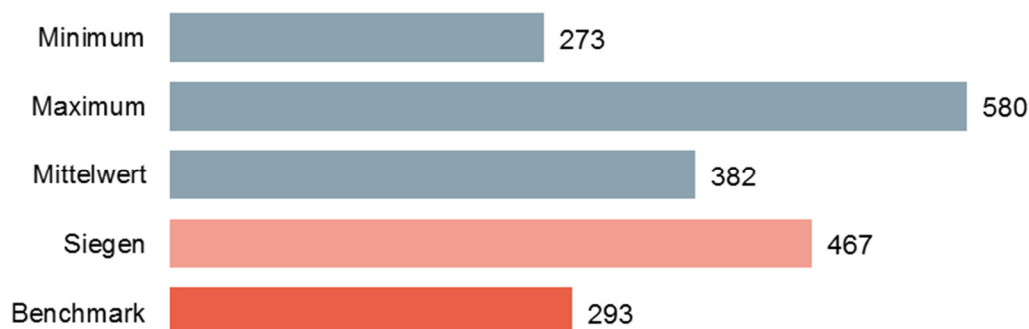
Siegen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
551	347	407	479	26

Im Bezugsjahr 2014 liegt die Bruttogrundfläche je Klasse der Hauptschulen 33 Prozent über dem Benchmark von 370 m<sup>2</sup> BGF je Klasse. Das Flächenpotenzial beträgt 8.400 m<sup>2</sup> BGF. Der Benchmark bezieht sich auf den Anteil Ganztags von 100 Prozent. Der deutliche Überhang an Bruttogrundfläche ist bereits zum Schuljahr 2015/16 abgebaut worden. Ab diesem Schuljahr wurde das Angebot auf die Standorte Achenbach und Geschwister-Scholl-Schule reduziert. Für Siegen ergibt sich danach eine Kennzahl von 292 m<sup>2</sup> je Klasse. Das noch 2014 vorhandene Potenzial wurde bereits komplett abgebaut. Die Prognosezahlen für 2021/22 sagen allerdings einen weiteren Rückgang um 58 Prozent voraus. Für Siegen besteht daher weiterhin konkreter Handlungsbedarf. Die Stadt Siegen will dem nachkommen. Die Geschwister-Scholl-Schule soll, nach der Planung im aktuellen Schulentwicklungsplan, den Betrieb zum Schuljahr 2021/22 einstellen. Ein entsprechender Ratsbeschluss liegt bereits vor.

## Realschulen

Die Zahl der Realschüler in Siegen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 zu 2014/15 um 15 Prozent verringert. Die Realschule Am Oberen Schloss wird als Ganztagschule betrieben. An den anderen drei Standorten wird kein Ganztagsangebot angeboten.

### Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2014



Siegen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
467	335	365	418	27

In 2014 hat die Stadt Siegen bei den Realschulen ein Flächenpotenzial von 9.900 m<sup>2</sup>.

Die Realschule Am Hengsberg ist zum Schuljahr 2015/16 verlagert worden. Sie nutzt Überhangflächen des Gymnasiums Auf der Morgenröthe. Die Kennzahl reduziert sich durch diese Maßnahme auf 423 m<sup>2</sup> je Klasse. Durch den geänderten Anteil an Ganztagschülern verändert sich auch der Benchmark auf 299 m<sup>2</sup> je Klasse.

Für die Stadt Siegen besteht nach wie vor deutlicher Handlungsbedarf. Sind im Schuljahr 2014/15 noch 1.542 Schüler vorhanden, wird hier ein Rückgang auf 913 Schüler prognostiziert (-41 Prozent).

Beschlossen wurde, den Schulbetrieb der Realschule Am Häusling zum Schuljahr 2018/19 einzustellen. Als weitere Maßnahme ist die Schließung der Realschule Am Schießberg für das Schuljahr 2021/22 beschlossen.

#### → **Feststellung**

Die verbleibenden Realschulen Am Oberen Schloss und Auf der Morgenröthe können den prognostizierten Bedarf sachgerecht abdecken.

### Gymnasium

Die Zahl der Schüler an den Gymnasien in Siegen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 zu 2014/15 um 16 Prozent (514) verringert.

### Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2014



Siegen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
361	270	295	334	27

Die Stadt Siegen hat die negativste Flächenbilanz aller bisher geprüften Kommunen. Bereits in der letzten Prüfung durch die gpaNRW wurde eine überdurchschnittliche Position festgestellt. Entscheidenden Einfluss auf die negative Situation haben die Standorte Auf der Morgenröthe mit 5.600 m² BGF Flächenüberhang und Peter-Paul-Rubens mit 3.000 m² BGF.

Die Entwicklung der Schülerzahlen wird sich bei den Gymnasien konsolidieren. Bis zum Schuljahr 2021/22 geht die Prognose von einem Zuwachs von knapp zwei Prozent aus. Hierbei sind auch die Einpendler aus Kreuztal (52) und Netphen (46) berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Anhand der aktuellen und der prognostizierten Schülerzahlen hat die Stadt Siegen einen Flächenüberhang von 8.600 m² BGF. Eine Reduzierung von vier auf drei Standorte kann den Bedarf abdecken.

→ **Empfehlung**

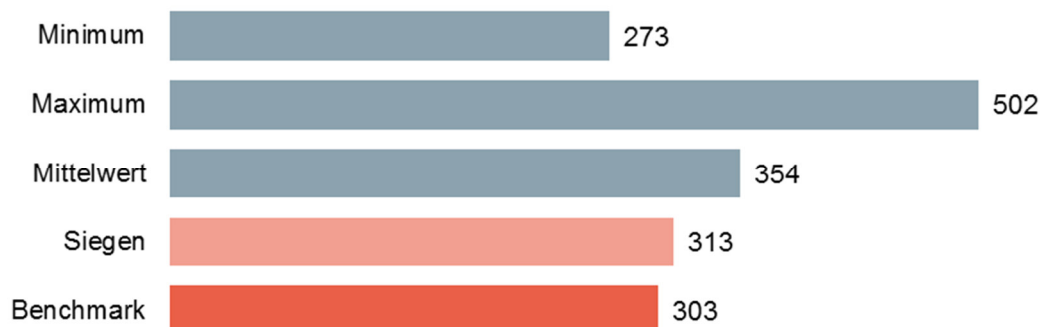
Die Stadt Siegen sollte die Situation an den Gymnasien beobachten. Wenn die dargestellten Entwicklungen eintreten, sollte die Stadt Siegen das Angebot an Gymnasien im Stadtgebiet reduzieren.

Weil die Realschule Am Hengsberg Überhangflächen des Gymnasiums An der Morgenröthe nutzt, hat sich die Situation ab dem Schuljahr 2015/2016 verbessert.

### Gesamtschulen

Die Zahl der Schüler an den Gesamtschulen in Siegen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 zu 2014/15 um ein Prozent (25) erhöht.

### Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2014



Siegen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
313	297	351	383	24

An den beiden Schulen ist in 2014 insgesamt ein geringer Flächenüberhang von 700 m<sup>2</sup> vorhanden.

Die Schülerzahlen an der Bertha-von-Suttner-Gesamtschule werden im Prognosezeitraum konstant bleiben. An der Gesamtschule Eiserfeld wird mit einem Zuwachs von 220 Schülern gerechnet. Die zum Schuljahr 2016/17 gegründete Gesamtschule Auf dem Schießberg soll bis 2021/22 auf 650 Schüler kommen.

Mit der Errichtung dieser dritten Gesamtschule hat die Stadt Siegen auf die große Nachfrage reagiert. Nach Aussage der Verwaltung hat sich aktuell für Siegener Schüler hierdurch die Situation noch nicht entspannt. Viele Schüler aus Siegen müssen nach wie vor mit einem ablehnenden Bescheid rechnen.

→ **Feststellung**

41 Prozent der Schüler an den Gesamtschulen sind Einpendler aus Nachbarkommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte weiter bestrebt sein, die Nachbarkommunen in eine Regionale Schulentwicklung einzubinden.

### Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen	384	287	97	135	13.000
Hauptschulen	604	370	234	36	8.400
Realschulen	467	293	174	57	9.900
Gymnasien	352	275	77	118	8.600
Gesamtschulen	313	303	10	80	700
<b>Gesamt</b>					<b>40.600</b>

Für das Bezugsjahr 2014/15 ergibt sich ein rechnerisches Flächenpotenzial von rund 40.600 m<sup>2</sup> BGF oder 24,5 Prozent der vorgehaltenen Schulfläche. Bei durchschnittlichen Aufwendungen in Höhe von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF beträgt das monetäre Potenzial rund 4.000.000 Euro.

Die verschiedenen Ansätze, wie Flächen reduziert werden könnten, sind bereits bei den einzelnen Schulformen genannt oder ergeben sich aus verschiedenen schulorganisatorischen Ansätzen.

Setzt die Kommune den inklusiven Unterricht um, so können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m<sup>2</sup> BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume. Ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug ergibt sich beispielsweise für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung aufnimmt, ein Mehrbedarf von ca. 100-180 m<sup>2</sup> BGF.

Aktuell erschwert eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen es zudem den Kommunen, die Schulflächen zu planen.

→ **Feststellung**

Auch wenn der Mehrbedarf durch Inklusion und Zuwanderung berücksichtigt wird, verbleibt ein Flächenüberhang, der entsprechende Steuerungsmaßnahmen durch die Stadt Siegen notwendig macht.

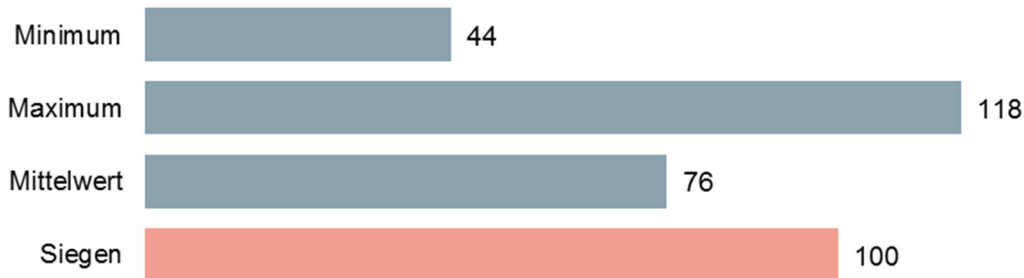
## Schulturnhallen

Die Schulturnhallen der Stadt Siegen werden teilweise von Grund- und weiterführenden Schulen gemeinsam genutzt. Die Aufteilung der Turnhallenflächen sowie der Turnhallen-Einheiten auf die einzelnen Schulformen erfolgt anteilig ihrer jeweiligen Nutzungszeiten.

### Schulturnhallen nach Schulformen 2014

Schulturnhallen	BGF Halle in m <sup>2</sup>	Halleneinheiten	durchschnittliche Fläche je Halleneinheit in m <sup>2</sup> BGF
Grundschulen	14.871	16,5	899
Hauptschulen	4.360	5,9	739
Realschulen	5.822	5,2	1.127
Gymnasien	8.918	9,4	944
Gesamtschulen	8.844	5,3	1.663
<b>Gesamt</b>	<b>42.815</b>	<b>42,4</b>	<b>1.065</b>

### Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2014



Siegen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
100	66	72	87	27

Nur eine Kommune stellt ihren Schülern mehr Bruttogrundfläche je Klasse an Sporthallen zur Verfügung.

Die folgenden Bedarfsberechnungen erfolgen ausschließlich für die Nutzung durch Schulen. Vereinsnutzung bleibt an dieser Stelle außen vor. Die gpaNRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Dieser Ansatz hat sich im Segment der mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen bestätigt. Unterstützt wird dieser Ansatz des Weiteren durch die vom Ministerium für Schule und Weiterbildung veröffentlichten Verordnung zur Ersatzschulfinanzierung, die bei den Sekundarstufen I und II ebenfalls lediglich einen Bedarf von einer Einheit je zwölf Klassen ansetzt.

Den so ermittelten Bedarf für die Stadt Siegen stellt sie dem aktuellen Bestand gegenüber:

### Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	11,3	16,5	5,3
Hauptschulen	3,0	5,9	2,9
Realschulen	4,8	5,2	0,4
Gymnasien	9,8	9,4	-0,4
Gesamtschulen	6,7	5,3	-1,4
<b>Gesamt</b>	<b>35,5</b>	<b>42,4</b>	<b>6,9</b>

#### → Feststellung

In der Stadt Siegen gibt es bei den Schulturnhallen einen rechnerischen Überhang von sieben Hallen-Einheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 1.010 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von 7.070 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von 700.000 Euro.

Alle Schulturnhallen werden nach der schulischen Nutzung auch von Vereinen genutzt.

## Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen betreibt die Stadt Siegen noch weitere Turnhallen. Es sind dies die Turnhalle Bürbach, Turnhalle Langenholdinghausen, Turnhalle Rüsterweg und die Turnhalle Trupbach. Diese Turnhallenflächen gehen – neben den vorgenannten Schulturnhallen – in die folgende Berechnung der Kennzahl „Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> 2014“ ein. Sie stehen ganztägig den örtlichen Vereinen zur Verfügung.

### Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
457	251	511	368	313	368	412	27

Über 75 Prozent der Vergleichskommunen stellen ihren Einwohnern teilweise deutlich weniger Hallenflächen zur Verfügung. In Siegen werden für die Nutzung der Sporthallen keine Entgelte erhoben. Eine Ausnahme bildet die entgeltpflichtige Nutzung. Hier sind Gebühren zu entrichten.

#### → Empfehlung

Für die außerschulische Nutzung sollten in Siegen Hallenbenutzungsgebühren kurzfristig eingeführt werden.

Die Stadt Siegen sollte sich hierbei an den Betriebskosten der Sporthallen orientieren.

## Gesamtbetrachtung

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

- 2014 bestehen in Siegen noch erhebliche Flächenüberhänge bei allen Schulformen.
- Durch verschiedene schulorganisatorische Maßnahmen konnten bis heute bereits Verbesserungen erzielt werden.
- Die Prognose der Schülerzahlen ist von Siegen akribisch aufgearbeitet und in eine Vielzahl von geplanten Maßnahmen eingearbeitet worden.
- Werden all diese Maßnahmen umgesetzt, kann in Siegen eine angemessene Situation bei den Haupt-, Real- und Gesamtschulen in Bezug auf die Schulflächen entstehen.
- Bei den Grundschulen und Gymnasien sind weiter Überlegungen erforderlich, um die Schulflächen dem Schülerbestand anzugleichen.
- Bei den Turn- und Sporthallen hat die Stadt Siegen ein deutliches Überangebot.
- Hallenbenutzungsgebühren oder eine Beteiligung an den Bewirtschaftungskosten werden für die Regelmäßige Nutzung durch die Vereine nicht erhoben.



→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Siegen mit dem Index 2

## → 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 Siegen hatte 2014 insgesamt 18,08 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>4</sup>. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
83,15	63,19	128,67	87,52	79,30	84,26	97,47	28

Bei der Betrachtung der einzelnen Schulformen sind größere Differenzen bei den Kennzahlen festzustellen. Die Grundschulen (65 Euro), die Realschulen (71 Euro) und die Förderschule (166 Euro) weisen im interkommunalen Vergleich vergleichsweise geringe Aufwendungen auf. Die Aufwendungen der Hauptschulen (139 Euro) der Gymnasien (86 Euro) und der Gesamtschulen (91 Euro) sind überdurchschnittlich. Ausschlaggebend ist dabei jeweils der hohe bzw. knappe Personaleinsatz. Die Kennzahl für Siegen hat sich in 2015 auf 91 Euro je Schüler erhöht. Ursache sind sinkende Schülerzahlen und ein Zuwachs von 0,9 Stellenanteilen.

Der Aufwand für Schulsekretariate hängt vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau ab. Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Zahl der betreuten Schüler je Vollzeit-Stelle.

<sup>4</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
573	368	746	548	480	550	605	28

Für 2015 ist ein Rückgang auf 540 Schüler je Vollzeit-Stelle zu verzeichnen. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

## 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 Siegen 2014

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	1,29	7
EG 6	16,79	93

Die Schulsekretariatsstellen der Stadt Siegen sind überwiegend in der höheren Entgeltgruppe EG 6 eingruppiert. Die Kennzahl „Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle“ ist überdurchschnittlich. Siegen kommt hier auf einen Wert von 47.607 Euro je Vollzeitstelle, der interkommunale Mittelwert beträgt 46.755 Euro.

### Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte im interkommunalen Vergleich 2014

Entgeltgruppe	Anzahl der Stellen	Anzahl Werte
E 9	1	2
E 8	39	7
E 7	0	0
E 6	331	33
E 5	171	24
E 4	0	0
E 3	14	5

Die Tabelle zeigt die Verteilung der Eingruppierung im Vergleichsring der großen kreisangehörigen Kommunen. Ein Teil der Schulsekretärinnen wird in Siegen inzwischen nach EG 7 vergütet.

→ **Feststellung**

Die Eingruppierung vieler Schulsekretärinnen bei Stadt Siegen erscheint als nicht sachgerecht.

Siegen hat die Stellen nach Vergütungsgruppe VI b Fallgruppe 1a bewertet (Heraushebung zusätzlich durch mindestens 20 Prozent selbständige Leistungen). Sowohl nach Anlage 1 (Altfälle) als auch nach der Anlage 3 (Neufälle) erfolgt eine Zuordnung zur EG 6. Es ist richtig, dass bei dieser Konstellation nach dem 1. Januar 2017, auf Antrag, eine Höhergruppierung nach EG 7 erfolgen kann, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. Nach Auffassung der gpaNRW sind die Voraussetzungen bei einem Großteil der Stellen nicht gegeben.

Dem Merkmal „selbständige Leistung“ kommt die entscheidende Bedeutung zu. Es geht hier nicht um selbständiges Arbeiten. Es geht vielmehr um ein selbständiges Erarbeiten eines Ergebnisses unter Entwicklung einer eigenen geistigen Initiative, eigener Entscheidungsbefugnis sowie Ermessens-, Gestaltungs-, Beurteilungsspielraum beim Arbeitsergebnis. Die Prüfungserkenntnisse der gpaNRW und die aktuelle Rechtsprechung bestärken die Richtigkeit dieser Feststellung. Selbst die Eingruppierung in EG 6 ist für die meisten Stellen zu hinterfragen. In vielen Urteilen werden die Tätigkeiten einer Schulsekretärin noch nicht mal mit den Merkmalen „gründliche und vielseitige Fachkenntnisse“ attestiert. Dies sind die Voraussetzungen für EG 6. Die sachgerechte Eingruppierung einer Schulsekretärin ist demnach EG 5.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte grundsätzlich die Eingruppierung der Schulsekretärinnen überprüfen. Bei den gestellten Anträgen muss geprüft werden, ob durch die ausgeübte Tätigkeit die neuen Eingruppierungsmerkmale der neuen Entgeltordnung tatsächlich erfüllt sind.

## Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Siegen hat in 2008 und 2010 umfangreich Analysen zur Stellenbemessung in den Schulsekretariaten durchgeführt. In den Folgejahren wurden anhand der geänderten Schülerzahlen diese Stellen überprüft und bei Bedarf, in Abstimmung mit der Schulleitung und den betroffenen Personen, angepasst. Seit 2014 ist ein neuer Personalbedarfsschlüssel als Grundlage vorhanden. Der Anteil der „dauerhaften Arbeitszeit“ wird immer noch nach den Schülerzahlen geregelt. Es wird aber jetzt in hunderter Schritten angepasst. Darüber hinaus kann ein Anteil „flexibler Arbeitszeit“ festgelegt werden. Diese Regelung ist mit dem Personalrat abgestimmt.

→ **Feststellung**

Die Kennzahlen der Stadt Siegen deuten bisher auf eine sachgerechte Handhabung bei der Stellenbemessung hin.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der im Herbst 2014 erschienene KGSt-Bericht Nr. 14/2014 geben. Darin werden zwei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben. Ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie ein analytisches Stellenbemessungsverfahren. Letzteres basiert auf einem detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten. Es ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Die KGSt hat mit ihrem Bericht ein Excel-Tool zur Verfügung gestellt. Damit kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden.

## → Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Die gpaNRW berücksichtigt hier die Aufwendungen je beförderten Schüler.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind abhängig von der Gemeindestruktur und der Einpendlerquote. Diese bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der gesamten Schülerzahl. Maßgeblich für den Gesamtaufwand der Schülerbeförderung ist der Anteil der tatsächlich beförderten Schüler.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	253	80	253	168	134	164	194	28
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	680	134	875	561	459	592	630	25
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	33,1	16,8	52,9	28,9	23,2	26,9	33,0	27

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

### → Feststellung

Die Stadt Siegen hat die höchsten Aufwendungen je Schüler aller bisher geprüften Kommunen.

Das Stadtgebiet Siegens ist rund 115 km<sup>2</sup> groß. Die durchschnittliche Gemeindefläche der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW beträgt 97 km<sup>2</sup>. Die große Gemeindefläche der Stadt beeinflusst den Anteil der beförderten Schüler. Daneben trägt der deutlich überdurchschnittliche Anteil an Einpendlern zu der Situation in Siegen bei.

Die Einpendlerquote von Schülern aus Nachbarkommunen beträgt in Siegen 19,4 Prozent. Der Durchschnitt liegt bei 9,9 Prozent. Der hohe Wert wird maßgeblich von den Gesamtschulen beeinflusst. Die Stadt Siegen hat bei den Gesamtschulen im interkommunalen Vergleich mit 41,9 Prozent die höchste Einpendlerquote. Lediglich bei den Realschulen erzielt Siegen einen durchschnittlichen Wert. Bei allen anderen Schulformen tendiert Siegen bei den Einpendlern zum Maximalwert.

Der Schülerverkehr wird im Wesentlichen über den ÖPNV abgewickelt. Einige Grundschulen haben hier eine schlechte Anbindung. Bei diesen werden die Schüler mit einem Schülerspezialverkehr befördert. Dieser Spezialverkehr wird regelmäßig alle drei Jahre ausgeschrieben. In

geringem Umfang müssen Taxis für die Schülerbeförderung eingesetzt werden. Diese Fahrten werden auf sechs Taxiunternehmen verteilt. Zur Kostenminimierung erfolgt eine aktive Steuerung bei der Linienführung durch die Schulverwaltung.

Für die Schülerbeförderung hat Siegen in 2014 rund 2,7 Mio. Euro aufgewendet. Hierbei entfallen 2,1 Mio. Euro auf den ÖPNV, 360.000 Euro auf den Schülerspezialverkehr und 280.000 Euro auf den Weg zu Sportstätten bzw. Sonderveranstaltungen. An den Siegener Schulen haben 3.548 Schüler Anspruch auf Erstattung der Fahrkosten für ihren Schulweg. Davon kommen 2.006 Schüler aus Nachbarkommunen. 185 Schüler werden mit Spezialverkehr befördert.

→ **Feststellung**

Strukturelle Nachteile in der Fläche und die enormen Einpendlerströme beeinflussen im Wesentlichen die hohen Aufwendungen je Schüler der Stadt Siegen.

## Organisation und Steuerung

Auf Beschluss des Kreistages des Kreises Siegen-Wittgenstein vom 28. März 2014 wurde zum Schuljahr 2014/15 für alle allgemeinbildenden Schulen ein kostenfreies Schülerticket eingeführt. Laut Angaben der Stadt Siegen entstehen hierdurch keine Mehrkosten. Sie trägt nach wie vor nur den Anteil, der nach der geltenden Schülerfahrkostenverordnung von ihr zu tragen ist.

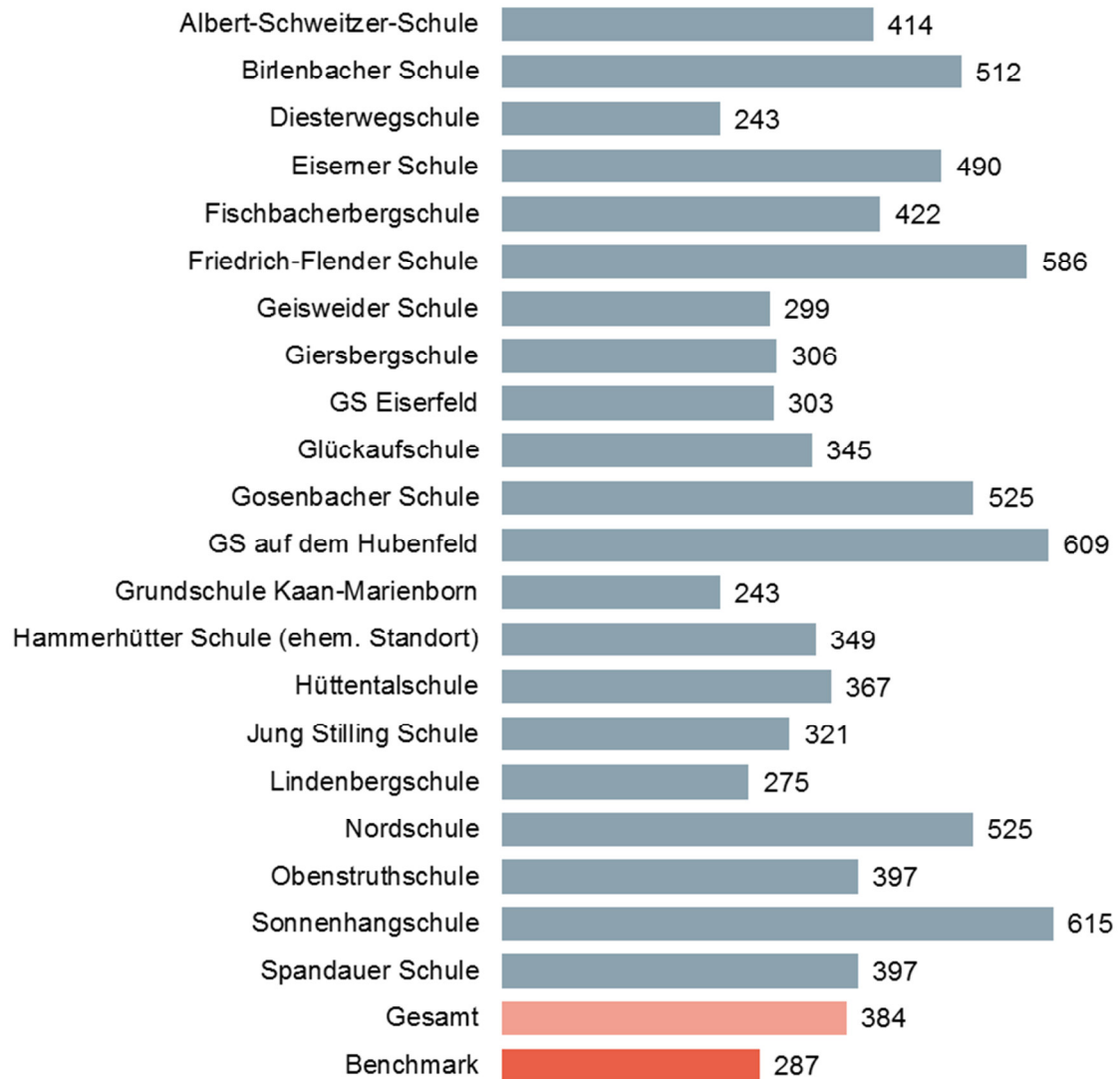
Der Abteilung 5/4 Schulen prüft den Anspruch auf Übernahme der Fahrkosten. Die Ausgabe der Fahrkarten erfolgt über die Schulsekretariate.

→ **Feststellung**

Die Steuerung und Organisation der Schülerbeförderung ist gut aufgestellt.

## → Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Grafik1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m<sup>2</sup> nach Standorten 2014**



**Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014**

Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	65	53	123	83	66	81	92	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	733	379	856	583	493	560	691	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.647	37.800	48.371	45.903	45.100	46.225	47.688	28
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	139	55	302	126	91	116	147	27
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	344	158	937	434	317	406	500	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	51.200	46.789	45.550	47.800	47.800	27
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	71	41	122	79	69	78	90	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	657	392	1.097	617	530	616	658	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.590	37.800	51.200	46.574	45.100	47.627	47.800	28
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	86	63	114	85	77	86	94	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	554	417	748	570	506	559	631	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	42.900	51.200	47.539	46.652	47.800	47.800	28
<b>Gesamtschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	91	56	167	88	80	82	91	27
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	525	281	860	563	516	576	608	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	41.800	51.200	47.328	46.910	47.795	47.800	27
<b>Förderschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in	166	117	433	224	174	184	271	21



Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Euro								
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	287	115	387	232	168	213	275	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	49.835	46.636	45.100	47.800	47.800	23

**Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2014**

Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	177	5	177	70	41	61	89	23
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	684	413	2.985	1.034	543	750	1.081	20
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	18,8	0,6	21,0	6,1	2,5	3,6	7,0	24
Einpendlerquote in Prozent	3,2	0,0	3,3	0,7	0,0	0,1	0,9	22
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	312	49	529	215	128	198	251	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	525	107	985	472	382	460	526	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	52,5	12,5	98,6	43,9	22,6	37,6	63,2	23
Einpendlerquote in Prozent	10,7	0,0	16,5	5,8	2,4	4,1	8,4	21
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	175	76	271	166	125	171	198	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	792	104	792	498	441	511	549	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	18,4	16,1	78,4	34,6	22,8	27,9	39,5	24
Einpendlerquote in Prozent	9,2	0,0	36,9	9,0	1,5	6,1	11,5	22
<b>Gymnasien</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	234	94	344	202	149	195	233	22

Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	679	113	679	517	441	559	629	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	32,7	20,9	77,5	39,1	28,0	35,9	45,2	24
Einpendlerquote in Prozent	29,0	0,0	38,4	14,9	6,6	10,5	22,7	22
<b>Gesamtschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	445	106	445	240	168	211	318	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	700	122	856	516	434	511	660	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	61,7	19,6	79,1	46,2	33,7	42,0	59,2	24
Einpendlerquote in Prozent	41,9	0,0	41,9	15,9	7,8	12,4	22,7	22
<b>Förderschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	958	89	1.284	521	220	379	854	18
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	924	171	2.254	870	463	644	1.168	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	92,2	0,0	92,2	46,1	29,9	47,7	56,9	19
Einpendlerquote in Prozent	18,6	0,0	51,6	11,1	3,4	6,2	16,7	19

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt  
Siegen im Jahr 2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
→ Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
→ Spiel- und Bolzplätze	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
→ Straßenbegleitgrün	16
Strukturen	16
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	16
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	18
→ Sportaußenanlagen	19
Organisation und Steuerung	19
Strukturen	20
Auslastungsgrad der Sportanlagen	21
Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen anhand der Mannschaften	23

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW 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 gpaNRW 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,
- Biotop, 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 gpaNRW 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 gpaNRW für die Aufwendungen der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen. Die gpaNRW betrachtet sie in dieser Prüfung aber separat. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

## → Grünflächen allgemein

### Organisation und Steuerung

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

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die gpaNRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3<sup>1</sup> 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?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9

<sup>1</sup> nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl gesamt				31	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>				<b>33</b>	

## Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Aufgabe Grünflächenpflege wird zentral in der Abteilung 4/6 Grünflächen wahrgenommen.
- Die Stadt Siegen hat in 2014 ein innerstädtisches Grünflächenkonzept vorgelegt. Es werden aber lediglich für den Kernbereich des Stadtteils Siegen die vorhandenen Grünflächen bewertet und Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt. Dies geschieht sehr detailliert und ist als Grundlage für die weitere Entwicklung gut geeignet. Erkenntnisse über den Zustand und die Entwicklungsmöglichkeiten der Grünanlagen in den anderen Stadtteilen liegen in diesem Umfang nicht vor.
- Informationen zur Einwohnerzufriedenheit liegen in Siegen vor. Im Rahmen der Studie zur Lebensqualität in Siegen wurden die Einwohner befragt. Hierbei waren auch die Grünflächen eingebunden.
- Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung liegen aus der geplanten Umsetzung des Grünflächenkonzeptes für den Kernbereich Siegen vor. Weitere strategische Zielvorgaben für die übrigen Grünflächen sind nicht definiert.
- Messbare operative Ziele sind in Siegen nicht definiert. Sobald eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt ist, ist es zwingend erforderlich, Ziele zu definieren und unterjährig zu kontrollieren. Nach Aussage der Verwaltung soll, als Modul der Finanzsoftware, kurzfristig eine Lösung umgesetzt werden.

### → Empfehlung

Es sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass die Kosten- und Leistungsrechnung an das Grünflächeninformationssystem angebunden werden kann.

- In einem zentralen Grünflächeninformationssystem (GIS) hat die Stadt Siegen alle ihre Grünflächen erfasst. Lage, Größe und Zuordnung zu den Produkten sind bekannt. Was



fehlt sind Flächenarten, wie z. B. Rasen, Wechselbepflanzung, Gehölzflächen, etc. Die Abteilung Grünflächen ist dabei, diese Flächen zu erfassen und ins GIS zu übertragen. Die Bearbeitung soll bis spätestens 2018 abgeschlossen sein.

- Standards für die einzelnen Grünflächen sind, nach Aussage der Verwaltung, vor Jahren definiert worden. Handbücher für die einzelnen Flächen, in denen diese Standards dokumentiert sind, gibt es nicht. Die Umsetzung der Pflegeintensität liegt teilweise beim operativen Personal.
- Eine Kostenrechnung ist beim Bereich Grünflächen nicht vorhanden. Im Haushalt und der Jahresrechnung werden bis 2016 zwei Produkte abgebildet. Die Park- und Gartenanlagen bilden das Produkt „Öffentliche Grünanlagen“. Im Produkt „Interner Grünflächenpflege-service“ werden die Unterhaltungsaufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze, das Straßenbegleitgrün, die Außenanlagen aller städtischen Gebäude, die Sportplätze, die Freibäder und die Kleingartenanlagen abgebildet. Die Abteilung Grünflächen erbringt hier Serviceleistungen für sehr unterschiedliche Produkte. Eine interne Leistungsverrechnung zu diesen Produkten erfolgt, außer bei den Spiel- und Bolzplätzen, nicht. Die Mittel werden unmittelbar im Produkt Grünflächenservice veranschlagt. Die Abteilung Grünflächen trägt somit auch die Produktverantwortung. Alle Leistungen der manuell tätigen Mitarbeiter werden nicht gesondert erfasst. Ebenso ist bei den Sachleistungen keine Zuordnung möglich. Ab 2017 gibt es nur noch ein Produkt, indem alle Grünflächen der Stadt Siegen abgebildet werden.

#### → **Feststellung**

Die gpaNRW sieht für die Stadt Siegen dringenden Handlungsbedarf. Erst mit einer Kostenrechnung kann die erforderliche Kostentransparenz dargestellt werden. Eine wirtschaftliche Steuerung, die dringend erforderlich ist (siehe Abschnitt Park- und Gartenanlagen), setzt die Bildung und Auswertung von Kennzahlen voraus.

- Ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis ist in Siegen nicht vorhanden. Wie bereits erläutert liegt die Produktverantwortung nicht bei den einzelnen Fachämtern. Produktverantwortung setzt auch die Budgetverantwortung voraus. Das Budget für die Grünflächenpflege wird komplett im Produkt Öffentliches Grün veranschlagt. Der Bereich Grünflächen nimmt daher beide Funktionen wahr.

#### → **Empfehlung**

Die gpaNRW favorisiert folgende Vorgehensweise:

- Die Budgetverantwortung liegt bei den einzelnen Fachämtern.
- Auf der Basis eines Leistungsverzeichnisses, im Optimalfall mit Leistungspreisen, beauftragt das Fachamt den Bereich Grünflächen. Die Fachlichkeit der Abteilung Grünflächen sollte bei allen Entscheidungen berücksichtigt werden. Einzelaufträge sollten die Ausnahme sein. Es sollten Jahresverträge mit fest definiertem Leistungsumfang erstellt werden.
- Die Abteilung Grünflächen erbringt die Leistung. Eigenständig wird entschieden, ob er sie mit eigenem Personal oder durch Fremdvergabe erbringt.
- Auf der Basis der schriftlichen Aufträge wird abgerechnet.

- Durch ein Kennzahlengestütztes Berichtswesen werden die Leistungen unterjährig dokumentiert und kontrolliert.
- Aktuell können keine Betrachtungen angestellt werden, ob die Leistungen wirtschaftlich erbracht werden. Vergleiche mit der freien Wirtschaft sind nicht möglich.

## Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die gpaNRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen<sup>2</sup> dar. Darunter hat die gpaNRW 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 2014

Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	875	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	781	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	68,4	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35
<b>Kommunale Grünflächen</b>								
Kommunale Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	122	20	472	87	44	63	85	17
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	10,7	1,2	17,9	7,0	3,7	6,4	8,2	17

Die Stadt Siegen zählt mit 100.325 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2014 lt. IT.NRW) zu den großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 115 km<sup>2</sup>. Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche (einschließlich der landwirtschaftlich genutzten Flächen) und damit verbunden die Erholungs- und Grünfläche je Einwohner sind im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen eher unauffällig. In einem aktuellen Vergleich aller deutschen Großstädte (über 100.000 Einwohner) belegt Siegen den Spitzenplatz und wird dort als grünste Großstadt in Deutschland geführt. In beiden Vergleichen werden alle Grünflächen, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen, betrachtet. Die Einwohner der Stadt Siegen sind somit nicht so stark auf kommunale Grünflächen angewiesen wie Einwohner von Kommunen mit einer geringen Erholungs- und Grünfläche je Einwohner. Bei der Kennzahl „Kommunale Grünflächen je Einwohner“ hat nur eine der Vergleichskommune einen höheren Wert.

<sup>2</sup> Auswertung lt. IT.NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Bei großen Anteilen kommunaler Grünfläche je Einwohner ist im interkommunalen Vergleich tendenziell von einer starken Belastung des Haushalts durch die Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen für die Grünflächen auszugehen.

**Anteil der verschiedenen Nutzungsarten an den kommunalen Grünflächen**

Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der Park- und Gartenanlagen an den kommunalen Grünflächen in Prozent	3,0	1,4	37,8	16,9	11,2	14,3	22,0	17
Anteil der Spiel- und Bolzplätze an den kommunalen Grünflächen in Prozent	1,5	0,4	13,4	4,3	2,4	2,8	5,2	17
Anteil des Straßenbegleitgrün an den kommunalen Grünflächen in Prozent	4,5	1,2	30,2	9,5	3,8	5,9	12,1	17
Anteil der Außenanlagen an städtischen Gebäuden an den kommunalen Grünflächen in Prozent	4,7	0,7	41,3	9,9	4,9	7,1	9,9	15
Anteil der Friedhofsflächen an den kommunalen Grünflächen in Prozent	6,4	0,7	22,4	7,5	4,4	6,4	7,8	17
Anteil der Biotope und Ausgleichsflächen an den kommunalen Grünflächen in Prozent	0,4	0	36,6	13,1	2,3	11,4	22,6	15
Anteil der Forstflächen an den kommunalen Grünflächen in Prozent	78,3	0	79,9	36,9	14,9	37,5	53,3	16
Anteil der Kleingartenanlagen an den kommunalen Grünflächen in Prozent	1,35	0,35	7,41	3,08	1,35	2,45	4,38	17

Die Park- und Gartenanlagen, als pflegeintensiver und kostenträchtiger Bereich, stellen in Siegen einen sehr geringen Anteil an den kommunalen Grünflächen dar. Auffällig nach oben hebt sich der Anteil der Forstflächen ab. Dieser liefert im Ergebnis in anderen Kommunen allerdings durchweg positive Ergebnisse. In Siegen schließt das Produkt „städtische Wald- und Forstflächen“ mit einem jährlichen Defizit von rund 250.000 Euro ab. Alle anderen Flächenarten sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

## → Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch teilweise 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

In der Summe unterhält die Stadt Siegen in ihren 23 Ortsteilen 359 Park- und Gartenanlagen. Keine der Vergleichskommunen weist auch nur annähernd eine derartig große Anzahl an Parkanlagen aus. Die Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen wurde von der Stadt Siegen mit 367.656 m<sup>2</sup> benannt

#### Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in m <sup>2</sup>	3,7	3,3	16,6	9,3	7,1	9,4	11,2	19
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup>	1.024	1.024	57.927	10.870	3.831	7.274	9.749	17

Die Strukturen der Stadt Siegen sind im interkommunalen Vergleich sehr auffällig. In Bezug auf den Einwohner stellt lediglich eine Kommune noch weniger Flächen an Parkanlagen zur Verfügung. Da die Stadt Siegen die größte Anzahl an Parkanlagen vorhält, ergibt sich bei der durchschnittlichen Größe der Minimalwert.

Grundsätzlich sind größere, einheitlich angelegte Flächen durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten. Siegen hat in der Mehrzahl kleinere Anlagen. Hieraus ergeben sich insoweit möglicherweise wirtschaftliche Nachteile.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte die vorhandene Flächenstruktur analysieren. Ansätze hierzu sind im Grünflächenkonzept für den Kernbereich Siegen bereits erfolgt. Kleinstflächen bieten generell nur einen geringen Erholungswert und sind in der Unterhaltung verhältnismäßig teuer. In diesem Zusammenhang sollte auch die Frage der Zuordnung – Parkanlage oder Straßenbegleitgrün – gestellt werden.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

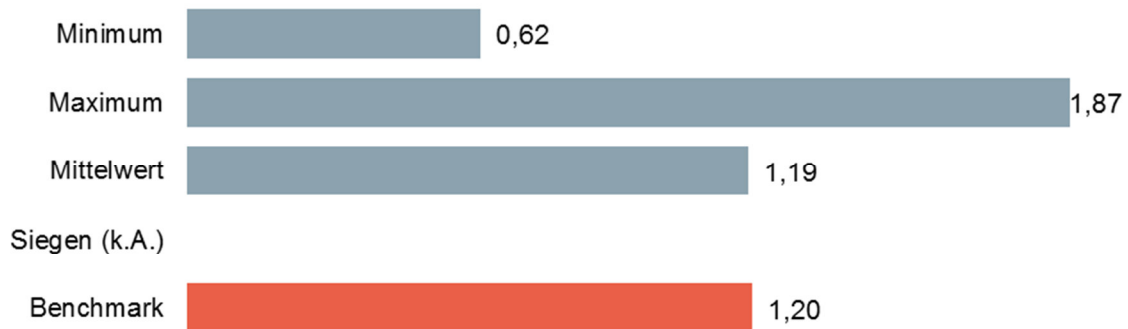
Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf Basis der Gesamtaufwendungen, die den städtischen Haushalt belasten.

Zu den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen gehören

- die Eigen- und Fremdleistungen
- die Abschreibungen sowie
- die Personalaufwendungen in der Verwaltung für Planung, Ausschreibung, Vergabe und Kontrolle

der zu erbringenden Leistungen.

### Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro 2014



Siegen (k.A.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	0,99	1,15	1,32	13

Die Aufwendungen sind für Siegen nicht darstellbar. Die Abteilung Grünflächen verfügt nicht über eine Kostenrechnung, bzw. Kosten- und Leistungsrechnung. Eine sachgerechte Zuordnung der Aufwendungen zu einzelnen Flächen bzw. Kostenarten (Rasen mähen, Wechselbepflanzung) ist nicht möglich.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte kurzfristig, eine den Bedürfnissen des Fachamtes entsprechende Kostenrechnung, implementieren. Ohne dieses Instrument ist eine wirtschaftliche Steuerung der Grünflächenunterhaltung in Siegen nicht möglich.

Für das Jahr 2015 hat die Abteilung Grünflächen eine Näherungsberechnung der in Siegen für die Park- und Gartenanlagen angefallenen Aufwendungen durchgeführt. Diese Ermittlung beruht auf einer Auswertung der Teilergebnisrechnung des Produktes 013 001 001 – Öffentliche Grünanlagen. Ein Großteil der verbuchten Aufwendungen ist nachvollziehbar und eindeutig zuzuordnen. Die Personalaufwendungen der manuell tätigen Mitarbeiter fließen nicht nach den tatsächlich für dieses Produkt geleisteten Stunden ein, sondern nach einem festgelegten pauschalen Anteil.

→ **Empfehlung**

Für eine sachgerechte Zuordnung der Personalaufwendungen der Mitarbeiter ist es erforderlich, die geleisteten Stunden exakt zu erfassen. Dies geschieht am sinnvollsten elektronisch. Neben der Möglichkeit einer objektscharfen Zuordnung sollten hierbei auch die unterschiedlichen Tätigkeiten erfasst werden.

Nach den Ermittlungen der Abteilung Grünflächen sind in Siegen insgesamt Aufwendungen von ca. 2.300.000 Euro in 2015 angefallen. Diese Aufwendungen werden im Folgenden der Auswertung der Vergleichskommunen gegenüber gestellt. Eine Übernahme dieser Daten in die Datenbank der gpaNRW erfolgt nicht. Lediglich die Strukturdaten aus dem Grünflächenkataster werden in den interkommunalen Vergleich übernommen.

Für die Stadt Siegen errechnet sich eine Kennzahl von 6,00 Euro je m<sup>2</sup> Park- und Gartenanlage. Der Benchmark wird um das Fünffache und selbst der bisherige Maximalwert um das Dreifache übertroffen. Ein rechnerisches monetäres Potenzial wird an dieser Stelle nicht dargestellt.

→ **Feststellung**

Auch unter dem Gesichtspunkt, dass es sich bei dieser Ermittlung um eine grobe Näherungsberechnung handelt, sind die Aufwendungen der Stadt Siegen als extrem hoch zu bezeichnen. Die gpaNRW sieht dringenden Handlungsbedarf für die Stadt Siegen.

Aufgrund der fehlenden Kostenrechnung können keine detaillierten Aussagen getroffen werden, welche Flächen, welche Tätigkeiten oder sonstige Gegebenheiten diese enormen Kosten verursacht. Die Erfahrung zeigt, dass folgende Punkte maßgeblich das wirtschaftliche Handeln bei der Grünflächenpflege beeinflusst:

- Definition des Standards,
- Größe und Lage der einzelnen Flächen,
- Eigenleistung oder Fremdvergabe,
- eigenes Gewächshaus.

Die Stadt Siegen hat ihre Parkanlagen in vier Pflegeklassen eingeteilt. Diese Vorgabe ist aber nicht in Pflegebüchern oder Anleitungen für die einzelnen Anlagen definiert. Die Entscheidung, welche Leistungen in den einzelnen Anlagen erbracht werden, treffen die Meister und Vorarbeiter vor Ort.

→ **Empfehlung**

Die Unterhaltungsleistungen sollten für die einzelnen Anlagen definiert werden. Die Fachlichkeit der Mitarbeiter sollte hierbei berücksichtigt werden. Für eine wirtschaftliche Umsetzung ist es jedoch unabdingbar, dass exakte Vorgaben für die zeitliche Erledigung der Unterhaltungsleistungen gegeben sind.

Wie bereits vorab aufgezeigt, hat die Stadt Siegen durchschnittlich die kleinsten Parkanlagen aller bisher geprüften Kommunen. Die Größe einer Anlage hat wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Unterhaltungsleistungen. Größere Anlagen lassen sich durch zusammenhängende Arbeitsabläufe, geringere Anfahrzeiten und den Einsatz von Großgeräten wirtschaftlicher pflegen und unterhalten. In Siegen gibt es 209 Parkanlagen mit einer durchschnittlichen Größe unter 500 m<sup>2</sup>.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte sich von einer Vielzahl dieser kleinen Anlagen trennen. Alternativ könnten dies Anlagen in Patenschaften übergeben oder die Pflege eingestellt werden.

Fremdvergabe und Eigenleistungen sollten in einem sinnvollen Mix vorhanden sein. Alle Leistungen nur mit eigenem Personal zu erbringen, ist nicht der wirtschaftlichste Ansatz. Dies ist durch viele Vergleiche von Leistungskennzahlen in den durchgeführten Prüfungen belegt. Um Arbeitsspitzen zu bewältigen, muss mehr Personal vorgehalten werden, wie in arbeitsarmen Zeiten benötigt wird. Ist die Personaldecke zu gering, können häufig nicht alle erforderlichen Arbeiten erledigt werden. Daneben ist zu beachten, dass eigenes Personal auch nur bei sachgerechter Maschinen- und Geräteausstattung wirtschaftlich arbeiten kann. Erfahrungen haben gezeigt, dass dies bei der finanziellen Situation der Kommunen häufig nicht gegeben ist.

In Siegen werden die Leistungen fast vollständig durch eigenes Personal erledigt, nur ein Prozent durch Fremdvergaben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte Personalfluktuationen nutzen, um einen sinnvollen Einstieg in die Fremdvergabe zu gestalten. Die Auswertung von eigenen Leistungskennzahlen (muss noch aufgebaut werden) im Vergleich mit marktgerechten Einheitspreisen wird bei der Entscheidungsfindung hilfreich sein.

Als eine der wenigen Städte in NRW verfügt die Abteilung Grünflächen der Stadt Siegen noch über eine Stadtgärtnerei mit eigenem Gewächshaus. Diese Einrichtungen sind in den vergangenen Jahren in vielen Kommunen geschlossen worden. Begründet wurden diese Schließungen weitestgehend mit unwirtschaftlichem Handeln. Der Abteilung Grünflächen liegen keine Erkenntnisse vor, dass die eigene Aufzucht günstiger als der Kauf der Pflanzen ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadtgärtnerei sollte aus wirtschaftlicher Sicht auf den Prüfstand gestellt werden.

Diese Empfehlung wurde bereits von der gpaNRW in der Prüfung 2005 ausgesprochen.

## → Spiel- und Bolzplätze

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

### Strukturen

Die Stadt Siegen hat im Jahr 2014 115 Spielanlagen, davon 93 Spielplätze und 22 Bolzplätze, mit einer Gesamtfläche von 178.950 m<sup>2</sup> unterhalten. Auf den Spielplätzen waren 869 Spielgeräte installiert.

#### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2014

Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	11,7	6,0	18,9	13,1	11,7	13,1	15,3	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	7,5	3,4	13,4	7,9	6,0	7,7	10,0	21
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	6,6	2,3	11,3	5,0	3,7	4,6	5,7	21
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.556	1.069	3.055	1.740	1.515	1.668	1.939	21

Die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren hat sich im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2014 um 5,2 Prozent<sup>3</sup> verringert. Im Jahr 2014 waren in der Stadt Siegen 15.253 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre registriert, im Jahr 2030 sollen es nach der Modellrechnung nur noch 14.381 sein. Dieses entspricht einem weiteren Rückgang um etwa acht Prozent. Der interkommunale Mittelwert zeigt bis zum Jahr 2030 mit zwölf Prozent einen deutlich stärkeren Rückgang.

Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze im Einwohnerbezug unter 18 Jahre ist kleiner als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Anzahl der Plätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre ist leicht unterdurchschnittlich. Bei der Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m<sup>2</sup> stellen mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weniger Spielgeräte zur Verfügung.

Die durchschnittliche Größe von rund 1.500 m<sup>2</sup> je Anlage in Siegen ist im interkommunalen Vergleich kleiner als bei den meisten Kommunen. Die Situation ist ähnlich wie bei den Park- und Gartenanlagen. Größere Flächen lassen sich durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher pflegen und unterhalten. Somit sind eher negative Voraussetzungen für eine günstige Leistungserbringung vorhanden.

<sup>3</sup> lt. IT.NRW

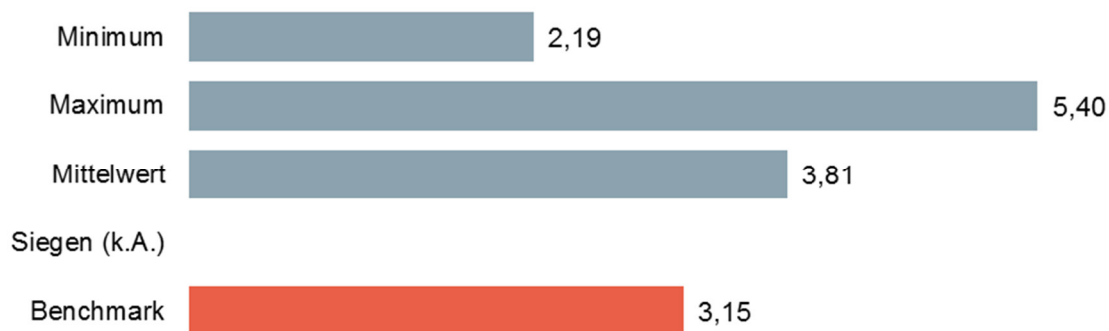


In der Verwaltung kümmern sich der Fachbereich 5.2 – Jugendamt und die Abteilung Grünflächen um die Spiel- und Bolzplätze. Ein weiteres Instrument ist die Spielplatzkommission. In diesem Unterausschuss des Jugendhilfeausschusses arbeiten die Parteien, die Jugendverbände und das Jugendparlament zusammen. Ziel ist es, die Spielplatzsituation in Siegen zu optimieren. Der Ausschuss bereist und bewertet alle drei Jahre die Spielplätze. Diese Ergebnisse sind dann Grundlage für Investitionsentscheidungen oder Schließungen.

### 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. Die Kommunen können den Aufwuchs und die Spielgeräte sowie die Ausstattung entweder über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet haben. Die Stadt Siegen hat den Aufwuchs im Festwertverfahren bewertet. Die Spielgeräte und die Ausstattung hat sie im Wege der Einzelbewertung bilanziert.

#### Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2014



Siegen (k.A.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	3,34	3,93	4,40	17

Im Jahr 2014 beliefen sich die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze in Siegen auf 550.000 Euro.

Diese Zahl beruht nicht auf einer Auswertung der tatsächlich erbrachten Leistungen. Die Abteilung Grünflächen hat über eine Näherungsberechnung diesen Betrag ermittelt. In der Produktgruppe „Interner Grünflächenpflegeservice“ werden nicht nur die Spiel- und Bolzplätze, sondern das Straßenbegleitgrün, alle städtischen Außenanlagen, die Freibad- und Kleingärtenanlagen, der präventive Baumschutz und die Baumsanierung gebucht. Ein weiterer Ungenauigkeitsfaktor liegt bei den Personalaufwendungen der manuell tätigen Mitarbeiter. Diese werden nicht nach tatsächlich erbrachten Leistungen sondern nach Planansätzen gebucht.

→ **Empfehlung**

Die Leistungen der manuell tätigen Mitarbeiter sollten detailliert erfasst und auf die einzelnen Objekte gebucht werden. Nur so kann eine Kosten Transparenz erzielt werden, die erst eine wirtschaftliche Steuerung ermöglicht.

Die Aufwendungen der Stadt Siegen ergeben eine Kennzahl von 3,08 Euro je m<sup>2</sup>.

Ein monetäres Potenzial lässt sich aus der Kennzahl nicht ableiten.

## → Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

### Strukturen

Die Stadt Siegen hat eine Fläche von ca. 554.000 m<sup>2</sup> an Straßenbegleitgrün. Erkenntnisse über die einzelnen Flächen hinsichtlich des Bewuchses liegen in Siegen noch nicht vor. Die Verwaltung ist jedoch dabei, diese Flächen zu erfassen und digital aufzuarbeiten. Auf dieser Fläche stehen ca. 4.233 Straßenbäume.

#### Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2014

Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m <sup>2</sup>	5,4	1,1	17,6	5,6	2,7	4,1	5,8	18
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	11,2	4,0	30,7	13,5	8,3	11,9	17,4	13
Anzahl der Bäume je 1.000 m <sup>2</sup> Straßenbegleitgrün	8	8	76	33	23	30	38	14

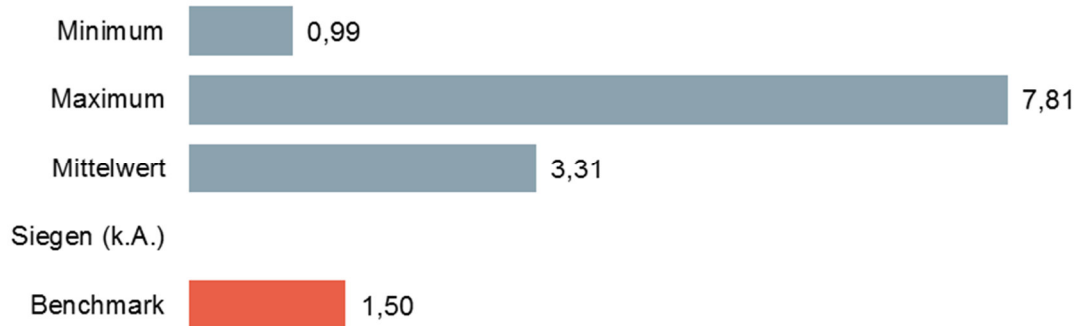
Die Stadt Siegen ist geprägt von einer sehr geringen Anzahl an Straßenbäumen. Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist dies positiv zu werten. Die Vergleichsprüfungen haben gezeigt, dass gerade ältere Straßenbäume einen erheblichen Kostenfaktor darstellen.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist auch beim Straßenbegleitgrün der gesamte Ressourcenverbrauch.

Im Folgenden werden der Stadt Siegen die Ergebnisse der Vergleichskommunen dargestellt.

**Aufwendungen Straßenbegleitgrün je m<sup>2</sup> in Euro 2014**



Siegen (k.A.)	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	1,93	2,62	4,20	14

Aus der Teilergebnisrechnung lassen sich die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün nicht ermitteln. Selbst Näherungsweise -wie bei den Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze- ist dies nicht möglich.

→ **Feststellung**

Aufwendungen für Bäume, Pflanzbeete und Wechselbepflanzung sollten zur wirtschaftlichen Steuerung detailliert darstellbar sein. Knapper werdende Kassen machen es erforderlich, zu wissen, welche Mittel erforderlich sind um einen gewünschten Standard zu erhalten. Nur mit diesem Wissen können sachgerechte Entscheidungen getroffen werden

→ **Empfehlung**

Auch hier sieht die gpaNRW es als notwendig an, eine Kostenrechnung zu implementieren.

## → Gesamtbetrachtung Grünflächen

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

- In der Organisation der Grünflächenunterhaltung hat die Stadt Siegen noch erheblichen Handlungsbedarf. Neben der Nacherfassung der Einzelflächen in Bezug auf Bewuchs und Gestaltung, ist der Aufbau einer Kostenrechnung als oberste Priorität zu betrachten.
- Die Strukturen und Flächenzuordnungen bei den Park- und Gartenanlagen sind zu überdenken.
- Die Aufwendungen bei den Park- und Gartenanlagen sollten deutlich reduziert werden. Dies wird erst einmal nur über eine Neudefinition der Standards gelingen.
- Altersbedingte Fluktuationen sollten genutzt werden um den Personalbestand der manuell tätigen Mitarbeiter erheblich zu reduzieren.
- Die Wirtschaftlichkeit des Gewächshauses sollte auf den Prüfstand gestellt werden.
- Nach dem Aufbau der Kostenrechnung sollte durch unterjähriges Auswerten von Kennzahlen die Wirtschaftlichkeit des Handelns geprüft werden.

### → **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Siegen mit dem Index 1.

## → Sportaußenanlagen

Die gpaNRW 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 werden an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Sportanlagen im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW 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 oder Beachvolleyballfelder betrachtet die gpaNRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

### Organisation und Steuerung

- Die Stadt Siegen (Abteilung 2/5 Sport und Bäder) hat einen aktuellen Überblick über ihre Sportanlagen. Anzahl, Fläche, Ausstattung sowie der Gebäudebestand (Vereinsheime) wurden erstmals 2009 im Rahmen der Eröffnungsbilanz detailliert erfasst. Eine technische Begutachtung des baulichen Zustands und eines möglichen Sanierungsbedarfs der einzelnen Anlagen ist seinerzeit erfolgt. Es werden jährliche Begehungen durchgeführt. Somit ist gewährleistet, dass der Unterhaltungs- und Sanierungsbedarf bekannt ist.
- Neben der Zahl der nutzenden Vereine sind der Stadt auch die Zahl der nutzenden Mannschaften sowie das Verhältnis Jugend- zu Seniorenmannschaften bekannt. Diese Daten werden jährlich für die Sportstatistik abgefragt.
- Die Belegungszeiten der Sportplätze sind dort, wo auch Schulen die Anlagen für den Schulsport nutzen, zwischen Vereinen und der Stadt abgestimmt. Die tatsächlichen Nutzungszeiten - insbesondere der Schulen - orientieren sich dabei am alltäglichen Sportbedarf. Wetterbedingungen und Lehrplan-Schwerpunkte haben maßgeblichen Einfluss auf die Belegung der Sportaußenanlagen. Sie können daher von den geplanten Nutzungszeiten abweichen. Die tatsächlichen Nutzungszeiten werden weder von Schulen noch den Vereinsmannschaften erfasst und ausgewertet. Insofern liegen bei der Stadt Siegen keine aktuellen Daten vor, wie die Sportanlagen tatsächlich ausgelastet sind. Für die Vereine wird davon ausgegangen, dass die belegten Zeiten vollumfänglich genutzt werden.
- Sowohl die Schulen wie auch die Vereine werden jährlich angeschrieben, um den Bedarf von Nutzungszeiten abzustimmen und anzupassen. Die Abteilung Sport und Bäder greift hier aktiv in die Belegungspläne ein.
- Alle Vereine, die einen Kunstrasenplatz nutzen, sind in geringem Umfang für Unterhaltungsleistungen (Beseitigung von Laub, Müll und Unrat) zuständig. Der Umfang dieser Leistungen ist schriftlich mit den Vereinen abgestimmt und muss von diesen dokumentiert werden. Kommen die Vereine dem nicht nach, ist die Stadt berechtigt, einen Dritten

auf Kosten des Vereins mit diesen Leistungen zu betrauen. Alle anderen Unterhaltungsarbeiten werden durch die Stadt Siegen ausgeführt.

- Die Bewirtschaftung aller Sportplätze und Umkleidegebäude erfolgt ebenfalls ausschließlich durch die Stadt Siegen. Die Vereine werden in Siegen – entgegen der Handhabung in vielen anderen Kommunen – nicht an den Kosten beteiligt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte eine Sportplatzbenutzungsgebühr einführen. Die Gebühr sollte sich an den Bewirtschaftungsaufwendungen orientieren. Außer der schulischen Nutzung sollten alle anderen Belegungen davon betroffen sein. Abstufungen, insbesondere in Jugend- und Erwachsenensport, sind sinnvoll und sachgerecht. Denkbar ist auch die Bewirtschaftungsaufwendungen an die Vereine zu übertragen.

- Die Vereine sind mit ca. 100.000 Euro Geldleistung und ca. 50.000 Euro Sachleistung an den Herstellungskosten der Kunstrasenplätze beteiligt. Wird der Belag erneuert, ist ebenfalls eine finanzielle Beteiligung der Vereine vorgesehen. Voraussetzung für eine Erneuerung ist hierbei in erster Linie die Entscheidung für einen Fortbestand der Anlage.
- Wie wirkt sich der demografische Wandel auf die Nutzung der Sportanlagen aus, welche Angebote Dritter bestehen in der Stadt Siegen? Dies sind Fragen von strategischer Bedeutung, mit denen sich Verwaltung und Politik beschäftigen sollten. In Siegen liegen hierzu keine Erkenntnisse vor. Inwieweit die Ermittlung der Grunddaten (Vereinsbefragung, Marktanalyse, etc.) und eine fundierte Auswertung mit eigenem Personal oder durch externe Fachleute durchgeführt werden kann, sollte im Vorfeld geklärt werden.

→ **Empfehlung**

Ein Sportstättenbedarfsplan halten wir für eine Kommune in der Größenordnung der Stadt Siegen für erforderlich. Politik und Verwaltung sollten Informationen über das Sportangebot und die Bedürfnisse der Bevölkerung haben. Nur so können die begrenzten Ressourcen sachgerecht eingesetzt werden.

## Strukturen

Die Stadt Siegen stellt den Vereinen 2014 für den Fußballsport 16 Sportaußenanlagen mit 16 wettkampfgeeigneten Sportplätzen zur Verfügung. Auf den Anlagen befinden sich vier Tennen- und zwölf Kunstrasenplätze. Für den Trainingsbetrieb stehen zusätzlich zwei Kleinfelder aus Kunstrasen zur Verfügung. Diese entsprechen nicht Wettkampfmaßstäben, für Trainingsbedingungen sind sie aber ausreichend.

Daneben stehen in Siegen noch die vereinseigenen Anlagen in Sohlbach-Buchen, Am Galgenberg (Bürbach), Auf der Södde (Meiswinkel) und die pus-Arena (Lindenberg) sowie die Anlage Oberes Leimbachtal (Stiftung) für den Fußballsport zur Verfügung.

Die Gesamtfläche der Anlagen im Eigentum der Stadt Siegen addiert sich auf rund 550.000 m<sup>2</sup>; die Sportnutzfläche auf 280.000 m<sup>2</sup>. Die Vereisanlagen einschl. der Anlage „Oberes Leimbachtal“ verfügen über eine Sportnutzfläche von 32.000 m<sup>2</sup>.

### Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2014

Kennzahl	Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	2,09	1,53	9,59	4,47	3,12	4,20	5,82	24
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	1,24	0,81	4,10	1,86	1,29	1,75	2,19	24

75 Prozent der Vergleichskommunen stellen ihren Einwohnern mehr Fläche Sportaußenanlagen bzw. mehr Sportnutzfläche zur Verfügung. Die folgenden Kennzahlen werden jedoch belegen, dass dieses Angebot auskömmlich ist.

### Sportnutzfläche je Mannschaft 2014

Siegen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
779	550	1.915	1.044	775	999	1.191	23

Dieser Vergleich zeigt, dass die Stadt ihren Vereinen weit weniger Sportnutzfläche zur Verfügung stellt, als der Großteil der Vergleichskommunen. In allen Vergleichen werden jedoch nur die kommunalen Anlagen betrachtet.

Für den Schulsport sind weitere Sportaußenanlagen vorhanden. An elf Siegener Schulen stehen Sportnutzflächen von insgesamt 13.000 m<sup>2</sup> zur Verfügung. Die Größe der Einzelflächen liegt zwischen 220 und 3.600 m<sup>2</sup>.

### Auslastungsgrad der Sportanlagen<sup>4</sup>

Der Auslastungsgrad der einzelnen Sportstätten durch den Trainingsbetrieb ist in Siegen unterschiedlich. Die verschiedenen Belagsarten vertragen - ohne überbeansprucht zu werden - unterschiedliche Belastungszeiten. Dabei legt die gpaNRW folgende verfügbare wöchentliche / jährliche Nutzungszeiten zugrunde:

- Sportrasen 14 Stunden/Woche = 728 Stunden/Jahr,
- Hybridrasen 20 Stunden/Woche = 1.040 Stunden/Jahr,

<sup>4</sup> Belegungszeiten des Jahres 2015



- Tenne 25 Stunden/Woche = 1.300 Stunden/Jahr und
- Kunstrasen 30 Stunden/Woche = 1.560 Stunden/Jahr.

Doppelbelegungen werden nicht berücksichtigt.

Nachfolgend wird der Beanspruchungsgrad der einzelnen Sportanlagen der Stadt Siegen anhand des Verhältnisses der verfügbaren Nutzungszeiten zu den Belegungszeiten dargestellt.

**Auslastungsgrade der einzelnen Sportanlagen:**

Sportanlage	Auslastungsgrad
Giersberg	71 Prozent
Eisern	52 Prozent
Eiserfeld	73 Prozent
Rosengarten	64 Prozent
Gosenbach	71 Prozent
Kaan-Marienborn	67 Prozent
Charlottental	55 Prozent
Trupbach	64 Prozent
Glück-auf-Kampfbahn	52 Prozent
Obersetzen	59 Prozent
Leimbachstadion	105 Prozent
Hofbachstadion	61 Prozent
Birlenbach	
Schießberg	17 Prozent
Hubenfeld	
Glückaufstraße	42 Prozent

Der durchschnittliche Auslastungsgrad aller Sportplätze durch den Vereinssport liegt bei 61 Prozent.

Die Sportplätze Birlenbach und Hubenfeld sind wettkampffähige Anlagen. Beide Sportplätze haben einen Tennenbelag. Eine regelmäßige Belegung durch Vereinssport ist seit längerem nicht gegeben.

→ **Empfehlung**

Da die Sportplätze Birlenbach und Hubenfeld seit längerem sportlich nicht genutzt werden und dies auch in absehbarer Zeit nicht vorhersehbar erscheint, sollten diese Anlagen aufgegeben werden.

## Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen anhand der Mannschaften

Nachfolgend wird der Bedarf an trainingsgeeigneten Sportplätzen über die Anzahl der Mannschaften berechnet. Neben den Senioren- und Jugendmannschaften werden hierbei auch die Altherrenmannschaften berücksichtigt. Dem Bedarf an benötigten Trainingsstunden von Montag bis Freitag stellt die gpaNRW die – je nach Belagsart - verfügbaren Nutzungszeiten gegenüber. Grundannahme dabei ist, dass jede Mannschaft zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainiert. Danach benötigen die 156 Siegener Mannschaften 477 Nutzungsstunden pro Woche. Zur Verfügung stehen ihnen 520 Nutzungsstunden. Dieses Ergebnis bestätigt die bereits zuvor dargestellte Tendenz, dass den Vereinen mehr Trainingsressourcen zur Verfügung stehen, als nach der Bedarfsberechnung erforderlich sind.

### Bestands-Bedarfs-Analyse

Siegen		2014	2015
<b>Vergleichsberechnung</b>			
Anzahl der nutzenden Mannschaften gesamt	Anzahl	159	164
benötigte Nutzungszeiten pro Woche (Annahme: 2 x für je 1,5 h) pro Mannschaft	Stunden	3,0	3,0
benötigte Nutzungsstunden pro Woche gesamt	Stunden	477	492
vorhandene verfügbare Nutzungsstunden	Stunden	465	465
<b>Ergebnis</b> ("-" = Bedarf ist größer als derzeitiger Bestand)	Stunden	-12	-27

In diese Berechnung sind nur die kommunalen Sportplätze eingeflossen. Die Anlagen in Birlenbach und auf dem Hubenfeld sind ebenfalls außen vor geblieben. Beide Anlagen werden bereits seit mehreren Jahren nicht mehr durch den Vereinssport genutzt.

#### → **Feststellung**

Die vorhandenen Anlagen decken den aktuellen Bedarf in Siegen. Insbesondere im Jugendbereich sind Mehrfachbelegungen möglich und üblich. Diese Möglichkeit ist in der Bedarfsberechnung nicht berücksichtigt.

#### → **Empfehlung**

Für eine bedarfsgerechte Planung sollte ein Sportstättenbedarfsplanes erstellt werden.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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