gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht der Stadt Warendorf im Jahr 2014

INHALTSVERZEICHNIS

- Zur überörtlichen Prüfung 3
  - Grundlagen 3
  - Prüfungsbericht 3
- Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warendorf 4
  - Managementübersicht 4
  - Ausgangslage der Stadt Warendorf 7
    - Strukturelle Situation 7
    - Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen 8
  - Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) 11
- Zur Prüfung der Stadt Warendorf 12
  - Prüfungsablauf 12
- Zur Prüfungsmethodik 13
  - Kennzahlenvergleich 13
    - Strukturen 13
    - Benchmarking 14
    - Konsolidierungsmöglichkeiten 14
    - GPA-Kennzahlenset 15

Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

[1] Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Warendorf

Managementübersicht

Der Stadt Warendorf ist es seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) zum 1. Januar 2008 nur in den Jahren 2008 und 2012 gelungen, positive Jahresergebnisse zu erzielen. Allerdings hat sie insgesamt in den ersten fünf NKF-Jahren nur 2,6 Prozent ihres Eigenkapitals verbraucht. Das stellt einen vergleichsweise niedrigen Wert dar. Zudem ist festzuhalten, dass die Jahresergebnisse durchweg besser als zunächst geplant ausgefallen sind.

Für 2012 stellt das Jahresergebnis von 26 Euro je Einwohner einen verhältnismäßig guten Wert dar. Damit liegt Warendorf besser als die meisten der Vergleichskommunen (Mittelwert minus 58 Euro). Allerdings ist dies nur eine Momentaufnahme. In den Folgejahren werden negative Jahresergebnisse mit höheren Defiziten erwartet.

Der Eigenkapitalverzehr gewinnt ab dem Jahr 2013 deutlich an Dynamik. Bis Ende 2017 summieren sich die eingeplanten Jahresergebnisse auf einen Fehlbetrag von 9,5 Mio. Euro. Die ersten zehn NKF-Jahre weisen damit in der zweiten Hälfte einen viermal höheren Verbrauch an Eigenkapital aus, als dies in den ersten fünf Jahren der Fall war. Im Ergebnis reduziert sich das nach den Korrekturen der Eröffnungsbilanz ursprünglich vorhandene Eigenkapital bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung (2017) um 12 Prozent.

Die Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Die GPA NRW hat deshalb berechnet, von welchen Ergebnissen unter der Annahme unveränderter Bedingungen auszugehen ist. Für die Stadt Warendorf ergibt sich eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Höhe von etwa 730.000 Euro jährlich.

Die Stadt Warendorf hat 2010 freiwillig Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung erarbeitet. Diese wurden in einer Liste mit 102 Einzelpositionen zusammengefasst. Während der Prüfung durch die GPA NRW erfolgte eine Aktualisierung der Konsolidierungsliste. Für 2014 summiert sich die erwartete Ergebnisverbesserung auf rund 986.000 Euro. Nach der mittelfristigen Planung erreicht die Stadt Warendorf 2017 einen Jahresüberschuss und hat die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2012 geschlossen. Der Haushaltsausgleich 2017 beruht auf der Annahme kontinuierlich steigender Erträge bei gleichzeitig ab 2014 sinkenden Aufwendungen.

Eine perspektivische Analyse zeigt mögliche Risiken auf. Im ungünstigsten Fall können die geplanten Jahresergebnisse deutlich schlechter ausfallen. Die Stadt Warendorf setzt insbesondere auf Steigerungen beim Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und eine Reduzierung des Aufwandes für Sach- und Dienstleistungen. Die Steuererträge können sehr unterschiedlich sein, unterliegen verschiedenen Einflüssen und sind nicht unmittelbar durch die Stadt selbst zu beeinflussen. Sie bedeuten hinsichtlich der Jahresergebnisse ein Risiko. Insgesamt besteht für die Stadt Warendorf damit das Risiko, dass der Haushaltsausgleich ab dem Jahr 2017 nicht gelingt.

Zum Teil sind die vergleichsweise geringen Defizite der Jahresergebnisse auf Substanzverzehr zurückzuführen. Dies unterstreichen die in den letzten Jahren jeweils unterdurchschnittliche Investitionsquote und die ebenso teilweise extrem hohen Anlagenabnutzungsgrade. Die GPA NRW bewertet diese Tatsache nicht grundsätzlich negativ. Vielmehr kann auf Reinvestitionen oder Unterhaltungsaufwand bewusst verzichtet werden, wenn die Kommune sich absehbar von nicht mehr benötigtem Anlagevermögen trennt. Dadurch können sich weitreichende nachhaltige Konsolidierungsmöglichkeiten ergeben.

Den konkreten Investitionsbedarf hat die Stadt bereits ermittelt. 2009 wurde ein Klimaschutzkonzept für die städtischen Gebäude erstellt. Insgesamt erfordert die Umsetzung des Konzeptes ein Investitionsvolumen von 16,2 Mio. Euro. Einzelne Maßnahmen wurden davon bereits abgearbeitet. In den kommenden Jahren will die Stadt Warendorf umfangreich investieren. Von 2014 bis 2017 sind investive Auszahlungen von rund 32 Mio. Euro geplant. Zwar können einzelne Maßnahmen durch den Erhalt von Zuwendungen teilweise refinanziert werden, dennoch werden die zusätzlichen Abschreibungen die Ergebnisrechnungen nachhaltig belasten. Dies gilt umso mehr, als erhaltene Anzahlungen aus Vorjahren nicht in nennenswertem Umfang zur Verfügung stehen. Zusätzliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten sind damit nicht zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund sollte die Notwendigkeit der einzelnen Investitionen kritisch hinterfragt werden. Das Ziel einer Haushaltskonsolidierung erfordert eine Auseinandersetzung mit der Frage, welches Anlagevermögen künftig tatsächlich noch benötigt wird. Dabei sollte auch die demografische Entwicklung der Stadt Warendorf berücksichtigt werden.

Die Notwendigkeit der gesamten Investitionen sollte auch schon deshalb auf den Prüfstand, weil die Liquiditätslücke bei der Stadt Warendorf bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf fast 10 Mio. Euro ansteigt. Diese Lücke kann nur durch kurzfristige Kredite zur Liquiditätssicherung geschlossen werden. Die Stadt Warendorf ist in den nächsten Jahren nicht in der Lage, aus ihrem „laufenden Geschäft“ heraus sämtliche geplanten Investitionen und Darlehenstilgungen zu bestreiten. Zum Teil muss sogar über die Fremdfinanzierung der Investitionen hinaus auch das laufende Geschäft durch Liquiditätskredite finanziert werden.

Neben den kreditfinanzierten Investitionen im Kernhaushalt sind auch bei den Beteiligungen Darlehensaufnahmen geplant. So sollen die Stadtwerke eine Kapitaleinlage bei der Warendorfer Energieversorgung GmbH (WEV) leisten. Zur Finanzierung ist neben einem Investitionszuschuss durch die Stadt eine Darlehensaufnahme von 5,6 Mio. Euro geplant. Bis 2016 stehen damit knapp 15 Mio. Euro neue Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen zu Buche.

Die Stadt Warendorf ist mit einer Fläche von 177 km² vergleichsweise groß. Das Gebiet ist jedoch in nur fünf Ortsteile gegliedert. Kommunale Infrastruktur in Form von Schulen, Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen ist in vielen Ortsteilen vorhanden. In der differenzierten Betrachtung des Gebäudebestandes positioniert sich die Stadt Warendorf uneinheitlich. In den Bereichen Schule, Feuerwehr/Rettungsdienst, Kultur sowie Soziales werden jeweils überdurchschnittliche Werte ausgewiesen. Hier können sich Möglichkeiten zur Flächenreduzierung und damit auch des Unterhaltungs- und Investitionsbedarfs ergeben. Das Projekt der Errichtung einer Klimaschutzsiedlung in Freckenhorst ist ein gutes Beispiel für eine gelungene Überführung von nicht mehr benötigtem Gebäudebestand in eine neue Nutzung. Es wird zu einer dauerhaften Entlastung des städtischen Haushalts beitragen.

Wegen rückläufiger Schülerzahlen ergeben sich bei den Grundschulen perspektivisch Flächenüberhänge. Hier bieten sich Standortschließungen und die Aufgabe von Schulcontainern an. Zukünftige Flächenüberhänge wird es auch bei den Gymnasien und den Schulturnhallen geben. Insgesamt hat die GPA NRW Flächenüberhänge ermittelt, deren Reduzierung eine finanzielle Größenordnung von mehr als einer Mio. Euro jährlich ausmachen. Die Nutzung dieses Potenzials setzt eine langfristige Zielplanung und strategische Umsetzung voraus. Die mit Hilfe eines externen Unternehmens aufgestellt Schulentwicklungsplanung bietet dazu gute Voraussetzungen.

Dabei hat die Stadt mit der Einrichtung der Gesamtschule bereits auf demografische Entwicklungen und eine veränderte Nachfrage reagiert. Die bisherigen Anmeldezahlen deuten darauf hin, dass dieser Schritt richtig war. Zukünftig scheinen Nachfrage und Flächenangebot für diese Schulform ausgewogen zu sein.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung liegen bei der Stadt Warendorf über dem Durchschnitt. Dabei wirkt die Flächengröße ungünstig. Weitere Ursache ist aber auch eine hohe Einpendlerquote bei den Schülern. Hier wirkt sich das Merkmal, dass die Stadt Warendorf sich als Schulstandort versteht, nachteilig für den Haushalt aus

Bei der Flächengröße und einer verhältnismäßig niedrigen Bevölkerungsdichte ist der Grünflächenanteil am Stadtgebiet hoch. Möglicherweise besteht deshalb nicht die Priorität zur Datenerfassung und –analyse hinsichtlich der kommunalen Grünflächen. Jedenfalls konnten die Flächendaten für die Park- und Gartenanlagen und das Straßenbegleitgrün nur sehr unvollständig geliefert werden. Innerhalb der Prüfung war es nicht möglich, für diese Bereiche eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorzunehmen.

Für die Grünflächen könnten die einzelnen Fachplanungen zu einem gesamtstädtischen Freiflächenentwicklungskonzept vernetzt werden. Für die Spiel- und Bolzplätze liegen mit dem Spielplatzkonzept 2008 und den Fortschreibungen entsprechende Dokumentationen vor. Die konsequente Umsetzung des Konzeptes führt zu guten Werten bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze sind niedrig. Der flächenbezogene Aufwand mit 2,77 Euro je Quadratmeter bildet den Benchmark und dient damit auch anderen Kommunen als Zielgröße.

Der demografische Wandel wirkt sich nicht nur auf die Dienstleistungen und die zu unterhaltende Infrastruktur aus, sondern unmittelbar auch auf die Personalstruktur der Stadtverwaltung selbst. Dies hat die GPA NRW im Teilbericht Personalwirtschaft und Demografie betrachtet. Bei diesem Thema ist die Stadt gut aufgestellt. Die Stadt Warendorf verfügt über eine gute Datenlage und Altersstrukturanalysen. Sie entwickelt gute Modelle zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität und gewinnt dabei einen Vorsprung gegenüber anderen Behörden. Die Personalentwicklung und insbesondere die Nachwuchskräfteförderung richtet die Stadt an Zielen und Grundsätzen aus. Bei der Stadt Warendorf erfolgt kein systematischer Wissenstransfer. Hier sieht de GPA NRW Optimierungsmöglichkeiten.

Im Jahr 2011 hat die Stadt Warendorf erstmalig einen Gesundheitstag im Bauhof durchgeführt. Seitdem hat bereits ein zweiter Gesundheitstag dort stattgefunden. Im November 2013 wurde der erste Gesundheitstag für die Gesamtverwaltung durchgeführt. Regelmäßige Veranstaltungen sind aufgrund der guten Resonanz weiter geplant.

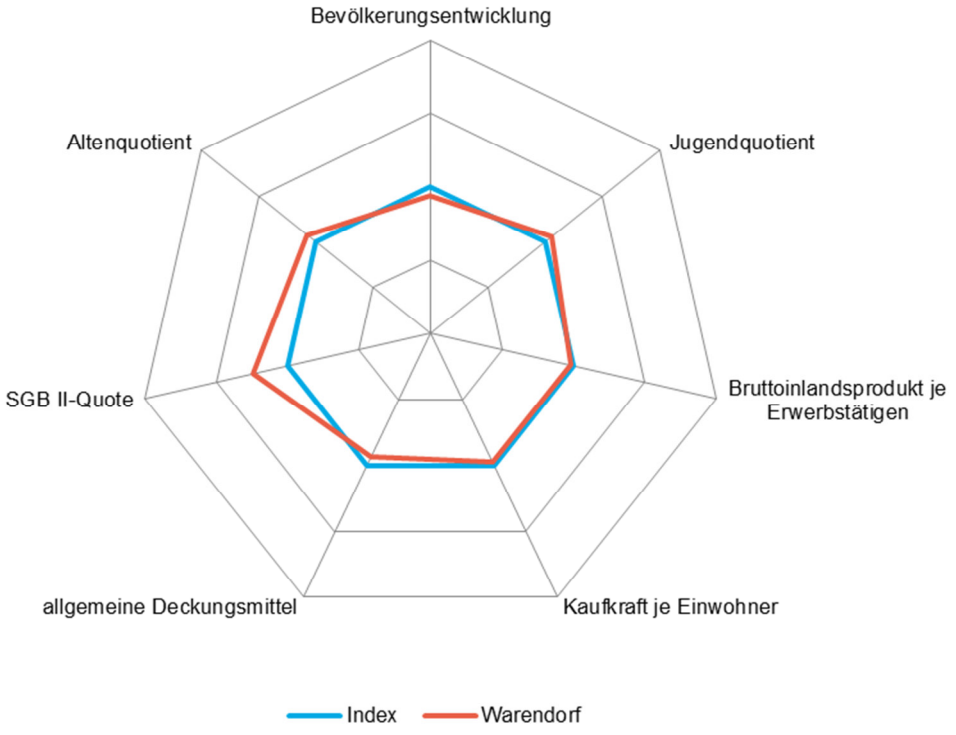
Im Prüffeld Sicherheit und Ordnung erreicht die Stadt Warendorf gute Werte für den Aufgabenbereich Meldeangelegenheiten. Vergleichsweise geringe Personalaufwendungen und hohe Fallzahlen bei den Leistungskennzahlen bestätigen einen wirtschaftlichen Personaleinsatz. Die Ergebnisse stellen Zielwerte für andere Kommunen dar. Beim Personenstandswesen sowie bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten hat die Stadt Warendorf Optimierungen vorgenommen. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.

Ausgangslage der Stadt Warendorf

Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale der Stadt Warendorf



[2] IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

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

Die Rahmenbedingungen der Stadt Warendorf scheinen hinsichtlich der Finanzstrukturen insgesamt belastender als in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Der Stadt Warendorf stehen als allgemeine Deckungsmittel (Zuweisungen aus dem Finanzausgleich und eigene Steuereinnahmen) je Einwohner 66 Euro weniger für die Aufgabenerledigung zur Verfügung. Das entspricht immerhin einem Gesamtvolumen von 2,5 Mio. Euro jährlich. Das Bruttoinlandprodukt je Erwerbstätigen liegt für Warendorf mit 54.500 Euro deutlich unter dem Durchschnitt der Kommunen gleicher Größenklasse mit 57.700 Euro. Allerdings gibt es inzwischen in Warendorf mehr als 12.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze. Der hohe Beschäftigungsgrad führt zu einer niedrigen SGB-II-Quote. Die Kaufkraft der Bevölkerung ist nur unwesentlich geringer als in den Vergleichsstädten.

Der von IT NRW und auch von der Bertelsmann Stiftung prognostizierte überproportionale Einwohnerrückgang für die Jahre 2011 bis 2030 wird durch die aktuelle Entwicklung bestätigt. Die Einwohnerzahl in Warendorf ist in den letzten zehn Jahren um etwa 1.000 gesunken. Allerdings ist in Warendorf entgegen dem allgemeinen Trend der Anteil jüngerer Bevölkerungsgruppen (unter 20 Jahren) höher. Auch der Altenquotient (Anteil der über 65-Jährigen) weist auf eine vergleichsweise günstigere Bevölkerungsstruktur hin.

Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister und dem Ersten Beigeordneten und Kämmerer am 24. Februar 2014 erörtert.

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

Entgegen dem bei den Strukturmerkmalen begünstigend dargestellten Altenquotienten empfindet die Stadt selbst einen besonders hohen Bevölkerungsanteil älterer Menschen, der spezielle Herausforderungen in allen Bereichen nach sich zieht und beim Handlungsfeld Wohnen einen zusätzlichen Bedarf für Pflegeeinrichtungen auslöst. Zur Beurteilung demografischer Entwicklungen liegen unterschiedliche Bevölkerungsprognosen vor, die sich zum Teil bei den dargestellten Zeiträumen, aber auch bei den Tendenzen unterscheiden. Die Stadt Warendorf setzt deshalb auf die Software eines privaten Anbieters („Hildesheimer Bevölkerungsmodell“). Dieses Verfahren setzt auf den eigenen Daten des Meldeamtes auf. Zusätzlich können auch einzelne Ortsteile hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur und der Entwicklung analysiert werden. Die Ergebnisse fließen unmittelbar in die Schulentwicklungsplanung ein.

Die Stadt Warendorf begreift den demografischen Wandel als einen Prozess, der seine Ursachen in gesellschaftlichen Veränderungen hat. Diese Veränderungen finden zum Teil seit Jahrzehnten statt und sind durch einzelne Kommunen kurzfristig nicht nachhaltig zu beeinflussen. Insofern habe die Stadt Warendorf auch nicht das Ziel, einzelne Trends zu beeinflussen. Vielmehr stellt sie sich konkret den Herausforderungen und den notwendigen Veränderungen bei den Anforderungen an die Dienstleistung. Die Verwaltung nimmt den demografischen Wandel auch zum Anlass für einen Prozess der laufenden selbstkritischen Betrachtung der Stadt.

Bisher ist dabei verwaltungsintern kein gebündeltes Verfahren vorhanden oder eine Stelle eingerichtet, bei der alle Aspekte koordiniert zusammenlaufen. Auch die Einbindung der kommunalpolitischen Entscheidungsträger ist bisher noch nicht konsequent systematisch erfolgt. Nach Aussage der Stadt wird dazu derzeit ein Verfahren entwickelt. Die Zusammenarbeit zwischen Kommunalpolitik und Verwaltung ist dabei weitgehend unproblematisch. Trotz wechselnder und nicht immer eindeutiger Mehrheiten (der Bürgermeister ist parteilos) sind die Debatten sachlich orientiert und in der Regel werden die von der Verwaltung vorbereiteten Beschlüsse auch gefasst. Bürgermeister und Beigeordneter führen dies vor allem auch auf eine qualitativ sehr gut arbeitende Verwaltung zurück.

Die Verwaltung berücksichtigt sehr konsequent langfristige Entwicklungen und die Folgen demografischer Veränderungen. Beim strategischen Denken und Handeln ist sie dem Rat und den kommunalpolitischen Gremien voraus. Als Beispiel wird die Forderung des Rates nach Ausweisung von Baugebieten und Baugrundstücken genannt. Gleichzeitig werden in der Innenstadt große Häuser mit großen Grundstücken zum Teil nur von einer Person, älter als 80 Jahre, bewohnt. Nach Ansicht der Verwaltung entstehen hier perspektivisch Veränderungen, die durch neue Baugebiete zusätzliche Probleme hervorrufen werden.

Die Stadt Warendorf sieht für sich eine extrem hohe Attraktivität als Wohn- und Lebensstandort. Für junge Familien gebe es ein sehr gutes Angebot an Kindertageseinrichtungen. Das ausgedehnte Leistungsangebot ist dabei nicht zuletzt auf eine ausgesprochen gute Zusammenarbeit mit dem Kreisjugendamt zurück zu führen. In der Stadt sind alle Schulformen vorhanden. Großzügig wird offene Ganztagesbetreuung angeboten. Für die auslaufenden Hauptschule und Realschule ist eine Gesamtschule eingerichtet worden. Eine kirchliche Realschule ergänzt das Angebot.

Auswirkungen der demografischen Veränderungen werden konzeptionell umgesetzt. Für die Kernstadt und den zentralen Hauptort Warendorf ist ein integriertes Stadtentwicklungskonzept erarbeitet worden. Für die Ortsteile liegen Dorfentwicklungs- und Ortsentwicklungskonzepte seit vier Jahren vor, die regelmäßig angepasst und fortgeschrieben werden. Die Ergebnisse sind mit Bürgerbeteiligung und großem Einsatz der Bevölkerung entstanden. Bereits seit längerem setzt sich die Stadt Warendorf mit Entwicklungen und Veränderungen auseinander. So sind in der Vergangenheit bereits ein Bäder- und ein Theaterkonzept entwickelt worden. Im Bereich Bildung sind die Büchereien mit den Schulen vernetzt worden.

Inzwischen gibt es in Warendorf mehr als 12.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze. Darunter sind viele Dienstleister und Handwerksbetriebe, die insgesamt weniger konjunkturabhängig seien. Die Stadt zieht daraus den Schluss, dass der demografische Wandel nicht nur eine besondere Aufmerksamkeit für ältere Menschen erfordert, sondern auch Dienstleistungen für junge aktive Familien.

In den Bereichen Sport, Freizeit und Kultur gebe es ein großes Angebot auch mit der Unterstützung von Vereinen. Als gut werden auch die Angebote der Volkshochschule und der Kreismusikschule genannt. Bedeutende Einrichtung ist die Sportschule der Bundeswehr. Zahlreiche sportliche Großveranstaltungen mit internationaler Ausstrahlung finden hier statt. Der örtliche Vereinssport profitiert von den modernen Sportanlagen durch die Bereitstellung von freien Nutzungskapazitäten.

Zumindest für den Hauptort Warendorf sind ein intaktes Einzelhandelsangebot und eine ansprechende Gastronomie vorhanden. Als Vorteil wird auch die Nähe zum Oberzentrum Münster gesehen, wo in relativer Ortsnähe überregional bedeutende Kultur- und Freizeiteinrichtungen genutzt werden können. In den Ortsteilen und Dörfern ist die Nahversorgung nicht mehr flächendeckend gegeben. Umso wichtiger sei deshalb auch der Erhalt der dörflichen Infrastruktur, z. B. der Grundschulen. Die Perspektiven in den einzelnen Ortsteilen sind durchaus unterschiedlich. Eine wichtige Rolle spielt dabei beispielsweise die Verkehrsanbindung oder die Lage an einer Bahnstrecke mit Haltepunkt. In allen Ortsteilen ist ein hoher Organisationsgrad in Vereinen vorhanden und ein außerordentlich aktives Mitmachen in allen Lebensbereichen auf ehrenamtlicher Basis.

Die GPA NRW hat den Eindruck gewonnen, dass die demografischen Veränderungen im Blick des Verwaltungshandelns sind. Dabei versucht die Stadt nicht, sich gegen Trends zu stellen oder diese zu beeinflussen. Vielmehr werden die notwendigen Schlüsse gezogen und in das tägliche Verwaltungshandeln übernommen. Langfristige Perspektiven werden konzeptionell umgesetzt. Das pragmatische Vorgehen ist durchaus erfolgreich. Um die guten Ergebnisse nachhaltig sicherzustellen, könnte eine noch konsequentere und systematische Vernetzung mit den kommunalpolitischen Entscheidungsträgern erfolgen.

Die Stadt Warendorf setzt durchaus auch auf interkommunale Zusammenarbeit und arbeitet bei folgenden Aufgaben mit anderen Kommunen oder dem Kreis zusammen: Volkshochschule, Musikschule, Beihilfesachbearbeitung, Vollstreckung. Eine konkrete Zusammenarbeit des Bauhofes mit dem Kreis wird aktuell geprüft. Bei personellen Engpässen helfen sich die Stadt- und Gemeindeverwaltungen des Kreises untereinander aus. Eine wichtige interkommunale Zusammenarbeit sieht die Stadt auch im Bereich der Schulen. Aufgrund unterschiedlicher Schulformen ist die Stadt Warendorf Einpendlerstadt für auswärtige Schüler. Andererseits besuchen Warendorfer Schüler ebenso umliegende Schulen. Beispiele für besondere Schulformen sind das Aufbaugymnasium in Warendorf oder die Verbundschule in Everswinkel. Nicht zuletzt findet auch auf der Führungsebene interkommunale Zusammenarbeit statt. Die Bürgermeister des Kreises tauschen sich regelmäßig aus und haben verschiedene Arbeitsgruppen unter dem übergeordneten Thema Aufgabenkritik eingerichtet.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

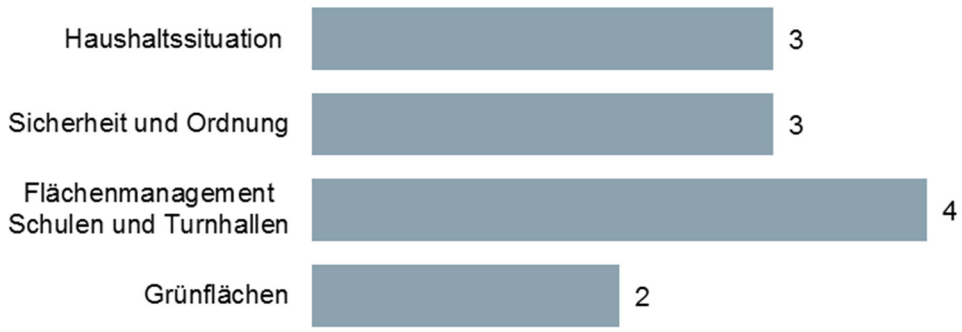
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungs-bedarf
Weitere Handlungs-felder	Weitreichende Handlungs-möglichkeiten		Handlungs-möglichkeiten		Geringe Handlungs-möglichkeiten

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

KIWI



Zur Prüfung der Stadt Warendorf

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Warendorf wurde von Dezember 2013 bis Mai 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Warendorf überwiegend das Jahr 2012 zugrunde gelegt. Für die Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die Jahresabschlüsse 2008 bis 2012, die Haushaltspläne 2013 und 2014 zurückgreifen. Ergänzend wurden unter anderem die örtlichen Prüfungsberichte der Jahresabschlüsse und der vorliegende Gesamtabschluss 2010 in die Prüfung einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Holger Pohl
Personalwirtschaft und Demografie	Sarah Elsenbach
Sicherheit und Ordnung	Sarah Elsenbach
Schule	Jens Reinhard
Grünflächen	Jens Reinhard

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In einem Abschlussgespräch am 12. Mai 2014 hat die GPA NRW den Bürgermeister, den Verwaltungsvorstand und alle Vertreter der von der Prüfung unmittelbar betroffenen Organisationseinheiten über die Prüfungsergebnisse informiert.

Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen. Im Kennzahlenset ist die Anzahl der Vergleichskommunen zum Zeitpunkt der Prüfung jeweils genannt.

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

Die GPA NRW bezeichnet die Ergebnisse ihrer Analyse im Bericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Zu ihnen fordert die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme an und kennzeichnet dies im Bericht mit einem Zusatz.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale finden sich im Bericht als **Empfehlung** wieder.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichen-

den Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls.

dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 14.10.2014

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
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Finanzen der Stadt Warendorf im Jahr 2014

INHALTSVERZEICHNIS

- Finanzen 3
  - Inhalte, Ziele und Methodik 3
  - Haushaltssituation 3
    - Haushaltsausgleich 4
    - Strukturelle Haushaltssituation 6
    - Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation 11
  - Haushaltswirtschaftliche Risiken 14
    - Risikoszenario 14
  - Haushaltskonsolidierung 16
    - Kommunaler Steuerungstrend 17
    - Beiträge 19
    - Gebühren 21
    - Steuern 24
  - Gebäudeportfolio 25
  - Haushalts- und Jahresabschlussanalyse 30
    - Vermögenslage 30
    - Schulden- und Finanzlage 35
    - Ertragslage 43

Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der Finanzprüfung der GPA NRW ist es, sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten

- die Haushaltssituation der Kommune darzustellen und hieraus abzuleiten, inwieweit ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf besteht,
- auf haushaltswirtschaftliche Risiken hinzuweisen und
- Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen.

Die GPA NRW hat hierzu insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse 2008 bis 2012 und die aktuellen Haushaltsplanungen bis 2017 analysiert. Daneben wurde das Gebäudeportfolio im Wege einer Flächenbetrachtung und Vermögensanalyse untersucht.

Der Prüfbericht ist entsprechend dieser Systematik aufgebaut:

- Die wesentlichen Ergebnisse bezogen auf die Prüfungsziele werden in den Berichtsabschnitten „Haushaltssituation“, „Haushaltswirtschaftliche Risiken“ und „Haushaltskonsolidierung“ zusammenfassend dargestellt.
- Grundlage der Prüfung war hierbei eine Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage. Die Detailergebnisse können in den Berichtsabschnitten „Haushalts- und Jahresabschlussanalyse“ sowie „Gebäudeportfolio“ nachvollzogen werden.

Ergänzend wurden unter anderem die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse 2008 bis 2012 in die Prüfung einbezogen. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen die Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Das gilt ebenso für die Rechtmäßigkeitsprüfung, die sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen beschränkt.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Die Analyse erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. Soweit relevant werden dabei allgemeine strukturelle Rahmenbedingungen, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen, in die Analysen einbezogen.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt an, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

Nachfolgend werden zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dargestellt.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Warendorf hat ihre Haushaltswirtschaft zum 01.01.2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Jahresabschlüsse 2008 bis 2012 sind von der örtlichen Rechnungsprüfung testiert und vom Rat festgestellt worden. Der erste Gesamtabschluss zum Stichtag 31.12.2010 liegt ebenfalls testiert und festgestellt vor.

Als Grundlage für die Haushaltswirtschaft dient der Stadt der im Dezember 2013 verabschiedete Haushaltsplan 2014. Das darin geplante Defizit kann durch die Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen werden. Für die in der Finanzplanung erwarteten weiteren Fehlbeträge steht ebenfalls die Ausgleichsrücklage zur Verfügung. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) besteht daher nicht.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Im letzten kameralen Haushaltsjahr 2007 ist es der Stadt Warendorf gelungen, einen Überschuss im Verwaltungshaushalt zu erwirtschaften. In der letzten überörtlichen Prüfung wurde dargelegt, dass insbesondere die Entwicklung der Gewerbesteuer und der Schlüsselzuweisungen dieses Ergebnis ermöglicht haben.[1] Mit der Umstellung auf das NKF setzte sich der positive Trend zunächst fort.

Im Jahr 2008 konnte ein deutlich positives Jahresergebnis erzielt werden. Zu verdanken hatte dies die Stadt vor allem Mehrerträgen bei der Gewerbesteuer, den Schlüsselzuweisungen und der Auflösung von Sonderposten. Der Überschuss wurde der allgemeinen Rücklage zugeführt. In den folgenden drei Jahren mussten dagegen Fehlbeträge in der Ergebnisrechnung ausgewiesen werden. Durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage wurde der Haushalt fiktiv gem. § 75 Abs. 2 Satz 3 GO NRW ausgeglichen. Die in diesem Zeitraum festzustellende Verringerung der allgemeinen Rücklage resultiert ausschließlich aus nicht ergebniswirksamen Korrekturen der Eröffnungsbilanz.

Im Jahr 2012 schloss das Haushaltsjahr erneut mit einem positiven Ergebnis ab. Trotz der Bildung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung von 1,6 Mio. Euro konnten noch rund eine Mio. Euro Jahresüberschuss in die Ausgleichsrücklage umgebucht werden. Zudem profitierte die Stadt von den Regelungen des ersten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKFWG). Gem. Artikel 8 § 3 NKFWG können Jahresüberschüsse der Vorjahre des Haushaltsjahres 2012, die der allgemeinen Rücklage zugeführt wurden, im Jahresabschluss 2012 der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Für die Stadt Warendorf bestand damit die Möglichkeit, den im Jahr 2008 erzielten Überschuss von 3,9 Mio. Euro in die Ausgleichsrücklage zu überführen.

[1] Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Warendorf von Oktober 2009 bis Februar 2010, Seite Fi 57

Im Ergebnis hat das Eigenkapital in den ersten fünf NKF-Jahren einen Werteverzehr von 2,6 Mio. Euro zu verzeichnen. Dies macht 2,6 Prozent des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals aus und stellt einen vergleichsweise niedrigen Wert dar. Zudem ist festzuhalten, dass die Jahresergebnisse durchweg besser als zunächst geplant ausgefallen sind.

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

	EB 2008*	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis	./.	3.922	-1.752	-2.911	-2.537	998
Höhe der allgemeinen Rücklage	86.570	90.640	90.435	89.651	90.157	86.235
Höhe der Ausgleichsrücklage	14.303	14.303	12.550	9.640	7.103	12.022**)
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	keine Verringerung	0,2	0,9	keine Verringerung	4,3
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	./.	pos. Ergebnis	1,7	2,8	2,6	pos. Ergebnis

*) Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008
**) Neben dem positiven Jahresergebnis 2012 kann der Ausgleichsrücklage der Überschuss des Jahres 2008 zugeführt werden (Artikel 8 §§ 2 f. NKFWG).

Die Haushaltswirtschaft 2013 wird voraussichtlich ebenfalls besser als erwartet abschließen. Die Stadt rechnet mit einem zumindest ausgeglichenen Ergebnis. Die drei folgenden Jahre weisen gem. der Haushaltsplanung 2014 ein negatives Jahresergebnis aus. Zur Deckung der Defizite ist jeweils eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage vorgesehen. Nach den ursprünglichen Planwerten wird diese in den Jahren 2013 bis 2017 um 9,5 Mio. Euro abgeschmolzen. Nach der Zuführung des in 2017 erwarteten Jahresüberschusses stehen damit zum Ende des Ergebnisplanungszeitraumes noch 2,5 Mio. Euro in der Ausgleichsrücklage zur Verfügung. Sollte das Jahresergebnis 2013 besser ausfallen, erhöht sich dieser Wert entsprechend.

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

	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-2.086	-5.018	-1.684	-729	16
Höhe der allgemeinen Rücklage	86.235	86.235	86.235	86.235	86.235
Höhe der Ausgleichsrücklage	9.937	4.919	3.235	2.506	2.522
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	2,1	5,2	1,8	0,8	pos. Ergebnis

Die allgemeine Rücklage wird innerhalb des Planungszeitraumes nicht verringert. Die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ist daher nicht erforderlich. Dennoch ist festzuhalten, dass der Eigenkapitalverzehr ab dem Jahr 2013 deutlich an Dynamik gewinnt. Bis Ende 2017 summieren sich die eingeplanten Jahresergebnisse auf einen Fehlbetrag von 9,5 Mio. Euro. Die ersten zehn NKF-Jahre weisen damit in der zweiten Hälfte einen viermal höheren Verbrauch an Eigenkapital aus, als dies in den ersten fünf Jahren der Fall war. Im Ergebnis reduziert sich das nach den Korrekturen der Eröffnungsbilanz ursprünglich vorhandene Eigenkapital bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung um 12 Prozent.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26	-394	186	-44	-82	-22	39	29

Für 2012 stellt das Jahresergebnis von 26 Euro je Einwohner einen verhältnismäßig guten Wert dar. Die Stadt Warendorf erzielt damit ein Ergebnis oberhalb des Mittelwertes. Wie oben bereits dargestellt, ist dies jedoch nur eine Momentaufnahme. In den Folgejahren werden deutlich negative Jahresergebnisse erwartet.

Strukturelle Haushaltssituation

Um eigene Handlungsspielräume zu wahren oder wieder zu erlangen, muss es Ziel einer Kommune sein, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Insbesondere gilt es im Rahmen einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft einen Verzehr von Eigenkapital zu vermeiden. Einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf ist mit geeigneten Maßnahmen zu begegnen.

Basis zur Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

Im weiteren Verlauf wird daher zunächst das strukturelle Ergebnis 2012 ermittelt. Anschließend wird das Planergebnis 2017 diesem Wert gegenübergestellt.

Strukturelles Ergebnis

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oftmals durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem überdecken gegebenenfalls Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Die GPA NRW hat deshalb das Jahresergebnis 2012 um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich bereinigt und stattdessen für diese Positionen Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre angesetzt. Zusätzlich sind Sondereffekte, die einmalig oder sehr selten auftreten, bereinigt worden. Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

Stadt Warendorf	
Jahresergebnis	998
./. Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	17.691
./. Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	-633
= bereinigtes Jahresergebnis	-16.060
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewebesteuer und Finanzausgleich 2008 bis 2012)	15.334
= strukturelles Ergebnis	**-726**

Feststellung

Die Stadt Warendorf weist für das Jahr 2012 ein strukturelles Ergebnis von -726.000 Euro aus. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung bis 2017

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen.

Die GPA NRW hat deshalb das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017 verglichen. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 oder der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Warendorf ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Nach der mittelfristigen Planung erreicht die Stadt Warendorf 2017 einen Jahresüberschuss von 16.465 Euro. Danach ist die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2012 geschlossen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2012 und dem Planergebnis 2017 von rund 740.000 Euro zusammensetzt. Dabei sind nur die wesentlichen Positionen aufgelistet:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planergebnis 2017 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern *)	15.484.897	14.500.000	-984.897	-1,3
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *)	13.602.727	18.225.000	4.622.273	6,0
Schlüsselzuweisungen *)	8.187.626	7.600.000	-587.626	-1,5
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen **)	3.811.390	4.121.643	310.253	1,6
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen **)	15.066.478	15.564.322	497.844	0,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen **)	13.080.119	11.976.450	-1.103.669	-1,7

*) Mittelwerte 2008 bis 2012
**) Ergebnis 2012

Gewerbesteuer

In der strukturellen Betrachtung ist die Gewerbesteuer die größte Ertragsposition. Die Stadt Warendorf plant bis zum Jahr 2017 einen stetigen Rückgang der Steuererträge. Sie folgt damit nicht den in den Orientierungsdaten des Landes angegebenen Steigerungsraten.[2] Unter Beachtung des Vorsichtsprinzips wird eine jährliche Verringerung dargestellt.

Die Gewerbesteuer leistet damit keinen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Absolut wird bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer die größte Verbesserung eingeplant. Mit über 4,6 Mio. Euro leistet diese Ertragsposition einen wesentlicher Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Die dabei zugrunde gelegten Planannahmen reizen wiederum nicht den in den Orientierungsdaten angegebenen Rahmen aus. Auch bei dieser Haushaltsposition wendet die Stadt das Vorsichtsprinzip an.

Bezogen auf das strukturelle Ergebnis liegen die Wachstumsraten von jährlich 6 Prozent jedoch über den Orientierungswerten des Landes. Die in der Vergangenheit nachhaltig erzielten Erträge müssten also in einem stärkeren Umfang zunehmen, als es das Land vorhersagt.

Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern hängt unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese kann von der Stadt Warendorf nicht gesteuert werden. Die städtischen Planungen bei der Gewerbesteuer lassen eine eher vorsichtige Erwartungshaltung be-

[2] Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 09. Juli 2013,Az. 34-46.05.01-264/13

züglich der zukünftigen konjunkturellen Entwicklung erkennen. Gerät der deutsche Wirtschaftsmotor tatsächlich ins Stottern, hat dies negative Auswirkungen auf die aus den Gemeinschaftssteuern zu erzielenden Erträge. Angesichts der tiefgreifenden internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und steigende Steuereinnahmen können daher nicht dauerhaft erwartet werden. Insofern bergen die Finanzplanwerte für diese wichtige Ertragsposition ein generelles Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. Einen wesentlichen Einfluss hat dabei die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Bezogen auf das strukturelle Ergebnis 2012 schlägt sich diese Entwicklung in der Finanzplanung der Stadt Warendorf grundsätzlich nieder. Im Vergleich zum strukturellen Ergebnis gehen diese zurück.

Die Schlüsselzuweisungen leisten damit ebenfalls keinen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke.

Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen

Diese Ertragsposition steigt im Eckjahresvergleich an. Neben der Fortschreibung der Auflösung der in der Vergangenheit erhaltenen Investitionszuwendungen ist darin auch der Planwert für die zukünftig zu berücksichtigenden Pauschalen enthalten. Diese werden bei der Haushaltsplanung zunächst zentral veranschlagt. Im Rahmen der jeweiligen Jahresabschlüsse erfolgt dann die verwendungsbezogene Differenzierung. Entsprechend dieser Systematik wurden für 2013 und 2014 jeweils pauschal 50.000 Euro an Erträgen eingeplant. Für 2015 wurden 200.000 Euro, für 2016 400.000 Euro und für 2017 600.000 Euro veranschlagt.

Die gleiche Vorgehensweise praktiziert die Stadt bei der Planung der bilanziellen Abschreibungen. Auch hier erfolgt zunächst eine zentrale pauschale Veranschlagung. Die Aufwendungen werden dabei in jeweils gleicher Höhe wie die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten eingeplant. Dies unterstellt, dass die neuen Vermögenswerte zu 100 Prozent durch erhaltene Investitionspauschalen gegenfinanziert werden. Das ist jedoch erkennbar nicht der Fall. Zum 31.12.2012 stehen zwar noch rund 2,2 Mio. Euro aus erhaltenen Anzahlungen aus Vorjahren zur Verfügung. Diese reichen jedoch nicht aus. Es müssen darüber hinaus insbesondere zur Finanzierung der ab 2014 geplanten „Investitionsoffensive“ umfangreiche Darlehensaufnahmen veranschlagt werden.

Für die Ergebnisplanung hat diese Vorgehensweise zur Folge, dass die dargestellten Investitionen zu keiner Belastung des Ergebnisses führen. Die aus den neu geschaffenen Vermögenswerten resultierenden Abschreibungen werden in voller Höhe durch entsprechende Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt.

- **Feststellung**
  Die Stadt Warendorf plant die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen zentral in dem Produkt 160102 „Sonstige allgemeine Finanzwirtschaft“. In gleicher Höhe werden in diesem Produkt bilanzielle Abschreibungen pauschal veranschlagt. Dies führt dazu, dass die vorgesehenen Investitionen keine Belastung des Ergebnisplans zur Folge ha-

ben. Diese Vorgehensweise wäre nicht zu beanstanden, wenn die neu geschaffenen Vermögenswerte zu 100 Prozent durch erhaltene Investitionszuwendungen finanziert sind. Dies ist jedoch nach der Finanzplanung der Stadt nicht der Fall.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte die Planung der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten überprüfen. Eine Veranschlagung in gleicher Höhe wie die korrespondierenden bilanziellen Abschreibungen dürfte nur im Ausnahmefall angezeigt sein.

Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Zuwendungen tragen zur Verringerung der Konsolidierungslücke bei. Der geplante Umfang ist jedoch stark risikobehaftet.

Personal- und Versorgungsaufwendungen

Für den Personal- und Versorgungsaufwand wird in dem betrachteten Zeitraum ein Anstieg von lediglich rund 500.000 Euro eingeplant. Dabei muss berücksichtigt werden, dass der Jahresabschluss 2012 durch Zuführungen zu Personalrückstellungen belastet wurde. Dies betrifft den Bereich der Urlaubs-, Überstunden- und Altersteilzeitrückstellungen. Darüber hinaus mussten Pensionsrückstellungen für neu eingestellte Beamte gebildet werden. Da diese Sachverhalte keine außergewöhnlichen oder einmaligen Sondereffekte darstellen, wurden sie nicht bei der Ermittlung des strukturellen Ergebnisses bereinigt. Das Ausgangsjahr 2012 weist somit einen vergleichsweise hohen Personal- und Versorgungsaufwand aus.

Des Weiteren wurden in den Finanzplanungsjahren hohe Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für Altersteilzeit sowie für die Pensions- und Beihilferückstellungen der Versorgungsempfänger eingeplant. In 2017 überschreiten die Auflösungsbeträge die Zuführungen um rund 950.000 Euro. Die ausgewiesenen Personal- und Versorgungsaufwendungen fallen entsprechend niedriger aus. Zur Beurteilung dieser Aufwandsposition ist daher die Betrachtung der jährlich geplanten Steigerungsraten aussagekräftiger als der einfache Eckjahresvergleich.

Die Orientierungsdaten des Landes geben für die Personalaufwendungen eine Zielgröße von einem Prozent jährlicher Aufwandssteigerung vor. Nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände ist für die Jahre 2013 bis 2016 mit tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen von jährlich rund drei Prozent zu rechnen[3]. Der Zielwert des Landes kann somit nur durch konkrete Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich realisiert werden.

Die von der Stadt Warendorf angewendeten Steigerungsraten liegen ab 2014 unterhalb der Orientierungsdaten. 2015 und 2016 wird sogar mit einem Rückgang der Personal- und Versorgungsaufwendungen gerechnet. Für 2017 ist eine Steigerung von 0,6 Prozent ausgewiesen. Nach Auskunft der Verwaltung wird bei den Aufwendungen für die aktiven Beschäftigten ein Anstieg von zwei Prozent eingeplant. Die in Summe niedrigeren Steigerungsraten beruhen wesentlich auf geringeren Zuführungen zu den verschiedenen Personalrückstellungen. Darüber hinaus führt die Stadt in allen Bereichen der Verwaltung Organisationsuntersuchungen und Stellenbewertungen durch. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen im Teilbericht Bürgerdienste verwiesen. Trotzdem verbleibt hinsichtlich des Umfangs der zu erzielenden Einsparungen ein Risiko.

[3] Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2016 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände, Umdruck-Nr. L 2125 vom 19.06.2013

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Im betrachteten Zeitraum gehen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um rund 1,1 Mio. Euro zurück. Sie leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass das Jahresergebnis 2012 durch die Bildung von Rückstellungen belastet ist. 1,58 Mio. Euro wurden für unterlassene Instandhaltung aufwandswirksam berücksichtigt. Da dieser Sachverhalt in seiner Höhe einen Sondereffekt darstellt, wurde er bei der Ermittlung des strukturellen Ergebnisses teilweise bereinigt. Das Ausgangsjahr 2012 weist somit einen vergleichsweise hohen Aufwand für Sach- und Dienstleistungen aus. Auch für diese Aufwandsposition bietet sich daher die Betrachtung der jährlichen Steigerungsraten an.

Bei den Sachaufwendungen geben die Orientierungsdaten des Landes eine Zielgröße von einem Prozent jährlicher Aufwandssteigerung vor. Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände rechnet für 2013 bis 2016 mit Steigerungsraten für den Sachaufwand zwischen 3,7 (in 2013) und 2,6 Prozent (in 2016).[4] Der Zielwert des Landes kann somit nur durch konkrete Konsolidierungsbemühungen im Bereich der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen erreicht werden.

Nach einem Anstieg in 2014 plant die Stadt Warendorf für 2015 und 2016 sinkende Aufwendungen. Für 2017 wird mit einem erneuten Anstieg um 0,6 Prozent gerechnet. Damit liegt die geplante Veränderung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen ab 2015 deutlich unterhalb der Orientierungsdaten. Die von der Stadt angeführten Einsparungen aufgrund der Abarbeitung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung[5] stellen keine Konsolidierungsmaßnahmen dar, die diesen Rückgang begründen könnten. Die Nachholung der unterlassenen Instandhaltung arbeitet den Aufwand aus abgelaufenen Haushaltsjahren auf. Dies führt in der Gesamtbetrachtung nicht zwangsläufig zu dauerhaft niedrigeren Aufwendungen in kommenden Haushaltsjahren. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen zum Gebäudeportfolio und der Altersstruktur der städtischen Vermögenswerte weiter unten verwiesen. Die Entwicklung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen birgt daher ein Risiko für die städtischen Konsolidierungsbemühungen.

Die aufgezeigten Risiken werden unten im Kapitel „Risiken für die Haushaltswirtschaft“ erneut aufgegriffen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie weitere im Rahmen der Prüfungen erhobenen Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune.

[4] Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: a.a.O.

[5] Vgl. Haushaltsplan 2014 der Stadt Warendorf, S. 291

NKF Kennzahlenset 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Warendorf
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	83,6	111,7	98,2	101,5
Eigenkapitalquote 1	11,0	65,0	37,3	40,2
Eigenkapitalquote 2	34,8	84,3	64,2	76,9
Fehlbetragsquote	0,1	27,3	5,9	./.
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	53,3	36,4	38,0
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,6	11,7
Drittfinanzierungsquote	31,0	112,7	53,5	64,2
Investitionsquote	10,1	286,2	75,3	50,6
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	67,6	107,4	89,5	92,9
Liquidität 2. Grades	6,0	1.430,4	149,3	105,3
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	37	17
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	25,0	7,3	2,0
Zinslastquote	0,1	8,3	2,7	1,1
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	46,2	74,1	57,6	58,4
Zuwendungsquote	5,5	29,4	16,4	21,9
Personalintensität	13,4	28,6	20,6	21,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,1	29,4	17,7	20,2
Transferaufwandsquote	36,2	51,7	43,5	40,3

Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Warendorf
Jahresergebnis	-394	186	-44	26
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-263	338	66	73
Gesamtverbindlichkeiten*)	502	5.290	2.405	1.712
Allgemeine Deckungsmittel	1.034	2.082	1.290	1.229

*) Für diese Kennzahl werden die Vergleichswerte 2010 verwendet

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Warendorf erreicht 2012 vergleichsweise gute Kennzahlenwerte zur haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation. Die ordentlichen Erträge konnten die ordentlichen Aufwendungen decken. Die Eigenkapitalquoten liegen oberhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. In den ersten

fünf NKF-Jahren hat die Stadt nur einen geringen Eigenkapitalverzehr zu verzeichnen. Zwei deutlich positive Jahresabschlüsse (2008 und 2012) haben dazu ihren Beitrag geleistet. In der Finanzplanung werden bis 2016 Defizite erwartet. Dies führt zu einem deutlicheren Rückgang des Eigenkapitals und unterstreicht einen grundsätzlich bestehenden Handlungsbedarf. Dies gilt trotz des für 2017 ausgewiesenen Haushaltsausgleichs.

Vermögenslage

Eine große Gemeindefläche stellt vergleichsweise hohe Anforderungen an die Infrastruktur. Folgerichtig weist die Stadt Warendorf eine überdurchschnittliche Infrastrukturquote aus. Deutlich oberhalb des Mittelwertes liegt auch die Abschreibungsintensität. Der städtische Haushalt wird vergleichsweise stark durch die Abnutzung der Vermögenswerte belastet. Dieser negative Effekt wird allerdings wirksam durch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten abgemildert. Mit einer Drittfinanzierungsquote von 64,2 Prozent befindet sich Warendorf deutlich im besten Viertel der Vergleichskommunen. Dieses Ergebnis korrespondiert mit der hohen Eigenkapitalquote 2. Der Vermögensverzehr kann nur zur Hälfte durch neue Investitionen ausgeglichen werden.

Finanzlage

2012 stellt sich die Finanzlage vergleichsweise gut dar. Dies hat die Stadt vor Allem einem deutlich positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu verdanken. Ab 2013 ist dieser aber nicht mehr hoch genug, um sämtliche Auszahlungen zu finanzieren. Das laufende Geschäft wird zunehmend durch Liquiditätskredite finanziert werden müssen. Die 2012 noch gute Quote für die kurzfristigen Verbindlichkeiten wird sich entsprechend verschlechtern. Ab 2014 ist eine Neuaufnahme von 9,1 Mio. Euro Investitionsdarlehen geplant. Dies wird unmittelbare Auswirkungen auf die 2012 noch vergleichsweise gute Zinslastquote haben.

Ertragslage

Die Netto-Steuerquote weist für 2012 eine überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft der Stadt aus. Auch im Betrachtungszeitraum liegt Warendorf bei dieser Kennzahl durchweg oberhalb des Mittelwertes. Die allgemeinen Deckungsmittel erreichen dagegen nur ein unterdurchschnittliches Niveau. Gut aufgestellt ist die Stadt im Bereich der Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Folgerichtig liegt die Zuwendungsquote durchgängig im besten Viertel der Vergleichskommunen. Dies korrespondiert mit der hohen Eigenkapitalquote 2.

KIWI-Bewertung der Haushaltssituation

In die KIWI-Bewertung der Haushaltssituation bezieht die GPA NRW die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, strukturelle Haushaltssituation sowie Haushalts- und Jahresabschlussanalyse ein. Die Bewertung spiegelt den Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation und damit den Konsolidierungsdruck wider.

Ist-Situation

- NKF-Einführung zum 1. Januar 2008; bislang keine Pflicht für ein Haushaltssicherungskonzept,
- drei der ersten fünf NKF-Haushaltsjahre schlossen mit einem Defizit ab; das Eigenkapital wurde dabei um 2,6 Prozent reduziert,

- strukturelles Ergebnis 2012 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 726.000 Euro aus,
- in der Ergebnisplanung werden bis 2016 negative Jahresergebnisse erwartet; 2017 wird ein ausgeglichener Haushalt (16.465 Euro Überschuss) dargestellt,
- bis 2017 wird ein Eigenkapitalverzehr von 12,1 Mio. Euro (12 Prozent) geplant; die Ausgleichsrücklage beläuft sich 2017 geplant noch auf 2,5 Mio. Euro,
- Haushaltsausgleich 2017 beruht auf der Annahme kontinuierlich steigender Erträge bei gleichzeitig ab 2014 sinkenden Aufwendungen; diese Annahmen sind insbesondere bei den Erträgen aus den Gemeindeanteilen der Gemeinschaftssteuern und den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen risikobehaftet,
- hohe Anlagenabnutzungsgrade im Gebäudebestand; insbesondere bei den Schulen, Sporthallen und den Verwaltungsgebäuden,
- ausbleibende Selbstfinanzierungskraft führt zu deutlich steigenden Liquiditätskrediten.

KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird die Haushaltssituation der Stadt Warendorf mit dem Index 3 bewertet.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Das Erkennen von haushaltswirtschaftlichen Risiken und der Umgang mit diesen Risiken sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Nachfolgend sind zunächst die im Rahmen der Prüfung festgestellten Risiken in einer Übersicht zusammengefasst.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Risiko in der geplanten Entwicklung des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern und den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko in dem geplanten Rückgang der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in 2015 und 2016	Strukturelle Haushaltssituation
Perspektivische Risiken aus dem hohen Anlagenabnutzungsgrad vieler Gebäude	Gebäudeportfolio
Zinsänderungsrisiko für Liquiditätskredite	Schulden- und Finanzlage

Risikoszenario

Einige haushaltswirtschaftliche Risiken haben das Potenzial, die zukünftigen Jahresergebnisse erheblich zu beeinflussen. Im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung sind diese Risiken zunächst zu identifizieren. Darauf aufbauend ist in einem zweiten Schritt zu entscheiden, ob

einzelne Risiken gegebenenfalls minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird, zum Beispiel durch die Vorbereitung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen.

Das folgende Risikoszenario soll verdeutlichen, welche Auswirkungen einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten. Die in diesem Zusammenhang vorgenommenen Berechnungen und Darstellungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen, sind aber als Empfehlung zu verstehen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Ziel ist es, für den Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken zu sensibilisieren.

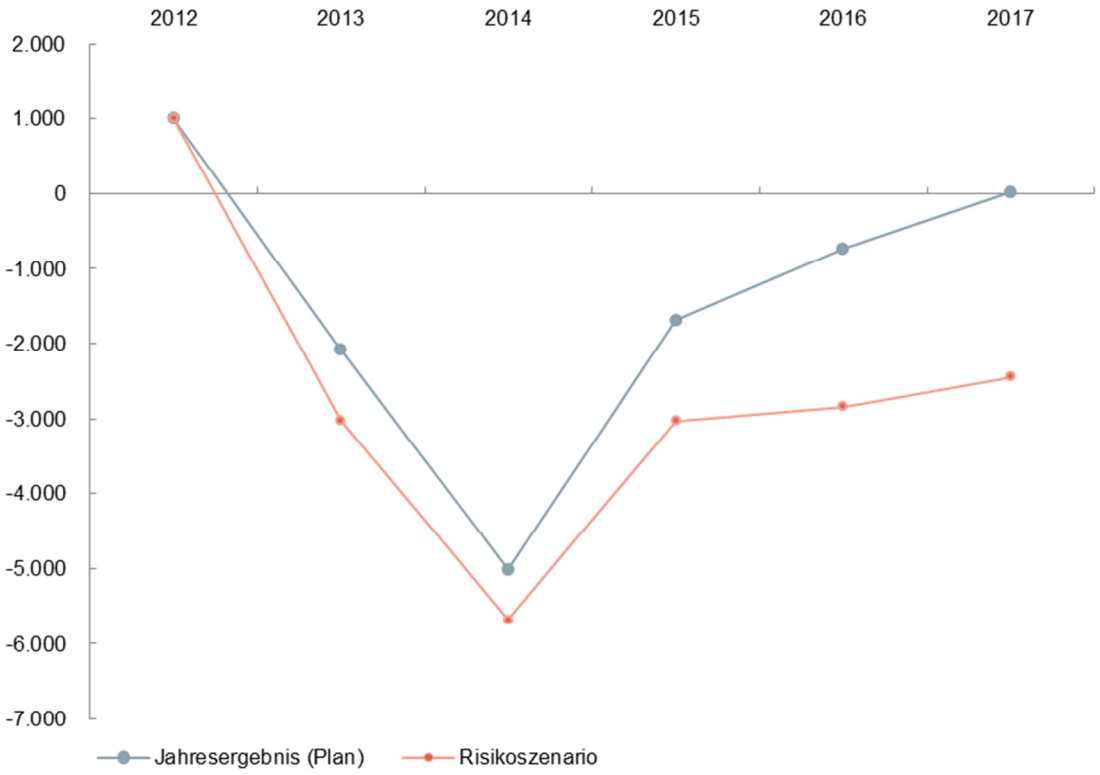
Im nachfolgenden Risikoszenario werden ausgewählte, risikobehaftete Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2017 summarisch dargestellt. Die Berechnungsgrundlagen für das Risikoszenario wurden der Stadt Warendorf zur Verfügung gestellt.

Planergebnis und Risikoszenario 2017 in Tausend Euro

Haushaltspositionen	Planergebnis 2017	Risiko-szenario 2017	Abweichung
Anteile an den Gemeinschaftssteuern (jährl. Steigerung um 1,0 Prozent geringer als von Stadt geplant)	18.225	17.366	-859
Personal- und Versorgungsaufwendungen (jährl. Steigerung gem. den Orientierungsdaten um + 1,0)	15.564	15.835	-271
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen (jährl. Steigerung +1,0, ausgehend vom Ergebnis 2011, das nicht durch Rückstellungsbildung belastet wurde)	11.976	13.160	-1.183
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten (Realisierung in Höhe von 75 Prozent der geplanten Abschreibungen)	600	450	-150
Gesamtsumme			**-2.463**

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario im Vergleich zur Haushaltsplanung wie folgt dar:

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2012 bis 2017



2012: Istwert, danach Planwerte

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte eine individuelle Risikoeinschätzung vornehmen. Dabei hat sie festzulegen, welcher Teil der von ihr zu ermittelnden Risikosumme ggf. mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird. Sind konkrete Maßnahmen eingeleitet, kann im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken schnell reagiert werden.

Ohne Maßnahmen zur Risikoreduzierung und –vorsorge besteht die Gefahr, dass auf neue Konsolidierungslücken kurzfristig nur mit Steueranhebungen reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft.

Haushaltskonsolidierung

Die Konsolidierung des Haushalts ist eine Daueraufgabe der Kommunen. Aktuelle Haushaltssituation, haushaltswirtschaftliche Risiken sowie neue oder steigende finanzielle Belastungen geben Anlass, mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen zu identifizieren und zu realisieren.

Die im Rahmen der Finanzprüfung erkannten Konsolidierungsmöglichkeiten sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Danach werden zunächst die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung einschließlich der Konsolidierungsanstrengungen der Kommune als „kommunaler Steuerungstrend“ aufgezeigt.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen nach KAG	Beiträge
Abrechnung investiver Maßnahmen an Wirtschaftswegen nach § 8 KAG	Beiträge
Reduzierung des Gebäudebestandes (insbesondere Sporthallen, unter Berücksichtigung des Gebäudealters und des Bedarfs)	Gebäudeportfolio
Erwirtschaftung einer Eigenkapitalverzinsung beim Abwasserbetrieb auf Basis eines langfristigen Durchschnittszinssatzes	Gebühren / Finanzanlagen
Erwirtschaftung einer Verzinsung des bei den Stadtwerken Warendorf GmbH eingebrachten Kapitals und Verringerung des zu leistenden Verlustausgleichs.	Finanzanlagen
Erhebung der Bürgschaftsprovisionen in marktüblicher Höhe	Ertragslage

In dieser Übersicht sowie in anderen Teilberichten dieser Prüfung finden sich auch Empfehlungen zu freiwilligen Leistungen beziehungsweise zu Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen. Eine Kommune mit einem strukturell nicht ausgeglichenen Haushalt muss ihr Ausgabeverhalten so gestalten, dass ein Haushaltsausgleich absehbar erzielt werden kann. Dabei sind gerade auch freiwillige Leistungen auf den Prüfstand zu stellen.

Es bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar grundsätzlich entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erhalten. In diesen Fällen muss jedoch durch Kompensationsmaßnahmen ein strukturell ausgeglichener Haushalt sichergestellt werden. Soweit Einsparungen an anderen Stellen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Die Stadt Warendorf hat 2010 freiwillig Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung erarbeitet. Diese wurden in einer Liste mit 102 Einzelpositionen zusammengefasst. Während der Prüfung durch die GPA NRW erfolgte eine Aktualisierung der Konsolidierungsliste. Für 2014 summiert sich die erwartete Ergebnisverbesserung auf rund 986.000 Euro.

→ **Empfehlung**
Die vorliegende Liste stellt eine gute Grundlage zur Konsolidierung des Haushalts dar. Die darin enthaltenen Maßnahmen sollten fortgeschrieben und weiterentwickelt werden.

Kommunaler Steuerungstrend

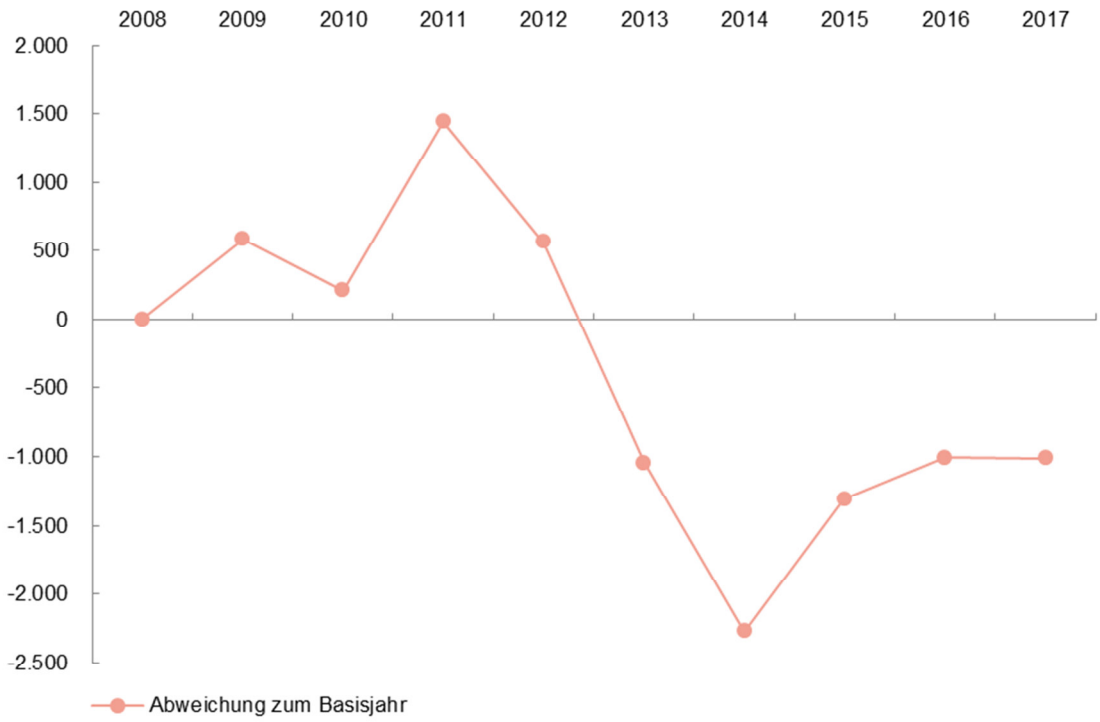
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch die starken Schwankungen bei den Erträgen und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs bestimmt. Dadurch werden im Zeitreihenvergleich der Jahresergebnisse die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und damit auch die Ergebnisse notwendiger

Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr transparent – der „kommunale Steuerungstrend“ wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen und analysieren zu können, werden die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich sowie um sonstige wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, bereinigt. Bei diesen Sondereffekten handelt es sich um

- die ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen,
- Erträge aus der Veräußerung von Vermögen,
- Verluste aus Wertveränderungen bei Sachanlagen,
- Wertberichtigungen,
- eine Rückstellung aufgrund der Nachzahlungsforderung des Landes NRW zum Solidarbeitrag 2008 sowie
- Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung im Jahr 2012.[6]

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2008 bis 2012 Istwerte, danach Planwerte

[6] Auf die Darstellung der einzelnen Werte wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Die Daten wurden der Kämmerei zur Verfügung gestellt.

Ausgehend vom Basisjahr 2008 (NKF-Umstellung) zeigt die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse bis 2011 einen positiven Steuerungstrend. Das bereinigte Jahresergebnis verbessert sich um 1,4 Mio. Euro. Die in diesem Zeitraum festzustellende Verschlechterung des ordentlichen Ergebnisses beruht somit vornehmlich auf den herausgerechneten Positionen. Dies betrifft besonders die Schlüsselzuweisungen (–6 Mio. Euro) und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (–1,3 Mio. Euro).

Mit dem Jahr 2012 beginnt sich diese Entwicklung umzukehren. Von 2011 auf 2012 geht das bereinigte Ergebnis um rund 1,3 Mio. Euro zurück. Als eine Ursache ist die Bildung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung zu nennen. Darüber hinaus verschlechtert sich das Finanzergebnis deutlich. In 2011 konnte unter dieser Position eine Gewinnausschüttung des Abwasserbetriebes wegen der Neuzuordnung des Anlagevermögens verbucht werden. Dieser Einmaleffekt machte rund 460.000 Euro aus und kommt 2012 nicht mehr zum Tragen. Das ordentliche Ergebnis entwickelt sich gegenläufig. Der in 2012 ausgewiesene Jahresüberschuss beruht damit auf Effekten, die von der Stadt Warendorf nicht unmittelbar gesteuert wurden. Insbesondere das Rekordergebnis bei der Gewerbesteuer ist für das positive Resultat verantwortlich.

Die negative Entwicklung des Steuerungstrends setzt sich bis 2014 fort. Dabei schlagen höhere Personal- und Versorgungsaufwendungen (464.000 Euro) und gestiegene Aufwendungen für Mieten und Lizenzen (zusammen 417.000 Euro) negativ zu Buche. Darüber hinaus werden rund 374.000 Euro geringere Kostenerstattungen eingeplant.

In den drei Folgejahren stabilisiert sich die Entwicklung des bereinigten Jahresergebnisses auf einen Wert von rund einer Mio. Euro unterhalb des Basisjahres. Dies bedeutet, dass die Stadt davon ausgeht, ab 2014 sämtliche Preissteigerungen sowie Lohn- und Gehaltserhöhungen kompensieren zu können. Eine Konsolidierung des Haushalts darüber hinaus ist jedoch nicht festzustellen. Um den in der Finanzplanung 2017 ausgewiesenen Jahresüberschuss erzielen zu können, müssen die bereinigten Ergebnispositionen mindestens im geplanten Umfang realisiert werden.

Nach dem vorläufigen Ergebnis 2013 wird das Haushaltsjahr voraussichtlich besser abschließen als geplant. Damit wäre die Stadt auf einem guten Kurs. Trotzdem unterliegt der Haushaltsausgleich 2017 einem Risiko. Die Einzelheiten dazu sind bereits erläutert worden.

- **Feststellung**
  Der kommunale Steuerungstrend weist bis zum Jahr 2011 eine Verbesserung von rund 1,4 Mio. Euro aus. Ab 2012 kehrt sich dieser positive Trend um. Nach der Planungen der Stadt stabilisiert sich das Ergebnis ab 2015 auf einem gleichbleibendem Niveau. Dies bedeutet zumindest eine Kompensation von Preissteigerungen und Personalkostenzuwachs.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur anteiligen Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Mit den entsprechenden Normen des Baugesetzbuches (BauGB) und des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG) verpflichtet der Gesetzgeber die Bürger sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Inwieweit davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.017	1.015	1.020	1.014	1.015
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.934	2.940	2.978	2.968	3.035
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent	**34,7**	**34,5**	**34,3**	**34,2**	**33,5**

Die Stadt Warendorf weist eine relativ konstante Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen auf. Rund ein Drittel der Investitionen in den Straßenbau wurden in der Vergangenheit durch Beiträge gegenfinanziert. Dies ist im interkommunalen Vergleich ein durchschnittlicher Wert.

Grundlage für die Erhebung von Beiträgen sind kommunale Straßenbaubeitragssatzungen. Diese sollten für die erstmalige Erstellung bzw. Erschließung von Baugrundstücken nach den §§ 127 ff. BauGB aufgestellt sein. Die Herstellung, Erneuerung und Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen sollte über eine Satzung nach § 8 KAG abgedeckt werden.

Die Stadt Warendorf verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB. Der von den Beitragspflichtigen zu tragende beitragsfähige Aufwand ist darin auf 90 Prozent festgelegt. Darüber hinaus ist die Stadt alleinige Gesellschafterin der Grundstücksgesellschaft Warendorf mbH. Zu den Aufgaben dieser Gesellschaft zählen die Baureifmachung, Erschließung und der Verkauf von Grundstücken in Warendorf. Zuletzt wurden im Geschäftsjahr 2011 Bauvorhaben abgeschlossen.

Die gültige Straßenbaubeitragssatzung nach § 8 KAG der Stadt Warendorf datiert in der Fassung der 1. Änderungssatzung vom 20.12.2010. Eine Abrechnung von Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen ist darin nicht vorgesehen. Zur Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen wurde im Jahr 2010 der Hebesatz der Grundsteuer A um 38 Punkte erhöht. Ausbaumaßnahmen, die dem investiven Bereich zuzuordnen sind, werden dadurch nicht abgedeckt. Diese gehen zu 100 Prozent zu Lasten des Gesamthaushalts.

- **Feststellung**
  Die Straßenbaubeitragssatzung nach § 8 KAG der Stadt Warendorf beinhaltet nicht die Abrechnung von Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen. Investive Maßnahmen werden über den Gesamthaushalt finanziert.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Warendorf sollte die Beitragsabrechnung investiver Straßenbaumaßnahmen an den Wirtschaftswegen nach § 8 KAG durchführen.

Bei der Festsetzung des Anteils der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen orientiert sich die Stadt an der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Die darin enthaltenen Höchstwerte werden jedoch nicht ausgenutzt. Bei den Anlieger- und den Hauptgeschäftsstraßen werden Anteile festgesetzt, die weitgehend dem Mittelwert der in der Mustersatzung vorgegebenen Spanne entsprechen. Bei den Haupterschließungs- und den Hauptverkehrsstraßen liegen die festgesetzten Anteile größtenteils unterhalb des Mittelwertes. Laut Mustersatzung wären höhere Werte (bis zu 80 Prozent) vertretbar und zulässig.

Feststellung
Die Stadt Warendorf hat Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen festgesetzt. Diese bewegen sich größtenteils auf dem Niveau des Mittelwertes der in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes vorgegebenen Spanne oder darunter.

Empfehlung
Die Stadt Warendorf sollte in Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens eine Anhebung des Anteils der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen nach § 8 KAG prüfen.

Gebühren

Die Stadt Warendorf führt die klassischen Gebührenhaushalte wie Friedhöfe und Straßenreinigung im Kernhaushalt. Der Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung ist dem Abwasserbetrieb zugeordnet. Dieser wird als eigenbetriebsähnliche Einrichtung im Sondervermögen geführt.

Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung erfolgt durch den Abwasserbetrieb der Stadt Warendorf. Im Zuge der Prüfung durch die GPA NRW wurde von dem Eigenbetrieb der Geschäftsbericht 2012 vorgelegt. Dieser enthält eine Nachkalkulation der Gebühren gemäß § 6 KAG. Wie in den Jahren 2010 und 2011 war eine Gebührenüberdeckung festzustellen. Diese wurde einer Gebührenrückstellung zugeführt und bei der Kalkulation für die Folgejahre ertragssteigernd berücksichtigt.

Die Abschreibungen werden auf Basis der Anschaffungswerte kalkuliert. Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung auch der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes zulässig.[7] Der Wiederbeschaffungszeitwert ist dabei der Preis, den die Stadt zum Ende der Nutzungsdauer für eine neue Anlage gleicher Art und Güte zu zahlen hätte. Durch die Berücksichtigung der Preissteigerungsraten wird die Abschreibungsbasis dazu jährlich erhöht. Dadurch können der Werteverzehr des Anlagevermögens erwirtschaftet und der Substanzerhalt besser erreicht werden. Der Gebührenhaushalt ist damit in der Lage, aus eigenen, selbsterwirtschafteten Mitteln eine Ersatzbeschaffung weitgehend zu finanzieren. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW eine Umstellung der Abschreibungsbasis auf die Wiederbeschaffungszeitwerte empfohlen.[8] Dies wurde durch die Stadt Warendorf nicht umgesetzt. Die praktizierte Berechnung der Abschreibung auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ist gem. KAG NRW zulässig. Allerdings gibt der Abwasserbetrieb dadurch Einnahmemöglichkeiten aus der Hand. Die zur Ersatzbeschaffung von Anlagegütern erforderlichen Beträge müssen dann zumindest teilweise durch allgemeine Haushaltsmittel finanziert werden.

Empfehlung
Die Stadt Warendorf sollte die Abschreibungen im Rahmen der Gebührenkalkulation des Abwasserbetriebes auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

[7] Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20.7.2009 – Az. 9 A 1965/08 -)

[8] Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Warendorf in 2010, Seite Fi - 19

§ 6 Abs. 2 Satz 4 KAG NRW gibt vor, dass zu den bei der Kalkulation zu berücksichtigenden Kosten auch eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals gehört. Der Betriebsausschuss hat den Prozentsatz für die Eigenkapitalverzinsung im Oktober 2013 neu festgelegt. Für die Wirtschaftsjahre 2014 bis 2016 soll sich dieser auf 3,75 Prozent belaufen. In den Vorjahren wurden 4,25 Prozent zugrunde gelegt. Grundlage für die Berechnung war dabei der Durchschnittszinssatz für die zu zahlenden Fremdkapitalzinsen 2012 bis 2014. Die Stadt Warendorf bemisst damit die Höhe der Eigenkapitalverzinsung lediglich nach den individuell zu leistenden Zinsen für die Neuaufnahme von Krediten. Und dies über einen Betrachtungszeitraum von nur drei Jahren. Das OVG NRW legt für die Berechnung einen anderen Maßstab an. Danach können für den Zinssatz nicht die in der jeweiligen Gebührenperiode am Kapitalmarkt herrschenden Verhältnisse, sondern nur langfristige Durchschnittsverhältnisse maßgebend sein.[9] Schließlich bezieht sich der kalkulatorische Zins auf den gesamten Restbuchwert des Anlagevermögens. Damit auch auf Anlagegüter, die sich bereits seit Jahrzehnten im Betriebsvermögen befinden.

Bei der Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes ist somit auf den langfristigen Durchschnittszinssatz abzustellen. Es handelt sich dabei um einen Mischzinssatz, in den auch die Verhältnisse vor Ort einfließen. Zur Ermittlung des Mischzinssatzes ist neben dem individuellen durchschnittlichen Fremdkapitalzinssatz der Eigenkapitalanteil angemessen zu berücksichtigen. Auf der Basis des vom OVG NRW genutzten Vergleichsmaßstabs sind die langfristigen durchschnittlichen Emissionsrenditen inländischer öffentlicher Emittenten dafür ansetzbar[10]. Dieser Zinssatz hat sich in den letzten Jahren verringert. Für das Kalkulationsjahr 2014 ergibt sich unter Berücksichtigung eines möglichen Zuschlages von 0,5 Prozent ein maximal zulässiger kalkulatorischer Zinssatz von 6,78 Prozent.

Die Berechnung der Eigenkapitalverzinsung setzt am aufgewandten Kapital an. Die Stadt Warendorf legt dafür das Eigenkapital des Abwasserbetriebs abzüglich der zweckgebundenen Rücklagen zugrunde. Nach dem OVG NRW ist jedoch auch Fremdkapital, das die Kommune zur Finanzierung in Anspruch nehmen muss, einzubeziehen. Das aufgewandte Kapital umfasst daher neben dem Eigenkapital auch das im Abwasserbetrieb eingesetzte Fremdkapital. Deshalb setzt die GPA NRW bei der Ermittlung der Verzinsungsbasis am Anlagevermögen an. Abgezogen wird lediglich der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter vorhandene Vermögensanteil. Dies umfasst die in der Bilanz ausgewiesenen empfangenen Ertragszuschüsse, die analog zur Abschreibung reduziert werden. Darüber hinaus wird auf der Passivseite eine zweckgebundene Rücklage von rund 18 Mio. Euro dauerhaft ausgewiesen. Diese Landeszuweisungen bestehen im Regelfall aus eigenkapitalverstärkenden Zuweisungen für Investitionen. Auch dieses Kapital verbraucht sich gemeinsam mit dem geförderten Vermögensgegenstand. Nur der im Anlagevermögen noch gebundene Anteil ist daher – unabhängig von der Handhabung im betrieblichen Rechnungswesen - ebenfalls als Abzugskapital zu berücksichtigen.

Auf Basis des Jahresabschlusses 2012 ergibt sich die folgende Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung: Dabei wird ein fiktiver Zinssatz von sechs Prozent angenommen.

[9] Vgl. OVG NRW (Urteil vom 13.04.2005 – Az. 9 A 3120/03; Urteil vom 14.12.2004 – Az. 9 A 4187/01)

[10] OVG NRW, Urteil vom 05.08.1994, Az. 9 A 1248/92

Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung im Sondervermögen Abwasserbetrieb der Stadt Warendorf

	Angaben in Tausend Euro
Anlagevermögen lt. Bilanz 2012 (58.762 Tausend Euro ./. Anlagen im Bau 511 Tausend Euro)	58.251
./. Empfangene Ertragszuschüsse	8.431
= zu verzinsendes Kapital (Zwischensumme)	49.820
./. Landeszuwendungen, die im Rahmen der Eröffnungsbilanz als zweckgebundene Rücklagen im Eigenkapital bilanziert wurden (Auflösung mit 1/50 jährlich ab Gründungsjahr)	13.385
= zu verzinsendes Kapital	**36.435**
kalk. Verzinsung bei 6,0% (fiktiv)	2.186
./. Ansatz Fremdkapitalzinsen bei Gebührenkalkulation 2012 (aus GuV)	887
kalk. Verzinsung bei 6,0%	**1.299**
./. geleisteter Eigenkapitalverzinsung	459
Potenzial bei Zinssatz von 6,0%	**840**

Die Stadt Warendorf muss den maximal zulässigen Zinssatz nicht ausschöpfen. Die derzeit angewandten 3,75 Prozent liegen jedoch deutlich unterhalb der rechtlichen Möglichkeiten. Bei der Festsetzung des Zinssatzes sollte nicht nur die damit einhergehende Inanspruchnahme des Gebührenzahlers im Auge behalten werden. Die Eigenkapitalverzinsung dient auch dazu, die Belastung durch die Bindung des Eigenkapitals auszugleichen. Schließlich kann die Stadt das im Abwasserbetrieb gebundene Kapital nicht für andere Zwecke verwenden.

→ **Empfehlung**
Die Gebührenkalkulation für die Abwasserbeseitigung sollte nach dem KAG NRW als maßgebliche Rechtsgrundlage für die Erhebung von Kommunalabgaben erfolgen. Im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung umfasst das Optimierungspotenzial die Neukalkulation der Eigenkapitalverzinsung und eine Umstellung der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Die Stadt Warendorf betreibt drei Friedhöfe. Darüber hinaus unterhält und verwaltet sie den Warendorfer Bauernfriedhof. Dieser wird als Zweckverband mit der Stadt Sassenberg geführt.

Die Kalkulation der Friedhofsgebühren erfolgt im Sinne des KAG auf der Grundlage eines Betriebsabrechnungsbogens. In die Berechnung fließen die Abschreibungen und die kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals ein. Die Abschreibungen werden dabei auf der Basis von Anschaffungswerten kalkuliert. Bereits in der vorangegangenen überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW darauf hingewiesen, dass der Werteverzehr des Anlagevermögens so nicht erwirtschaftet werden kann.[11]

[11] Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Warendorf in 2010, Seite Fi - 19

Empfehlung
Die Stadt Warendorf sollte im Rahmen der Gebührenkalkulation für das Friedhofswesen die Wiederbeschaffungszeitwerte als Abschreibungsbasis verwenden.

Bei der Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes ist auf den langfristigen Durchschnittszinssatz abzustellen (siehe ausführliche Darstellung oben). Die Stadt Warendorf berücksichtigt in der Gebührenkalkulation für die Friedhöfe einen Zinssatz von 4,5 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ist dies ein niedriger Satz.

Feststellung
Die Stadt Warendorf wendet bei der Gebührenkalkulation für die Friedhöfe einen kalkulatorischen Zinssatz von 4,5 Prozent an. Dieser Wert liegt deutlich unterhalb der vom OVG NRW vorgegebenen Höchstgrenze. Die Stadt schöpft damit bestehende Potenziale nicht aus.

In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Vermögensgegenstände angeschafft. Diesem neuen Anlagevermögen wurden Sonderposten aus der allgemeinen Investitionspauschale zugeordnet (beispielsweise für den Friedhofsbagger). Bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung verringert sich das aufgewandte Kapital um die Vermögensgegenstände, denen Sonderposten zugeordnet wurden. Dadurch wurde die Berechnungsbasis verringert. Als Konsequenz werden in der Gebührenkalkulation geringere kalkulatorische Zinsen berücksichtigt. Nach Auskunft der Stadt wurden 2012 und 2013 keine Sonderposten mehr aus der allgemeinen Investitionspauschale gebildet.

Empfehlung
Die erhaltenen pauschalen Investitionszuwendungen sollten vornehmlich Vermögensgegenständen aus den Bereichen des Haushalts zugeordnet werden, die nicht durch Gebühreneinnahmen refinanziert werden können. Die entsprechend geänderte Vorgehensweise der Stadt sollte beibehalten werden.

Die Bestattungskultur hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verändert. Urnenbegräbnisse stellen einen immer größeren Anteil an den Bestattungen dar. In der Stadt Warendorf machten die Urnenbegräbnisse 2011 einen Anteil von 33 Prozent an den neu erworbenen Nutzungsrechten aus. Bei der Gebührenberechnung werden für Sarg- und Urnenbestattungen unterschiedliche Werte zugrunde gelegt. Maßgeblich ist dabei der Flächenfaktor der über Äquivalenzziffern berücksichtigt wird. Das sogenannte „Kölner Modell“ basiert auf dem Argument, dass die Fläche für die Gesamtkosten nur ein ungeeigneter Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist. Beim Gebührenniveau zwischen Erd- und Urnenbestattungen ergeben sich damit keine wesentlichen Abweichungen. Eine Verringerung des Flächenfaktors kann daher einen Beitrag zur Verbesserung des Kostendeckungsgrades leisten.

Empfehlung
Die Stadt Warendorf sollte bei der Gebührenkalkulation für Erd- und Urnenbestattungen eine Aufgabe oder zumindest eine Modifizierung des Äquivalenzziffernprinzips prüfen.

Steuern

Die Stadt Warendorf hat zuletzt 2011 die Realsteuerhebesätze angehoben. Diese liegen durchgängig oberhalb der vom Land NRW vorgegebenen fiktiven Hebesätze. Eine im Haushaltsplan 2011 vorgesehene weitere Anhebung der Hebesätze für 2013 und 2014 wurde nicht umgesetzt.

Hebesätze des Jahres 2013

	Stadt Warendorf	Kreis Warendorf	Regierungsbezirk Münster*	gleiche Größenklasse*
Grundsteuer A	279	222	248	253
Grundsteuer B	433	418	480	457
Gewerbesteuer	427	416	426	414

* kreisangehörige Gemeinden mit 25 000 bis unter 60 000 Einwohnern (Quelle: IT NRW)

Der Hebesatz für die Grundsteuer A beinhaltet einen Anteil für die Sanierung der Wirtschaftswege. Dazu wurde 2010 eine Anhebung des Hebesatzes um 38 Punkte für das Haushaltsjahr 2011 beschlossen. Für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung sind nach dem Haushaltsplan 2014 keine Hebesatzerhöhungen vorgesehen.

→ **Feststellung**
Die Hebesätze für die Grundsteuern und die Gewerbesteuer liegen oberhalb der fiktiven Hebesätze. Für die Stadt Warendorf besteht lediglich im Vergleich zum Durchschnitt der maßgeblichen Gemeindegrößenklasse auf Regierungsbezirks- und Landesebene bei der Grundsteuer B ein geringes Anpassungspotenzial.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen, das durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet ist und zudem erhebliche Folgekosten verursacht. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Zielrichtung der nachfolgenden Betrachtung ist es, den kommunalen Gebäudebestand hinsichtlich seines Umfangs und der Notwendigkeit für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen - zu hinterfragen.

Eine Grobanalyse in Verbindung mit der Methodik des interkommunalen Vergleichs auf der Ebene von Gebäudearten soll in einem ersten Schritt Hinweise geben, in welchen Bereichen eine Kommune über größere Flächenressourcen verfügt als andere Gemeinden in der vergleichbaren Größenklasse. Hohe Kennzahlen sowie Gebäude, die in anderen Kommunen nicht vorgehalten werden, sollten Anlass für eine kritische Betrachtung bieten. Darüber hinaus werden anhand entsprechender Kennzahlen Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen weiteren Haushaltswirtschaft aus dem Gebäudeportfolio heraus entwickelt. In einem gesonderten Berichtsteil (Schule) werden Schulgebäude und Turnhallen untersucht.

Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt. Gleiches gilt für Flächen in den kommunalen Ausgliederungen (Sondervermögen und 100 prozentige Töchter). In der Stadt Warendorf betrifft dies die Stadtwerke (mit den dort geführten Schwimmbädern) und den Abwasserbetrieb.

Insgesamt werden von der Stadt Warendorf im Bereich des Kernhaushalts 134.545 m² an Gebäudefläche vorgehalten (Bruttogrundfläche – BGF – gemäß DIN 277 Berechnungsgrundlage „Bereich a“). Hinzu kommen 4.957 m² Gebäudefläche in den ausgegliederten Bereichen. Die Gesamtfläche von 139.502 m² ist nach den folgenden Nutzungsarten gegliedert:

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m²	BGF in m² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	84.471	2.219,9	60,6
Jugend	4.336	114,0	3,1
Sport und Freizeit	7.750	203,7	5,6
Verwaltung	7.311	192,1	5,2
Feuerwehr / Rettungsdienst	6.006	157,8	4,3
Kultur	9.919	260,7	7,1
Soziales	5.545	145,7	4,0
sonstige Nutzungen	14.164	372,2	10,2
Gesamtsumme	**139.502**	**3.666,2**	**100**

Da sich viele kommunale Flächen nur in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl bzw. bestimmten Einwohnergruppen in ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilen lassen, wird analysiert, wie sich die Flächen in Relation zur Einwohnerzahl interkommunal einordnen:

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Warendorf
Schule	1.270	2.816	1.998	2.220
Jugend	107	370	193	114
Sport und Freizeit	36	885	237	204
Verwaltung	141	442	246	192
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	304	154	158
Kultur	27	456	214	261
Soziales	16	221	118	146
sonstige Nutzungen	96	1.268	551	372
Gesamtfläche	**2.667**	**4.852**	**3.738**	**3.666**

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich kann wesentlich von der Gemeindefläche und der Anzahl der Ortsteile beeinflusst werden. Diese spiegeln sich häufig in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser und der Dorfgemeinschaftshäuser wider.

Mit rund 177 km² liegt die Fläche der Stadt Warendorf deutlich oberhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Allerdings ist das Stadtgebiet in nur fünf Ortsteile untergliedert. Dies sollte sich wiederum begünstigend auswirken. In der Gesamtbetrachtung liegt die Stadt mit 3.668 m² BGF je 1.000 Einwohnern unterhalb des interkommunalen Mittelwertes.

In der differenzierten Betrachtung positioniert sich die Stadt Warendorf uneinheitlich. In den Bereichen Schule, Feuerwehr/ Rettungsdienst, Kultur sowie Soziales werden jeweils überdurchschnittliche Werte ausgewiesen. Bei den restlichen Nutzungsarten ist die Stadt mit Ergebnissen unterhalb des Mittelwertes vertreten.

Schulen

Mehr als 60 Prozent der städtischen Gebäudefläche wird für Schulen und Turnhallen für den Schulsport bereitgestellt. Im interkommunalen Vergleich sind die 2.220 m² BGF je 1.000 Einwohner ein deutlich überdurchschnittlicher Wert. Dabei hat die Stadt Warendorf in den letzten Jahren bereits auf die Entwicklung der Schülerzahlen reagiert und Schulen geschlossen. Die ehemalige Hauptschule Freckenhorst ist daher auch nicht im Gebäudebestand der Schulen enthalten. Die Räumlichkeiten stehen derzeit leer und sollen abgerissen werden. Sie sind unter der Nutzungsart „sonstige Nutzungen“ eingeordnet. Die Nachnutzung des Areals durch eine Baureifmachung mit dem Ziel der Errichtung einer Klimaschutzsiedlung ist angestoßen. Da sich die Flächen in einer attraktiven Wohnlage befinden, wird finanziell mit einem deutlich positiven Ergebnis gerechnet. Dieses soll in Form von Investitionen dem Ortsteil Freckenhorst wieder zu Gute kommen.

- **Feststellung**
  Das Projekt der Errichtung einer Klimaschutzsiedlung in Freckenhorst ist ein gutes Beispiel für eine gelungene Überführung von nicht mehr benötigtem Gebäudebestand in eine neue Nutzung. Es wird zu einer dauerhaften Entlastung des städtischen Haushalts beitragen.

Trotzdem weisen die Schulen immer noch einen vergleichsweise hohen Flächenwert aus. Die diesbezügliche Detailanalyse erfolgt im Bericht Schule.

Die Stadt Warendorf unterhält 16 Sporthallen, die zusammen rund 16.000 m² BGF in Anspruch nehmen. Die Schließung von zwei Hauptschulen in den vergangenen Jahren hat dabei nicht zu einer Reduzierung der Sporthallen geführt. Diese werden weiter für den Schulsport genutzt und den örtlichen Sportvereinen zur Verfügung gestellt. Problematisch kann für die nähere Zukunft das Alter der Hallen werden. Zehn erreichen in den nächsten vier Jahren das Ende ihrer veranschlagten Nutzungsdauer. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer aller Hallen beträgt nur noch rund 4,9 Jahre. Das Ablaufen der bilanziellen Nutzungsdauer bedeutet zwar nicht zwangsläufig, dass die Sporthallen ihren Zweck nicht mehr erfüllen. Dennoch stellt sich zunehmend die Frage der Wirtschaftlichkeit vor dem Hintergrund tendenziell steigender Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen. Es wird für die Stadt zunehmend aufwendiger und schwieriger werden, die Hallen in einem guten Zustand zu erhalten.

- **Empfehlung**
  Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der 16 städtischen Schulsporthallen beträgt rund 4,9 Jahre. Die Stadt sollte ein Konzept erstellen, in dem die Bedarfe der Nutzer mit der Notwendigkeit der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung in Einklang gebracht werden. Die aufgrund der demografischen Entwicklung stattfindenden Veränderungen in der Schullandschaft können dafür ein Ansatzpunkt sein.

Feuerwehr/ Rettungsdienst

Mit 158 m² BGF je 1.000 Einwohner liegt der Flächenwert für die Nutzungsart Feuerwehr/ Rettungsdienst leicht oberhalb des Mittelwertes. Dieser Wert wird sich jedoch verschlechtern. Mit dem in 2014 geplanten Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Hoetmar wird sich - trotz Aufgabe des Altgebäudes – ein höherer Flächenwert ergeben. Unter dem Strich ist mit einem Zuwachs von 471 m² BGF zu rechnen. Dies führt zu einem Wert von175 m² BGF je 1.000 Einwohner.

Das derzeitige Feuerwehrgerätehaus in Hoetmar ist gemietet. Deshalb stellt sich grundsätzlich nicht die Frage nach einer Umnutzung oder Veräußerung des Altgebäudes. Anders ist dies im Ortsteil Einen-Müssingen. Dort wurde 2011/2012 ebenfalls ein neues Feuerwehrgerätehaus errichtet. Das alte Gebäude sollte ursprünglich verkauft werden. Entsprechende Interessenten und Kaufangebote sind vorhanden. Die Beschlussfassung über den Verkauf wurde jedoch auf Antrag des Dorfmarketing Einen-Müssingen e.V. verschoben. Dieser Verein bemüht sich um ein Konzept zur gemeinnützig-öffentlichen Weiternutzung der Liegenschaft. Nach ersten Planungen wären umfangreiche Umbaumaßnahmen erforderlich. Das Kostenvolumen beläuft sich dafür auf rund 200.000 Euro. Finanzierung, Folgekosten und Trägerschaft des Nutzungskonzeptes sind allerdings noch ungeklärt. Bis Mitte 2014 soll der Verein das Konzept fertig gestellt haben. Danach ist eine Beschlussfassung über die Veräußerung oder die Weiternutzung des Gebäudes vorgesehen.

→ **Empfehlung**
Der Neubau des Feuerwehrgerätehauses in Einen-Müssingen bietet die Gelegenheit, sich von dem Altgebäude zu trennen. Mehr noch als der Verkaufserlös stehen bei einer solchen Vorgehensweise die ersparten Aufwendungen für Unterhaltung, Bewirtschaftung und Abschreibung positiv zu Buche. Die Stadt sollte bei einer eventuellen Weiternutzung des Gebäudes eine Lösung suchen, die den Vorteil der dauerhaften Ersparnis von Aufwendungen für das Altgebäude nicht aus der Hand gibt.

Kultur

Die Nutzungsart Kultur positioniert sich ebenfalls deutlich oberhalb des Mittelwertes. Fast 80 Prozent der Fläche entfällt dabei auf lediglich drei Gebäude bzw. Gebäudeteile. Die Musikschule, die Stadtbücherei und das Theater am Wall beanspruchen zusammen 7.818 m² BGF. Die Nutzung dieser Gebäudeflächen dient damit der Bereitstellung von freiwilligen Leistungen. Es ist anzuerkennen, dass sich die Stadt dabei um eine effektive Gebäudenutzung bemüht. So hat die Musikschule 2011 den größten Teil der aufgegebenen Von-Ketterer-Hauptschule bezogen. Damit war die Nachnutzung des Gebäudes sichergestellt. Zudem wurde der Musikschulbetrieb unter einem Dach zusammengeführt.

Positiv zu bemerken ist weiterhin, dass der städtische Haushalt nicht übermäßig durch die Unterhaltung von Dorfgemeinschaftshäusern oder Begegnungsstätten belastet wird. Lediglich im Ortsteil Freckenhorst wird ein solches Gebäude unterhalten und betrieben.

Soziales

In der Nutzungsart Soziales werden die städtischen Übergangswohnheime geführt. 12 Gebäude stehen für die Unterbringung von Obdachlosen und Asylbewerbern im Stadtgebiet zur Verfügung. Zwei davon sind angemietet. Diese sind nicht in den oben dargestellten Flächenvergleich mit einbezogen, da die Flächendaten nicht vorlagen. Die Überschreitung des Mittelwertes für die soziale Nutzung ist daher höher als angegeben.

In den vergangenen Monaten ist die Zahl der unterzubringenden Personen stetig angestiegen. Die Heime sind daher ausgelastet. Die kritische Bewertung der Überschreitung des Mittelwertes ist insofern durch die aktuelle Entwicklung überholt. In die Zukunft gerichtet könnte die Stadt auf zurückgehende Unterbringungszahlen kurzfristig reagieren. Dazu können zunächst die angemieteten Heime aufgegeben werden. Darüber hinaus sollte die Altersstruktur der Gebäude im Auge behalten werden. Die beiden Unterkünfte Up de Geist 44 und 46 sind noch relativ neu.

Sie haben erst rund ein Drittel ihrer voraussichtlichen Nutzungsdauer erreicht. Die restlichen acht der sich im städtischen Eigentum befindlichen Gebäude weisen eine durchschnittliche Restnutzungsdauer von acht Jahren auf. Besonders hervor sticht dabei die Unterkunft Groneweg. Hier ist die kalkulierte Nutzungszeit bereits überschritten. Die Gebäude Gartenstraße und Grabbehof sind in vier Jahren vollständig abgeschrieben. Diese Situation kann Chancen und Risiken mit sich bringen. Ausschlaggebend dafür ist die Entwicklung der Zahl der unterzubringenden Personen. Bei einem Rückgang besteht die Möglichkeit, den Gebäudebestand zu reduzieren. Dies wurde in der Vergangenheit bereits erfolgreich praktiziert. In diesem Zusammenhang sind die Aufgabe und der Verkauf der Unterkunft Königsberger Straße positiv hervorzuheben. Verbleiben die Unterbringungszahlen dagegen auf dem derzeitig hohen Niveau oder steigen sie sogar weiter an, können die alten Immobilien eine zunehmende Belastung für den städtischen Haushalt darstellen. Bei zu erwartenden steigenden Aufwendungen für Unterhaltung und Bewirtschaftung ist eine Weiternutzung der Gebäude kritisch zu hinterfragen. Sofern geeignete Objekte vorhanden sind, kann eine vorübergehende Anmietung von Unterkünften die wirtschaftlichere Alternative darstellen.

Portfoliomanagement

Die Stadt Warendorf hat im Sachgebiet Gebäudewirtschaft und Tiefbau sämtliche immobilienwirtschaftlichen Aufgaben zusammengefasst. Somit ist ein ganzheitlicher Überblick über den Gebäudebestand und dessen Zustand vorhanden. Die Belegungsplanung erfolgt für die Sportstätten und die Übergangswohnheime in den jeweiligen Fachbereichen. Trotzdem liegt grundsätzlich eine gute Voraussetzung für die stetige Optimierung des Gebäudeportfolios vor.

Verschiedene Optimierungsansätze können im Wege des Portfoliomanagements zur Entlastung des städtischen Haushalts beitragen. Dazu gehören die Mehrfachnutzung von Objekten, Kooperationen mit Dritten (z.B. Sport- oder Heimatvereine) oder auch das konsequente Abstoßen nicht mehr benötigter Immobilien. Besondere Bedeutung hat auch die nachhaltige Vermeidung von Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen nach Wegfall des bisherigen Verwendungszwecks. Viele dieser Möglichkeiten zur Flächen- und Nutzungsoptimierung werden in der Stadt Warendorf bereits umgesetzt. Dazu zählt der Verkauf von nicht mehr benötigten Wohngebäuden in den letzten Jahren. Ebenso sind hier die Pläne zur Nachnutzung des Geländes der ehemaligen Hauptschule Freckenhorst zu nennen.

- **Feststellung**
  Die Stadt Warendorf verfügt über die wesentlichen Voraussetzungen für ein effektives Portfoliomanagement. Strategien für eine wirtschaftliche Nutzung des Gebäudebestandes werden in vielen Bereichen umgesetzt.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten steht in direktem Zusammenhang mit dem dargestellten Flächenportfolio und bringt die bereitgestellten Gebäudeflächen in einen Zusammenhang mit den Bilanzwerten. Damit wird eine bessere Beurteilung möglich, inwieweit ein zielgerichtetes bzw. bereits an zukünftigen Bedarfen ausgerichtetes Flächenmanagement Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft herbeiführt.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Warendorf
unbebaute Grundstücke	31	3.254	824	865
Kinder- und Jugendeinrichtungen	22	346	140	71
Schulen	864	2.366	1.405	1.128
sonstige Bauten*	2	1.576	727	501
Straßenvermögen**	1.594	3.412	2.526	2.416
Finanzanlagen	168	5.789	1.720	1.025

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

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

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Stadt Warendorf können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Daher erfolgt nun eine Darstellung

- der Entwicklung der Vermögenswerte,
- der Analysewerte zur Vermögensstruktur insgesamt sowie
- der Analysewerte zu wesentlichen Anlagegütern in der Einzelbetrachtung.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	253.329	250.072	247.511	243.867	241.902	237.739
Umlaufvermögen	4.192	6.493	5.829	6.338	5.938	6.407
Aktive Rechnungsabgrenzung	310	300	275	279	332	280
Bilanzsumme	**257.831**	**256.865**	**253.615**	**250.483**	**248.172**	**244.426**
Anlagenintensität in Prozent	98,3	97,4	97,6	97,4	97,5	97,3

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum letzten testierten Jahresabschluss 2012 haben sich die Bilanzsumme und damit das Vermögen der Stadt Warendorf um 5,2 Prozent verringert. Die bestimmende Ursache für diese Entwicklung liegt im Rückgang des Anlagevermögens. In den betrachteten fünf Jahren hat sich dieses um 6,2 Prozent reduziert. Das Umlaufvermögen und die aktive Rechnungsabgrenzung nehmen auf die Gesamtentwicklung dagegen nur einen geringen Einfluss.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	32	44	69	127	153	133
Sachanlagen	213.838	210.631	208.095	204.503	202.673	198.586
Finanzanlagen	39.459	39.397	39.348	39.236	39.076	39.020
Anlagevermögen gesamt	**253.329**	**250.072**	**247.511**	**243.867**	**241.902**	**237.739**

Die Entwicklung des Anlagevermögens wird vom massiven Rückgang der Sachanlagen dominiert. In den fünf Jahren seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz reduzieren sich diese um 15,3 Mio. Euro. Das entspricht einem Rückgang von 7,1 Prozent.

Sachanlagen

Der weitaus größte Teil des städtischen Vermögens ist in den Sachanlagen gebunden. Dies spiegelt die kommunale Verpflichtung zu einer dauerhaften Aufgabenerledigung wider. Die Entwicklung der einzelnen Vermögenswerte im Jahresvergleich zeigt auf, inwieweit die Stadt einem Vermögensverzehr entgegen wirkt.

Ein weiterer Aspekt ist die Weiterentwicklung und Anpassung des Vermögensangebots. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Stadt. In diesem Zusammenhang wird auf den Teilbericht Gebäudeportfolio und die darin enthaltenen Aussagen zu den Schulen und sonstigen Bauten verwiesen.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	33.096	32.917	32.978	32.423	33.634	32.914
Kinder-und Jugendeinrichtungen	1.820	2.073	2.011	2.292	2.235	2.715
Schulen	49.555	47.310	45.383	43.596	41.400	42.942
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	21.226	20.342	19.620	19.110	18.779	19.088
Infrastrukturvermögen	102.288	101.258	99.558	96.604	95.009	92.822
sonstige Sachanlagen	5.854	6.730	8.544	10.479	11.616	8.105
Summe Sachanlagen	**213.838**	**210.631**	**208.095**	**204.503**	**202.673**	**198.586**

Mit 46,7 Prozent besteht fast die Hälfte der städtischen Sachanlagen aus dem Infrastrukturvermögen. Diese Bilanzposition beinhaltet das Straßennetz, die Brücken und Tunnel sowie den dazugehörigen Grund und Boden. Die Einrichtungen der Abwasserbeseitigung werden in Warendorf, wie bei der Mehrheit der Kommunen in NRW, nicht im Kernhaushalt geführt. Sie sind dem Abwasserbetrieb zugeordnet.

Infrastrukturquote in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Minimum	Maximum	Mittelwert	Warendorf
0,1	53,3	36,4	38,0

Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Warendorf eine Infrastrukturquote oberhalb des Mittelwertes aus. Dieser Wert ist durch die relativ große Flächenausdehnung des Stadtgebietes begründet.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche „Alter“ des Vermögens und die von der Kommune festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der in Kommunen regelmäßig hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Investitionsquote in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
59,3	66,7	56,5	76,6	50,6	61,9

In den ersten fünf NKF-Jahren wurde von der Stadt Warendorf im Schnitt drei Fünftel des Werteverzehrs am Anlagevermögen durch Neuinvestitionen ausgeglichen. Im interkommunalen Vergleich ist die Investitionsquote in den einzelnen Jahren jeweils unterdurchschnittlich.

Die aus dem Vermögen resultierenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen können in wesentlichem Umfang nur über eine vorausschauende langfristige Investitionsstrategie beeinflusst werden, die ihren Ursprung in der Altersstruktur des vorhandenen Vermögens hat.

Anlagenabnutzungsgrad zum Stichtag 31.12.2012

Anlagengruppe	Gesamtnutzungsdauer (Durchschnitt)	Restnutzungsdauer (Durchschnitt)	Grad der Abnutzung in Prozent *)
Kinder- und Jugendeinrichtungen	60	40	33,2
Schulgebäude	61	14	77,7
Turn- und Sporthallen	45	5	89,2
Verwaltungsgebäude	80	7	91,3
Feuerwehrgerätehäuser	57	28	50,3
Übergangsheime	51	10	81,4
Straßenvermögen	50	21	56,7

*) Der Anlagenabnutzungsgrad wurde durch die Gegenüberstellung von Gesamt- und Restnutzungsdauern ermittelt

Mit Ausnahme der Kinder- und Jugendeinrichtungen, der Feuerwehrgerätehäuser sowie des Straßenvermögens weist das wesentliche Anlagevermögen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Ins Gewicht fallen dabei besonders die Schulen. Diese machen ein Fünftel der Sachanlagen aus und sind bereits zu mehr als drei Viertel abgeschrieben. Auch die Turn- und Sporthallen haben den größten Teil ihrer bilanziellen Nutzungsdauer hinter sich. Den höchsten Anlagenabnutzungsgrad weisen die Verwaltungsgebäude auf. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich dabei zum Teil um alte, denkmalgeschützte Gebäude handelt.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Vermögensgegenstand	eher kurz	mittel	eher lang	Anteil am Anlagevermögen
Kindergärten		X		0,7
Schulgebäude		X		19,6
Geschäftsgebäude			X	7,2
Turn- und Sporthallen	X			nicht ermittelt
Straßen		X		28,0

Die Stadt hat überwiegend mittlere Gesamtnutzungsdauern gewählt. Damit besteht nur ein geringes Risiko, dass vor Ablauf der Nutzungsdauern mit Ersatzinvestitionen gerechnet werden muss. Allerdings bergen die hohen Anlagenabnutzungsgrade die Gefahr von kurzfristig anstehenden Haushaltsbelastungen aus Unterhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen.

Konkrete Bedarfe hat die Stadt dazu bereits ermittelt. 2009 wurde ein Klimaschutzkonzept für die städtischen Gebäude erstellt. Darin wurden über 200 Einzelmaßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz identifiziert. Insgesamt erfordert die 2010 durch den Rat beschlossene Umsetzung des Konzeptes ein Investitionsvolumen von 16,2 Mio. Euro. Einzelne Maßnahmen wurden davon bereits abgearbeitet – teilweise mit Mitteln aus dem Konjunkturpaket 2. Der Großteil des aufgezeigten Sanierungsbedarfes besteht aber weiterhin. Dies betrifft vor Allem die kostenintensive Fassadendämmung und den Fenstertausch.

In den kommenden Jahren will die Stadt Warendorf umfangreich investieren. Von 2014 bis 2017 sind investive Auszahlungen von rund 32 Mio. Euro geplant. Zwar können einzelne Maßnahmen durch den Erhalt von Zuwendungen teilweise refinanziert werden. Dennoch werden die zusätzlichen Abschreibungen die Ergebnisrechnungen nachhaltig belasten. Dies gilt umso mehr, als erhaltene Anzahlungen aus Vorjahren nicht in nennenswertem Umfang zur Verfügung stehen. Zusätzliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten sind damit nicht zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund sollte die Notwendigkeit der einzelnen Investitionen kritisch hinterfragt werden. Das Ziel einer Haushaltskonsolidierung erfordert eine Auseinandersetzung mit der Frage, welches Anlagevermögen künftig tatsächlich noch benötigt wird. Dabei sollte auch die demografische Entwicklung der Stadt Warendorf berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen im Berichtsteil „Schulen“ verwiesen.

→ **Feststellung**
Die hohen Anlagenabnutzungsgrade vieler städtischer Gebäude bergen ein Risiko von kurz- bis mittelfristigen Refinanzierungsbedarfen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte ihre Investitionsplanung dahingehend überprüfen, ob dem sich aus den Anlagenabnutzungsgraden und der demografischen Entwicklung ablesbaren Schwerpunkten ausreichend Rechnung getragen wird.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen machen mit rund 39 Mio. Euro 2012 etwa 16 Prozent des Anlagevermögens aus. Im Jahresvergleich gehen sie nur leicht zurück. Dies ist vor allem auf die Verringerung der Ausleihungen zurückzuführen.

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	10.163	10.163	10.176	10.176	10.176	10.176
Beteiligungen	149	149	149	90	242	242
Sondervermögen	28.073	28.073	28.073	28.073	27.820	27.820
Wertpapiere des Anlagevermögens	174	202	232	267	297	329
Ausleihungen	899	809	717	630	541	453
Summe Finanzanlagen	**39.459**	**39.397**	**39.348**	**39.236**	**39.076**	**39.020**
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	1.031	1.029	1.030	1.029	1.027	1.025

Die Finanzanlagen werden von den Sondervermögen dominiert. Darunter wird der Abwasserbetrieb Warendorf geführt. Von Bedeutung sind darüber hinaus die Anteile an verbundenen Unternehmen. Den Löwenanteil macht dabei die Beteiligung an der Stadtwerke Warendorf GmbH aus. Daneben ist die Stadt an der Warendorf Marketing GmbH beteiligt.

Abwasserbetrieb

Das Sondervermögen Abwasserbetrieb Warendorf leistet regelmäßig Zahlungen an den Kernhaushalt. Es handelt sich dabei um die Verzinsung des eingebrachten Kapitals. Das Sondervermögen leistet damit einen Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts. Dieser Beitrag könnte allerdings deutlich größer ausfallen. Im Kapitel „Gebühren“ wurde das Potenzial aus der Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes und der Anpassung der Verzinsungsbasis dargestellt.

Stadtwerke Warendorf GmbH

Die Stadtwerke stellen die Wasserversorgung in Warendorf sicher. Darüber hinaus betreiben sie drei städtische Bäder und halten die Mehrheitsbeteiligung an der Warendorfer Energieversorgung GmbH (WEV). Die Stadt erhält von den Stadtwerken eine Konzessionsabgabe. 2012 belief sich diese auf rund 370.000 Euro. Eine Verzinsung des eingebrachten Kapitals findet nicht statt.

Das Ergebnis der Stadtwerke wird wesentlich durch die Verluste aus dem Betrieb der Bäder beeinflusst. Das Hallenbad, das Freibad und das Lehrschwimmbecken können nicht annähernd kostendeckend betrieben werden. Jährlich werden für diesen Bereich rund eine Mio. Euro operatives Defizit ausgewiesen. Dank eines Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrages mit der WEV fließen den Stadtwerken Erträge aus der Gewinnabführung zu. Diese reduzieren das Defizit der Bädersparte. 2012 konnte das Defizit durch Erträge aus der Gewinnabführung von 1,6 Mio. Euro gedeckt werden. Zukünftig wird mit verringerten Beteiligungsergebnissen der WEV gerechnet. Damit ginge auch der Beitrag der WEV zur Defizitabdeckung der Bädersparte

zurück. Sofern es den Stadtwerken nicht gelingt, diese Lücke anderweitig zu schließen, besteht das Risiko einer Inanspruchnahme des Kernhaushalts.

2014 erhält die WEV die Konzession für die Stromversorgung. Mit diesem neuen Geschäftsfeld gehen sowohl Chancen als auch Risiken einher, die sich auf das Ergebnis der Stadtwerke auswirken können. Mittelbar kann davon auch der städtische Haushalt betroffen sein.
Darüber hinaus leisten die Werke 2014 eine Kapitaleinlage bei der WEV. Diese wird durch einen Investitionszuschuss der Stadt von 1,5 Mio. Euro und ein Darlehen über 5,6 Mio. Euro finanziert. Der zu leistende Kapitaldienst wird ebenfalls das Ergebnis der Stadtwerke belasten. Eine Gewinnabführung an die Stadt wird dadurch zusätzlich erschwert.

- **Feststellung**
  Die Stadtwerke Warendorf GmbH erwirtschaftet keine Verzinsung des eingebrachten Kapitals. Das Ergebnis des Unternehmens wird durch einen steigenden Kapitaldienst für die darlehensfinanzierte Einlage bei der WEV nachhaltig belastet. Zudem wird aus der Mehrheitsbeteiligung an der WEV künftig mit einer verringerten Gewinnabführung gerechnet. Damit steigt das Risiko einer Inanspruchnahme des Stadthaushalts.

Warendorf Marketing GmbH

Die Stadt ist Mehrheitsgesellschafter der Warendorf Marketing GmbH. Diese dient der Tourismus- und Wirtschaftsförderung. Im Gesellschaftsvertrag verpflichtet sich die Stadt zur Zahlung eines jährlichen Zuschusses. Dieser stellt eine Vorauszahlung dar und orientiert sich am Wirtschaftsplan der Gesellschaft. Die städtische Verpflichtung ist insoweit begrenzt, als dass der Zuschuss nur im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten geleistet wird.

Seit Gründung der Marketing GmbH in 2009 schreibt diese Verluste. Der städtische Zuschuss belief sich 2010 bis 2012 auf jeweils rund 350.000 Euro. Für 2013 sind 370.000 Euro eingeplant. Dieser Betrag erhöht sich für 2014 und die Folgejahre auf 385.000 Euro. Die Beteiligung stellt damit aus finanzieller Sicht eine steigende Belastung für den Kernhaushalt dar.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune aus ihrem „laufenden Geschäft“ heraus Investitionen und Darlehenstilgungen finanzieren kann. Sofern dies nicht möglich ist, ist sie dafür auf Veräußerungen von Anlagevermögen beziehungsweise eine Fremdfinanzierung angewiesen.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	6.281	580	-2.823	1.290	2.765
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-653	1.042	-1.366	-167	976
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	5.628	1.621	-4.189	1.123	3.741
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-1.022	-950	1.773	-832	-3.642
= Änderung des Bestandes an eigenen	4.605	671	-2.416	291	99

	2008	2009	2010	2011	2012
Finanzmitteln					
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	-2.606	1.998	2.670	234	527
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-1	1	-19	2	-6
= Liquide Mittel	1.998	2.670	234	527	620

In den ersten fünf NKF-Jahren führen die Salden der Finanzrechnung im Regelfall zu einer Erhöhung des Bestandes der eigenen Finanzmittel. Eine Ausnahme ist lediglich das Jahr 2010.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	575	-4.045	-1.048	-215	349
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.098	-2.021	-3.425	-3.662	-135
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.523	-6.066	-4.473	-3.877	213
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	378	789	2.439	2.748	-995
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.145	-5.277	-2.035	-1.129	-782
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	620	-525	-5.802	-7.837	-8.965
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-525	-5.802	-7.837	-8.965	-9.747

Ab 2013 ändert sich diese Entwicklung grundlegend. Jahr für Jahr geht der Bestand an eigenen Finanzmitteln zurück. Dies hat negative Auswirkungen auf die liquiden Mittel. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums wird die Liquiditätslücke auf mehr als 9,7 Mio. Euro ansteigen. Diese Lücke kann nur durch eine vermehrte Inanspruchnahme von kurzfristigen Krediten zur Liquiditätssicherung geschlossen werden. Zudem bewirken die geplanten Investitionen einen steigenden Bedarf an langfristigen Investitionskrediten.

Eine besondere Bedeutung hat der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Dieser zeigt auf, inwieweit die Kommune in der Lage ist, aus ihrem „laufenden Geschäft“ heraus Investitionen und Darlehenstilgungen zu bestreiten. Ein negativer Saldo bedeutet, dass die Stadt sich nicht ausreichend selbst finanzieren kann. Sie ist auf Veräußerungen von Anlagevermögen beziehungsweise eine Fremdfinanzierung angewiesen.

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Grafik den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit:

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

Werte 2008 bis 2012 gem. Jahresrechnungen; ab 2013 gem. Haushaltsplanung

Ab 2013 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht mehr hoch genug, um sämtliche auszahlungswirksamen Aufwendungen der Stadt zu finanzieren. Die ab 2014 geplanten Investitionen müssen zu einem großen Teil durch Fremdkapital bestritten werden. In den Jahren 2014 bis 2016 ist der Saldo erneut negativ. Dies hat zur Folge, dass über die Fremdfinanzierung der Investitionen hinaus auch das laufende Geschäft durch Liquiditätskredite finanziert werden muss.

→ **Feststellung**
Die Stadt Warendorf verfügt ab dem Jahr 2013 nicht mehr über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Der zunehmende Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung stellt ein Risiko hinsichtlich einer Zinsänderung dar.

Verbindlichkeiten

Die GPA NRW analysiert die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. Die den verbundenen Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen zugeordneten Verbindlichkeiten bleiben damit grundsätzlich unberücksichtigt. Für 2010 liegt der erste geprüfte und festgestellte Gesamtabschluss vor. Damit hebt sich die Stadt Warendorf positiv von vielen anderen Kommunen ab, bei denen diese Arbeiten noch nicht so weit fortgeschritten sind.

Neben den Verbindlichkeiten gehören auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Einigen Kennzahlen werden die Schulden des Kernhaushalts insgesamt zugeordnet. Deshalb enthält die folgende Übersicht auch die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenausgleich:

Schulden in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	17.714	16.707	15.775	14.805	14.404	13.333
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.875	0	0	2.762	2.552	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	126	107	89	70	51	76
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	472	1.299	1.923	1.636	1.613	1.372
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	994	1	4	6	4	8
Sonstige Verbindlichkeiten (inkl. erhaltene Anzahlungen)	2.722	2.556	3.650	4.850	7.742	2.457
Verbindlichkeiten gesamt	**24.904**	**20.670**	**21.440**	**24.128**	**26.366**	**17.246**
Rückstellungen	32.794	33.140	32.703	32.788	32.730	33.504
Sonderposten für den Gebührenausgleich	93	85	45	0	124	296
Schulden gesamt	**57.791**	**53.894**	**54.188**	**56.916**	**59.220**	**51.047**

Die Entwicklung der Schulden wird von dem Rückgang der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen geprägt. In den ersten fünf NKF-Jahren ist es der Stadt Warendorf gelungen, diese um 4,4 Mio. Euro zu reduzieren. Dies entspricht einem Viertel des Wertes, der in der Eröffnungsbilanz auszuweisen war. Diese Entwicklung wird sich in den kommenden Jahren nicht fortsetzen. Zur Finanzierung der Investitionsoffensive sind von 2014 bis 2016 rund 9,1 Mio. Euro neue Darlehensaufnahmen geplant.

→ **Feststellung**
Die geplante Neuaufnahme von Investitionskrediten wird zu deutlich steigenden Belastungen aus dem Kapitaldienst führen. Diese finanziellen Lasten werden den Ausgleich des Ergebnisplans nachhaltig erschweren.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte das im Kernhaushalt geplante Investitionsprogramm hinsichtlich Umfang und Notwendigkeit der einzelnen Maßnahmen kritisch prüfen.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad 2	89,8	93,5	92,8	90,6	89,8	92,9
Liquidität 2. Grades	36,5	117,3	84,1	51,5	40,1	105,3

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)		7,7	84,0	neg. Ergebnis	41,9	16,6
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,8	1,9	2,6	4,1	5,2	2,0
Zinslastquote		1,5	1,3	1,3	1,2	1,1

Die Kennzahl Liquidität 2. Grades schwankt stark. Sie zeigt auf, in welchem Umfang die vorhandenen liquiden Mittel und die kurzfristig zu realisierenden Forderungen die kurzfristigen Verbindlichkeiten decken können. Die auffallend geringen Werte in der Eröffnungsbilanz sowie in den Jahren 2010 und 2011 korrespondieren mit den zu diesen Zeitpunkten erforderlichen Liquiditätskrediten. Im Jahr 2012 schafft es die Stadt Warendorf wieder, die kurzfristigen Verbindlichkeiten durch liquide Mittel zu decken.

Im Vergleich mit den bisher von der GPA NRW geprüften Kommunen weist die Stadt Warendorf positive Finanzkennzahlen aus. Zukünftig ist jedoch mit einer Verschlechterung zu rechnen. Dabei werden die Liquiditätskredite verstärkt in den Fokus rücken. Die Finanzplanung weist ab 2014 einen negativen Bestand an liquiden Mitteln aus. Von 5,8 Mio. Euro in 2014 steigt dieser auf 9,7 Mio. Euro in 2017 an. Um diese Liquiditätslücke zu schließen, wird die Stadt zunehmend Kassenkredite aufnehmen müssen. Aufgrund des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist die daraus erwachsende Belastung noch überschaubar. Dies kann sich allerdings bei steigenden Zinssätzen dramatisch ändern.

Um die drohenden Belastungen zu verringern, wird ein teilweiser Liquiditätsverbund mit den städtischen Sondervermögen praktiziert. Der Bericht über die Liquidität des Abwasserbetriebes vom 21. März 2013 dokumentiert eine gute Finanzausstattung des Betriebes. In 2012 war durchgängig ein Guthaben zwischen 1,5 und 4,4 Mio. Euro verfügbar. Der städtische Liquiditätsbedarf wird nun zumindest teilweise durch einen Kassenkredit vom Abwasserbetrieb gedeckt. Da dabei die bankübliche Marge eingespart wird, kann dies zu günstigeren Konditionen als am Kapitalmarkt erfolgen. Gleichzeit hat das Sondervermögen die Chance, bessere Konditionen für die Anlage der verfügbaren Mittel zu erzielen.

→ **Feststellung**
Die Stadt betreibt einen teilweisen Liquiditätsverbund mit dem Abwasserbetrieb. Beide Seiten profitieren dabei von günstigeren Konditionen als diese am Kapitalmarkt zu erzielen wären.

Die Stadt Warendorf hat zum Stichtag 31.12.2010 den ersten NKF-Gesamtabschluss erstellt. Dies geschah unter Einbeziehung der Einzelabschlüsse

- der Stadtwerke Warendorf GmbH,
- der Entsorgungsbetriebe und
- der Warendorfer Energieversorgung GmbH.

Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

	31.12.2010
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	50.235
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3.676
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	70
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.985
Sonstige Verbindlichkeiten	6.308
Summe aller Verbindlichkeiten	**65.274**

Der Vergleich mit der städtischen Schlussbilanz zum 31.12.2010 zeigt auf, dass die Stadt Warendorf den Großteil ihrer Verbindlichkeiten in die Beteiligungen ausgelagert hat. So sind bei den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen lediglich 30 Prozent dem Kernhaushalt zuzuordnen.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.712	502	5.290	2.405	1.775	2.365	3.018	21

Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Warendorf eine deutlich unterdurchschnittliche Quote an Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner auf. Diese Position wird der Konzern „Stadt Warendorf“ jedoch nicht halten können. Neben den kreditfinanzierten Investitionen im Kernhaushalt sind auch bei den Beteiligungen Darlehensaufnahmen geplant. So sollen die Stadtwerke eine Kapitaleinlage bei der Warendorfer Energieversorgung GmbH (WEV) leisten. Zur Finanzierung ist neben einem Investitionszuschuss durch die Stadt eine Darlehensaufnahme von 5,6 Mio. Euro geplant. Bis 2016 stehen damit knapp 15 Mio. Euro neue Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen zu Buche.

Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar. Insofern ist eine differenzierte Analyse und Bewertung notwendig.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	22.259	22.823	22.704	22.905	23.779	24.307
Instandhaltungsrückstellungen	7.645	6.907	6.119	5.635	4.183	4.538
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	2.890	3.410	3.880	4.247	4.768	4.659
Summe der Rückstellungen	**32.794**	**33.140**	**32.703**	**32.788**	**32.730**	**33.504**

Wie in den meisten Kommunen entfällt der deutlich größte Anteil der Rückstellungen auf die Pensionsrückstellungen. Diese steigen in den ersten fünf NKF-Jahren um zwei Mio. Euro an. Der Rückgang in 2009 resultiert aus einer veränderten Berechnungsgrundlage. Zum Jahresende 2012 machen sie rund ein Zehntel der Bilanzsumme aus.

In der Eröffnungsbilanz werden Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung von 7,6 Mio. Euro ausgewiesen. Diese teilen sich im Wesentlichen auf die Bereiche Hochbau (5 Mio. Euro) und Wirtschafts- und Radwege sowie Gemeindestraßen (zusammen 1,95 Mio. Euro) auf. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Warendorf damit relativ hohe Rückstellungsbeträge bilanziert. Im Zuge der Aufstellung der Eröffnungsbilanz konnte dies aufwandsneutral geschehen. Nach § 36 Abs.3 GemHVO NRW muss die Nachholung der Instandsetzung allerdings hinreichend konkret beabsichtigt sein. Dies wird daran festgemacht, dass die Instandhaltungsmaßnahme in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung berücksichtigt wird. Bis Ende 2011 sind jedoch von den ursprünglich 7,6 Mio. Euro lediglich 3,7 Mio. Euro in Anspruch genommen bzw. aufgelöst worden. Mit Ablauf des Jahres 2012 erhöht sich diese Summe zwar auf 4,9 Mio. Euro. - dennoch verbleibt ein erheblicher Umfang an Instandhaltungsmaßnahmen, die nicht zeitgerecht nachgeholt worden sind.

Im Jahresabschluss 2012 wurden 1,6 Mio. Euro neue Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung gebildet. Dieser Betrag hat das Jahresergebnis entsprechend belastet. Zusammen mit den noch offenen Instandhaltungsrückstellungen ergibt sich ein dokumentierter Instandhaltungsstau von 4,5 Mio. Euro. Die Stadt Warendorf hat gem. der Haushaltsplanung ab dem Jahr 2013 eine nicht mehr ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Die Nachholung der zurückgestellten Instandhaltung belastet dank der gebildeten Rückstellungen nicht die Ergebnisrechnung. Die Maßnahmen müssen jedoch finanziert werden. Dies wird zunehmend mit Kassenkrediten erfolgen müssen. Die ohnehin angespannte Liquiditätslage wird dadurch zusätzlich belastet werden.

→ **Empfehlung**
Die im Jahresabschluss 2012 ausgewiesenen Instandhaltungsrückstellungen sollten überprüft werden. Sind einzelne Maßnahmen nicht mehr beabsichtigt, unwahrscheinlich oder nicht hinreichend konkret bestimmt, sind die darauf entfallenden Rückstellungsbeträge aufzulösen. Dabei sollte auch der mögliche Wegfall von Rückstellungen aufgrund von durchgeführten Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket 2 berücksichtigt werden.

Die sonstigen Rückstellungen steigen in den ersten fünf NKF-Jahren um 61 Prozent an. Verantwortlich dafür sind insbesondere die Verpflichtungen der Stadt im Rahmen der Altersteilzeitregelungen. Hier mussten im betrachteten Zeitraum über eine Mio. Euro den sonstigen Rückstellungen mehr zugeführt werden als in Anspruch genommen wurden.

Sonderposten

Die Stadt Warendorf verfügt über einen relativ hohen Bestand an Sonderposten. Dementsprechend hoch sind die Erträge aus der Auflösung dieser Bilanzposition. Die Drittfinanzierungsquote beschreibt das Verhältnis zwischen den Abschreibungen und den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten.

Drittfinanzierungsquote in Prozent 2012

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64,2	31,0	112,7	53,5	39,9	53,8	57,8	27

Die Drittfinanzierungsquote liegt mit 64,2 Prozent deutlich oberhalb des Mittelwertes. Damit gehört die Stadt Warendorf zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der höchsten Dritt-

finanzierungsquote. Die Belastung durch Abschreibungen wird entsprechend abgemildert. Eine weitergehende Betrachtung erfolgt weiter unten im Rahmen der Ertragslage.

Eigenkapital

Je größer das Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme einer Kommune ist, desto weiter ist sie von dem gesetzlichen Überschuldungsverbot entfernt. Die Eigenkapitalausstattung gilt als Indikator für die kommunale Substanz bzw. die stetige Aufgabenerfüllung, die bei haushaltswirtschaftlichen Fehlbeträgen für eine Inanspruchnahme zur Verfügung steht.

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	100.872	104.943	102.985	99.290	97.260	98.257
Sonderposten	96.715	95.629	94.022	91.825	89.630	93.226
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	96.621	95.544	93.316	89.082	86.808	89.661
Rückstellungen	32.794	33.140	32.703	32.788	32.730	33.504
Verbindlichkeiten	24.904	20.670	21.440	24.128	26.366	17.246
Passive Rechnungsabgrenzung	2.546	2.484	2.464	2.452	2.186	2.192
Bilanzsumme	**257.831**	**256.865**	**253.615**	**250.483**	**248.172**	**244.426**
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	39,1	40,9	40,6	39,6	39,2	40,2
Eigenkapitalquote 2	76,6	78,1	77,4	75,2	74,2	76,9

Das Eigenkapital der Stadt Warendorf nimmt in den ersten fünf Jahren nach der Einführung des NKF um 2,6 Mio. Euro ab. Damit ist es der Stadt gelungen, den Eigenkapitalverzehr vergleichsweise gering zu halten. In den folgenden fünf Jahren wird sich der Rückgang allerdings deutlich beschleunigen. Nach der Ergebnisplanung wird bis 2017 ein um 9,5 Mio. Euro geringeres Eigenkapital zu verzeichnen sein.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	40,2	11,0	65,0	37,3	30,5	37,9	45,9	28
Eigenkapitalquote 2	76,9	34,8	84,3	64,2	55,9	66,5	74,8	28

Bei den Eigenkapitalquoten erreicht die Stadt Warendorf im interkommunalen Vergleich gute Werte. Bei Einbeziehung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) gehört die Stadt zu den Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalausstattung. Zukünftig werden sich diese Werte aller-

dings verschlechtern. Die Ursache dafür sind negative Jahresergebnisse und steigende Verbindlichkeiten.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im Gesamtabschluss 2010

	01.01.2010	31.12.2010
Eigenkapital	91.238	88.493
Sonderposten	106.880	105.040
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	96.948	92.722
Rückstellungen	34.795	34.372
Verbindlichkeiten	60.532	65.274
Passive Rechnungsabgrenzung	3.243	3.185
Bilanzsumme	**296.688**	**296.364**
Eigenkapitalquoten in Prozent		
Eigenkapitalquote 1	30,8	29,9
Eigenkapitalquote 2	63,4	61,1

Der Gesamtabschluss 2010 weist deutlich niedrigere Eigenkapitalquoten als der städtische Jahresabschluss aus. Hier schlagen die Kreditverbindlichkeiten in den Sondervermögen negativ zu Buche.

Im ersten Gesamtabschlussjahr gehen die Eigenkapitalquoten zurück. Dies ist der gegenläufigen Entwicklung von Eigenkapital und Verbindlichkeiten geschuldet. Das Eigenkapital und die Sonderposten nehmen im Jahresverlauf ab; während die Verbindlichkeiten ansteigen.

Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage. Bei den jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten wird daher auf die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Bezug genommen.

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	35.556	35.264	33.119	36.023	39.604
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	17.589	13.927	15.943	12.403	14.418
Sonstige Transfererträge	60	14	8	18	32
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	2.880	2.995	2.984	6.213	5.834
Privatrechtliche Leistungsentgelte	546	587	491	714	655
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.980	2.271	1.824	2.323	1.764
Sonstige ordentliche Erträge	2.463	2.621	3.603	3.538	3.476
Aktivierte Eigenleistungen	76	86	79	231	91
Ordentliche Erträge	**61.150**	**57.765**	**58.052**	**61.464**	**65.874**
Finanzerträge	795	657	533	1.152	732

Nach einem Rückgang in 2009 steigen die ordentlichen Erträge stetig an. Die beiden größten Einzelpositionen entwickeln sich dabei im Eckjahresvergleich gegenläufig. Während die Steuereinnahmen deutlich steigen, führen sinkende Schlüsselzuweisungen zu einem Rückgang der Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Der starke Zuwachs bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten in 2011 ist auf einen Sondereffekt zurückzuführen. In diesem Jahr wurde die Abfallentsorgung aus den Entsorgungsbetrieben in den Kernhaushalt überführt. Neben erhöhten Erträgen führt dies auch zu steigenden Sachaufwendungen.

Die Analyse der geplanten Entwicklungen im Rahmen der Haushalts- und Finanzplanung bis 2017 befindet sich oben im Berichtsabschnitt „Haushaltsplanung bis 2017“.

Die sonstigen ordentlichen Erträge beinhalten Provisionen für Bürgschaften. Gem. der Regelung vom 22.11.2013[12] erhebt die Stadt Warendorf für verbürgte Darlehen eine Gebühr. Diese beläuft sich auf 0,5 Prozent p.a. des anteiligen Restbetrags. Zum 01.01.2014 steht die Stadt für rd. 13,8 Mio. Euro ein. Es handelt sich dabei vornehmlich um Darlehen der Stadtwerke. Darüber hinaus sind ein Kredit der Warendorfer Energieversorgung GmbH sowie ein Betrag für den Verein Heimatfreunde Dorf Hoetmar e.V. verbürgt.

Bürgschaftsprovisionen sind spezielle Entgelte im Sinne des § 76 Abs. 2 Nr. 1 GO. Nach den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung hat die Stadt alle Möglichkeiten zur Erhebung spezieller Entgelte auszuschöpfen. Die Provision ist dabei mindestens in marktüblicher Höhe zu erheben. Mit Runderlass des Finanzministeriums NRW vom 30.01.2008 (VV 4724 - 1 - 1 - III A 1) ist die Provision für gegebene Bürgschaften auf ein Prozent der verbürgten Darlehenssumme angepasst worden. Diese Größe kann als Orientierungshilfe zur Bestimmung des marktüblichen Niveaus dienen. Die städtische Gebühr unterschreitet den vom Land erhobenen Prozentsatz. Dadurch verzichtet die Stadt auf mögliche Erträge. Darüber hinaus kann das europäische Beihilferecht betroffen sein. Grundsätzlich gilt, dass kommunale Bürgschaften nur dann von der Notifizierungspflicht ausgenommen sind, wenn sie sich in bestimmten Bagatellgrenzen bewegen (de-minimis-Regelung) oder aber bestimmte Kriterien erfüllen. Eines der wesentlichen Merkmale ist dabei die Zahlung eines marktüblichen Entgeltes (Bürgschaftsprovision). Wird nur eine dieser Bedingungen nicht erfüllt, muss die Bürgschaft notifiziert, d.h., als Beihilfe der Kommission in Brüssel gemeldet werden.

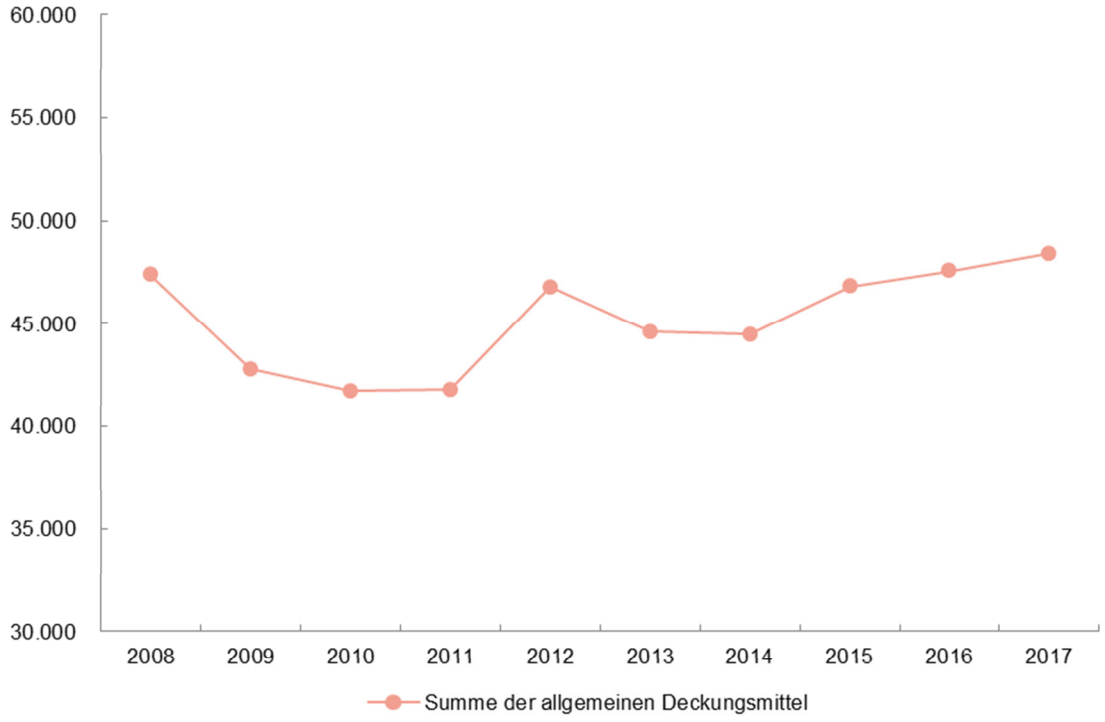
→ **Empfehlung**
Die Stadt sollte eine Anhebung der Bürgschaftsprovisionen prüfen. Die vom Land NRW erhobenen ein Prozent der verbürgten Darlehenssumme können eine Richtgröße sein.

Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem Begriff „allgemeine Deckungsmittel“ werden die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen sowie die Schlüsselzuweisungen zusammengefasst. Dieser Wert dient - unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs - als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

[12] Kommunale Regelung der Stadt Warendorf über die Gewährung von Bürgschaften, die unter die De-minimis-Verordnung fallen vom 21.11.2013

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



bis 2012 Istwerte, ab 2013 Planwerte

Die allgemeinen Deckungsmittel stiegen im Jahr 2012 nahezu wieder auf den Wert des Ausgangsjahres 2008. Dafür verantwortlich waren die im Vergleich zu den Vorjahren deutlich gestiegenen Erträge aus der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Die Planwerte gehen nach einem anfänglichen Rückgang ab 2014 von stetig steigenden allgemeinen Deckungsmitteln aus. Diese Entwicklung fußt vor Allem auf der Erwartung von stetig steigenden Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Auf die mit dieser Annahme verbundenen Unwägbarkeiten wurde im Risikoszenario hingewiesen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.229	1.034	2.082	1.290	1.151	1.239	1.334	29

Im interkommunalen Vergleich 2012 zeigt sich, dass die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner der Stadt Warendorf unterdurchschnittlich sind. Diese Einschätzung gilt in gleicher Weise für die beiden Vorjahre.

Aufwendungen

Im Rahmen der Analyse der haushaltswirtschaftlichen Situation der Kommune sind die wichtigsten Aufwandsarten differenziert zu betrachten und zu analysieren.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	12.686	12.341	13.730	13.613	14.146
Versorgungsaufwendungen	717	1.064	944	1.494	921
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.036	9.171	8.980	12.521	13.080
Bilanzielle Abschreibungen	7.331	7.353	7.742	7.678	7.697
Transferaufwendungen	25.338	27.018	26.822	26.395	26.126
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.061	2.447	2.498	2.709	2.923
Ordentliche Aufwendungen	**57.169**	**59.394**	**60.716**	**64.410**	**64.894**
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	855	780	780	742	714

Die vorliegenden Jahresergebnisse dokumentieren einen kontinuierlichen Anstieg der ordentlichen Aufwendungen. Neben den Personalaufwendungen fallen insbesondere die Mehraufwendungen bei den Sach- und Dienstleistungen ins Gewicht. Die deutliche Steigerung in 2011 ist dabei auf die Übernahme der Abfallentsorgung in den Kernhaushalt zurückzuführen.

Die größte Aufwandsposition stellen die Transferaufwendungen dar. Darin wird die an den Kreis Warendorf zu leistende Kreisumlage abgebildet. Die Personal- sowie die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen beinhalten Risiken hinsichtlich der künftigen Entwicklung. Dies wurde im Rahmen des Risikoszenarios detailliert dargestellt.

Bilanzielle Abschreibungen

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

Die Abschreibungsintensität offenbart zwar einerseits eine beträchtliche Ergebnisbelastung durch Abschreibungen. Andererseits stehen diesen jedoch im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ zeigt an, wie viel Prozent der Abschreibungen auf Anlagevermögen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt sind.

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

	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	57.169	59.394	60.716	64.410	64.894
Abschreibungen auf Anlagevermögen	6.866	6.955	7.118	7.198	7.618
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	4.498	4.621	4.736	4.678	4.895
Netto-Ergebnisbelastung	2.368	2.334	2.382	2.520	2.724
Kennzahlen in Prozent					
Abschreibungsintensität	12,0	11,7	11,7	11,2	11,7
Drittfinanzierungsquote	65,5	66,4	66,5	65,0	64,2

Interkommunaler Vergleich 2012 in Prozent

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Warendorf
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,6	11,7
Drittfinanzierungsquote	31,0	112,7	53,5	64,2

Die Abschreibungsintensität liegt deutlich oberhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Diese Bewertung deckt sich mit den Vergleichsergebnissen der beiden Vorjahre. Den Abschreibungen stehen jedoch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Diese mindern die Ergebnisbelastung entsprechend. Die Drittfinanzierungsquote macht demnach die Beeinflussung des Werteverzehrs durch die Drittfinanzierung deutlich. Die Stadt Warendorf weist in diesem Bereich eine Quote deutlich oberhalb des Mittelwertes aus.

- **Feststellung**
  Der Haushalt der Stadt Warendorf wird überdurchschnittlich stark durch Abschreibungen belastet. Diese Belastung wird jedoch deutlich durch die Auflösung von Sonderposten abgemildert. In 2012 wurden 64 Prozent der Abschreibungen durch entsprechende Erträge gedeckt.

Absender

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Personalwirtschaft und Demografie der Stadt Warendorf im Jahr 2014

INHALTSVERZEICHNIS

Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3

Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

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

Demografische Handlungsfelder

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

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

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

Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für Stadt Warendorf folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Demografische Ziele und Maßnahmen mit dem Personalmanagement planen

Die Stadt Warendorf hat zukünftig eine Abnahme der Bevölkerungszahlen zu verzeichnen. Diese Entwicklung betrifft eine Vielzahl der Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Während die Einwohnerzahl in den Jahren 2008 bis 2012 recht konstant geblieben ist, wird bis zum Jahr 2013 mit einem deutlichen Bevölkerungsrückgang gerechnet (IT.NRW). Die Bevölkerungszahl (Stand 2012) beträgt 38.072 Einwohner. Auf Kreisebene hat der Kreis Warendorf im Jahr 2007 einen Demografiebericht erstellt und aktuell ein Kreisentwicklungsprogramm mit Vertretern der Verwaltung und externer Unterstützung aufgelegt. Daraus geht hervor, dass der Kreis Warendorf bis zum Jahr 2030 rund 14.000 Einwohner verlieren wird. Die Daten des Kreisentwicklungsprogrammes stützen sich unter anderem auf die Datenbasis, die für den Zensus im Jahr 2011 erhoben wurde. Für die Stadt Warendorf wird hierbei bis zum Jahr 2030 von einem Bevölkerungsrückgang von rund sechs Prozent ausgegangen. Die Einwohnerzahl der unter 18-Jährigen ist seit dem Jahr 2008 konstant rückläufig. Aufgrund dieser Entwicklungen in den Altersstrukturen ist auch von einer Erhöhung des Durchschnittsalters der Bevölkerung auszugehen. Kreisweit

wird bis zum Jahr 2030 von einer Erhöhung von durchschnittlich 42 Jahren auf 49 Jahren ausgegangen.

Insgesamt wird sich diese Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Altersgruppen auf das Aufgabenspektrum und auf den Personaleinsatz der Stadtverwaltung auswirken. Gerade zurückgehende Zahlen der Bevölkerung der unter 18-Jährigen und ein Anstieg der älteren Bevölkerung erfordern eine Strategie-und Maßnahmeplanung. Dies betrifft vorrangig den Schulbereich, den Kinder- und Jugendbereich, die Seniorenarbeit und den Baubereich.

Auch dem Personalmanagement kommt im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen eine entscheidende Bedeutung zu. Die bevorstehenden Aufgaben können nur bewältigt werden, wenn genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen auf Ebene des Verwaltungspersonals ist dies eine besonders anspruchsvolle Herausforderung. Diese kann das kommunale Personalmanagement nur dann angemessen bewältigen, wenn es eine mitgestaltende Rolle einnimmt. Zu dieser Rolle gehört, bereits bei der Formulierung der übergreifenden Ziele für die Gesamtverwaltung nach dem spezifischen Beitrag des Personalmanagements zu fragen.

Bisher ist das Thema Demografie bei der Stadt Warendorf dezentral organisiert. Jede Organisationseinheit setzt sich bei ihren Aufgaben mit den demografischen Auswirkungen auseinander und plant ihre entsprechenden Maßnahmen. Auch das Personalmanagement plant bisher seine Aufgaben ohne ein entsprechend ganzheitliches, demografieausgerichtetes Konzept. Entgegen der bisherigen Vorgehensweise der Stadt Warendorf sollte das Personalmanagement die entscheidende Schnittstelle zwischen der Aufgabenanalyse einerseits und der darauf fußenden personalwirtschaftlichen Maßnahmen andererseits sein. Es ist verantwortlich für die Lieferung der personalwirtschaftlichen Daten auf Grundlage der Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen, die sich anschließende Personalbedarfsplanung der zukünftigen Aufgabenstruktur, die Personalgewinnung, -bindung und –entwicklung.

→ **Empfehlung**
Durch den demografischen Wandel entsteht das Erfordernis, ein ganzheitliches, demografieorientiertes Personalmanagement zu implementieren. Dafür ist es notwendig, vorab zu klären, welche Hauptziele das Personalmanagement verfolgen muss, um den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können. Hierzu sollte das Personalmanagement der Stadt Warendorf frühzeitig eingebunden werden.

Das Personalmanagement der Stadt Warendorf hat im Rahmen der demografischen Veränderungen übergeordnete Ziele festgelegt. Die Gesundheitserhaltung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist in den Vordergrund getreten. Weiterhin hat die Gewinnung von Auszubildenden Priorität. Auch wurden Steigerungen bzw. Erhalt der Attraktivität der Stadt Warendorf als Arbeitgeber in den Focus genommen.

Auf diese Ansätze wird im weiteren Verlauf dieses Berichtes näher eingegangen.

Verwaltung organisieren

Die Verwaltungsorganisation stellt gerade in Zeiten des demografischen Wandels ein bedeutsames Handlungsfeld dar. In Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen ist jede Verwaltung aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimie-

rungspotenziale zu untersuchen, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv wahrnehmen zu können.

Die Verwaltungsorganisation der Stadt Warendorf ist in drei Dezernate unterteilt. Unter den Dezernaten erfolgt eine weitere Gliederung in Sachgebiete, die weiter in Teams organisiert sind.

Inhaltlich ist das Dezernat I geprägt durch die innere Verwaltung (Personal, Organisation, Rechnungsprüfung). Daneben sind die Sachgebiete Recht und Liegenschaften und Kultur dem Dezernat I zugeordnet. Das Dezernat II besteht vorrangig aus bürgerorientierten Dienstleistungen (Sicherheit und Ordnung, Schule, Jugend und Sport, Soziales und Wohnen). Zusätzlich ist das Sachgebiet Finanzen dort angesiedelt. Im Dezernat III ist der Baubereich organisiert (Bauordnung und Stadtplanung, Gebäudewirtschaft und Tiefbau, Baubetriebshof, Umwelt und Geoinformation und der Eigenbetrieb Abwasserbetrieb Warendorf).

➔ **Feststellung**
Die Verwaltungsorganisation der Stadt Warendorf ist schlank organisiert.

➔ **Empfehlung**
Neben einer schlanken Verwaltungsorganisation sollte die Stadt Warendorf ihren Verwaltungsaufbau zudem schnittstellenarm organisieren. Hierzu bietet es sich an, im Dezernat I die Aufgabenbereiche der inneren Verwaltung zu bündeln (Personal, Organisation, Finanzen), im Dezernat II die bürgerorientierten Aufgabenbereiche (Sicherheit und Ordnung, Soziales, Schule und Kultur) und im Dezernat III den Baubereich (Bauordnung, Liegenschaften, Stadtplanung etc.).

Einzelfallbezogen arbeitet die Stadt Warendorf bereits mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projektgruppen. Beispielhaft sind hier Projekte im Personalmanagement wie die Konzeption und Einführung der Leistungsorientierten Bezahlung, die Einführung des Betrieblichen Gesundheitsmanagements und das Nachwuchsförderprogramm (vgl. hierzu Abschnitt Personal entwickeln) zu nennen.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Warendorf nutzt als flexibles Organisationsmodell Projektgruppen zur Unterstützung der Aufgabenbereiche. Dies begrüßt die GPA NRW.

Ein weiteres wichtiges Instrument im Personalmanagement sind Anforderungsprofile. Diese sollten insbesondere abbilden, welche fachlichen Qualifikationen und sozialen Fähigkeiten auf den einzelnen Stellen benötigt werden. Sie bieten eine solide Grundlage

- für Stellenausschreibungen/ die Mitarbeiterauswahl,
- für Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen sowie
- für daraus abzuleitende Personalentwicklungsmaßnahmen.

Anforderungsprofile erstellt die Stadt Warendorf bei Bedarf, z.B. bei neu zu besetzenden Stellen. Flächendeckend sind bisher keine Anforderungsprofile vorhanden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte als Grundlage für die Mitarbeiterauswahl und weiteren Personalentwicklungsmaßnahmen flächendeckend Anforderungsprofile erarbeiten.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation vorhersehen

Alle Verwaltungen werden in den kommenden zehn Jahren vor der großen Herausforderung starker altersfluktuationsbedingter Personalverluste stehen. Mit den Mitarbeitern verlässt ein großes Spektrum an Erfahrungswissen die Verwaltung. Gleichzeitig wird es aufgrund des beschriebenen Fachkräftemangels kaum möglich sein, die Personalabgänge sowohl quantitativ als auch qualitativ vollständig zu kompensieren. Eine systematisch erstellte Altersstrukturanalyse sowie eine darauf aufsetzende Fluktuationsprognose sind daher unerlässliche Basis aller personalwirtschaftlichen Instrumentarien. Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose haben daher sowohl im Außenverhältnis (Aufgabenanalyse) als auch Innenverhältnis (personalwirtschaftliche Instrumentarien) eine sehr große Bedeutung. Damit diese beiden Instrumentarien wirksam eingesetzt werden können, muss eine systematisch und dezidiert aufbereitete Datenbasis vorhanden sein.

Die Stadt Warendorf hat zu jedem Mitarbeiter Daten in einer Personalliste erstellt. Mit dieser Personalliste besteht eine Datengrundlage zur Auswertung verschiedener Statistiken. Darin enthalten sind Informationen zu jedem Mitarbeiter differenziert nach Alter, Geschlecht, Berufsgruppe, Funktion, Zuordnung zu den Kostenstellen und das Datum des regulären Ausscheidens aus dem Dienst. Die Personalliste dient als Grundlage für die Erstellung des jährlichen Personalberichtes. Eine jährliche Altersstrukturanalyse führt die Stadt Warendorf bei der Erstellung des Personalberichtes durch. Hier werden planbare Abgänge in einem Zeitraum von sieben Jahren ausgewertet. Gemäß der vorgehaltenen Datenlage besteht die Möglichkeit der Auswertung bis zu einem Zeitraum von zehn Jahren.

→ **Feststellung**
Die Stadt Warendorf verfügt über eine gute Datenlage. Die GPA NRW begrüßt die detaillierten Auswertemöglichkeiten und die vorhandenen Altersstrukturanalysen der Stadt Warendorf.

Personalbedarf planen

Die Personalbedarfsplanung ist ein Planungsinstrument, um die weiteren Aktivitäten der Personalentwicklung und zur Personalbeschaffung zu steuern. Im Ergebnis erfährt die Verwaltung durch die Personalbedarfsplanung den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in den relevanten Berufsgruppen. Durch die demografischen Auswirkungen wird das Volumen des nicht gedeckten Personalbedarfes in den nächsten Jahren steigen. Hinzukommt, dass nahezu alle Kommunen eine ähnliche Ausgangslage vorweisen und somit in Konkurrenz zueinander stehen. Eine Konkurrenzsituation besteht auch zur freien Wirtschaft, was die Ausgangslage der Kommunen, geeignetes Personal zu finden, verschärft.

Zur Ermittlung des Personalbedarfes ist folgende Planungsmatrix denkbar:

Soll

- Statistischer Personalbestand in Vollzeit-Stellen,
- Veränderung des Solls durch Veränderung der Aufgabenentwicklung,
- Veränderung des Solls durch Rationalisierungen (u. a. IT-Technik).

Teilergebnis: Soll-Bestand in Vollzeit-Stellen

Prognose (voraussichtliche Entwicklung des Personalbestandes durch Abgänge)

- Personalbestandsveränderungen durch altersbedingte Abgänge,
- Personalbestandsveränderungen durch zusätzliche nicht altersbedingte Abgänge,
- Personalbestand umgerechnet in Vollzeit-Stellen.

Teilergebnis: Personalbestandsveränderungen in Vollzeit-Stellen

Nettopersonalbedarfsermittlung (voraussichtlicher jährlicher Einstellungsbedarf)

- Nettobedarf in Vollzeit-Stellen,
- Nettobedarf in Personen,
- voraussichtliche jährliche Rekrutierung durch z. B. Übernahme von Auszubildenden, interne und externe Einstellungen.

Ergebnis: Nicht gedeckter Nettopersonalbedarf in Vollzeitkräften.

Die Stadt Warendorf bedient sich für die Personalbedarfsplanung der Altersstrukturanalyse. Außerdem hat sie eine Stelle für die Durchführung von Organisationsuntersuchen bei den Zentralen Diensten eingerichtet. Ziel ist hier neben der Untersuchung der Prozesse, die Bemessung des Personalbedarfes. Diese Instrumente fließen in die Personalbedarfsplanung ein.

→ **Feststellung**
Die Altersstrukturanalysen und die Organisationsuntersuchungen, inklusive der Personalbemessung, nutzt die Stadt Warendorf als Instrumentarien für die Personalbedarfsplanung. Damit wird eine fundierte mittel- bis langfristige Personalbedarfsplanung sichergestellt.

Aufgrund der demografischen Auswirkungen wird das Volumen des nicht gedeckten Personalbedarfes in den nächsten Jahren kontinuierlich steigen. Diese Erkenntnis führt zu dem Schluss, dass die Kommunen ihr Personalmarketing in Zukunft modifizieren müssen, damit sie im sich verschärfenden Wettbewerb um Fachkräfte bestehen können.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Bei den Kommunen sind die Möglichkeiten des Personalmarketings häufig eingeschränkt. Das Entgelt- und Besoldungsniveau ist begrenzt; Gleiches gilt für die Aufstiegsmöglichkeiten.

Dennoch müssen Verwaltungen nicht immer das Nachsehen haben. Vielmehr wird es darum gehen, Personalmarketingmaßnahmen zu modifizieren und Instrumente der Personalgewinnung zielgruppenorientiert einzusetzen. Darüber hinaus sind auch so genannte „weiche“ Fakto-

ren wie Sinngehalt der Arbeit, flexible Arbeitszeiten und –formen, qualitativ hochwertige Personalführung sowie Vereinbarkeit von Beruf und Familie auszubauen.

Es ist von großer Bedeutung, dass diese Attraktivitätsfaktoren zielgruppenorientiert eingesetzt werden.

Die Stadt Warendorf hat zur Attraktivitätssteigerung als Arbeitgeber u. a. Telearbeitsplätze eingerichtet. Hierbei handelt es sich um ein gemischtes Modell. Die Erledigung der Arbeit erfolgt zum Teil von Zuhause aus, teilweise im Büro im Rathaus. Weiterhin gibt es flexible Arbeitszeitmodelle. Die Beschäftigten haben die Möglichkeit, ihre Arbeitszeit im Rahmen ihrer (Teilzeit-) Wochenarbeitszeit nach ihren persönlichen Rahmenbedingungen festzulegen.

Weiterhin betreibt die Stadt Warendorf ein zielgruppenorientiertes Marketing. Einen besonderen Schwerpunkt legt die Stadt auf die Gewinnung von geeigneten Nachwuchskräften. Hierzu ist die Stadt u.a. regelmäßig auf der Berufsorientierungsmesse in Warendorf vertreten. Dort sind ca. 90 Aussteller vertreten, die Schülern und deren Eltern die unterschiedlichsten Ausbildungsmöglichkeiten aufzeigen. Veranstalterin der Messer ist die Warendorf Marketing GmbH, an der die Stadt Warendorf beteiligt ist. Die Warendorf Marketing GmbH ist für die Bereiche Tourismus, Veranstaltungsmarketing und Wirtschaftsförderung zuständig.

Der Internetauftritt der Stadt im Bereich Ausbildung gestaltet sich als sehr strukturiert und informativ. Die Stadt hat den Internetauftritt vor kurzem optimiert. Die Internetseite wurde mit Informationen zu den Ausbildungsmöglichkeiten der Stadtverwaltung und mit Erfahrungsberichten von eigenen Auszubildenden aufgewertet. Auch ein Hinweis zur nächsten Berufsorientierungsmesse ist hier enthalten.

Um dem Wettbewerbsdruck um geeignete Nachwuchskräfte des öffentlichen Dienstes mit dem privaten Sektor Stand zu halten, haben die Stadt Warendorf und weitere kommunale Arbeitgebern im Münsterland und Ostwestfalen-Lippe gemeinsam eine Werbekampagne für die Ausbildung im öffentlichen Dienst gestartet. Diese Werbekampagne beinhaltet einen gemeinsamen Internetauftritt (www.azubi-kommunal.de) mit Informationen zu den verschiedensten Ausbildungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst. Beworben wird diese Kampagne offensiv durch einen Radiospot.

→ **Feststellung**
Die Stadt Warendorf entwickelt gute Modelle zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität. Insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen kommunalen Arbeitgebern bei der Gewinnung von Nachwuchskräften begrüßt die GPA NRW.

Personal entwickeln

Personalentwicklung hat die Aufgabe, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erkennen, zu erhalten und zu fördern. Die demografische Entwicklung wird dazu führen, dass quantitativ und qualitativ steigende Anforderungen von immer weniger Beschäftigten zu bewältigen sein werden. Genau darum ist es wichtig, Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft gezielt zu fördern.

Die Stadt Warendorf hat im Jahr 2009 Grundsätze für die Führung und die Zusammenarbeit in der Stadtverwaltung erstellt. Die Grundsätze basieren auf den Grundwerten und Zielen der

Stadt Warendorf. Diese sind Vertrauen, Offenheit, Gerechtigkeit, Respekt und Chancengleichheit. Ziel der schriftlichen Ausarbeitung der Grundsätze ist, allen Beschäftigen zu verdeutlichen, was von ihnen in der Zusammenarbeit und von Führungskräften erwartet wird. Insbesondere für die Führungskräfte sollen die Grundsätze eine zusätzliche Hilfestellung sein, ihre Führungsaufgabe im Interesse der Stadt Warendorf und ihrer Mitarbeiter erfolgreich und ergebnisorientiert wahrzunehmen und die Zusammenarbeit weiterzuentwickeln. Beschriebene Grundsätze sind hier: Vorbild sein, Kommunikationskultur leben, Aufgaben koordinieren, vertrauensvoll zusammenarbeiten, einander wertschätzen, Beschäftigte fördern und Konflikte konstruktiv lösen. Dabei wird im jedem Abschnitt beschrieben, wie sich die Grundsätze zum einen für die Führungskräfte und zum anderen für die Beschäftigten ausgestalten sollen. Die Grundsätze stehen im Intranet jedem Beschäftigten zur Verfügung. Die Stadt plant eine neue Visualisierung der Grundsätze in Form von Flyern oder einer Infobroschüre, um sie bei den Beschäftigten wieder präsenter zu machen.

- **Feststellung**
  Die Stadt Warendorf richtet die Zusammenarbeit der Beschäftigten und Führungskräfte an Zielen und Grundsätzen aus. Dies ist ein gutes Instrument, die Zusammenarbeit zwischen den Beschäftigten untereinander und der Führungskräfte mit ihren Beschäftigten zu erhalten, zu fördern und weiterzuentwickeln. Hierzu plant die Stadt eine neue Visualisierung der Grundsätze, um diese bei den Beschäftigten wieder präsenter zu machen.

- **Empfehlung**
  Eine weitere Möglichkeit, um den Prozess zu den Grundsätzen zur Führung und Zusammenarbeit der Stadt Warendorf wieder anzustoßen, besteht auch in der Initiierung einer Projektgruppe zur Durchführung einer gezielten Werbekampagne. Hierzu sollten neben Vertretern der Verwaltungsführung auch Beschäftigte aus den einzelnen Teams miteinbezogen werden.

Die Stadt Warendorf hat festgestellt, dass in den kommenden Jahren einige Führungskräfte altersbedingt ausscheiden werden. Um diese Stellen möglichst mit internen Kräften nach zu besetzen wurde ein Personalförderprogramm für Nachwuchsführungskräfte aufgestellt. Dazu erfolgte bereits im Jahr 2009 eine interne Ausschreibung. Gestartet ist das Förderprogramm im Jahr 2010. Die Stadt Warendorf hat in der Ausschreibung Zugangsvoraussetzungen festgelegt. Neben der Voraussetzung einer qualifizierten Berufsausbildung mit einem formalen Abschluss (Universitätsabschluss, Studium an einer Fachhochschule oder einer Berufsakademie, Angestelltenlehrgang II, Meisterprüfung) wurde eine mindestens dreijährige Berufserfahrung (davon mindestens 1,5 Jahre bei der Stadt Warendorf) vorausgesetzt. Darüber hinaus wurde eine Altersgrenze von unter 40 bis 45 Jahren definiert. Die Vorbereitung und Auswahl der Mitarbeiter erfolgte mit Unterstützung eines Wissenschaftlers der Fachhochschule Bielefeld. Insgesamt bestand das Förderprogramm aus 19 Modulen. Neben rechtlichen Grundlagen und Grundlagen des Verwaltungshandelns waren u.a. Personalführung, Teamarbeit, Projektmanagement und Konfliktmanagement Bestandteile. Bei einigen Modulen wurde die Stadtverwaltung von externen Trainern begleitet. Seit Mitte des Jahres 2012 ist das Projekt beendet. Seit dem konnten neun der insgesamt elf Teilnehmer Führungsaufgaben übernehmen.

- **Feststellung**
  Mit dem Führungskräftenachwuchsförderprogramm führt die Stadt Warendorf ein strukturiertes Verfahren zur Gewinnung von internen Nachwuchsführungskräften durch. Dadurch werden die Mitarbeiter auf die Herausforderungen in der Führungsarbeit gut vorbereitet.

➔ **Feststellung**
Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklungen ist die Durchführung des Führungskräftenachwuchsförderprogrammes eine effektives Instrument, jungen Mitarbeitern eine berufliche Perspektive zu bieten und diese so an die Stadtverwaltung zu binden.

Ein weiteres Schwerpunktthema bei der Stadtverwaltung Warendorf ist das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM). Um die Aufgaben hierfür zu koordinieren, hat die Stadt einen Lenkungsausschuss gebildet. Eine Dienstvereinbarung gem. § 84 Abs. 2 SGB IX existiert zum Prüfungszeitpunkt noch nicht, befindet sich allerdings in der Bearbeitung.

Im Jahr 2011 hat die Stadt Warendorf erstmalig einen Gesundheitstag im Bauhof durchgeführt. Dabei handelte es sich um das Pilotprojekt „Gesund arbeiten im Baubetriebshof – alle machen mit!“. Aufgrund einer überdurchschnittlichen Krankenquote und einem eigenständigen Arbeitsbereich mit einer Größe von 40 bis 45 Beschäftigten eignete sich der Baubetriebshof sehr gut für das Pilotprojekt. Seitdem hat bereits ein zweiter Gesundheitstag dort stattgefunden. Im November 2013 wurde der erste Gesundheitstag für die Gesamtverwaltung durchgeführt. Regelmäßige Veranstaltungen sind aufgrund der guten Resonanz weiter geplant.

Wissen bewahren und verteilen

Mit dem Ausscheiden von Mitarbeitern droht der Verlust essenzieller Wissensquellen. Die von der Altersfluktuation betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über ein großes Spektrum an Berufs- und Lebenserfahrung. Das daraus resultierende Wissen und dessen Bewahrung bzw. Verteilung ist für jede Verwaltungsorganisation von großer Bedeutung. Dies gilt umso mehr, als viele der ausscheidenden Mitarbeiter über Schlüsselwissen („single source“) verfügen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht.

Wissensmanagement ist umfänglich zu betrachten und umfasst nicht nur das Personalmanagement, sondern das Organisations- und Informationsmanagement.

Bei der Stadt Warendorf erfolgt kein systematischer Wissenstransfer. Bislang erfolgt die Erhaltung des Wissens in den Sachgebieten durch eine Vertretungsregelung. Bei planmäßigem Ausscheiden von Mitarbeitern wird sichergestellt, dass der Nachfolger rechtzeitig eingearbeitet wird und das Wissen so weitestgehend erhalten bleibt. Hier sieht de GPA NRW Optimierungspotenzial.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte die Erhaltung des Wissens systematisieren. Dazu sollte sie Instrumente zur Wissenserhaltung und –transfer erarbeiten. Hilfreich ist hierbei die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems.

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Sicherheit und Ordnung der Stadt Warendorf im Jahr 2014

INHALTSVERZEICHNIS

- Sicherheit und Ordnung 3
  - Inhalte, Ziele und Methodik 3
  - Einwohnermeldeaufgaben 4
  - Personenstandswesen 7
  - Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 10
  - Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung 11
  - Anlage: Gewichtung der Fallzahlen 13

Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte[1] zugrunde. Die Fallzahlen werden gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

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

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

[1] KGST-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013

Alle Kommunen in NRW nutzen die Standesamtssoftware Autista. Im Vergleichsjahr 2012 hatten noch nicht alle Kommunen das elektronische Personenstandsregister eingeführt, da die gesetzliche Übergangszeit erst 2013 endete. In einem standardisierten Interview erfasst die GPA NRW den individuellen Entwicklungsstand der Kommunen. Ziel dieser empirischen Erhebung ist es festzustellen, ob es Wirkungszusammenhänge zwischen dem Einsatz von Informationstechnologie und dem Personalbedarf gibt.

Einwohnermeldeaufgaben

Die für die Einwohnermeldeaufgaben definierten Tätigkeiten erledigt die Stadt Warendorf im Vergleichsjahr 2012 mit 3,26 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,15 Vollzeit-Stellen den Overhead. Gemessen je 10.000 Einwohner ergeben sich 0,90 Stellenanteile. Damit positioniert sich die Stadt Warendorf unterhalb des Mittelwertes von 1,14 Vollzeit-Stellen.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2012

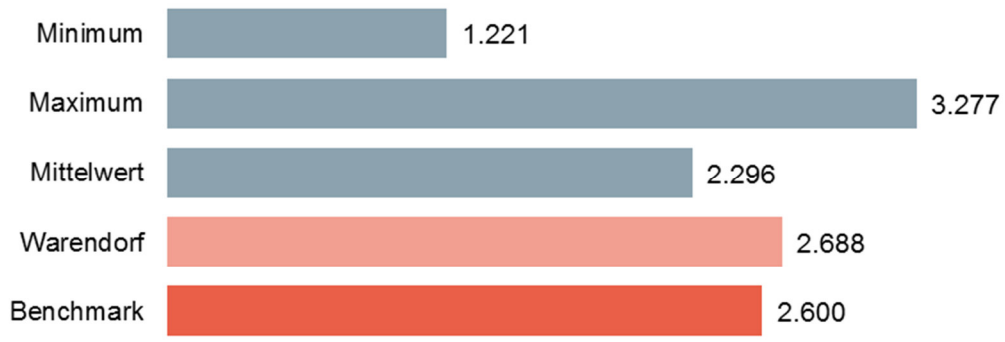
Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20	14	40	23	20	23	25	41

Die Personalaufwendungen je Fall werden berechnet durch die Vollzeit-Stellen einschließlich des Niveaus der Stellenbewertung auf Basis von KGSt im Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle. Durch einen interkommunalen Vergleich der gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wird ermittelt, ob unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall in einem unterdurchschnittlichen Stellenvolumen je Fall begründet liegen. Bei den Personalaufwendungen je Fall positioniert sich die Stadt Warendorf unterhalb des interkommunalen Mittelwertes. Neben einer im interkommunalen Vergleich geringen Personalausstattung könnte auch der Anteil des Overheads maßgebend für die Position der Personalaufwendungen je Fall im interkommunalen Vergleich sein. Der Overhead der Einwohnermeldeaufgaben wird bei den Personalaufwendungen je Fall mitberücksichtigt. Der Overheadanteil Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Warendorf liegt im Jahr 2012 bei 4,4 Prozent und damit unter dem Mittelwert von 5,2 Prozent. Die Stadt Warendorf positioniert sich mit ihrem Overheadanteil im 2. Quartil. Die Stellenanteile für den Overhead sind durch die Stadtverwaltung für die Einwohnermeldeaufgaben in dem genannten Umfang geschätzt worden. Die Overheadanteile unterscheiden sich in den Vergleichskommunen aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen und damit verbundenen Overheadanteilen.

→ **Feststellung**
Die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen der Stadt Warendorf im Einwohnermeldewesen sind neben einem geringeren Personaleinsatz als in den Vergleichskommunen, auch in einem unterdurchschnittlichen Overheadanteil begründet.

Die GPA NRW setzt die Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 8.763 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.688	2.034	2.325	2.557	41

→ **Feststellung**
Die Stadt Warendorf überschreitet den Benchmark in der Sachbearbeitung im Einwohnermeldewesen. Ein Stellenpotenzial ergibt sich hier somit nicht.

Organisation und Steuerung

Die Aufgaben des Einwohnermeldewesens sind in Warendorf in einem klassischen Bürgerbüro integriert. Neben den Einwohnermeldeaufgaben wird im Bürgerbüro der Stadt Warendorf eine Vielzahl von weiteren Aufgaben erledigt. Unter anderem die Arbeiten im Ausländer- und Staatsangerhörigkeitswesen, Führerscheinangelegenheiten, Wahlen und Fischereischeine. Geprägt ist die Sachbearbeitung durch eine ganzheitliche Bearbeitung der Vorgänge. Die Stadt Warendorf hat bei den Zentralen Diensten eine Stelle für interne Organisationsuntersuchungen eingerichtet. Eine Untersuchung des Bürgerbüros fand im Jahr 2013 statt und ist zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht abgeschlossen. Untersucht wurden die Prozesse im Bürgerbüro, eine Stellenbemessung hat ebenfalls stattgefunden.

Einen Zugangsschalter gibt es im Bürgerbüro der Stadt Warendorf nicht. Lange Wartezeiten müssen die Bürger hier jedoch nicht in Kauf nehmen. Nach Auskunft der Kommune gestaltet sich die Hintergrundsachbearbeitung in Stoßzeiten schwierig. Auch das Durchführen von Dienstbesprechungen empfinden die Mitarbeiter aufgrund der täglichen Öffnungszeit als schwierig.

Das Bürgerbüro der Stadt Warendorf hat an 38,5 Stunden in der Woche geöffnet. Die Wochenöffnungszeit verteilt sich auf die Tage von Montag bis Freitag. Die Nebenstelle des Bürgerbüros im Stadtteil Freckenhorst hat zusätzlich an vier Stunden in der Woche geöffnet. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt Warendorf mit ihren Öffnungszeiten der Hauptstelle oberhalb des Mittelwertes von rund 37 Wochenöffnungsstunden. Bei den Öffnungszeiten der Nebenstelle liegt die Stadt Warendorf im ersten Quartil im interkommunalen Vergleich. Die Wochenöffnungszeit in Freckenhorst ist Ausfluss einer Messung der Besucherströme und damit bewusst gesteuert.

Feststellung
Die Wochenöffnungszeit des Bürgerbüros in der Nebenstelle der Stadt Warendorf ist an Besucherströmen ausgerichtet. Dies begrüßt die GPA NRW.

Feststellung
In der Hauptstelle des Bürgerbüros orientieren sich die Wochenöffnungszeiten nicht an dem Besucheraufkommen und sind damit nicht bewusst gesteuert.

Empfehlung
Die Stadt Warendorf sollte auch die Wochenöffnungszeiten der Hauptstelle des Bürgerbüros an Besucherströmen orientieren.

Die GPA NRW hat die Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Warendorf in einem standardisierten Interview analysiert. Daraus geht hervor, dass die Stadt Warendorf bisher kein strukturiertes Verfahren zur Überprüfung von ungültigen Ausweisdokumenten durchführt. Nach Auskunft der Kommune ist hier allerdings zukünftig geplant, ein strukturiertes Verfahren durch Auswertung von Statistiken durchzuführen. Die Vergleichskommunen gehen mit der Kontrolle der Ausweispflicht unterschiedlich um. Teilweise erfolgen allgemeine Aushänge mit der Aufforderung, ungültige Ausweise zu ersetzen. Teilweise werden regelmäßig Statistiken ausgewertet und es erfolgen Anschreiben mit einem Hinweis auf das abgelaufene Dokument. In einigen Fällen erfolgt bereits in einem ersten Anschreiben ein Hinweis auf ein Bußgeld.

Empfehlung
Die Stadt Warendorf sollte ihr Verfahren zur Überprüfung von ungültigen Ausweisdokumenten strukturieren. Da die Stadt bei der Leistungskennzahl nahe am Benchmark liegt, sollte das Verfahren möglichst wenig personalintensiv sein. Hier bietet es sich an, zunächst Auswertungen durch Statistiken zu machen und die Bürger in einem Anschreiben auf das Ablaufen des Ausweises hinzuweisen. Dabei sollte mit Hilfe von Fallzahlen beobachtet werden, ob sich dieses Verfahren rechnet.

Die Antragsbearbeitung erfolgt in Warendorf weitestgehend elektronisch. Die Stadt Warendorf nutzt das EDV-Programm Meso. Eine elektronische Archivierung ist möglich, soweit eingehende Dokumente auch elektronisch übermittelt werden. Werden sowohl elektronische Dokumente, als auch Papierdokumente verwendet, führt die Stadt Warendorf eine doppelte Akte. Die Vorgänge zur Bearbeitung von Personalausweis- und Reisepassdokumente erfolgen in Warendorf ausschließlich elektronisch. Durch die Einführung einer e-Akte können alle Dokumente digitalisiert werden.

Empfehlung
Die Stadt Warendorf sollte die elektronische Antragsbearbeitung weiter ausbauen. Durch die Einführung der e-Akte können alle Dokumente digitalisiert und elektronisch gespeichert werden. Dadurch entfällt das Führen einer parallelen Papierakte.

Empfehlung
Durch den Ausbau von elektronischen Bearbeitungselementen können die Arbeitsprozesse weiter verschlankt werden. Die Stadt Warendorf sollte dabei die Arbeitsauslastung durch Kennzahlen abbilden, um frühzeitig bewusst durch Stellenanpassungen und Aufgabenumverteilungen reagieren zu können.

Personenstandswesen

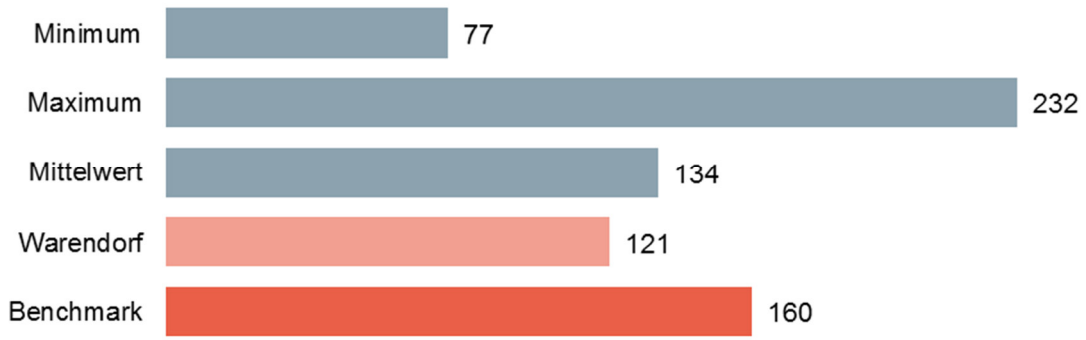
Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Warendorf im Jahr 2012 mit 3,14 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,23 Vollzeit-Stellen den Overhead. Gemessen je 10.000 Einwohner ergeben sich für die Stadt Warendorf 0,89 Stellenanteile. Damit liegt die Stadt über dem interkommunalen Mittelwert von 0,65 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner.

Im Personenstandswesen spielen die örtlichen Rahmenbedingungen bei den Fallzahlen eine wichtige Rolle. Die Stadt Warendorf hielt im Vergleichsjahr 2012 eine Geburtenstation im Krankenhaus vor. Dies ist bei derzeit elf Vergleichskommunen der Fall. Hieraus könnte sich für die Stadt ein erhöhtes Fallvolumen bei den Geburten ergeben. Aus diesem Grund setzt die GPA NRW das Stellenvolumen der Sachbearbeitung ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 380 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2012

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
493	246	807	495	390	475	561	39

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2012



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
121	110	131	157	39

→ **Feststellung**
Orientiert am Benchmark ergibt sich für die Stadt Warendorf im Personenstandswesen ein Stellenpotenzial von 0,8 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.

Alle Kommunen in NRW nutzen die Standesamtssoftware Autista. Das elektronische Personenstandsregister (ePR) haben im Betrachtungszeitjahr 2012 ggf. nicht alle Kommunen eingeführt, da die gesetzliche Verpflichtung noch Übergangszeiten bis Ende 2013 zuließ. Zum 31.12.2012 war das ePR in allen Vergleichskommunen im Einsatz. In einem standardisierten Interview hat

die GPA NRW den individuellen Entwicklungsstand der Stadt Warendorf erfasst. Neben dem Stand der elektronischen Überführung der Geburten, Eheschließungen und Sterbefälle von 2009 bis 2012 wird auch interkommunal vergleichen, inwieweit Nacherfassungen vor 2009 erfolgen. Auch dies wirkt sich auf das Stellenvolumen aus. In den Vergleich sind 18 mittlere kreisangehörige Kommunen eingeflossen.

Die Stadt Warendorf hat das elektronische Personenstandsregister (ePR) nach § 3 PStG im Einsatz. Der Produktivbetrieb wurde im Dezember 2011 aufgenommen. Die Überführung der Fälle ab dem 01.01.2009 in das ePR wurde durchgeführt. Die Überführung der Fälle ab 2009 haben mit Ausnahme einer Kommune im Vergleichsjahr 2012 alle abgeschlossen.

Die Nacherfassung für die Fälle vor 2009 kann wie folgt durchgeführt werden:

- gar nicht (nur laufende Fälle),
- anlassbezogen,
- systematisch oder
- in Mischform (anlassbezogen und systematisch).

Am zeitintensivsten ist die systematische Nacherfassung.

Das Eheregister erfasst die Stadt Warendorf nur für laufende Fälle nach. Dies entspricht dem Vorgehen von vier weiteren Vergleichskommunen. Der Regelfall ist mindestens die anlassbezogene Nacherfassung. Bei der Nacherfassung des Eheregisters spart die Stadt Warendorf demnach gegenüber den Vergleichskommunen Zeitressourcen ein.

Die Nacherfassung des Geburtenregisters erfolgt anlassbezogen. Der Hauptteil der Vergleichskommunen wählt zu gleichen Anteilen die anlassbezogene Nacherfassung, die Mischform sowie die ausschließliche Nacherfassung der laufenden Fälle.

Organisation und Steuerung

Die Schließung der Geburtenstation der Stadt Warendorf zum 31.12.2012 führte im Jahr 2013 zu einer erheblichen Reduzierung bei der Anzahl der Geburten. Die Zahl der Geburten ist von 318 im Jahr 2012 auf 13 im Jahr 2013 gesunken. Als Konsequenz hat die Stadt Warendorf eine Stellenreduzierung durchgeführt. Eine Mitarbeiterin mit einem Stellenanteil von 0,84 Vollzeit-Stellen wurde Mitte 2013 umgesetzt. Die Stelle wurde nicht nachbesetzt. Eine Vergleichsberechnung für das Jahr 2013 ergibt weiterhin ein Stellenpotenzial von 0,88 Vollzeit-Stellen. Zugrunde gelegt wurden für die Berechnung des Potenzials 294 gewichtete Fälle und ein Stellenanteil von 2,72 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Da die Mitarbeiterin erst Mitte des Jahres 2013 umgesetzt wurde, wurde der Stellenanteil für das Jahr 2013 anteilig berücksichtigt. Im Jahr 2014 würde sich das Stellenpotenzial bei annähernd gleichbleibenden Fallzahlen und mit dem kompletten Wegfall des Stellenanteils der umgesetzten Mitarbeiterin um weitere 0,42 Vollzeit-Stellen reduzieren. Damit würde sich im Jahr 2014 weiterhin ein Stellenpotenzial von 0,46 Vollzeit-Stellen ergeben.

➔ **Feststellung**
Die GPA NRW begrüßt die bereits durchgeführte Stellenreduzierung aufgrund gesunkener Fallzahlen im Personenstandswesen. Dennoch besteht bei aktueller Personalausstattung und unveränderten Fallzahlen ein Potenzial von etwa einer halben Stelle.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte die Fallzahlen im Personenstandswesen weiter beobachten und die Stellenausstattung entsprechend anpassen. Hier bietet sich eine Fortschreibung der GPA-Kennzahlen an.

Eheschließungen bietet die Stadt Warendorf im Verwaltungsgebäude (Lange Kesselstraße 4- 6) nicht an. Das Trauzimmer wurde im Jahr 1998 aufgegeben. Das Historische Rathaus der Stadt Warendorf (Marktplatz 1) bietet neben einem Trauzimmer auch die Möglichkeit der Trauung im Bürgermeisterzimmer. Das Bürgermeisterzimmer bietet allerdings aufgrund der Größe des Raumes lediglich die Möglichkeit der Trauung bei einer sehr kleinen Hochzeitsgesellschaft. Ferner ist eine Trauung im Freckenhorster Bürgerhaus möglich. Diese Möglichkeit wird vorwiegend von Bürgern des Stadtteils Freckenhorst genutzt. Künftig plant die Stadt im Tapetensaale des Heimatvereines Warendorf Trauungen in einem besonderen Ambiente durchzuführen. Außerhalb der Öffnungszeiten sind Trauungen an jedem Freitag und Samstag möglich. Nach Aussage der Kommune ist die Nachfrage hiernach durchaus vorhanden, so dass eine Bündelung der Trauungen beispielsweise an einem Samstag im Monat nicht sinnvoll ist. Insgesamt liegt die Stadt Warendorf bei den Eheschließungen, bei denen das Meldeverfahren und die Trauung in Warendorf durchgeführt wurden und bei den Eheschließungen, bei denen das Meldeverfahren in einer anderen Kommune, die Trauung aber bei der Stadt Warendorf stattfand, oberhalb der Mittelwerte im interkommunalen Vergleich.

Die Stadt Warendorf benötigt durchschnittlich 145 Minuten für die Durchführung einer Trauung. Im interkommunalen Vergleich liegt sie damit über dem Mittelwert von 80 Minuten. Der Maximalwert liegt bei 180 Minuten. Die Stadt Warendorf ist damit die Kommune mit dem zweithöchsten Zeitanteil für eine Trauung. Hierin liegt der Grund für die höhere Personalausstattung im Personenstandswesen der Stadt Warendorf. Den Zeitaufwand für Trauungen könnte die Stadt Warendorf reduzieren. Damit ergeben sich weitere Personalkapazitäten.

Die Stadt erhebt für Trauungen die Gebühren nach der Allgemeinen Gebührenordnung. Zusätzliche Gebühren werden darüber hinaus bisher nicht erhoben. Allerdings ist geplant, für die Ambiente-Trauungen im Tapetensaal eine erhöhte Gebühr zu erheben, die neben den Mietkosten für den Saal auch die Kosten für eine besondere Dekoration abdeckt.

➔ **Feststellung**
Die GPA NRW begrüßt die Planungen der Stadt Warendorf, eine erhöhte Gebühr für künftige Ambiente-Trauungen zu erheben.

➔ **Empfehlung**
Damit die Kosten der Stadt Warendorf für die Ambiente-Trauungen den allgemeinen Haushalt nicht belasten, sollte die erhöhte Gebühr die Raummiete, die Dekoration und den zusätzlichen Aufwand durch die Standesbeamten abdecken.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Warendorf mit 1,10 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,07 Vollzeit-Stellen den Overhead.

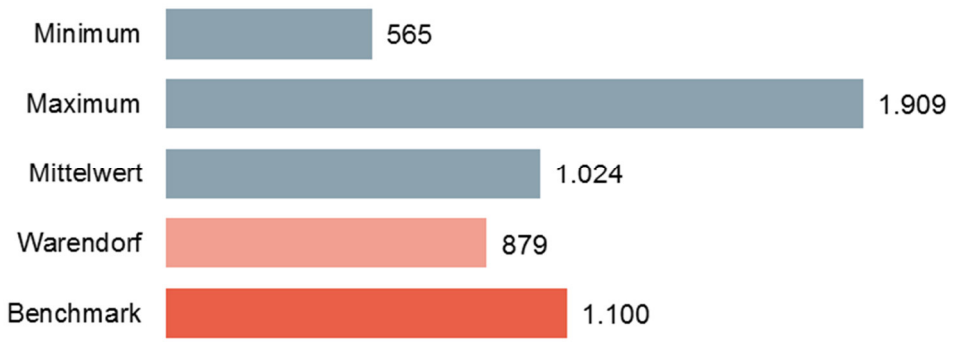
Als Bezugsgröße für die Ermittlung der Personalaufwendungen je Fall sowie der Fälle je Vollzeit-Stelle sind 966 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2012

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
61	29	103	66	56	63	75	39

Der Overheadanteil liegt in Warendorf bei 5,98 Prozent und positioniert sich damit unter dem interkommunalen Mittelwert von 8,57 Prozent. Der geringe Anteil des Overheads bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten begünstigt die Personalaufwendungen je Fall.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
879	854	932	1.201	40

➔ **Feststellung**
Die Stadt Warendorf unterschreitet den Benchmark bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Damit ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.

Organisation und Steuerung

Die Möglichkeit zur Terminvereinbarung besteht für die Bürger bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Nach Aussage der Kommune wird diese Möglichkeit allerdings wenig genutzt.

→ **Empfehlung**
Um eine verstärkte Nutzung der Terminvergaben zu erreichen, sollte die Stadt Warendorf diese Möglichkeit, z.B. durch regelmäßige Pressemitteilungen, und/oder der Veröffentlichung im Amtsblatt/Aushängen offensiver bewerben.

→ **Empfehlung**
Eine weitere Möglichkeit, um eine stärkere Nutzung von Terminvergaben zu erreichen, ist das Anbieten von Online-Terminvereinbarungen auf der Homepage der Stadt Warendorf. Diese Möglichkeit sollte dann auf der Internetseite beworben werden.

Eine Steuerung des Personaleinsatzes über Fallzahlen erfolgt auch in diesem Bereich nicht. Kennzahlen zu Besucherströmen oder zur Bürgerzufriedenheit existieren ebenfalls nicht. Finanzwirtschaftliche Kennzahlen sind im Haushalt vorhanden, werden allerdings nicht als hilfreich in der Steuerung empfunden. Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Hierbei sollte auch das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlichen Personaleinsätzen und Standards für die Kundenzufriedenheit Berücksichtigung finden. Um zu ermitteln, ob die Ziele erreicht werden, sollte die Stadt Warendorf Kennzahlen als Indikatoren bilden. Beispiele können auch hier sein: Leistungskennzahlen (z. B. Fortschreibung GPA-Kennzahlen), Kosten je Fall, Auswertungen von Arbeitsrückständen, Überstunden o.ä. oder auch das Maß der Kundenzufriedenheit (ermittelt durch Befragungen, Testtelefonate etc.). Bei der Messung der Zielerreichung können gezielt Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden. Dies setzt einen Prozess zwischen Verwaltungsführung und Politik voraus.

→ **Empfehlung**
Für die Steuerung des Personaleinsatzes sollte die Stadt Warendorf Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren und regelmäßig analysieren. Hier bietet sich eine Fortschreibung der GPA-Kennzahlen an.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

Einwohnermeldeaufgaben

- Die Stadt Warendorf überschreitet im Jahr 2012 den Benchmark.
- Die GPA NRW begrüßt die Ausrichtung der Wochenöffnungszeit der Nebenstelle des Bürgerbüros in Freckenhorst am Besucheraufkommen. Um eine ungestörte Sachbearbeitung und die Durchführung von Dienstbesprechungen, auch in Stoßzeiten, zu ermöglichen, sollte die Stadt Warendorf die Wochenöffnungszeiten der Hauptstelle ebenfalls an Besucherströmen ausrichten.
- Die Stadt Warendorf sollte elektronische Bearbeitungselemente, wie z.B. die Einführung der e-Akte, weiter ausbauen. Die Stadt sollte die Arbeitsauslastung durch Fallzahlen abbilden und beobachten, um frühzeitig bewusst durch Stellenanpassungen und Aufgabenumverteilungen reagieren zu können.

Personenstandswesen

- Für die Stadt Warendorf ergibt sich im Jahr 2012 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,8 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.
- Durch die durchgeführte Stellenreduzierung ergibt sich für das Jahr 2014 bei konstanter Fallzahl weiterhin ein rechnerisches Potenzial von 0,46 Vollzeit-Stellen.
- Die Stadt Warendorf sollte die Fallzahlen weiter beobachten und die Stellenausstattung entsprechend anpassen. Hier empfiehlt sich die Fortschreibung der GPA-Kennzahlen.
- Die Stadt Warendorf sollte sich den tatsächlichen Aufwand für Ambiente-Trauungen erstatten lassen, damit dieser den allgemeinen Haushalt nicht belastet. Dies erfordert eine Erhöhung der Gebühren.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

- Für die Stadt Warendorf ergibt sich bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.
- Für eine verstärkte Nutzung von Terminvergaben für Bürger sollte die Stadt Warendorf diese Möglichkeit stärker bewerben. Auch die Möglichkeit zu Online-Terminvergaben können zu einer Verstärkten Nutzung von Terminen führen.
- Für die Steuerung des Personaleinsatzes sollte die Stadt Warendorf Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren und regelmäßig analysieren. Hierzu bietet sich die Fortschreibung der GPA-Kennzahlen an.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	-
Personenstandwesen	0,8
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,2
Gesamtsumme	**1,0**

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein monetäres Gesamtpotenzial von 50.000 Euro für das Vergleichsjahr 2012. Im Personenstandswesen wurde die Stellenausstattung bereits reduziert, so dass sich das monetäre Gesamtpotenzial im Jahr 2014 auf 35.000 Euro reduziert.

→ **KIWI-Bewertung**
Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Warendorf mit dem Index 3.

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	gewichtet 2012
Anmeldung	0,5	1.709	855
Ummeldung	0,5	1.869	935
Abmeldung	0,5	1.522	761
Personalausweis	1,0	4.665	4.655
Reisepass	1,0	1.548	1.548
Gesamt			**8.783**

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0,2	318	13	64	3
Beurkundung Sterbefall	0,2	479	467	96	93
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	169	147	169	147
Eheschließung: nur Trauung	1,0	44	44	44	44
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	25	23	8	7
Gesamt				**380**	**294**

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	gewichtet 2012
Anmeldungen	1,0	181	181
Ummeldungen	1,0	93	93
Abmeldungen	0,4	256	102
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	-	-
Reisegewerbekarte	4,0	6	24
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	24	288
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	139	278
Gesamt			**966**

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Schulen der Stadt Warendorf im Jahr 2014

INHALTSVERZEICHNIS

- Schulen 3
  - Inhalte, Ziele und Methodik 3
  - Flächenmanagement Schulen und Turnhallen 3
    - Schulentwicklungsplanung 4
    - Grundschulen 4
    - Weiterführende Schulen (gesamt) 6
    - Gymnasien 7
    - Gesamtschule 8
    - Schulturnhallen 11
    - Turnhallen (gesamt) 13
    - Gesamtbetrachtung 13
  - Schulsekretariate 14
    - Organisation und Steuerung 16
  - Schülerbeförderung 17
    - Organisation und Steuerung 18
  - Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen 19

Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

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

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2012/2013. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche[1] (BGF) der Gebäude.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Warendorf mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme[2] sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen.
Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagsschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Im Schuljahr 2012/13 ist die Zahl der Schulen beziehungsweise Schulstandorte gegenüber der zweiten überörtlichen Prüfung 2008 bereits reduziert. Die Stadt Warendorf verfügt noch über acht Grundschulen, sieben weiterführende Schulen und eine Förderschule. Darüber hinaus befindet sich die Bischöfliche Realschule Warendorf (BRS) in kirchlicher Trägerschaft.

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

[2] Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABl I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

Schulentwicklungsplanung

Die Stadt Warendorf verfügt über einen detaillierten Schulentwicklungsplan vom 02.12.2011 von Dr. Garbe Consult und eine anlassbezogene Aktualisierung der Schülerzahlen vom 25.01.2014 von Dr. Garbe&Lexis. Die Prognosen gehen teilweise bis zum Jahr 2023.

Der Schulentwicklungsplan untersucht die Implementierung eines Szenarios „Gesamtschule“ und die Auswirkungen auf die bestehenden weiterführenden Schulen.

Aktuell hat die Stadt den Schulentwicklungsplaner beauftragt, die Perspektiven des Augustin-Wibbelt-Gymnasiums (AWG), ein Aufbaugymnasium, zu klären.

Grundschulen

Die Zahl der Grundschüler in der Stadt Warendorf hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um 21 Prozent, das sind 404 Schüler, verringert. Diese wird sich nach den Prognosen im Vergleich der Schuljahre 2013/2014 und 2019/2020 um weitere 17 Prozent, das sind 258 Schüler, verringern.

Auf den Schülerrückgang reagierte die Stadt Warendorf, indem sie zum Schuljahr 2010/2011 einen Grundschul-Verbund errichtete. Sie führte den Standort Einen als Teil-Standort weiter und fasste dort den Grundschul-Verbund und die städtische Kindertagesstätte zusammen. Gleichzeitig optimierte sie dort die Flächennutzung: Nicht mehr für schulische Zwecke benötigte Räume beziehungsweise Flächen wurden abgerissen oder werden inzwischen für die Kindertagesstätte genutzt.

Grundschulen 2012/2013

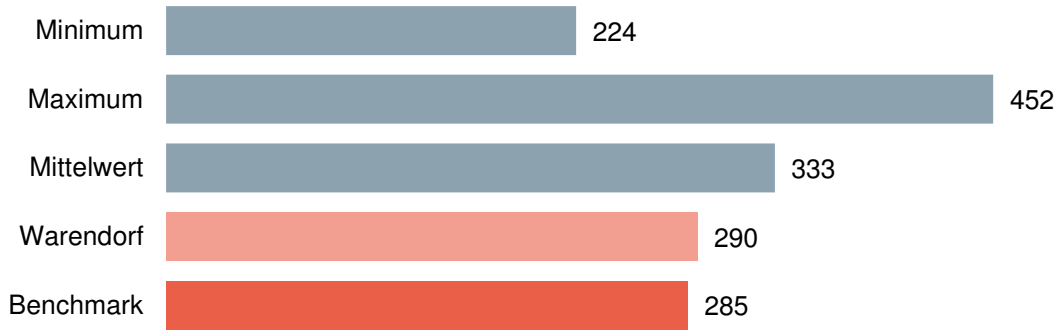
Standort	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangs-klassen	Fläche je Klasse
Josefschule	2.827	303	12	3	236
Overbergschule	3.034	255	11	2	276
Bodelschwinghschule	1.989	185	8	2	249
Laurentiusschule	3.742	262	12	2	312
Everwordschule (Freckenhorst)	3.257	300	13	3	251
Dechant-Wessing-Schule (Hoetmar)	1.617	109	5	1	323
W.-Achtermann-Schule (Milte)	2.116	78	4	1	529
Grundschule Einen (Teilstandort der W.-Achtermann-Schule Milte)	1.445	90	4	1	361
Grundschulen gesamt	**20.027**	**1.582**	**69**	**15**	**290**

Es gibt drei ein-zügige Standorte: Hoetmar, Milte und Einen. Diese weisen die höchsten Flächenwerte auf.

Fünf Grundschulen werden als offene Ganztagsschulen geführt und bieten ein Betreuungsangebot in den Nachmittagsstunden an. Im Schuljahr 2012/13 wird dieses Angebot von 305 der insgesamt 1.582 Grundschüler genutzt. Das ist ein OGS-Anteil von insgesamt 19 Prozent.

Die zusätzlichen Nutzungsbedarfe konnte die Stadt Warendorf in den meisten Standorten im Bestand umsetzen, d. h. durch Umnutzung, Sanierung und Erneuerung bestehender Gebäudeteile. Bei der Josefschule entstand dafür ein Neubau.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2012



BGF Grundschulen je Klasse in m² 2012

Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
290	299	326	364	34

In der Gesamtbetrachtung überschreiten die Grundschulen in Warendorf den Benchmark nur knapp. Der Grund: vier von acht Grundschul-Standorten liegen unterhalb des Benchmarks. Dennoch ergeben sich in einzelnen Grundschul-Standorten bereits erhebliche Überhänge. Die Einzelbetrachtung zeigt[3]: Flächenüberhänge gibt es bereits 2012 in der einzigen Grundschule mit zwei Standorten in Warendorf (264 m² BGF) und vor allem in den Grundschul-Standorten außerhalb:

- Milte (956 m² BGF),
- Einen (284 m² BGF) und
- Hoetmar (165 m² BGF).

Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 um 294 auf 1.288 Schüler zurückgehen. Problematisch ist die Situation in den Grundschul-Standorten außerhalb des Kernstadtgebiets in Hoetmar, Milte und Einen. In Freckenhorst wird es den Prognosen nach die geringsten Veränderungen geben. Am schwierigsten sieht es voraussichtlich im Ortsteil Hoetmar aus: Hoetmar kann bei 109 Schülern im Schuljahr 2012/2013 im Schuljahr 2019/2020 nur noch mit 70 Kindern an der Grundschule rechnen.

[3] Siehe Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen – Grafik 1

Der Flächenbedarf im Schuljahr 2019/2020 beträgt rund 16.600 m² BGF. Dieser liegt rund 3.400 m² unter dem aktuellen Flächenbestand. Selbst nach Schließung des Standortes Klosterstraße der Laurentiusschule (1.342 m² BGF einschließlich Nebengebäude) 2016 bleibt ein Überhang von 2.100 m² BGF. Diese Zahlen zeigen, dass die Stadt Warendorf in den nächsten fünf Jahren ihre Schulflächen deutlich reduzieren kann.

Hier bietet sich zunächst der Abriss der Schulcontainer bei Overbergschule und Bodelschwinghschule an. Damit können die Flächen ohne einschneidende Maßnahmen um insgesamt rund 300 m² BGF reduziert werden. Somit bleibt ein Flächenpotenzial von rund 1.800 m² BGF.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte den Standort Klosterstraße der Laurentiusschule im Schuljahr 2016/2017 schließen und die Schulcontainer bei Overbergschule und Bodelschwinghschule abhängig von den zurückgehenden Schülerzahlen in den nächsten Jahren abreißen.

Schulen mit weniger als 92 Schülern können mit mindestens 46 Schülern als Teilstandort einer anderen Grundschule fortgeführt werden (§ 83 Abs. 1 SchulG). Laut Schulentwicklungsplanung wird die Dechant-Wessing-Schule in Hoetmar diese Grenze ab dem Schuljahr 2016/2017 mit 88 Schülern das erste Mal unterschreiten.

Die Aufrechterhaltung kleiner Grundschul-Standorte stellt sich nicht nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ungünstig dar. Häufig wirft sie auch schulorganisatorische Schwierigkeiten auf, z. B. beim Ausfall von Lehrkräften sowie Ganztags- und Förderangeboten. Auch für die Inklusion ist es sinnvoll, sich auf weniger Standorte zu konzentrieren und diese dafür qualitativ aufzuwerten.

→ **Feststellung**
Aus Sicht der GPA NRW sind mittelfristig Entscheidungen über die Errichtung eines Grundschul-Verbundes für den Standort Hoetmar notwendig.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte die Dechant-Wessing-Schule in Hoetmar mittelfristig schulorganisatorisch zusammenlegen, d. h. als Teil-Standort in einem Schulverbund führen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In der Stadt Warendorf gab es in 2012/2013 folgende weiterführenden Schulen:

- eine Hauptschule (Hauptschule Hinter den drei Brücken),
- zwei Realschulen (Von-Galen-Schule und Bischöfliche Realschule Warendorf (BRS)[4],
- drei Gymnasien (Mariengymnasium - MGW, Gymnasium Laurentianum und das Aufbaugymnasium Augustin-Wibbelt-Gymnasium - AWG) und
- eine Gesamtschule (Gesamtschule der Stadt Warendorf).

[4] Die BRS ist eine freie katholische Realschule in der Trägerschaft des Bistums Münster.

Hiervon sind nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft Gegenstand der folgenden Flächenbetrachtung.

Allerdings befinden sich die weiterführenden Schulen in Warendorf in einem weitreichenden Umwandlungsprozess. Die Hauptursache: Die deutlich rückläufigen Anmeldungen für die drei Hauptschulen und die Realschule:

- Die Freiherr-von-Ketteler-Hauptschule wurde inzwischen geschlossen. Teile des Schulgebäudes werden inzwischen z. B. als Klassen- und Fachräume des MGW und AWG genutzt.
- Die Hauptschule Freckenhorst wurde inzwischen geschlossen. Das Schulgebäude soll 2014 abgerissen werden. Dort soll eine Klimaschutzsiedlung entstehen.

Seit Schuljahresbeginn 2012/2013 wird der Beschluss, eine Städtische Gesamtschule einzurichten, umgesetzt. Gleichzeitig werden der letzte Hauptschul-Standort und der letzte städtische Realschul-Standort auslaufend aufgelöst. Mittelfristig besteht das Angebot an weiterführenden Schulen in Warendorf also in einer Realschule (BRS), drei Gymnasien und einer Gesamtschule.

→ **Feststellung**
Mit der Neuausrichtung des Angebotes an weiterführenden Schulen hat die Stadt Warendorf auf die sich verändernde Nachfrage reagiert.

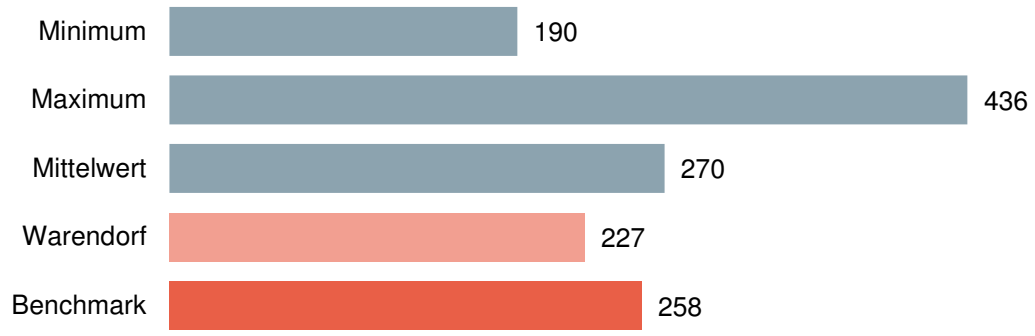
Die bisherigen Anmeldezahlen deuten darauf hin, dass dieser Schritt richtig war. Die weitere Entwicklung wird maßgeblich davon abhängig sein, wie die Gesamtschule akzeptiert werden wird.

Aufgrund des Umwandlungsprozesses sind interkommunaler Vergleich auf der Basis des Jahres 2012 und die Darstellung der Prognosesituation für die Haupt- und Realschulen in Warendorf nicht zielführend. Insoweit beschränkt sich die Einzelbetrachtung darauf, die Gymnasien darzustellen.

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten in der Stadt Warendorf hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um 13 Prozent erhöht. Dieser Trend kehrt sich jedoch um: Bis zum Schuljahr 2016/2017 werden die Schülerzahlen voraussichtlich um 17 Prozent sinken und bis zum Schuljahr 2019/2020 um 25 Prozent. Die Gründe: der doppelte Abiturjahrgang und die einlaufende Gesamtschule.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2012



BGF Gymnasien je Klasse in m² 2012

Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
227	230	247	301	33

Über alle Gymnasien hinweg betrachtet erzielt die Stadt Warendorf ein Ergebnis deutlich unterhalb des Benchmarks und unter dem ersten Quartil. Insgesamt gibt es also keine Flächenüberhänge. Dagegen zeigt die Einzelbetrachtung der Standorte, dass im Gymnasium Laurentianum 990 m² BGF Flächenüberhänge bestehen. Hier bietet es sich an, die Schulcontainer beim Gymnasium Laurentianum abzureißen. Damit kann die Stadt Warendorf die Flächen bei den Gymnasien auch ohne einschneidende Maßnahmen und schnell um rund 830 m² BGF reduzieren.

Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 auf 1.894 Schüler zurückgehen. Dadurch würden sich ohne räumliche Veränderungen ab dem Schuljahr 2015/2016 Flächenüberhänge aufbauen, die zum Schuljahr 2019/2020 rund 5.000 m² erreichen würden. Hier könnten die kleinen Teilstandorte von MGW und AWG geschlossen werden. Damit kann die Stadt Warendorf die Flächen bei den Gymnasien abhängig von den zurückgehenden Schülerzahlen um weitere 730 m² BGF reduzieren.

→ **Feststellung**
Bei den Gymnasien in Warendorf ist anhand der Kennzahlenwerte kein Überhang erkennbar. Bis zum Schuljahr 2019/2020 werden sich Flächenüberhänge von rund 5.000 m² BGF aufbauen. Davon kann die Stadt Warendorf sukzessive rund 1.560 m² BGF vergleichsweise einfach reduzieren.

Gesamtschule

Aufgrund des Umwandlungsprozesses ist ein interkommunaler Vergleich auf der Basis des Jahres 2012 für die Gesamtschule in Warendorf nicht zielführend. Außerdem liegen der GPA NRW für die Gesamtschulen aktuell zehn Vergleichswerte vor. Der Mittelwert BGF Gesamtschulen je Klasse 2012 beträgt 320 m² und ist jedoch wegen der geringen Zahl von Vergleichswerten noch mit Unsicherheiten behaftet.

Die Neuordnung bei den weiterführenden Schulen, d. h. der Aufbau der städtischen Gesamtschule erfordert bis zum Schuljahr 2015/2016 einen Tausch und Erweiterung von Schulgebäuden. Um einen Überblick über die Flächensituation zum Zeitpunkt des vollzogenen Umwandlungsprozesses zu gewinnen, hat die GPA NRW den künftigen Flächenbedarf für die städtische Gesamtschule ermittelt.

Die GPA NRW geht dabei auf der Basis der Prognosedaten der Stadt Warendorf für 2020/2021 von folgendem Szenario aus:

- Die einlaufende Gesamtschule nutzt die Schulgebäude der Hauptschule Hinter den drei Brücken als ersten Teil-Standort und der Von-Galen-Realschule mit horizontaler Teilung nach der Jahrgangsstufe 7 als zweiten Teilstandort; Haupt- und Realschule laufen gleichzeitig aus.
- Erster Teil-Standort der Gesamtschule: Erweiterung der Pausenhalle zur Schulmensa und Neubau von fünfeinhalb Klassenräumen; Aufstockung des Schulgebäudes (402 m² BGF); Abbau der Schulcontainer (323 m² BGF).
- Zweiter Teil-Standort der Gesamtschule: Neubau einer Pausen- beziehungsweise Multifunktionshalle für die Ganztagsentwicklung.
- Gesamtschule: Sekundarstufe I sechszügig und Sek II vierzügig mit insgesamt 1.170 Schülern, davon 936 in Sek I und 234 in Sek II.

Auf der Basis der Einzel-Benchmarks[5] ergibt sich 2020/2021 folgender Flächenbedarf:

Flächensituation Städtische Gesamtschule 2020/2021

Schuljahr	Benchmarks		Flächenbedarf			Flächenbestand	Flächenpotenzial	Anteil an Gesamtfläche
	Sek I	Sek II	Sek I	Sek II	gesamt			
2020/2021	336	236	11.760	2.832	14.592	15.063	471	3%

Der Flächenbedarf im Schuljahr 2020/2021 beträgt rund 14.600 m² BGF. Dieser liegt insgesamt rund 500 m² unter dem Flächenbestand. Das sind drei Prozent der Gesamtfläche der Gesamtschulgebäude.

Diese Größe ist unter Berücksichtigung möglicher zusätzlicher Differenzierungsräume für inklusiven Unterricht angemessen. Denn Aufschläge, d. h. zusätzliche Flächenbedarfe für inklusiven Unterricht hat die GPA NRW dabei nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für die sich abzeichnende hohe Akzeptanz der Gesamtschule mit steigenden Schülerzahlen und einer Siebenzügigkeit.

Die Einzelbetrachtung der Teil-Standorte zeigt: Einen Flächenüberhang gibt es 2020/2021 am ersten Teil-Standort der Gesamtschule (1.445 m² BGF). Am zweiten Teil-Standort der Gesamtschule deuten die Flächenwerte dagegen auf fehlende Räume hin. Dies sollte die Stadt Waren-

[5] Zusätzliche Flächenbedarfe für inklusiven Unterricht (Beschulung förderbedürftiger Kinder in Regelschulen) beziehungsweise Differenzierungsräume sind in den Benchmarks nicht berücksichtigt.

dorf anhand des Raumprogramms hinterfragen. Möglicherweise gibt es hier Besonderheiten in den Gebäudestrukturen, die die Kennzahlenwerte beeinflussen.

Die pädagogische Vorgabe, die Gesamtschule ab der Jahrgangsstufe acht horizontal zu teilen, führt flächenmäßig zu folgenden Konsequenzen:

- Die Teilstandorte werden ungleichmäßig ausgelastet und
- Steigende Anmeldezahlen und eine mögliche Siebenzügigkeit der Gesamtschule werden den ersten Teil-Standort zwar mehr auslasten, den zweiten Teil-Standort jedoch vor Raumprobleme stellen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte die Entwicklung bei der Gesamtschule beobachten und gegebenenfalls bei den Teil-Standorten anhand des Raumprogramms hinterfragen. Falls Sie gegensteuern muss, sollte sie das Konzept zur räumlichen Teilung der Gesamtschule überdenken und mehr auf die künftige Flächensituation abstellen. Sie sollte die Gesamtschule z. B. ab der Jahrgangsstufe neun horizontal zu teilen, um die Teil-Standorte gleichmäßig auszulasten.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Die GPA NRW legt der monetären Bewertung der von uns ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannbreite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Die Flächenüberhänge je Klasse werden mit der Anzahl der Klassen im Schuljahr 2012/2013 multipliziert. Aufgrund des Umwandlungsprozesses ist eine Potenzialausweisung auf der Basis des Jahres 2012 für die Gesamtschule in Warendorf nicht zielführend. Somit bleibt ein Flächenpotenzial von rund 400 m² bei den Grundschulen. Dies entspricht einem monetären Potenzial von rund 40.000 Euro.

→ **Feststellung**
Bei den Grundschulen entsprechen die vorhandenen Flächen dem vorhandenen Bedarf. Die Gymnasien liegen unter dem Benchmark. Durch sinkende Schülerzahlen werden sich bei den Grundschulen und Gymnasien in Warendorf voraussichtlich zum Schuljahr 2019/2020 Flächenpotenziale von rund 7.800 m² aufbauen.

Ein Aspekt, den die Stadt Warendorf bei ihren Standort-Entscheidungen berücksichtigen sollte: Die Schulgebäude in Warendorf weisen mit 77,7 Prozent einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf[6]. Diese machen ein Fünftel der Sachanlagen aus und sind bereits zu mehr als drei Viertel abgeschrieben.

[6] Siehe Teilbericht Finanzen, S. 33 ff.

Schulturnhallen

Die Stadt Warendorf hält für den Schulsport an allen Schulstandorten außer an der Bodelschwinghschule Schulturnhallen vor. Mehrere Schulen nutzen die Schulturnhallen anderer Schulen. Diese Flächen hat die GPA NRW daher prozentual auf die Schulformen verteilt.

Schulturnhallen 2012

Turnhallen	m² BGF	Turnhalleneinheiten	Größe je Turnhallen-einheit
Josefschule	955	2,0	478
Overbergschule	717	1,0	717
Bodelschwinghschule	746	1,0	746
Laurentiusschule	725	1,0	725
Everwordschule (Freckenhorst)	1.816	3,0	605
Dechant-Wessing-Schule (Hoetmar)	760	1,0	760
W.-Achtermann-Schule (Milte)	664	1,0	664
Grundschule Einen (Teilstandort der W.-Achtermann-Schule Milte)	739	1,0	739
Hauptschule Hinter den drei Brücken	633	1,0	633
Von-Galen-Schule	1.862	2,5	745
Mariengymnasium	1.578	2,5	631
Gymnasium Laurentianum	1.469	2,5	588
Augustin-Wibbelt-Gymnasium	1.845	3,0	615
Städtische Gesamtschule	422	0,5	844
Turnhallen gesamt	**14.932**	**23,0**	**649**

Das Verhältnis der Gesamtfläche zu den gebildeten Klassen / Kursen (2012: 234) ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2012

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64	60	125	77	66	73	82	34

Diese Kennzahl wird maßgeblich durch die Anzahl der Übungseinheiten und die durchschnittliche Hallengröße bestimmt.

Die durchschnittliche Größe der Turnhalleneinheiten ist in Warendorf mit 649 m² eher niedrig (Mittelwert: 766 m²). Auch die BGF Schulturnhallen je Klasse in m² liegt knapp unter dem ersten Quartil, d. h. der Flächenverbrauch ist vergleichsweise gering.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren und großen Städten eine Turnhallen-Einheit für zwölf gebildete Klassen beziehungsweise Kurse ausreicht. Hierbei ist das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und des Schulschwimmen berücksichtigt.

Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Warendorf wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Schulturnhallen-Einheiten 2012

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	5,8	11,0	5,3
Hauptschulen	0,9	1,0	0,1
Realschulen	2,4	2,5	0,1
Gymnasien	9,9	8,0	-1,9
Gesamtschulen	0,5	0,5	0,0
Turnhallen gesamt	**19,5**	**23,0**	**3,5**

Daraus ergeben sich für Warendorf insgesamt etwa drei Turnhalleneinheiten zu viel. Bei den Grundschulen ist diese Differenz mit 5,3 Turnhalleneinheiten noch größer - vor allem in den Grundschulstandorten außerhalb des Kernstadtgebiets. Hier hat allein die Everwordschule in Freckenhorst wegen der Schließung der Hauptschule zwei Halleneinheiten zu viel.

Wie bei den Schulflächen wird sich die Situation infolge der rückläufigen Schülerzahlen deutlich verändern. Bis zum Schuljahr 2019/2020 werden die Schülerzahlen insgesamt voraussichtlich um etwa 1.212 Schüler zurückgehen. Damit wird die Stadt Warendorf etwa vier Turnhalleneinheiten weniger benötigen, d. h. der derzeitige Bestand wird künftig noch weiter unterschritten:

Vergleich Bedarf und Bestand Schulturnhallen-Einheiten 2019/2020

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	4,8	11,0	6,2
Gymnasien	6,9	8,0	1,1
Gesamtschulen	4,0	4,0	0
Gesamt	**15,7**	**23,0**	**7,3**

→ **Feststellung**

Bei den Schulturnhallen in Warendorf liegt der vorhandene Flächenbestand aktuell über dem bestehenden Bedarf, d. h. hier ist ein Überangebot von etwa drei Halleneinheiten vorhanden. Dieser wird sich bis zum Schuljahr 2019/2020 infolge der sinkenden Schülerzahlen um vier Halleneinheiten auf etwa sieben erhöhen. Das sind rund 4.500 m² BGF Turnhallenflächen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte sukzessive einzelne Schulturnhallen aufgeben. Z. B. hat die Everwordschule in Freckenhorst durch die Schließung der Hauptschule zwei Halleneinheiten zu viel. Kriterien könnten sein, wie die Gebäudewirtschaft der Stadt Warendorf den baulichen Zustand der jeweiligen Schulturnhallen einschätzt und ob es andere Nutzungsmöglichkeiten gibt.

Die Turn- und Sporthallen in Warendorf weisen mit fast 90 Prozent ebenso wie die Schulgebäude einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf (vgl. Bericht Finanzen) und haben damit die bilanzielle Nutzungsdauer annähernd erreicht. Dies könnte ein Kriterium für die Stadt Warendorf sein, welche Schulturnhallen geschlossen werden könnten.

Unberücksichtigt blieb die Sportschule der Bundeswehr (SportSBw) in Warendorf. Ihr Kernauftrag ist die Ausbildung der Sportausbilder der Bundeswehr. Auf einer Fläche von 40 ha gibt es hier weitere Sporthallen und Sportaußenanlagen. Neben Lehrgängen für Sportausbilder der Bundeswehr richtet die SportSBw Militärweltmeisterschaften aus. Die Einrichtung unterstützt die Warendorfer Sportvereine dadurch, dass sie die Infrastruktur der Sportschule täglich nutzen können. Auch diesen Aspekt sollte die Stadt bei der notwendigen Reduzierung von kommunalen Sportflächen berücksichtigen.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen wird auch die Turnhalle der Franziskusschule, also der Förderschule, von der Bodelschwinghschule und den örtlichen Vereinen genutzt. Diese Schulturnhalle wird im Vergleich der Bruttogrundfläche der Turnhallen je 1.000 Einwohner berücksichtigt:

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2012

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
406	247	786	399	347	393	437	33

→ **Feststellung**
In der Stadt Warendorf gibt es bei den Schulturnhallen einen Überhang von etwa drei Hallen-Einheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 649 m² ergibt sich ein Flächenüberhang von rund 1.900 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein Potenzial von rund 190.000 Euro.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Das Angebot an Schulflächen in Warendorf entspricht insgesamt in etwa dem bestehenden Bedarf.
  Bei den Grundschulen gibt es Flächenüberhänge an den Standorten Laurentiusschule im Kernstadtgebiet und in den Ortsteilen Milte, Einen und Hoetmar. Wegen der rückläufigen Schülerzahlen werden sich bis zum Schuljahr 2019/2020 weitere Flächenüberhänge von rund 3.400 m² aufbauen. Sukzessive kann die Stadt Warendorf rund 1.600 m² BGF reduzieren, indem sie den Standort Klosterstraße der Laurentiusschule schließt und die Schulcontainer bei Overbergschule und Bodelschwinghschule abreißt. Für den Standort Hoetmar sind mittelfristig Entscheidungen über die Errichtung eines Grundschul-Verbundes notwendig.
  Bei den Gymnasien in Warendorf liegt der Flächenbestand unter dem Benchmark. Allerdings werden sich wegen der rückläufigen Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020

Flächenüberhänge von rund 5.000 m² BGF aufbauen. Davon kann die Stadt Warendorf sukzessive rund 1.600 m² BGF vergleichsweise einfach reduzieren, indem sie die Schulcontainer beim Gymnasium Laurentianum abreißt und die kleinen Teil-Standorte von MGW und AWG schließt.

- Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen für die Städtische Gesamtschule bis zum Schuljahr 2020/2021 auf 1.170 Schüler steigen. Mit allen räumlichen Veränderungen werden die dann vorhandenen Flächen voraussichtlich dem vorhandenen Bedarf entsprechen. Die Größe ist unter Berücksichtigung möglicher zusätzlicher Differenzierungsräume für inklusiven Unterricht angemessen.
  Die Stadt Warendorf sollte die Entwicklung bei der Gesamtschule beobachten und gegebenenfalls bei den Teil-Standorten anhand des Raumprogramms hinterfragen.

- Bei den Schulturnhallen in Warendorf gibt es insgesamt ein Überangebot von etwa drei Halleneinheiten - aktuell bei den Grundschulen und ab dem Schuljahr 2016/2017 bei den Gymnasien. Bis zum Schuljahr 2019/2020 wird sich der Bedarf um etwa vier Turnhalleneinheiten reduzieren. Das sind dann rund 4.500 m² BGF Turnhallenflächen.

- In der Stadt Warendorf errechnet sich bei den Schulgebäuden und Schulturnhallen ein monetäres Potenzial von rund 230.000 Euro. Bei weiter sinkenden Schülerzahlen werden sich voraussichtlich zum Schuljahr 2019/2020 Flächenpotenziale von zusammen rund 12.300 m², das sind monetär ausgedrückt rund 1,2 Mio. Euro, aufbauen.

- Die Schulgebäude und die Turn- und Sporthallen in Warendorf weisen hohe Anlagenabnutzungsgrade auf und haben den größten Teil ihrer bilanziellen Nutzungsdauer hinter sich. Die Stadt Warendorf sollte dies bei ihren Standort-Entscheidungen berücksichtigen.

- Mit der Neuausrichtung des Angebots an weiterführenden Schulen hat die Stadt Warendorf auf die sich verändernde Nachfrage reagiert. Die bisherigen Anmeldezahlen für die neue Gesamtschule deuten darauf hin, dass dieser Schritt richtig war. Die weitere Entwicklung wird maßgeblich davon abhängig sein, wie die Gesamtschule akzeptiert werden wird.

→ **KIWI-Bewertung**
Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Warendorf mit dem Index 4.

Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbünden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,

- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

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

Die Stadt Warendorf hatte 2012 insgesamt 11,18 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte[7]. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen Schulsekretariate je Schüler in Euro 2012

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
87,52	60,18	110,83	77,99	67,24	76,96	87,11	35

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2012

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
472	401	718	576	506	592	635	34

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der ersten Tabelle am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen.

Die Stadt Warendorf erzielt hier relativ ungünstige Kennzahlenwerte, d. h. die Personalaufwendungen liegen über dem dritten Quartil und es werden vergleichsweise wenige Schüler je Stelle betreut. Dagegen sind die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro ausgenommen die Grundschulen unterdurchschnittlich.

Noch deutlicher wird diese Tendenz bei den Grundschulen und Gymnasien. Hier erzielt die Stadt Warendorf z. B. bei den Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler mit rund 91 Euro (Mittelwert: 79) und rund 86 Euro (Mittelwert: 68) hohe Werte. Vor allem bei den Grundschulen und den Gymnasien werden in Warendorf vergleichsweise wenige Schüler je Stelle betreut. Dies weist auf eine hohe Personalstärke der Sekretariate in diesen Schulen hin.

Sinkende Schülerzahlen werden das Problem verschärfen: Diese gehen von 2013 nach 2019 bei den Grundschulen um 17 Prozent und bei den Gymnasien um 25 Prozent zurück. Die Kennzahlenwerte werden daher ohne Umsetzungen, Befristungen oder Stellenabbau deutlich schlechter werden.

Die Stadt Warendorf hat bereits auf diese Entwicklung reagiert und 2014 die Vollzeit-Stellen in den Grundschulsekretariaten um 0,51 auf insgesamt 10,67 Stellen reduziert.

[7] Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Feststellung
Die Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler liegen in Warendorf interkommunal auf hohem Niveau. Dies liegt insbesondere an der hohen Stellenausstattung in den Grundschulen und Gymnasien. Die Sekretariatskräfte in den Grundschulen und in den Gymnasien betreuen in Warendorf vergleichsweise wenige Schüler.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte 2012

Warendorf	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	6,87	61,5
EG 6	4,31	38,5

Das Ergebnis für alle Kommunen zeigt, dass 60,3 Prozent der Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe E 5 und 37,2 Prozent der Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe E 6 zugeordnet sind. Die Stadt Warendorf hat ihre Sekretariatsstellen fast identisch eingruppiert.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Verfahren zur Ermittlung des konkreten Bedarfs in Form von Stellen bzw. Stellenanteilen sind in den Kommunen unterschiedlich. Die Stadt Warendorf orientiert sich an den Vorgaben der KGSt. Sie wendete ihre „Grundlage für die Berechnung der der Sekretariatsstunden in den städtischen Schulen“ und damit ein vereinfachtes schulformbezogenes Berechnungsmodell an.

In der Primarstufe dienen seit dem Schuljahr 2010/2011 als Berechnungsgrundlage die Schule und die Klasse als Sockel. Bei den weiterführenden Schulen sind es die Schülerzahlen. Zuschläge sind bei Besonderheiten, z. B. zwei Standorte und offener beziehungsweise gebundener Ganztag festgelegt. Für die einlaufende Gesamtschule gelten vorläufig die Regelungen für die Hauptschule.

Das Personalamt überprüft die Arbeitsstunden in den Sekretariaten jährlich. Anpassungen sind vorgesehen, wenn die tatsächliche Besetzung um mehr als +/- zehn Prozent vom errechneten Bedarf abweicht. Im Dialog mit dem Schulamt wird nach Lösungen gesucht, den so errechneten Bedarf und die tatsächliche Besetzung anzugleichen.

Im Schuljahr 2013/2014 wird die Zehn-Prozent-Toleranzgrenze in drei Grundschulen und zwei Gymnasien überschritten. Dies bestätigt die Einschätzung zu den Schulsekretariaten (s. o.).

Hinweise zum Stellenbemessungsverfahren kann der im Sommer 2014 erscheinende KGSt-Bericht geben. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben:

die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie ein analytisches Verfahren, das auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen.

In der Berechnungstabelle sind für die mittleren Bearbeitungszeiten Spannbreiten vorgegeben. Um interkommunal günstige Personalaufwendungen zu erreichen, sollte sich die Kommune sich am unteren Rand dieser Korridore orientieren.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte ihr Berechnungsmodell aus dem Jahr 2010 anpassen. Sie sollte den Stellenbedarf an Hand der Vorgaben der KGSt schulformbezogen analytisch ermitteln. Sie sollte dazu für alle Sekretariatsstellen einen individuellen Aufgabenkatalog erstellen, der die jeweiligen Anforderungen widerspiegelt. Dafür sollte die Stadt Warendorf Muster-Stellenbeschreibungen erstellen.

Schülerbeförderung

Kennzahlen Schülerbeförderung 2012

Kennzahl	Waren-dorf	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	293	62	517	235	150	220	298	34
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	570	287	908	606	532	602	691	31
Anteil der beförder-ten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	50	7	68	38	25	38	50	33

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der zweiten Tabelle am Ende dieses Teilberichts zu entnehmen.

Der hohe Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt von rund 50 Prozent korrespondiert mit der maximalen Einpendler-Quote von insgesamt rund 28 Prozent.

Obwohl die Ortsteile eigene Grundschulen haben, haben noch rund 24 Prozent aller Grundschüler einen Beförderungsanspruch.

Bei den weiterführenden Schulen beträgt Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl 57 Prozent und die Einpendler-Quote 36 Prozent. Auffällig sind die Werte für die Gymnasien: Der Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt beträgt hier 65 Prozent und die Einpendler-Quote 43 Prozent.

Feststellung
Das vergleichsweise große Stadtgebiet, der hohe Anteil der beförderten Schüler und eine hohe Einpendler-Quote, vor allem bei den drei Gymnasien, führen in Warendorf zu überdurchschnittlichen Aufwendungen für die Schülerbeförderung. Trotz dieser schlechten Rahmenbedingungen werden die Schüler in Warendorf vergleichsweise günstig befördert.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Warendorf verfügt über einen flächendeckenden öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf mehreren überregionalen Linien von aktuell fünf Verkehrsgemeinschaften. Parallel zum ÖPNV gibt es in Warendorf sechs Zubringerlinien des Schülerspezialverkehrs um das ländliche Einzugsgebiet zu bedienen. Taxen oder Mietwagen ergänzen dieses in Einzelfällen, z. B. für Fahrten zu außerschulischen Lernorten und für Fördergruppen.

Feststellung
Die Stadt Warendorf schreibt die Leistungen des Schülerspezialverkehrs nicht aus.

In der Regel lassen sich durch regelmäßige Ausschreibungen wirtschaftlichere Ergebnisse erzielen; zum anderen werden durch fehlende Ausschreibungen die entsprechenden Leistungen dem Wettbewerb entzogen. Darüber hinaus ist eine Ausschreibung grundsätzlich gesetzlich vorgeschrieben.

Empfehlung
Die Stadt Warendorf sollte die Leistungen des Schülerspezialverkehrs regelmäßig in den Wettbewerb stellen.

Schülertransport durch die Hausmeister und verwaltungsinterne Kräfte

Problematisch ist im Primarbereich die Anbindung der Ortsteile, d. h. der „Satellitenstandorte“. Daher übernehmen die Schulhausmeister der Dechant-Wessing-Schule (Hoetmar) und der Wilhelm-Achtermann-Grundschule (Teilstandorte Milte und Einen) für ihre Schulen die Schülerbeförderung. Sie unterhalten dafür je einen Dienstwagen („Schulbulli“) an dem Standort ihrer Schule.

Zwei Beschäftigte der Stadt Warendorf übernehmen für die Everwordschule in Freckenhorst die Schülerbeförderung. Sie fahren dafür jeweils einen Dienstwagen („Schulbulli“).

Feststellung
Die Stadt Warendorf organisiert den Schülertransport in den Ortsteilen mit den Grundschul-Hausmeistern und verwaltungsinternen Kräften. Diese Lösung bietet Steuerungsvorteile vor Ort.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1:

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2012

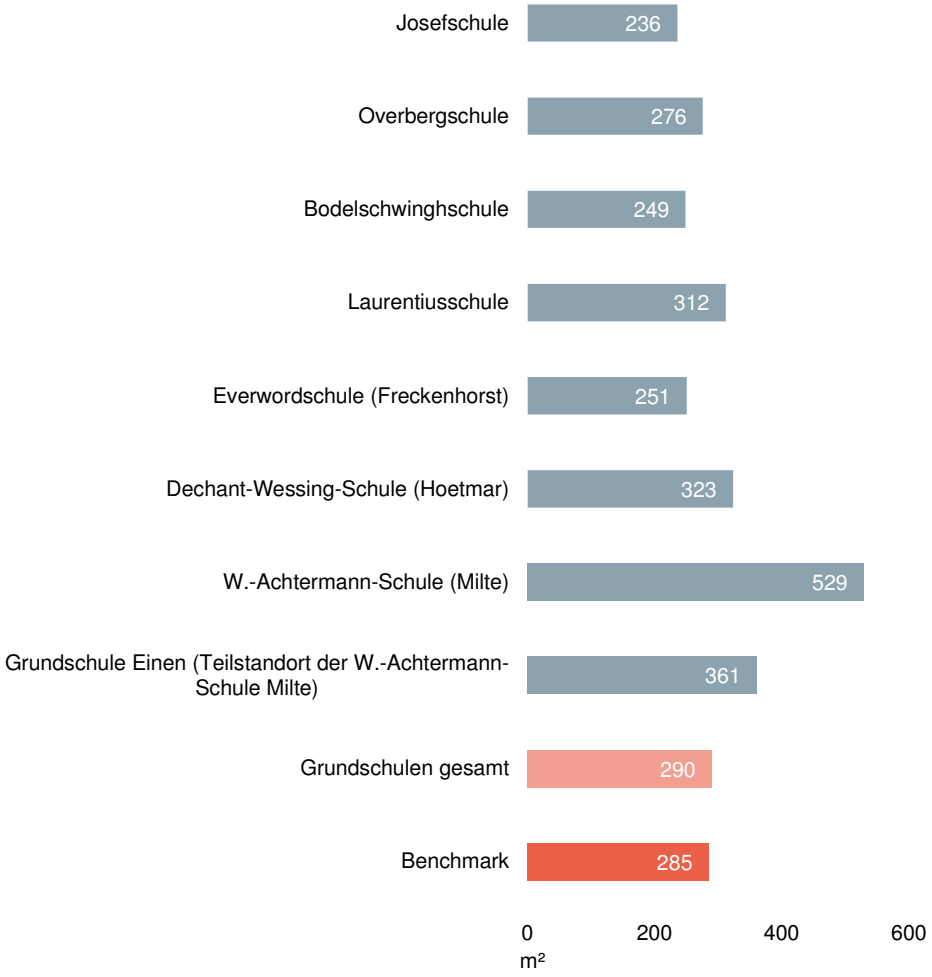


Tabelle 1:

Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Waren-dorf	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Medi-an)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	91,29	49,14	137,98	79,17	64,56	78,43	89,32	35
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekre-tariat	480	331	863	580	480	548	683	34
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.795	42.191	45.700	43.151	42.400	42.400	43.582	34
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	82,85	63,65	179,22	107,00	82,85	99,22	117,83	33
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekre-tariat	392	243	666	443	378	429	540	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.152	42.152	45.700	43.851	42.400	42.970	45.700	32
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	78,97	43,59	102,51	66,68	55,93	63,83	73,39	33
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekre-tariat	389	389	1.003	683	614	684	804	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.400	45.700	44.100	42.400	44.188	45.700	32
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	85,93	38,44	118,48	68,07	57,87	66,01	73,04	34
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekre-tariat	508	448	1.254	684	601	681	754	33
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	43.634	42.400	53.078	44.439	42.400	44.195	45.700	33
Gesamtschulen								

Kennzahl	Waren-dorf	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Medi-an)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	65,39	65,39	161,69	86,46	71,91	78,78	88,64	11
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekre-tariat	648	262	681	559	525	580	646	11
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.400	53.365	45.197	42.400	45.700	45.700	11
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	157,62	84,48	402,16	194,56	161,71	192,46	219,40	32
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekre-tariat	269	114	502	245	201	224	271	31
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.400	45.700	43.465	42.400	42.400	45.700	31

Tabelle 2:

Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2012

Kennzahl	Wa-rendorf	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Medi-an)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schü-ler in Euro	130,94	9,98	725,12	156,60	80,98	133,39	176,25	30
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	491	356	2.000	727	481	614	788	26
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	24	0	41	19	12	18	26	30
Einpendlerquote in Prozent	1	0	3	1	0	0	1	30
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schü-ler in Euro	461,76	39,63	552,36	282,33	202,86	286,29	356,23	29
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	2.813	336	2.813	678	501	590	665	26
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	16	4	96	46	26	44	59	29
Einpendlerquote in Prozent	2	0	33	8	2	7	10	28
Realschulen								

Kennzahl	Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	409,95	43,41	694,94	264,26	174,63	227,10	338,10	29
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	587	351	1.472	642	525	599	652	26
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	70	5	86	42	23	35	61	28
Einpendlerquote in Prozent	37	0	37	11	2	7	18	28
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	327,16	54,39	550,59	257,49	136,12	220,62	382,51	29
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	506	350	733	557	469	570	635	26
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	65	10	81	47	29	47	65	29
Einpendlerquote in Prozent	43	0	47	17	3	12	26	29
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	350,90	55,08	358,16	213,22	141,26	163,86	299,06	9
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.421	144	1.421	571	391	490	601	8
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	25	25	77	45	34	40	50	10
Einpendlerquote in Prozent	10	2	41	18	6	10	33	10
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	685,57	54,27	900,14	494,91	355,46	544,11	643,63	26
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	834	351	1.380	792	653	751	928	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	67	0	100	58	47	61	72	26
Einpendlerquote in Prozent	53	0	66	16	1	9	27	27

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Grünflächen der Stadt Warendorf im Jahr 2014

INHALTSVERZEICHNIS

- Grünflächen 3
  - Inhalte, Ziele und Methodik 3
  - Grünflächen allgemein 4
    - Datenlage in Warendorf 4
    - Organisation und Steuerung 4
    - Strukturen 7
  - Park- und Gartenanlagen 7
  - Spiel- und Bolzplätze 8
    - Strukturen 8
    - Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 10
  - Straßenbegleitgrün 11
  - Gesamtbetrachtung Grünflächen 12
  - Sportaußenanlagen 13
    - Organisation und Steuerung 13
    - Strukturen 14

Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Zudem analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

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

Grünflächen allgemein

Datenlage in Warendorf

Der Detaillierungsgrad des Berichts sowie die Analysemöglichkeiten und die damit einhergehende Konkretisierung unserer Handlungsempfehlungen sind in entscheidendem Maße von der Datenlage in der Kommune abhängig.

Die Stadt Warendorf konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Strukturdaten nicht komplett zur Verfügung stellen. Der Grund: Die Flächendaten basieren in Warendorf auf Überfliegungsdaten, die 2008 ermittelt und für die Umstellung auf das NKF verwendet wurden. Dabei waren einige Flächenobjekte fehlerhaft und wurden nicht mit berechnet. Die Überfliegungsdaten wurden nicht kontrolliert und seit 2008 nicht gepflegt.

Daher konnte die GPA NRW die Park- und Gartenanlagen und das Straßenbegleitgrün der Stadt Warendorf nicht mit anderen Kommunen vergleichen. Analysen mit Handlungsmöglichkeiten waren ebenfalls nicht möglich. Stichproben des Baubetriebshofs, z. B. bei der Anzahl der Bäume im Stadtgebiet ergaben, dass die vorhandenen Daten nicht valide und für Vergleiche unbrauchbar sind.

Die Ausnahme bildeten die Spiel- und Bolzplätze, für die es ein Spielplatzkataster, d. h. Flächendaten gibt. Auch die Finanzdaten dafür lagen komplett vor, so dass diese Nutzungsform vollständig ausgewertet und analysiert werden konnte.

→ **Feststellung**
Die Daten, die die Stadt Warendorf zur Verfügung stellen konnte, lassen mit Ausnahme der Spiel- und Bolzplätze keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und keinen Kennzahlenvergleich mit anderen Kommunen zu. Daher ist es nicht nachprüfbar, ob die Park- und Gartenanlagen und das Straßenbegleitgrün in Warendorf wirtschaftlich unterhalten und gepflegt werden.

Organisation und Steuerung

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

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3 ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle

stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen-begleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	0	0	0	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	2	0	2	0
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	6	0	6	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	0	0	0	0
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	0	0	0	0
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	9	3	3	3
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	18	6	6	6
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	86	26	34	26
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	**31**	**28**	**37**	**28**

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Warendorf erreicht mit einem Erfüllungsgrad von 31 Prozent ein Resultat, dass sich deutlich verbessern lässt. Das Ergebnis mit 37 Prozent ist für die Spiel- und Bolzplätze zwar besser, zeigt aber, dass bei der Steuerung der Grünflächen insgesamt Optimierungspotenziale bestehen.
- Die Aufgaben im Zusammenhang mit den kommunalen Grünflächen sind in der Stadt Warendorf zentralisiert und im Dezernat III Sachgebiet 67 Baubetriebshof zusammengefasst. Zu den Hauptaufgaben im Bereich der städtischen Grünflächen gehört ihre Gestaltung, Entwicklung und Pflege. Die Pflege- und Unterhaltungsarbeiten führt der Baubetriebshof mit dem Team Grünpflege aus.

Der manuelle Bereich (Grün) hat mit 22,5 Vollzeitstellen (2013) einen großen Anteil an den Gesamtleistungen des Baubetriebshofs (insgesamt 49 Vollzeitstellen).

- Bei der Stadt Warendorf gibt es statt eines Freiflächenentwicklungskonzepts einzelne Fachplanungen. Ein guter Ansatz z. B. für eine Bestands- und Nutzungsanalyse bei den Spiel- und Bolzplätzen ist das Spielplatzkonzept 2008, das die Stadt Warendorf sukzessive weiterentwickelte und konsequent umsetzte.
  Die einzelnen Fachplanungen sollten zu einem gesamtstädtischen Freiflächenentwicklungskonzept vernetzt werden. Hier wäre darzulegen, welche strategischen Ziele die Stadt Warendorf verfolgt. Z. B. können der Wert- und Substanzerhalt des Vermögens oder die Verbesserung des Klimaschutzes als weitere Ziele festgelegt werden. Es sollte insbesondere die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen sowie den aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauch berücksichtigen. Ausgehend von den strategischen Zielen sollten operative Ziele abgeleitet werden.

- Strategische und operative Ziele zur Steuerung der kommunalen Grünflächen gibt es für die Spiel- und Bolzplätze. Die Stadt Warendorf sollte diese auch für die anderen Grünflächen formulieren und konkretisieren. Diese sollten so präzise wie möglich, aber auch realistisch und insbesondere messbar sein.

- Die Stadt Warendorf verfügt über kein Grünflächen-Informationssystem (GRIS). Da das GRIS die Grundlage für die Planung, Entwicklung und Unterhaltung von Grün- und Freiflächen ist, sollte die Stadt Warendorf ein zentrales produktübergreifenden GRIS aufbauen. In dem GRIS sollten Pflegestandards hinterlegt werden.

- Die Stadt Warendorf sollte ihre Kostenrechnung zu einer Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickeln. Die Kostenträgerrechnung dient zur Preisfindung je Leistungseinheit (z.B. Aufwendungen je m² Rasenschnitt, Aufwendungen je m² Beet-Fläche, Aufwendungen je lfd. Meter Bankettpflege usw.). Ziel sollte es sein, zu ermitteln, bei welchen Aufgaben die Aufgabenerledigung durch den Baubetriebshof wirtschaftlich ist und welche Leistungen in den Wettbewerb gestellt werden sollten.

- Kennzahlen erhebt das Sachgebiet 67 nicht. Die Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen werden also nicht auf dieser Basis gesteuert. Daher sollte die Stadt Warendorf steuerungsrelevante Kennzahlen, z.B. „Aufwendungen je m² Rasenpflege“, bilden. Diese sollte sie mindestens jährlich beziehungsweise möglichst unterjährig auswerten. So wird es möglich, die Leistungen des Baubetriebshofs zu vergleichen und zu beurteilen, ob die bisherige Praxis wirtschaftlich ist oder nicht.

- Ein Berichtswesen gibt es nicht. Dieses auch nur dann vorhanden, wenn überhaupt ein Controlling eingerichtet wurde. Die Stadt Warendorf sollte für das Grünflächenmanagement ein Controlling und ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentiert und Abweichungen begründet.

- Seit 1997 führt der Baubetriebshof alle Aufgaben im Bereich der Grünflächen zentral durch. Zwischen der Stadt Warendorf und dem städtischen Baubetriebshof besteht zwar ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis im weitesten Sinne. Dieses ist allerdings nicht mit dem gegenüber Unternehmen am freien Markt vergleichbar. Ein solches setzt insbesondere exakte Beschreibungen der zu erbringenden Leistung voraus. Die Stadt Warendorf hat auch keine Pflegestandards vorgegeben. Im Baubetriebshof sind die Strukturen

optimal ausgestaltet (Auftragswesen, Abrechnung über Aufträge, klare Verantwortlichkeiten).

- Der Baubetriebshof verrechnet auf Vollkostenbasis verursachungsgerecht (nach Aufträgen) in die jeweiligen Produkte. Private Anbieter für die Grünflächenpflege beauftragt er nicht. Der Stundenverrechnungssatz betrug 2012 41,39 Euro.
- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen finden nicht statt, d. h. es gibt keinen Vergleich der Baubetriebshofaufwendungen mit Ausschreibungsergebnissen und eine Beobachtung der Marktentwicklung bei den privaten Anbietern. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Vergleich mit Fremdleistungen sollten regelmäßig bei allen betrachteten Grünbereichen zur wirtschaftlichen Steuerung der Unterhaltungsaufwendungen durchgeführt werden. Das ist derzeit nicht möglich, da dafür die Bezugsgrößen (Flächendaten; s. o.) fehlen.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen[1] dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2012

Kennzahl	Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km²	215	82	1.631	522	285	442	590	29
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	87,7	48,2	90,2	77,4	71,4	79,4	83,8	29
Erholungs- und Grünfläche je EW in m²	4.075	295	10.957	2.504	1.210	1.795	2.976	29

Die Stadt Warendorf zählt mit 38.072 Einwohnern (Stand 31.12.2012 lt. IT-NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 177 km². Die Stadt Warendorf weist einwohnerbezogen bei einer deutlich unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte vergleichsweise viele Erholungs- und Grünflächen auf.

Park- und Gartenanlagen

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

[1] Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

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

Wegen der fehlenden Flächendaten (s. o.) war es nicht möglich, die örtlichen Strukturen und Strukturkennzahlen für die Park- und Gartenanlagen darzustellen und zu analysieren. Dies gilt auch für die Kennzahlen, z. B. Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro.

Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

Die Stadt Warendorf unterhielt 2012 53 Spielplätze und 13 Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 69.127 m². Auf diesen 66 Plätzen standen 257 Spielgeräte mit einem Bilanzwert von rund 198.000 Euro.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze

Kennzahl	Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m²	1,82	0,97	5,39	2,45	1,67	2,39	2,96	27
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m²	9,86	5,36	31,61	13,95	9,74	13,51	15,55	27
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW	1,73	0,69	4,77	1,72	1,14	1,57	1,84	27
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	9,41	3,79	25,91	9,78	6,75	9,40	10,47	27
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche	5,31	1,58	11,88	5,06	3,05	4,04	6,50	25
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.047	880	3.005	1.526	1.118	1.398	1.720	27

Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW bis 2030 zeigt für Warendorf wie bei vielen anderen Städten einen negativen Trend. Die Einwohnerzahl in Warendorf wird insgesamt um 6,1 Prozent auf 35.741 Einwohner sinken. Die Zahl der unter 18-Jährigen wird von 7.012 auf 5.560 zurückgehen – das sind 20,7 Prozent.

Der Anteil der unter 18-Jährigen in Warendorf ist unauffällig und liegt über dem Niveau des Mittelwertes. Ihr Anteil geht von 18,4 Prozent auf 15,5 Prozent zurück.

Diese Entwicklungen sind bei der zukünftigen Gestaltung und Struktur der Spielanlagen zu berücksichtigen. Für die Strukturkennzahlen bedeutet die Entwicklung in Warendorf: Die ersten vier Kennzahlen werden sich bei gleich bleibendem Angebot deutlich erhöhen.

Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre steigt auf 12,43 m² und die Anzahl auf 11,87 Spielplätze. Damit ist zukünftig von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen. Diese kann sich in den Ortsteilen durchaus unterschiedlich darstellen.

Bezogen auf die Einwohnerzahl hält die Stadt Warendorf eine leicht unterdurchschnittliche Fläche und Anzahl an Spiel- und Bolzplätzen vor. Auffällig ist, dass die durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze im Vergleich zu den anderen Kommunen gering ist.

In Warendorf gibt es eine detaillierte Spielraum- oder Bedarfsplanung, d. h. ein schlüssiges Gesamtkonzept. Seit 2008 beschäftigt sich die Stadt Warendorf intensiv mit der Thematik - zunächst im Rahmen der Haushaltskonsolidierung

Die Stadt Warendorf hatte zunächst eine Bestandsaufnahme zur Spielplatzsituation, insbesondere in den Ortsteilen, durchgeführt. Ziel war, den „Status Quo“ aller städtischen Spielplatzflächen, d. h. Größe, Zustand und Nutzung, zu erfassen.

Die Stadt Warendorf hat ihre Spiel- und Bolzplätze mit Ausstattung in einem Spielplatzkataster erfasst. Bereits 2010 hat sie Kategorien gebildet und die Spielplätze zugeordnet. Der Grund: um künftig die Notwendigkeit und Dringlichkeit von Maßnahmen und Entwicklungsmöglichkeiten besser einschätzen zu können:

- Kategorie I: überregionale Bedeutung. d. h. als Bestandteil eines Naherholungsgebietes,
- Kategorie II: siedlungsübergreifende Bedeutung; Spielplätze an Schulen,
- Kategorie III: stagnierende oder zurückgehende Frequentierung und
- Kategorie IV: ungenutzte Spielplätze.

Die Spielplätze der Kategorie IV waren Spielplätze, die kaum oder nicht genutzt wurden oder in der Nähe eines besser ausgestatteten Spielplatzes lagen. Die Spielgeräte auf diesen Spielplätzen waren abgängig und hätten erneuert werden müssen.

Das Konzept war die Grundlage, um den Bedarf für Rückbau oder Umwandlung zu ermitteln. Konkrete Maßnahmen wurden daraus abgeleitet: Bis 2013 hat die Stadt Warendorf 20 Spielplätze abgebaut oder dauerhaft stillgelegt. Sie hat damit die Anzahl und Fläche der Spielplätze deutlich reduziert. Auch die Anzahl der Spielgeräte wurde deutlich reduziert, d. h. viele defekte Eigenbauten wurden ersatzlos abgebaut.

Spiel- und Bolzplätze 2009 bis 2013

Strukturdaten Spiel- und Bolzplätze	2009	2010	2011	2012	2013
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze gesamt	85	85	70	66	65
Anzahl der öffentlichen Spielplätze	72	72	57	53	52
Anzahl der öffentlichen Bolzplätze	13	13	13	13	13
Fläche der Spiel- und Bolzplätze gesamt in m²	80.776	80.776	72.169	69.127	68.726
Fläche der öffentlichen Spielplätze in m²	60.046	60.046	51.439	48.397	47.997
Fläche der öffentlichen Bolzplätze in m²	20.730	20.730	20.730	20.730	20.730

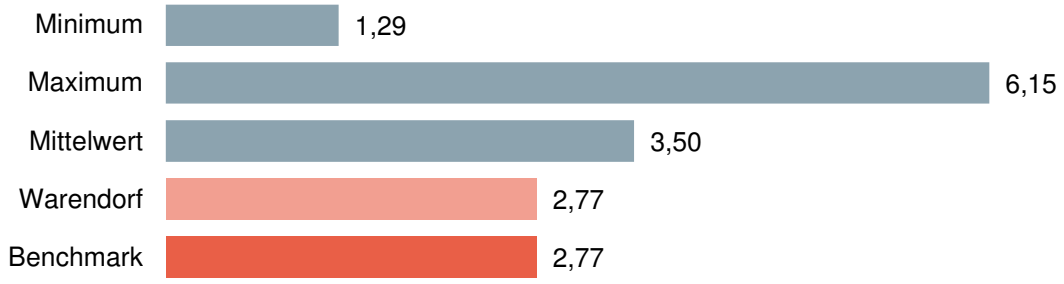
Die Stadt Warendorf hat insbesondere in den Ortsteilen Spielplätze abgebaut und diese teilweise in Baugrundstücke umgewidmet. Diese voll erschlossenen Grundstücke wurden bereits verkauft beziehungsweise stehen zum Verkauf. Aktuell sind dies fünf Wohnbaugrundstücke.

- **Feststellung**
  Die Stadt Warendorf verfügt über einen sehr guten Überblick über ihre Spielplätze. Sie hat diese in einem Spielplatzkataster erfasst. Bereits 2010 hat sie Kategorien gebildet und die Spielplätze zugeordnet. Dies war Entscheidungsgrundlage, welche Spielplätze abgebaut werden sollten.
  Die Stadt Warendorf hat in vier Jahren 20 Spielplätze aufgegeben, diese Flächen deutlich reduziert und dort die Grünflächenpflege eingeschränkt. Diese Spielplätze wurden in Grünflächen mit geringerem Unterhaltungsaufwand umgewandelt und soweit möglich verwertet, d. h. als Baugrundstücke verkauft.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Warendorf sollte die Entwicklungen bei der Bevölkerungsmodellrechnung und bei den Strukturkennzahlen stärker berücksichtigen, um ihre Spiel- und Bolzplätze künftig zu strukturieren und auszustatten. Sie sollte ihr Spielplatzkonzept 2008 insoweit aktualisieren und um die Bolzplätze erweitern. Sie sollte die demographische Entwicklung berücksichtigen und untersuchen, welche Anpassungen an die Altersstruktur künftig erforderlich sind.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² 2012



Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2012

Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,77	2,44	3,40	4,45	22

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze wendete die Stadt Warendorf in 2012 rund 191.000 Euro auf.

Die Stadt Warendorf ist Benchmark-Kommune im Vergleich dieser flächenbezogenen Aufwendungen. Die einwohnerbezogene Betrachtung bestätigt das gute Ergebnis: Hier ergeben sich durchschnittlich 5,03 Euro je Einwohner für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze (Mittelwert: 7,68 Euro).

Diese guten Werte sind das Ergebnis der konsequenten Umsetzung des Spielplatzkonzepts. Dies zeigen auch die differenzierten Ergebnisse:

- Die Anzahl der Spielgeräte liegt mit 257 (Mittelwert: 344) fast genau am ersten Quartilswert von 258.
- Die Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät liegen mit 75 Euro (Mittelwert: 265) deutlich unter dem ersten Quartilswert von 136.
- Die Aufwendungen für die Grünflächenpflege sind mit 1,33 Euro je m² Spiel- und Bolzplätze leicht überdurchschnittlich (MW: 0,97).
- Sämtliche Werte für Aufwendungen für Kontrolle, Wartung und Reparatur der Spielgeräte je Spielplatz oder Spielgerät liegen im Bereich der Mittelwerte oder besser.

Die niedrige Ausstattung führt auch zu geringeren Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte. Dazu kommt, dass in Warendorf der Baubetriebshof auf vergleichsweise häufige, d. h. tägliche oder wöchentliche Begehungen verzichtet und seine Spiel- und Bolzplätze 14-tägig kontrolliert.

→ **Feststellung**
Die Stadt Warendorf konnte ihre Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege ihrer Spiel- und Bolzplätze reduzieren. Der Grund: die konsequente Umsetzung des Spielplatzkonzepts 2008.
Dieses führt dazu, dass die Stadt Warendorf im interkommunalen Vergleich für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze ein sehr gutes Ergebnis erreicht und Benchmark-Kommune ist.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte die Grünflächenpflege der Spiel- und Bolzplätze kritisch überprüfen. Einen ersten Ansatzpunkt bieten die Standards der Grünpflege.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Wegen der fehlenden Flächendaten (s. o.) war es nicht möglich, die örtlichen Strukturen und Strukturkennzahlen für das Straßenbegleitgrün darzustellen und zu analysieren. Dies gilt auch für die Kennzahlen, z. B. Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Begleitgrün je m² in Euro.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Wegen der fehlenden Flächendaten war es nicht möglich, die örtlichen Strukturen und Strukturkennzahlen für die Park- und Gartenanlagen und das Straßenbegleitgrün darzustellen und zu analysieren. Diese sind für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung als Bezugsgröße notwendig.
  Daher sollte die Stadt Warendorf zunächst ein GRIS beschaffen. Dieses sollte parallel zum anstehenden Aufbau des Straßenkatasters sukzessive aufgebaut werden, z. B. indem erst mal das Straßenbegleitgrün erfasst wird.

- Die Stadt Warendorf sollte einen Pflegekatalog erstellen und im GRIS hinterlegen. Sie sollte Pflegestandards und Pflegintervalle flächendeckend definieren. Wie z. B. bei den Spiel- und Bolzplätzen könnten dann pflegeintensive Flächen bei den anderen Nutzungsformen in pflegeärmere Flächen umgewandelt werden. Diese neuen Standards bilden dann eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Steuerung der Grünpflege. So kann die Stadt Warendorf die Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen für ihre Grünflächen kritisch mit dem Ziel einer Aufwandssenkung überprüfen.

- Die Stadt Warendorf verfügt über ein Spielplatzkataster und damit über einen sehr guten Überblick über ihre Spielplätze. Sie hat in vier Jahren 20 Spielplätze aufgegeben. Diese hat sie in Grünflächen mit geringerem Unterhaltungsaufwand umgewandelt und soweit möglich verwertet.

- Die Stadt Warendorf sollte die Grünflächenpflege der Spiel- und Bolzplätze kritisch überprüfen. Einen ersten Ansatzpunkt bieten die Standards der Grünpflege (s. o.).

- Die Stadt Warendorf erreicht im interkommunalen Vergleich für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze ein sehr gutes Ergebnis und ist Benchmark-Kommune.

- Die Stadt Warendorf sollte ihr Spielplatzkonzept 2008 aktualisieren und dieses um die Bolzplätze erweitern. Sie sollte die demographische Entwicklung stärker als bisher berücksichtigen.

→ **KIWI-Bewertung**
Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Warendorf mit dem Index 2.

Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis eines mit der Stadt Warendorf erörterten einheitlichen Fragenkatalogs.

Eine zielgerichtete Steuerung der Sportaußenanlagen setzt den Überblick über den Bedarf voraus. Die Stadt Warendorf hat einen sehr guten und aktuellen Überblick über ihren Bestand an Sportaußenanlagen. Dieser Bestand blieb seit der Erhebung bei der NKF-Umstellung 2008 bis heute fast gleich.

Die Belegungspläne zeigen, dass die Stadt Warendorf die Auslastung ihrer Sportaußenanlagen im Blick hat. Allerdings gibt es keinen Überblick über die Wochenendbelegungen bzw. Spielzeiten der Sportvereine und keine Erkenntnisse über die tatsächliche Belegung der Sportplätze.

Die Stadt Warendorf hat einen detaillierten und aktuellen Sportentwicklungsplan 2009 selbst erstellt. Dieser enthält Handlungsempfehlungen für die Bereiche:

- Bevölkerung,
- Schulsport,
- Vereinssport,
- Sportstätten und
- Sportverhalten.

Der Sportentwicklungsplan bildet mit der Evaluierung 2012 eine gute Grundlage für die weitere Entwicklung des kommunalen Sports in Warendorf. Seine Aktualisierung ist für 2014 geplant. Die Verwaltung berichtet regelmäßig im Sportausschuss über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen.

→ **Feststellung**
Die Stadt Warendorf hat mit ihrem Sportentwicklungsplan 2009 eine solide Grundlage, um den kommunalen Sport in Warendorf bedarfsgerecht weiter zu entwickeln.

Strukturen

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen

Kennzahl	Waren-dorf	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quartil (Medi-an)	3. Quar-til	An-zahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m²	6,42	1,38	17,11	5,50	3,21	5,10	7,28	28
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m²	2,55	0,60	4,97	2,44	1,53	2,24	3,19	30

Die Kennzahlen zeigen, dass in Warendorf das Angebot an Sportaußenanlagen insgesamt und an Sportplätzen leicht überdurchschnittlich ist.

Unberücksichtigt blieb die Sportschule der Bundeswehr (SportSBw) in Warendorf. Ihr Kernauftrag ist die Ausbildung der Sportausbilder der Bundeswehr. Auf einer Fläche von 40 ha gibt es ein Fußball- und Leichtathletikstadion mit Flutlichtanlage für 8000 Zuschauer, zwei Schwimmhallen mit bis zu 600 Zuschauerplätzen, eine Leichtathletikhalle, weitere Sporthallen und Sportaußenanlagen. Neben Lehrgängen für Sportausbilder der Bundeswehr richtet die SportSBw Militärweltmeisterschaften aus und unterstützt die Warendorfer Sportvereine. Diese nutzen die Infrastruktur der Sportschule täglich.

Die Stadt Warendorf hat einen Sportplatz in Vohren 2013/2014 aufgegeben, weil dieser nur noch sporadisch genutzt wurde. Auch aus sportfachlicher Sicht bestand keine Notwendigkeit, den Platz zu erhalten, da ausreichend innerstädtische Sportplätze vorhanden sind. Die Fläche wurde mittlerweile zu 2/3 an den örtlichen Schützenverein verpachtet, die restliche Fläche wird als Bolzplatz genutzt.

Das Eigentum oder den Betrieb der Sportplätze hat die Stadt Warendorf nicht auf Vereine übertragen.

Zur Haushaltskonsolidierung wollte die Stadt Warendorf eine einvernehmliche Regelung mit den Sportvereinen über eine Übertragung der Sportplatzpflege treffen. Ziel war es, die Sportplatzpflege gemeinsam mit den betroffenen Vereinen effektiver und wirtschaftlicher als bisher zu gestalten. Die Vereine konnten jedoch keine professionelle Unterhaltung der Sportplätze sicherstellen, um insoweit ihre hohen Ansprüche zu erfüllen. Daher ist die Stadt Warendorf, die sich auch als Dienstleister für die Vereine begreift, nach wie vor zuständig für alle Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen. Etwaige Leistungen der Sportvereine an den kommunalen Sportplätzen sind also freiwillig.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Kommunen zu. In Warendorf geht die Bevölkerung von 38.072 (2012) um sechs Prozent auf 35.741 (2030) zurück. Laut IT NRW wird sich das Durchschnittsalter bis zum Jahr 2025 deutlich erhöhen. Der Anteil der 18-Jährigen wird sinken und die Gruppe der über 80-Jährigen wird sich dagegen erhöhen. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt.

Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60-75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z. B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit. Die Sportnachfrage bleibt in etwa gleich, da sie sich den Gegebenheiten anpasst. Senioren können z. B. bis in das hohe Alter Sport treiben. Dies gilt auch für die Stadt Warendorf. Der nichtorganisierte Sport in Warendorf wird in künftig wichtiger werden.

Für eine inhaltliche Diskussion des Themas könnte die Stadt Warendorf also folgende Aspekte aufgreifen:

- Wie verändern sich zukünftig die Nutzungen?
- Wie können die Nutzungen konzentriert werden?
- Welche Sportanlagen werden noch benötigt? Wie müssen sie ausgestattet sein?
- Was geschieht mit nicht mehr benötigten Anlagen?
- Wie können nicht mehr benötigte Anlagen umgenutzt werden?

Z. B. gibt der Anlagenabnutzungsgrad einen Hinweis auf den Bauzustand der Sporthallen. Diese weisen in Warendorf mit 89,2 Prozent einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf und haben den größten Teil ihrer bilanziellen Nutzungsdauer hinter sich (siehe Teilbericht Schulen, Schulturnhallen). Dies könnte ein Kriterium für die Bestands-Bedarfs-Erhebung an Sporthallen und die daraus resultierenden Standort-Empfehlungen für die Sportstätten-Bedarfsplanung im Sportentwicklungsplan sein.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Warendorf sollte ihren Sportentwicklungsplan 2009 aktualisieren und dieses um die Bolzplätze erweitern. Dieser sollte die demografische Entwicklung und die damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung, für Schulen und Sportvereine berücksichtigen (zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung).
Die Stadt Warendorf sollte bei der Bestands-Bedarfs-Erhebung an Sporthallen den Anlagenabnutzungsgrad, d. h. den aktuellen Bauzustand bei der Sportstätten-Bedarfsplanung berücksichtigen.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				26	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					**28**

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				34	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					**37**

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				26	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					**28**

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de