

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt  
Steinheim im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinheim	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	6
→ Ausgangslage der Stadt Steinheim	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfungsbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinheim

### Managementübersicht

Die Jahresabschlüsse sind seit 2010 durchweg strukturell oder mindestens fiktiv ausgeglichen. Ende 2017 ist eine Ausgleichsrücklage von 5,3 Mio. Euro vorhanden. Nach den vorläufigen Resultaten wird das Jahr 2018 voraussichtlich mit einem Überschuss abschließen. Für das Jahr 2019 und die Folgejahre plant die Stadt Steinheim überschaubare Fehlbedarfe. Die Ausgleichsrücklage kann diese Defizite insgesamt decken.

In der Gesamtbetrachtung halten sich die Defizite und Überschüsse in etwa die Waage. Per Saldo verbleibt für alle Jahren ein Defizit von insgesamt 100.000 Euro. Teilweise sind die Jahresergebnisse durch Sondereffekte geprägt. Beim strukturellen Ergebnis sind solche Effekte bereinigt. Das strukturelle Ergebnis für Steinheim beträgt -400.000 Euro. Das entspricht bei einem Haushaltsvolumen von 27,7 Mio. Euro gerade einmal 1,4 Prozent. Das mag niedrig erscheinen, grundsätzlich deuten aber strukturelle Defizite auf Konsolidierungsbedarf hin.

Die Vorzeichen zum Erreichen eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes in Steinheim sind gut. Die Stadt Steinheim weist im Vergleich überdurchschnittliche ordentliche Erträge und überwiegend unterdurchschnittliche ordentlichen Aufwendungen auf.

Die Planungen sind jedoch mit Risiken verbunden. Diese können sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Diese Risiken bestehen insbesondere bei der Einkommensteuer, der Gewerbesteuer sowie der allgemeinen Kreisumlage. Vor dem Hintergrund der bestehenden Risiken sollte die Stadt das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes nicht aus den Augen verlieren.

Möglichkeiten, diese Risiken aufzufangen, sieht die gpaNRW bei den Beiträgen und Gebühren. Bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) wendet Steinheim seit 1986 unveränderte Beitragssätze an. Es handelt es sich um die Mindestsätze nach dem Muster des Städte- und Gemeindebundes.

Die Stadt Steinheim berechnet die kalkulatorischen Abschreibungen in den kostenrechnenden Einrichtungen einheitlich und unverändert auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Durch eine Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens unter Berücksichtigung von Preissteigerungen erreicht werden.

Bei den kostenrechnenden Einrichtungen wird keine einheitliche kalkulatorische Verzinsung angewandt. Die gpaNRW empfiehlt, für alle kostenrechnenden Einrichtungen einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz für das gesamte betriebsnotwendige Kapital anzuwenden.

Allein die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bereich Gebühren und Beiträge kann das strukturelle Defizit ausgleichen. Das Eigenkapital könnte ohne Einschränkung anderer Angebote erhalten bleiben. Seit der Eröffnungsbilanz 2008 konnte es von 43,7 Mio. Euro um 200.000 Euro erhöht werden. Das ist landesweit eher die Ausnahme. Entsprechend sind die Eigenkapi-

talquoten<sup>1</sup> im interkommunalen Vergleich seit Jahren überdurchschnittlich. Die Eigenkapitalquote 2 ist durch die hohen Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge bereits seit 2010 weit überdurchschnittlich. Gleiche Resultate ergeben sich in der Konzernbetrachtung für die Gesamteigenkapitalquoten bei Einbeziehung der Stadtwerke Steinheim GmbH.

Basis für die gute Eigenkapitalausstattung sind niedrige Schulden der Stadt. Die Verbindlichkeiten und die Schulden des Kernhaushaltes sind im Vergleich ebenfalls seit Jahren unterdurchschnittlich. Gleiches gilt für den Gesamtabchluss. Die Stadt Steinheim hat durch Abbau der Investitionskredite um 4,1 Mio. Euro den Schuldenbestand gesenkt. Durch eigene Liquiditätsbestände und eine gute Selbstfinanzierungskraft war die Stadt zu keiner Zeit auf Liquiditätskredite angewiesen. Vorteilhaft für die Selbstfinanzierungskraft ist die Führung der Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt.

Trotz deutlicher Schuldensenkung konnte das Eigenkapitalvolumen nicht in gleichem Maß erhöht werden. Die Bilanzwerte der Gebäude, der Straßen und Wege sowie der Abwasserbeseitigungsanlagen sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich gesunken. Die Altersstruktur des Anlagevermögens stellt sich bei der bilanziellen Betrachtung differenziert dar.

Inwieweit es durch unterbliebene Re-Investitionen möglicherweise zum Substanzverzehr kommt, hat die gpaNRW für die Verkehrsflächen besonders untersucht. Die Verkehrsflächen in Steinheim sind mit einem Anlageabnutzungsgrad von 42 Prozent vergleichsweise jung. Die Straßen haben die Hälfte der Nutzungsdauern erreicht, die Wirtschaftswege gerade erst etwas mehr als ein Viertel. Dieser zunächst günstig erscheinende bilanzielle Wert kann nicht abschließend beurteilt werden. Denn die Stadt Steinheim hat seit der Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 keine Inventur und keine Zustandserfassung ihrer Verkehrsflächen mehr durchgeführt. Die Re-Investitionsquote von nur 15 Prozent deutet darauf hin, dass in bestehende Straßen (zu) wenig investiert worden ist. Ein Substanzverlust bei den bestehenden Verkehrsflächen und ein Nachholbedarf kann nicht ausgeschlossen werden.

Ein Risiko für den Haushalt ergibt sich auch aus vergleichsweise niedrigen Unterhaltungsaufwendungen. 75 Prozent der Vergleichskommunen setzen für die Straßen- und Wegeunterhaltung mehr finanzielle Mittel ein als Steinheim. Außergewöhnlich ist dabei die Unterhaltung ausschließlich als Eigenleistung des Bauhofes. Dabei hat Steinheim besondere Strukturmerkmale. Der Anteil der Wirtschaftswege an der Gesamtfläche ist sehr hoch. Insgesamt liegt der Bilanzwert je Quadratmeter Verkehrsfläche im Vergleich unter dem Mittelwert. Dafür ist das Straßen- und Wegenetz dichter als in den Vergleichskommunen. Die Verkehrsflächenquote (Anteil des Wertes aller Verkehrsflächen an der Bilanzsumme) ist deshalb überdurchschnittlich. Eine niedrige Bevölkerungsdichte führt dazu, dass je Einwohner eine weit überdurchschnittliche Straßenfläche zu finanzieren ist und die Haushaltsbelastung deutlich höher ist als in anderen Kommunen.

Neben der dringend nachzuholenden Inventur und Zustandsbewertung sollte die Stadt Steinheim ein systematisches Investitions- und Erhaltungsmanagement aufstellen.

<sup>1</sup> Eigenkapital 1 = Allgemeine Rücklage, Sonderrücklage, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag  
Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1, sowie Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Nicht nur das Straßen- und Wegenetz, sondern auch der Immobilienbestand ist im Vergleich groß. Ursache sind überdurchschnittliche Flächen der Schulen, des Kulturbereiches sowie der sonstigen Nutzungen.

Die Anlagenabnutzungsgrade bei den Gebäudegruppen sind sehr unterschiedlich und liegen zwischen 35 Prozent und 87 Prozent. Bei den Hallen sind sie mit über 70 Prozent nicht zufriedenstellend. Gemessen am Bedarf für den Schulsport, aber auch an der Einwohnerzahl und der tatsächlichen Nutzung ist das Angebot an Sporthallen großzügig. Die Stadt hat den Handlungsbedarf erkannt und die Turnhalle Bergheim ab 2019 auf einen privaten Betreiberverein übertragen. Das ist grundsätzlich auch für die Sporthalle der ehemaligen Förderschule möglich. Mindestens aber sollten die Nutzergruppen an den Betriebs- und Energiekosten beteiligt werden.

Bei den Sportaußenanlagen ist ebenfalls ein weit überdurchschnittliches Flächenangebot vorhanden. Aufgrund der in Steinheim benötigten Nutzungszeiten können vier Sportrasenplätze entfallen. Drei ohnehin momentan nur als Ausweichplätze genutzte Spielfelder könnten sofort aufgegeben werden. Bei den Unterhaltungsaufwendungen positioniert sich die Stadt Steinheim unterhalb des Mittelwertes. Dennoch sind die Aufwendungen je Einwohner aufgrund der großen Fläche höher als in den meisten anderen Kommunen. Neben der stärkeren Einbindung der Vereine in die Pflege der Plätze liegt das Verbesserungspotenzial eher in der Flächenreduzierung.

Reduzierungen sind auch bei den Spiel- und Bolzplätzen möglich. Fläche und Anzahl liegen im interkommunalen Vergleich im obersten Bereich. Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Steinheim, eine Spielplatzbedarfsplanung zu erstellen. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege sind erfreulich niedrig und tendieren zum Minimum. Die günstigen Werte sorgen trotz der großen Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze für eine niedrige Haushaltsbelastung. Durch eine Reduzierung der vorgehaltenen Flächen auf der Basis einer Spielplatzentwicklungsplanung können die Aufwendungen je Einwohner weiter gesenkt werden.

In der offenen Ganztagschule (OGS) bietet die Stadt Steinheim in den Grundschulen ein flächendeckendes Betreuungsangebot an. Alternativ besteht die Möglichkeit, das Programm „Schule von acht bis eins“ zu nutzen. In beiden Angeboten zusammen werden in Steinheim überdurchschnittliche 53,6 Prozent der Schüler betreut. Die Teilnehmerquote in der OGS liegt allerdings unter dem Mittelwert. Die finanziellen Leistungen der Stadt an den Träger der OGS sind deutlich unterdurchschnittlich. Dennoch erreichen die Gesamtaufwendungen den Mittelwert. Das liegt an hohen Gebäude- und Personalaufwendungen. Der Fehlbetrag je OGS-Schüler liegt dann deutlich über dem Mittelwert. Die Refinanzierung durch Elternbeiträge ist annähernd durchschnittlich. Dennoch bietet die Satzung Verbesserungsmöglichkeiten.

Gut aufgestellt ist die Stadt Steinheim bei den Schulsekretariaten. Die Personalaufwendungen je Schüler sind deutlich unterdurchschnittlich. Dies ist auf einen überdurchschnittlichen Leistungswert bei den betreuten Schülern je Vollzeit-Stelle zurückzuführen. Zwischenzeitlich hat die Stadt die Zahl der Vollzeit-Stellen im Gymnasium erhöht. Gemessen am Benchmark besteht im Umfang dieser Stellenausweitung nun rechnerisches Potenzial.

Bei der Schülerbeförderung hat die Stadt Steinheim geringere Aufwendungen je Schüler als andere Kommunen. Grund dafür sind niedrige Aufwendungen je Fahrschüler. Die Stadt Steinheim nutzt fast ausschließlich den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und gibt hierfür

reine Schulwegtickets aus. Insgesamt ist die Schülerbeförderung in Steinheim weitgehend optimiert.

### Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Die gpaNRW ermittelt und analysiert für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte bewerten wir im KIWI. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

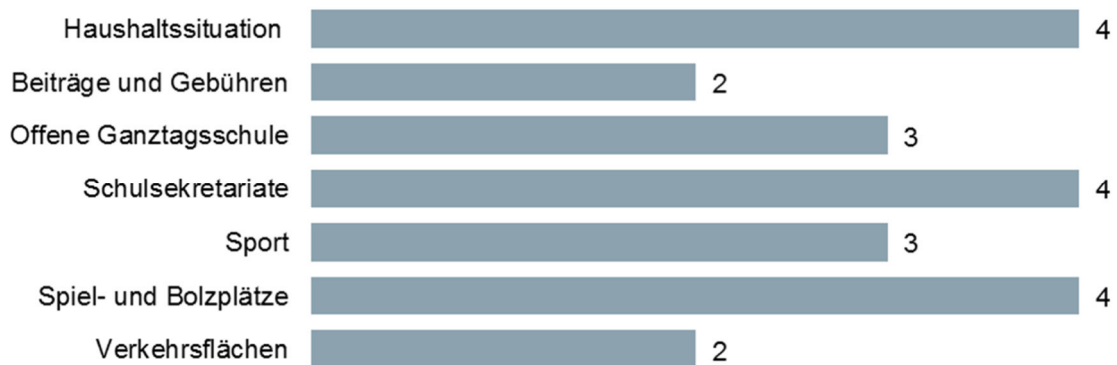
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

#### KIWI-Merkmale

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

Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die gpaNRW in den Teilberichten.

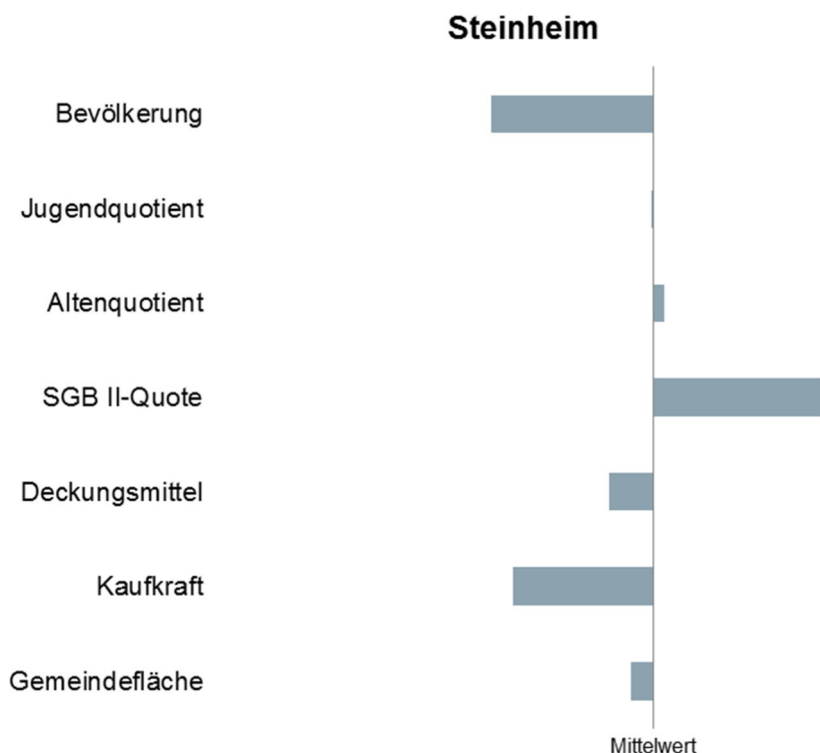
#### KIWI



## → Ausgangslage der Stadt Steinheim

### Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Steinheim. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>2</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Entgegen der grafischen Darstellung wird die Einwohnerzahl derzeit in Steinheim gehalten. Besonders die Zahl der Zweit-Wohnsitz habe stark zugenommen. Vielfach behalten Steinheim als Zweitwohnsitz bei.

Die Stadt nimmt eine steigende Nachfrage nach Bauland wahr. Dabei seien durchaus auch Bauplätze in den Ortsteilen gefragt. Einen wesentlichen Grund für die hohe Nachfrage nach Baugrundstücken sieht der Bürgermeister in den günstigen Preisen bei gleichzeitig guter Verkehrsanbindung. Die Stadt profitiere von guten Bahnanbindungen (S-Bahn-Linie S 5, Hannover-Paderborn; Horn-Bad Meinberg, Bielefeld, Herford) ebenso wie von schnellen Straßenverbindungen. Über die B 239 seien die Autobahnen, besonders die A 44 als Verbindung nach Süden

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

gut erreichbar. In den Ortsteilen bauen inzwischen viele Rückkehrer, die ihre Heimat in Steinheim sehen und die örtlichen Standortmerkmale schätzen.

Die Stadt habe sich von einem Standort der Möbelindustrie zu einem Standort für Dienstleistungs- und Logistik-Unternehmen weiterentwickelt. Gewerbeflächen für mögliche weitere Ansiedlungen von Unternehmen seien vorhanden. Neben der Unternehmensansiedlung sei auch die Sicherung der Grundversorgung wesentliches Merkmal, um den ländlichen Raum fit für die Zukunft zu machen. Inzwischen seien alle namhaften Discounter und Märkte vor Ort. Derzeit werde auch der Standort eines Autohofes an der B 239 geprüft. Weitere Unternehmen aus der Fahrzeug- und Logistikbranche könnten hier Synergieeffekte nutzen.

Der strukturelle Umbau der Stadt habe in den letzten 10 Jahren auf der Grundlage eines Stadtentwicklungskonzeptes stattgefunden. Unter anderem sind zwei Wohnbaugebiete mit etwa 70 Wohneinheiten entstanden. Aktuell gebe es weitere 25 konkrete Anfragen. Derzeit widmet sich die Stadt dem Neu- und Ausbau von Jugend- und Sozialeinrichtungen. Jugendtreffs und Skaterpark sind Bestandteil des Konzeptes Jugend 2.0. Dabei habe die Stadt in den vergangenen Jahren durchaus auch die Anforderungen der älteren Generation berücksichtigt. Es sind Wohnparks für betreutes Wohnen eingerichtet worden und gerade entstehe ein Quartier als Mehrgenerationenhaus.

Als weitere Vorteile für die Attraktivität der Stadt nennt der Bürgermeister ein gutes Schul- und Bildungssystem. Die weiterführenden Schulen verfügen über ein Einzugsgebiet auch aus dem Kreis Lippe, insbesondere Horn-Bad Meinberg und Schieder-Schwalenberg. In den vergangenen Jahren seien erhebliche Mittel in die Schulen investiert worden. Weitere Investitionen sollen mit bis zu 4 Mio. Euro gefördert werden und sind bis 2020 vorgesehen. Insgesamt sei in Steinheim ein gutes Jugend-, Bildungs- und Betreuungsangebot geschaffen worden, an dem sich auch die örtlichen Unternehmen u.a. durch Angebote zum dualen Studium beteiligt haben.

„Ich darf gestalten, nicht nur verwalten“ ist eine der Handlungsgrundlagen des Bürgermeisters. Beim Stadtumbauprozess von der Möbelstadt zur Dienstleistungskommune sei auch die Einbindung der Ortsteile elementar. „Die Stadt kann nicht ohne die Dörfer, die Dörfer können nicht ohne die Stadt.“ Immerhin leben 5.000 der insgesamt 13.000 Einwohner in den Ortsteilen. Grundlage ist ein Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept (IKEK). Wichtig seien die Bedarfe der Bevölkerung, aber auch die Belange der Kommune (Gemeinwohl). Dabei werde insgesamt auf eine nachhaltige und auch für die nächsten Generationen leistbare Finanzierung geachtet. Unter anderem soll dies dadurch erreicht werden, dass möglichst keine neuen kommunalen Flächen geschaffen werden, sondern eher Nutzungskonzepte entwickelt werden. Aktuelles Beispiel sind die Nutzung von Gebäuden durch Volkshochschule und Musikschule.

Die Funktion der Verwaltung sieht der Bürgermeister als Dienstleister für das Gemeinwohl. Gleichzeitig ist die Stadt aber auch Arbeitgeberin und steht hier im harten Wettbewerb um Nachwuchskräfte. Ein wesentliches innerbetriebliches Handlungsfeld sei deshalb die perspektivische Personalplanung und –entwicklung. Allein der Stadtumbauprozess mit sehr vielen öffentlich geförderten Projekten erfordere entsprechend qualifiziertes Personal. In dem Zusammenhang nennt der Bürgermeister die erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit u.a. mit Nieheim und Marienmünster bei den Aufgaben Kindertageseinrichtung, Vollstreckung und Forst.

Insgesamt sieht der Bürgermeister eine sehr zukunftsorientierte und positive Entwicklung seiner Stadt. Die in der Grafik dargestellte geringe Kaufkraft und die hohe SGB-II-Quote können nicht



unmittelbar erklärt werden. Andererseits werden sie im Alltag auch nicht als problematisch empfunden. Die hohe SGB-II-Quote kann evtl. ihre Ursache in den Spätfolgen des Zusammenbruchs der Möbel- und Spanplattenindustrie (vgl. Horn-Bad Meinberg) haben.

## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

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

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

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die gpaNRW die kleinen kreisangehörigen Kommunen miteinander

Der Prüfungsbericht 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.

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht 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>3</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW im Prüfungsbericht 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>3</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht 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, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Steinheim hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

Unabhängig davon nimmt die Kommune zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts Stellung nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW.

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

## → Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und Maximum,
- den Mittelwert, also das arithmetische Mittel und
- drei Quartile.

Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte und Gemeinden wachsen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

### Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

## Benchmarking

Die gpaNRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist eine vergleichende Analyse von Ergebnissen und Prozessen mit einem Bezugswert (Benchmark). Der Benchmark ist ein Wert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht wird. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Soweit die gpaNRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

## Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

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

Nicht jeden so ermittelten Betrag kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfungsbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfungsbericht auf der Grundlage der individuellen Situation der Kommunen aus.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellte monetäre Potenziale hinausgehen.

## gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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

## → Prüfungsablauf

Die Prüfung in Steinheim hat die gpaNRW von Juni 2018 bis April 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwendet die gpaNRW in der Stadt Steinheim überwiegend das Vergleichsjahr 2017. Zum Teil stehen für die Berechnung von Kennzahlen nur Daten oder Vergleichswerte des Jahres 2016 zur Verfügung. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2010 bis 2017. Gesamtabschlüsse liegen bis zum Jahr 2017 vor. Ebenfalls liegen für die Prüfung die Haushaltspläne 2018 und 2019 mit den darin enthaltenen Ergebnisplänen bis 2022 vor.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Nadine Heselhaus und Jürgen Schwanitz
Schulen	Thomas Junker
Sport und Spielplätze	Frank Hanitzsch
Verkehrsflächen	Frank Hanitzsch

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Ein Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister, seinem allgemeinen Vertreter und Kämmerer, sowie dem stellvertretenden Fachbereichsleiter Finanzen hat am 18. Juni 2019 stattgefunden.

Herne, den 21. August 2019

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Doris Krüger

Johannes Thielmann

Abteilungsleitung

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  
Steinheim im Jahr 2019*



# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	5
Beiträge und Gebühren	6
→ Inhalte, Ziele und Methodik	8
→ Haushaltssituation	9
Rechtliche Haushaltssituation	10
Ist-Ergebnisse	12
Plan-Ergebnisse	15
Eigenkapital	19
Schulden	22
Vermögen	26
→ Haushaltssteuerung	28
Kommunaler Steuerungstrend	28
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	29
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	31
Beiträge	31
Gebühren	33
Steuern	37
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	38
Pensionsrückstellungen	38
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	40

## → Managementübersicht

### Haushaltssituation

#### Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Steinheim verzeichnet nach den Jahresabschlüssen seit 2010 durchweg strukturell oder fiktiv ausgeglichene Haushalte. Nach den Haushaltsplänen war jedoch bis einschließlich 2012 auch eine Verringerung der allgemeinen Rücklage vorgesehen. Die hierfür erforderlichen Genehmigungen wurden im Anzeigeverfahren der Haushaltssatzung jeweils vom Kreis Höxter erteilt. Die Schwellenwerte nach § 76 GO zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten wurden unterschritten. Ab dem Haushaltsplan 2013 konnte jeweils ein fiktiver Haushaltsausgleich unter Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage dargestellt werden. Mit einer Ausgleichsrücklage von 5,3 Mio. Euro Ende 2017 unterliegt die Haushaltswirtschaft auch aktuell keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Nach den vorläufigen Resultaten wird das Jahr 2018 entgegen den Planungen mit einem Überschuss abschließen. Damit wird die Ausgleichsrücklage abermals nicht in Anspruch genommen werden müssen.

Für das Jahr 2019 plant die Stadt Steinheim erneut einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt. Die mittelfristige Finanzplanung verzeichnet bis 2020 Fehlbedarfe in einem überschaubaren Umfang von jährlich bis zu 0,3 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage kann diese Plandefizite von insgesamt 0,9 Mio. Euro decken.

#### Ist-Ergebnisse

Die ab 2010 betrachteten Jahresergebnisse waren in fünf Jahren positiv und in drei Jahren negativ. In diesem Zeitraum lagen sie zwischen -2,1 Mio. Euro und 2,0 Mio. Euro beziehungsweise zwischen -163 und 154 Euro je Einwohner. In der Gesamtbetrachtung halten sich die Defizite und Überschüsse die Waage. Per Saldo verbleibt ein minimales Defizit von 0,1 Mio. Euro in acht Jahren. Teilweise sind die Jahresergebnisse durch Sondereffekte geprägt. Beim strukturellen Ergebnis sind solche Effekte bereinigt. Zudem sind für schwankungsanfällige Positionen wie die Gewerbesteuer die Durchschnittsergebnisse der letzten fünf Jahre zugrunde gelegt. Das strukturelle Ergebnis für Steinheim beträgt 2017 -0,4 Mio. Euro bei einem Haushaltsvolumen von 27,7 Mio. Euro. Danach besteht ein Konsolidierungsbedarf. Je Einwohner beträgt dieser rund 30 Euro. Nach den vorläufigen Daten wird im Jahr 2018 ein positives Ergebnis von etwa 0,1 Mio. Euro erwirtschaftet.

Die Stadt Steinheim weist vielfach überdurchschnittliche ordentliche Erträge und weitgehend unterdurchschnittliche ordentlichen Aufwendungen auf. Dieses wird erkennbar dadurch beeinflusst, dass die Abwasserbeseitigung im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen im Kernhaushalt geführt wird. Die Ertragskraft anhand der allgemeinen Deckungsmittel war in jeweils vier Jahren über- beziehungsweise unterdurchschnittlich.

## Plan-Ergebnisse

Die Stadt Steinheim kalkuliert nach dem aktuellen Haushaltplan 2019 bis einschließlich 2022 jährliche Defizite. Sie bewegen sich zwischen 0,2 und 0,3 Mio. Euro und damit zugleich in einem relativ geringen Volumen. Demnach würde die Ausgleichsrücklage Ende 2022 noch einen beachtlichen Bestand von 4,6 Mio. Euro aufweisen.

Die Plandaten der mittelfristigen Ergebnisplanung sind jedoch mit Risiken für den kommunalen Haushalt verbunden. Bei den Risiken handelt es sich im Wesentlichen um allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Diese Risiken bestehen insbesondere bei der Einkommensteuer, der Gewerbesteuer sowie der allgemeinen Kreisumlage. Darüber hinaus sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen, der allgemeinen Kreisumlage sowie der Jugendamtsumlage. Sollten einzelne Risiken eintreten, können höhere Defizite als geplant eintreten.

## Eigenkapital

Im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2017 schwankte das Eigenkapital erkennbar. Hierfür waren sowohl eingetretene Jahresdefizite als auch erwirtschaftete Jahresüberschüsse verantwortlich. Darüber hinaus führten überschaubare ergebnisneutrale Verrechnungen und Bilanzkorrekturen zu weiteren Eigenkapitalveränderungen. Im Eckjahresvergleich der Schlussbilanzen ist das Eigenkapital sogar um 0,9 Mio. Euro auf 43,9 Mio. Euro gestiegen. Gegenüber dem Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz 2008 von 43,7 Mio. Euro ist ebenfalls kein Eigenkapitalverzehr zu verzeichnen. Die jährlichen Veränderungen im Betrachtungszeitraum spiegeln sich grundsätzlich in der Entwicklung der Eigenkapitalquote 1 wider. Sie ist seit 2015 aufgrund der erwirtschafteten positiven Jahresergebnisse interkommunal überdurchschnittlich. Die Eigenkapitalquote 2 ist durch die hohen Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge bereits seit 2010 weit überdurchschnittlich. Gleiche Resultate ergeben sich in der Konzernbetrachtung bei den Gesamteigenkapitalquoten nach den Gesamtabschlüssen. Hierbei ist die Stadtwerke Steinheim GmbH als einziger verselbstständigter Aufgabenbereich voll zu konsolidieren.

In den kommenden Jahren kalkuliert die Stadt auf Basis des Haushaltsplanes 2019 mit moderaten, jährlichen Fehlbedarfen zwischen 0,2 und 0,3 Mio. Euro. Trotz des geplanten, überschaubaren Eigenkapitalverzehrs sollte die Stadt das Thema Haushaltskonsolidierung und das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushaltes weiterhin nicht aus den Augen verlieren. Dieses gilt auch vor dem Hintergrund der bestehenden Risiken in der Haushaltsplanung.

## Schulden

Die Stadt Steinheim hat im Eckjahresvergleich von 2010 und 2017 den Schuldenbestand im Kernhaushalt um rund sechs Prozent auf 24,5 Mio. Euro gesenkt. Ursächlich war der Abbau der Investitionskredite um 4,1 Mio. Euro auf 10,8 Mio. Euro. Dieses wurde durch einen Kreditverzicht in mehreren Jahren und die Nutzung der guten eigenen Liquiditätsbestände erreicht. Letztere und die überwiegend gute laufende Selbstfinanzierungskraft waren dafür verantwortlich, dass die Stadt im Betrachtungszeitraum außerdem nicht auf Liquiditätskredite angewiesen war. Zu der positiven Selbstfinanzierungskraft (Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit) hat insbesondere beigetragen, dass die Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt geführt wird. Hierbei ist

zu berücksichtigen, dass die Investitionen im Abwassersektor zu finanzieren und zu erwirtschaften sind. Die Pensionsrückstellungen sind erkennbar angestiegen und interkommunal erhöht. Bei den Rückstellungen insgesamt war die Zunahme überschaubar.

Die Verbindlichkeiten und die Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Steinheim sind seit 2010 beziehungsweise 2011 interkommunal unterdurchschnittlich. Dieses ist ein wesentlicher Grund dafür, dass mit einer Ausnahme ebenfalls die Gesamtverbindlichkeiten und -verschuldung nach den Gesamtabschlüssen unter dem interkommunalen Mittelwert liegen.

## Vermögen

Die Bilanzwerte des Gebäude- und Straßenvermögens sowie der Abwasserbeseitigung sind im Betrachtungszeitraum kontinuierlich gesunken.

Die Altersstruktur dieses Anlagevermögens stellt sich nach der bilanziellen Betrachtung differenziert dar. Für die Verkehrsflächen (Straßen und befestigte Wirtschaftswege) ermittelt sich ein günstiger Anlagenabnutzungsgrad von rund 42 Prozent. Hierbei haben die Straßen die Hälfte der Nutzungsdauer erreicht. Die befestigten Wirtschaftswege liegen erkennbar darunter. Hingegen stellt sich die Altersstruktur bei den Immobilien unausgewogen dar. Die Anlagenabnutzungsgrade bei den Gebäudegruppen liegen zwischen 35 Prozent und 87 Prozent. Sie sind vielfach als zufrieden stellend bis gut einzustufen. Die Anlagenabnutzungsgrade bei den Hallen und Feuerwehrgerätehäuser mit über 70 Prozent sind hingegen nicht zufrieden stellend. Die Abwasserkanäle haben zwei Drittel der Nutzungsdauer hinter sich.

Die Stadt Steinheim verfügt über einen im interkommunalen Vergleich hohen Immobilienbestand. Verantwortlich hierfür sind die weit überdurchschnittlichen Flächen der Schulen, des Kulturbereiches sowie der sonstigen Nutzungen.

### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Stadt Steinheim mit dem Index 4.

## Haushaltssteuerung

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung deutlicher zu machen, haben wir die Jahresergebnisse um Sondereffekte und die stark schwankenden Positionen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich bereinigt. Die bereinigten Jahresergebnisse zeigen nach den Jahresabschlüssen gegenüber dem Basisjahr 2010 mehrheitlich eine Verbesserung. Ab dem ersten Planungsjahr 2018 ist die Entwicklung negativ. Dieses ist im kommunalen Steuerungstrend zu erkennen. Die Jugendamtsumlage hat an dieser Entwicklung einen erkennbaren Anteil. Der deutliche Einbruch mit dem ersten Planungsjahr lässt zumindest in Teilen auf eine eher vorsichtigere Haushaltsplanung schließen.

Ebenso wie in anderen Kommunen hängen die Jahresergebnisse der Stadt Steinheim auch von nicht steuerbaren Faktoren ab und unterliegen insoweit haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Stadt Steinheim setzt sich in Ansätzen mit haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren auseinan-

der. Einzelne Risiken werden unter anderem in den Haushaltsplänen, Haushaltsreden und in den Lageberichten der Jahresabschlüsse thematisiert. Eine systematische und tendenziell flächendeckende Auseinandersetzung besteht nicht.

Die Stadt sollte trotz der vergleichsweise guten Haushalts- und Finanzsituation vorsorglich Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten. Diese können dann im Bedarfsfall und in dem erforderlichen Umfang umgesetzt werden, um die bestehende eigene Handlungsfähigkeit auch weiterhin zu sichern. Grundsätzlich sollten ausgeglichene Haushalte angestrebt werden.

## Beiträge und Gebühren

Bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) hat die Stadt Steinheim seit 1986 unveränderte Beitragssätze. Es handelt sich grundsätzlich um die Mindestsätze nach dem bisherigen Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes. Das Land NRW beabsichtigt bei den Straßenausbaubeiträgen die Anlieger finanziell zu entlasten. Zum Ausgleich von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm abrufen können. Die Stadt Steinheim sollte die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

Es bestehen bei den Gebühren nennenswerte Konsolidierungsmöglichkeiten für die Stadt Steinheim. Sie berechnet die kalkulatorischen Abschreibungen in den kostenrechnenden Einrichtungen einheitlich und unverändert auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Die Stadt ist damit den Empfehlungen aus den überörtlichen Prüfungen 2007 und 2013, auf Wiederbeschaffungszeitwerte abzuschreiben, nicht gefolgt. Wir bekräftigen nochmals die Empfehlung. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden, also auch die Finanzierung von Preissteigerungen bei zukünftigen Investitionen.

Bei den kostenrechnenden Einrichtungen wird keine einheitliche kalkulatorische Verzinsung angewandt. Bei der Abwasserbeseitigung werden lediglich Fremdkapitalzinsen angesetzt. Eine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals wird nicht praktiziert. Dieses haben wir in den beiden vorherigen überörtlichen Prüfungen eingehend thematisiert und eine entsprechende Neukalkulation empfohlen. Die gpaNRW hält weiterhin die Umstellung auf eine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals für sachgerecht und geboten. Im KAG ist im § 6 Abs. 2 die angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals ausdrücklich als ansatzfähige Kosten für die Benutzungsgebühren genannt. Bei den übrigen kostenrechnenden Einrichtungen wird ein Mischzinssatz angesetzt. Die gpaNRW empfiehlt, für alle kostenrechnenden Einrichtungen einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz für das gesamte betriebsnotwendige Kapital anzuwenden.

Bei der Gebührenkalkulation in der Abwasserbeseitigung sind Potenziale in einem deutlichen Umfang vorhanden. Sie betreffen die kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals von über 410.000 Euro und die Umstellung der Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte von mindestens 120.000 Euro. Das Gesamtpotenzial dürfte geringstenfalls rund 530.000 Euro betragen. Eine vollständige Umsetzung würde zu Gebührenerhöhungen von etwa 0,58 Euro je Kubikmeter Schmutzwasser und rund 0,09 Euro je Quadratmeter Grundstücksfläche führen. Im Hinblick auf das bestehende Gebührenniveau erscheint mindestens eine anteilige Umsetzung sachgerecht und realisierbar. Das bedeutet auch eine schrittweise Umstellung auf Wiederbe-

schaffungszeitwerte, zum Beispiel bei neu hinzugekommenen Gegenständen des Anlagevermögens.

Die Stadt Steinheim besitzt in jedem der neun Stadtteile einen kommunalen Friedhof. Dieses ist im Vergleich zu vielen anderen Kommunen umfangreicher und damit eine ungünstigere Basis für eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerledigung. Die Stadt hat wegen den eingetretenen und zu erwartenden Unterdeckungen die Bestattungsgebühren in den Jahren 2012 und 2018 insgesamt deutlich angehoben. Im Hinblick auf den nennenswerten Urnenanteil empfehlen wir, bei der identischen Nutzungsdauer von 30 Jahren, eine deutliche Annäherung der Grabnutzungs- und somit der Gesamtgebühr für die Urne an das Niveau der Sarggräber. Der Öffentlichkeitsanteil könnte zudem moderat gesenkt werden.

Bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst erfolgen eine getrennte Kalkulation für diese beiden Gebührentatbestände sowie ein getrennter Ausgleich von Über- und Unterdeckungen. Bei beiden Gebühren sollte ein differenzierter Öffentlichkeitsanteil ermittelt und berücksichtigt werden.

Die Stadt Steinheim hat wie die Mehrheit der kreisangehörigen Kommunen die Aufgaben der Abfallbeseitigung zum 01. Januar 2002 auf den Kreis Höxter übertragen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf diese zu verbessern?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht die Kommune mit haushaltswirtschaftlichen Risiken um?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es bei den kommunalen Abgaben?

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW. Ergänzend bilden wir weitere Kennzahlen für unsere Analysen.

Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

## → Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. 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.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und nach strukturellen Gesichtspunkten:

- Rechtlicher Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden,
- Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation werden daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen interkommunal verglichen. Bei der Stadt Steinheim wird nur eine Beteiligung vollkonsolidiert, und zwar die Stadtwerke Steinheim GmbH.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2019	bekannt gemacht			HPI



## Rechtliche Haushaltssituation

### Jahresergebnisse und Rücklagen

#### Jahresergebnis und Rücklagen in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis*	-998	168	91	-973	-2.081	1.993	1.041	663
Ausgleichsrücklage*	984	1.151	4.690	3.717	1.636	3.629	4.670	5.333
Allgemeinen Rücklage*	42.051	42.051	38.603	38.199	38.327	38.417	38.646	38.597
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-998	168	91	-973	-2.081	1.993	1.041	663
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	3.448	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	0	-404	206	90	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	-3.448	0	-78	0	229	-49
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	2,3	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	2,2	5,0	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

\* Der Verwendungsbeschluss wird jeweils vorweggenommen und das Jahresergebnis direkt mit der Ausgleichsrücklage beziehungsweise der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Die Jahresabschlüsse 2010, 2013 und 2014 weisen Fehlbeträge zwischen 1,0 Mio. Euro und 2,1 Mio. Euro aus. Die Stadt Steinheim stellte den Haushaltsausgleich in diesen Jahren durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage sicher. In den übrigen Jahren konnten positive Abschlüsse verzeichnet werden. Die Überschüsse von 0,1 Mio. Euro bis 2,0 Mio. Euro sorgten für eine regelmäßige Erhöhung beziehungsweise Wiederauffüllen der Ausgleichsrücklage. Deshalb war eine Entnahme aus der allgemeinen Rücklage nicht erforderlich. Im Durchschnitt der acht Jahre ermittelt sich ein minimales Defizit von rund 12.000 Euro jährlich. In der Summe sind es gerade einmal 0,1 Mio. Euro. Damit ist in der Gesamtbetrachtung durch die Jahresergebnisse kein Eigenkapitalverzehr eingetreten.

Neben den Jahresergebnissen beeinflussen auch andere Effekte die allgemeine Rücklage. 2008 erzielte die Stadt Steinheim einen Jahresüberschuss von 3,5 Mio. Euro. Dieser wurde nach damaligem Recht der allgemeinen Rücklage zugeführt. Gemäß den Übergangsregelungen zum 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (1. NKFVG) ist dieser zugeführte Betrag im Jahresabschluss 2012 vollständig in die Ausgleichsrücklage umgebucht worden. Hierdurch wurde

wieder ein beachtlicher Bestand erreicht, der sogar den ursprünglichen Bestand der Eröffnungsbilanz 2008 von 4,5 Mio. Euro übersteigt.

Außerdem verzeichnet die Stadt von 2013 bis 2015 Veränderungen bei Vermögensgegenständen, die gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet werden. Diese Aufwendungen und Erträge sind ergebnisneutral und wirken sich nicht auf das Jahresergebnis aus.

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinheim kann in allen betrachteten Jahren den Haushaltsausgleich erreichen. Teilweise ist dazu eine Entnahme aus der Ausgleichsrücklage (fiktiver Haushaltsausgleich) erforderlich.

**Jahresergebnis und Rücklagen in Tausend Euro (PLAN)**

	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis*	100** (-2.008)	-326	-164	-153	-270
Ausgleichsrücklage*	5.433	5.107	4.943	4.790	4.520
Allgemeinen Rücklage*	38.597	38.597	38.597	38.597	38.597
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	100**	-326	-163	-153	-270
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	0,7	0,4	0,4	0,6

\* Der Verwendungsbeschluss wird jeweils vorweggenommen und das Jahresergebnis direkt mit der Ausgleichsrücklage beziehungsweise der allgemeinen Rücklage verrechnet.

\*\* vorläufige Daten Jahresabschluss 2018

() Planergebnis 2018:

Die Stadt Steinheim hat für 2018 mit einem Fehlbedarf von 2,0 Mio. Euro geplant. Nach den aktuellen vorläufigen Daten wird für den Jahresabschluss 2018 insbesondere durch gestiegene Gewerbesteuererträge nunmehr ein Überschuss von 0,1 Mio. Euro erwartet. In dem beschlossenen Haushalt 2019 sind weiterhin jährliche Defizite kalkuliert. Diese sind mit 0,2 bis 0,3 Mio. Euro vergleichsweise niedrig. Bis 2022 geht die Stadt von einer Reduzierung der Ausgleichsrücklage um 0,9 Mio. Euro aus. Mit 4,6 Mio. Euro wird die Ausgleichsrücklage nach diesen Planungen weiterhin einen beachtlichen Bestand aufweisen.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Steinheim erwartet nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 weiterhin jährliche Defizite und eine Minderung der Ausgleichsrücklage bis 2022 um 0,9 Mio. Euro.

**Haushaltsstatus**

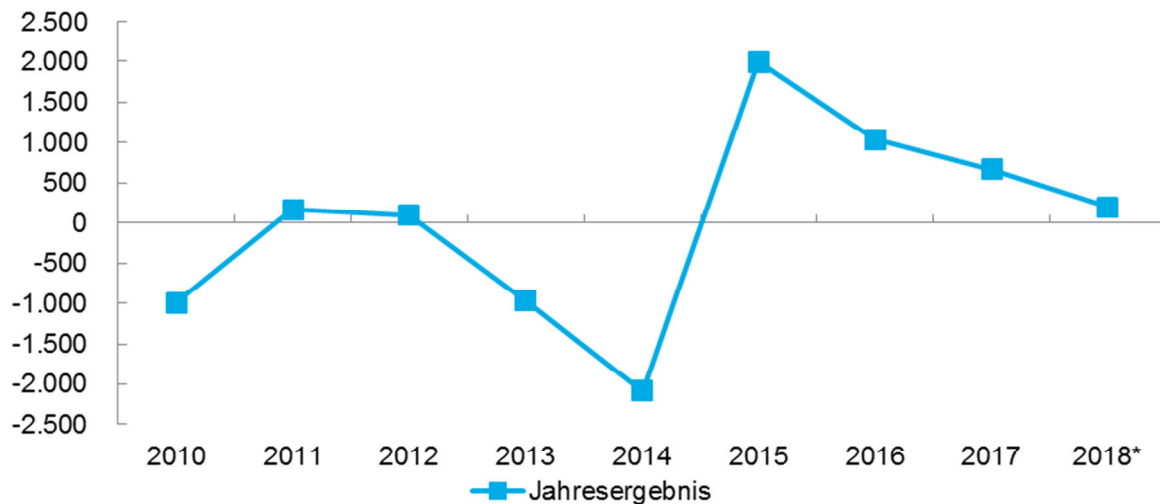
Nachfolgend ist der rechtliche Haushaltsstatus auf Basis der Jahresabschlüsse 2010 bis 2017, des erwarteten Abschlusses 2018 sowie der Haushaltsplanung 2019 tabellarisch dargestellt.

**Haushaltsstatus**

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ausgeglichener Haushalt		X	X			X	X	X	X				
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X			X	X					X	X	X	X

**Ist-Ergebnisse**

**Entwicklung der Jahresergebnisse in Tausend Euro**



\* vorläufige Daten Jahresabschluss 2018

Die Fehlbeträge in 2010, 2013 und 2014 wurden unter anderem durch geringere Gewerbesteuererträge verursacht. 2015 sorgte dagegen ein sprunghafter Anstieg der Gewerbesteuer für einen deutlichen Überschuss. Perspektivisch wird mit geminderten und stagnierenden Gewerbesteuererträgen gerechnet.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52	-778	350	-16	-41	3	63	35

Die Jahresergebnisse von Steinheim bewegten sich in einer beachtlichen Bandbreite zwischen -163 Euro und 154 Euro je Einwohner. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2017 ermittelt sich ein minimales jährliches Defizit von lediglich einem Euro je Einwohner. In sechs der acht Vergleichsjahre erzielte die Stadt bessere Resultate als der interkommunale Mittelwert. Mehrfach zählte Steinheim zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den günstigsten Ergebnissen.

In diesem Kontext sind die allgemeinen Deckungsmittel von Bedeutung. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Stadt. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuern, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen.

### Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.396	603	1.672	1.361	1.225	1.380	1.499	33

Die Stadt Steinheim hatte in Relation zum interkommunalen Mittelwert in jeweils vier Jahren eine über- und eine unterdurchschnittliche Ertragskraft. Die Abweichungen bewegten sich je Einwohner zwischen -182 Euro und 41 Euro. Steinheim hatte bis auf 2017 geringere und zudem vielfach deutlich niedrigere Gewerbesteuererträge. Bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer zählte Steinheim jeweils zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Erträgen. Diese geringeren Erträge werden durch die weit überdurchschnittlichen Schlüsselzuweisungen zum Teil kompensiert. Hier hatte Steinheim mit Ausnahme von zwei Jahren höhere Erträge als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dieses zeigt gleichzeitig die starke Abhängigkeit der Stadt Steinheim vom kommunalen Finanzausgleich. Nach Angaben der Kommune bestehen bei den Gewerbesteuerzahlern eine breite Streuung, damit keine überdurchschnittliche Abhängigkeit von einzelnen wenigen Unternehmen und zugleich ein guter Branchenmix.

### Ordentliche Erträge und Aufwendungen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2017

	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
ordentliche Erträge je Einwohner	2.154	1.159	2.839	1.988	1.797	1.963	2.143	35
ordentliche Aufwendungen je Einwohner	2.091	1.604	2.657	2.005	1.808	1.970	2.129	35

Die Stadt Steinheim weist bei den ordentlichen Erträgen in den Vergleichsjahren vielfach ein interkommunal überdurchschnittliches Niveau auf. Dagegen sind die ordentlichen Aufwendungen mit Ausnahme von 2017 jeweils unterdurchschnittlich. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass

in Steinheim die Abwasserbeseitigung im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen im Kernhaushalt geführt wird. Darauf entfallen in 2017 über 190 Euro je Einwohner.

### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
89	-369	991	24	-52	35	92	52

Die Gesamtjahresergebnisse in Steinheim sind wie bei der Mehrheit der Kommunen maßgeblich vom Einzelabschluss des Kernhaushaltes geprägt. Die Gesamtergebnisse schwankten beachtlich zwischen -205 Euro und 236 Euro. Im Durchschnitt konnte ein positives Jahresergebnis von 18 Euro je Einwohner erwirtschaftet werden. Im Vergleichszeitraum 2010 bis 2016 hatte Steinheim mit Ausnahme von 2014 günstigere Resultate als der jeweilige interkommunale Mittelwert. Es bleibt die zukünftige Entwicklung zu beobachten. Dieses gilt auch aufgrund der aktuellen strukturellen Veränderungen bei der Stadtwerke Steinheim GmbH beziehungsweise der BeSte Stadtwerke GmbH mit der Abgabe des Netzbetriebes.

### Strukturelles Ergebnis

Die Jahresergebnisse aus den Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie 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 2017 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2013 bis 2017. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Hierzu zählten unter anderem schwankende Erträge aus Grundstücksveräußerungen, deutlich variierende Erträge und Zuführungen bei den Rückstellungen und den Sonderposten.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2017

Steinheim	
Jahresergebnis laut Jahresabschluss	663
./. Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	- 8.895
./.Bereinigungen Sondereffekte	444
= bereinigtes Jahresergebnis	-7.788
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	7.428
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-360</b>

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinheim weist für 2017 ein strukturelles Ergebnis von -0,4 Mio. Euro beziehungsweise rund -30 Euro je Einwohner auf. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Diese ist in Relation zum Haushaltsvolumen von 27,7 Mio. Euro mit rund 1,0 Prozent vergleichsweise niedrig.

**Plan-Ergebnisse**

Um den künftigen Konsolidierungsbedarf der Stadt Steinheim einschätzen zu können, bezieht die gpaNRW die Haushaltsplanung der Kommune ein. Die gpaNRW zeigt auf,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Steinheim ihrer Planung zu Grunde legt,
- mit welchen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind und
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte beziehungsweise Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt Steinheim plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2019 für 2022 ein Defizit von rund 0,3 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2017 ist dies eine Ergebnisverbesserung von 0,1 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen:

**Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro**

	Strukturelles Ergebnis 2017	Planergebnis 2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuern**	4.941	5.200	259	1,0
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**	4.896	6.863	1.967	7,0
Ausgleichsleistungen**	435	524	89	3,8
Schlüsselzuweisungen**	3.029	2.720	-309	-2,1
Zuwendungen (ohne Finanzausgleich)*	4.045	3.441	-604	-3,2
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte*	4.054	4.710	656	3,0
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	371	216	-155	-10,2

	Strukturelles Ergebnis 2017	Planergebnis 2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Sonstige ordentliche Erträge*	899*** (716)	1.164 (1.164)	265 (448)	5,3
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen*	5.124*** (5.243)	5.812 (5.812)	688 (569)	2,6
Versorgungsaufwendungen*	598*** (506)	698 (698)	100 (192)	3,2
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	3.934	4.146	212	1,1
Bilanzielle Abschreibungen*	4.202	4.822	620	2,8
Steuerbeteiligungen - Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	846	439	-407	-12,3
Allgemeine Kreisumlage**	5.067	5.600	533	2,0
Jugendamtsumlage*	2.667	3.050	383	2,7
Sonstige ordentliche Aufwendungen*	1.949*** (2.172)	2.032 (2.032)	83 (-140)	0,8

\* Jahresergebnis 2017

\*\* Mittelwert der Jahre 2013 bis 2017

\*\*\* Jahresergebnis 2017 um Sondereffekte bereinigt

() Daten laut Jahresabschluss 2017 beziehungsweise laut Haushaltsplan 2019

## Erträge

Die Steigerung der Ertragsseite um rund 2,2 Mio. Euro beruht maßgeblich auf den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern, primär der Einkommensteuer, sowie den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten.

Der Mittelwert der Gewerbesteuer von 4,9 Mio. Euro resultiert aus den von 3,2 Mio. Euro (2013) auf 6,9 Mio. Euro (2017) fast stetig gestiegenen Erträgen. Nach vorläufigen Resultaten wird der Ansatz 2018 von 5,6 Mio. Euro deutlich überschritten. Für 2019 sind 6,1 Mio. Euro und in den Folgejahren konstant 5,2 Mio. Euro veranschlagt. Hebesatzerhöhungen sind nicht geplant. Somit bleibt der Gesamtanstieg bis 2022 deutlich unterhalb der Orientierungsdaten. Daher besteht auch kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Ein allgemeines konjunkturelles Risiko ist trotz der tendenziell vorsichtigeren Planung bei dem Ansatz nicht auszuschließen.

Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird der Ansatz 2018 von 5,1 Mio. Euro leicht überschritten. Für 2019 bis 2021 plant die Stadt jeweils Ertragssteigerungen auf dann 6,0 Mio. Euro. Für 2022 ist dieser Ansatz unverändert. In jeweils zwei Jahren werden die Orientierungsdaten über- und unterschritten. Der geplante Gesamtanstieg liegt unterhalb der Orientierungsdaten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Nach derzeitigem Stand sind in den nächsten Jahren weitere Steigerungen zu erwarten. Dieses geben die Orientierungsdaten und die letzten Steuerschätzungen wieder. Eine Auswertung dieser Erträge der letzten 25 Jahre zeigt jedoch, dass in unregelmäßigen Abständen konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen waren. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Plan-

ansätzen vorhanden. Beim Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sind Zuwächse und damit für 2022 rund 860.000 Euro geplant. Die Gesamtzuwächse unterschreiten die Steigerungen nach den Orientierungsdaten. Es besteht insoweit ein allgemeines, jedoch kein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko.

Bei den Schlüsselzuweisungen wird der Ansatz 2019 von 3,5 Mio. Euro erreicht. Für die mittelfristige Ergebnisplanung bis 2022 sind dann deutlich niedrigere Ansätze von 2,5 und 2,7 Mio. Euro kalkuliert. Daraus ergibt sich im Gegensatz zu den Zuwächsen nach den Orientierungsdaten ein deutlicher Rückgang, der zugleich den Haushaltsausgleich belastet. Insoweit besteht kein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Kommune. Hier plant die Stadt Steinheim, im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen, für die Jahre 2020 bis 2022 keine steigenden, sondern konstante Gewerbesteuern. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das GFG zugewiesen. Diese Erträge sind grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es besteht demnach ein allgemeines Risiko für die vorliegende Planung.

Der Rückgang bei den bereinigten Zuwendungen von 0,6 Mio. Euro belastet das Planergebnis 2022. Er betrifft insbesondere den Bereich der Leistungen für Asylbewerber. Zudem sind in dem Produkt Hilfen nach AsylbLG sinkende Kostenerstattungen und steigende öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte geplant. Der Ertragsrückgang korrespondiert tendenziell mit den kalkulierten sinkenden Aufwendungen. Es handelt sich insbesondere um die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (- 85.000 Euro), die Transferaufwendungen (-250.000 Euro) und die sonstigen ordentlichen Aufwendungen (-130.000 Euro). Das Produkt schloss im Jahr 2017 mit einem Defizit von rund 120.000 Euro ab. Die Stadt plant hier mit schwankenden jährlichen Defiziten. Für 2022 sind es annähernd 290.000 Euro.

Die Zunahme bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten um 0,7 Mio. Euro resultiert unter anderem aus steigenden Gebührenerträgen bei der Abwasserbeseitigung, dem Bestattungswesen, der Straßenreinigung und dem Winterdienst.

## **Aufwendungen**

Die betrachteten Positionen der Aufwandsseite steigen per Saldo um 2,2 Mio. Euro.

Bei den Planungen der Personalaufwendungen sind für 2019 die bekannten Tarif- und Besoldungsabschlüsse berücksichtigt worden. Die Aufwendungen liegen um 3,7 Prozent über dem Vorjahresansatz. Ab 2020 sind jährliche Steigerungen zwischen 1,1 und 2,5 Prozent angesetzt. Sie liegen bis auf ein Jahr erkennbar über den Zielwerten nach dem Orientierungsdatenerlass von jährlich 1,0 Prozent. Im Durchschnitt beträgt der von Steinheim ab 2020 kalkulierte Anstieg 1,8 Prozent jährlich beziehungsweise insgesamt 5,5 Prozent. Es sind höhere Steigerungen nicht auszuschließen. Daraus kann für die Planungen der städtischen Personalaufwendungen ein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko jedoch nicht abgeleitet werden.

Das Gesamtvolumen der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen schwankte von 2010 bis 2017 beachtlich zwischen 3,0 Mio. Euro und 4,1 Mio. Euro. Im Durchschnitt waren es 3,7 Mio. Euro. Auffällig sind die hohen Planansätze 2018 und 2019 von 5,4 und 5,3 Mio. Euro. In den Folgejahren sind deutlich niedrigere Gesamtvolumina von 4,7 und 4,8 Mio. Euro sowie für



2022 von 4,1 Mio. Euro geplant. Nach den vorläufigen Resultaten wird das Jahr 2018 mit Aufwendungen von etwa 4,1 Mio. Euro abschließen. Die Ansatzunterschreitung 2018 betrifft insbesondere die um fast 1,0 Mio. Euro geringen Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen. Für diese sind von 2019 bis 2021 jährlich 1,0 Mio. Euro und für 2022 0,4 Mio. Euro veranschlagt. Dieser Rückgang in 2022 um 0,6 Mio. Euro betrifft maßgeblich das Produkt Grundstücksordnung. Er ist zugleich für die Gesamtvolumenverringerung um 0,6 auf 4,1 Mio. Euro verantwortlich. Bei weiteren Einzelpositionen sind teilweise konstante oder rückläufige Aufwendungen mittelfristig geplant. Damit sind keine Preissteigerungen einkalkuliert. Gleichzeitig werden bei diesen Positionen die Zielwerte des Orientierungsdatenerlasses von 1,0 Prozent unterschritten. Bei diesen Einzelpositionen ist deshalb von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen. Vor diesem Hintergrund ist ebenfalls für das Gesamtvolumen von 4,1 Mio. Euro ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko zu bejahen.

Die Steuerbeteiligungen entwickeln sich grundsätzlich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Die Erhöhungszahl wird ab 2020 entfallen. Dieses wurde bei der Planung berücksichtigt und bedeutet eine deutliche Haushaltsentlastung. Die Ansätze sind nachvollziehbar und insbesondere für das Jahr 2022 ohne allgemeines als auch zusätzliches Risiko.

Die Stadt hat für 2019 bei der allgemeinen Kreisumlage 5,8 Mio. Euro und bei der Jugendamtsumlage 3,2 Mio. Euro veranschlagt. Für die Folgejahre bis 2022 sind keinerlei Steigerungen eingeplant. Bei der allgemeinen Kreisumlage sind konstant 5,6 Mio. Euro und bei der Jugendamtsumlage mit 3,0 beziehungsweise 3,05 Mio. Euro sogar leicht niedrigere Aufwendungen eingeplant. Der Kreis Höxter erwartet nach seinem Haushaltsplan 2019 bis 2022 hingegen jährlich steigende Erträge aus beiden Umlagen. Er kalkuliert Zuwächse bis 2022 bei der allgemeinen Kreisumlage von insgesamt 6,4 Prozent und bei der Jugendamtsumlage sogar von 15,9 Prozent. Daher bestehen bei beiden Haushaltspositionen der Stadt zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil von Steinheim an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Höxter unterstellt.

Die Stadt plant steigende bilanziellen Abschreibungen und damit verbunden entsprechende Haushaltsmehrbelastungen. Dieses wird insbesondere mit höheren Herstellungskosten bei den Neuanlagen des Infrastrukturvermögens begründet, die mehr Abschreibungen als die Altanlagen verursachen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Es bleibt abzuwarten, ob die deutlich höheren Planansätze erreicht oder unterschritten werden.

Bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen dürfte ebenfalls nicht von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen sein. Der Planwert 2022 liegt sowohl deutlich über dem Mittelwert der Jahre 2010 bis 2017 als auch über dem bereinigten Ergebnis 2017.

#### → **Feststellung**

Auf der Basis des Haushaltsplanes 2019 bestehen bei mehreren Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung können sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für den städtischen Haushalt ergeben. Diese betreffen insbesondere die Einkommen- und die Gewerbesteuer sowie den Finanzausgleich mit der allgemeinen Kreisumlage. Neben diesen allgemeinen Risiken wurden zusätzliche Risiken festgestellt. Sie beziehen sich auf die allgemeine Kreisumlage, die Jugendamtsumlage sowie die Aufwendungen für

Sach- und Dienstleistungen. Sollten einzelne Risiken eintreten, ist nicht auszuschließen, dass die moderaten Fehlbedarfe erkennbar höher ausfallen als geplant.

### Vergleich Planergebnis von Jahresergebnis in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Planergebnis	-2.995	-1.940	-2.347	-1.870	-1.999	-1.706	-1.232	-1.838	-2.008
Jahresergebnis	-998	168	91	-973	-2.081	1.993	1.041	663	100*
<b>Abweichung</b>	1.997	2.108	2.438	897	-82	3.699	2.273	2.501	2.108

\* vorläufige Daten Jahresabschluss 2018

Gegenüber den Plandaten schlossen die Jahresergebnisse mit Ausnahme von 2014 jeweils besser ab. Die beachtlichen Ergebnisverbesserungen in sieben der neun Jahren von über 1,9 Mio. Euro sollten zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Hierbei sollte der Fokus darauf gelegt werden, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Ziel sollte es sein, die Abweichungen in der Zukunft zu verringern.

### 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 haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten und Sanierungsplänen.

### Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital 1	43.035	43.202	43.293	41.916	39.963	42.046	43.316	43.930
Eigenkapital 2	106.451	106.947	106.707	104.416	101.513	103.902	104.428	104.601
Bilanzsumme	134.169	134.918	133.817	130.459	127.539	129.741	130.173	130.856
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>								
Eigenkapitalquote 1	32,1	32,0	32,4	32,1	31,3	32,4	33,3	33,6
Eigenkapitalquote 2*	79,3	79,3	79,7	80,0	79,6	80,1	80,2	79,9

\* Eigenkapital 1= Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag

\*\* Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Zum 01. Januar 2010 betrug das Eigenkapital 1 44,0 Mio. Euro. Mit der Verrechnung des Jahresdefizits 2010 von 1,0 Mio. Euro sank es Ende 2010 auf 43,0 Mio. Euro. Die schwankende, weitere Entwicklung des Eigenkapitals 1 resultierte aus den teils defizitären und teils positiven Jahresabschlüssen. Das für 2018 kalkulierte Plandefizit von 2,0 Mio. Euro wird nicht eintreten. Vielmehr geht die Stadt nun von einem leichten Überschuss von 0,1 Mio. Euro aus. Neben den

ergebniswirksamen Jahresabschlüssen haben überschaubare ergebnisneutrale Verrechnungen und Bilanzkorrekturen ab 2013 zu weiteren Eigenkapitalveränderungen geführt. Hier sind insbesondere die Veränderungen aus dem Abriss des Hauptschulgebäudes zu nennen.

Die beim Eigenkapital 2 einzubeziehenden Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge verringerten sich in der Summe im Eckjahresvergleich um 2,7 Mio. Euro. Ursächlich hierfür war der kontinuierliche Rückgang der Sonderposten für die Beiträge. Die Sonderposten für die Zuwendungen stiegen 2011 deutlich an, im Eckjahresvergleich verbleibt ein leichter Rückgang um 0,3 Mio. Euro. Bei den Beiträgen bestehen für die Stadt Optimierungsmöglichkeiten. Diese sind im Kapitel Konsolidierungsmöglichkeiten dargestellt (Abschnitt Beiträge).

Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage.

Nach den Planungen auf Basis des Haushaltsplanes 2019 ist bis 2022 ein vergleichsweise moderater Eigenkapitalverzehr von insgesamt 0,9 Mio. Euro kalkuliert. Damit wird, sofern die Planungen, eintreten, das Eigenkapital Ende 2022 noch einen Bestand von rund 43,0 Mio. Euro aufweisen.

#### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	33,6	-2,9	60,7	30,3	18,1	33,6	42,5	35
Eigenkapitalquote 2	79,9	27,2	84,0	64,9	57,6	70,3	76,9	35

Die Stadt Steinheim zeigte im Betrachtungszeitraum von 2010 nach 2017 in Relation zum interkommunalen Mittelwert einen positiven Trend. Hierzu haben maßgeblich die ab 2015 von der Stadt erwirtschafteten Jahresüberschüsse beigetragen. Im Gegensatz dazu ist der interkommunale Mittelwert aufgrund der überwiegenden Jahresdefizite bei den Vergleichskommunen kontinuierlich gesunken. Beides führte dazu, dass die Eigenkapitalquote 1 der Stadt Steinheim bis 2014 unterdurchschnittlich war und sich seitdem mit steigender Tendenz überdurchschnittlich darstellt. Das Resultat beim Vergleich des Eigenkapitals im Bezug zu den Einwohnern stellt sich noch günstiger dar. Das jeweils überdurchschnittliche Eigenkapital 1 je Einwohner von Steinheim ist seit 2016 höher als bei drei Viertel Vergleichskommunen. Ende 2017 beträgt es rund 3.440 Euro. je Einwohner.

Die überdurchschnittliche Eigenkapitalquote 2 von Steinheim gehört seit 2014 zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Quoten. Das gilt beim Eigenkapital 2 je Einwohner mit durchschnittlich rund 8.130 Euro bereits seit 2010. Dieses resultiert aus den hohen Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Hierzu wird beigetragen haben, dass die Stadt Steinheim den Abwasserbereich im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen nicht ausgegliedert hat. Der Abwassersektor ist geprägt durch entsprechende Förderungen und Zuwendungen für Bauten und Sanierungen sowie Kanalanschlussbeiträge. Außerdem hat die Stadt entsprechende Förderprogramme für Investitionen genutzt. Zu nennen sind insbesondere die volumenträchtigen Maßnahmen zum Stadtumbau-West mit einer Förderung von 70 Prozent.

Bei der Betrachtung der Eigenkapitalsituation sind auch das korrespondierende Vermögen sowie die Bilanzsumme von Bedeutung.

Das Anlagevermögen der Stadt Steinheim ist in der Gesamtbetrachtung weit überdurchschnittlich. Dieses betrifft besonders die bebauten Grundstücke mit den Schulen sowie das Infrastrukturvermögen und dort sowohl das Straßen- als auch Kanalvermögen. Das Umlaufvermögen von Steinheim ist insbesondere aufgrund der hohen eigenen Liquiditätsbestände ebenfalls weit überdurchschnittlich. Beides führt dazu, dass die Stadt Steinheim in allen Jahren zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den einwohnerbezogen höchsten Bilanzsummen gehört.

#### Bilanzsumme je Einwohner in Euro 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10.255	4.934	20.290	8.311	6.775	7.726	9.412	35

Damit bleibt festzuhalten, dass das interkommunal hohe Eigenkapital des Kernhaushaltes der Stadt Steinheim aus dem höheren Vermögen und der geringeren Verschuldung resultiert.

#### Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	32,1	0,0	60,4	29,7	19,7	29,9	38,1	53
Gesamteigenkapitalquote 2	75,2	26,8	90,7	65,3	58,6	68,4	74,9	53

Im Gesamtabschluss der Stadt Steinheim werden der Kernhaushalt und die Stadtwerke Steinheim GmbH voll konsolidiert. Die Eigenkapitalsituation und -entwicklung des Kernhaushaltes spiegelt sich grundsätzlich bei den Gesamteigenkapitalquoten wider. Bis einschließlich 2014 lag die Gesamteigenkapitalquote 1 von Steinheim unter dem interkommunalen Mittelwert. Seit 2015 überschreitet sie ihn. Die Gesamteigenkapitalquote 2 war in allen Jahren weit überdurchschnittlich. Zudem bestand eine Tendenz zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten.

#### → Feststellung

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Steinheim im Kernhaushalt hat sich im Eckjahresvergleich 2010/2017 um 0,9 Mio. Euro auf 43,9 Mio. Euro verbessert. Überschüsse aus fünf Jahren konnten die Fehlbeträge aus drei Jahren fast vollständig kompensieren. Das für 2018 geplante Defizit wird erfreulicherweise nicht eintreten. Nach dem Haushalt 2019 erwartet die Stadt bis 2022 einen durch Fehlbedarfe verursachten Eigenkapitalverzehr von 0,9 Mio. Euro. Die Eigenkapitalquoten 1 des Kernhaushaltes als auch des Konzerns haben sich in der zweiten Hälfte des Betrachtungszeitraums durch die Überschüsse positiv entwickelt. Sie sind nunmehr interkommunal überdurchschnittlich. Bei der Eigenkapitalquote 2 weist Steinheim jeweils durchgängig höhere Kennzahlenwerte auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die niedrige Verschuldung der Stadt Steinheim hat hierzu maßgeblich beigetragen.

## Schulden

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Die Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

### Schulden in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	14.979	15.289	14.380	13.449	12.415	12.601	11.734	10.842
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	218	176	281	488	526	474	468	612
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	199	36	12	55	101	70	59	162
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inklusive erhaltene Anzahlungen)	465	432	414	148	131	155	523	230
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2013)	0	0	0	11	643	100	189	1.036
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>15.861</b>	<b>15.933</b>	<b>15.087</b>	<b>14.151</b>	<b>13.816</b>	<b>13.400</b>	<b>12.973</b>	<b>12.882</b>
Rückstellungen	10.026	10.261	10.101	9.957	10.161	10.504	10.219	10.457
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	243	190	283	233	305	218	811	1.191
<b>Schulden gesamt</b>	<b>26.130</b>	<b>26.384</b>	<b>25.471</b>	<b>24.341</b>	<b>24.282</b>	<b>24.122</b>	<b>24.003</b>	<b>24.530</b>
Schulden je Einwohner								
Schulden insgesamt	2.009	2.028	1.982	1.903	1.903	1.867	1.864	1.922
davon Verbindlichkeiten	1.219	1.225	1.174	1.106	1.083	1.037	1.007	1.010

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind nach Angaben der Stadt ausschließlich Darlehen für den Abwasserbereich. Da es sich um eine kostenrechnende Einrichtung (Gebührenhaushalt) handelt, sind diese Verbindlichkeiten grundsätzlich über die Gebühren refinanziert. Unabhängig von der Umschuldung in 2010 wurden lediglich in zwei der betrachteten acht Jahre, und zwar 2011 und 2015, Investitionskredite von insgesamt 2,5 Mio. Euro aufgenommen. Im Eckjahresvergleich konnten die Investitionskredite um 4,1 Mio. Euro abgebaut werden. Damit übt dieser Rückgang den größten Einfluss auf die Entwicklung der Schulden aus. Hierfür war ebenfalls mitverantwortlich, dass im Investitionsbereich in mehreren Jahren höhere Ein- als Auszahlungen und damit ein positiver Saldo realisiert wurden. In einzelnen anderen Jahren hat die Stadt die eigenen Liquiditätsbestände zur Finanzierung genutzt und auf geplante Kreditaufnahmen verzichtet. Nach der amtlichen Schuldenstatistik sind die Investitionskredite weiter gesunken und betragen Ende 2018 nun 10,2 Mio. Euro.

Die Stadt Steinheim war im Betrachtungszeitraum ebenfalls wegen der vorhandenen, eigenen Liquiditätsausstattung nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Dieses ist maßgeblich auf den anfänglich vorhandenen Liquiditätsbestand von 4,7 Mio. Euro sowie die überwiegend positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeiten im Betrachtungszeitraum zurückzuführen.

Die Rückstellungen nehmen mit über 10,0 Mio. Euro jährlich die zweitgrößte Position ein. Trotz diverser Entnahmen und Zuführungen schwanken sie von 2010 bis 2017 nur wenig. Die dominierenden Pensionsrückstellungen mit bis zu 9,9 Mio. Euro werden im Abschnitt zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten näher analysiert.

Die deutlich gestiegenen erhaltenen Anzahlungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich den Schuldenstand erkennbar beeinflusst. Sobald die unter den erhaltenen Anzahlungen bilanzierten überwiegenden Investitionszuwendungen zweckentsprechend und weitgehend investiv verwendet werden, erfolgt eine Umgliederung von den „vorläufigen“ Verbindlichkeiten (Fremdkapital) zu den Sonderposten (Eigenkapital). Dieses führt dann zu einer Verbesserung der Eigenkapitalquote 2.

Die Schulden sind im Eckjahresvergleich um rund sechs Prozent auf 24,5 Mio. Euro gesunken.

Der Haushaltsplan 2019 sieht bis Ende 2022 eine Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten von 2,2 Mio. Euro vor. Den Kreditaufnahmen von 5,2 Mio. Euro stehen Tilgungen von 3,0 Mio. Euro gegenüber.

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.010	229	5.062	1.744	921	1.302	2.397	35

Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Steinheim waren im gesamten Betrachtungszeitraum unterdurchschnittlich. Sie sind zudem fast stetig gesunken. Im Eckjahresvergleich ermittelt sich ein Rückgang um 16,1 Prozent. Im Gegensatz hierzu ist der interkommunale Mittelwert von ursprünglich 1.226 Euro erheblich um 42,2 Prozent angestiegen. Verantwortlich hierfür waren hohe Werte einzelner Kommunen und die bei vielen Vergleichskommunen zugenommenen Liquiditätskredite. Auf diese war die Stadt Steinheim erfreulicherweise wegen der guten eigenen Liquiditätsausstattung nicht angewiesen.

#### Schulden je Einwohner in Euro 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.922	871	6.101	2.580	1.671	2.068	3.182	35

Die Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Steinheim zeigen eine schwankende und im Eckjahresvergleich leicht sinkende Entwicklung. Sie sind seit 2011 interkommunal unterdurchschnittlich. Durch den Schuldenanstieg bei vielen Vergleichskommunen und hoher Einzelwerte hat die Mittelwertunterschreitung der Stadt Steinheim Ende 2017 deutliche 25,4 Prozent erreicht. Die einwohnerbezogenen Pensionsrückstellungen von Steinheim sind erkennbar erhöht.

### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.747	55	5.535	1.958	1.086	1.671	2.753	53

Bei den Gesamtverbindlichkeiten sind die verselbstständigten Aufgabenbereiche einzubeziehen. Das ist ausschließlich die Stadtwerke Steinheim GmbH. Analog des Resultats beim Kernhaushalt sind die Gesamtverbindlichkeiten von Steinheim im Vergleichszeitraum jeweils erkennbar unterdurchschnittlich.

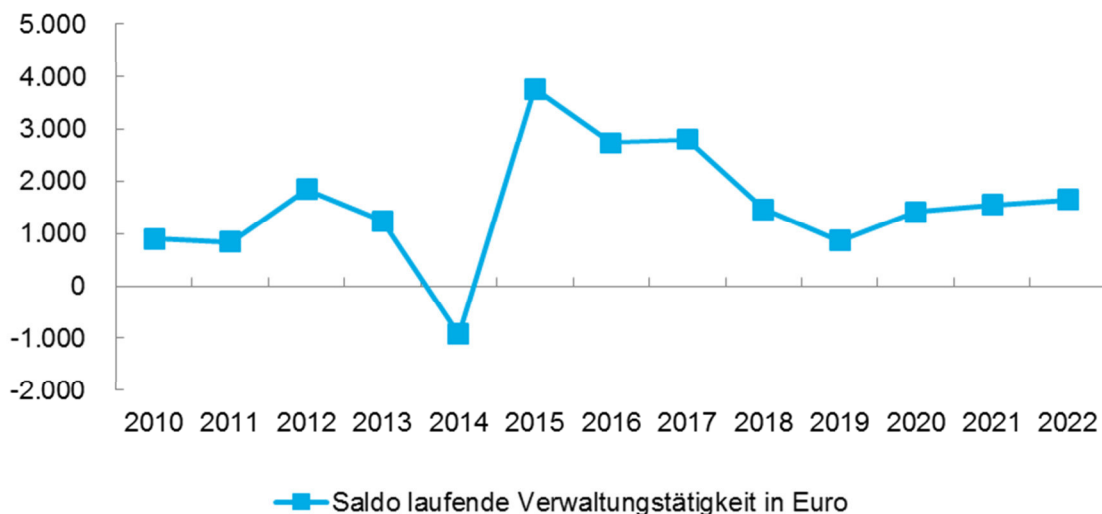
### Gesamtverschuldung je Einwohner in Euro 2016

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.662	745	6.517	2.790	1.983	2.378	3.711	53

Die Gesamtverschuldung der Stadt Steinheim ist mit Ausnahme von 2012 in den Vergleichsjahren nennenswert unterdurchschnittlich.

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 bei fehlenden eigenen, liquiden Mitteln die Schulden durch die erforderlich werdenden Liquiditätskredite.

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



Bis 2017 Ist-Werte, 2018 vorläufiger Ist-Wert, ab 2019 Plan-Werte



Die obige Grafik verdeutlicht die Schwankungen der Selbstfinanzierungskraft der Stadt Steinheim. Mit Ausnahme von 2014 erwirtschaftete die Stadt eine gute Selbstfinanzierungskraft. Hierzu hat besonders beigetragen, dass die Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt geführt wird. In den Benutzungsgebühren sind die zu deckenden Abschreibungen als eine wesentliche Position einkalkuliert. Hiermit sind keine Auszahlungen und kein Finanzmittelabfluss verbunden, so dass das Produkt Abwasserbeseitigung jeweils einen positiven Saldo erwirtschaftet. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht alle Auszahlungen für die Abwasserbeseitigung in dem Produkt abgebildet sind. Die Zinsen und Tilgungen für die Kredite zur anteiligen Finanzierung der Investitionen im Abwasserbereich werden im Produkt Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft bewirtschaftet.

Für den negativen Saldo in 2014 waren maßgeblich deutlich gesunkene Einzahlungen, insbesondere geringere Schlüsselzuweisungen, verantwortlich. Im Durchschnitt aller Jahre war der Saldo mit 1,6 Mio. Euro erheblich positiv. Dieses ist mitverantwortlich dafür, dass die Stadt im Betrachtungszeitraum durchgängig über eigene, ausreichende Liquiditätsbestände verfügte und diese ab 2015 noch steigern konnte. Somit war die Stadt zugleich nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2019 bis 2022 gelten hier entsprechend. Daher sind geringere positive Salden nicht auszuschließen.

Die Entwicklung der Salden der Finanzrechnung ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlage dargestellt.

**Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2017**

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
220	-778	324	54	-23	56	172	35

Bei der Stadt Steinheim schwankte der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im Vergleichszeitraum 2010 bis 2017 erheblich zwischen -72 Euro und 292 Euro je Einwohner. Mit Ausnahme von 2014 konnte die Stadt einen positiven Saldo erwirtschaften, der im Durchschnitt bei beachtlichen 128 Euro je Einwohner liegt. Zu diesen erfreulichen Resultaten hat zweifelsohne beigetragen, dass der Abwassersektor im Kernhaushalt geführt wird. In den Benutzungsgebühren ist insbesondere mit den Abschreibungen ein beachtlicher Kostenanteil enthalten, der nicht liquiditätswirksam ist. Die gute Finanzsituation spiegelt sich ebenfalls in den Positionierungen im interkommunalen Vergleich wider. Mit Ausnahme von 2014 war der Saldo von Steinheim erheblich günstiger als der interkommunale Mittelwert. Steinheim hatte dabei jeweils einen höheren positiven Saldo als drei Viertel der Vergleichskommunen.

**Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2016**

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
366	-264	1.079	164	79	162	242	52

In allen Vergleichsjahren konnte die Stadt Steinheim einen positiven Cashflow (Finanzierungsüberschuss oder Kapitalfluss) erwirtschaften. Diese Resultate wurden maßgeblich vom Kernhaushalt geprägt.



## Vermögen

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

Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens steht in den Tabellen 3 bis 5 der Anlage.

## Verkehrsflächen, Gebäude und Abwasserkanäle

Der Zustand des städtischen Vermögens ist für die Beurteilung der Haushaltssituation von Bedeutung: Überaltertes Vermögen, das auch in Zukunft genutzt werden soll, führt zu einem erhöhten Reinvestitionsbedarf beziehungsweise steigenden Unterhaltungsaufwendungen. Ein Indikator für den Zustand ist die Altersstruktur. Diese ermitteln wir für die Verkehrsflächen, Gebäude und Abwasserkanäle anhand des Anlagenabnutzungsgrades. Hierbei handelt es sich um eine bilanzielle Darstellung: die von der Stadt Steinheim zur Verfügung gestellten Daten haben wir ausgewertet und die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle* von bis		GND in Jahren	Durchschnittl. RND* in Jahren zum 31.12.2017	Anlagen- abnut- zungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2017
Kindertagesstätten massiv	40	80	75	36	52	1.217
Schulgebäude massiv	40	80	75	49	35	12.910
Hallen massiv	40	60	75	10	87	224
Verwaltungsgebäude massiv	40	80	75	43	43	1.271
Feuerwehrgerätehäuser massiv	40	80	75	22	71	782
Gemeindezentren, Bürger- häuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	40	80	75	28	63	1.666
Verkehrsflächen**	25	60	41	23***	42***	25.635
Abwasserkanäle	50	80	60	20	67	16.708

\*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

\*\* Nach 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG bei Neubilanzierung 25 bis 50 Jahre

\*\*\* Kennzahlen Verkehrsflächen beziehen sich auf das Jahr 2016

Die Stadt Steinheim hat bei den Gebäuden in Relation zur NKF-Rahmentabelle überwiegend lange Nutzungsdauern angesetzt. Bei den Straßen und Abwasserkanälen sind mittlere Nutzungsdauern festgelegt.

→ **Feststellung**

Die Altersstruktur der Gebäudegruppen ist teilweise unausgewogen. Bei den Hallen und den Feuerwehrgerätehäusern ist in der Gesamtbetrachtung ein Großteil der Gesamtnutzungsdauern vergangen. Dieses trifft tendenziell auch für Gemeindezentren und weitere Objekte zu. Die Kindergärten haben gerade einmal die Hälfte der Nutzungsdauer erreicht. Die übrigen Gebäudegruppen stellen sich erkennbar günstiger dar. Die Anlagenabnutzungsgrade sind vielfach als zufrieden stellend bis gut einzustufen. Dieses gilt nicht für die Hallen und Feuerwehrgerätehäuser.

Die Abwasserkanäle haben zwei Drittel der angesetzten Nutzungsdauern hinter sich. Dagegen zeigen die Verkehrsflächen relativ niedrige und damit günstige Anlagenabnutzungsgrade.

Der Anlagenabnutzungsgrad für die Verkehrsflächen von rund 42 Prozent setzt sich aus den Anlagenabnutzungsgraden für die Straßen und die befestigte Wirtschaftswege zusammen. Die Straßen haben mit 52 Prozent die Hälfte der Nutzungsdauer erreicht. Die befestigten Wirtschaftswege liegen mit 28 Prozent deutlich niedriger. Weitere Ausführungen enthält der Teilbericht Verkehrsflächen.

Im Eigentum der Stadt Steinheim stehen vergleichsweise deutlich mehr Gebäudeflächen. Steinheim weist im interkommunalen Vergleich eine weit überdurchschnittliche Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner auf. Die Stadt gehört mit rund 4.240 m<sup>2</sup> BGF zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den größten Flächen. Der Mittelwert liegt mit circa 3.180 m<sup>2</sup> deutlich niedriger. Der hohe Wert von Steinheim resultiert maßgeblich aus den überdurchschnittlichen Flächen der Schulen, des Kulturbereiches sowie der Sonstigen Nutzungen. Steinheim hat bei diesen Nutzungsarten mehr Gebäudeflächen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

In den Schulflächen sind die Gebäudeflächen der ehemaligen Hauptschule nicht enthalten. Die Hauptschulgebäude in der Kernstadt wurden abgerissen und das Areal als Wohnbaufläche vermarktet.

## → Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

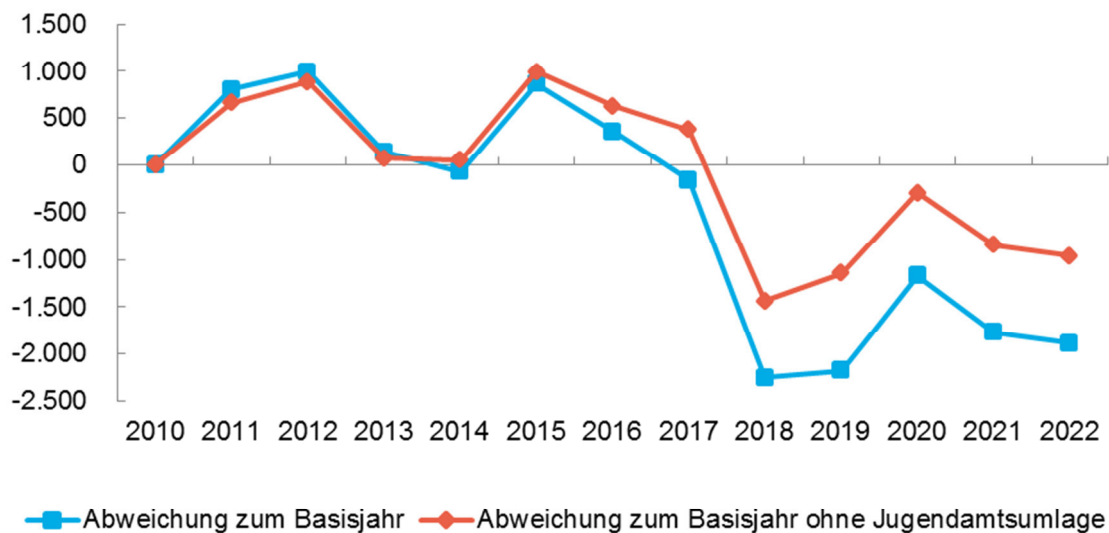
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Steinheim mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

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

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro mit/ohne Jugendamtsumlage



Bis 2016 Ist-Werte, ab 2018 Plan-Werte auf Basis des Haushaltsplanes 2018 bzw. 2019

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend verläuft bis zum Jahr 2017 uneinheitlich. Nach den Jahresabschlüssen konnten gegenüber dem Basisjahr 2010 in fünf der sieben Jahre jeweils eine Verbesserung verzeichnet werden. Der vielfach festzustellende, unmittelbare Einbruch beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr ist ebenfalls bei der Stadt Steinheim erkennbar.

Der Trendverlauf wird zu einem wesentlichen Anteil von der Entwicklung der Jugendamtsumlage beeinflusst.

Der Einbruch in 2018 gegenüber dem letzten Jahresabschluss 2018 beträgt 2,1 Mio. Euro. Einbrüche in diesem deutlichen Umfang sprechen häufig für eine vorsichtigere Haushaltsplanung. Nach dem Haushaltsplan 2019 sind bis 2022 moderate und relativ konstante Defizite zwischen 0,2 und 0,3 Mio. Euro kalkuliert. Der kommunale Steuerungstrend zeigt in den Folgejahren eine schwankende, jedoch ungünstigere Entwicklung. Damit beruhen die überschaubaren Plandefizite auch auf Verbesserungen von Ertrags- und Aufwandspositionen, die die Stadt im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen unter anderem die Einkommensteuer sowie die ab 2020 verringerten Gewerbesteuerumlagen.

→ **Empfehlung**

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist nicht auszuschließen. Daher sollte die Stadt Steinheim trotz der vergleichsweise guten Haushalts- und Finanzsituation vorsorglich Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten. Diese können dann im Bedarfsfall und in dem erforderlichen Umfang umgesetzt werden.

## Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

Die gpaNRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Kommune 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.

Die Stadt Steinheim setzt sich in Ansätzen mit haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. In welcher Form sie das tut, wird insbesondere im Kapitel „Risiken und Chancen“ in den Lageberichten der Jahresrechnungen deutlich. Darüber hinaus werden in den Haushaltsplänen und Haushaltsreden Risiken thematisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte sich regelmäßig und systematisch mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinandersetzen. Dabei sollte sie festlegen, welcher Teil einer zu ermittelnden Risikosumme gegebenenfalls mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt werden kann.

In den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen findet eine interne Verrechnung von Leistungen des Bauhofes nur in einem geringen Umfang statt. Nach den Jahresabschlüssen sind im Produkt Bauhof durchschnittlich rund 45.000 Euro als Erträge aus internen Leistungsbeziehungen gebucht. Damit verbleiben nicht verrechnete Aufwendungen und somit jährliche Defizite von durchschnittlich rund 210.000 Euro in dem Produkt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte die Transparenz im Haushalt verbessern und die Bauhofleistungen vollständig und nach den tatsächlichen Einsätzen verursachungsgerecht verrechnen. Erst hierdurch wird der faktische und gesamte Ressourceneinsatz für die Produkte mit Bauhofbeteiligung offenkundig.

## → Konsolidierungsmöglichkeiten

Hält die Kommune freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Kommune regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzung. Dies gilt besonders 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.

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Kommunen. Sofern rechtlich mögliche Potenziale ausgeschöpft werden, leisten sie einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der beiden letzten Prüfungen, in denen wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert haben. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich daher teilweise auf eine Nachbetrachtung.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

### Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>1</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelung besteht diese Beitragserhebungspflicht trotz der derzeitigen Diskussionen zu den Straßenbaubeiträgen unverändert fort.

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen liegt seit 2012 fast durchgängig bei 39 Prozent jährlich. Damit erzielt Steinheim im interkommunalen Vergleich vielfach eine überdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote

### Erschließungsbeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Stadt erhebt Beiträge nach dem BauGB auf Basis der Erschließungsbeitragssatzung vom 18. November 2003. Diese Satzung deckt sich inhaltlich überwiegend mit dem 2016 aktualisierten Satzungsmuster des Städte- und Gemeindebundes. Analog zur Mustersatzung sind 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen (§ 4 der Satzung).

§§ 10 und 11 der Satzung ermöglichen der Stadt, mit Vorausleistungen und Ablösungen als Vorfinanzierungsinstrumente zu arbeiten. In der Praxis wird in Steinheim in fast allen Fällen die Ablösung durch die Beitragspflichtigen gewählt. Damit verbunden sind zweifelsohne Vorteile, wie die Rechtssicherheit für die Kommune aufgrund entfallender Verwaltungsstreitverfahren

<sup>1</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

und tendenziell nicht entstehende Verjährungsproblematiken. Nachteile können daraus resultieren, dass die tatsächlichen Investitionen höher ausfallen als geplant und damit die Ablösebeträge nicht auskömmlich sind. Diese finanziellen Nachteile sind in Steinheim, wie aber auch in anderen Kommunen, teilweise eingetreten.

Die Stadt führt die Erschließung von Baugebieten und Vermarktung der Grundstücke in der Regel selbst durch. Hiermit ist grundsätzlich keine Gewinnerzielungsabsicht verbunden. Nur selten werden Erschließungsverträge geschlossen.

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

Grundlage ist die Satzung der Stadt Steinheim über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen. Diese Satzung ist zum 01. August 1986 in Kraft getreten. Wie bei der Prüfung in 2013 festgestellt, entsprach die Satzung bereits damals nicht mehr dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes. Maßnahmen bei Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswegen sind in der Satzung der Stadt Steinheim nicht erfasst. Nach Angaben der Kommune wurden in den letzten Jahren keine entsprechenden Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen durchgeführt.

Bei der Festlegung der Anteile der Beitragspflichtigen bewegt sich Steinheim im Korridor des bisherigen Satzungsmusters des Städte- und Gemeindebundes. Die Stadt hat grundsätzlich den Minimalwert angesetzt.

#### **→ Feststellung**

Die derzeit geltende Straßenbaubeitragssatzung der Stadt Steinheim entspricht inhaltlich nicht mehr der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Es sind grundsätzlich und weiterhin Minimalsätze festgesetzt. Straßenbaumaßnahmen im Außenbereich und an Wirtschaftswegen sind von der geltenden Beitragssatzung nicht erfasst.

#### **→ Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte, auch aus Gründen der Rechtssicherheit, eine neue Straßenbaubeitragssatzung erlassen.

Das Land NRW beabsichtigt die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die beabsichtigte Gesetzesänderung des Landes können sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ändern. Daher sollte die Stadt Steinheim die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

Die weitere Entwicklung der Wirtschaftswege, insbesondere der zukünftige Umfang des Wegenetzes, die Finanzierung der laufenden Unterhaltung sowie von Investitionen, ist ein zunehmendes Thema bei den Kommunen. Aktuell gibt es ein vermehrtes Interesse an dem Modell von Wirtschaftswegeverbänden. Danach werden neben der Kommune die weiteren Flächeneigentümer zu jährlichen Verbandsbeiträgen herangezogen. Der Vorteil liegt darin, dass anders als beim Straßenbaubeitragsrecht auch Unterhaltungsmaßnahmen finanziert werden können. Zum Straßen- und Wirtschaftswegekonzept des Kreises Höxter und seiner kreisangehörigen Kommunen sowie zur Bewirtschaftung und Unterhaltung der Verkehrsflächen wird auf den Teilbericht „Verkehrsflächen“ verwiesen.

## Gebühren

Bei den betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen Abwasserbeseitigung, Bestattungswesen sowie Straßenreinigung/Winterdienst führt die Stadt die notwendigen Voraus- und Nachkalkulationen (Betriebsabrechnungen) grundsätzlich und hierbei jährlich durch. Im Kreis Höxter wurde die Aufgabe der Abfallbeseitigung von den meisten kreisangehörigen Kommunen und ebenfalls von der Stadt Steinheim zum 01. Januar 2002 auf den Kreis Höxter übertragen.

## Kalkulatorische Zinsen

Bei der Stadt Steinheim gibt es für die kostenrechnenden Einrichtungen keine einheitliche Berechnung der kalkulatorischen Zinsen. Bei der Abwasserbeseitigung werden ausschließlich Fremdkapitalzinsen und keine anteilige Eigenkapitalverzinsung angesetzt. Für die übrigen kostenrechnenden Einrichtungen kalkuliert die Stadt mit einem Mischzinssatz. Unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung<sup>2</sup> und der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertepapiere aus den vergangenen 50 Jahren (1966 bis 2015) kann für das Kalkulationsjahr 2018 ein maximaler kalkulatorischer Zinssatz von 5,87 Prozent und für 2019 von 5,74 Prozent angesetzt werden.

### → Feststellung

Bei der Abwasserbeseitigung wird keine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen, aufgewandten Kapitals vorgenommen. Es werden als Zinsaufwand lediglich Fremdkapitalzinsen angesetzt. In den anderen Bereichen legt die Stadt einen Mischzinssatz zugrunde. Hierbei wird auskunftsgemäß das gesamte betriebsnotwendige Kapital berücksichtigt.

### → Empfehlung

Die Stadt Steinheim sollte bei den kostenrechnenden Einrichtungen, und damit ebenfalls für die Abwasserbeseitigung, eine kalkulatorischen Verzinsung auf Basis des betriebsnotwendigen Kapitals ansetzen. Hierbei ist es geboten, einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz für alle Einrichtungen und das gesamte Kapital anzuwenden. Der Zinssatz sollte sachgerecht und angemessen sein sowie unterhalb der rechtlich zulässigen Obergrenze liegen.

In § 6 Abs. 2 KAG ist eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals explizit als ansatzfähige Kosten für die Benutzungsgebühren darlegt.

## Kalkulatorische Abschreibungen

### → Feststellung

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen weiterhin auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. Die Stadt Steinheim ist damit den Empfehlungen der gpaNRW aus den beiden bisherigen überörtlichen Prüfungen nicht gefolgt, die Abschreibungen auf Grundlage von Wiederbeschaffungszeitwerten zu ermitteln.

<sup>2</sup> vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. April 2005 - 9 Arnsberg 3120/03, zitiert durch VG Düsseldorf; Urteil vom 09. August 2010 - 5K 1552/10 \_ (RN 67 und 71)



Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW<sup>3</sup> ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens inklusive von Preissteigerungen erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte die kalkulatorischen Abschreibungen für die kostenrechnenden Einrichtungen auf der Grundlage des Wiederbeschaffungszeitwertes berechnen.

Bei einer vorsichtigen, zurückhaltenden Einschätzung kann das Potenzial aus der Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte mit mindestens zehn Prozent des bisherigen Abschreibungsvolumens angesetzt werden. Bei der Abwasserbeseitigung beträgt demnach das Potenzial mindestens rund 120.000 Euro<sup>4</sup>. Eine individuelle, detaillierte Berechnung kann ein deutlich höheres Potenzial hervorbringen.

### **Abwasserbeseitigung**

Die Abwasserbeseitigung wird bei der Stadt Steinheim unverändert im Kernhaushalt geführt. Die Gebühren werden seit 2013 jährlich neu festgesetzt. Bis einschließlich 2016 stieg die Schmutzwassergebühr auf 3,82 Euro je Kubikmeter. In den Folgejahren wurde sie abgesenkt und beträgt aktuell 2,76 Euro je Kubikmeter. Die Niederschlagswassergebühr (Oberflächenentwässerung) ist seit 2016 gesunken. Für 2019 werden 0,31 Euro je Quadratmeter erhoben.

Die Gebührenabsenkung resultiert insbesondere aus der Verpflichtung zum Ausgleich von Über- und Unterdeckungen. Dem Sonderposten für den Gebührenaussgleich bei der Abwasserbeseitigung wurden 2016 rund 0,6 Mio. Euro zugeführt. Der Bestand erhöhte sich auf 0,7 Mio. Euro. Nach einer weiteren Zuführung 2017 ist er auf beachtliche 1,1 Mio. Euro gewachsen. Wir weisen in dem Kontext auf die Beachtung des § 6 Abs. 2 KAG hin. Dieser bestimmt, dass Kostenüberdeckungen aus den abgelaufenen Kalkulationszeiträumen innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen sind. Unterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden. Es handelt sich nach der Rechtsprechung des OVG NRW um die tatsächlichen in der Ist-Rechnung festgestellten Überdeckungen.

Die Sonderposten für Investitionszuschüsse werden ertragswirksam aufgelöst. Bei einer Verzinsung des aufgewandten Kapitals sind sie als Abzugskapital zu berücksichtigen. Das KAG sieht bei der Kalkulation kostendeckender Gebühren nicht vor, dass entsprechende Auflösungsbeträge zur Senkung des Gebührenbedarfes eingesetzt werden. Ein solcher Einsatz wird sachgerechter Weise auch nicht von der Stadt Steinheim vorgenommen.

<sup>3</sup> Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

<sup>4</sup> Auf Basis der Vorkalkulation 2019 und der Nachkalkulation bzw. dem Betriebsabrechnungsbogen 2017 für die Abwasserbeseitigung

## Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung bei der Abwasserbeseitigung der Stadt Steinheim 2017 in Tausend Euro

Abwasserbeseitigung der Stadt Steinheim	
Anlagevermögen laut Bilanz Jahresabschluss 2017: 23.529 Tausend Euro (ohne Anlagen im Bau)	23.529
./. Sonderposten aus Zuwendungen (Daten laut Jahresabschluss 2017)	4.273
./. Sonderposten aus Beiträgen (Daten laut Jahresabschluss 2017)	4.491
= zu verzinsendes Kapital (bisher verzinstes Kapital gemäß Gebührennachkalkulation 2016: 2.632 Tausend Euro)	14.765
= kalk. Zinsen bei 5,5 Prozent	812
= kalk. Zinsen bei 5,0 Prozent	738
./. Ansatz gemäß Gebührennachkalkulation (BAB) 2017 (ausschließlich Fremdkapitalzinsen)	325
= Potenzial bei Zinssatz von 5,5 Prozent	487
= Potenzial bei Zinssatz von 5,0 Prozent	413

### → Empfehlung

Die Stadt Steinheim sollte die Abwasserbeseitigungsgebühren neu berechnen und hierbei eine angemessene kalkulatorische Verzinsung des aufgewandten Kapitals ansetzen.

Das Gesamtpotenzial für diesen Gebührenhaushalt aus der Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte (mindestens 120.000 Euro) und der Kalkulatorischen Verzinsung (rund 410.000 Euro bei einem Zinssatz von 5,0 Prozent) beträgt wenigstens 530.000 Euro. Wenn dieses vollständig umgesetzt wird, würde es zu einem Gebührenanstieg für das Schmutzwasser um etwa 0,58 Euro je Kubikmeter und beim Niederschlagswasser von rund 0,09 Euro führen. Es erscheint zumindest eine teil- oder schrittweise Umsetzung der Potenziale sachgerecht und geboten. Dieses ist auch Hinblick auf das derzeitige Gebührenniveau und im Vergleich zu anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen vertretbar.

## Bestattungswesen

Die Stadt Steinheim besitzt in jedem der neun Stadtteile einen kommunalen Friedhof. Dieser im Verhältnis zu vielen anderen Kommunen größere Umfang stellt eine ungünstigere Ausgangssituation für ein wirtschaftliches und sparsames Bestattungswesen dar. Dieses wird vielfach bei Kommunen durch die demografische Entwicklung, den Wandel im Bestattungswesen mit steigenden Urnenanteilen sowie einer zunehmenden Konkurrenzsituation erschwert. Letzteres ist nach Angaben der Stadt in Steinheim nicht gegeben. In Steinheim liegt der Urnenanteil derzeit bei etwa einem Drittel der Bestattungsfälle. Die Stadt hat insbesondere aufgrund von eingetretenen und geplanten Unterdeckungen die Bestattungsgebühren in den Jahren 2012 und 2018 insgesamt deutlich angehoben.

Die Stadt erhebt weiterhin eine Einheitsgebühr für Nutzungsrecht, Beisetzung, Grabherrichtung und die Friedhofskapelle. Nach Angaben der Stadt umfasst der grundsätzliche Bestattungsfall die Nutzung sämtlicher Leistungen, auch der Friedhofskapelle. In vereinzelten Fällen, in denen

die Friedhofskapelle nicht genutzt wird, werden die hierauf entfallenden Gebührenanteile nicht erhoben.

Die Gesamtgebühr je Grabstelle ist für Urnen bei gleicher Nutzungszeit von 30 Jahren erheblich geringer als die für Sargbestattungen. Exemplarisch sind es für ein Urnenreihengrab 900 Euro und ein Sargeinzelgrab 1.850 Euro. Dieses resultiert aus der Äquivalenzziffernkalkulation für die Grabnutzungsrechte und der Grabfläche als wesentlichen Parameter.

→ **Empfehlung**

Die Gebührenstruktur bei den Grabnutzungsrechten sollte durch eine weitgehend flächenunabhängige Kalkulation geändert werden. Diese Möglichkeit ist eine wesentliche Option, um die auch durch deutliche Urnenanteile eintretenden Defizite zu verringern.

Der angesetzte Öffentlichkeitsanteil bezieht sich nachvollziehbar und sachgerecht auf die Friedhofsunterhaltung. Der Anteil beträgt nach dem Betriebsabrechnungsbogen für das Jahr 2017 20,8 Prozent und entspricht rund 38.500 Euro. Er wird in dem Produkt als Erträge aus internen Leistungsbeziehungen gebucht.

→ **Empfehlung**

Der bisher angesetzte Öffentlichkeitsanteil kann moderat gesenkt werden. Anstatt des bisherigen, detailliert für jeden einzelnen Friedhof nach Flächen ermittelten Öffentlichkeitsanteils, kann ein allgemeiner Funktionsmaßstab angesetzt werden.

## **Straßenreinigung und Winterdienst**

Die Stadt erhebt, wie vom KAG gefordert, für die Straßenreinigung und den Winterdienst getrennte Gebühren. Es erfolgen die Gebührenkalkulationen als auch der Ausgleich von Über- und Unterdeckungen separat für jeden der beiden Gebührentatbestände. Die Winterdienstgebühr wurde im Betrachtungszeitraum witterungsbedingt mehrfach angepasst und beträgt aktuell 0,63 Euro je Meter. Die Straßenreinigungsgebühr ist seit 2017 mit 1,03 Euro je Meter konstant.

Die Stadt Steinheim hat beim Winterdienst einen Öffentlichkeitsanteil von 15 Prozent angesetzt. Dieser beträgt entsprechend der Nachkalkulation 2017 rund 12.600 Euro und nach den Vorauskalkulationen etwa 17.000 Euro. Für die Straßenreinigung wurde, bei Kosten in 2017 von rund 20.000 Euro, kein Öffentlichkeitsanteil in Abzug gebracht. Nach der geltenden Rechtsprechung ist die Ermittlung des öffentlichen Interesses im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dies ist jedoch mindestens nach den in § 3 Abs. 2 StrReinG NW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr) zu gliedern und zu gewichten. Das Allgemeininteresse und damit der Öffentlichkeitsanteil sind umso höher, je intensiver die Straße durch Nichtanlieger genutzt wird. Für den jeweiligen Straßentyp ist ein individueller Prozentsatz für das Allgemeininteresse festzulegen.

→ **Empfehlung**

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst das öffentliche Interesse nach drei Straßennutzungen differenziert, gewichtet und berücksichtigt werden. Der gesamte Öffentlichkeitsanteil sollte dabei nicht unter zehn Prozent liegen.

## Steuern

Das strukturelle Defizit 2017 beträgt 0,4 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen rund 80 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von etwa 500 Punkten wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen.

Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollte die Kommune andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von höheren Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel der Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

### Hebesatzvergleich Realsteuern 2016 bis 2018

Steuerart	Steinheim			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Höxter			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Grundsteuer A	265	265	265	217	217	217	290	296	296	272	278	284
Grundsteuer B	423	423	423	429	429	429	439	439	436	497	513	520
Gewerbsteuer	415	415	415	417	417	417	424	424	421	434	439	440

\* kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis 25.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand zum 31. Dezember eines Jahres beziehungsweise zum 30.06.2018)

Der Hebesatz der Grundsteuer A liegt zwar leicht unterhalb der durchschnittlichen Hebesätze der Vergleichskommunen, jedoch oberhalb des fiktiven Hebesatzes nach dem GFG. Die Hebesätze der Grundsteuer B und Gewerbsteuer unterschreiten sowohl die durchschnittlichen Hebesätze der Kommunen gleicher Größenklasse, als auch die fiktiven Hebesätze.

Mit dem GFG 2019 wurden höhere fiktive Hebesätze angesetzt. Die Hebesätze betragen danach 223 bei der Grundsteuer A, von 443 bei der Grundsteuer B und 418 bei der Gewerbesteuer. Die Stadt Steinheim hat die Hebesätze für das Jahr 2019 unverändert gelassen. Damit steigen die Mittelwertunterschreitung auf 20 Hebesatzpunkte bei der Grundsteuer B und drei Hebesatzpunkte bei der Gewerbesteuer. Hierdurch wird der Stadt bei der zu zahlenden allgemeinen Kreisumlage sowie Jugendamtsumlage eine höhere Steuerkraft angerechnet, als sie tatsächlich vorhanden ist. Dieses gilt ebenso für weitere Kommunen im Kreis Höxter, so dass sich der finanzielle Nachteil für jede einzelne, dieser Kommunen zumindest verringert.

#### → Empfehlung

Die gpaNRW hält bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen aufgrund deren Haushalts- und Finanzsituation eine Anpassung auf die fiktiven Hebesätzen für geboten. Dieses gilt auch vor dem Hintergrund, finanzielle Nachteile zu vermeiden. Wir empfehlen der Stadt Steinheim ebenfalls eine Anpassung. Diese sollte spätestens dann erfolgen, wenn sich deutlich höhere Haushaltsdefizite als geplant abzeichnen.

## → Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Die Rückstellungsquote für Pensionen gibt an, wie hoch der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme ist. Die Pensionsrückstellungen von Steinheim sind von 2010 nach 2017 deutlich um 0,9 Mio. Euro auf 9,8 Mio. Euro gestiegen. Damit wuchs, auch begünstigt durch eine verringerte Bilanzsumme, der Anteil der Pensionsrückstellungen erkennbar von 6,6 auf 7,5 Prozent.

#### Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,5	3,9	16,9	8,7	6,5	8,1	9,6	35

Die Stadt Steinheim weist in allen Vergleichsjahren eine unterdurchschnittliche Rückstellungsquote auf. Dagegen sind die auf den Einwohner von Steinheim umgerechneten Pensionsrückstellungen höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Kommunen in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüber stehen, sind die Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen zu finanzieren. Ohne Liquiditätsvorsorge kann dies künftig zur Folge haben, dass die laufenden Einzahlungen dafür nicht mehr ausreichen. Die Versorgungsauszahlungen würden dann zumindest zum Teil kreditfinanziert werden. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass Kommunen rechtzeitig einen Kapitalstock aufbauen. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden. Hier kommen der Stadt Steinheim ihre unterdurchschnittlichen Kreditverbindlichkeiten zugute. In der Vergangenheit verzeichnete Steinheim mit einer Ausnahme jeweils Liquiditätsüberschüsse. Die Stadt verfügte auch hierdurch im gesamten Betrachtungszeitraum über eine gute und fast kontinuierlich gestiegene eigene Liquidität.

#### Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pensionsrückstellungen	8.921	9.211	9.223	9.264	9.489	9.910	9.634	9.823
+ Erstattungsverpflichtungen nach VLVG*	0	0	0	0	0	0	0	0
./. Ausgleichsansprüche nach VLVG	0	0	0	0	0	0	0	0

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
./. Ausgleichsansprüche gegenüber Dritten	0	0	0	0	0	0	0	0
= Saldo der Pensionsverpflichtungen	8.921	9.211	9.223	9.264	9.489	9.910	9.634	9.823
Wert der Finanzanlagen zur Liquiditätsvorsorge für Pensionsverpflichtungen	518	535	576	653	739	773	829	891
Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent	5,8	5,8	6,2	7,0	7,8	7,8	8,6	9,1

Die Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen verdeutlicht, in welcher Höhe die Pensionsrückstellungen durch zweckgebundene Finanzanlagen gedeckt sind.

#### Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,1	0,0	13,9	2,7	0,4	1,3	2,7	35

Die Stadt Steinheim zählt durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Ausfinanzierungsquote. Ein Grund hierfür ist, dass die Stadt Steinheim neben dem Pflichtanteil einen freiwilligen Betrag von rund 260.000 Euro geleistet hat. Dieser resultiert aus einer seinerzeitigen Zahlung des Kreises Höxter an seine kreisangehörigen Kommunen aus dem Verkauf von Anteilen an einem Energieversorger. Hiermit war eine Zweckbindung zur Finanzierung zukünftiger Pensionsverpflichtungen verbunden.

Die Stadt Steinheim beabsichtigt, die zukünftigen Versorgungsauszahlungen vollständig aus dem laufenden Haushalt heraus zu bestreiten.

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017**

Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	103,0	58,8	116,4	99,2
Eigenkapitalquote 1	33,6	-2,9	60,7	30,3
Eigenkapitalquote 2	79,9	27,2	84,0	64,9
Fehlbetragsquote*	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	54,5	0,0	60,3	36,2
Abschreibungsintensität	15,7	1,2	16,9	10,2
Drittfinanzierungsquote	64,1	40,3	97,3	65,7
Investitionsquote	69,6	16,7	462,2	115,7
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	105,6	57,0	109,2	88,5
Liquidität 2. Grades	645,0	2,7	645,0	98,4
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)**	4,4	siehe Anmerkung im Tabellenfuß		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,5	1,5	28,5	8,7
Zinslastquote	1,2	0,0	4,5	1,2
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	52,6	38,5	75,1	60,0
Zuwendungsquote	25,4	6,1	40,4	18,6
Personalintensität	19,6	8,8	22,2	16,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,7	9,6	25,1	16,2
Transferaufwandsquote	39,8	39,8	59,2	47,7

\*Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. In den interkommunalen Vergleich haben wir bisher auch nur diese Kommunen einbezogen. D. h. der interkommunale Vergleich der Fehlbetragsquote enthielt bisher nur Kommunen mit negativem Ergebnis. Kommunen, die Überschüsse ausweisen können, hat die gpaNRW nicht berücksichtigt. Insofern ist die Aussagekraft des Vergleichs eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund haben wir uns entschieden, keinen Vergleich der Fehlbetragsquoten auszuweisen.

\*\*Den dynamischen Verschuldungsgrad berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweist. In den interkommunalen Vergleich haben wir bisher auch nur diese Kommunen einbezogen. D. h. der interkommunale Vergleich des dynamischen Verschuldungsgrad enthielt bisher nur Kommunen mit mindestens ausgeglichenem Saldo. Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen. Diese Kommunen hat die gpaNRW nicht in den interkommunalen Vergleich einbezogen. Insofern ist die Aussagekraft des Vergleichs eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund haben wir uns entschieden, keinen Vergleich bei dieser Kennzahl auszuweisen.

**Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anlagevermögen	126.994	125.736	124.210	121.245	120.489	118.661	117.390	116.147
Umlaufvermögen	7.099	9.102	9.531	9.118	6.949	10.931	12.647	14.596
Aktive Rechnungsabgrenzung	76	80	76	96	101	149	136	113
<b>Bilanzsumme</b>	<b>134.169</b>	<b>134.918</b>	<b>133.817</b>	<b>130.459</b>	<b>127.539</b>	<b>129.741</b>	<b>130.173</b>	<b>130.856</b>
Anlagenintensität in Prozent	94,7	93,2	92,8	92,9	94,5	91,5	90,2	88,8

**Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immaterielle Vermögensgegenstände	137	149	154	180	180	203	240	236
Sachanlagen	123.378	122.092	120.562	117.515	116.712	114.836	113.502	112.229
Finanzanlagen	3.479	3.495	3.494	3.550	3.597	3.622	3.648	3.682
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>126.994</b>	<b>125.736</b>	<b>124.210</b>	<b>121.245</b>	<b>120.489</b>	<b>118.661</b>	<b>117.390</b>	<b>116.147</b>

**Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	8.173	8.172	8.144	8.148	8.256	8.242	8.201	8.199
Kinder- und Jugendeinrichtungen	1.385	1.405	1.419	1.415	1.398	1.373	1.391	1.321
Schulen	21.500	21.604	21.675	20.292	20.024	19.562	18.773	18.252
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	9.759	9.520	9.309	9.139	8.992	8.958	9.490	9.215
Infrastrukturvermögen	79.453	78.349	77.061	74.933	73.381	72.961	72.240	71.367
davon Straßenvermögen	46.097	45.626	45.216	44.075	43.049	43.142	42.786	42.444
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	26.895	26.398	25.689	24.919	24.583	24.280	23.897	23.529
sonstige Sachanlagen	3.108	3.042	2.954	3.588	4.661	3.740	3.407	3.875
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>123.378</b>	<b>122.092</b>	<b>120.562</b>	<b>117.515</b>	<b>116.712</b>	<b>114.836</b>	<b>113.502</b>	<b>112.229</b>

**Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anteile an verbundenen Unternehmen	2.900	2.900	2.900	2.900	2.921	2.921	2.921	2.921
Beteiligungen	188	188	188	188	188	188	188	189
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0	0



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wertpapiere des Anlagevermögens	387	402	402	458	483	508	534	567
Ausleihungen	4	4	4	4	5	5	5	5
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>3.479</b>	<b>3.494</b>	<b>3.494</b>	<b>3.550</b>	<b>3.597</b>	<b>3.622</b>	<b>3.648</b>	<b>3.682</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	267	272	273	278	278	290	295	298

**Tabelle 6: Entwicklung der Passiva in Tausend Euro (IST)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital	43.035	43.202	43.293	41.916	39.963	42.046	43.316	43.930
Sonderposten	63.717	63.991	63.752	62.785	61.905	62.122	61.969	61.868
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	63.416	63.745	63.414	62.500	61.550	61.855	61.112	60.671
Rückstellungen	10.026	10.262	10.101	9.957	10.161	10.504	10.219	10.457
Verbindlichkeiten	15.861	15.933	15.087	14.151	13.816	13.400	12.973	12.882
Passive Rechnungsabgrenzung	1.529	1.530	1.584	1.650	1.694	1.669	1.696	1.719
<b>Bilanzsumme</b>	<b>134.169</b>	<b>134.918</b>	<b>133.817</b>	<b>130.459</b>	<b>127.539</b>	<b>129.741</b>	<b>130.173</b>	<b>130.856</b>

**Tabelle 7: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	896	835	1.844	1.240	-918	3.769	2.734	2.803
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.620	246	-762	-7	-1.100	467	-788	284
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	2.516	1.080	1.082	1.233	-2.018	4.236	1.946	3.087
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-818	309	-900	-907	-1.057	177	-847	-892
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	1.698	1.390	182	326	-3.075	4.413	1.099	2.195
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	2.960	4.658	6.048	6.230	6.556	3.481	7.894	8.993
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>4.658</b>	<b>6.048</b>	<b>6.230</b>	<b>6.556</b>	<b>3.481</b>	<b>7.894</b>	<b>8.993</b>	<b>11.188</b>

**Tabelle 8: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (PLAN)**

	2018	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-404	862	1.410	1.555	1.652

	2018	2019	2020	2021	2022
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-4.064	-4.303	-2.097	-1.307	239
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-4.468	-3.441	-687	248	1.891
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	574	2.301	143	221	-440
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.894	-1.140	-544	469	1.451
+ Anfangsbestand an Finanz- mitteln	11.188	10.486	9.344	8.797	9.263
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	7.294	9.346	8.800	9.266	10.714

**Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Steuern und ähnliche Abgaben	9.891	10.840	11.200	10.159	10.538	13.246	13.301	15.003
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.570	6.916	5.946	5.590	5.411	7.158	7.781	6.976
Sonstige Transfererträge	0	0	0	0	0	0	0	0
Öffentlich-rechtliche Leistungs- entgelte	3.565	3.612	3.442	3.824	3.580	4.285	4.352	4.054
Privatrechtliche Leistungsentgel- te	321	330	354	308	353	369	306	362
Kostenerstattungen und Kos- tenumlagen	255	238	232	215	197	264	350	371
Sonstige ordentliche Erträge	1.115	966	782	1.394	956	954	1.167	716
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>21.717</b>	<b>22.902</b>	<b>21.956</b>	<b>21.490</b>	<b>21.035</b>	<b>26.276</b>	<b>27.257</b>	<b>27.482</b>
Finanzerträge	194	224	208	196	192	180	183	194

**Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)**

	2018	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	14.222	15.018	14.424	14.841	14.841
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.567	8.400	6.658	6.570	6.161
Sonstige Transfererträge	0	0	0	0	0
Öffentlich-rechtliche Leistungs- entgelte	4.257	4.367	4.659	4.723	4.710
Privatrechtliche Leistungs- entgelte	316	360	320	320	320

	2018	2019	2020	2021	2022
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	310	215	212	214	216
Sonstige ordentliche Erträge	1.129	1.134	1.141	1.152	1.164
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>27.801</b>	<b>29.494</b>	<b>27.414</b>	<b>27.820</b>	<b>27.412</b>
Finanzerträge	185	185	185	184	184

**Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwendungen	4.239	4.426	4.392	4.501	4.596	4.275	4.980	5.243
Versorgungsaufwendungen	367	447	287	322	519	1.165	424	506
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.582	3.592	2.971	4.064	3.850	3.675	3.852	3.934
Bilanzielle Abschreibungen	3.722	3.859	3.938	3.929	3.949	4.081	4.186	4.202
Transferaufwendungen	9.062	8.784	8.355	8.217	8.899	9.603	10.294	10.626
Sonstige ordentliche Aufwendungen	1.355	1.307	1.610	1.149	1.461	1.310	2.293	2.172
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>22.327</b>	<b>22.415</b>	<b>21.553</b>	<b>22.182</b>	<b>23.274</b>	<b>24.109</b>	<b>26.029</b>	<b>26.683</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	581	544	520	478	431	404	370	330

**Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)**

	2018	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	5.306	5.503	5.566	5.703	5.812
Versorgungsaufwendungen	635	595	667	684	697
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	5.421	5.309	4.744	4.785	4.146
Bilanzielle Abschreibungen	4.283	4.286	4.350	4.546	4.822
Transferaufwendungen	11.918	11.978	10.148	10.152	10.102
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.116	2.088	2.029	2.030	2.032
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>29.679</b>	<b>29.759</b>	<b>27.504</b>	<b>27.900</b>	<b>27.611</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	316	246	258	258	255

## → 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 Steinheim  
im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	3
Schülerbeförderung	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	6
Rechtliche Grundlagen	6
Strukturen der OGS	7
Organisation und Steuerung	8
Fehlbetrag der OGS	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	11
Elternbeitragsquote	11
Aufwendungen je OGS-Schüler	14
Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	16
Flächen für die OGS-Nutzung	17
→ Schulsekretariate	20
Organisation und Steuerung	22
→ Schülerbeförderung	24
Organisation und Steuerung	25
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	26

## → Managementübersicht

### Offene Ganztagschulen (OGS)

An den Steinheimer Grundschulen besteht ein flächendeckendes Betreuungsangebot. Die Betreuung findet in etwa zu gleichen Teilen in der OGS und in dem anderen Betreuungsangebot nach dem Programm „Schule von acht bis eins“ statt. Die Teilnahmequote OGS liegt unter dem Mittelwert. In beiden außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten zusammen werden in Steinheim überdurchschnittliche 53,6 Prozent der Schüler betreut. Die Zahl der OGS-Schüler war in den letzten Jahren schwankend. Ein weiterer gravierender Anstieg der Nachfrage nach OGS-Plätzen ist derzeit nicht erkennbar.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler der Stadt Steinheim sind im interkommunalen Vergleich durchschnittlich hoch. Überdurchschnittlich sind die Gebäude- und Personalaufwendungen. Die Transferaufwendungen sind sogar vergleichsweise niedrig. Die Stadt Steinheim leistet aber über die vereinnahmten Elternbeiträge hinaus kommunale Zuschüsse an den OGS-Träger. Diese Zuschüsse übersteigen den pflichtigen Eigenanteil. Eine Reduzierung kann den überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag verringern.

Zur Entlastung des Haushalts sollte die Stadt Steinheim die Elternbeitragssatzung wie in diesem Bericht ausgeführt in verschiedenen Punkten anpassen. Insbesondere sollte sie den rechtlich zulässigen Höchstbetrag ausschöpfen.

Zur besseren Steuerung sollte die Stadt Steinheim den Ressourceneinsatz für die OGS transparent darstellen und Kennzahlen bilden.

#### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Stadt Steinheim mit dem Index 3.

### Schulsekretariate

Die Stadt Steinheim hat für die Schulsekretariate im Schuljahr 2016/2017 insgesamt 2,49 Vollzeit-Stellen eingerichtet. Die Personalaufwendungen je Schüler sind deutlich unterdurchschnittlich. Dies ist auf einen überdurchschnittlichen Leistungswert bei den betreuten Schülern je Vollzeit-Stelle zurückzuführen. Gemessen an den erreichten Leistungskennzahlen ergibt sich lediglich an den Grundschulen ein geringfügiges rechnerisches Stellenpotenzial von 0,1 Vollzeit-Stellen. In 2017 hat die Stadt Steinheim die Zahl der Vollzeit-Stellen im Schulsekretariat des Gymnasiums im Zuge von personellen Veränderungen um 0,27 Vollzeit-Stellen erhöht. Dadurch hat sie im Schuljahr 2017/2018 ein geringfügiges rechnerisches Potenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen geschaffen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Stadt Steinheim mit dem Index 4.

## Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung erreicht die Stadt Steinheim unterdurchschnittliche Aufwendungen je Schüler. Grund dafür sind ebenfalls unter dem Mittelwert liegende Aufwendungen je beförderten Schüler. Dies hängt wesentlich damit zusammen, dass die Stadt Steinheim für die Schülerbeförderung fast ausschließlich den ÖPNV nutzt und hierfür grundsätzlich keine Schulwegtickets ausgibt. Insgesamt ist die Schülerbeförderung in Steinheim weitgehend optimiert.



## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen insbesondere die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern.

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 analysiert die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulsekretariaten ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für Grundschulen und weiterführende Schulen.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude.

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

## → Offene Ganztagsschulen (OGS)

### Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

- Förder-, Betreuungs- und Freizeitangebote,
- besondere Förderangebote für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und für Kinder mit besonderen Begabungen sowie
- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

## Strukturen der OGS

### Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Steinheim

#### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Steinheim

	2013	2014	2015	2016	2017*	2020	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	12.790	12.757	12.922	12.877	12.760	12.179	11.693	11.265	10.486
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	617	607	634	643	656	567	538	494	408
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	485	456	463	444	448	413	396	379	327

Quelle: IT.NRW (2013 bis 2017 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.)

In den letzten knapp 10 Jahren wurden in Steinheim in jedem Jahr weniger Kinder geboren als Einwohner gestorben sind. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist somit negativ. Der Wanderungssaldo ist mit Ausnahme des Jahres 2015 ebenfalls negativ. Der positive Saldo 2015 ist auf den Zuzug ausländischer Staatsangehöriger und von Familien mit Kindern zurückzuführen. Er übersteigt die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung. Die Bevölkerungszahl ist 2015 deshalb gestiegen. Der Zuzug von Flüchtlingen und Asylsuchenden spielt dabei eine wesentliche Rolle.

Nach der Prognose sinkt die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 entsprechend dem langjährigen Trend weiter. Dies gilt besonders auch für die Kinderzahlen in der für die OGS relevanten Altersgruppe. Der Bevölkerungsrückgang könnte aber gerade bei den Kindern möglicherweise geringer ausfallen. Ende 2017 lagen die tatsächlichen Kinderzahlen jedenfalls deutlich über den prognostizierten. Das liegt sowohl an einem stärkeren Zuzug von Kindern in 2015 und 2016 als auch an gestiegenen Geburtenzahlen. Die Geburtenzahlen der neunziger Jahre werden im Betrachtungszeitraum allerdings bei weitem nicht mehr erreicht. Die Entwicklung ist in die Prognosen von IT.NRW noch nicht angemessen eingeflossen.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten), sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Die Schülerzahlen-Prognose der Stadt Steinheim geht von zunächst weiter sinkenden Schülerzahlen und dann auf das aktuelle Niveau steigende Schülerzahlen aus.

### Schulsituation in der Stadt Steinheim

Die Stadt Steinheim hält noch zwei Grundschulen vor. Dies sind die Gemeinschaftsgrundschule Steinheim und die Gemeinschaftsgrundschule Vinsebeck. Andere Grundschulstandorte wurden

bereits vor dem Betrachtungszeitraum aufgegeben. Weitere Schulen im Primarbereich in anderer Trägerschaft bestehen nicht.

Weiterführende Schulen in kommunaler Trägerschaft sind nach Auslaufen der Hauptschule zum Ende des Schuljahres 2010/2011 die Städtische Realschule und das Städtische Gymnasium.

## Betreuungsangebot im Grundschulbereich

An der Gemeinschaftsgrundschule Steinheim wurde zum Beginn des Schuljahres 2005/2006 eine OGS eingeführt. Die Gemeinschaftsgrundschule Vinsebeck folgte zum Schuljahr 2006/2007. Daneben ist das andere außerunterrichtliche Betreuungsangebot nach dem Programm „Schule von acht bis eins“ etabliert. Träger beider Betreuungsangebote ist der AWO-Kreisverband Höxter e.V. (nachfolgend „AWO“ genannt).

Die Teilnehmerzahlen der OGS sind im Betrachtungszeitraum bei sinkenden Schülerzahlen schwankend, im Eckjahrvergleich der beiden Schuljahre 2013/2014 und 2017/2018 aber relativ gleichbleibend bzw. leicht steigend. Im Vergleichsjahr 2017/2018 besuchten 121 Kinder die OGS. Damit wurden erstmals fünf OGS-Gruppen eingerichtet. Gleichzeitig wurden 127 Kinder im Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ betreut.

### → Feststellung

In Steinheim besteht ein flächendeckendes Betreuungsangebot. Das Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ wurde bislang in etwa so stark angenommen wie die OGS.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Steinheim stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

## Organisation und Steuerung

In der Stadt Steinheim sind die Aufgaben der Schulverwaltung im Fachbereich 3 „Bürgerservice“ angesiedelt. Dazu gehört auch die OGS. Für die Durchführung der OGS hat die Stadt Steinheim als Schulträger mit der AWO als OGS-Träger einen Kooperationsvertrag geschlossen. Darin sind die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner und der Schule sowie die Finanzierung geregelt und Aufgaben zugewiesen. Für die Aufgaben der Stadt Steinheim einschließlich der Elternbeitragserhebung setzt diese 0,35 Vollzeit-Stellen ein.

Die Kommunen sind nach der Gemeindeordnung (GO NRW) verpflichtet, die Haushaltswirtschaft wirtschaftlich, effizient und sparsam zu führen. Dies gilt auch in Bezug auf den Ressourceneinsatz für die OGS. Die Kommunen können die wirtschaftliche Erfüllung der Aufgabe über die Erträge und über die Aufwendungen gestalten. Dies setzt einen vollständigen Überblick über die OGS und eine transparente Darstellung der Leistungs- und Finanzdaten voraus. Ist die Durchführung der OGS an einen freien Träger übertragen, ist zudem eine enge Abstimmung zwischen den Beteiligten wichtig.

Die Finanzdaten zur OGS sind im Haushalt der Stadt Steinheim in dem für die Grundschule eingerichteten Produkt enthalten, aber nicht einzeln ausgewiesen. Lediglich die Anlage „Finanzplan-Ansätze“ zum Haushaltsplan sind Finanzdaten angegeben, allerdings nur Planwerte. Die angegebenen Finanzdaten sind zudem nicht vollständig. Es wird somit nicht deutlich, was

die OGS der Stadt Steinheim insgesamt kostet. Auch die Zahl der OGS-Plätze ist nicht ausgewiesen. Kennzahlen werden ebenfalls nicht gebildet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte den Ressourceneinsatz für die OGS transparent darstellen. Dazu ist zu empfehlen, alle Erträge und Aufwendungen der OGS in einem Produkt zu erfassen. Sie sollte die Finanzdaten regelmäßig auswerten und Kennzahlen bilden. Diese sollten in ein Berichtswesen einfließen und zur Steuerung verwendet werden.

In diesem Bericht sind einige Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen abgebildet. Diese könnte die Stadt Steinheim fortschreiben.

Der Umfang des Betreuungsangebotes richtet sich in Steinheim nach dem Bedarf. Ziel der Stadt Steinheim ist, die nachgefragten Plätze vorzuhalten. Einen Ratsbeschluss zur Teilnahmequote gibt es nicht. Gerechnet wird mit einem sukzessiven Anstieg auf bis zu 40 Prozent. Der letzte Schulentwicklungsplan wurde 2011 als kreisweiter Schulentwicklungsplan von einem Schulgutachter in enger Zusammenarbeit mit allen Städten im Kreis Höxter und dem Kreis Höxter erstellt. Der Schulentwicklungsplan enthält Prognosen zur Entwicklung der Schülerzahlen in den Grundschulen bis zum Schuljahr 2019/2020. Diese Daten schreibt die Stadt Steinheim jährlich fort. Die Entwicklung des Betreuungsbedarfs betrachtet die Stadt Steinheim anlassbezogen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinheim erstellt regelmäßig Prognosen zu den Entwicklungen der Schülerzahlen und betrachtet anlassbezogen die Entwicklung des Betreuungsbedarfs. Sie kann einen Anpassungsbedarf dadurch rechtzeitig erkennen und entsprechend handeln.

## Fehlbetrag der OGS

### Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Die Kennzahlen zum Fehlbetrag zeigen, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS ist bzw. in welcher Höhe die Aufwendungen nicht durch die Erträge gedeckt werden. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Die Stadt Steinheim hat die auf die OGS entfallenden Gebäude- und Personalaufwendungen im Rahmen der Prüfung ermittelt. Der dargestellte Ressourceneinsatz entspricht somit der Realität.

Anzumerken ist, dass es aufgrund des Abrechnungsverfahrens mit der AWO zu Rückzahlungen oder Nachzahlungen kommen kann. Für das Schuljahr 2017/2018 leistete die Stadt Steinheim z.B. eine Nachzahlung von rund 30.500 Euro. Diese Summe betrifft anteilig das Vergleichsjahr 2017. Da die Summe erst 2018 gezahlt wurde, ist sie im ordentlichen Ergebnis 2017 nicht enthalten. Alle nachstehenden Kennzahlen, die von den Aufwendungen beeinflusst sind, stellen sich deshalb tatsächlich noch etwas schlechter dar als angegeben.

### Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
220	53	287	158	123	155	193	15

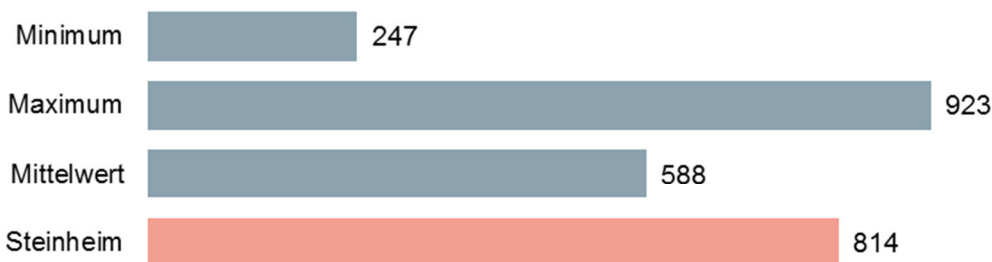
Maßgeblichen Einfluss auf den Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre haben die Teilnahmequote und der Fehlbetrag je OGS-Schüler. Da die Teilnahmequote in Steinheim unterdurchschnittlich ist (siehe weiter unten zum Thema „Teilnahmequote“), ist der überdurchschnittliche einwohnerbezogene Fehlbetrag hier ausschließlich auf den überdurchschnittlichen Fehlbetrag je OGS-Schüler zurückzuführen.

#### → Feststellung

Trotz vergleichsweise weniger OGS-Schüler ergibt sich bezogen auf die Nutzergruppe eine überdurchschnittliche Haushaltsbelastung durch die OGS.

Anzumerken ist, dass im Vorjahr der Mittelwert der 128 Vergleichskommunen mit 216 Euro deutlich über dem Mittelwert des Vergleichsjahres 2017 lag. Der Vergleich 2016 ist durch eine Reihe sehr hoher Werte beeinflusst. Der Median 2016 lag mit 189 Euro zwar höher, aber dennoch deutlich unter dem Ergebnis der Stadt Steinheim.

### Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2017



Steinheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
814	407	598	740	16

Wie beim einwohnerbezogenen Fehlbetrag ergibt sich beim Mittelwert der Vergleichskommunen ein deutlicher Unterschied zum Vorjahr. 2016 lag der durchschnittliche Fehlbetrag je OGS-Schüler mit 814 Euro deutlich höher. Allerdings haben auch hier extrem hohe Werte den Durchschnitt beeinflusst. Der Median lag im Vergleich 2016 mit 678 Euro deutlich darunter und auch weit unter dem Wert der Stadt Steinheim.

Bei isolierter Betrachtung der einzelnen Aufwands- und Ertragsarten für das Jahr 2017 fällt auf, dass die Erträge der Stadt Steinheim unterdurchschnittlich sind. Dies ist ganz überwiegend auf die Höhe der Landeszuweisungen zurückzuführen. Die Stadt Steinheim beansprucht zwar den zusätzlichen Festbetrag aus der Kapitalisierung von Lehrerstellenanteilen. Dieser Zusatzbetrag wird vom Land gezahlt, weil sie auf eine Zuweisung von 0,1 Lehrerstellen pro 25 Schüler bzw. pro zwölf Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf verzichtet. In Steinheim besuchen jedoch vergleichsweise wenige Schüler die OGS, für die das Land deutlich höhere Pauschalen zahlt. Dies sind Kinder mit sonderpädagogischen Förderbedarf und Kinder aus Flüchtlingsfami-

lien. Je OGS-Schüler erhält die Stadt Steinheim daher geringere Landeszuweisungen. Da die Landeszuweisungen an die AWO weitergeleitet werden, sind die entsprechenden Transferaufwendungen ebenfalls geringer. Bei einer Beschränkung der Transferaufwendungen auf die Weiterleitung der Landesförderung und Zahlung des pflichtigen Eigenanteils, würden sich niedrigere Landeszuweisungen also nicht auf den Fehlbetrag auswirken. Anders gesagt: Der Fehlbetrag könnte über geringere Transferaufwendungen reduziert werden, wenn die Stadt Steinheim geringere freiwillige Zuschüsse zahlen würde, die über den pflichtigen Eigenanteil hinausgehen.

Die weiteren Gründe für die Positionierung der Stadt Steinheim im interkommunalen Vergleich des Fehlbetrages werden nachfolgend bei den Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhängen näher erläutert.

Wie sich der Fehlbetrag im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen bei den Anlagen dieses Teilberichts. Die Schwankungen sind auch auf die geleisteten Nachzahlungen zurückzuführen. Gegenüber dem Vorjahr ist der Fehlbetrag je OGS-Schüler deutlich geringer. Der Grund dafür ist neben der erst 2018 geleisteten Nachzahlung der Anstieg der Teilnehmerzahl. Die Aufwendungen verteilen sich dadurch auf mehr OGS-Schüler.

## Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

### Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung<sup>3</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017 und 185 Euro für das darauffolgende Schuljahr. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Die aktuelle Elternbeitragssatzung der Stadt Steinheim ist am 01. August 2012 in Kraft getreten. Eine von der Verwaltung vorgeschlagene Erhöhung der Elternbeiträge hat der Schulausschuss am 30. Oktober 2018 abgelehnt. Im Rat ist die Vorlage daraufhin nicht mehr behandelt worden.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Steinheim erhebt die Elternbeiträge rechtskonform auf der Grundlage einer Elternbeitragssatzung.

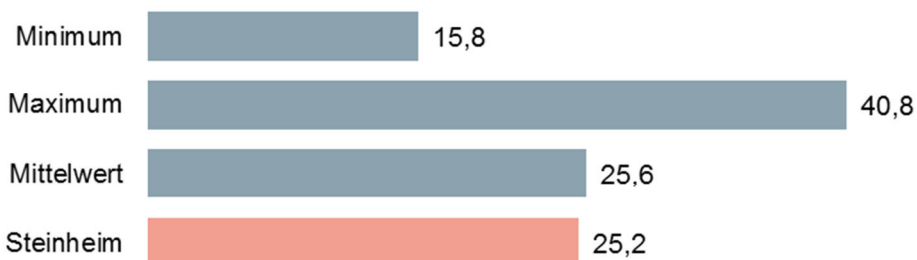
<sup>3</sup> (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

### Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2013	2014	2015	2016	2017
Elternbeiträge OGS in Euro	56.288	59.925	67.413	70.025	75.938
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	221.611	235.399	264.748	295.923	301.680
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	0	0	0	0	0
Anzahl OGS-Schüler	113	103	117	109	121
<b>Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro</b>	<b>498</b>	<b>582</b>	<b>576</b>	<b>642</b>	<b>628</b>
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	<b>25,4</b>	<b>25,5</b>	<b>25,5</b>	<b>23,7</b>	<b>25,2</b>

Der Elternbeitrag je OGS-Schüler ist im Betrachtungszeitraum insgesamt gestiegen, obwohl sich die Elternbeitragsregelungen im gesamten Betrachtungszeitraum nicht geändert haben. Die Elternbeitragsquote ist hingegen relativ gleichbleibend, da die Aufwendungen entsprechend gestiegen sind.

### Elternbeitragsquote in Prozent 2017



Steinheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,2	20,2	24,8	30,7	16

Der Mittelwert und auch die Quartilswerte der Elternbeitragsquote weichen nicht erheblich vom Vergleichsjahr 2016 ab.

Um die durchschnittliche Belastung je OGS-Schüler darzustellen, hat die gpaNRW die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den in der OGS betreuten Schülern gesetzt.

### Elternbeitrag je OGS-Schüler 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
628	445	982	637	493	610	717	16



Von Leistungsempfängern nach dem SGB II, SGB XII oder AsylbLG wird kein Elternbeitrag erhoben. Die überdurchschnittliche SGB II-Quote wirkt sich somit wie die unterdurchschnittliche Kaufkraft grundsätzlich negativ auf die Höhe des Elternbeitrages je OGS-Schüler der Stadt Steinheim aus. Dennoch erzielt die Stadt Steinheim einen durchschnittlichen Elternbeitrag je OGS-Schüler.

Die Elternbeitragssatzung enthält überwiegend Regelungen, die sich positiv auf die Kennzahl auswirken:

- Es gilt eine Geschwisterkindermäßigung von 50 Prozent für das zweite und jedes weitere Kind. Eine Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder gibt es nicht. In einigen Kommunen ist hingegen eine Beitragsbefreiung zum Teil schon ab dem zweiten Geschwisterkind geregelt, was dort zu erheblichen Einnahmeverlusten führt.
- Die Geschwisterkindermäßigung gilt zudem nicht systemübergreifend. Wird also ein Geschwisterkind eines OGS-Schülers in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege betreut, wirkt sich das nicht auf die Elternbeitragspflicht für den OGS-Schüler aus.

Belastend wirkt sich aus, dass der Höchstbetrag von 180 Euro monatlich (185 Euro ab dem Schuljahr 2017/2018 nicht ausgeschöpft wird. Der festgelegte Höchstbetrag von 150 Euro monatlich wird ab einem Einkommen von über 75.000 Euro fällig. Ein zusätzlicher Beitrag für die Ferienbetreuung wird bislang nicht verlangt.

Die unterste Einkommensstufe liegt bei 15.500 Euro. Bis zu dieser Einkommenshöhe ist die Teilnahme an der OGS in Steinheim beitragsfrei. Eine solche Beitragsfreigrenze haben nicht alle Kommunen im Kreis Höxter festgelegt. In diesen Kommunen haben alle Beitragspflichtigen einen Elternbeitrag zu leisten.

#### → **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Steinheim die Elternbeitragssatzung an mehreren Stellen anzupassen.

- Die Stadt Steinheim sollte den rechtlich zulässigen Höchstbetrag von aktuell 185 Euro für die OGS-Betreuung ausschöpfen, ohne zusätzliche Einkommensstufen aufzusetzen.
- Sie sollte außerdem eine Dynamik einführen. Dadurch werden die Kostenbeitragspflichtigen an den steigenden Kosten für den pflichtigen kommunalen Eigenanteil beteiligt. Zudem kann damit sichergestellt werden, dass die Stadt Steinheim den rechtlich zulässigen Höchstbetrag auch in Zukunft ausschöpft. Es bietet sich an, die Dynamik an die ab dem 01. August 2018 geltende dynamische Erhöhung des Höchstbetrages von jährlich drei Prozent zu koppeln.
- Die Elternbeitragssätze sollten einmalig unabhängig von der einzuführenden Dynamik angehoben werden.
- Für die Ferienbetreuung sollte sie zusätzlich einen gesonderten Elternbeitrag erheben.

## Aufwendungen je OGS-Schüler

Zu den Aufwendungen zählen die Transferaufwendungen an die OGS-Träger, die Personalaufwendungen, die Sach- und Dienstleistungen, die Abschreibungen sowie sonstige ordentliche Aufwendungen. Bei den Sach- und Dienstleistungen handelt es sich in erster Linie um Aufwendungen für die OGS-Räume. Außerdem werden die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude einbezogen, sofern diese nicht bei den ordentlichen Aufwendungen enthalten sind. Die Stadt Steinheim hatte im Jahr 2017 ordentliche Aufwendungen für die OGS in Höhe von rund 302.000 Euro. Darin sind die Gebäudeaufwendungen enthalten.

### Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017



Steinheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.493	2.296	2.480	2.644	16

Maßgeblichen Einfluss auf die Aufwendungen je OGS-Schüler haben die Transferaufwendungen. Sie machen im Durchschnitt über 79 Prozent der gesamten Aufwendungen aus. In Steinheim sind es 68 Prozent in 2017. Diese bestimmen damit auch in Steinheim maßgeblich die Aufwendungen je OGS-Schüler. Sie enthalten ausschließlich Leistungen an die AWO für die Durchführung der OGS. Die Transferaufwendungen werden nachfolgend noch detailliert betrachtet.

Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler betragen 574 Euro je OGS-Schüler und liegen damit deutlich über dem Mittelwert von 369 Euro. Sie sind auch bezogen auf die OGS-Fläche hoch. Die für die OGS bereitgestellte Fläche ist bezogen auf die OGS-Schüler ebenfalls hoch (Näheres hierzu siehe unten zum Thema „Flächen für die OGS-Nutzung“). Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr resultiert aus den Kosten für die Einrichtung einer zusätzlichen OGS-Gruppe an der Gemeinschaftsgrundschule Steinheim zum Schuljahr 2017/2018.

Die Personalaufwendungen je OGS-Schüler liegen mit 234 Euro über dem Mittelwert von 130 Euro und auch über dem 3. Quartil von 199 Euro. Grund dafür ist überdurchschnittlich viel eingesetztes Verwaltungspersonal. Die Stadt Steinheim setzt 0,35 Vollzeit-Stellen ein. Der Mittelwert liegt bei 0,23.

Ein Teil dieser Personalaufwendungen entsteht für die gesonderte Erhebung von Beiträgen für die Mittagsverpflegung. In vielen Kommunen erledigen diese Aufgabe die OGS-Träger. In Steinheim ist dies Aufgabe der Stadt. Die Stadt Steinheim berechnet dabei nur tatsächlich eingenommene Mahlzeiten. Der Abrechnungsaufwand ist daher erheblich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte ein kostendeckendes Entgelt für die Mittagsverpflegung erheben. Bei der Kalkulation sollten neben den Ferien- beziehungsweise Schließungszeiten auch die durchschnittlichen Fehlzeiten der OGS-Schüler berücksichtigt werden. Eine Spitzabrechnung sollte unterbleiben.

**Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017\***

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.684	1.550	2.494	1.979	1.791	1.928	2.143	16

\*Im Vergleich sind nur die Kommunen enthalten, die die Aufgabe der OGS an Dritte vergeben haben.

Bei anteiliger Berücksichtigung der 2018 für das Schuljahr 2017/2018 geleisteten Nachzahlung von rund 30.500 Euro liegen die Transferaufwendungen je OGS-Schüler ca. 100 Euro höher.

Den Transferaufwendungen liegt folgendes Finanzierungsmodell zu Grunde:

- Die Stadt Steinheim leitet die Landesförderung an die OGS-Träger weiter. Die Zuweisung des Landes enthält den Grundfestbetrag von 766 Euro pro OGS-Schüler und Schuljahr im Vergleichsjahr 2017/2018. Für OGS-Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf oder aus Flüchtlingsfamilien beträgt die Förderung 1.529 Euro. Zum Grundfestbetrag kommt wie oben ausgeführt ein Zusatzbetrag aus der Kapitalisierung von Lehrerstellenanteilen. Dieser beträgt 258 Euro pro OGS-Schüler und Schuljahr bzw. 535 Euro pro OGS-Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf.
- Die Stadt Steinheim vereinnahmt die Elternbeiträge und leitet diese nach Abzug einer Verwaltungskostenpauschale von fünf Prozent für die Elternbeitragserhebung an die AWO weiter. Wenn die Mittel der AWO nach dem Verwendungsnachweis nicht zur Verfügung stehen, wird auf den Abzug der Pauschale verzichtet. Die Elternbeiträge werden auf den pflichtigen Eigenanteil der Kommune (448 Euro je Schüler in 2017/2018) angerechnet.
- Die Betreuungspauschale des Landes von 7.500 Euro wird für das andere Betreuungsangebot „Schule von acht bis eins“ zur Verfügung gestellt.

Die Stadt Steinheim muss nach den Förderrichtlinien 4 einen pflichtigen Eigenanteil leisten. Dieser beträgt 448 Euro pro OGS-Schüler im Schuljahr 2017/2018. Der Eigenanteil der Stadt Steinheim beträgt 661 Euro pro OGS-Schüler in 2017. Nach Anrechnung der Elternbeiträge ergibt sich ein darüber hinausgehender Zuschuss von lediglich 34 Euro je OGS-Schüler. Unter Berücksichtigung der Nachzahlung sind es rund 140 Euro. Bei dieser Berechnung wurden von den Transferaufwendungen die Zuweisungen vom Land und die Elternbeiträge abgezogen und durch Zahl der OGS-Schüler geteilt. Der tatsächliche Eigenanteil liegt damit unter dem Mittel-

<sup>4</sup> Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

wert der Vergleichskommunen. Er übersteigt aber den pflichtigen Eigenanteil wie dargestellt deutlich.

→ **Feststellung**

Die kommunalen Zuschüsse der Stadt Steinheim an den OGS-Träger übersteigen den pflichtigen Eigenanteil der Kommune. Mit einer Reduzierung ist eine Verringerung des Fehlbetrages möglich.

Wie sich die Aufwendungen sowie die Transferaufwendungen je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickeln, steht in den Tabellen bei den Anlagen zum Teilbericht.

Anzumerken ist, dass die auf der Grundlage des Verwendungsnachweises geleistete Nachzahlung vertraglich nicht geregelt ist. Grund für die Nachzahlung sind höhere Personalaufwendungen der AWO. Diese sind nach Auskunft der Stadt Steinheim insbesondere für notwendige Vertretungen bei Krankheitsausfällen des Betreuungspersonals entstanden. Die Stadt Steinheim übernimmt damit das Risiko der AWO.

→ **Feststellung**

Die Abrechnung mit der AWO entspricht nicht dem Kooperationsvertrag.

→ **Empfehlung**

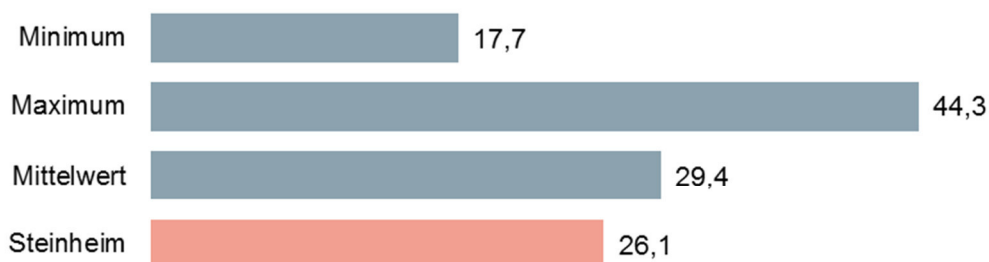
Die Stadt Steinheim sollte den Kooperationsvertrag anpassen und die Finanzierung darin konkret regeln. Dabei sollte sie darauf achten, dass die Transferaufwendungen nicht unverhältnismäßig steigen.

Die Verhandlungen für den Abschluss eines neuen Kooperationsvertrages wurden bereits aufgenommen.

## Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

Ein Rechtsanspruch auf einen OGS-Platz besteht bislang nicht. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind jedoch gemäß § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Kindertageseinrichtungen vorzuhalten. Nach § 5 Abs. 1 KiBiz kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden. Die Stadt Steinheim hält als Schulträger an den Grundschulen ein umfangreiches, flächendeckendes Betreuungsangebot vor. Der Anteil der OGS-Plätze an allen außerschulischen Betreuungsplätzen in kommunaler Trägerschaft beträgt knapp die Hälfte im Schuljahr 2017/2018.

### Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent 2017/2018



Steinheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,1	25,3	28,9	31,7	16

Da die Stadt Steinheim das Ziel hat, das Angebot an Betreuungsplätzen am Bedarf auszurichten, ist die Teilnahmequote im Betrachtungszeitraum insgesamt gestiegen (siehe Anlagen zu diesem Teilbericht). Einschließlich der Kinder in den anderen Betreuungsangeboten an Grundschulen werden in Steinheim 53,6 Prozent der Schüler in außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten betreut. Der Mittelwert der Teilnahmequote für alle außerunterrichtlichen Betreuungsangebote liegt bei 43,6 Prozent.

Die Entwicklung der Ganztagsbetreuung in Kindertagesstätten wird in der Folge mutmaßlich zu einer ähnlichen Entwicklung bei der Nachmittagsbetreuung in der Schule führen. Der Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Stunden pro Woche in Kindertageseinrichtungen im Zuständigkeitsbereich des Kreisjugendamtes Höxter ist von 40,4 Prozent in 2012/2013 kontinuierlich auf 55,2 Prozent in 2016/2017 gestiegen. Absolut wurden fast 600 Kinder mehr ganztägig betreut. In Steinheim liegt der Anteil der Ganztagsbetreuung nach der Kindertagesbetreuungs-Bedarfsplanung des Kreises Höxter in 2016/2017 sogar bei 58,6 Prozent. Im Kindergartenjahr 2017/2018 ist dieser Anteil auf 54,1 Prozent zurückgegangen. Für das Kindergartenjahr 2019/2020 ist ein Anteil von 60,4 Prozent ausgewiesen. Der Anstieg der Ganztagsbetreuung in Kindertageseinrichtungen hat sich in den vergangenen Jahren mutmaßlich auch auf die Nachfrage nach Betreuungsplätzen in der Grundschule, insbesondere nach OGS-Plätzen in Steinheim ausgewirkt. Angesichts der zwischenzeitlich leicht rückläufigen Ganztagsbetreuung in Kindertageseinrichtungen und des relativ geringen Anstiegs der Zahl der OGS-Schüler in den letzten Jahren lässt sich daraus keine weiter steigende Nachfrage nach OGS-Plätzen ableiten. Im Schuljahr 2018/2019 ist die Zahl der OGS-Teilnehmer allerdings nochmal leicht gestiegen.

Inwieweit die Flexibilisierung der OGS durch den Runderlass des Ministeriums für Bildung und Schule <sup>5</sup> Einfluss die Nachfrage der Eltern nimmt, bleibt abzuwarten.

## Flächen für die OGS-Nutzung

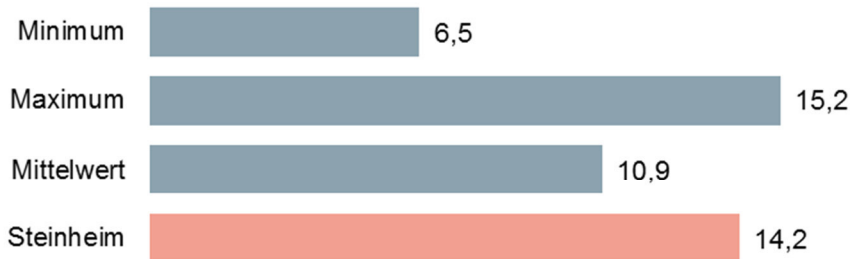
Für die Maßnahmen zur Einrichtung der OGS hat die Stadt Steinheim Zuwendungen nach dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) erhalten. Im Betrachtungszeitraum gab es keine Flächenerweiterungen für die OGS. An der Gemeinschaftsgrundschule Steinheim schwankte in Abhängigkeit von den Angeboten lediglich die Zahl der von der OGS genutzten Unterrichtsräume.

In den beiden Grundschulen stehen insgesamt 532 m<sup>2</sup> BGF zur alleinigen Nutzung durch die OGS zur Verfügung. Diese Flächen werden nur punktuell, beispielsweise für Schulfeiern, durch die Schule genutzt. Im Schuljahr 2017/2018 wurden zusätzlich 869 m<sup>2</sup> BGF gemeinsam für Unterrichtszwecke und die OGS genutzt. Die Flächen mit Mehrfachnutzung werden von der gpaNRW in der Kennzahlenbildung bei allen Kommunen einheitlich mit einem Gewichtungsfaktor von 40 Prozent der OGS zugerechnet. In der Stadt Steinheim ergeben sich damit 879 m<sup>2</sup> BGF für OGS-Zwecke. Mensen gibt es in den beiden Grundschulstandorten nicht. Das Essen

<sup>5</sup> Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung zu BASS 11-02/12-63 vom 16. Februar 2018 – 325-3.04.02-142481

wird in Speiseräumen eingenommen. Die OGS nutzt auch die Turnhallen. Anteilige Turnhallenflächen berücksichtigt die gpaNRW bei der Kennzahlenbildung aber generell nicht.

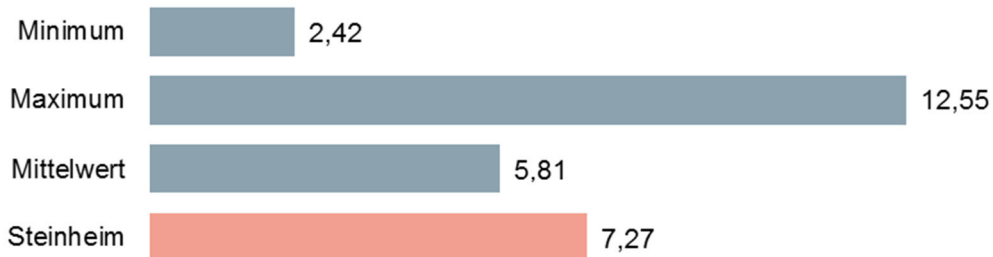
**Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent 2017**



Steinheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,2	8,3	11,3	13,1	16

Wie beim Fehlbetrag weichen die Vergleichswerte vom Vorjahr deutlich ab. 2016 lag der durchschnittliche Flächenanteil der OGS mit 13,8 Prozent deutlich höher. Das 3. Quartil lag bei 17,2 Prozent. Der im Vergleichsjahr 2017 hohe Flächenanteil der OGS in der Stadt Steinheim ist auf eine umfangreiche Mehrfachnutzung von Räumen zurückzuführen.

**Fläche je OGS-Schüler in m² BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2017**



Steinheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,27	4,10	5,14	6,97	16

Die Fläche je OGS-Schüler schwankt wegen schwankender Teilnehmerzahlen und der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Unterrichtsräumen durch die OGS. Im Eckjahrvergleich ist sie durch die insgesamt gestiegene Teilnehmerzahl bei gleichbleibender Fläche etwas gesunken. Im Schuljahr 2013/2014 betrug sie noch 7,78 m² BGF je OGS-Schüler. Trotz dieser geringfügig verbesserten Flächenauslastung steht den OGS-Schülern in der Stadt Steinheim im Vergleich immer noch eine überdurchschnittliche Fläche zur Verfügung. Hier wird deutlich, dass die o.g. hohen Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler auch auf den Umfang der für die OGS bereitgestellten Fläche zurückzuführen sind.

Die gpaNRW hat den Flächenverbrauch differenziert nach Grundschulen betrachtet. Danach steht der OGS an der Gemeinschaftsgrundschule Vinsebeck deutlich mehr Fläche zur Verfügung.

gung. Die Fläche je OGS-Schüler beträgt dort 9,18 m<sup>2</sup> BGF. An der Gemeinschaftsgrundschule Steinheim sind es 6,39 m<sup>2</sup> BGF je OGS-Schüler. Der höhere Wert in Vinsebeck ist auch damit zu begründen, dass dort die Aula anteilig berücksichtigt ist, welche die OGS regelmäßig nutzt.

Eine Erweiterung von OGS-Flächen ist derzeit nicht angedacht und aus Sicht der gpaNRW auch bei etwas steigenden Teilnehmerzahlen nicht angezeigt. Durch den geplanten Umbau des Eingangsbereichs der Gemeinschaftsgrundschule Steinheim und den damit verbundenen Wegfall eines Betreuungsraumes der OGS werden sich jedoch Verschiebungen ergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte darauf achten, dass Schulgebäude möglichst effizient genutzt werden. Vor Flächenerweiterungen sollte sie die Notwendigkeit im Hinblick auf den zu erwartenden Betreuungsbedarf kritisch hinterfragen.

## → Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- gebildete Schulverbände,
- ausgeweitete Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket,
- zunehmende Integration und Inklusion sowie
- gestiegene Erwartungshaltungen an die Servicequalität.

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

Die Stadt Steinheim hatte im Schuljahr 2016/2017 bei insgesamt 1.628 Schülern 2,49 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>6</sup>. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

### Kennzahlen Schulsekretariate 2016 bezogen auf alle kommunalen Schulen

Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	71	49	151	87	74	86	96	105
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	655	312	940	563	490	549	631	105
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	42.037	52.004	47.299	46.400	46.852	48.013	104

Die Kennzahl Personalaufwendungen je Schüler wird von der Schülerzahl und der Höhe der Personalaufwendungen beeinflusst. Die Personalaufwendungen wiederum sind abhängig von dem Stellenanteil und dem Gehaltsniveau.

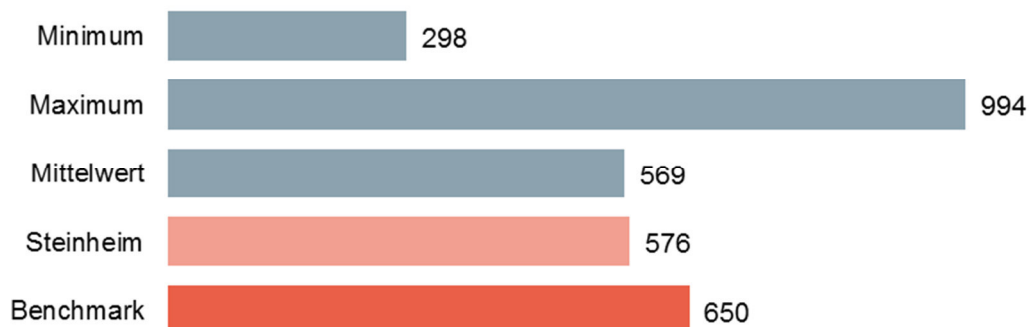
Für Steinheim ergeben sich bei leicht unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle deutlich unterdurchschnittliche Personalaufwendungen je Schüler. Grund ist der überdurchschnittliche Leistungswert bei den betreuten Schülern je Vollzeit-Stelle.

Auf die beiden Grundschulen entfallen im Vergleichsjahr 0,82 Vollzeit-Stellen mit 474 Schülern. Daraus ergibt sich ein Leistungswert von 576 Schülern je Vollzeit-Stelle.

<sup>6</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)



### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2016



Steinheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
576	486	557	646	105

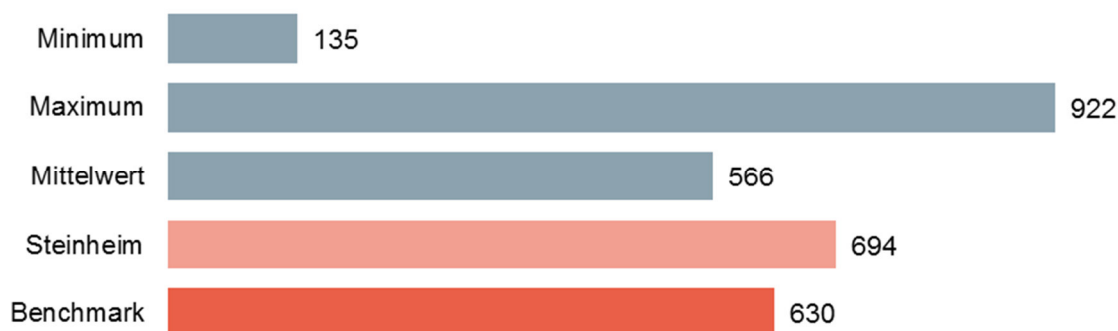
→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark besteht an den Grundschulen ein geringfügiges rechnerisches Stellenpotenzial von 0,1 Vollzeit-Stellen. Dies entspricht vier Wochenstunden.

Im Schuljahr 2017/2018 sinkt die Leistungskennzahl leicht auf 547 Schüler je Vollzeit-Stelle. Grund sind eine geringfügig gesunkene Schülerzahl und ein minimal angehobener Stellenanteil. Das Stellenpotenzial ändert sich dadurch nicht nennenswert.

An den weiterführenden Schulen sind im Vergleichsjahr zusammen 1,67 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten eingesetzt. Damit werden insgesamt 1.156 Schüler betreut. Daraus ergibt sich ein Leistungswert von 694 Schülern je Vollzeit-Stelle.

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2016



Steinheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
694	491	567	668	76

→ **Feststellung**

Bei den weiterführenden Schulen überschreitet die Stadt Steinheim im Vergleichsjahr den Benchmark. Ein Stellenpotenzial besteht somit nicht.

Der Umfang der eingesetzten Vollzeit-Stellen im Schulsekretariat des Gymnasiums wurde im Zuge von personellen Veränderungen um 0,27 Vollzeit-Stellen erhöht. Dies erfolgte zum Schuljahresbeginn 2017/2018. Die Erhöhung steht auch im Zusammenhang mit der notwendigen Einarbeitung. Seither sind dort zwei Schulsekretärinnen mit 1,17 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Die Leistungskennzahl sinkt dadurch auf 580 Schüler je Vollzeit-Stelle. Dadurch besteht an den weiterführenden Schulen in diesem Schuljahr ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen. Das entspricht annähernd der vorgenommenen Stellenausweitung.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in den Anlagen dieses Teilberichts dar.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Stellen der Schulsekretariate 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. Rund 60 Prozent aller Schulsekretariatskräfte in den bisher geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen sind allerdings in Entgeltgruppe 5 eingruppiert.

In Steinheim erhielten die Schulsekretärinnen in der Vergangenheit Entgeltgruppe 5. Seit 01. Januar 2017 erhalten diese auf der Grundlage einer externen Stellenbewertung Entgeltgruppe 6.

#### → **Feststellung**

Entgegen der überwiegenden Zahl der kleinen kreisangehörigen Kommunen erhalten die Schulsekretariatskräfte in Steinheim seit 2017 die Entgeltgruppe 6 und nicht die Entgeltgruppe 5.

### Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Steinheim überprüft die Stellenausstattung in den Schulsekretariaten regelmäßig alle drei bis vier Jahre und darüber hinaus anlassbezogen. Dabei wendet sie das Stellenbemessungsverfahren für Schulsekretärinnen nach dem Bericht 14/2014 der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) an. Bei Bedarf nimmt sie Anpassungen vor.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Steinheim hat die Stellenausstattung in den Schulsekretariaten im Blick und reagiert bei Bedarf.

### Vertragsgestaltung

Den Einsatzort der Schulsekretärinnen legt die Stadt Steinheim nicht vertraglich fest. Dieser kann daher durch eine Umsetzungsverfügung flexibel bestimmt werden. Die Schulsekretärinnen sind zum Teil auch an mehreren Schulen eingesetzt. Der Stundenumfang ist hingegen Inhalt

unbefristeter Arbeitsverträge. Eine Änderung ist nur durch eine Vertragsänderung möglich. Im Hinblick auf schwankende Schülerzahlen ist es wichtig, dass die Arbeitsverträge flexibel gestaltet sind und Anpassungen zulassen. Eine Möglichkeit ist z.B. eine feste Sockelstundenzahl zu garantieren und einen geringen Teil der Stunden als flexibel zu vereinbaren. Viele Kommunen arbeiten bereits in der Vertragsgestaltung mit Sockelstunden und variablen Zuschlägen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte bei Fluktuationen die Verträge variabel umgestalten. Durch flexible Arbeitsverträge sichert sich die Stadt bereits im Vorfeld gute Steuerungsmöglichkeiten bei veränderten Bedarfen.

## → Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich nennenswerte Aufwendungen. Deshalb prüft die gpaNRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Für die Schülerbeförderung der Stadt Steinheim im Schuljahr 2016/2017 hat die gpaNRW rund 456.000 Euro berücksichtigt.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2016/2017

Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	280	21	597	316	231	309	385	101
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	605	339	2.956	723	584	665	778	91
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	45,8	0,2	82,5	44,8	31,9	45,3	58,2	98

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung werden im Wesentlichen von der Struktur der Stadt, dem Umfang und der Lage der Schulen im Stadtgebiet und den Anteilen Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) und Schülerspezialverkehr beeinflusst. Bei den Aufwendungen je Schüler sind auch der Anteil der beförderten Schüler und die Einpendlerquote von Bedeutung.

Die vergleichsweise niedrigen Aufwendungen der Stadt Steinheim je Schüler sind in erster Linie auf die unterdurchschnittlichen Aufwendungen je befördertem Schüler zurückzuführen. Dies wiederum hängt wesentlich damit zusammen, dass quasi alle Schüler mit dem ÖPNV befördert werden. Schülerspezialverkehr für Schulwege ist nicht beauftragt. Einzelaufträge werden nur für Unterrichtsfahrten (z.B. zum Schwimmen) beauftragt.

Die Größe des Stadtgebietes liegt mit 76 km<sup>2</sup> im Bereich des Mittelwertes der kleinen kreisangehörigen Kommunen mit 78 km<sup>2</sup>. Die Bevölkerungsdichte liegt aber mit 169 Einwohnern je km<sup>2</sup> unter dem Mittelwert von 210. Die Stadt Steinheim gliedert sich in neun Ortsteile. In der Kernstadt Steinheim leben rund zwei Drittel der Einwohner. Hier befinden sich eine der beiden Grundschulen und beide weiterführenden Schulen. Die zweite Grundschule befindet sich in Vinsebeck, dem größten Ortsteil nach der Kernstadt. Viele Schüler können die nächstgelegene Schule daher fußläufig erreichen. Für diese Schüler besteht kein Beförderungsanspruch. Lediglich ein Viertel der Einwohner lebt in Ortsteilen ohne Grundschule. Die Einpendlerquoten an den weiterführenden Steinheimer Schulen sind hingegen vergleichsweise hoch. Die Schülerbeförderungskosten für Gymnasialschüler stellen im Vergleich zu Kommunen ohne Gymnasium eine zusätzliche Belastung des Haushalts dar.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in den Tabellen der Anlage dieses Teilberichts dar.

## Organisation und Steuerung

Die zu befördernden Schüler erhalten von der Stadt Steinheim nach Prüfung des Anspruchs durch die Schulverwaltung grundsätzlich Schulwegtickets. Auf Wunsch können auch Schülertickets beantragt werden. Die Preisdifferenz wird dann grundsätzlich als Eigenanteil erhoben. Eine Ausnahme stellen die Abiturienten dar. Für diese werden Schülertickets für acht Monate ausgegeben, wenn dies günstiger ist als Schulwegtickets für neun Monate (Mindestabnahmeverpflichtung). Dazu berechnet die Stadt Steinheim jedes Jahr, welche Variante günstiger ist. Direkte Anreize für Anspruchsberechtigte zum Verzicht auf die Fahrausweise (z.B. „Fahrradpauschale“) gibt es grundsätzlich nicht. Abiturienten erhalten jedoch bei Rückgabe der Fahrkarte zwischen Oster- und Sommerferien eine Wegstreckenentschädigung.

Die Stadt Steinheim nutzt für die Schülerbeförderung fast ausschließlich den ÖPNV. Die Fahrstrecken werden vom Verkehrsunternehmen entsprechend der Bedarfe der Schülerbeförderung optimiert. Schulzeiten werden an den ÖPNV angepasst, wenn notwendig. Schülerspezialverkehr setzt die Stadt Steinheim nur für Unterrichtsfahrten ein.

### → **Feststellung**

Die Schülerbeförderung in Steinheim ist weitgehend optimiert.

## → Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Schulen im Primarbereich**

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Anzahl der kommunalen Grundschulen	2	2	2	2	2
davon mit OGS Angebot	2	2	2	2	2
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen)	0	0	0	0	0
Anzahl der Förderschulen mit Primarbereich (inkl. Sonderformen)	1	1	1	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

**Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS**

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	572	527	505	472	463
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	516	484	479	472	463
davon OGS-Schüler	113	103	117	109	121
davon Schüler in anderen Betreuungs- formen	109	110	113	119	127
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS- Angebot	56	43	26	0	0
davon Schüler in anderen Betreuungs- formen	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	0	0	0	0	0
davon OGS-Schüler	0	0	0	0	0
<b>Anzahl aller Schüler im Primarbereich</b>	<b>572</b>	<b>527</b>	<b>505</b>	<b>472</b>	<b>463</b>

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
davon OGS-Schüler	113	103	117	109	121

**Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro**

	2013	2014	2015	2016	2017
Fehlbetrag OGS absolut	57.476	62.016	77.613	100.266	98.521
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	509	602	663	920	814

**Tabelle 4: Aufwendungen OGS je OGS Schüler**

	2013	2014	2015	2016	2017
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	1.961	2.285	2.263	2.715	2.493
davon Transferaufwendungen OGS je OGS Schüler	1.281	1.543	1.526	1.897	1.684

**Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent**

	2013	2014	2015	2016	2017
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	19,8	19,5	23,2	23,1	26,1
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	21,9	21,3	24,4	23,1	26,1

**Tabelle 6: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2016**

Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	81	46	159	87	73	84	97	105
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	576	298	994	569	486	557	646	105
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	30.734	51.108	46.994	46.400	46.400	47.621	105
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	./.	65	754	192	105	141	231	50
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	./.	62	754	336	196	340	453	50
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	./.	40.300	49.900	47.407	46.400	46.800	49.000	54

Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	60	49	473	119	68	93	140	48
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	785	106	1.010	520	356	514	693	48
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	40.100	49.900	47.554	46.400	46.800	49.000	50
<b>Sekundarschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	./.	35	138	79	63	73	93	31
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	./.	337	1.369	657	514	643	756	31
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	./.	46.400	49.900	47.525	46.400	46.800	49.000	33
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	76	47	113	79	71	80	90	32
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	615	435	980	630	540	598	683	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	46.400	49.900	48.111	46.800	48.757	49.000	32
<b>Gesamtschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	./.	27	101	78	70	78	92	23
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	./.	461	1.718	670	535	644	675	23
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	./.	46.400	59.517	48.526	46.961	47.995	49.000	23

**Tabelle 7: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016/2017**

Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	190	15	597	226	129	200	314	90
Aufwendungen (nur Schulpfad) je befördertem Schüler in Euro	518	222	2.956	809	536	659	894	81
Anteil der beförderten Schüler	32,6	0,2	69,2	30,4	16,1	26,9	41,0	96



Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
ler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent								
Einpendlerquote in Prozent	1,3	0,0	15,5	1,7	0,0	0,7	2,1	88
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	96	2.444	466	275	355	493	42
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	350	2.991	888	596	718	927	38
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	./.	5,0	100,0	51,5	29,0	50,6	69,8	46
Einpendlerquote in Prozent	./.	0,0	77,2	18,2	5,4	12,3	27,7	44
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	313	26	1.100	442	318	400	553	41
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	614	362	1.201	728	612	698	820	38
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	50,3	4,0	100,0	58,5	44,3	62,6	75,8	43
Einpendlerquote in Prozent	31,3	0,0	58,1	22,7	8,7	20,0	35,6	43
<b>Sekundarschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	116	648	344	251	362	444	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	271	1.075	631	518	632	671	21
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	./.	4,7	79,8	50,7	37,5	52,3	66,7	27
Einpendlerquote in Prozent	./.	2,7	53,3	15,0	5,1	8,7	20,9	27
<b>Gymnasien</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	321	120	600	339	293	336	409	26
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	641	390	1.281	675	594	649	712	25
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	52,0	23,9	100,0	56,0	41,3	56,6	67,8	28
Einpendlerquote in Prozent	38,9	0,6	53,2	28,1	18,9	28,1	39,0	28
<b>Gesamtschulen</b>								

Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	161	571	373	319	367	448	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	382	876	613	518	588	699	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	./.	26,8	86,6	60,5	50,6	61,4	74,7	24
Einpendlerquote in Prozent	./.	0,0	63,6	31,6	9,4	31,6	48,1	25

## → 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

*Sport und Spielplätze der  
Stadt Steinheim  
im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sportstättenbedarf	6
→ Sporthallen	8
Flächenmanagement Schulsport halls	8
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	11
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	12
→ Sportplätze	14
Strukturen	15
Auslastung und Bedarfsberechnung	16
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	18
→ Spiel- und Bolzplätze	22
Steuerung und Organisation	22
Strukturen	24
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	26

## → Managementübersicht

### Sport

Bei der Stadt Steinheim sind bereits einige Steuerungsansätze wie z.B. die Aufgabe und Übergabe von Sporthallen sowie die Einbeziehung der nutzenden Vereine in die Pflege der Anlagen vorhanden.

Für eine zielgerichtete Steuerung des zukünftigen kommunalen Sportstättenangebotes, sollte die Stadt Steinheim unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung eine Sportentwicklungsplanung erstellen.

Die Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse liegt noch bei den ersten 25 Prozent der Vergleichskommunen. Mittelfristig besteht bei den schulisch genutzten Sporthallen im Grundschulbereich kein Potenzial. Die Auswertung der schulischen Nutzung der Sporthallen an den weiterführenden Schulen ergibt einen rechnerischen Überhang von einer Halleneinheit, mit steigender Tendenz.

Unter Berücksichtigung der weiteren Sporthallen ist einwohnerbezogen ein überdurchschnittliches Angebot an Sporthallen vorhanden. Dieses Angebot wird im interkommunalen Vergleich von vergleichsweise wenigen Mannschaften/Gruppen genutzt.

Die Stadt Steinheim sollte jetzt eine Entlastung des Haushaltes überprüfen. Potenzial besteht durch die Erhebung von Nutzungsentgelten. Weiterhin sollte die Stadt Steinheim anstreben, die schulisch nicht benötigte Sporthalle der ehemaligen Förderschule den Vereinen zu übergeben.

Bei den Sportaußenanlagen ist im interkommunalen Vergleich ein deutlich überdurchschnittliches Flächenangebot vorhanden. Aufgrund der in Steinheim benötigten Nutzungszeiten können vier Sportrasenplätze entfallen. Dies entspricht im Wesentlichen der derzeitigen Nutzung der Anlagen in Steinheim.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Steinheim bei den Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> unterhalb des Mittelwertes.

Um weitere mögliche Potenziale bei den Unterhaltungsaufwendungen zu ermitteln, sollte die Stadt Steinheim eine vollständige und differenzierte Kostenrechnung einführen. Die Auswertungen sollte die Stadt zur Steuerung der Unterhaltungsleistungen verwenden.

Trotz der unterdurchschnittlichen Aufwendungen je m<sup>2</sup> besteht infolge des großen Angebotes an Sportplätzen eine überdurchschnittliche Haushaltsbelastung. Durch die Reduzierung der vorgehaltenen Flächen und der stärkeren Einbindung der Vereine in die Pflege der Plätze können die Aufwendungen je Einwohner gesenkt werden.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Stadt Steinheim mit dem Index 3.

## Spiel- und Bolzplätze

Die Stadt Steinheim verfügt über erste Steuerungsvoraussetzungen (z.B. Daten der Spiel- und Bolzplätze erfasst, bedarfsorientierte Pflege und Durchführung der Spielplatzkontrollen in Dienstanweisung geregelt).

Fläche und Anzahl der Spiel- und Bolzplätzen positionieren sich im interkommunalen Vergleich im obersten Bereich.

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Steinheim eine Spielplatzbedarfsplanung zu erstellen. Als wesentlicher Einflussfaktor ist dabei auch die demografische Entwicklung der Stadt Steinheim zu berücksichtigen. Auf der Grundlage des Spielplatzbedarfsplans sollte die Stadt Steinheim Maßnahmen zur Steuerung des Angebotes an Spiel- und Bolzplätzen festlegen und als operative Ziele definieren.

Bei deutlich erleichternden strukturellen Rahmenbedingungen positionieren sich die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze bei den ersten 25 Prozent der Vergleichskommunen. Dies wird auch durch den geringen Anlagenabnutzungsgrades der Spielgeräteausrüstung begünstigt. Es bestehen unterdurchschnittliche Aufwendungen für die Unterhaltung der Spielgeräte.

Der geringe Aufwand zur Unterhaltung und Pflege führt trotz eines hohen Flächenumfanges der Spiel- und Bolzplätzen einwohnerbezogen zu einer niedrigen Haushaltsbelastung. Durch eine Reduzierung der vorgehaltenen Flächen auf der Basis einer Spielplatzentwicklungsplanung können die Aufwendungen je Einwohner weiter gesenkt werden.

### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Steinheim mit dem Index 4.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kommunen stellen zur allgemeinen Daseinsvorsorge neben Sportanlagen auch Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum zur Verfügung. Im Prüfgebiet Sport und Spielplätze untersucht die gpaNRW daher die Handlungsfelder Sport sowie Spiel- und Bolzplätze.

In dem Handlungsfeld Sport analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Stadt Steinheim. Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW analysiert zum einen die vorgehaltenen Flächen, die Auslastung und den Bedarf auf Basis der derzeitigen Nutzung. Zum anderen beleuchten wir, wie die Kommune diese Bereiche organisiert und steuert. Bei den Sportplätzen sowie den Spiel- und Bolzplätzen analysieren wir zudem die Pflege und Unterhaltung.

In diesen Handlungsfeldern möchten wir u.a. einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Hierfür stellen wir zunächst Transparenz bei den eingesetzten und vorgehaltenen Ressourcen her. Diese Ressourcen in Form von Flächen und Aufwendungen vergleichen wir interkommunal. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten vorgehaltenen Flächen, z. B. Bruttogrundflächen der Sporthallen, sowie die gesamten Aufwendungen. Für die Bedarfsberechnungen haben wir Orientierungsgrößen und Faktoren festgelegt. Auf der Basis dieser Größen und Faktoren berechnen wir Potenziale bzw. zeigen Kapazitäten über dem Bedarf auf. Für die Kennzahl „Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze“ ermitteln wir anhand eines Benchmarks Potenziale.

Darüber hinaus möchte die gpaNRW mit dieser Prüfung die strategische und operative Steuerung in diesen Handlungsfeldern verbessern. Beispielsweise erarbeiten wir Handlungsmöglichkeiten für die Kommune, damit sie auch langfristig ein bedarfsgerechtes Angebot an Sporthallen und -plätzen sowie Spiel- und Bolzplätzen vorhalten kann. Unter bedarfsgerecht versteht die gpaNRW, dass eine Anlage nachgefragt wird, also eine hohe Auslastung aufweist. Besonders bei den Spielplätzen legen wir dar, wie sich die demografische Entwicklung auswirkt. Die wesentlichen Erkenntnisse zur Steuerung erlangen wir aus Prüfgesprächen vor Ort.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr.



## → Sportstättenbedarf

### **Sportstättenentwicklungsplanung**

Um ein bedarfsgerechtes Angebot an Sport- und Bewegungsräumen vorzuhalten, ist eine Sportstättenentwicklungsplanung unumgänglich. Eine Sportstättenentwicklungsplanung muss die bereits eingetretenen und noch zu erwartenden Veränderungen beim Sportnutzverhalten in der Bevölkerung berücksichtigen. Dabei sind sowohl Sporthallen, Sportaußenanlagen als auch die sonstigen Bewegungsräume zu betrachten.

Die Stadt Steinheim hat bislang keine Sportstättenentwicklungsplanung erstellt. Eine Vereins- und Einwohnerbefragung zum aktuellen und künftigen Sportverhalten wurde in der Vergangenheit nicht durchgeführt.

Die wesentlichen Informationen über die sonstigen örtlichen Sportangebote (Tennis, Sporttänzen, Fitnessstudios) liegen jedoch bei der Stadt vor.

### **Demografische Entwicklung**

Laut den Prognosen von IT-NRW wird bis 2040 die Anzahl der unter 18-Jährigen in Steinheim von 2.226 auf 1.490 Einwohner (-33,06 Prozent) zurückgehen.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Einwohnerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken.

Die Stadt Steinheim kann aktuell von diesen Faktoren nicht positiv profitieren. Durch die Fertigstellung von neuen Baugebieten konnte die Stadt Steinheim in 2001 14.000 Einwohner aufweisen. 2018 ist die Anzahl der Einwohner jedoch wie in den Jahren seit 2002 weiter gesunken, auf rd. 12.740 Hauptwohnsitze. Lediglich bei der Anzahl der Zweitwohnsitze ist in den letzten Jahren ein Anstieg zu verzeichnen (vgl. auch Vorbericht).

Diese Entwicklung wird sich auch auf die Mitgliederzahlen der Sportvereine und somit auf die Nutzung der Sportanlagen auswirken.

Weiterhin ist aufgrund der demografischen Entwicklung auch bei der Bevölkerung in Steinheim zusätzlich mit einer Veränderung im Sportverhalten (Rückgang des Vereinssports) zu rechnen.

#### **→ Empfehlung**

Für eine zielgerichtete Steuerung des kommunalen Sportstättenangebotes, sollte die Stadt Steinheim eine Sportstättenentwicklungsplanung erstellen, die in regelmäßigem Turnus fortzuschreiben ist. Dabei sollten auch die Bevölkerung und die Vereine beteiligt werden.

## Strategische Maßnahmen

Sportaußenanlagen vorzuhalten gehört nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Daher sind sie kritisch im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen zu hinterfragen. Durch strategische Maßnahmen, wie die Aufgabe von Sportanlagen oder die Eigentumsübertragung auf die Vereine wird die Belastung des kommunalen Haushaltes reduziert.

Folgende Maßnahmen wurden von der Stadt Steinheim in den letzten Jahren umgesetzt:

- Abriss der Sporthalle der ehemaligen Hauptschule 2013,
- Übergabe der Turnhalle Bergheim an einen Betreiberverein in 2019
- Reinigung und Durchführung von kleineren Unterhaltungsmaßnahmen an den Sanitärräumen der Sportaußenanlagen durch die Vereine und
- Pflege der Randbereiche der Sportaußenanlagen durch die Vereine.

Alle investiven Maßnahmen werden jedoch weiterhin von der Stadt getragen. Daneben werden Betriebskostenzuschüsse (ca. 11.500 Euro jährlich) und Zahlungen aus der allgemeinen Sportförderung (ca. 6.200 Euro jährlich) geleistet.

Für die Nutzung der Sporthallen und der Sportaußenanlagen erhebt die Stadt Steinheim von den Vereinen keine Entgelte.

### → **Feststellung**

Durch den Abriss der Sporthalle an der ehemaligen Hauptschule, die Übergabe der Turnhalle Bergheim an den Betreiberverein und die Einbeziehung der nutzenden Vereine in die Pflege der Anlagen hat die Stadt Steinheim eine Entlastung ihres Haushaltes erreicht.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte bei den Aufwendungen für die Sportanlagen jetzt eine weitere Entlastung des Haushaltes überprüfen. Potenziale bestehen durch die Beteiligung der Benutzer an den Betriebskosten oder die Reduzierung der von der Stadt erbrachten Zuschüsse. Alternativ kann auch versucht werden, weitere Anlagen auf die Vereine zu übertragen.

## → Sporthallen

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsporthallen, mit Ausnahme der Hallen an Förderschulen in Trägerschaft der geprüften Kommune. Sporthallen für den Schulunterricht benötigt eine Kommune auf jeden Fall. Das übrige Angebot an Sporthallen muss sich am zusätzlichen Bedarf und vor allem auch an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune orientieren. Ebenso muss die Kommune bereits heute berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird. Um das gesamte Angebot an Sporthallen in einer Kommune darzustellen, erfasst die gpaNRW neben den Schulsporthallen alle weiteren Hallen mit Vereinsnutzung. Dies sind zum einen Sporthallen, an denen sich die Kommune finanziell beteiligt, z. B. Hallen im Vereinseigentum. Zum anderen erfasst die gpaNRW informativ die Hallen ohne finanzielle Beteiligung der Kommune, die dennoch den Vereinen zur Verfügung stehen.

### Flächenmanagement Schulsporthallen

Die Stadt Steinheim nutzte in 2017 folgende Sporthallen für den schulischen Sportunterricht:

- Sporthalle Grundschule Steinheim, eine Halleneinheit, 666 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche,
- Sporthalle Grundschule Vinsebeck, eine Halleneinheit, 481 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche,
- Sporthalle Realschule Steinheim, zwei Halleneinheiten, 1.091 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche und
- Sporthalle Gymnasium Steinheim, drei Halleneinheiten, 2.159 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche.

In der Summe stehen somit für den schulischen Sportunterricht vier Hallen mit sieben Halleneinheiten und einer Bruttogrundfläche von 4.397 m<sup>2</sup> zur Verfügung.

Die Kennzahl Bruttogrundfläche Schulsporthallen je 1.000 Einwohner liegt in der Summe mit 345 m<sup>2</sup> über dem Mittelwert von 317 m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner.

Die Schulsporthallen wurden im Schuljahr 2017/18 von 1.586 Schülern in 67 Klassen genutzt. Auf die Grundschulen entfallen 21, auf die Realschule 22 und auf das Gymnasium rund 24 Klassen/Kurse.

### Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
65	50	185	100	65	96	127	15

Die Stadt Steinheim positioniert sich bei der Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2017 noch bei den ersten 25 Prozent der Vergleichskommunen.

Mit 628 m<sup>2</sup> je Halleneinheit sind die Schulsporthallen kleiner als der interkommunale Mittelwert von 759 m<sup>2</sup>. Das heißt, ein Teil der geringen Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse beruht auf der unterdurchschnittlichen Hallengröße.

Der nachfolgenden Bedarfsbemessung liegt die Annahme zugrunde, dass an Grundschulen zehn Klassen und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen.

Den so ermittelten Bedarf für Steinheim stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

**Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2017**

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	2,1	2,0	-0,1
Weiterführende Schulen	3,9	5,0	1,1
<b>Gesamt</b>	<b>6,0</b>	<b>7,0</b>	<b>1,0</b>

**Grundschulen**

Bei den Grundschulen zeigt sich in 2017 rechnerisch kein Überhang von Halleneinheiten.

Die Sporthalle der Grundschule in Steinheim ist in 2017 mit 13 Klassen gut ausgelastet. Die Schulentwicklungsprognose 2023/24 für den Grundschulstandort Steinheim geht von einer geringfügig steigenden Anzahl von Schülern aus.

Insofern wird sich zukünftig die Auslastung der Sporthalle Steinheim im Grundschulbereich im Vergleich zu 2016 nicht relevant verändern.

An dem Grundschulstandort Vinsebeck sind nur acht Klassen vorhanden. Eine Auslastung der Sporthalle durch den Schulsport mit zehn Klassen ist dort nicht möglich. Aufgrund der räumlichen Entfernung zum nächsten Schulstandort, ist eine zusätzliche Nutzung der Sporthalle nicht sinnvoll.

Die Schulentwicklungsprognose für das Schuljahr 2023/24 zeigt mit ca. 133 Schülern zu 161 Schülern in 2016/17 einen starken Rückgang auf.

Die Auslastung der Sporthalle Vinsebeck durch den Schulsport wird somit zukünftig rückläufig sein.

Aufgrund der Lage der Sporthalle kann eine wirtschaftlichere Nutzung der Flächen nur durch die Zusammenfassung von Grundschulstandorten und den damit verbundenen Sporthallen erreicht werden.

Die Stadt Steinheim sollte die weitere Entwicklung der Schülerzahlen am Grundschulstandort Vinsebeck beobachten und gegebenenfalls über die weitere Vorhaltung des Grundschulstandortes und der damit verbundenen Sporthalle entscheiden.

Mittelfristig besteht bei den schulisch genutzten Sporthallen im Grundschulbereich kein Potenzial.

## Weiterführende Schulen

Die Realschule nutzte in 2017 ihre Doppelsporthalle (teilbar in einen großen und einen kleineren Teil) mit 22 Klassen. Es ergibt sich ein Hallenbedarf von 1,8 Halleneinheiten. Die Doppelsporthalle wird dementsprechend weitestgehend ausgelastet betrieben.

Dem Gymnasium stand für den Sportunterricht die Dreifachhalle zur Verfügung. Sie wurde in 2017 von 24 Klassen/Kursen genutzt. Es ergibt sich ein Hallenbedarf von 2,0 Halleneinheiten.

Bei dem Gymnasium zeigt sich in 2017 rechnerisch ein Überhang von einer Halleneinheit.

Beide Schulstandorte befinden sich im zentralen Stadtgebiet von Steinheim.

Für das Schuljahr 2023/24 werden sowohl für die Realschule als auch für das Gymnasium rückläufige Schülerzahlen prognostiziert. Wobei der Rückgang der Schülerzahlen am Gymnasium wesentlich stärker ausfällt. Die Gesamtzahl der Schüler an den weiterführenden Schulen soll gemäß der prognostizierten Schülerzahlen von 1.123 in 2017 auf 1.035 in 2023 (-7,8 Prozent) zurückgehen.

Die Auslastung der von den weiterführenden Schulen genutzten Sporthallen wird somit zukünftig rückläufig sein. Für 2017 ergibt sich bei den weiterführenden Schulen rechnerisch ein Überhang von einer Halleneinheit. Mittelfristig wird der Überhang an Halleneinheiten aufgrund der prognostizierten Schülerzahlen ansteigen.

Bei einem Hallenüberhang von mindestens zwei Halleneinheiten könnte der Schulsport für beide weiterführenden Schulen in der Dreifachhalle des Gymnasiums abgehalten werden. Die Doppelsporthalle der Realschule könnte dann den Vereinen zur Nutzung übergeben werden.

Derzeit ist die Übergabe von einer Halleneinheit an die Vereine nicht sinnvoll, da in beiden Sporthallen nur Trennvorhänge vorhanden sind und weiterhin eine gemeinsame Nutzung der Sanitärräume durch die Schulen und die Vereine vorhanden wäre.

Besser ist es hier, durch die Beteiligung an den Betriebskosten eine Entlastung des Haushaltes zu erreichen. Weitere Ausführungen dazu finden sich im Berichtsteil Flächenmanagement Sporthallen (gesamt).

### → **Feststellung**

Bei den weiterführenden Schulen zeigt sich in 2017 rechnerisch ein Überhang von einer Halleneinheit. Auf der Basis der prognostizierten Schülerzahlen wird die Auslastung der von den weiterführenden Schulen genutzten Sporthallen zukünftig rückläufig sein

### → **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte die weitere Entwicklung der Schülerzahlen im Bereich der weiterführenden Schulen beobachten und gegebenenfalls über die weitere Vorhaltung der Sporthalle an der Realschule für den Schulsport entscheiden.

## Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben den oben angeführten Sporthallen werden von der Stadt Steinheim in 2017 noch die

- Sporthalle der ehemaligen Förderschule Steinheim, Bruttogrundfläche 490 m<sup>2</sup>, und
- Turnhalle Bergheim, Bruttogrundfläche 333 m<sup>2</sup>

vorgehalten.

Von der Stadt Steinheim wurden somit im Bezugsjahr 2017 sechs Halleneinheiten und einer Bruttogrundfläche von 5.220 m<sup>2</sup> BGF für die Einwohner betrieben. Die Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner 2017 positioniert sich oberhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen.

### Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
409	142	570	353	248	322	457	15

Die durchschnittliche Bruttogrundfläche je Halleneinheit (sämtliche Sporthallen) ist in Steinheim mit 580 m<sup>2</sup> im interkommunalen Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen wesentlich kleiner als der Mittelwert von 713 m<sup>2</sup>.

Mit 0,71 Halleneinheiten je 1.000 Einwohner Sporthallen gesamt positioniert sich die Stadt Steinheim im interkommunalen Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen dagegen deutlich über dem Mittelwert von 0,50 Halleneinheiten.

### Anteil Sportnutzfläche an Bruttogrundfläche in Prozent Sporthallen gesamt

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
53,5	40,7	71,6	54,7	45,7	56,3	62,8	15

Infolge der unterdurchschnittlichen Bruttogrundfläche der Hallen ist jedoch auch ein geringerer Anteil der Sportnutzfläche an der Bruttogrundfläche der Sporthallen vorhanden.

#### → Feststellung

Die Stadt Steinheim hat im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Anzahl eher kleinerer Sporthallen. Aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte in Steinheim, ist die Vorhaltung von vielen, eher kleineren Sporthallen sinnvoll. Die Hallen verfügen jedoch im Verhältnis zur Bruttogrundfläche über eine unterdurchschnittliche Sportnutzfläche.

## Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Sporthallen der Stadt Steinheim wurden im Betrachtungsjahr 2017 neben den Schulen von 89 Mannschaften/Gruppen genutzt.

Die Nutzungszeiten werden von der Stadtverwaltung Fachbereich 3 Bürgerservice/ vergeben. Es werden Belegungspläne für jede Halle geführt. Relevante nutzbare Zeiten zwischen den belegten Zeiten werden von den Kindergärten und für Volkshochschul-Kurse genutzt.

Die Sporthallen stehen teilweise bis zum Nachmittag den Schulen zur Verfügung. Ab ca. 16:30 Uhr werden die Hallen von den Vereinen belegt.

### Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Montag-Freitag Sporthallen gesamt 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,9	1,8	23,0	11,5	7,5	11,6	14,9	15

### Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe in m<sup>2</sup> Sporthallen gesamt 2017

Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
31	17	191	51	25	32	48	15

Die tatsächlichen Hallennutzungszeiten werden durch Hallenbücher erfasst. Alle zwei Jahre werden die Hallenbücher ausgewertet. Die Ergebnisse werden mit den Vereinen besprochen.

#### → Feststellung

Im interkommunalen Vergleich ist in Steinheim insgesamt ein überdurchschnittliches Angebot an Sporthallen vorhanden. Die von der Stadt bewirtschafteten Halleneinheiten werden im interkommunalen Vergleich von wenigen Mannschaften/Gruppen belegt. Durch das ungünstige Verhältnis der Sportnutzfläche zur Bruttogrundfläche positioniert sich die Sportnutzfläche je Mannschaft/Gruppe jedoch unterhalb des Mittelwertes.

Wie bereits weiter oben beschrieben, ist die Stadt Steinheim von einem starken Rückgang der unter 18-Jährigen betroffen. Dies wird sich auch auf den Vereinssport auswirken.

#### → Empfehlung

Bei einem Rückgang der Belegungsquote sollte die Stadt Steinheim die Hallen möglichst kostengünstig vergeben (z.B. durch Konzentration auf einige Standorte bzw. Auswahl der Hallen nach Kosten).

Entgelte für die Nutzungen (Hallennutzungsentgelte) werden von der Stadt Steinheim von den Vereinen nicht erhoben.

Die Erfahrungen in anderen Kommunen zeigen, dass durch die Erhebung von Nutzungsentgelten die Vereine nicht benötigte Zeiten regelmäßig mitteilen. Diese Zeiten können dann ggf. anderen Vereinen oder privaten Anbietern zur Verfügung gestellt werden. Die Beteiligung der Vereine an den Betriebskosten erhöht das Bewusstsein zum wirtschaftlichen Verbrauch. Die Verei-

ne achten vermehrt auf abgeschaltete Beleuchtung, abgestellte Duschen und geschlossene Fenster. Pauschalbeträge verringern hier den Verwaltungsaufwand.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte durch die Erhebung von Nutzungsentgelten eine Entlastung ihres Haushaltes erreichen.

In 2019 wird der Betrieb der Turnhalle Bergheim auf einen Betreiberverein übertragen. Der städtische Haushalt wird zukünftig nur noch durch die Abschreibungen belastet sowie durch einen geringen pauschalen Zuschuss zu den Betriebskosten.

→ **Feststellung**

Durch die Übertragung der Turnhalle Bergheim auf den Förderverein wird (1. Quartal 2019) die Stadt Steinheim eine Entlastung ihres Haushaltes erreichen.

Zukünftig wird von der Stadt Steinheim dann neben den schulisch benötigten nur die Halle der ehemaligen Förderschule betrieben.

Das grundsätzlich freiwillige Angebot an Sport- und Freizeiteinrichtungen gehört besonders auf den Prüfstand.

→ **Empfehlung**

Um den städtischen Haushalt zu entlasten, sollte die Stadt Steinheim anstreben, die schulisch nicht benötigte Sporthalle den Vereinen zu übergeben. Bei einem Potenzial von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF errechnet sich dann, bei einer Gesamtfläche von 490 m<sup>2</sup> monetär ausgedrückt ein Potenzial von rund 49.000 Euro.



## → Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze<sup>1</sup>, die die Kommune bilanziert hat. Darüber hinaus beziehen wir Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung die Kommune ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen hat. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportplätze gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Sportplätze 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 Bedarfsberechnung sowie die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beziehen sich auf die Spielfelder bzw. den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder und deren Nutzung betrachtet die gpaNRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Die Stadt Steinheim wendete 2017 für ihre Sportplätze 9,15 Euro je Einwohner auf. Für das Jahr 2017 hat die gpaNRW derzeit noch nicht ausreichend Vergleichswerte vorliegen. Deshalb wird an dieser Stelle noch der Mittelwert aus 2016 verwendet. Die Stadt Steinheim positioniert sich deutlich oberhalb des interkommunalen Mittelwertes 2016 von 7,51 Euro.

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die Faktoren Angebot, Steuerung und Pflege der Sportplätze in Steinheim sowie deren Wirkung zueinander.

### Steuerung

Für eine zielgerichtete Steuerung sollte eine Kommune neben einer Sportstättenentwicklungsplanung eine zentrale Sportstättenverwaltung haben, die Kenntnisse über den Bestand und den Bedarf an kommunalen Sportaußenanlagen hat.

Die Aufgaben Sportplatzverwaltung und -unterhaltung sind in der Stadt Steinheim im Fachbereich 4, Planen + Bauen sowie im Fachbereich 3 angesiedelt.

Der Fachbereich 4 koordiniert als zentrale Stelle alle Aufgaben im Zusammenhang mit Sportplätzen.

#### → **Feststellung**

Die gpaNRW bewertet die zentrale Koordinierung der Sportaußenanlagen positiv.

Die Stadt Steinheim hat einen aktuellen Überblick über den Bestand ihrer Sportanlagen und insbesondere ihrer Sportplätze. Eventuelle Änderungen an einzelnen Parametern werden kontinuierlich erfasst.

Es wurden dabei detailliert die Anzahl, Fläche, Ausstattung, baulicher Zustand / Sanierungsbedarf, Eigenschaften und Nutzung des Platzes sowie der Anlagen aufgezeichnet.

<sup>1</sup> Sportplätze im Sinne der DIN 18035-1: Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße

Weiterhin sind aktuelle Daten zur Belegung der Plätze vorhanden. Inwieweit in den Belegungszeiten eine tatsächliche Nutzung stattfindet, ist nicht bekannt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte auch bei den Sportaußenanlagen die tatsächlichen Nutzungszeiten erheben und auswerten.

## Strukturen

Im Bezugsjahr 2017 werden von der Stadt Steinheim die kommunalen Sportplätze:

- Bergheim, Gesamtfläche des Sportplatzes 18.350 m<sup>2</sup>, ein Spielfeld,
- Rolfzen, Gesamtfläche des Sportplatzes 8.943 m<sup>2</sup>, ein Spielfeld,
- Sandebeck, Gesamtfläche des Sportplatzes 21.121 m<sup>2</sup>, ein Spielfeld,
- Vinsebeck, Gesamtfläche des Sportplatzes 18.240 m<sup>2</sup>, ein Spielfeld,
- Kunstrasenplatz, Gesamtfläche des Sportplatzes 22.656 m<sup>2</sup>, ein Spielfeld,
- Sportplatz am Freibad, Gesamtfläche des Sportplatzes 11.748 m<sup>2</sup>, ein Spielfeld,
- Kleinspielfeld am Kunstrasenplatz, Gesamtfläche des Sportplatzes 2.492 m<sup>2</sup>, ein Spielfeld,
- Ottenhausen, Gesamtfläche des Sportplatzes 12.100 m<sup>2</sup>, ein Spielfeld,
- Sportplatz in der Kolpingstraße, Gesamtfläche des Sportplatzes 5.970 m<sup>2</sup>, ein Spielfeld und
- Eichholz Bolzplatz, Gesamtfläche des Sportplatzes 13.530 m<sup>2</sup>, ein Spielfeld

vorgehalten.

Die zehn Sportplätze haben somit zehn Spielfelder und eine Gesamtfläche von 135.150 m<sup>2</sup>. Der interkommunale Mittelwert nur für kommunale eigene Anlagen beträgt 67.474 m<sup>2</sup> Gesamtfläche.

Daneben besteht noch die nur für den Schulsport genutzte Anlage Spielfeld bei der Realschule mit einer Gesamtfläche von 8.240 m<sup>2</sup>. Die Anlage besitzt ein Sportrasenfeld.

### Strukturkennzahlen Sportplätze 2017

Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	10,59	1,55	13,88	6,04	3,32	5,32	7,84	15
Fläche Spielfelder je Einwohner in m <sup>2</sup>	4,70	0,67	7,11	2,97	1,48	2,97	4,04	15

Der Anteil der Fläche der Spielfelder an der Fläche der Sportplätze ist mit 44,4 Prozent unterdurchschnittlich (Mittelwert 49,4 Prozent).

Im interkommunalen Vergleich hält die Stadt Steinheim ein deutlich überdurchschnittliches Angebot an Sportplätzen vor.

Weitere Anlagen im Eigentum Dritter bestehen nicht.

Im interkommunalen Vergleich der gesamt zur Verfügung stehenden Fläche an Sportaußenanlagen positioniert sich Steinheim mit 135.150 m<sup>2</sup> ebenso über dem Mittelwert für alle Anlagen von 70.995 m<sup>2</sup>.

### Strukturkennzahlen Sportplätze 2017 gesamt

Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	10,59	1,55	13,88	6,22	3,56	5,32	8,26	15
Fläche Spielfelder je Einwohner in m <sup>2</sup>	4,69	0,77	7,11	3,08	1,67	2,97	4,32	15

#### → Feststellung

Im interkommunalen Vergleich der gesamt vorgehaltenen Anlagen (kommunale und nicht kommunale Anlagen) bestehen weiterhin Positionierungen im obersten Bereich. Die Stadt Steinheim verfügt einwohnerbezogen über ein sehr großzügiges Sportplatzangebot.

### Auslastung und Bedarfsberechnung

Im Weiteren führt die gpaNRW einen Vergleich der benötigten mit den vorhandenen verfügbaren Nutzungszeiten je Woche durch.

#### Verfügbare Nutzungszeit

Die von der gpaNRW verwendete Nutzungsintensität pro Spielfeld beträgt

- bei Sportrasen 14 Stunden/Woche,
- bei Hybridrasen 20 Stunden/Woche,

- bei Tennenplätzen 25 Stunden/Woche und
- bei Kunstrasen 30 Stunden/Woche.

In Steinheim sind acht Sportrasenplätze, ein Kunstrasenplatz und ein Tartanplatz vorhanden. Der Kunstrasenplatz ist mit einer Beleuchtungsanlage ausgestattet. Insofern kann die angesetzte Nutzungszeit von 30 Stunden wöchentlich auch in den Monaten mit kürzerem Tageslicht erreicht werden. Das Kleinspielfeld am Kunstrasenplatz (Tartanplatz) hat keine Beleuchtungsanlage. In den Wintermonaten ist dort mit Einschränkungen in der Nutzung zu rechnen. Bei dem Kleinspielfeld am Kunstrasenplatz wurde nur eine Nutzungszeit von 20 Stunden wöchentlich angesetzt.

Die den Vereinen zur Verfügung stehenden Sportaußenanlagen in Steinheim bieten in 2017 somit insgesamt 162 Nutzungsstunden je Woche.

### **Benötigte Nutzungszeit**

Die Anlagen wurden in 2017 insgesamt von 34 Mannschaften, davon 26 Jugendmannschaften, genutzt. Bei einer Nutzungszeit von drei Stunden je Woche und der Annahme, dass jede Mannschaft allein auf dem jeweiligen Platz trainiert, beträgt die benötigte Nutzungszeit 102 Stunden je Woche.

Im Vergleich mit den in 2017 vorhandenen verfügbaren Nutzungsstunden ergibt sich ein Überhang von 60 Stunden wöchentlich. Der Überhang entspricht der Nutzungszeit von vier Sportrasenplätzen.

Dies entspricht auch im Wesentlichen der derzeitigen Nutzung der Anlagen in Steinheim. Die Anlagen:

- Ottenhausen,
- Sportplatz in der Kolpingstraße und
- Eichholz Bolzplatz

werden aktuell von den Vereinen nicht bespielt bzw. nur als Ausweichplatz genutzt.

Durch die Aufgabe dieser Anlagen kann der Überhang an verfügbaren Nutzungsstunden bereits um 42 Stunden reduziert werden.

Mehrfachbelegungen der Sportplätze sind gerade bei den Jugendmannschaften sehr häufig. Bei einer Nutzungszeit von drei Stunden je Woche und einer Mehrfachbelegungsquote von 76 Prozent (Quote Jugendmannschaften) mit jeweils bis zu drei Mannschaften pro Spielfeld, reduziert sich die benötigte Nutzungszeit 2017 auf 50 Stunden je Woche.

Unter der Berücksichtigung von Mehrfachbelegungen ergäbe sich dann nach der Aufgabe der oben erwähnten Anlagen immer noch ein Überhang an vorhandenen verfügbaren Nutzungsstunden von wöchentlich bis zu 70 Stunden.

In Steinheim nutzen die Fußballvereine in den Wintermonaten verstärkt die Sporthallen. Besonders im Winter ergeben sich somit die notwendigen Ruhe- und Erholungszeiten für die Sportrasenplätze.

In naher Zukunft ist nicht mit einer wesentlichen Steigerung der von den Vereinen benötigten Nutzungszeiten auszugehen. Die demografische Entwicklung wird langfristig zu weniger Jugendmannschaften in Steinheim führen.

Weiterhin verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60 - 75-Jährigen von z.B. von Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit.

Somit werden die Spielfelder geringer ausgelastet sein. Freie Zeiten nehmen zu. Dennoch müssen wenig genutzte bzw. nicht genutzte Flächen weiterhin unterhalten werden. Diese Unterhaltung belastet zum einen den Haushalt der Stadt, zum anderen aber auch die Vereine, die in die Pflege der Sportanlagen mit eingebunden sind.

#### → **Feststellung**

In Steinheim ist durch ein deutliches Überangebot an Sportaußenanlagen eine überdurchschnittliche Belastung des Haushaltes vorhanden.

Die Stadt Steinheim sollte ihren Haushalt durch die freiwillige Aufgabe „Bereitstellung von Sportplätzen“ so wenig wie möglich belasten. Daher ist sie kritisch im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen zu hinterfragen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte entscheiden, in welcher sportfunktionellen und baulichen Ausgestaltung und mit welcher Ausstattung die Sportanlagen langfristig vorgehalten werden sollen. Ziel muss es sein, Bestand und Bedarf einander anzunähern. Die Empfehlung, eine Sportentwicklungsplanung zu erstellen wurde bereits weiter oben im Bericht aufgeführt.

## **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

Nur mit einer ordnungsgemäßen Nutzung und einer fachgerechten Pflege und Wartung der Sportplätze ist es möglich, dass die Plätze die prognostizierten Lebensdauern erreichen und kein vorzeitiger Finanzbedarf entsteht.

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Aufwendungen für die Spielfelder der Hauptkostenträger.

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Sportaußenanlagen werden vollständig von der Stadt Steinheim getragen, direkt oder über Zuschüsse.

Die Anlagen werden mit geringen Ausnahmen (Randbereiche) vom städtischen Bauhof gepflegt. Pflegepläne für die Sportaußenanlagen wurden in Steinheim nicht aufgestellt. Der Bauhof entscheidet vor Ort anhand des anstehenden Bedarfs über die auszuführenden Pflegearbeiten.

Eine Aufteilung der Aufwendungen auf die Spielfelder und die sonstigen Flächen war in Steinheim nicht möglich. Insofern werden hier die Aufwendungen für die Sportplätze dargestellt.

## Gesamtaufwendungen

Die Gesamtbelastung der Stadt Steinheim für die kommunalen Sportplätze in 2017 beträgt 116.752,32 Euro. Sie schlüsseln sich auf in:

- Personalaufwendungen Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag: 14.990,37 Euro,
- Pflegeaufwendungen Eigenleistung (inkl. Material): 45.225,66 Euro,
- Pflegeaufwendungen Fremdleistungen (inkl. Material): 22.763,09 Euro,
- Aufwendungen für Zuschüsse an Vereine: 11.484,34 Euro und
- Abschreibungen: 22.288,86 Euro.

Die Stadt Steinheim betreibt keine Vollkostenrechnung für den Bauhof. Die Abschreibungen sowie die sonstigen Aufwendungen des Bauhofes werden nicht den Produkten/Kostenträgern für die der Bauhof Leistungen erbringt zugeordnet.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurden die genannten Aufwendungen anhand der geleisteten Stunden den Produkten/Kostenträgern hinzugerechnet.

Der den Eigenleistungen zugeordnete Aufwand für die Sportaußenanlagen beträgt in 2017 6.957,73 Euro. Der Betrag ist in den oben genannten 45.225,66 Euro bereits enthalten.

Für das Jahr 2017 liegen der gpaNRW derzeit noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor. Deshalb werden in den folgenden Tabellen die interkommunalen Vergleichswerte aus 2016 verwendet.

### Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2017

Steinheim	Minimum*	Maximum*	Mittelwert*	1. Quartil*	2. Quartil (Median)*	3. Quartil*	Anzahl Werte*
0,86	0,02	4,54	1,45	0,74	1,30	1,79	65

\*Bezugsjahr 2016

#### ➔ Feststellung

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Steinheim bei den Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> unterhalb des Mittelwertes.

Dies wird stark durch die bereits weiter oben erwähnten Sportplätze

- Ottenhausen,
- Sportplatz in der Kolpingstraße und
- Eichholz Bolzplatz

beeinflusst. Die Anlagen werden vom Bauhof nur minimal unterhalten. Eine Zuordnung der vom Bauhof geleisteten Arbeiten auf diesen Anlagen war nicht möglich.

Nachfolgend daher eine Auswertung der gesamten Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2017 ohne Berücksichtigung der Fläche der oben genannten Plätze.

**Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2017 (tatsächliche Unterhaltung)**

Steinheim	Minimum*	Maximum*	Mittelwert*	1. Quartil*	2. Quartil (Median)*	3. Quartil*	Anzahl Werte*
1,13	0,02	4,54	1,45	0,74	1,30	1,79	65

\*Bezugsjahr 2016

→ **Feststellung**

Im Bezug zur normal unterhaltenen Fläche positioniert sich die Stadt Steinheim im interkommunalen Vergleich bei den Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> immer noch unterhalb des Mittelwertes.

Die Stadt Steinheim kann die Aufwendungen für die Sportaußenanlagen nicht differenziert nach den Spielfeldern und den sonstigen Flächen auswerten. Die Aufwendungen für einzelne Pflegleistungen konnten dadurch nicht in den interkommunalen Vergleich gestellt werden um eventuelle Potentiale zu ermitteln.

→ **Empfehlung**

Um weitere mögliche Potenziale bei den Unterhaltungsaufwendungen zu ermitteln, sollte die Stadt Steinheim eine vollständige und differenzierte Kostenrechnung einführen. Die Auswertungen sollte die Stadt zur Steuerung der Unterhaltungsleistungen verwenden.

**Aufwendungen je Einwohner 2017**

Kennzahl	Steinheim	Minimum*	Maximum*	Mittelwert*	1. Quartil*	2. Quartil (Median)*	3. Quartil*	Anzahl Werte*
Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro	9,15	0,13	20,07	7,51	4,35	7,55	9,36	66

\*Bezugsjahr 2016

Die Aufwendungen je Einwohner betragen in 2017 9,15 Euro. Der interkommunale Mittelwert 2016 wird deutlich überschritten. Die über dem Mittelwert liegende Haushaltsbelastung beträgt in Summe rund 21.000 Euro.

Trotz der unterdurchschnittlichen Aufwendungen je m<sup>2</sup> besteht infolge des großen Angebotes an Sportplätzen eine überdurchschnittliche Haushaltsbelastung. Durch die Reduzierung der

vorgehaltenen Flächen und der stärkeren Einbindung der Vereine in die Pflege der Plätze können die Aufwendungen je Einwohner gesenkt werden.



## → Spiel- und Bolzplätze

Die gpaNRW untersucht hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Die Stadt Steinheim wendete 2017 für ihre Spiel- und Bolzplätze 5,54 Euro je Einwohner auf. Der interkommunale Mittelwert 2016 von 7,52 Euro wird unterschritten. Die Belastung des kommunalen Haushaltes für diese Aufgabe ist damit deutlich niedriger als in den Vergleichskommunen.

Für das Jahr 2017 liegen der gpaNRW derzeit noch nicht bei allen Kennzahlen ausreichend Vergleichswerte vor. Deshalb werden in dem vorliegenden Bericht teilweise die interkommunalen Vergleichswerte aus 2016 verwendet.

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die Faktoren Angebot, Steuerung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze in Steinheim sowie deren Wirkung zueinander.

### Steuerung und Organisation

#### Produktverantwortung

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze der Stadt Steinheim liegt zentral im Fachbereich 4 Planen + Bauen. Von dort erfolgt eine Abstimmung zwischen Planung, Bau und Unterhaltung unter Beteiligung der evtl. erforderlichen weiteren Bereiche (Baubetriebshof).

Die Pflege der Spiel- und Bolzplätze wird vom Baubetriebshof der Stadt Steinheim anhand eines schriftlichen Dauerauftrages durchgeführt. Die Anzahl der durchzuführenden Pflegehäufigkeiten/Pflegegänge ist nicht festgelegt. Im Rahmen der wöchentlichen Kontrolle der Spielgeräte wird von den Mitarbeitern des Baubetriebshofes vor Ort entschieden welche Pflegegänge notwendig sind.

Die erforderlichen Pflegearbeiten und eventuelle Reparaturen an den Spielgeräten werden im Allgemeinen dann sofort ausgeführt.

#### Datenbestand

Im Fachbereich 4 Planen + Bauen liegen die Informationen zur Lage, Größe, Anzahl und Art der Spielgeräte, Nutzungsarten und Vegetation, Ausstattung vor.

Informationen zu den einzelnen Pflegeleistungen sowie den Aufwendungen sind nicht vorhanden, sondern müssten im Einzelfall über eine Auswertung der Arbeitszettel erstellt werden.

Die Daten der Spiel- und Bolzplätze sind nicht in einem Grünflächenkataster / Grünflächeninformationssystem hinterlegt.

Wie bereits bei den Aufwendungen zu den Sportaußenanlagen beschrieben, betreibt die Stadt Steinheim keine Vollkostenrechnung für die Bauhofleistungen. Die Abschreibungen sowie die Sonstigen Aufwendungen des Bauhofes werden nicht den Produkten/Kostenträgern für die der Bauhof Leistungen erbringt zugeordnet.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurden die genannten Aufwendungen anhand der geleisteten Stunden den Produkten/Kostenträgern zugeordnet.

## **Spielplatzkonzept / Spielplatzbedarfsplanung**

In der Stadt Steinheim wurde bislang kein umfassendes Spielplatzkonzept bzw. keine Spielplatzbedarfsplanung erstellt.

Jedoch werden in der Bebauungsplanung neue Spielplätze regelmäßig mit berücksichtigt. Derzeit nimmt die Stadt eine steigende Nachfrage nach Bauland wahr. Dabei werden auch Bauplätze in den Ortsteilen nachgefragt.

Aktuell widmet sich die Stadt verstärkt dem Neu- und Ausbau von Jugend- und Sozialeinrichtungen. Daneben wurde im Rahmen des Stadtumbaus West der Emmerauenpark (kein Spiel- bzw. Bolzplatz) mit Fitnessgeräten versehen, um auch die Anforderungen der älteren Generation zu berücksichtigen.

## **Kontrollen**

Visuelle und operative Kontrollen werden vom Baubetriebshof der Stadt Steinheim gemäß der Dienstanweisung wöchentlich bzw. monatlich durchgeführt. Die Hauptuntersuchung erfolgt jährlich von eigenem, speziell geschultem, zertifiziertem Personal.

Die Stadt Steinheim kann im Bereich der Steuerung und Organisation der Spiel- und Bolzplätze folgende positive Ergebnisse vorweisen:

- Eindeutige Zuordnung der Produktverantwortung,
- Dauerauftrag für die Pflege der Spiel- und Bolzplätze vorhanden,
- Ausführung der Pflegearbeiten entsprechend des Bedarfs,
- Daten der Spiel- und Bolzplätze erfasst,
- Durchführung der Spielplatzkontrollen in Dienstanweisung geregelt und
- Hauptuntersuchung durch geschultes Personal.

Potenziale bestehen in den Bereichen:

- Erfassung der Spiel- und Bolzplätze in einem zentralen GRIS,
- Einführung einer Vollkostenrechnung für die Bauhofleistungen,
- Auswertung der kaufmännischen Daten und

- Erstellung einer Spielplatzbedarfsplanung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte die Spiel- und Bolzplätze in einem zentralen Grünflächenkataster / Grünflächeninformationssystem integrieren. Alle beteiligten Fachbereiche und Fachgruppen sollten Zugang zu dem System haben.

→ **Empfehlung**

Um mögliche Potenziale bei den Unterhaltungsaufwendungen zu ermitteln, sollte die Stadt Steinheim eine vollständige und differenzierte Kostenrechnung einführen. Die Auswertungen sollte die Stadt zur Steuerung der Unterhaltungsleistungen verwenden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte die Aufwendungen zu den einzelnen Pflegeleistungen und den Aufwendungen je Anlage auswerten. Dadurch können Leistungen bzw. Objekte mit einem besonders hohen Pflegeaufwand lokalisiert und entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Steinheim eine Spielplatzbedarfsplanung zu erstellen. Dazu sollte die Stadt eine detaillierte Bedarfsermittlung und Bestandsaufnahme der einzelnen Stadtgebiete durchführen und unter Berücksichtigung abgestufter Bedürfnisse für die jeweiligen Einzugsbereiche die Versorgung mit Spiel- und Bolzplätzen analysieren. Als wesentlicher Einflussfaktor ist dabei auch die demografische Entwicklung der Stadt Steinheim zu berücksichtigen.

Auf der Grundlage des Spielplatzbedarfsplans sollte die Stadt Steinheim Maßnahmen zur Steuerung des Angebotes an Spiel- und Bolzplätzen festlegen und als operative Ziele definieren.

## Strukturen

Im interkommunalen Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen hat die Stadt Steinheim mit 76 km<sup>2</sup> eine beim Mittelwert von 78 km<sup>2</sup> liegende Gemeindefläche mit einer niedrigen Bevölkerungsdichte von 170 Einwohnern je km<sup>2</sup>. Der Mittelwert der 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen beträgt 210 Einwohner je km<sup>2</sup>.

Die neun Ortsteile der Stadt Steinheim erstrecken sich über rund 15 km in Nord-Süd-Richtung und 15 km in West-Ost-Richtung. Dabei ist eine langgestreckte Form der Gemeindefläche vorhanden. Einige Ortsteile haben nur rund 100 bis 200 Einwohner. Gleichwohl muss auch für diese Ortsteile ein Mindestmaß an Infrastruktur - in diesem Fall in Form von Spiel- und Bolzplätzen - vorgehalten werden.

→ **Feststellung**

Bei der Abdeckung des Gemeindegebietes mit Spiel- und Bolzplätzen hat die Stadt Steinheim aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte, der langgestreckten Form der Gemeindefläche und der niedrigen Einwohnerzahl in einigen Ortsteilen erschwerte Bedingungen gegenüber Kommunen mit günstigeren Strukturmerkmalen.

Der Anteil der unter 18-Jährigen in Steinheim beträgt in 2017 17,3 Prozent und positioniert sich damit fast exakt beim Mittelwert der kleinen kreisangehörigen Kommunen von 17,4 Prozent.

Laut den Prognosen von IT-NRW wird bis 2040 die Anzahl der unter 18-Jährigen in Steinheim von 2.226 auf 1.490 Einwohner (-33,1 Prozent) zurückgehen.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Einwohnerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken.

In den vergangenen zehn Jahren hat auf der Grundlage eines Stadtentwicklungskonzeptes der strukturelle Umbau der Stadt Steinheim stattgefunden. Unter anderem sind zwei Wohnbaugebiete mit etwa 70 Wohneinheiten entstanden. Nach Aussage der Stadt bestehen aktuell weitere 25 konkrete Anfragen.

Derzeit widmet sich die Stadt verstärkt dem Neu- und Ausbau von Jugend- und Sozialeinrichtungen. Jugendtreffs und ein Skaterpark sind Bestandteil des Konzeptes Jugend 2.0.

Die Stadt erhofft sich daraus eine positive Beeinflussung ihrer Einwohnerzahlen zu erreichen.

Momentan zeigt sich diese Entwicklung noch nicht in Steinheim. Auch in 2018 ist die Anzahl der Einwohner wie in den Jahren seit 2002 weiter gesunken, auf rd. 12.740 Hauptwohnsitze. Lediglich die Anzahl der Zweitwohnsitze ist derzeit steigend.

Aktuell sind in Steinheim ein Rückgang der Bevölkerungszahlen und somit auch der Anzahl der unter 18-Jährigen festzustellen. Ob diese Entwicklung langfristig ist, kann derzeit noch nicht gesagt werden. Eventuell wird der oben dargestellte Rückgang der unter 18-Jährigen in Steinheim durch die bereits umgesetzten und noch vorgesehenen Maßnahmen der Stadt abgemildert.

In 2017 unterhält die Stadt Steinheim 31 öffentliche Spiel- und sieben öffentliche Bolzplätze mit einer Fläche von 43.269 bzw. 32.432 m<sup>2</sup>. Auf den Plätzen befinden sich 176 Spielgeräte.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Steinheim	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>	34,0	3,0	45,9	15,0	12,5	13,9	15,5	13
Fläche der Spielplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	19,4	2,1	30,5	11,5	9,0	10,7	13,5	12
Fläche der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	14,57	0,21	15,36	3,59	1,58	2,78	3,63	12
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	17,1	2,5	29,0	12,2	7,2	12,1	15,8	13

Kennzahl	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spielplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	13,9	1,8	25,3	10,3	6,8	9,3	12,6	13
Anzahl der Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	3,1	0,60	3,91	1,93	0,98	1,58	3,16	13
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	4,1	3,5	12,2	6,7	5,3	6,5	7,9	12
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.992	747	2.248	1.306	941	1.200	1.581	13
durchschnittliche Größe der Spielplätze in m <sup>2</sup>	1.396	621*	2.997*	1.241*	1.010*	1.180*	1.365*	103*
durchschnittliche Größe der Bolzplätze in m <sup>2</sup>	4.633	175*	5.495*	1.918*	949*	1.607*	2.561*	97*

Bezugsjahr 2016

Die Stadt Steinheim hält eine große Anzahl von Spielplätzen mit einer überdurchschnittlichen Größe vor. Einwohnerbezogen ergibt sich eine im obersten Bereich liegende Fläche an Spielplätzen.

Bei den Bolzplätzen sind im interkommunalen Vergleich sowohl die durchschnittliche Größe als auch die Anzahl hoch. Die Fläche der Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre positioniert sich im interkommunalen Vergleich im Bereich des Maximalwertes.

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinheim positioniert sich mit ihren einwohnerbezogenen Strukturkennzahlen im obersten Bereich der interkommunalen Vergleichswerte.

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

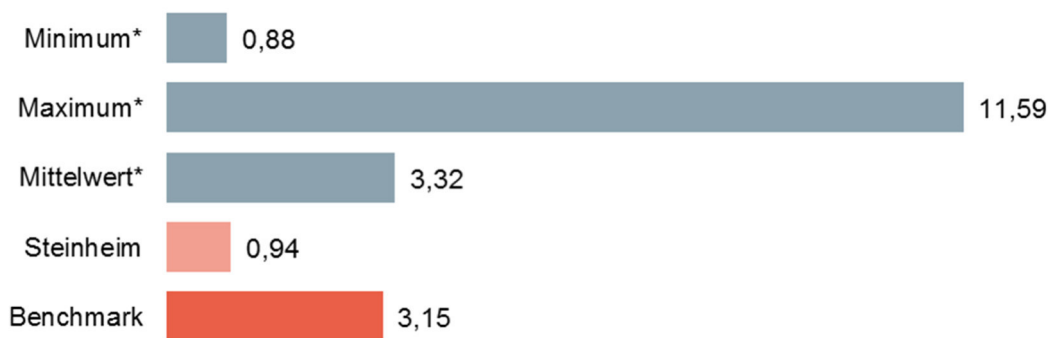
Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze werden unter anderem durch das Flächenverhältnis von den Spiel- zu den Bolzplätzen geprägt. Bolzplätze sind deutlich preiswerter, da sie nur geringer Pflege bedürfen. Baum- und Strauchflächen sind an den Randbereichen konzentriert. Die öffentlichen Bolzplätze haben in Steinheim einen Anteil von 43 Prozent an der Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze. Der interkommunale Mittelwert beträgt rund 22 Prozent.

Auch die Anzahl und durchschnittliche Größe der Anlagen sind für den Aufwand verantwortlich. Jede einzelne Anlaufstelle bedeutet Fahrt- und Rüstzeiten durch den Betriebshof und die Unterhaltung und Pflege kleinerer Flächen (z. B. Handrasenmäher statt Großflächenmäher). Die Ausstattung auf den Spielplätzen führt ebenfalls zu unterschiedlich hohen Aufwendungen bei den Kommunen. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Steinheim große Spiel- und Bolzplätze mit einer unterdurchschnittlichen Spielgeräteausstattung vorhält.

➔ **Feststellung**

Aufgrund der Abweichungen von den interkommunalen Mittelwerten hat die Stadt Steinheim deutlich erleichternde Rahmenbedingungen um niedrige Aufwendungen bei der Pflege- und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze zu erzielen.

**Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2017**



Steinheim	1. Quartil*	2. Quartil (Median)*	3. Quartil*	Anzahl Werte*
0,94	2,18	3,19	3,92	77

\*Bezugsjahr 2016

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze hat die Stadt Steinheim im Jahr 2017 71.341 Euro aufgewendet.

Die Abschreibungen für die Spielgeräteausrüstung belaufen sich auf 6.720 Euro oder 0,09 Euro je m<sup>2</sup>. Der interkommunale Mittelwert 2016 beträgt 0,49 Euro. Bei einer unterdurchschnittlichen Ausrüstung mit Spielgeräten wird bei den Abschreibungen für die Spielgeräteausrüstung je m<sup>2</sup> der interkommunale Mittelwert in Steinheim deutlich unterschritten.

Im Mittel ist 2017 bei einer mittleren Gesamtnutzungsdauer von zehn Jahren und einer mittleren Restnutzungsdauer von 5,12 Jahren ein Anlagenabnutzungsgrad der Spielgeräte von rund 49 Prozent vorhanden.

In Steinheim sind im Wesentlichen preiswertere Geräte auf den Spiel- und Bolzplätzen aufgestellt worden.

Der mittlere Bilanzwert je Spielgerät in 2017 beträgt 163 Euro und positioniert sich damit deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert von 812 Euro.

Die Pflegeaufwendungen (= Personalaufwendungen für die Verwaltung inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag, Pflegeaufwendungen manuell und Fremdvergaben) Spiel- und Bolzplätze im Jahr 2017 betragen 50.277 Euro.

Der, wie bereits weiter oben beschriebene, den Eigenleistungen zugeordnete Aufwand (Abschreibungen und Sonstiger Aufwand) für die Spiel- und Bolzplätze beträgt in 2017 9.786,23 Euro. Der Betrag ist in den oben genannten 50.277 Euro bereits enthalten.

Es ergeben sich Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> von 0,85 Euro je m<sup>2</sup>.

Im interkommunalen Vergleich der kleinen kreisangehörigen Kommunen positioniert sich die Stadt Steinheim damit bei den ersten 25 Prozent der Vergleichskommunen.

### Kennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Steinheim	Mini- mum*	Maxi- mum*	Mittel- wert*	1. Quar- til*	2. Quartil (Medi- an)*	3. Quar- til*	An- zahl Werte*
Pflegeaufwendun- gen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m <sup>2</sup> in Euro	0,85	0,71	9,81	2,80	1,76	2,57	3,33	79
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m <sup>2</sup> Spielplatz in Euro	0,35	0,09	8,95	1,47	0,74	1,23	1,73	52
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spiel- gerät in Euro	85	11	1.124	274	152	211	391	50
Abschreibungen je m <sup>2</sup> Spiel- und Bolz- platz in Euro	0,09	0,00	1,79	0,49	0,21	0,46	0,67	92

\*Bezugsjahr 2016

Die differenzierten Kennzahlen der Stadt Steinheim positionieren sich durchgängig bei den ersten 25 Prozent der Vergleichskommunen.

Aufgrund des niedrigen Anlagenabnutzungsgrades der Spielgeräteausstattung entstehen un-  
terdurchschnittliche Aufwendungen für die Unterhaltung der Spielgeräte.

In der Summe ergeben sich Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> der Stadt Steinheim im  
Jahr 2017 von 0,94 Euro.

Die GPA hat für die oben dargestellte Kennzahl einen Benchmark festgelegt. Dieser liegt bei  
3,15 Euro je m<sup>2</sup>. Die Aufwendungen der Stadt Steinheim unterschreiten den Benchmark. Rech-  
nerisch ist kein Potenzial vorhanden.

In 2017 beträgt der Aufwand für die öffentlichen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner 5,54 Euro.

### Aufwendungen je Einwohner

Kennzahl	Steinheim	Minimum*	Maximum*	Mittelwert*	1. Quartil*	2. Quartil (Median)*	3. Quartil*	Anzahl Werte*
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro	5,54	1,48	21,74	7,52	5,18	6,87	9,09	72

Bezugsjahr 2016

#### → Feststellung

Die Stadt Steinheim erzielt geringe Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup>. Die vorhandenen Randbedingungen sind dafür in Steinheim sehr günstig. Der geringe Aufwand zur Unterhaltung und Pflege führt trotz eines hohen Flächenumfangs der Spiel- und Bolzplätzen einwohnerbezogen zu einer niedrigen Haushaltsbelastung. Durch eine Reduzierung der vorgehaltenen Flächen auf der Basis einer Spielplatzentwicklungsplanung können die Aufwendungen je Einwohner weiter gesenkt 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)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt  
Steinheim im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Steuerung	6
Darstellung der Ist-Situation und der wesentlichen Handlungsempfehlungen	6
→ Ausgangslage	11
Datenlage	11
Strukturen	11
Bilanzkennzahlen	12
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	15
Alter und Zustand	16
Unterhaltung	18
Reinvestitionen	22

## → Managementübersicht

### Verkehrsflächen

In Steinheim ist im interkommunalen Vergleich eine große Verkehrsfläche je Einwohner zu unterhalten. Besonders durch den beträchtlichen Umfang des Wirtschaftswegenetzes bestehen für die Stadt Steinheim besonders belastende strukturelle Bedingungen.

Die Verkehrsflächenquote (Anteil des Wertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme) positioniert sich bei den obersten 25 Prozent der Vergleichskommunen. Im Zeitvergleich 2013 bis 2016 zeigt sich die Verkehrsflächenquote abnehmend. Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr haben das Vermögen stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

In 2016 ist im interkommunalen Vergleich ein unterdurchschnittlicher Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche vorhanden. Wesentliche Gründe sind ein unterdurchschnittlicher Bilanzwert der Wirtschaftswege bei einem geringen Anteil der Straßenfläche an der Verkehrsfläche.

Die Stadt Steinheim hat ihre Verkehrsflächen im Zeitraum von 2006 bis 2008 visuell erfasst und bewertet. Auf diesem Zahlenmaterial beruht die Zustandserfassung der Verkehrsflächen. Die rechnerische Fortführung der Zustandsklassenverteilung aus dem Jahr 2008 zeigt eine gute Verteilung der Zustandsklassen. Außergewöhnlich ist jedoch, dass sich bei einzelnen Zustandsklassen seit bis zu zehn Jahren keine Veränderungen ergeben haben.

Die Verkehrsflächen in Steinheim sind noch jung. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen gehört zu den ersten 25 Prozent der Vergleichskommunen.

Bei den Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in 2016 liegt die Stadt Steinheim bei den ersten 25 Prozent der Vergleichskommunen. Das heißt, die Stadt Steinheim wendet für die Unterhaltung ihrer Verkehrsfläche weniger auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Auffällig ist der hohe Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen. Er beträgt in 2016 ebenso 100 Prozent wie in den Jahren seit 2013.

Aufgrund der durchgeführten Prüfung ergeben sich folgende Empfehlungen der gpaNRW um das Erhaltungsmanagement der Stadt Steinheim zu systematisieren und zu optimieren.

Die Stadt Steinheim sollte die vorhandenen Informationen über die Verkehrsflächen aktualisieren, ergänzen und in eine Straßendatenbank integrieren. Dazu gehört auch, regelmäßig den Zustand der Verkehrsflächen vollständig, entweder visuell oder messtechnisch, zu erfassen.

Eine Straßendatenbank bietet der Stadt Steinheim die Möglichkeit, anhand von hinterlegten Berechnungsmodellen Bauprogramme inklusive des erforderlichen Finanzbedarfs eine mittelfristige verbindliche Prioritätenliste zu erstellen.

Um den Unterhaltungsaufwand und den Substanzerhalt der ländlichen Wege zu optimieren, sollte die Stadt ein auf ihre Bedürfnisse abgestimmtes Wirtschaftswegekonzept erstellen.

Für den Bauhof ist eine vollständige und differenzierte Kostenrechnung einzuführen. Weiterhin sollte der Bauhof durch einen Vergleich mit Leistungspreisen von Fremdunternehmen eine wirtschaftliche und nachhaltige Aufgabenerledigung nachweisen.

Damit der Werterhalt der Verkehrsflächen gesichert wird, muss die Stadt Steinheim eine langfristige Reinvestitionsstrategie aufstellen.

Die vorgenannten Optimierungsprozesse und das zukünftige Unterhaltungsmanagement der Verkehrsflächen sollten durch strategische und operative Ziele der Verwaltungsführung gesteuert werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Stadt Steinheim mit dem Index 2.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

## → Steuerung

Die gpaNRW betrachtet die Steuerung im Bereich der Verkehrsflächen. Grundlage ist ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Steinheim erörtert wurde.

### **Darstellung der Ist-Situation und der wesentlichen Handlungsempfehlungen**

#### **Produktverantwortung**

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen der Stadt Steinheim, einschließlich Planung, Bau und Unterhaltung, liegt zentral im Fachbereich Planen + Bauen. Der Fachbereich 4 hat die Budgetverantwortung. Von hier aus erfolgt auch die Beauftragung von Fremdfirmen sowie des Baubetriebshofes der Stadt Steinheim.

#### **Straßendatenbank**

Für eine systematische Straßenerhaltung sind zahlreiche Informationen über das Straßennetz erforderlich. Diese Informationen sollten in einer Straßendatenbank strukturiert hinterlegt sein.

Die Stadt Steinheim betreibt keine rechnergestützte Straßendatenbank. Die folgenden Daten der Straßen und Wege in Steinheim wurden in den Jahren 2006 bis 2008 analog erfasst:

- Leitdaten (Straßenbezeichnung, Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen) und
- Zustandsdaten (Die Daten basieren auf dem Stand der NKF Erfassung von 2006 bis 2008).

Weiterhin erfolgte eine Einteilung in die folgenden Flächenarten: Anliegerstraße, Gehweg, Industriestraße, Hauptverkehrsstraße und Wirtschaftsweg.

Für die aktuelle Prüfung durch die gpaNRW wurden die seit 2009 durchgeführten Erhaltungsmaßnahmen in den vorhandenen Datenbestand eingepflegt.

Die Straßendatenbank bildet eine entscheidende Voraussetzung für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Daher kann das Management auch nur so gut und detailliert sein wie die in der Datenbank eingepflegten Daten.

Die Stadt Steinheim sollte alle vorhandenen Informationen aktualisieren, um die folgenden wesentlichen Informationen ergänzen und in eine Straßendatenbank integrieren:

- Aufbaudaten, insofern vorhanden,
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen),

- Inventardaten (z. B. Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen, Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmasten etc.) und
- Sonstige (z. B. Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärm, Bedeutung stadtweit oder überregional, Feinstaubbelastung, Unfalldaten).

Die Stadt Steinheim beabsichtigt ihren Verkehrsentwicklungsplan in 2019 zu überarbeiten und fortzuschreiben. Insofern werden zu den Verkehrsdaten kurzfristig neue Informationen vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Steinheim die vorhandenen Informationen über das Straßennetz zu aktualisieren, zu ergänzen und in eine Straßendatenbank zu integrieren.

## Zustandserfassung

Die Stadt Steinheim hat ihre Verkehrsflächen im Zeitraum von 2006 bis 2008 visuell erfasst und bewertet. Auf diesem Zahlenmaterial beruht die Zustandserfassung der Verkehrsflächen der Stadt Steinheim.

Seitdem wurde die Verteilung der Zustandsklassen rechnerisch fortgeführt. Auffällig ist, dass sich dabei bei den Straßen in einzelnen Zustandsklassen in Zeiten von bis zu zehn Jahren keine Veränderungen ergeben haben. In 2016 besteht bei den Straßen zwischen der in der Anlagenbuchhaltung geführten Fläche und der in der Zustandsklassenverteilung geführten Fläche eine Differenz von rund 900 m<sup>2</sup>.

Bei den Wirtschaftswegen ist die Verteilung der Zustandsklassen seit Jahren konstant. Weiterhin wurde keine Unterteilung in befestigte und unbefestigte Flächen vorgenommen.

Eine erneute Erfassung ist in Steinheim seit 2008 nicht durchgeführt worden. Es werden lediglich regelmäßige Begehungen der Verkehrsflächen durchgeführt, in deren Zug die notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen des Baubetriebshofes dokumentiert werden.

Nach § 28 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung NRW (GemHVO) war bisher eine körperliche Inventur alle fünf Jahre nach Art, Menge und Wert des Inventars notwendig. Den Zustand der Straßen und Wirtschaftswege kann die Kommune dabei entweder durch eine visuelle Begehung bzw. Befahrung oder durch messtechnische Verfahren erfassen und in eine Bewertung einfließen lassen. Diese Arbeiten sollten nur von geschultem Fachpersonal erfolgen. Eine Befliegung des Stadtgebietes oder die Zugrundelegung von Baujahren der Verkehrsflächen ist für eine körperliche Inventur nicht geeignet.

Aus den Ergebnissen dieser körperlichen Inventur kann die Kommune dann ableiten, in welchem Umfang Unterhaltungsmaßnahmen bzw. Reinvestitionen erforderlich sind. Außerdem lässt eine aktuelle Zustandserfassung auch zu, die Ziele zur Erhaltung der Verkehrsflächen konkreter als bislang zu formulieren und die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen zu überprüfen. Um Unterhaltungs- und Reinvestitionsmaßnahmen belastbar und zielgerichtet planen zu können, ist eine aktuelle und regelmäßige Bewertung des Zustands der Verkehrsflächen erforderlich.



Auch hinsichtlich der Neuregelung der Inventur durch die zum 01. Januar 2019 in Kraft getretene Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) besteht eine Inventurpflicht für das Straßenvermögen. Gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO soll das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme (...) bei körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens zehn Jahre nicht überschreiten. Nach der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 hätte damit eine Inventur des Straßenvermögens bis einschließlich 31. Dezember 2018 ebenfalls durchgeführt sein sollen.

→ **Feststellung**

Die gem. § 28 Abs. 1 GemHVO vorgeschriebene Inventur wurde in Steinheim seit der Eröffnungsbilanz noch nicht durchgeführt. Dies stellt einen Verstoß gegen die Inventurpflicht gem. § 28 Abs. 1 GemHVO sowie § 30 Abs. 2 KomHVO dar.

→ **Empfehlung**

Die körperliche Inventur nach § 28 Abs. 1 GemHVO bzw. § 30 Abs. 2 KomHVO sollte in Steinheim kurzfristig durchgeführt werden.

In den Zeiträumen zwischen den Erfassungen sollte die Stadt Steinheim den Zustand der Verkehrsflächen unter Berücksichtigung der durchgeführten Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen rechnerisch in der Straßendatenbank fortschreiben.

## **Berechnungsmodelle**

Die Stadt Steinheim erfasst die vorgesehenen Maßnahmen im Bereich der Verkehrsflächen einschließlich einer überschlägigen Kostenermittlung zunächst in einer mittelfristigen Planung. Den Maßnahmen werden Prioritäten (Dringlichkeit, Bedeutung, Zusammenhang mit weiteren Baumaßnahmen etc.) zugeordnet. Die Auswahl der Maßnahmen erfolgt anhand der zugeordneten Prioritäten und der fachlichen/politischen Entscheidungen.

Für die beschlossenen Maßnahmen werden anschließend genaue Kostenkalkulationen angefertigt.

Bei den beschlossenen Maßnahmen wird auf die Koordinierung mit evtl. Aufbruch- bzw. Neubaumaßnahmen geachtet. Ebenso wird die weitere Infrastruktur (Ingenieur-Bauwerke, Verkehrsleiteinrichtungen, Straßenzubehör, Entwässerung etc.) in die Planungen integriert.

Die mittelfristig vorgesehenen (Erhaltungs-) Maßnahmen mit den entsprechenden Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand werden in Steinheim nicht in einer Straßendatenbank geführt.

Insofern besteht in Steinheim keine Möglichkeit anhand von hinterlegten Berechnungsmodellen Bauprogramme inklusive des erforderlichen Finanzbedarfs und eine mittelfristige verbindliche Prioritätenliste zu erstellen.

Derzeit werden die Daten über die Kontrolle der Brückenbauwerke mit mehr als zwei Metern Spannweite unabhängig von Straßendaten geführt. Im Rahmen der neu aufzubauenden Straßendatenbank, sollten auch diese Daten in die Straßendatenbank integriert werden.

Der Informationsfluss und Abgleich mit der Anlagenbuchhaltung wird in Steinheim manuell durchgeführt.

Im Anschluss an die durchgeführten Investitionen bzw. Reinvestitionen benachrichtigt der Fachbereich 4 die Kämmererei über die zu erfolgende Aktivierung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte überprüfen, ob sie in der aufzubauenden Straßendatenbank die (Erhaltungs-) Maßnahmen mit den entsprechenden Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand hinterlegt. Weiterhin besteht auch die Möglichkeit, die Daten der Straßendatenbank automatisiert mit der Anlagenbuchhaltung abzugleichen.

## **Straßenbegehungen**

Der Fachbereich 4 führt regelmäßige Begehungen der Straßen durch. Die Informationen aus den Begehungen werden in Papierform verarbeitet, mit in die Unterhaltungsmaßnahmen der Kolonnen aufgenommen und abgearbeitet.

→ **Empfehlung**

Um die Effektivität bei den Streckenkontrollen zu erhöhen sollte die Stadt Steinheim den Einsatz von elektronischen Geräten zur Erfassung und Eingabe der Schadensmeldungen in eine Straßendatenbank prüfen.

## **Kostenrechnung**

In Steinheim ist keine Vollkostenrechnung für die Verkehrsflächen vorhanden. Aktuell werden lediglich die Personalaufwendungen des Bauhofes auf die entsprechenden Kostenträgern gebucht. Die Fahrzeuge, Geräte, Abschreibungen sowie die Sonstigen Aufwendungen des Bauhofes werden nicht den Kostenträgern für die der Bauhof Leistungen erbringt zugeordnet.

Weiterhin ist die vorhandene Kostenrechnung nicht ausreichend differenziert aufgebaut. Die Aufwendungen für die Verkehrsflächen können nicht getrennt nach den Straßen und Wirtschaftswegen ausgewertet werden. Ebenso fehlt die Unterscheidung nach der Art der Erhaltung: betriebliche Unterhaltung, bauliche Unterhaltung sowie Instandsetzungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte eine vollständige und differenzierte Kostenrechnung einführen. Die dadurch möglichen Auswertungen sollte die Stadt zur Steuerung der Unterhaltungsleistungen der Verkehrsflächen verwenden.

## **Erhaltungs- / Instandhaltungsstrategie**

Für eine zielgerichtete Gesamtsteuerung müssen strategische Zielvorgaben für die Verkehrsflächen durch die Verwaltungsführung formuliert und dokumentiert werden. Daraus ergibt sich letztlich die Gesamtstrategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen in der Stadt Steinheim.

Folgende strategische Ziele der Verwaltungsführung für die Verkehrsflächen sind im Produkthaushalt der Stadt Steinheim definiert:

- Schaffung, Erhalt und Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur im Bereich der Stadt Steinheim,

- Verbesserung der Sicherheit und des Verkehrsflusses und
- zeitnahe und vollständige Einziehung von Straßenausbaubeiträgen.

→ **Empfehlung**

Für eine zielgerichtete Steuerung sollten differenzierte strategische Ziele für die Straßen und Wirtschaftswege entwickelt werden. Zusätzlich sollte die Stadt Steinheim auch messbare operative Ziele für die Verkehrsflächen definieren.

So zum Beispiel:

- Alle Hauptverkehrsstraßen sollen in fünf Jahren mindestens einen Zustandswert X haben.
- X Prozent aller Verkehrsflächen sollen in den nächsten zehn Jahren mindestens in Zustandsklasse 2 sein.
- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt unter einem Zustandswert X liegen.

## **Eigenleistungen**

In Steinheim werden die betriebliche Erhaltung und kleinere bauliche Unterhaltungsmaßnahmen in Eigenleistung erbracht.

Die Arbeiten beschränken sich damit auf die kurzfristigen Maßnahmen ohne einen nachhaltigen Effekt. Die nachhaltige Erhaltung im Rahmen von Instandsetzung und Erneuerung können die kommunalen Bauhöfe in aller Regel nicht wirtschaftlich ausführen.

Bei der baulichen Unterhaltung sowie bei allen anderen Maßnahmen (Instandsetzungen bzw. Erneuerungsmaßnahmen) erfolgen grundsätzlich Fremdvergaben.

→ **Feststellung**

Die Aufteilung entspricht der Empfehlung der gpaNRW den Bauhof möglichst nur im Bereich der betrieblichen Erhaltung und der baulichen Unterhaltung einzusetzen.

## → Ausgangslage

### Datenlage

Für die Straßen und Wirtschaftswege in der Unterhaltungspflicht der Stadt Steinheim liegen die wesentlichen Flächen-, Aufwands- und Finanzdaten nur eingeschränkt vor. Teilweise konnten die Aufwandsdaten im Rahmen der Prüfung von der gpaNRW berechnet werden. Teilweise war dies jedoch nicht möglich und die vorgesehenen Kennzahlen für die Stadt Steinheim konnten nicht differenziert ausgewertet und in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

### Strukturen

Die Strukturkennzahlen zeigen die Rahmenbedingungen einer Kommune im Bereich der Verkehrsflächen.

Die Stadt Steinheim unterhält im Jahr 2016 gemäß der Anlagenbuchhaltung 1.535.448 m<sup>2</sup> Verkehrsfläche und positioniert sich damit über dem Mittelwert von 1.074.904 m<sup>2</sup>.

Das Gemeindegebiet der Stadt Steinheim gliedert sich in neun Ortschaften und ist 76 km<sup>2</sup> groß. Der Mittelwert der 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen beträgt 78 km<sup>2</sup>.

Größere Neubaumaßnahmen der letzten Jahre waren:

- 2014 Neubau Steinwarts Feld 2.BA,
- 2015 Neubau Josef Menze Straße und
- 2016 Neubau PuR und Rampe Bahnhof Steinheim.

Die Baumaßnahmen umfassen ca. rund 1.200 m<sup>2</sup> Straßenfläche.

In 2014 wurde der Weg Emmerauenpark (unbefestigter Weg) mit einer Fläche von ca. 2.000 m<sup>2</sup> erstellt.

Die Verkehrsfläche der Stadt Steinheim verteilt sich wie folgt:

- Gemeindestraßen 564.971 m<sup>2</sup> und
- befestigte Wirtschaftswege 970.477 m<sup>2</sup>.

Weiterhin sind noch 503.728 m<sup>2</sup> unbefestigte Wirtschaftswege vorhanden, die hier nicht weiter betrachtet werden.

### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	170	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	119	30	179	74	50	70	86	63
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,03	0,44	3,85	1,46	0,95	1,34	1,73	65

Die Strukturkennzahlen der Stadt Steinheim zeigen folgende Merkmale auf:

- geringe Bevölkerungsdichte,
- große Verkehrsfläche je Einwohner und
- überdurchschnittlicher Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche.

#### → Feststellung

Durch die geringe Bevölkerungsdichte und einem überdurchschnittlichen Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ergibt sich eine große Verkehrsfläche je Einwohner. Für die Stadt Steinheim bestehen im interkommunalen Vergleich besonders belastende strukturelle Bedingungen.

### Bilanzkennzahlen

Die Bilanzsumme der Stadt Steinheim in 2016 betrug rd. 130 Mio. Euro. Der Anteil der Verkehrsflächen an diesem Vermögen – incl. Anlagen im Bau - lag bei rd. 35 Mio. Euro.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	27,1	11,2	42,4	23,4	19,4	23,0	27,0	67
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	22,95	5,38	67,25	26,65	19,23	27,12	32,10	63
Straßenquote in Prozent	22,1	9,4	32,7	19,5	16,0	19,5	22,3	31
Durchschnittlicher Bilanzwert Straße je m <sup>2</sup> Straßenfläche in Euro	50,97	15,72	68,13	35,49	27,14	33,69	41,92	33
Wirtschaftswegequote in Prozent	4,94	0,00	11,05	4,14	1,53	3,29	6,73	31

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Durchschnittlicher Bilanzwert Wirtschaftswege je m <sup>2</sup> Wirtschaftswegefläche in Euro	6,63	0,00	59,47	10,79	5,83	9,62	13,18	30
Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent	37	25	100	61	47	61	72	60

In Steinheim sind ein überdurchschnittlicher Bilanzwert Straße je m<sup>2</sup> und ein unterdurchschnittlicher Bilanzwert Wirtschaftswege je m<sup>2</sup> vorhanden.

Der durchschnittliche Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche wird weiterhin vom Flächenverhältnis der Straßen und Wirtschaftswege beeinflusst. Wirtschaftswege haben einen geringeren Bilanzwert als Straßen.

Neben dem unterdurchschnittlichen Bilanzwert der Wirtschaftswege wird durch den niedrigen Anteil der Straßenfläche (37 Prozent) der durchschnittliche Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Steinheim zusätzlich tendenziell verringert.

Im Ergebnis zeigt sich ein unterdurchschnittlicher Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche.

#### Bilanzkennzahlen im Zeitverlauf

Kennzahl	2013	2016	Differenz 2013/2016 in Prozent
Verkehrsflächenquote in Prozent	28,2	27,1	-3,9
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	23,94	22,95	-4,1
Straßenquote in Prozent	22,6	22,1	-1,9
Durchschnittlicher Bilanzwert Straße je m <sup>2</sup> Straßenfläche in Euro	52,37	50,97	-2,7
Wirtschaftswegequote in Prozent	5,6	4,9	-12,0
Durchschnittlicher Bilanzwert Wirtschaftswege je m <sup>2</sup> Wirtschaftswegefläche in Euro	7,55	6,63	-12,2

Im Zeitvergleich 2013 zu 2016 zeigt sich die Verkehrsflächenquote abnehmend. Der Anteil der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme der Stadt Steinheim ist um 3,9 Prozent zurückgegangen.

Die Bilanzsumme der Stadt Steinheim ist im gleichen Zeitraum nahezu konstant geblieben. Der durchschnittliche Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche ist um rd. vier Prozent gesunken.

Im Vergleich zu den Straßen ist der Wertverlust bei den Wirtschaftswegen mit 12 Prozent wesentlich höher. Aufgrund der kürzeren Gesamtnutzungsdauer der Wirtschaftswege führt die jährliche Abschreibung zu einem höheren prozentualen Rückgang des Bilanzwertes.

Der Wertverlust der Verkehrsflächen von 2013 nach 2016 beträgt rd. 1,5 Mio. Euro oder 4,1 Prozent.

→ **Feststellung**

Der Stadt Steinheim ist es nicht gelungen, das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten. Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr haben das Vermögen stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

## → Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab.

Die drei wesentlichen Merkmale für den Zustand der vorhandenen Verkehrsflächen sind:

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltungsaufwendungen und
- Investition in bestehendes Vermögen (Reinvestition).

Die gpaNRW stellt die Werte der Stadt Steinheim den über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Richtwerten für eine wirtschaftliche Erhaltung kommunaler Verkehrsflächen gegenüber.

Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

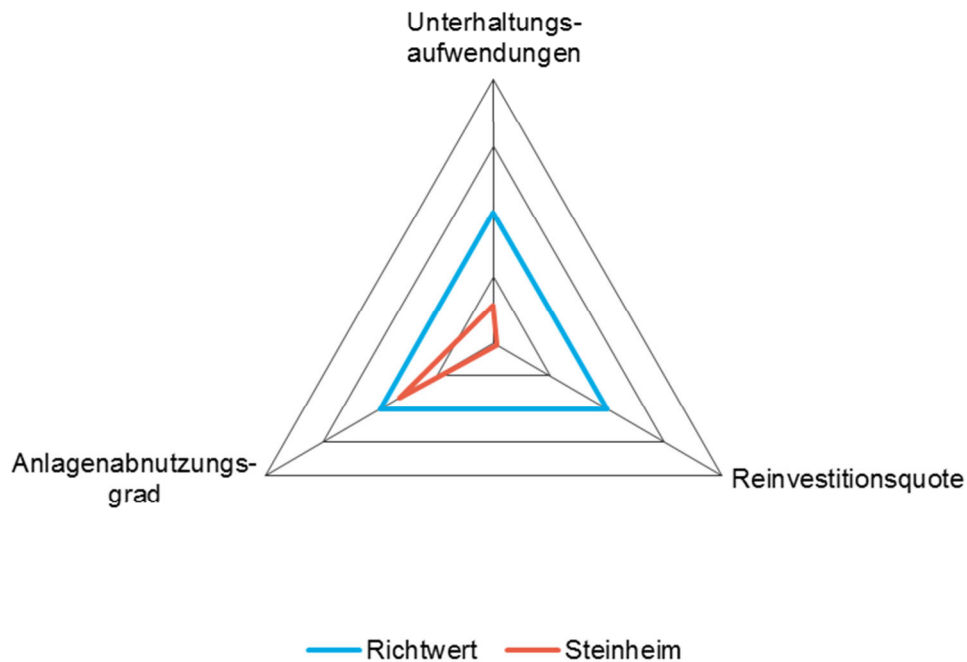
Für die Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,25 Euro je m<sup>2</sup> zugrunde.

Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Zielwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden.

Zur Erläuterung der Richtwerte wird auf die folgenden Abschnitte: Alter und Zustand; Unterhaltung sowie Reinvestitionen verwiesen.



## Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



Kennzahlen	Richtwert	Steinheim
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,35
Reinvestitionsquote in Prozent	100	3
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	41,5

Die Unterhaltungsaufwendungen und die Reinvestitionsquote der Stadt Steinheim unterschreiten deutlich den jeweiligen Richtwert. Der Anlagenabnutzungsgrad positioniert sich positiv unterhalb des Richtwertes.

### Alter und Zustand

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt das durchschnittliche Alter des Verkehrsflächenvermögens. Er ist das Verhältnis Restnutzungsdauer zu Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Ein Wert um 50 Prozent deutet auf ein Gleichgewicht von altem und neuem Vermögen hin.

Die Gesamtnutzungsdauer für neu erstellte Straßen wurde in Steinheim mit 50 Jahren und die der Wirtschaftswege mit 32 Jahren festgelegt.

In der Summe ergibt sich eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen von 41 Jahren.

Die NKF-Rahmentabelle hat ab 2013 eine Gesamtnutzungsdauer von 25 bis 50 Jahren für die Straßen und zehn bis 30 Jahren für die Wirtschaftswege zugelassen.

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Steinheim verwendete Gesamtnutzungsdauer der Straßen entspricht dem Maximalwert der NKF-Rahmentabelle. Bei den Wirtschaftswegen wird der Maximalwert überschritten.

→ **Empfehlung**

Für neu erstellte Wirtschaftswege sollte die Stadt Steinheim zukünftig eine Gesamtnutzungsdauer entsprechend der NKF-Rahmentabelle festlegen.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauern betragen in 2016 für:

- Straßen: 23 Jahre und
- Wirtschaftswege: 22 Jahre.

Es ergibt sich für 2016 ein durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen (Straßen und Wirtschaftswege) von 41,5 Prozent.

**Anlagenabnutzungsgrad 2016**

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	41,5	30,8	80,0	59,2	52,8	58,8	66,0	53
Anlagenabnutzungsgrad Straßen in Prozent	52,0	26,7	76,0	53,9	45,4	55,5	63,2	42
Anlagenabnutzungsgrad Wirtschaftswege in Prozent	28,1	27,6	100,0	66,8	58,0	67,5	79,8	41

→ **Feststellung**

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Straßen positioniert sich im Bereich des Richtwertes der gpaNRW. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Wirtschaftswege gehört zu den ersten 25 Prozent der Vergleichskommunen. In der Summe ergibt sich ein durchschnittlicher Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen bei den ersten 25 Prozent der Vergleichskommunen.

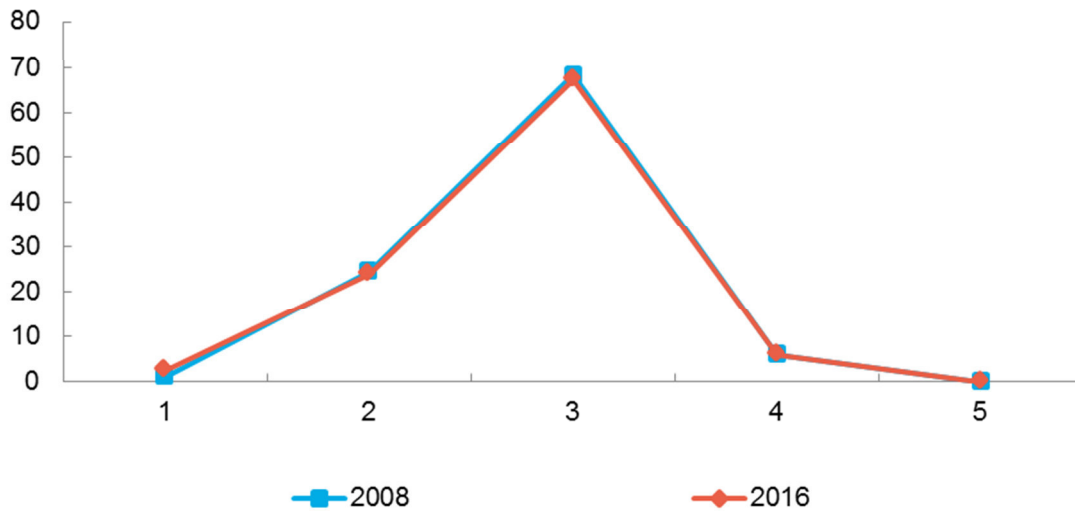
Auf die notwendige Reinvestitionstätigkeit wird im Abschnitt Reinvestition eingegangen.

Die Stadt Steinheim hat den Zustand ihrer Straßen und Wirtschaftswege in den Jahren 2006 bis 2008 visuell erfasst. Eine erneute visuelle oder messtechnische Zustandserfassung wurde in Steinheim seitdem nicht mehr durchgeführt.

Seitdem hat die Stadt Steinheim die damalige Einteilung der Zustandsklassen anhand der durchgeführten Instandhaltungs-, Erneuerungs- und Ausbaumaßnahmen rechnerisch fortgeführt.

Bei dem nachfolgend abgebildeten Diagramm handelt es sich somit nur um eine rechnerische Fortführung der Zustandsklassenverteilung aus dem Jahr 2008.

### Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in Prozent



Jahr	Zustandsklasse 1	Zustandsklasse 2	Zustandsklasse 3	Zustandsklasse 4	Zustandsklasse 5
2008	1	24	68	6	0
2016	3	24	67	6	0

Unter Berücksichtigung der oben genannten Einschränkung zeigt sich in beiden Betrachtungsjahren eine nahezu deckungsgleiche, gute Verteilung der Zustandsklassen. Der Schwerpunkt liegt in der mittleren Zustandsklasse 3. Die durchschnittliche Zustandsklasse der Verkehrsflächen in Steinheim beträgt 2,77 und unterschreitet damit den interkommunalen Mittelwert 2,91.

#### → Empfehlung

Für eine zielgerichtete Steuerung der Unterhaltung sollte die Stadt Steinheim zeitnah überprüfen, ob die derzeitige Verteilung der Zustandsklassen den Zustand ihrer Verkehrsflächen tatsächlich abbildet.

Auf die nach § 30 Abs. 2 KomHVO absolut erforderliche regelmäßige Erfassung des Zustandes der Verkehrsflächen wurde bereits weiter oben eingegangen.

### Unterhaltung

Die Forschungsgesellschaft Straße und Verkehr (FGSV) hat den Finanzbedarf in 2004 mit 1,10 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche festgelegt. Aktuell wird das Merkblatt von 2004 über den Finanzbedarf für die Straßenerhaltung von der FGSV überarbeitet.

Auf dem „Deutschen Straßen- und Verkehrskongress 2018 in Erfurt“ wurde ein Zwischenergebnis dargestellt. Danach liegt der Finanzbedarf für die Verkehrsfläche für 2016 bei rd. 1,25 Euro je m<sup>2</sup>. Das neue Merkblatt soll nach der derzeitigen Planung Ende März 2019 veröffentlicht werden.

Der von der FGSV vorgestellte Finanzbedarf ist dabei je nach Kommune individuell zu bewerten und nicht als gesetzter Wert zu verstehen.

Die Schwerpunkte bei der Unterhaltung der Straßenflächen in Steinheim lagen in den letzten Jahren bei der Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit. Folgende Straßen im Wohnbereich sind hier zu nennen: Schorrberg, Im Mittleren Hollental sowie der Wiechersweg.

Bei den Wirtschaftswegen lag die Priorität bei den Radwanderwegen: R1 im Bereich Sandebeck, R53 Steinheim Wöbbel sowie der Rad-/Wirtschaftsweg zwischen Steinheim und Ottenhausen.

Weiterhin ist bei den Wirtschaftswegen partiell die Ausbesserung tiefer Spurrillen vorgenommen worden, um die Sicherheit für Fußgänger und Radfahrer zu gewährleisten.

Die Stadt Steinheim hat in 2016 rd. 2,0 Mio. Euro incl. Abschreibungen für die rd. 1,5 Mio. m<sup>2</sup> ihrer Verkehrsflächen aufgewendet.

Im Zeitreihenvergleich von 2013 bis 2016 sind die Aufwendungen für die Verkehrsflächen um 11,4 Prozent gestiegen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinheim hat in den letzten Jahren die Mittel zur Unterhaltung der Verkehrsflächen kontinuierlich erhöht.

Die Abschreibungen betragen in 2016 rd. 1,4 Mio. Euro.

Der Unterhaltungsaufwand 2016 beläuft sich auf rd. 540.000. Euro. Davon entfallen rd. 523.000 Euro auf die Eigenleistungen des Bauhofs und rd. 17.000 Euro auf Personalaufwendungen incl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag der Verwaltung. Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen – Verkehrsflächen sind nicht vorhanden.

Der, wie bereits weiter oben beschrieben, den Eigenleistungen zugeordnete Aufwand (Abschreibungen und Sonstiger Aufwand) in 2016 für die Verkehrsflächen beträgt 101.302,18 Euro. Der Betrag ist in den oben genannten 523.242,73 Euro bereits enthalten.

**Aufwendungen Verkehrsflächen 2016**

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,28	0,48	5,44	2,04	1,36	2,03	2,53	57
Aufwendungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	1,22	0,74	3,63	1,93	1,33	1,79	2,40	32
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	0,35	0,13	1,93	0,63	0,37	0,57	0,80	57
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	0,33	0,13	1,14	0,57	0,37	0,55	0,69	32

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche in Prozent	100	7	100	52	30	53	71	51
Abschreibungen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	0,93	0,36	3,51	1,36	0,97	1,20	1,71	63
Anteil außerplanmäßige Abschreibungen an den Abschreibungen Verkehrsfläche in Prozent	0,0	0,0	3,8	0,1	0,0	0,0	0,0	67

Die „Aufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche“ setzen sich aus den Eigen- und Fremdleistungen, den Personalaufwendungen und den Abschreibungen zusammen. Die „Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche“ sind ohne die Abschreibungen errechnet.

Die Stadt Steinheim liegt bei den Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in 2016 bei den ersten 25 Prozent der Vergleichskommunen. Das heißt, die Stadt Steinheim wendet für die Unterhaltung ihrer Verkehrsfläche weniger auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Positiv zu vermerken ist der Anstieg der Aufwendungen für die Verkehrsflächen in den letzten Jahren. Der Mittelwert des 4-Jahres-Durchschnitt wird in 2016 überschritten.

Jedoch liegen die Aufwendungen der Stadt Steinheim deutlich unter dem von der FGSV ermittelten Finanzbedarf von voraussichtlich 1,25 Euro je m<sup>2</sup>. Eine Verbesserung des Zustandes kann damit nicht erreicht werden. Die FGSV ist dabei von einer „Standard-Erhaltungsstrategie“ ausgegangen. Nicht berücksichtigt wurden mögliche örtliche Besonderheiten.

Auffällig ist der hohe Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen. Er beträgt in 2016 ebenso 100 Prozent wie in den Jahren seit 2013. Damit positioniert sich die Stadt Steinheim beim interkommunalen Maximalwert der Vergleichskommunen.

Die Stadt Steinheim sollte beim Einsatz des Bauhofes im Rahmen der baulichen Unterhaltung und von Instandsetzungen durch einen Vergleich mit Leistungspreisen von Fremdunternehmen eine wirtschaftliche und nachhaltige Aufgabenerledigung sicherstellen.

Das heißt, dass die Stadt Steinheim nur dann bauliche Unterhaltungsmaßnahmen und Instandsetzungsmaßnahmen vom Bauhof durchführen lassen sollte, wenn die Leistungen des Bauhofes unter Vollkostenbetrachtung günstiger sind als die Leistungen eines Fremdunternehmers. Weiterhin muss mindestens der gleiche Qualitätsstandard gewährleistet sein.

Die Verkehrsfläche je Einwohner der Stadt Steinheim positioniert sich bei den obersten 25 Prozent der Vergleichskommunen.

Im interkommunalen Vergleich stellt die Unterhaltung der Verkehrsflächen für die Stadt Steinheim somit eine besonders hohe Belastung dar.

#### → **Feststellung**

Trotz der unter dem Richtwert liegenden Unterhaltungsaufwendungen befinden sich die Verkehrsflächen der Stadt Steinheim gemäß der berechneten Verteilung der Zustandsklassen in einem guten Zustand.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinheim sollte jetzt die errechnete Verteilung der Zustandsklassen durch eine aktuelle Zustandserfassung der Verkehrsflächen verifizieren.

→ **Empfehlung**

Auf der Basis der aktualisierten Zustandserfassung sollte die Stadt Steinheim bei ihren Verkehrsflächen auf eine ausreichende Unterhaltung achten. Trotz der Anhebung der zur Verfügung gestellten Mittel, bewegen sich die Unterhaltungsaufwendungen im interkommunalen Vergleich immer noch auf einem sehr niedrigen Niveau.

Als Grundlage dafür ist, wie bereits weiter oben angeführt, der Datenbestand zu überprüfen und der aktuelle Zustand der Verkehrsflächen zu erfassen.

Bezogen auf das Jahr 2016 fehlt rechnerisch für den Erhalt des vorhandenen Zustands 0,90 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche jährlich.

Eine besondere Herausforderung in der Zukunft wird für die Stadt Steinheim die Unterhaltung des Wirtschaftswegenetzes darstellen. Wie bereits weiter oben angeführt hat die Stadt Steinheim rund 970.000 m<sup>2</sup>. befestigte Wirtschaftswege zu unterhalten. Damit überschreitet sie den interkommunalen Mittelwert von rund 470.000 m<sup>2</sup> um mehr als 100 Prozent. Dabei ist das Stadtgebiet nur durchschnittlich groß.

Durch den kontinuierlich steigenden Anlagenabnutzungsgrad ist zukünftig auch mit einem steigenden Unterhaltungsbedarf und somit auch mit einer zunehmenden Belastung des städtischen Haushalts durch die Wirtschaftswege zu rechnen.

Die Wirtschaftswege der Stadt Steinheim sind Teil des Wirtschaftswegekonzeptes des Kreises Höxter aus dem Jahr 2007. Eine Fortführung oder Aktualisierung des Konzeptes hat seitdem nicht stattgefunden.

→ **Empfehlung**

Um den Unterhaltungsaufwand und den Substanzerhalt der ländlichen Wege zu optimieren, empfiehlt die gpaNRW der Stadt Steinheim, den sie betreffenden Teil des Wirtschaftswegekonzeptes zu aktualisieren.

Nachfolgend eine ergänzende Auswertung der Kennzahlen zum „Anteil instandgesetzte Flächen an Verkehrs-, Straßen- und Wirtschaftswegefläche“.

**Verkehrsflächen mit Erhaltungsmaßnahmen 2016**

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil instandgesetzte Flächen an Verkehrsfläche in Prozent	0,02	0,00	6,46	1,10	0,39	0,63	1,30	26
Anteil erneuerte Flächen an Verkehrsfläche in Prozent	0,00	0,00	1,80	0,31	0,00	0,19	0,37	25
Anteil umgebaute/ausgebaute Flächen an Verkehrsfläche in Prozent	0,00	0,00	0,94	0,16	0,00	0,00	0,22	25

Die Kennzahlen der Stadt Steinheim positionieren sich deutlich unterhalb der interkommunalen Mittelwerte.

Die mittlere Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen der Stadt Steinheim beträgt 41 Jahre. Zum Erreichen dieser Nutzungsdauer sind rechtzeitige Unterhaltungsmaßnahmen notwendig. Sollten diese durch eine angespannte Finanzlage unterbleiben, wird der Wertverlust beschleunigt. Dies führt dazu, dass das Anlagevermögen nur durch vorzeitige Erneuerung und Anstieg der notwendigen Finanzmittel erhalten werden kann.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert eine ausreichende Unterhaltung der Verkehrsflächen, um die stetige Erfüllung der Aufgaben zu sichern.

Anliegerbeiträge nach KAG für größere Erneuerungsmaßnahmen können vielfach nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde.

## Reinvestitionen

Zur langfristigen Aufgabenerfüllung des Infrastrukturvermögens, hier die Verkehrsflächen, ist es wichtig, dass in ausreichendem Maße in dieses Vermögen investiert wird.

Die Abschreibungen auf die Verkehrsflächen belaufen sich in 2016 auf rd. 1,4 Mio. Euro. Außerplanmäßige Abschreibungen – Verkehrsflächen und Verluste aus Anlagenabgängen – Verkehrsflächen sind nicht vorhanden.

Den Abschreibungen stehen in 2016 Reinvestitionen von rund 38.000 Euro gegenüber.

Der Mittelwert der Reinvestitionen der Jahre 2013 bis 2016 beträgt rd. 210.000 Euro. Sie entfallen vollständig auf die Straßen. Bei den Wirtschaftswegen wurden seit 2013 keine Reinvestitionen durchgeführt.

### Investitionen und Reinvestitionen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Steinheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	31	0	155	43	16	33	67	66
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	3	0	112	29	4	18	49	62
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	15,4	0,0	130,6	34,4	9,0	28,4	51,2	44
Reinvestitionen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	0,02	0,00	1,62	0,40	0,09	0,28	0,55	59
Reinvestitionen je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche im 4-Jahres-Durchschnitt in Euro	0,14	0,00	1,84	0,40	0,08	0,31	0,65	41

Im Vergleich der Werte 2016 und den Werten im 4-Jahres-Durchschnitt (2013 – 2016) zeigt sich eine rückläufige Tendenz bei den Reinvestitionen.

Die Abschreibungen in 2016 betragen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche 0,93 Euro. Insofern nicht im weiteren Lebenszyklus der Verkehrsflächen höhere Reinvestitionen erfolgen, fehlen, bezogen auf das Jahr 2016 für den Werterhalt rechnerisch Reinvestitionen von 0,91 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche.

Wie bereits weiter oben angeführt, beträgt der Wertverlust der Verkehrsflächen von 2013 nach 2016 rund 1,5 Mio. Euro oder 4,1 Prozent.

Somit ist es der Stadt Steinheim im Betrachtungszeitraum nicht gelungen den Wert der Verkehrsflächen zu erhalten.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz aber natürlich auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

Außerplanmäßige Abschreibungen – Verkehrsflächen liegen in den Jahre 2013 bis 2016 nicht vor. In der Regel ist somit zumindest aus dieser Sicht von einer zureichenden Unterhaltung auszugehen.

#### → **Feststellung**

Die gpaNRW sieht in der zu geringen Reinvestitionsquote und dem damit verbundenen Wertverlust des Anlagevermögens ein Risiko. Verkehrsflächen werden zur Aufgabenerfüllung der Stadt Steinheim benötigt. Deshalb muss die Stadt hier langfristig werterhaltende Maßnahmen planen und dann die personellen Ressourcen und Finanzmittel dafür bereitstellen.

#### → **Empfehlung**

Um den Werterhalt der Verkehrsflächen zu sichern, muss die Stadt Steinheim eine langfristige Reinvestitionsstrategie aufstellen. Es muss erkennbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang durchzuführen sind.



## → 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)