

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Steinfurt  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |    |
|--|----|
| → Zur überörtlichen Prüfung                                | 3  |
| Grundlagen   | 3  |
| Prüfungsbericht  | 3  |
| → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinfurt | 4  |
| Managementübersicht  | 4  |
| Ausgangslage der Stadt Steinfurt                           | 6  |
| Strukturelle Situation                                     | 6  |
| Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)                | 10 |
| → Zur Prüfung der Stadt Steinfurt                          | 11 |
| Prüfungsablauf   | 11 |
| → Zur Prüfungsmethodik                                     | 12 |
| Kennzahlenvergleich  | 12 |
| Strukturen   | 13 |
| Benchmarking   | 13 |
| Konsolidierungsmöglichkeiten                               | 13 |
| GPA-Kennzahlenset  | 14 |

## → Zur überörtlichen Prüfung

### Grundlagen

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

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

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

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

<sup>1</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinfurt

### Managementübersicht

Die Stadt Steinfurt unterlag schon zur Zeit der kameralen Haushaltsführung den Regelungen der Haushaltssicherung, ab 2006 sogar der vorläufigen Haushaltsführung. Nach der Umstellung auf das NKF zum Jahr 2009 blieben die Haushalte durchgängig defizitär.

Bedingt durch hohe Rückstellungen für Derivate und Finanztermingeschäfte musste die Kommune ihre Ausgleichsrücklage bereits 2010 vollständig in Anspruch nehmen. In den beiden Folgejahren unterlag die Stadt Steinfurt erneut der vorläufigen Haushaltsführung, da sie erst 2013 ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept (HSK) vorlegen konnte. Auch 2014 erteilte die Kommunalaufsicht des Kreises Steinfurt die HSK-Genehmigung.

In den ersten vier NKF-Jahren hat die Stadt Steinfurt mit 29,2 Mio. Euro bereits mehr als die Hälfte ihres Eigenkapitals verloren. Die Eigenkapitalquote 1 ist dadurch 2012 die geringste aller Vergleichskommunen. Die GPA NRW hat in der Analyse der strukturellen finanzwirtschaftlichen Situation eine dauerhafte Deckungslücke von 4,9 Mio. Euro im Haushalt der Stadt Steinfurt ermittelt (bei einem Haushaltsvolumen von rund 64 Mio. Euro). Dies zeigt, dass die bisherigen Konsolidierungsmaßnahmen noch nicht ausreichen. Die Finanzplanung geht für die folgenden Jahre von sinkenden Defiziten aus. Selbst wenn der für 2021 anvisierte Haushaltsausgleich tatsächlich erreicht werden sollte, wird die allgemeine Rücklage dann fast vollständig aufgezehrt sein. Bei einer negativen Abweichung gegenüber den Plandaten droht der Kommune sogar die Überschuldung.

Die Daten der Finanzplanung enthalten dabei durchaus Risiken. Basierend auf den Orientierungsdaten geht die Stadt Steinfurt ab 2015 von einem stetig wachsenden Steueraufkommen aus. Sollte dies nicht eintreten, ist der geplante Haushaltsausgleich gefährdet. Bei den Personalaufwendungen sieht die GPA NRW das Risiko, dass die angesetzten Steigerungsraten nicht ausreichen könnten.

Den Verantwortlichen ist die finanzielle Schiefelage der Stadt Steinfurt bewusst. Sie haben erkannt, dass es unumgänglich ist, die Bürger stärker an der Finanzierung der kommunalen Aufgaben zu beteiligen. Der Hebesatz der Grundsteuer B ist in den Jahren 2011 und 2012 um insgesamt 50 Punkte angehoben worden. Für die Jahre 2016, 2020 und 2023 sind weitere Erhöhungen um jeweils 100 Punkte beschlossen. Aufgrund der insgesamt geringen Steuerkraft sind gerade auch auf der Aufwandsseite weitere Standard- und Zuschussreduzierungen notwendig. Vor allem das umfangreiche Straßenvermögen und die Gebäude belasten die Ergebnisrechnung durch hohe Abschreibungen und den Unterhaltungsaufwand. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung beabsichtigt die Kommune, nicht mehr benötigte Gebäude aufzugeben.

Die Gesamtverbindlichkeiten liegen interkommunal auf durchschnittlichem Niveau. Die Stadt Steinfurt hat die Investitionskredite im Betrachtungszeitraum um rund sechs Mio. Euro reduziert. Den sinkenden Kreditverbindlichkeiten stehen die wachsenden Liquiditätskredite von aktuell rund zwölf Mio. Euro gegenüber.

Die unterdurchschnittlichen Personalquoten der Stadt Steinfurt deuten auf eine insgesamt knappe Personalausstattung. Die detaillierte Betrachtung einzelner Handlungsfelder führt zu unterschiedlichen Ergebnissen: Im Personenstandswesen erreicht die Stadt Steinfurt gute Leistungswerte und erledigt die anfallenden Aufgaben effizient. Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten errechnet sich für 2012 ein geringer Stellenüberhang. Durch gestiegene Fallzahlen wurde das vorhandene Personal im Folgejahr jedoch vollständig benötigt. Ein Stellenpotenzial sieht die GPA NRW beim Einwohnermeldewesen, insbesondere aufgrund der 2013 stark zurückgegangenen Fallzahlen. Durch einen flexibleren Personaleinsatz könnte die Stadt die Personalausstattung leichter an sich verändernde Fallintensitäten anpassen.

Im Bereich der Schulen zeigt die Stadt Steinfurt ihre Absicht, das Gebäudeportfolio zu reduzieren: Durch die Schließung der Kardinal-von-Galen-Grundschule ist bei den Grundschulen im Schuljahr 2013/14 insgesamt kein Flächenpotenzial festzustellen. Durch das Auslaufen der Nikomedesschule wird auch bei den Hauptschulen der für das Vergleichsjahr errechnete Flächenüberhang abgebaut. Das Flächenpotenzial bei den Realschulen ist aktuell noch relativ gering, wird aber durch den prognostizierten Schülerrückgang bis 2020 erheblich anwachsen. Die Gymnasien erreichen einen sehr niedrigen Flächenwert, der mittelfristig keinen Handlungsbedarf erkennen lässt. Durch das veränderte Schulangebot in Nachbarkommunen kann sich der bisher hohe Anteil auswärtiger Schüler verändern. Die Stadt Steinfurt sollte die Entwicklung der Schülerzahlen deshalb stetig auswerten. Darauf aufbauend wird zu beurteilen sein, ob die Fortführung der Hauptschule und zweier Realschulen dauerhaft sinnvoll ist. Zur Entlastung des Haushalts ist wichtig, dass die Schulschließungen tatsächlich zur Reduzierung des Gebäudebestands führen. Daher sollten möglichst viele Objekte vollständig leergezogen und vermarktet werden.

Das Turnhallenangebot ist geringer als in den meisten Vergleichskommunen. Ein Flächenüberhang ist nicht erkennbar.

Bei den Schulsekretariaten sind die Aufwendungen der Stadt Steinfurt relativ hoch. Grund ist eine hohe Stellenausstattung insbesondere bei den Grundschulen und den Gymnasien. Die GPA NRW empfiehlt, die Ansätze im Stellenbemessungsverfahren zu überprüfen. Vor allem an kleineren Standorten ist zu hinterfragen, ob eine tägliche Anwesenheit der Sekretariatskraft erforderlich ist.

Die Schülerbeförderungsaufwendungen sind trotz eines sehr hohen Anteils auswärtiger Schüler unterdurchschnittlich. Hier profitiert die Stadt Steinfurt davon, dass sämtliche Schulformen in beiden Stadtteilen vorhanden sind. Eigene Schüler sind daher kaum auf eine Beförderung angewiesen. Ein Handlungsbedarf ist aus den Kennzahlenwerten nicht abzuleiten.

Im Bereich der Grünflächen sollte die Stadt Steinfurt die Datentransparenz noch verbessern. Flächen und Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen bzw. das Straßenbegleitgrün liegen bisher noch nicht differenziert vor. Kennzahlenwerte zu diesen Handlungsfeldern konnte die GPA NRW daher nicht bzw. nur annähernd bilden. Festzustellen ist, dass sich die zahlreichen Blumenkübel mit Wechselbepflanzung erhöhend auf die Pflegeaufwendungen auswirken. Das Angebot von Spiel- und Bolzplätzen ist überdurchschnittlich groß. Die Stadt Steinfurt sollte die Flächen zur Entlastung des Haushalts auf Basis einer aktualisierten Spielplatzbedarfsplanung verringern. Hierfür sollte die Verwaltungsführung eine klare Zuständigkeit definieren.

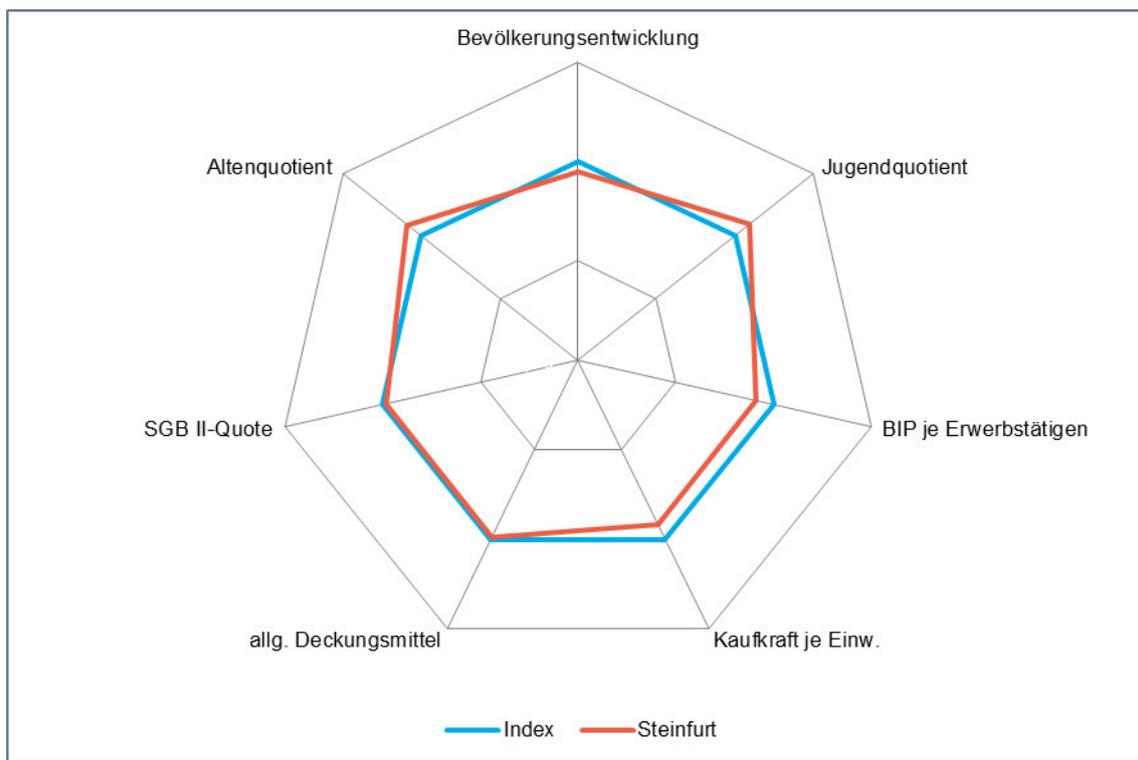
Auch bei den Sportaußenanlagen ist das relativ große Angebot angesichts der Finanzlage und des veränderten Sportverhaltens zu überprüfen. Die Stadt sollte insbesondere die Notwendigkeit und Auslastung der beiden kommunalen Platzwarte hinterfragen. Wie in anderen Kommunen üblich sollte sie die Vereine stärker in die Pflege und Unterhaltung der Sportanlagen einbinden.

Die Ausführungen belegen, dass auch nach der langen Zeit der Haushaltssicherung noch nicht alle Ansatzpunkte zur Verbesserung der Haushaltslage aufgegriffen sind. Gerade in diesen Bereichen gilt es die Konsolidierungsbemühungen zu intensivieren.

## Ausgangslage der Stadt Steinfurt

### Strukturelle Situation

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



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

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

Die Strukturmerkmale der Stadt Steinfurt zeigen überwiegend eine belastende Wirkung. Wie in den meisten Kommunen in NRW sind die Einwohnerzahlen auch hier rückläufig. In Steinfurt hat dieser Trend im Jahr 2006 eingesetzt. Die Prognosen von IT.NRW gehen für den Zeitraum von 2011 bis 2030 von einem Bevölkerungsrückgang von fünf Prozent aus. Dabei wirkt sich einerseits die natürliche Bevölkerungsentwicklung (mehr Sterbefälle als Geburten) aus. Die Stadt Steinfurt hat aber auch Wanderungsverluste zu verkraften: Insbesondere bei den 24- bis 30-Jährigen sind wesentlich mehr Fortzüge als Zuzüge festzustellen.<sup>3</sup>

Aktuell hat die Stadt Steinfurt noch einen relativ hohen Jugendanteil. Die Zahl der älteren Menschen gemessen an der werktätigen Bevölkerung ist dagegen eher gering (siehe dazu auch Ausführungen unter „Demografische Entwicklung“).

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen liegt im Kreis Steinfurt insgesamt auf niedrigem Niveau (SGB II-Quote: 6,2 Prozent). Bei diesem Strukturmerkmal unterscheidet sich die Situation der Stadt Steinfurt aber von den umliegenden Kommunen. Mit 8,6 Prozent liegt die Quote hier merklich höher und damit im mittleren Bereich der Vergleichskommunen in diesem Segment.

Die Strukturmerkmale zur wirtschaftlichen Stärke der Kommune zeigen unterdurchschnittliche Werte: das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und das Einkommensniveau der Bevölkerung sind niedriger als in den anderen Kommunen dieser Größenklasse. Für diese Region ist das nicht ungewöhnlich: Der Kreis Steinfurt ist landwirtschaftlich strukturiert und mittelständisch geprägt, Großunternehmen sind in der Region nur selten anzutreffen. Über die Gewerbesteuererträge und den Einkommensteueranteil wirkt sich dies auch auf den kommunalen Haushalt aus. Die Ertragskraft der Stadt Steinfurt erreichte im ausgewerteten Zeitraum 2008 bis 2011 dennoch ein mittleres Niveau: Mit allgemeinen Deckungsmitteln von 1.095 Euro je Einwohner standen ihr nur zwölf Euro je Einwohner weniger für ihre Aufgaben zur Verfügung als einer Durchschnittskommune.

## Fachspezifische Strukturmerkmale

In den Fachprüfungen steht im Vordergrund, ob und wie sich fachbezogene Strukturmerkmale auf die jeweilige Aufgabenerledigung auswirken.

Die Kreis- und Hochschulstadt Steinfurt gliedert sich in die beiden Ortsteile Borghorst (ca. 19.000 Einwohner) und Burgsteinfurt (ca. 14.000 Einwohner) mit jeweils drei Bauernschaften. Die Gemeindefläche ist mit 112 km<sup>2</sup> unter den Vergleichskommunen (Mittelwert: 98 km<sup>2</sup>) relativ groß, die Einwohnerdichte mit 302 Einwohner je km<sup>2</sup> gering (Mittelwert: 502 Einwohner je km<sup>2</sup>).

Die beiden Städte Borghorst und Burgsteinfurt wurden 1975 zur Stadt Steinfurt zusammengeschlossen. Sie liegen rund fünf Kilometer voneinander entfernt. Durch die ähnliche Größe sind viele öffentliche Einrichtungen in beiden Stadtteilen vorhanden: So gibt es jeweils eine Hauptschule (eine davon auslaufend), eine Realschule und ein Gymnasium. Zusätzlich zum ganzjährig geöffneten Kombibad in Borghorst gibt es ein Freibad in Burgsteinfurt.

<sup>3</sup> Quelle: Wanderungsprofile [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)

Die Stadt Steinfurt ist von zahlreichen kleinen Kommunen umgeben. Da diese über kein großes Angebot an weiterführenden Schulen verfügen, hat Steinfurt die Funktion als zentraler Schulstandort übernommen. Insbesondere an den Realschulen und Gymnasien werden zahlreiche Schüler aus Nachbarkommunen unterrichtet. Dies wirkt sich erhöhend auf die Schülerbeförderungskosten aus. Die Anzahl der Schulgebäude spiegelt sich im Umfang des Gebäudeportfolios wider und verursacht hohe Abschreibungen und Bewirtschaftungskosten.

Im Jahr 2009 erhielt die Stadt Steinfurt die staatliche Anerkennung als Erholungsort. Neben der historischen Altstadt umfasst das Erholungsgebiet die großräumigen Park- und Waldflächen des Buchenberges und des Bagnos. Diese strukturelle Besonderheit ist bei den Betrachtungen im Prüffeld „Grünflächen“ zu berücksichtigen.

## Demografische Entwicklung

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

Im Gespräch mit dem Bürgermeister hat die GPA NRW die Situation und die kommunale Strategie zu verschiedenen Handlungsfeldern erfasst.

Wie bei den Strukturmerkmalen bereits angesprochen wurde, gibt es in Steinfurt momentan noch relativ viele junge und wenig alte Menschen. Allerdings wird auch die Stadt Steinfurt von einer deutlichen Veränderung der Altersstruktur betroffen sein. Bis zum Jahr 2030 wird der Altenquotient<sup>4</sup> von 31,6 (Jahr 2011) auf voraussichtlich 51,7 Prozent ansteigen<sup>5</sup>. Deshalb ist es wichtig, die kommunalen Angebote stärker auf diese Altersgruppe auszurichten. Auch sind bei der Stadtplanung die Auswirkungen auf den zukünftigen Wohnbedarf zu beachten: durch die sinkende Größe der Haushalte besteht häufig eine größere Nachfrage nach kleinen, zentral gelegenen Wohnungen.

Damit die Interessen und Belange der älteren Menschen bei den Maßnahmen und Projekten der Stadt Steinfurt stärker berücksichtigt werden, wurde im Jahr 2010 der Seniorenbeirat gegründet. Dieser übernimmt auch die Aufgabe, ältere Menschen im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit zu informieren sie und bei ihren Anliegen zu unterstützen. 2011 wurde ein Bürgerbus eingerichtet, der die beiden Stadtteile miteinander verbindet und das Streckenangebot des ÖPNV ergänzt. Speziell ältere und immobile Menschen haben hierdurch die Möglichkeit, kostengünstig zwischen den Ortsteilen zu pendeln. Außerdem hat die Stadt häufig frequentierte Gehwege barrierefrei gestaltet.

Seniorenheime und Pflegeeinrichtungen sind in Steinfurt genau wie Angebote für betreutes Wohnen bereits vorhanden. Auf bisherigen Industriebrachen im Stadtzentrum sollen weitere seniorengerechte Wohnflächen entstehen. Durch die zentrale Lage sind die Flächen für Inves-

<sup>4</sup> ab 65-Jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

<sup>5</sup> Quelle: Bevölkerungsprognose [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)

toren sehr attraktiv. Die ärztliche Versorgung ist in Steinfurt sichergestellt. Für die Freizeitgestaltung älterer Menschen gibt es ein breites Angebot an Seniorentreffs.

Bei den demografischen Veränderungen hat auch die Integration von zugewanderten Menschen mit ausländischer Herkunft eine hohe Bedeutung. Die Stadt Steinfurt hat aus diesem Grund durch Satzung einen ehrenamtlichen Beauftragten für die Integration von Zuwanderern bestellt. Dieser dient als Ansprechpartner für Menschen mit Migrationshintergrund, gibt Informationen und soll Benachteiligungen verhindern.

Im Teilbericht Personalwirtschaft und Demografie hat die GPA NRW aufgezeigt, dass der demografische Wandel auch die Stadtverwaltung selbst betrifft: Fast die Hälfte der Mitarbeiter wird in den nächsten zwölf Jahren altersbedingt ausscheiden, darunter sämtliche Führungskräfte. Die Stadt Steinfurt ist sich dessen bewusst: In ihrem Personalwirtschaftsbericht stellt sie die Entwicklung dar und befasst sich aufgabenkritisch mit den kurzfristig frei werdenden Stellen. Sie verfügt damit über ein wichtiges Instrument für eine fundierte Personalbedarfsplanung. Um die Positionen mit qualifiziertem Personal wiederbesetzen zu können, verfolgt sie das Ziel, ihre Attraktivität als Arbeitgeber zu erhöhen: Sie bietet flexible Arbeitszeitmodelle an und testet aktuell die Einführung von Telearbeitsplätzen. Außerdem wirbt sie im Internet, in den Medien und an Schulen für die Ausbildung in der Kommunalverwaltung.

Um Konzepte für die weitere Stadtentwicklung zu erarbeiten, hat der Bürgermeister das Projekt „Steinfurt 2025“ initiiert. In mehreren Arbeitsgruppen wurden zu den Themen "Miteinander leben", "Tourismus", "Wirtschaft", "Bildung & Kultur", "Umwelt & Energie" Ziele formuliert und Maßnahmen entwickelt. Über fünf Workshops zu diesen Themen, die im Frühjahr 2014 stattgefunden haben, ist auch die Bürgerschaft an diesem Prozess beteiligt worden.

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

Die Stadt Steinfurt arbeitet bereits in verschiedenen Bereichen mit anderen Kommunen zusammen. Die Aufgaben der Volkshochschule und der Musikschule werden im Rahmen eines Zweckverbandes durch das KulturForum Steinfurt wahrgenommen. Neben der Stadt Steinfurt sind daran auch die Gemeinden Horstmar, Laer und Nordwalde beteiligt, bei der Volkshochschule zusätzlich die Gemeinde Altenberge. Vorteile konnten die Kommunen auch durch die Bildung von Einkaufsgemeinschaften erzielen. Viele Fachämter nehmen außerdem an Arbeitskreisen teil, in dem sich die benachbarten Kommunen fachlich austauschen. Die Stadt ist zudem Mitglied der ADV Anwendergemeinschaft West (KAAW). Die Überlegung, die Aufgabe des Rechnungsprüfungsamtes an den Kreis zu übertragen, fand keine politische Mehrheit. Die Stadt Steinfurt ist durchaus an der Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit interessiert.

Die oben geschilderten Maßnahmen zeigen, dass die Stadt Steinfurt die Herausforderungen, die der demografische Wandel mit sich bringen wird, erkannt hat. Verwaltungsführung und Politik sollten diese dauerhaft im Blick behalten. Wichtig ist, den Handlungsfeldern innerhalb der Verwaltung eine klare Zuständigkeit zuzuordnen (z.B. über einen Demografiebeauftragten).

## 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.

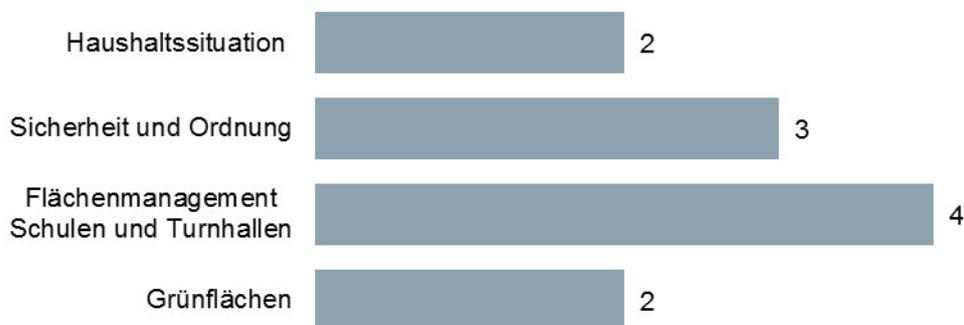
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

### KIWI-Merkmale

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

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

### KIWI



## → Zur Prüfung der Stadt Steinfurt

### Prüfungsablauf

Die Prüfung in Steinfurt wurde von Februar bis August 2014 durchgeführt. Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Steinfurt hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Steinfurt das Vergleichsjahr 2012 zugrunde gelegt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag für 2013 noch keine ausreichende Vergleichsbasis für belastbare Vergleiche vor. Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

|                                   |                 |
|-----------------------------------|-----------------|
| Leitung der Prüfung               | Dirk Hungermann |
| Finanzen                          | Andreas Meyer   |
| Personalwirtschaft und Demografie | Thomas Scharf   |
| Sicherheit und Ordnung            | Thomas Scharf   |
| Schule                            | Reinhold Wegner |
| Grünflächen                       | Reinhold Wegner |

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 26. August 2014 hat die GPA NRW den Bürgermeister sowie weitere Vertreter der Verwaltung über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete 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 zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. Die Vergleichsbasis wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte weiter anwachsen.

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

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

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

## Strukturen

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

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

## Benchmarking

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

## Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggf. 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 12.12.2014

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Steinfurt  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |    |
|--|----|
| → Finanzen                               | 3  |
| Inhalte, Ziele und Methodik              | 3  |
| Haushaltssituation                       | 3  |
| Haushaltsausgleich                       | 3  |
| Strukturelle Haushaltssituation          | 8  |
| Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation | 15 |
| Haushaltswirtschaftliche Risiken         | 19 |
| Risikoszenario                           | 19 |
| Haushaltskonsolidierung                  | 21 |
| Kommunaler Steuerungstrend               | 23 |
| Beiträge                                 | 24 |
| Gebühren                                 | 26 |
| Steuern                                  | 27 |
| Gebäudeportfolio                         | 29 |
| Haushalts- und Jahresabschlussanalyse    | 34 |
| Vermögenslage                            | 34 |
| Schulden- und Finanzlage                 | 38 |
| Ertragslage                              | 44 |

## → Finanzen

### Inhalte, Ziele und Methodik

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

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

### Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation 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 stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

## Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Steinfurt stellte ihre Haushaltsführung zum 01.01.2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) um. Grundlage der Prüfung bildeten die vom Rat festgestellten Jahresabschlüsse 2009 bis 2012 sowie darauf aufsetzende Haushaltsplanung.

Der Jahresabschluss 2013 war bis Juli 2014 noch nicht aufgestellt. Insofern versäumte die Stadt Steinfurt die für den Bürgermeister geltende Frist zur Bestätigung und Zuleitung des Entwurfs an den Rat. Dies hätte bis Ende März 2014 erfolgen müssen.

Auch der erste Gesamtabschluss zum Stichtag 31.12.2010 war im Verlauf der überörtlichen Prüfung noch nicht aufgestellt. Die Kämmererei kündigte diese Aufstellung für Ende 2014 / Anfang 2015 an.

### → **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt stellte ihre bisherigen Jahres- und Gesamtabschlüsse noch nicht fristgerecht gem. § 95 Abs. 3 GO bzw. § 116 Abs. 5 GO auf. Verzögerungen im weiteren Bestätigungs- und Feststellungsverfahren sind die Folge.

Die finanzwirtschaftliche Entwicklung stellte sich ab der NKF-Umstellung durchgängig defizitär dar. Die Stadt Steinfurt war gezwungen, ihre Ausgleichsrücklage bereits im zweiten NKF-Jahr 2010 vollständig in Anspruch zu nehmen. 2011 und 2012 befand sie sich dann in der vorläufigen Haushaltsführung, da die aufgelegten Haushaltssicherungskonzepte (HSK) nicht genehmigt werden konnten. Erst mit Wirkung ab 2013 konnte die Bezirksregierung Münster das dritte Konzept genehmigen. Zum Haushaltsjahr 2014 folgte eine weitere HSK-Genehmigung durch die Kommunalaufsicht des Kreises Steinfurt.

Auch zu Zeiten der kameralen Haushaltsführung war die Stadt Steinfurt bereits durch strukturelle Defizite belastet. In der überörtlichen Prüfung 2008 war festzustellen, dass sich die Stadt Steinfurt schon seit 2002 in der Haushaltssicherung befand. Zudem galt der Status der vorläufigen Haushaltsführung ab 2006. Der vollständige Abbau der Altbefehlbeträge konnte erst unmittelbar vor der NKF-Umstellung im Jahr 2008 erreicht werden.

### → **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt befindet sich bereits seit 2002 nahezu durchgängig in der Haushaltssicherung. Im Hinblick auf ihre Wirksamkeit sind insofern die bisherigen Konsolidierungsansätze wie auch die örtlichen Standards aus Sicht der GPA NRW kritisch zu prüfen.

## Jahresergebnisse und Rücklagen

Nach der NKF-Umstellung stellt sich die finanzwirtschaftliche Entwicklung und Tendenz wie folgt dar.

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

|  | EB 2009 | 2009   | 2010    | 2011   | 2012   |
|--|---------|--------|---------|--------|--------|
| Jahresergebnis   |         | -3.584 | -13.415 | -7.124 | -5.254 |
| Höhe der allgemeinen Rücklage                                  | 39.919  | 39.919 | 38.003  | 30.678 | 25.223 |
| Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent |         | ./.    | 4,8     | 19,3   | 17,8   |
| Höhe der Ausgleichsrücklage                                    | 14.582  | 10.998 | 0       | 0      | 0      |
| Fehlbetragsquote in Prozent                                    |         | 6,6    | 26,3    | 18,7   | 17,1   |

Wie schon ausgeführt, nahm die Stadt Steinfurt ihre Ausgleichsrücklage von 14,5 Mio. Euro bereits im zweiten NKF-Jahr vollständig in Anspruch. 2010 musste darüber hinaus erstmalig auch auf die allgemeine Rücklage zurückgegriffen werden.

Der höchste Fehlbetrag mit 13,4 Mio. Euro ergab sich in diesem Jahr. Maßgeblich beeinflusst war dieser laut dem Lagebericht im Jahresabschluss 2010 insbesondere durch buchhalterisch erforderliche Rückstellungen für Derivate und Finanztermingeschäfte. Diese Rückstellungen beliefen sich auf ca. 8,5 Mio. Euro.

Nach Maßgabe der zur Prüfung vorgelegten Haushaltsplanung und dem HSK setzt sich der defizitäre Trend bis mindestens 2020 fort. Dabei unterstellt die HSK-Planung aber tendenzielle Verbesserungen.

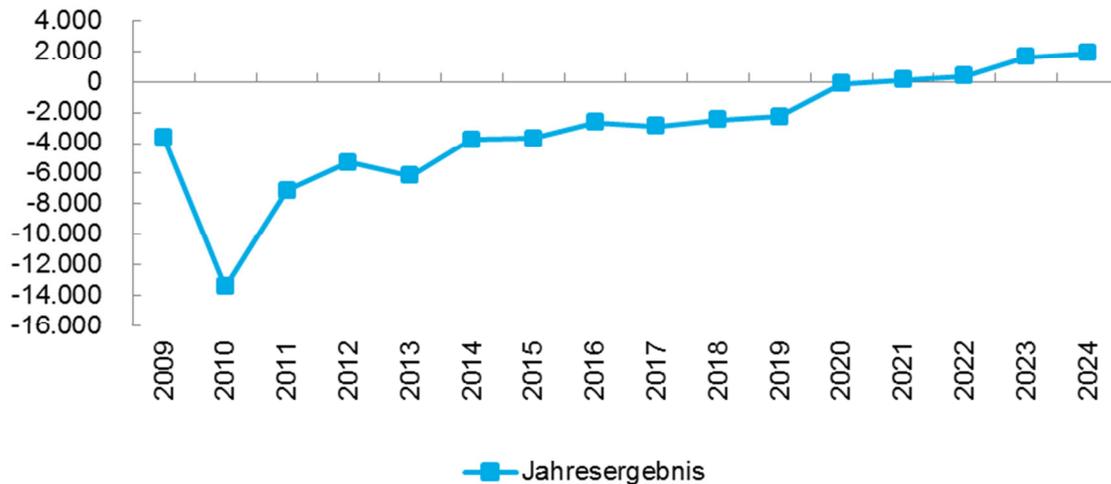
**Planung Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (2013 bis 2017)**

|  | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Jahresergebnis   | -6.133 | -3.750 | -3.691 | -2.632 | -2.909 |
| Höhe der allgemeinen Rücklage                                  | 19.090 | 15.341 | 11.649 | 9.018  | 6.108  |
| Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent | 24,3   | 19,6   | 24,1   | 22,6   | 32,3   |
| Höhe der Ausgleichsrücklage                                    | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      |
| Fehlbetragsquote in Prozent                                    | 24,3   | 19,6   | 24,1   | 22,6   | 32,3   |

**Planung Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (2018 bis 2024)**

|  | 2018   | 2019   | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  |
|--|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Jahresergebnis   | -2.453 | -2.279 | -143  | 100   | 351   | 1.611 | 1.895 |
| Höhe der allgemeinen Rücklage                                  | 3.656  | 1.377  | 1.234 | 1.234 | 1.234 | 1.234 | 1.234 |
| Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent | 40,2   | 62,3   | 10,4  | ./.   | ./.   | ./.   | ./.   |
| Höhe der Ausgleichsrücklage                                    | 0      | 0      | 0     | 100   | 351   | 1.611 | 1.895 |
| Fehlbetragsquote in Prozent                                    | 40,2   | 62,3   | 10,4  | ./.   | ./.   | ./.   | ./.   |

**Entwicklung der Ergebnisrechnungen in Tausend Euro\***



\*Ist 2009 bis 2012, Planung ab 2013

Im Verlauf der überörtlichen Prüfung konnte die Stadt Steinfurt in Aussicht stellen, dass mit einer Verbesserung des voraussichtlichen Rechnungsergebnisses 2013 zu rechnen ist. Gegenüber der Planung sollte sich das Defizit ggf. um ca. drei Mio. Euro verringern.

Im Hinblick auf die weitere Planung stellte die GPA NRW dann gegenläufig einen Planungsfehler im HSK 2014 fest. Bedingt durch einen formelbasierenden Verknüpfungsfehler in der zugrunde liegenden Exceldatei wurde die zu zahlende Kreis- und Jugendamtsumlage ab dem Planjahr 2018 falsch kalkuliert. Die fehlerhafte Kalkulation summierte sich wie folgt auf.

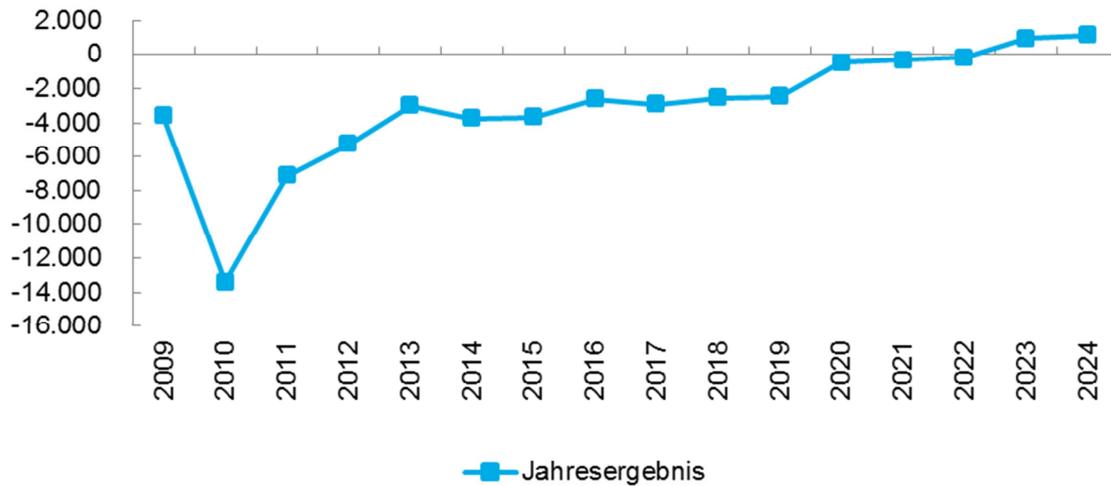
**Saldo Planungsdifferenz Kreis- und Jugendamtsumlage ab 2018**

|                                    | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           | 2022           | 2023           | 2024           |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Kreisumlage                        | -159.500       | -330.325       | -513.081       | -708.408       | -916.971       | -1.139.471     | -1.376.641     |
| Jugendamtsumlage                   | 263.500        | 540.439        | 831.393        | 1.136.964      | 1.457.779      | 1.794.489      | 2.147.774      |
| <b>Saldo der Planungsdifferenz</b> | <b>104.000</b> | <b>210.114</b> | <b>318.311</b> | <b>428.557</b> | <b>540.808</b> | <b>655.018</b> | <b>771.133</b> |

Die geplante Ergebnistendenz verschlechtert sich entsprechend dem dargestellten jährlichen Differenzsaldo. Der im Zuge der HSK-Planung darzustellende Haushaltsausgleich wird dadurch noch nicht gefährdet. Er verschiebt sich aber rechnerisch um zwei Jahre. Die bisherige Planung der Stadt Steinfurt prognostizierte erstmalig wieder für 2021 ein positives Rechnungsergebnis von 100.000 Euro. Laut Testberechnung der GPA NRW wäre der Ausgleich nun abweichend ab dem Jahr 2023 darstellbar. Dabei sind das um ca. drei Mio. Euro verbesserte Defizit 2013 sowie die jährlichen Differenzsalden berücksichtigt.

Grafisch stellt sich diese Veränderung leicht abweichend von der vorstehenden Trendlinie dar.

**Szenario perspektivischer Entwicklung der Ergebnisrechnungen in Tausend Euro\***



\*Inklusive voraussichtlicher Verbesserung 2013 sowie Fehlerkorrektur Planung Jugendamtsumlage 2018 ff

➔ **Feststellung**

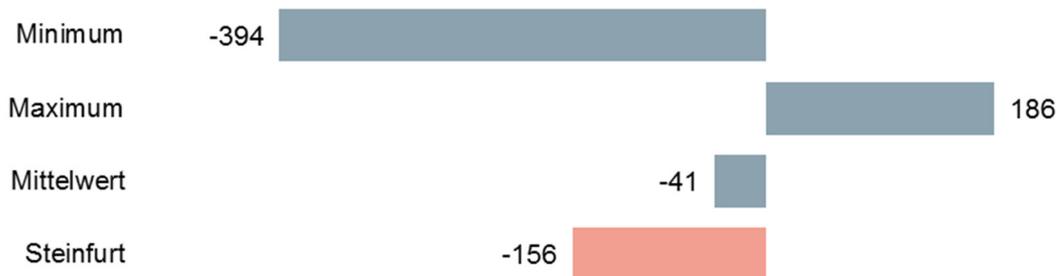
Aufgrund eines Planungsfehlers bzgl. der Kreis- und Jugendamtsumlage verschiebt sich der im HSK 2014 dargelegte Haushaltsausgleich um zwei Jahre auf voraussichtlich 2023.

➔ **Feststellung**

Mit dem dargelegten Planungszeitrahmen 2024 bewegt sich die Stadt Steinfurt im nunmehr geltenden Zeitkorridor des § 76 Abs. 2 GO. Diese 10-Jahres-Planung birgt aber das grundsätzliche Risiko, dass verlässliche Prognosen zu der Entwicklung der Erträge und Aufwendungen kaum möglich sind. Das Risiko unvorhersehbarer Veränderungen und Entwicklung vergrößert sich mit Verlängerung des Zeitraums. Insofern sind an die Planungen entsprechend hohe Anforderungen zu legen.

Mit dem Jahresergebnis 2012 ordnet sich die Stadt Steinfurt wie folgt im interkommunalen Vergleich ein.

**Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2012**



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| -156      | -79        | -27                 | 36         | 34           |

Das unterdurchschnittliche Vergleichsergebnis bestätigt sich auch mit Blick auf die Vorjahre 2010 und 2011. Lediglich im Jahr 2009 ist die Stadt Steinfurt mit minus 105 Euro je Einwohner überdurchschnittlich einzuordnen.

## Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

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

## Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2012 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der vorherigen NKF-Jahre ab 2009. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

| Steinfurt   |               |
|---|---------------|
| Jahresergebnis  | -5.254        |
| Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich 2012            | 10.556        |
| Bereinigungen Sondereffekte                                     | 30            |
| = bereinigtes Jahresergebnis                                    | -15.840       |
| Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) | 10.973        |
| <b>= strukturelles Ergebnis</b>                                 | <b>-4.867</b> |

Die Bereinigungsaspekte sowie die Hinzurechnungen sind mit der Kämmerei der Stadt Steinfurt besprochen und abgestimmt.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW ermittelt für den Haushalt der Stadt Steinfurt eine dauerhafte Deckungslücke von rund 4,9 Mio. Euro.

Das Ergebnis korrespondiert mit der dargelegten rückläufigen Entwicklung der Rücklagen.

Die Stadt Steinfurt trug der Situation mit der wiederholten Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten Rechnung. Auf die in den Konzepten dargelegten Konsolidierungsmaßnahmen ist nachfolgend noch einzugehen. Nach zwischenzeitlicher Anpassung der Realsteuerhebesätze und diverser weiterer Konsolidierungsmaßnahmen geht aber auch die Stadt Steinfurt weiterhin von einer strukturellen Unterdeckung aus.

## Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Steinfurt ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2024. Die Analyse soll aufzeigen,

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

Wie zuvor beschrieben, war die Stadt Steinfurt zum Haushaltsjahr 2014 bereits zum vierten Mal nach der NKF-Umstellung gezwungen, ein HSK aufzustellen. Die Konzepte der Jahre 2011 und 2012 konnten dabei von der Aufsichtsbehörde nicht genehmigt werden.

Im vorgelegten HSK 2014 (3. Fortschreibung – Stand: 13.02.2014) sind vielfältige Maßnahmen und Konsolidierungsansätze aufgelistet, von denen auch einige zwischenzeitlich umgesetzt wurden. Auf eine vollständige wiederholende Auflistung aller Punkte wird an dieser Stelle verzichtet, dafür wird auf das Konzept verwiesen.

Hervorzuheben bzgl. der Umsetzungen sind insgesamt sechs Hebesatzanpassungen, auf die an nachfolgender Stelle noch einzugehen ist. Ferner konzipiert die Stadt Steinfurt ihren Gebäudebedarf neu und gibt einzelne Standorte auf. An anderer Stelle realisiert sie erste Zusammenlegungen, um die Auslastungsgrade zu erhöhen. Auch hierauf ist nachfolgend noch einzugehen.

Aber nicht alle der im HSK dargelegten Punkte konnten zwischenzeitlich abschließend geprüft bzw. auch einer Beschlussfassung zugeführt werden. Andere wurden von den politischen Gremien abgelehnt (bspw. Zweitwohnungssteuer).

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt befindet sich seit 2002 nahezu ununterbrochen in der Haushaltssicherung. Gleichwohl ist auch Mitte 2014 trotz aller bisherigen Konsolidierungsbemühungen nur ein Haushaltsausgleich ab 2023 darstellbar.

Aus neutraler Sicht stellt sich mit Blick auf den Zeitverlauf die Frage, ob Konsolidierungsmöglichkeiten wegen der schwierigen finanzwirtschaftlichen Lage mit der gebotenen Konsequenz ausgeschöpft wurden. Im HSK<sup>1</sup> wird immer noch mehrfach beschrieben, dass

- noch keine Entscheidung über Gebührenanpassungen getroffen wurden (bspw. Sondernutzungen oder Sportstätten),
- Prüfergebnisse (bspw. Spielplatzaufgabe) noch nicht vorliegen oder
- Zuschüsse aufgrund jahrelanger Gewohnheit nicht vollständig gestrichen wurden (bspw. Verein der Vogelfreunde).

Aufgrund des langen HSK-Zeitraums sollten zumindest die erforderlichen Datengrundlagen zwischenzeitlich aufbereitet sein. Bei der Frage der Umsetzung ist sich die GPA NRW bewusst, dass viele Konsolidierungsansätze in der Bürgerschaft und Politik auf Missfallen treffen. Schon aus diesem Grund ergeben sich vielfach Verzögerungen in der Hoffnung auf anderweitige Verbesserungen. Zur Erhaltung der finanzwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und insbesondere zur Sicherung des erforderlichen Eigenkapitals erscheinen weitere Entscheidungen im Fall der Stadt Steinfurt aber unumgänglich. Dies gilt auch dann, wenn diese zu Belastungen oder Einschränkungen für Bürger oder bspw. Vereine führen.

Die defizitäre Lage verschärfte sich insbesondere 2009. Wesentlich in diesem Jahr waren notwendige Rückstellungen für frühere Derivat- und Finanztermingeschäfte. Die Analysegespräche zeigten dabei auf, dass die Stadt Steinfurt aktuell große Hoffnungen auf anhängige Gerichtsverfahren und daraus resultierende Verbesserungen legt. Bisherige Gerichtsentscheidungen zugunsten anderer Kommunen verstärken die Hoffnungen, dass auch Steinfurt ein positives Urteil erwirken kann. In diesem Fall könnten die Rückstellungen im Interesse positiverer Rechnungsergebnisse aufgelöst werden. Die denkbare einmalige Ergebnisverbesserung sollte aber gerade nicht dazu verleiten, die Konsolidierungsbemühungen auszusetzen bzw. zu vernachlässigen.

Die aktuellen und für die Kommunen günstigen Urteile waren in den zurückliegenden HSK-Jahren nicht absehbar. Insofern sind die bis dahin zurückhaltenden Konsolidierungsbemühungen aus anderem Blickwinkel eher kritisch einzuordnen. Insbesondere, weil sich im Rahmen des kaum noch realistisch einschätzbaren Konsolidierungszeitraums bis 2023 in großem Umfang der Eigenkapitalverzehr fortsetzt und sogar die Überschuldung drohte.

Der Vergleich des strukturellen Ergebnisses 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2024 gibt Hinweise auf markante Differenzen. Dabei orientierte sich die Stadt Steinfurt bei Ihrer Planung

<sup>1</sup> in den Rubriken „bisherige Konsolidierungsmaßnahmen / weitere Konsolidierungsbedarfe“ oder „Bemerkungen“

nicht nur an den teilweise relativ optimistischen Orientierungsdaten. Vielmehr plante sie Einzelpositionen auch kritischer nach eigenen und mehrjährigen Erfahrungswerten. Gleichwohl sind aus Sicht der GPA NRW nach Maßgabe einer Stichprobenprüfung einzelne Punkte weiter zu thematisieren.

### Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planergebnis 2024 in Stichprobe - Veränderungen in Tausend Euro

|  | Strukturelles Ergebnis 2012 | Planergebnis 2024 | Differenz | Jährliche Änderung in Prozent |
|--|-----------------------------|-------------------|-----------|-------------------------------|
| <b>Erträge</b>                           |                             |                   |           |                               |
| Grundsteuer B                            | 4.855                       | 8.574             | 3.720     | 5                             |
| Gewerbsteuer                             | 8.909                       | 12.788            | 3.880     | 3                             |
| Gemeindeanteile an Gemeinschaftsteuern   | 11.115                      | 17.613            | 6.498     | 4                             |
| Schlüsselzuweisungen                     | 11.615                      | 18.563            | 6.948     | 4                             |
| Vergnügungssteuer*                       | 400*                        | 592               | 192       | 3                             |
| <b>Aufwendungen</b>                      |                             |                   |           |                               |
| Personalaufwendungen*                    | 12.874*                     | 15.571            | 2.697     | 2                             |
| Sach- und Dienstleistungsaufwendungen*   | 10.527*                     | 11.615            | 1.088     | 1                             |
| Transferaufwendungen ohne Umlagen*       | 4.301*                      | 5.077             | 776       | 1                             |
| Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite* | 200                         | 200               | 0         | 0                             |

\*) Abweichend vom strukturellen Ergebnis 2012 hier das Teilrechnungsergebnis 2012

### Grundsteuer B

Am Beispiel der Grundsteuer B wird deutlich, dass die Stadt Steinfurt sehr wohl auch für die Bürgerschaft einschneidende Konsolidierungsentscheidungen trifft. Diese Steuer wurde / wird in fünf Schritten konsequent angehoben.

- 2011: Hebesatzanpassung von 401 auf 433 Punkte,
- 2012: Hebesatzanpassung von 433 auf 451 Punkte,<sup>2</sup>
- 2016: Hebesatzanpassung von 451 auf 551 Punkte
- 2020: Hebesatzanpassung von 551 auf 651 Punkte
- 2023: Hebesatzanpassung von 651 auf 751 Punkte

Der Jahresabschluss 2012 bestätigt dabei, dass die hier zu prüfende Ertragsprognose als realistisch eingestuft werden kann. Nach 2010 ergab sich unter Berücksichtigung von zwei Hebe-

<sup>2</sup> Anhebung um 18 Punkte zur Deckung von Kosten des Winterdienstes und der Reinigung von Radwegen und Parkplätzen. Diese wurden zuvor über die Straßenreinigungsgebühren abgerechnet.

satzanpassungen (insgesamt 50 Punkte) ein Ertragsplus von ca. 631.000 Euro. Die weitere Kalkulation nach Maßgabe von drei weiteren Anpassungen um jeweils 100 Punkte führt zu dem dargelegten Planergebnis von ca. 8,5 Mio. Euro. Ein Planungsrisiko ist an dieser Stelle nicht zu erkennen.

## **Gewerbsteuer**

Der Hebesatz der Gewerbsteuer wurde 2011 bislang nur einmalig von 415 auf 423 Hebesatzpunkte angehoben. Tatsächlich ergab sich in diesem Jahr dann auch ein Ertragsplus von knapp einer Mio. Euro. Gegenläufig reduzierte sich der Ertrag 2012 in etwa gleicher Größenordnung auf das Niveau des Jahres 2010 (ca. 8,3 Mio. Euro). Laut Vorbericht 2014 wurden dann 9,2 Mio. Euro als Ertrag 2013 eingeplant. Das vorläufige Ist 2013 konnte zwischenzeitlich auf ca. 8,9 Mio. Euro beziffert werden. Zudem wurde die Ertragserwartung 2014 mit Stand Ende September 2014 ebenfalls auf ca. neun Mio. Euro prognostiziert.

Diese Entwicklung verdeutlicht das grundsätzliche Problem der Gewerbsteuer. Die konjunkturelle Entwicklung kann nicht verbindlich vorhergesagt werden. Auf derartig schwankende Entwicklungen hat die Stadt Steinfurt keinen unmittelbaren Einfluss. Auch führte sie selbst im Vorbericht zum Haushaltsplan 2014 aus, dass mit Blick in die Zukunft keine verbindlichen Annahmen getroffen werden können. Auch aus ihrer Sicht sind nur Schätzungen möglich.

Gemäß der vorstehenden Vergleichstabelle unterstellt die Stadt abweichend zu den beschriebenen Erfahrungswerten deutliche Ertragssteigerungen bis 2024. Weitere Hebesatzanpassungen sind dazu aber nicht vorgesehen. Im HSK 2014 wird nur festgestellt, dass eine weitere Anhebung zur Haushaltskonsolidierung bei Bedarf geprüft wird.

Die nicht vorhersehbare gesamtwirtschaftliche Entwicklung stellt ein grundsätzliches Planungsrisiko dar. Weil zudem konkrete weitere Hebesatzanpassungen oder maßgebliche zusätzliche Gewerbeansiedlungen nicht dargelegt wurden, ist auch die geplante Ertragssteigerung bei Gewerbsteuer als risikobehaftet einzustufen. Im nachfolgenden Risikoszenario ist darauf nochmals einzugehen.

## **Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern**

Deutlich höhere Ertragserwartungen gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2012 unterstellt die Planung auch bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Laut Sachkontenachweis zur Haushaltsplanung 2014 werden für 2017 bereits 15,1 Mio. Euro angesetzt. Die von der Stadt Steinfurt angesetzten Steigerungsprognosen lehnen sich an die Orientierungsdaten und sind daher nachvollziehbar.

Aufgrund der nicht auszuschließenden Konjunkturabschwächung sieht die GPA NRW auch bei dieser Position ein mögliches Risiko. Daher fließt dieser Punkt ebenfalls in die Risikoanalyse ein.

## Schlüsselzuweisungen

Auch die Schlüsselzuweisungen werden bis 2024 deutlich über dem bisherigen strukturellen Ergebnis geplant. Im Vorbericht 2014 führte die Stadt Steinfurt aus, dass im Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2014 die Schlüsselzuweisungen auf 14,8 Mio. Euro festgesetzt wurden. Die Steigerung um 2,6 Mio. Euro über dem Vorjahreswert fußt auf der Verringerung der eigenen Steuerkraft in der letzten Referenzperiode.

Die weiteren jährlichen Steigerungsraten bewegen sich unter den bisherigen Vorgaben der Orientierungsdaten. Ein Planungsrisiko ist hier nicht ersichtlich.

## Vergnügungssteuer

Die Vergnügungssteuer erhebt die Stadt Steinfurt aktuell auf der Grundlage ihrer geänderten Vergnügungssteuersatzung vom 08. November 2013. Der Besteuerungssatz für Automaten mit Gewinnspielmöglichkeit liegt zwischenzeitlich auf dem verwaltungsgerichtlich festgesetzten Höchstsatz von 20 Prozent.

Das Rechnungsergebnis 2012 betrug ca. 400.000 Euro. Die weitere Haushaltsplanung bis 2017 setzte davon abweichend und vorsichtig geschätzt jährlich 350.000 Euro an.

Das voraussichtliche Rechnungsergebnis 2013 bezifferte die Stadt Steinfurt mit ca. 354.000 Euro.

Im HSK kalkulierte die Stadt Steinfurt ab 2018 jährlich mit einer Steigerung von 7,8 Prozent. Insofern ergibt sich die zuvor dargestellte Differenz von 192.000 Euro zwischen dem strukturellen Ergebnis und der Planung 2024.

Laut richtiger Einschätzung im HSK 2014 bewegt sich der Steuersatz im möglichen oberen Bereich. Das Oberverwaltungsgericht Münster (OVG) setzte unter Berücksichtigung des Erdrosselungsverbots maximal 19 Prozent als zulässig fest. Eine Abweichung davon ist nur im begründeten Einzelfall möglich.

Die weiteren textlichen Ausführungen im HSK verdeutlichen, dass keine weitere Erhöhung des Steuersatzes geplant ist. Zudem geht man seitens der Verwaltung davon aus, dass bspw. alle Spielautomaten mit Gewinnspielmöglichkeiten vollständig erfasst und besteuert werden.

Dennoch wird ab 2018 mit einer jährlichen Steigerung von 7,8 Prozent kalkuliert. Dies erscheint risikobehaftet, obwohl als Grund für die Plansteigerung eine evtl. flächenbezogene Besteuerung von Wettbüros beschrieben wurde. Die Einführung dieser Option erschien wie vorgetragen aber noch nicht gesichert. Insofern wird dieser Aspekt ebenfalls nochmals vorsorglich im Risikoszenario aufgegriffen.

## Personalaufwendungen

Die bisherige Entwicklung der Personalaufwendungen wurde ebenfalls im Vorbericht 2014 erläutert. Das im HSK gesetzte Ziel zur Begrenzung der Steigerung der Personalaufwendungen konnte nicht vollständig erreicht werden. Die Begrenzung liegt jährlich bei einem Prozent. Diese Vorgabe konnte einmal wegen der allgemeinen Besoldungs- und Entgeltsteigerungen nicht

gehalten werden. Daneben ergab sich z. B. auch zusätzlicher Stellenbedarf im Bereich Feuerwehr und Rettungsdienst.

Ein konkretes Konzept zur Reduzierung des künftigen Stellenbedarfs wurde auf Nachfrage verneint. Die weitere Entwicklung der Personalaufwendungen wird demnach noch nicht durch gezielte weitere Stellenreduzierungen flankiert. Gleichwohl stellt die GPA NRW im GPA-Kennzahlenset eine unterdurchschnittliche Personalausstattung fest.

Die geplanten Personalaufwendungen steigen weiter an. Die Differenz zwischen dem strukturellen Ergebnis 2012 und der Planung 2024 ist mit 2,7 Mio. Euro zu ermitteln.

Auch hier kann bezogen auf den langen Planungszeitraum keine letztendlich verlässliche Prognose abgegeben werden. Gleichwohl sah die weitere Planung für 2016 lediglich eine Steigerung von 0,1 Prozent und für 2017 von 0,4 Prozent vor. In den Folgejahren wurde dann jeweils mit einem Prozent entsprechend der Orientierungsdaten geplant.

Die Begrenzung auf ein Prozent in den Orientierungsdaten setzt aktive Stellenreduzierungen voraus. Diese sind zurzeit nicht absehbar. Ohne diese müsste erfahrungsgemäß insbesondere aufgrund wiederkehrender Besoldungs- und Entgeltanpassungen mit höheren Steigerungsraten kalkuliert werden. Insofern ist auch die Planung der Personalaufwendungen vorsorglich im Risikoszenario zu behandeln.

## **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen**

Den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind vielfältige Detailaufwendungen zugeordnet. Das Volumen ist auch vom zu bewirtschaftenden Gebäudeportfoliobestand beeinflusst. Nach Auskunft der Stadt Steinfurt wurden in den letzten Jahren bis auf wenige Ausnahmen nur dringende bzw. unabdingbare Sanierungsmaßnahmen durchgeführt und geplant.

Die Haushaltsplanung sieht bis einschließlich 2018 mehrfach jährlich leicht sinkende Aufwendungen vor. Lediglich für 2015 wird eine Steigerung von 1,6 Prozent prognostiziert. Ab 2019 unterstellt die Stadt Steinfurt jährliche Erhöhungen von einem Prozent. Dieser Steigerungsfaktor entspricht den aktuellen Vorgaben aus den Orientierungsdaten.

Die geplante Reduzierung und Umnutzung von Gebäuden (siehe Kapitel Gebäudeportfolio) wird die zunächst erwarteten Aufwandsreduzierungen unterstützen. Hinweise auf Planungsfehler ergab die Prüfung nicht. Auf die detaillierte Darlegung der Untersachkonten im Vorbericht wird Bezug genommen. Ein konkretes Risiko mit Ausnahme des langen Planungszeitraums bis 2024 stellt sich hier zunächst nicht dar.

## **Transferaufwendungen ohne Umlagen**

Die Transferaufwendungen steigen auch nach Abzug der Umlagen an. Die Differenz zwischen dem strukturellen Ergebnis 2012 und der Planung 2024 beträgt 776.000 Euro.

Die Analyse der Untersachkontierungen sowie das HSK 2014 belegen nur einzelne Zuschussreduzierungen. Dies betrifft bspw. den Verein der Vogel- und Ziergeflügeliebhaber bzgl. der Voliere am Teich Raestrup oder die Personalkosten der Radstation.

Den überwiegenden Teil dieser Transferaufwendungen kalkulierte die Stadt Steinfurt ab 2018 mit zwei Prozent Steigerung jährlich. Dieser Faktor wird aktuell in den Orientierungsdaten für die auch enthaltenen Sozialtransferaufwendungen empfohlen.

Hinsichtlich der freiwilligen Zuschüsse sollte diese Steigerungsrate aber in der Phase der Haushaltssicherung infrage gestellt werden. Gegenteilig wären aus Sicht der GPA NRW eher nachhaltige Reduzierungen zu empfehlen. Ansatzsteigerungen für bspw. den Bagnokulturkreis zur Programmdurchführung oder die Pflege der Sportplätze Wilmsberg um zwei Prozent jährlich sind insofern kritisch zu betrachten. Gerade weil bspw. inflationsbedingte Steigerungen in dieser Größenordnung für diese Zwecke nicht ersichtlich sind.

Hier plante die Stadt Steinfurt damit ggf. über ihren eigentlichen Bedarf hinaus. Das wiederum belastet anteilig den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich. Insofern stellt diese Planung auch ein Risiko dar.

### **Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite**

Die Zinsaufwendungen für die Liquiditätskredite werden gleichbleibend mit jährlich 200.000 Euro geplant. Dieses ist zu hinterfragen, weil die zur Verfügung stehende Finanzplanung bis 2017 einen deutlich zunehmenden Kreditbedarf erwarten lässt. 2009 standen noch 9,4 Mio. Euro an liquiden Mitteln zur Verfügung. Die von der GPA NRW erfasste Finanzplanung bis 2017 weist davon abweichend eine sich verschlechternde Unterdeckung aus. Das Minus 2017 beträgt voraussichtlich 7,3 Mio. Euro.

Schon 2012 belief sich der Zinsaufwand auf ca. 200.000 Euro. Die Defizite in den Finanzplänen der Folgejahre müssten steigende Zinsaufwendungen aufgrund des zunehmenden Kreditbedarfs nach sich ziehen.

Zudem müsste die Stadt Steinfurt in ihrer Planung auch das allgemeine Zinsänderungsrisiko berücksichtigen. Die Zinsmarktkonditionen bewegen sich auf historisch niedrigem Niveau. Das stellt aktuell einen Vorteil dar, da sich auch die Kommunen mit günstigeren Krediten versorgen können. Fraglich ist aber, wie lange dieses Zinsniveau noch erhalten bleibt. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die aktuellen Konditionen über die gesamte Planungszeitreihe Bestand haben werden.

Dieser Aspekt ist vorsorglich ebenfalls nochmals in der Risikoanalyse zu thematisieren.

### **Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation**

#### **Kennzahlen im interkommunalen Vergleich**

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

### NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2012<sup>3</sup>

| Kennzahl  | Minimum | Maximum | Mittelwert | Steinfurt     |
|---|---------|---------|------------|---------------|
| <b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>     |         |         |            |               |
| Aufwandsdeckungsgrad                                | 83,6    | 111,7   | 98,2       | 95,4          |
| Eigenkapitalquote 1                                 | 11,0    | 65,0    | 37,0       | 8,6           |
| Eigenkapitalquote 2                                 | 34,8    | 86,2    | 64,5       | 57,5          |
| Fehlbetragsquote                                    | 0,1     | 27,3    | 5,4        | 17,1          |
| <b>Vermögenslage</b>                                |         |         |            |               |
| Infrastrukturquote                                  | 0,1     | 53,3    | 35,8       | 54,2          |
| Abschreibungsintensität                             | 0,8     | 15,1    | 9,3        | 12,7          |
| Drittfinanzierungsquote                             | 31,0    | 112,7   | 52,7       | 54,4          |
| Investitionsquote                                   | 10,1    | 286,2   | 75,8       | 63,9          |
| <b>Finanzlage</b>                                   |         |         |            |               |
| Anlagendeckungsgrad 2                               | 67,6    | 107,4   | 89,7       | 83,6          |
| Liquidität 2. Grades                                | 6,0     | 1.430,4 | 140,5      | 24,3          |
| Dynamischer Verschuldungsgrad<br>(Angabe in Jahren) | 1       | 266     | 37         | neg. Ergebnis |
| Kurzfristige Verbindlichkeitsquote                  | 0,7     | 25,0    | 7,7        | 5,7           |
| Zinslastquote                                       | 0,1     | 8,3     | 2,6        | 4,1           |
| <b>Ertragslage</b>                                  |         |         |            |               |
| Netto-Steuerquote                                   | 43,8    | 74,3    | 57,8       | 43,2          |
| Zuwendungsquote                                     | 5,5     | 32,8    | 16,6       | 24,9          |
| Personalintensität                                  | 13,4    | 28,6    | 20,6       | 20,1          |
| Sach- und Dienstleistungsintensität                 | 10,1    | 29,4    | 17,7       | 16,4          |
| Transferaufwandsquote                               | 36,2    | 51,7    | 43,7       | 40,9          |

<sup>3</sup> Die GPA NRW veröffentlicht die jeweils aktuellen Vergleichswerte aus der überörtlichen Prüfung unter [http://gpanrw.de/de/service/downloadcenter/aktuelle-downloads-/6\\_91.html](http://gpanrw.de/de/service/downloadcenter/aktuelle-downloads-/6_91.html).

### Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro

| Kennzahl   | Minimum | Maximum | Mittelwert | Steinfurt |
|--|---------|---------|------------|-----------|
| Jahresergebnis je Einwohner in Euro (2012)                           | -394    | 186     | -41        | -156      |
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro (2012) | -263    | 338     | 65         | -37       |
| Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro (2010*)                 | 502     | 5.290   | 2.319      | 2.264     |
| Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro (2012)                | 1.034   | 2.082   | 1.269      | 1.159     |

\*) Es sind hier abweichend die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010 dargestellt. Der Kennzahlenvergleich 2012 kann mangels ausreichender Vergleichszahlen noch nicht aufgebaut werden.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- seit 2002 nahezu durchgängig in der Haushaltssicherung,
- erster Haushaltsausgleich nach der NKF-Umstellung 2009 laut bisheriger Planung frühestens 2023 darstellbar – dieser lange und im Grundsatz nicht absehbare Zeitrahmen birgt bereits grundsätzliche Planungsrisiken,
- HSK 2011 und 2012 nicht genehmigungsfähig,
- Ausgleichsrücklage bereits im zweiten NKF-Jahr 2010 vollständig in Anspruch genommen,
- umfangreicher Eigenkapitalverzehr festzustellen – bis 2024 droht ein Verlust von 92 Prozent bzw. 50,1 Mio. Euro - Resteigenkapital 2024 ggf. nur noch bei ca. 4,3 Mio. Euro,
- niedrigste Eigenkapitalquote 1 im interkommunalen Vergleich,
- negatives strukturelles Ergebnis 2012 von -4,9 Mio. Euro, damit weiterhin signifikanter Konsolidierungsdruck,
- bisherige Konsolidierungsbemühungen trotz des schon langen Konsolidierungszeitraums insgesamt immer noch nicht als auskömmlich einzustufen,
- 2013 und 2014 zeichnen sich aber auch ggf. erste Konsolidierungserfolge ab - Abschlussprognosen positiver als geplant,
- weitere Standard- und Zuschussreduzierungen möglich und notwendig (Gebäude, Grünanlagen, Sportstätten und Spielplätze, Kultur, usw.),
- Portfolioprüfung belegt trotz erstem aktivem Rückbau immer noch durchschnittliche Vermögensausstattung in Flächenrelation,
- umfangreiches Straßenvermögen bestätigt sich im Kennzahlenvergleich Vermögenswerte je Einwohner – Stadt Steinfurt stellt das neue Maximum,

- durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrade belegen noch keinen unmittelbaren Handlungsdruck, aber rückläufige Investitionsquoten erhöhen Risiko eines zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarfs,
- Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen bislang laut örtlicher Satzung nicht abrechnungsfähig - Konsolidierungspotenzial wird außer Acht gelassen,
- Höchstsätze im Hinblick auf abrechnungsfähigen Beitragsanteil werden laut Straßenbaubeitragssatzung ebenfalls nicht ausgeschöpft,
- hohe Schulden und Verbindlichkeiten – Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner trotz stetiger Verringerung der Kreditverbindlichkeiten nur durchschnittlich einzuordnen,
- hoher jährlicher Kapitaldienst,
- negative Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit, aber positive Planprognose,
- Bedarf an Liquiditätskrediten könnte trotzdem weiter steigen,
- diverse Planungsrisiken gemäß der Ausführungen im Kapitel haushaltswirtschaftliche Risiken zu identifizieren,
- niedriges Ertragsaufkommen gemessen am interkommunalen Vergleich 2012 (Minimum der Netto-Steuerquote sowie unterdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel),
- Aufwandsbelastungen gemessen an Personal-, Sach- und Dienstleistungsintensität sowie Transferaufwandsquote durchschnittlich bis leicht unterdurchschnittlich,
- überdurchschnittliche und hohe Abschreibungsintensität resultierend aus der umfangreichen Vermögensausstattung belastet die Ergebnisrechnung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Steinfurt mit dem Index 2.

## Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

### Risiken im Überblick

| Risiken  | Fundstelle<br>(Berichtsabschnitt)                     |
|--|---|
| HSK über 10-Jahres-Zeitraum erhöht Risiko für unvorhersehbare Veränderungen und Entwicklungen  | Jahresergebnisse und Rücklagen                        |
| negatives strukturelles Ergebnis 2012, weil nicht alle Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind  | strukturelles Ergebnis                                |
| Gewerbesteuer – gesamtwirtschaftliche Entwicklung stellt nicht kalkulierbares Risiko im Hinblick auf die erwartete Entwicklung dar   | strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung             |
| Gewerbesteuer – geplante Ertragssteigerung bis 2024 mangels weiterer Hebesatzanpassungen und Gewerbesiedlungen in Frage zu stellen   | strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung             |
| Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern - widersprüchliche und ggf. zu optimistische Kalkulation von Ertragssteigerungen   | strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung             |
| Vergnügungssteuer - ggf. zu optimistische Kalkulation von Ertragssteigerungen  | strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung             |
| Personalaufwendungen – geplante Reduzierungen nicht über konzipierte Stellenreduzierungen flankiert  | strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung             |
| Transferaufwendungen ohne Umlagen (freiwillige Zuschüsse, etc.) – eingeplante unbegründete jährliche Steigerungsraten von zwei Prozent belasten Haushaltsausgleichsplanung | strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung             |
| Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite - gleichbleibende Planung berücksichtigt nicht das allgemeine Risiko sich verändernder Zinsmarktkonditionen                        | strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung             |
| Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite – Planung berücksichtigt auch nicht den steigenden Liquiditätsbedarf aufgrund der sich insgesamt verschlechternden Finanzplanung   | strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung             |
| Zinsänderungsrisiko auch mit Blick auf den weiterhin noch hohen Anteil an Investitionskrediten (zum Zeitpunkt des Auslaufens der jeweiligen Zinsbindungsfristen)           | Schulden und Finanzlage                               |
| rückläufige Investitionsquoten bergen das Risiko eines zukünftig zunehmenden Investitionsbedarfs   | Haushalts- und Jahresabschlussanalyse / Vermögenslage |
| umfangreiches Straßenvermögen birgt Risiko zunehmenden Investitions- und Unterhaltungsbedarfs  | Haushalts- und Jahresabschlussanalyse / Vermögenslage |

### Risikoszenario

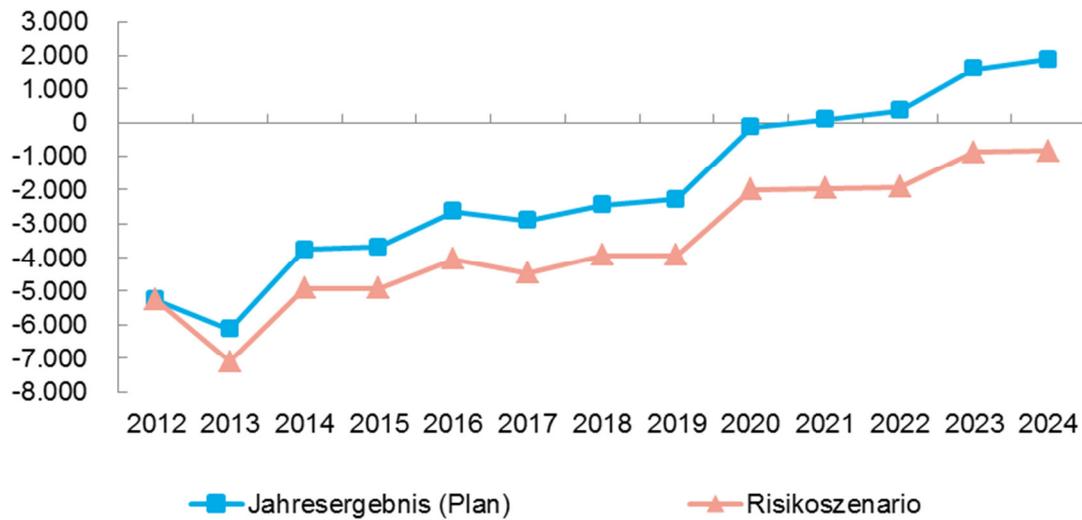
Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Die Kommune muss diese Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend entscheidet sie, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

**Risikoszenario bis 2024 in Tausend Euro**

| Position             | Erläuterung   | Risikoszenario 2024 | Planergebnis 2024 | Abweichung   |
|----------------------|---|---------------------|-------------------|--------------|
| Gewerbesteuer        | Das voraussichtliche Ist 2013 fällt um eine Mio. Euro unter die Planung. 2014 wird Planansatzes der Stadt Steinfurt übernommen. Ab 2015 abweichend von den Steigerungsraten der Stadt Steinfurt nur Annahme der Orientierungsdaten. | 11.736              | 12.788            | 1.053        |
| Gemeinschaftssteuern | Berücksichtigung der jeweiligen Steigerungsraten der Stadt Steinfurt. 2014 bis 2017 aber Ansatz der niedrigeren Ertragsprognosen laut Vorbericht 2014.  | 16.392              | 17.613            | 1.222        |
| Vergnügungssteuer    | Annahme einer einprozentigen Steigerung pro Jahr – Gründe für jährliche Steigerung um 7,8 Prozent ab 2018 erscheinen nicht gesichert.   | 395                 | 592               | 197          |
| Personalaufwendungen | Mangels Personalkonsolidierungskonzept Annahme einer einprozentigen Steigerung jährlich bereits ab 2016. Zuvor Steigerungsraten der Stadt Steinfurt übernommen.   | 15.807              | 15.571            | 236          |
| Zinsaufwendungen     | Pauschaler Ansatz einer einprozentigen Steigerung jährlich.   | 18.589              | 18.563            | 26           |
| <b>Saldo</b>         |   |                     |                   | <b>2.733</b> |

## Haushaltsplanung und Risikoszenario 2012 bis 2027



Die Abweichung der Trendlinie des Risikoszenarios zum bisherigen Ist- und Planungstrend verdeutlicht die theoretischen Risiken der weiteren finanzwirtschaftlichen Entwicklung. Sofern die Annahmen der GPA NRW eintreffen würden, wäre der Haushaltsausgleich bis 2024 nicht mehr darstellbar.

### → Empfehlung

Die Stadt Steinfurt sollte im Rahmen ihrer strategischen Haushaltssteuerung ihre individuellen Risikoabschätzungen weiter vertiefen.

## Haushaltskonsolidierung

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

## Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

| Konsolidierungsmöglichkeiten  | Fundstelle<br>(Berichtsabschnitt)  |
|---|--|
| Grundsteuer A – Hebesatzanpassung - seit 2003 unverändert bei 275   | Haushaltsplanung / Ertragslage   |
| Gewerbesteuer – Hebesatzanpassung, wenn die örtlichen Standards und Dienstleistungen im bisherigen Ausmaß und Umfang beibehalten bleiben sollen       | Haushaltsplanung / Ertragslage   |
| Vergnügungssteuer – Prüfung und nach Möglichkeit Einführung einer flächenbezogenen Besteuerung von Wettbüros  | Haushaltsplanung / Ertragslage   |
| Stellen- / Personalkonsolidierungskonzept zur aktiven Stellenreduzierung  | Strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung  |
| weitere Zuschussreduzierungen / -streichungen im Bereich der „freiwilligen“ Leistungen und Transferaufwendungen                                       | Strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung  |
| weitere Standardreduzierungen flächendeckend  | Haushaltskonsolidierung / Haushaltsplanung / Vermögenslage/ Ertragslage              |
| Weiterentwicklung des Gebäude- und Raumkonzepts mit Aufgabe der Kardinal-von-Galen-Grundschule  | Gebäudeportfolio   |
| Einführung von Nutzungsentgelten für Sportstätten u. andere städtische Einrichtungen  | Gebäudeportfolio   |
| Aufarbeitung einer Spielplatzkonzeption und Aufgabe nicht benötigter Standorte  | Haushaltsplanung   |
| Beitragsabrechnung im Fall von Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen  | Haushaltskonsolidierung / Beiträge   |
| Anpassung der Höchstsätze beim Anteil der Beitragspflichtigen auf das gesetzlich zulässige Niveau   | Haushaltskonsolidierung / Beiträge   |
| Konsequenter weiterer Abbau von Verbindlichkeiten – auch zur Reduzierung des hohen Kapitaldienstes  | Schulden und Finanzlage  |
| Aufbau eines Straßenkatasters mit Priorisierung nach öffentlichem Belang – Aufgabe oder Übertragung nicht zwingend erforderlicher Wege und Zuwegungen | Haushalts- und Jahresabschlussanalyse / Vermögenslage / Ertragslage / Abschreibungen |

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Das von der GPA NRW ermittelte strukturelle Defizit 2012 beträgt minus 4,9 Mio. Euro. Dieses entspricht ca. 480 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

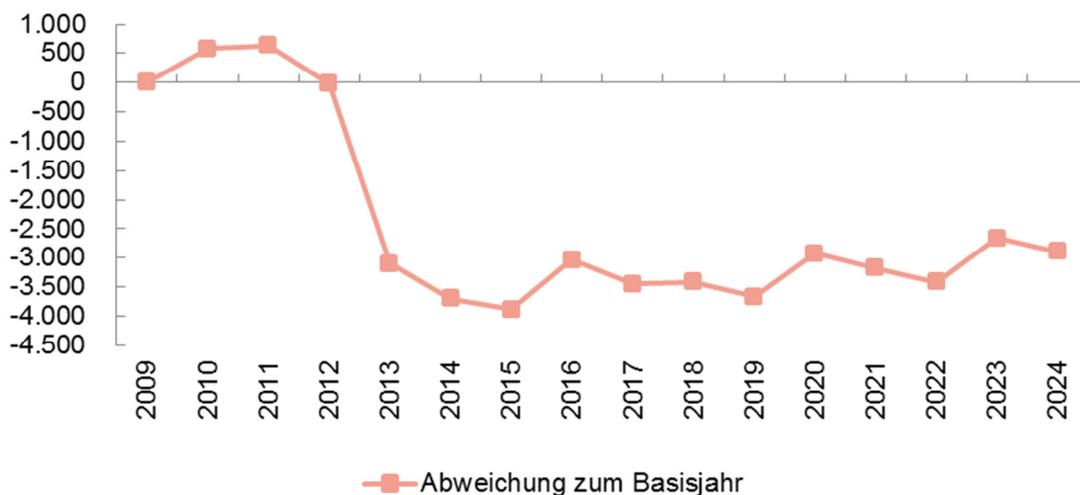
## Kommunaler Steuerungstrend

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

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

Die im Fall der Stadt Steinfurt berücksichtigten Sondereffekte wurden besprochen und der Kämmerei dargelegt.

### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Der kommunale Steuerungstrend zeigt unter Berücksichtigung der Bereinigungstatbestände für 2010 und 2011 leichte Steigerungstendenzen. Die Stadt Steinfurt erzielte dementsprechend in diesen zwei Jahren im steuerbaren Bereich Verbesserungen.

2010 stellte sich in dieser Analyse günstiger dar, obwohl dieses Jahr an sich den schlechtesten Jahresabschluss der NKF-Zeitreihe lieferte. Verantwortlich dafür war vorrangig die beschriebene Rückstellungsbildung für frühere Derivat- und Finanzgeschäfte. Diese sonstigen ordentlichen Aufwendungen waren aber als kommunaler Sondereffekt zu bereinigen.

Der dann ablesbare positivere Steuerungstrend basiert einmal auf leicht gestiegenen öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten, hier bspw. höheren „Benutzungsentgelten“. Im Bereich der privatrechtlichen Leistungsentgelte wurden u. a. etwas höhere Erträge im Sachkonto Erträge aus Verkauf (nicht Anlagegüter) realisiert. Zu berücksichtigen sind insbesondere die Untersachkonten Erlöse aus der „Abrechnung von Haushaltsgroßgeräten und Almetallen – Wertstoffhof“ sowie „Papierentsorgung, Erstattung durch den Kreis“.

Der leichte Anstieg 2011 wird durch reduzierte Aufwendungen begünstigt, insbesondere Personalaufwendungen, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sowie die sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Daneben wirken sich aber auch um 375.000 Euro gestiegene Grundsteuern B nach der ersten Hebesatzanpassung positiv aus.

Die Entwicklung 2012 zeigt sich dann rückläufig. Zwar konnten auch hier mit der zweiten Hebesatzanpassung nochmals 256.000 Euro an Grundsteuer B erschlossen und die Transfererträge um 160.000 Euro erhöht werden. Insbesondere Steigerungen bei den Personalaufwendungen und den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen hebeln die Verbesserungen aber wieder aus.

Ab dem Planjahr 2013 fällt der Steuerungstrend ab. Hier sind Steuerungs- oder Planungsfehler aber in dem sich darstellenden Ausmaß nicht ersichtlich. Diese Plantendenz stellt sich in erste Linie im Zusammenspiel folgender Effekte dar.

- Die bereinigten Ertragspositionen des kommunalen Finanzausgleichs plante die Stadt Steinfurt mit Steigerungsanteilen nach Maßgabe der Vorgaben des Landes. Dabei gibt das Land relativ hohe Zuwächse vor. Die Bereinigung dieser Erträge unterstützt automatisch eine sich im Umkehrschluss negativ verändernde Trendlinie.
- Weitere Erträge werden im Regelfall eher vorsichtig und mit nur mit geringer Steigerungserwartung einkalkuliert.
- Die von der Stadt Steinfurt steuerbaren Aufwendungen werden nach Maßgabe von Preissteigerungsprognosen, etc. so exakt wie möglich geplant. Dies in der Kombination mit der vorsichtigen Ertragseinschätzung unterstützt zusätzlich einen negativen Steuerungstrend.

Die Planungszeitreihe ist dementsprechend trotz negativer Trendlinie nicht zu problematisieren. Bezüglich der Zeitreihe der Abschlussjahre 2009 bis 2012 stellen sich davon abweichend positive Konsolidierungserfolge dar. Gleiches ist für das Jahr 2013 zu erwarten. Abweichung vom vorstehenden Planungstrend könnte sich hier die Trendlinie nach Maßgabe einer Proberechnung ebenfalls an der Nulllinie positionieren.

Im Übrigen ist an der Planungslinie 2013 bis 2024 auch ablesbar, wie sich die geplanten weiteren Hebesatzanpassungen bei der Grundsteuer auswirken könnten. In den jeweiligen Jahren 2016, 2020 und 2023 zeigen sich jeweils leicht positive Trendveränderungen. Die Stadt Steinfurt sollte diese Analysehinweise zum Anlass nehmen, um in den steuerbaren Handlungsfeldern weitere Konsolidierungsansätze zu entwickeln. Bspw. konsequente Standardreduzierungen würden hier zu nachhaltigen Erfolgen führen.

## Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>4</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbei-

<sup>4</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

trag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen

|  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge in Tausend Euro | 1.651 | 1.669 | 1.688 | 1.692 |
| Abschreibungen auf das Straßennetz in Tausend Euro                             | 3.235 | 3.247 | 3.276 | 3.291 |
| Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent                               | 51    | 51    | 52    | 51    |

### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2012

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 51        | 10      | 59      | 38         | 27         | 42                  | 47         | 29           |

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen lag in der geprüften Zeitreihe einheitlich bei knapp über 50 Prozent und ist überdurchschnittlich einzuordnen.

#### → Feststellung

Die Stadt Steinfurt realisierte gemessen anhand der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen ein vergleichsweise gutes Beitragsaufkommen.

In der weiteren Analyse erfolgte ein Abgleich der örtlichen Satzungen mit den Mustersatzungen des Städte- und Gemeindebundes NRW (StGB NRW). Im Ergebnis war festzustellen, dass die Stadt Steinfurt weiteres Verbesserungspotenzial erschließen könnte.

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des Kommunalabgabengesetzes für straßenbauliche Maßnahmen vom 08. März 2004 sollte geändert werden. Nach bisherigem Stand ist beispielsweise die Abrechnungsmöglichkeit von Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen nicht formuliert und vorgesehen.

Im Analysegespräch wurde dazu beschrieben, dass in den letzten Jahren keine abrechnungsrelevanten Investitionsmaßnahmen durchgeführt wurden. Das Engagement der Stadt beschränkte sich auf nicht abrechnungsfähige Unterhaltungsmaßnahmen. Zudem würden im Zuge einzelner Baumaßnahmen freiwillige Zeichnungslisten aufgelegt, über die sich die betroffenen Anlieger mit ca. zehn Prozent an den Kosten beteiligen.

#### → Feststellung

Die Stadt Steinfurt verzichtet bislang darauf, Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen beitragsrelevant im rechtlich möglichen Umfang abzurechnen. Die dazu erforderliche satzungsbezogene Regelung fehlt.

Dieser Regelungsverzicht ist mit Bezug auf den örtlichen hohen Konsolidierungsdruck kritisch einzuordnen. Es ist damit ausgeschlossen, dass Anlieger von Wirtschaftswegen im vorgeschriebenen Umfang an Ausbaukosten beteiligt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die Abrechnungsmöglichkeit von Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen in ihrer Ortssatzung aufnehmen und künftig ihrem hohen Konsolidierungsdruck geschuldet die rechtlich möglichen Beiträge realisieren.

Im § 4 der örtlichen Straßenbaubeitragssatzung wird der Anteil der Beitragspflichtigen am Aufwand bestimmt. Die umlagefähigen Beitragsanteile variieren nach Straßenarten bzw. Anlagebestandteilen (Fahrbahn, Parkstreifen, Radweg, Gehweg, etc.). Im Abgleich mit der Mustersatzung des StGB NRW ist hierzu festzustellen, dass die Stadt Steinfurt auch die rechtlich möglichen Höchstsätze nicht ausschöpft. Bislang sind bis maximal 70 Prozent örtlich festgesetzt. Zulässig wären bis 80 Prozent umzulegen. Die GPA NRW hat dazu auch zur Kenntnis genommen, dass der frühere Verwaltungsvorschlag zur Festsetzung von 80 Prozent politisch nicht mitgetragen wurde.

→ **Empfehlung**

Dem Konsolidierungsbedarf Rechnung tragend sollten die rechtlich zulässigen Höchstsätze des beitragsfähigen Anteils der Anlieger ausgeschöpft werden.

## Gebühren

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung 2008 analysierte die GPA NRW zum zweiten Mal nach 2004 die Gebührenhaushalte der Stadt Steinfurt. Geprüft wurden die Straßenreinigung, die Abwasserbeseitigung und das Bestattungswesen. Ausgesprochene Empfehlungen im Hinblick auf

- die Berücksichtigung von Wiederbeschaffungszeitwerten in den Gebührenkalkulationen,
- die Anpassung des kalkulatorischen Zinssatzes oder
- die Reduzierung des städtischen Anteils

hatte die Stadt Steinfurt zwischenzeitlich realisiert. Im Rahmen der aktuellen überörtlichen Prüfung wird daher auf eine eingehendere Sachstandsanalyse verzichtet.

Nur ein Punkt ist nochmals aufzunehmen. Für die Straßenreinigung stellte die Stadt Steinfurt seinerzeit eine Ausschreibung in Aussicht. Diese war für 2011 geplant. Auf die Ausschreibung wurde aber dann dennoch bislang verzichtet. Die Stadt bezieht sich hier auf Erkenntnisse aus Nachbarkommunen.

Es soll zurzeit nur der vor Ort tätige Unternehmer als Dienstleister zur Verfügung stehen. Auf Ausschreibungen in den Nachbarkommunen reagierte entsprechend auch nur er. Andere Angebote wurden nicht abgegeben.

Die dortigen Ausschreibungen führten zu Verteuerungen gegenüber den früheren Vertragskonditionen. In seiner quasi Monopolstellung war der Unternehmer offensichtlich in der Lage, höhere Preise durchzusetzen. Dies will die Stadt Steinfurt verhindern. Insofern verzichtete sie in Abstimmung mit der örtlichen Rechnungsprüfung auf die Ausschreibung.

Der Vertrag wird zu den bisherigen Konditionen weitergeführt. Es wurde aber versichert, dass keine bspw. langjährigen Kündigungsfristen gelten und die Stadt den Vertrag kurzfristig kündigen könnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte bzgl. der Vergabe der Straßenreinigung regelmäßig den Markt eruieren und die Möglichkeiten einer für sie vorteilhaften Ausschreibung prüfen.

**Steuern**

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben machen einen erheblichen Teil der Gesamterträge aus. Eine erste quantitative Einordnung kann anhand der Kennzahl „Netto-Steuerquote“ erfolgen. Sie gibt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen insgesamt wieder.

Um ein realistisches Bild der Steuerkraft zu gewinnen, werden die Steuererträge bereinigt. In Abzug gebracht werden die Gewerbesteuerumlage und der Aufwand für die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit. Dieser Abzug erfolgt sowohl bei den Steuererträgen wie auch bei den ordentlichen Erträgen insgesamt.

**Netto-Steuerquote in Prozent (Ist bis 2012 / Plan bis 2017)**

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 44   | 41   | 44   | 43   | 45   | 44   | 45   | 46   | 47   |

**Netto-Steuerquote in Prozent (Plan 2018 bis 2024)**

| 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 47   | 48   | 49   | 50   | 50   | 51   | 51   |

2010 ergab sich ein deutlicher Einbruch bedingt durch um ca. 1,5 Mio. Euro gesunkene Gewerbesteuern. 2011 erhöhte sich dieser Ertragsanteil wieder um knapp eine Mio. Euro, währenddessen er im Folgejahr 2012 erneut in gleicher Größenordnung sank. Die in der weiteren Planung ansteigende Quote spiegelt die Ertragserwartung der Stadt Steinfurt aufgrund der beschlossenen Hebesatzanpassungen wider. Diese sind im Kapitel strukturelles Ergebnis / Haushaltsplanung aufgeführt.

Einschränkend zur Planung muss dem entgegen gehalten werden, dass sich die Ertragsprognose bei der Gewerbesteuer 2013 nicht einstellte. Das vorläufige Rechnungsergebnis beträgt hier nicht wie geplant 9,9 Mio. Euro, sondern nur 8,9 Mio. Euro. Auf die Ausführungen zu den Planungsrisiken ist ebenfalls nochmals zu verweisen.

**Netto-Steuerquote in Prozent 2012**

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 43        | 44      | 74      | 58         | 52         | 58                  | 63         | 35           |

Im interkommunalen Vergleich 2012 stellt die Stadt Steinfurt in der Orientierung zu den bislang in die Datenbank aufgenommenen 35 Vergleichskommunen ein neues Minimum. Dabei bleibt es aber nicht, da sich in einer parallel zu Steinfurt laufenden Prüfung ein nochmals leicht niedriger Wert von 42 Prozent ergab.

→ **Feststellung**

Der Steuerertrag der Stadt Steinfurt ist gemessen an der Netto-Steuerquote als vergleichsweise niedrig einzustufen. Es besteht eine große Abhängigkeit vom Finanzausgleich.

**Realsteuern**

Auf das Vergleichsergebnis 2012 wirkten sich bis dahin zwei Hebesatzanpassungen aus. 2011 erhöhte die Stadt Steinfurt wie beschrieben sowohl die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer. 2012 folgte eine zweite Anpassung der Grundsteuer B.

Mit den bis dahin geltenden Sätzen ordnet sich Steinfurt wie folgt interkommunal verglichen ein:

**Hebesätze\* des Jahres 2013 (Angaben in von Hundert)**

|               | Steinfurt | Kreis Steinfurt | Regierungsbezirk Münster | gleiche Größenklasse | Fiktivhebesätze GFG |
|---------------|-----------|-----------------|--------------------------|----------------------|---------------------|
| Grundsteuer A | 275       | 237             | 239                      | 253                  | 209                 |
| Grundsteuer B | 451       | 440             | 502                      | 457                  | 413                 |
| Gewerbesteuer | 423       | 422             | 445                      | 414                  | 411                 |

\*) Mittelwerte der Kommunen im Kreis Steinfurt, Regierungsbezirk Münster und der gleichen Größenklasse.

Der Hebesatz der Grundsteuer A liegt auf überdurchschnittlichem Niveau. Die letzte Anpassung geht auf das Jahr 2003 zurück. Bei der Grundsteuer B sind drei weitere Anpassungen nach 2012 beschlossen. Im Jahr 2023 werden 751 Hebesatzpunkte angesetzt. Die nächste Steigerung auf 551 Punkte erfolgt 2016.

Der Hebesatz der Gewerbesteuer ist bezogen auf den Kreis Steinfurt durchschnittlich einzuordnen. Der Mittelwert des Regierungsbezirks Münster liegt um 22 Punkte über dem der Stadt Steinfurt.

Die Handlungsspielräume erscheinen im Hinblick auf die Grundsteuern A und B eingeschränkt. Bei der Gewerbesteuer stellt sich zumindest in Gegenüberstellung zum Mittelwert des Regierungsbezirks ein zahlenmäßiges Potenzial dar. Damit wäre verständlich, wenn die Stadt Steinfurt ihren Bürgern und den Gewerbebetrieben keine weiteren Belastungen zuzumuten will.

Gleichwohl muss auf das zuvor dargelegte defizitäre strukturelle Ergebnis Bezug genommen werden. Die Unterdeckung von 4,9 Mio. Euro ist markant. Gleichzeitig legte die Analyse offen, dass sich insbesondere die deutlich gestiegenen Ertragserwartungen bei der Gewerbesteuer bislang nicht einstellen. Zudem sollten die beschriebenen Planungsrisiken im sehr langen Konsolidierungszeitraum bedacht werden. Insofern bleibt aus Sicht der GPA NRW nur zu empfeh-

len, weitere Hebesatzanpassungen zu prüfen und zu realisieren. Ergänzend oder alternativ könnten die bereits geplanten Anpassungen bei Bedarf auch vorgezogen werden.

Die Auflösung der Rückstellungen für die Finanzgeschäfte würde das strukturelle Defizit allein nicht auflösen. Weitere konsequente Konsolidierungsbeschlüsse erscheinen unumgänglich. Dazu sollte sich die Stadt Steinfurt auch weiterhin sehr kritisch mit ihren Aufwendungen auseinandersetzen und hier zusätzliche nachhaltige Reduzierungen realisieren. Gelingt das nicht oder nicht im notwendigen Maße, bleiben Ertragssteigerungen erforderlich. Dabei sollte der örtlichen Situation geschuldet auch das Realsteueraufkommen wieder in den Fokus genommen werden. Richtigerweise war bereits im HSK 2014 formuliert, dass weitere Hebesatzanpassungen bei Bedarf zu prüfen wären.

→ **Empfehlung**

Nach Maßgabe des ermittelten strukturellen Defizits von 4,9 Mio. Euro sollte die Stadt Steinfurt weitere Hebesatzanpassungen prüfen und realisieren.

## Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt.

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

### Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m<sup>2</sup> BGF

| Nutzungsart                | BGF absolut in m <sup>2</sup> | BGF in m <sup>2</sup> je 1.000 Einwohner | Anteil an der Gesamtfläche in Prozent |
|----------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------------|
| Schule                     | 82.880                        | 2.462                                    | 65,4                                  |
| Jugend                     | 1.578                         | 47                                       | 1,2                                   |
| Sport und Freizeit         | 1.594                         | 47                                       | 1,3                                   |
| Verwaltung                 | 10.209                        | 303                                      | 8,1                                   |
| Feuerwehr / Rettungsdienst | 4.324                         | 128                                      | 3,4                                   |
| Kultur                     | 10.978                        | 326                                      | 8,7                                   |
| Soziales                   | 3.221                         | 96                                       | 2,5                                   |
| sonstige Nutzungen         | 11.913                        | 354                                      | 9,4                                   |
| <b>Gesamtsumme</b>         | <b>126.697</b>                | <b>3.763</b>                             | <b>100</b>                            |

Die Schulen beanspruchen im Gesamtverhältnis die größten Flächenanteile. Sie nehmen inklusive der überwiegend im Schulbetrieb genutzten Turnhallen nahezu zwei Drittel der Gesamtflächen ein.

Der interkommunale Vergleich der Flächen in Relation zur Einwohnerzahl kann Indizien für einen auffälligen Angebotsumfang bei den einzelnen Nutzungsarten liefern:

### BGF je Nutzungsart in m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner 2012

| Nutzungsart                   | Minimum      | Maximum      | Mittelwert   | Steinfurt    |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Schule                        | 1.270        | 2.535        | 1.920        | 2.462        |
| Jugend                        | 62           | 370          | 189          | 47           |
| Sport und Freizeit            | 36           | 885          | 236          | 47           |
| Verwaltung                    | 141          | 377          | 240          | 303          |
| Feuerwehr / Rettungsdienst    | 57           | 260          | 149          | 128          |
| Kultur                        | 27           | 629          | 217          | 326          |
| Soziales                      | 16           | 279          | 118          | 96           |
| sonstige Nutzungen            | 96           | 1.268        | 531          | 354          |
| Summe BiPo "sonstige Gebäude" | 802          | 2.425        | 1.498        | 1.254        |
| <b>Gesamtfläche</b>           | <b>2.662</b> | <b>4.705</b> | <b>3.615</b> | <b>3.763</b> |

Bezogen auf die Gesamtfläche ordnet sich die Stadt Steinfurt leicht überdurchschnittlich ein. Im Bereich Jugend stellt sie das neue Minimum, weil sie keine Kindertagesstätten in eigener Trägerschaft führt. Überdurchschnittliche Flächenanteile stellen sich nach bisherigem Flächenbestand in der Einzelbetrachtung bei den Schulen, der Verwaltung sowie im Kulturbereich dar.

Die Verwaltungsfläche wurde bereits im letzten Prüfbericht 2008 thematisiert. Größere Veränderungen werden kurzfristig nicht realisierbar sein. Gleichwohl arbeitet die Stadt Steinfurt hier an Optimierung. Ca. 300 m<sup>2</sup> sind zwischenzeitlich an das Jobcenter des Kreises Steinfurt (die GAB – Gemeinsam für Arbeit und Beschäftigung, Anstalt öffentlichen Rechts) vermietet. Der gegenüber der überörtlichen Prüfung 2008 veränderte Flächenanteil resultiert darüber hinaus

aus einer teilweisen Zuordnung von Sonderflächen der Tiefgarage in die Nutzungsart sonstige Nutzungen. Diese Flächenanteile dienen laut Beschreibung der Stadt Steinfurt als öffentlicher Parkraum.

Die umfängliche Einordnung und Bewertung der bislang überdurchschnittlichen Schulausstattung erfolgt wie beschrieben im Prüfbericht Schulen. Gleichwohl muss das Vergleichsergebnis auch an dieser Stelle relativiert werden. Die Stadt Steinfurt arbeitet im Konsolidierungsinteresse bereits an konzeptionellen Veränderungen im örtlichen Gebäudeportfolio. Davon sind auch die Schulen betroffen.

Flächenabbau ist nicht nur angekündigt, sondern in Teilen auch zwischenzeitlich bereits politisch beschlossen bzw. realisiert. Die im Rahmen der Prüfung als geplant bekannt gegebenen Flächenreduzierungen wurden auf 7.577 m<sup>2</sup> beziffert. Teilweise bereits umgesetzt waren Abriss oder Verkauf städtischer Wohngebäude bzw. bspw. als Asylbewerberwohnheim genutzter Gebäude. Verkauft wird auch ein privat initiiertes Schulmuseum mit Nachbargebäuden. Ebenso veräußert werden soll die Villa Fleiter, die als historisches örtliches Gebäude bislang als Standort von VHS und Musikschule diente. Diverse Pavillons an Schulstandorten sollen ebenfalls aufgegeben und abgerissen werden.

Die Kardinal-von-Galen-Grundschule soll aufgrund rückläufiger Schülerzahlen künftig zweigeteilt genutzt werden. Ein Restkontingent von fünf Schulklassen soll die Heinrich-Neuy-Grundschule weiter nutzen. Die restlichen Flächen sollen privaten örtlichen Musikvereinen etc. zur Verfügung gestellt werden. Diese waren bislang bspw. in einzelnen Pavillons untergebracht.

In der Nikomedes-Hauptschule wird der Schulbetrieb im Sommer 2017 eingestellt. Die bisherige Planung sieht ab 2015 die Unterbringung von VHS, Musikschule und Stadtarchiv in dieser Schule vor bei gleichzeitiger Aufgabe der Villa Fleiter. Der dafür vorgesehene Flächenbedarf umfasst ca. 76 Prozent der Nutzfläche des Schulgebäudes. Die Verwendung der Restfläche war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht geklärt.

Die beschriebenen Veränderungen würden zu folgenden Flächenverhältnissen bzw. interkommunalen Einordnungen führen.

**BGF je Nutzungsart in m<sup>2</sup> je 1.000 Einwohner unter Berücksichtigung städtischer Neukonzeptionen  
- Planungsstand Juli 2014**

| Nutzungsart                   | Minimum      | Maximum      | Mittelwert   | Steinfurt<br>(zukünftig) |
|-------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------|
| Schule                        | 1.270        | 2.535        | 1.920        | 2.215                    |
| Jugend                        | 62           | 370          | 189          | 47                       |
| Sport und Freizeit            | 36           | 885          | 236          | 47                       |
| Verwaltung                    | 141          | 377          | 240          | 303                      |
| Feuerwehr / Rettungsdienst    | 57           | 260          | 149          | 128                      |
| Kultur                        | 27           | 629          | 217          | 403                      |
| Soziales                      | 16           | 279          | 118          | 91                       |
| sonstige Nutzungen            | 96           | 1.268        | 531          | 303                      |
| Summe BiPo "sonstige Gebäude" | 802          | 2.425        | 1.498        | 1.276                    |
| <b>Gesamtfläche</b>           | <b>2.662</b> | <b>4.705</b> | <b>3.615</b> | <b>3.538</b>             |

Die Flächenanteile der Schulen würden sich mit den Umnutzungen dem bisherigen Mittelwert annähern. Es wäre aber weiterhin ein überdurchschnittlicher Flächenanteil festzustellen. Auf den Teilbericht Schulen ist nochmals zu verweisen. Leicht reduziert würden sich die Nutzungsarten Soziales und sonstige Nutzungen darstellen.

→ **Feststellung**

Die Konzeptionen der Stadt Steinfurt zur Reduzierung der städtischen Portfolioflächen zeigen erste Erfolge und sind im Konsolidierungsinteresse zu begrüßen.

Abweichend würde sich aber im Bereich Kultur ein Flächenzuwachs ergeben. Hier ordnete sich die Stadt Steinfurt auch zuvor bereits überdurchschnittlich ein. Der Abstand zum Mittelwert würde sich vergrößern. Dies ist insofern hervorzuheben, weil es sich gerade in den Aufgabenfeldern der Kultur um freiwillige Dienstleistungen handelt. Flächenzuwächse in freiwilligen Dienstleistungsfeldern sind dem Konsolidierungsdruck geschuldet kritisch einzustufen.

Die Teilprüfung Schulen ermittelt in der zeitlichen Perspektive bis 2020 weitere Flächenpotenziale bei den Grundschulen sowie den Realschulen. Die Potenziale ergeben sich aufgrund weiterhin rückläufiger Schülerzahlen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund des perspektivischen zusätzlichen Flächenpotenzials im Bereich der Grund- und Realschulen sollte die Komplettaufgabe Standorts Kardinal-von-Galen-Schule geprüft werden.

Bei optimierter Belegungsplanung könnten die privaten Musikvereine etc. vielleicht auch in der Nikomedes-Schule untergebracht werden. Freie Restkontingente dieser Schule waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht verplant. Dabei fehlende Flächenanteile könnte möglicherweise auch über die zu erwartenden Potenzialflächen in den Real- und Grundschulen abgefangen werden.

Das HSK 2014 weist nach, dass 2007 die Erhebung von Sportstättennutzungsgebühren beschlossen wurde. Im laufenden Jahr sollten Gebührenerhöhungen geprüft werden. Laut HSK ist

eine Entscheidung aber noch nicht getroffen worden. In den Analysegesprächen war zudem zu erfahren, dass Nutzungsentgelte auch bspw. für Sonderveranstaltungen erhoben werden sollen. Dies würde aber noch nicht praktiziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte für alle städtische Gebäude sachgerechte Nutzungsentgelte festsetzen und diese auch konsequent realisieren.

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

**Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2012**

| Vermögensbereich                | Minimum | Maximum | Mittelwert | Steinfurt |
|---------------------------------|---------|---------|------------|-----------|
| Kinder- und Jugendeinrichtungen | 22      | 346     | 134        | 16        |
| Schulen                         | 732     | 2.366   | 1.365      | 1.333     |
| sonstige Bauten*                | 2       | 2.177   | 757        | 1.338     |
| Abwasservermögen                | 1       | 2.848   | 920        | 1.187     |
| Straßenvermögen**               | 1.551   | 3.412   | 2.467      | 3.502     |
| Finanzanlagen                   | 168     | 5.789   | 1.636      | 213       |

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

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

In Relation zum Straßenvermögen und den Finanzanlagen ergeben sich keine markanten Auffälligkeiten im Hinblick auf die Größenordnung des gebundenen Gebäudevermögens. Interkommunal verglichen ordnen sich die sonstigen Bauten überdurchschnittlich ein. Hier wirken sich augenscheinlich die höheren kulturell genutzten Flächenanteile sowie auch das Verwaltungsgebäude aus. Daneben zeigt sich auch das Abwasservermögen mit überdurchschnittlicher Positionierung. Eine Vielzahl von Vergleichskommunen hat diesen Aufgabenbereich aber ausgegliedert und nicht im Kernhaushalt integriert. Insofern darf dieses Ergebnis nicht falsch interpretiert werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt bildet mit ihrem Straßenvermögen das neue Maximum im Kennzahlenvergleich Vermögenswerte in Euro je Einwohner ab.

Hierauf ist im Rahmen der Vermögensanalyse sowie bspw. in der Ertragsanalyse im Hinblick auf die Abschreibungsintensität nochmals einzugehen.

Zusätzlich zu analysieren sind beispielsweise Anlagenabnutzungsgrade, Investitionsquoten und Restnutzungsdauern. Hierauf geht die GPA NRW in der nachfolgenden Vermögensanalyse ein.

## Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

### Vermögenslage

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

#### Vermögen in Tausend Euro

|                              | EB 2009        | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           |
|------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Anlagevermögen               | 298.047        | 295.668        | 294.670        | 290.669        | 287.915        |
| Umlaufvermögen               | 11.190         | 12.371         | 8.300          | 8.417          | 4.879          |
| Aktive Rechnungsabgrenzung   | 312            | 349            | 388            | 380            | 417            |
| <b>Bilanzsumme</b>           | <b>309.549</b> | <b>308.388</b> | <b>303.359</b> | <b>299.466</b> | <b>293.211</b> |
| Anlagenintensität in Prozent | 96             | 96             | 97             | 97             | 98             |

#### Anlagevermögen in Tausend Euro

|                                   | EB 2009        | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Immaterielle Vermögensgegenstände | 91             | 113            | 220            | 225            | 246            |
| Sachanlagen                       | 290.953        | 288.513        | 287.376        | 283.321        | 280.492        |
| Finanzanlagen                     | 7.003          | 7.041          | 7.074          | 7.123          | 7.177          |
| <b>Anlagevermögen gesamt</b>      | <b>298.047</b> | <b>295.668</b> | <b>294.670</b> | <b>290.669</b> | <b>287.915</b> |

#### Sachanlagen in Tausend Euro

|                                 | EB 2009        | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           |
|---------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Unbebaute Grundstücke           | 24.895         | 24.589         | 24.085         | 23.837         | 23.160         |
| Kinder- und Jugendeinrichtungen | 646            | 619            | 593            | 567            | 541            |
| Schulen                         | 44.366         | 43.838         | 42.908         | 43.709         | 44.883         |
| sonstige Bauten                 | 44.845         | 43.995         | 46.927         | 46.100         | 45.056         |
| Infrastrukturvermögen           | 169.582        | 166.357        | 164.467        | 161.227        | 158.822        |
| davon Straßenvermögen           | 125.955        | 123.459        | 121.772        | 119.706        | 117.918        |
| davon Entwässerungsanlagen      | 42.522         | 41.837         | 41.678         | 40.547         | 39.969         |
| sonstige Sachanlagen            | 6.619          | 9.115          | 8.396          | 7.881          | 8.030          |
| <b>Summe Sachanlagen</b>        | <b>290.953</b> | <b>288.513</b> | <b>287.376</b> | <b>283.321</b> | <b>280.492</b> |

Im Eckjahresvergleich zwischen der Eröffnungsbilanz 2009 und 2012 verringerte sich das Anlagevermögen um 10,1 Mio. Euro bzw. ca. 3,4 Prozent.

Die größten Veränderungen ergaben sich mit Wirkung darauf bei den Sachanlagen. Sie reduzierten sich im Saldo um ca. 10,4 Mio. Euro. Gegenläufig erhöhten sich die immateriellen Vermögensgegenstände und die Finanzanlagen leicht um 155.000 Euro und 174.000 Euro.

Im Saldo von Wertzugängen und bspw. jährlichen Abschreibungen ergeben sich beim Sachanlagevermögen im Detail folgende Veränderungen.

**Veränderungen Sachanlagevermögen im Eckjahresvergleich EB 2008 zu 2012**

|  | Veränderung in Tausend Euro |
|--|-----------------------------|
| Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte        | -1.735                      |
| Kinder- und Jugendeinrichtungen                            | -105                        |
| Schulen  | 517                         |
| sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden) | 211                         |
| Infrastrukturvermögen                                      | -10.760                     |
| davon Straßenvermögen                                      | -8.037                      |
| davon Entwässerungsanlagen                                 | -2.553                      |
| sonstige Sachanlagen                                       | 1.411                       |
| <b>Summe Sachanlagen</b>                                   | <b>-10.461</b>              |

Auf den zuvor bereits im Rahmen der Portfolio-Prüfung dargelegten Vermögensvergleich in Einwohnerrelation ist zu verweisen.

Das Infrastrukturvermögen verringerte sich im Zeitraum 2008 bis 2012 relativ deutlich. Wesentlichen Anteil hatte das Straßenvermögen. Dennoch ordnet sich gerade dieses gemäß dem interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich ein.

→ **Feststellung**

Bei den Straßen und Entwässerungsanlagen ist ein hoher kontinuierlicher Wertverlust festzustellen.

Dem Konsolidierungsdruck geschuldet sollten insbesondere im Hinblick auf diese Vermögensanteile die örtlichen Standards und Ausstattungen noch weitreichender infrage gestellt werden. Ggf. ließe sich bspw. durch Aufbau eines Straßenkatasters mit gleichzeitiger Prioritäteneinstufung weiterer Konsolidierungsspielraum entwickeln. Aus Sicht der GPA NRW bietet es sich insbesondere im Segment der Anlieger- und Wirtschaftswege an, das öffentliche Interesse kritisch abzuwägen. Erfahrungsgemäß werden in den Kommunen oftmals auch Wege unterhalten, die als reine Anliegerzuwegung einzustufen sind oder nur als Zuwegung zu landwirtschaftlichen oder Forstflächen dienen. Sie haben für die Öffentlichkeit nur untergeordneten oder gar keinen Belang.

In diesem Fall könnte ggf. eine Übertragung auf die allein nutzenden Anlieger oder landwirtschaftlichen Betriebe in Betracht kommen. Im Fall reiner Zuwegungen könnte auch eine Entwidmung bzw. erklärte Aufgabe der Unterhaltungsverantwortung in Betracht gezogen werden.

Möglicherweise könnte die Stadt Steinfurt diese Wege dann finanzwirtschaftlich vollständig ausbuchen. Folgekosten und anteilige Abschreibungen fielen nicht mehr an und wären nicht mehr zu erwirtschaften.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte für die Öffentlichkeit unwichtige Anlieger- und Wirtschaftswege aufgeben und ausbuchen, um das bislang sehr hohe Straßenvermögen zu reduzieren.

**Altersstruktur des Vermögens**

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

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

Die bisherigen Investitionsquoten stellen sich wie folgt dar.

**Gesamtinvestitionsquoten in Prozent**

| Haushaltsjahr   | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bruttoinvestitionen in Tausend Euro                     | 5.443        | 7.810        | 4.237        | 5.671        |
| <b>Werteverzehr Anlagevermögen (AV) in Tausend Euro</b> |              |              |              |              |
| Abgänge AV  | 193          | 1.794        | 1.358        | 738          |
| + Abschreibungen AV                                     | 7.630        | 7.014        | 6.879        | 7.688        |
| <b>= Werteverzehr AV gesamt</b>                         | <b>7.822</b> | <b>8.808</b> | <b>8.237</b> | <b>8.425</b> |
| <b>Investitionsquote</b>                                | <b>70</b>    | <b>89</b>    | <b>51</b>    | <b>67</b>    |

**Differenzierte Investitionsquoten in Prozent**

|                                 | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Unbebaute Grundstücke           | 12        | 19        | 45        | 4         |
| Kinder- und Jugendeinrichtungen | 0         | 0         | 0         | 0         |
| Schulen                         | 49        | 10        | 174       | 205       |
| sonstige Bauten                 | 12        | 374       | 22        | 2         |
| Infrastrukturvermögen           | 30        | 63        | 30        | 49        |
| davon Straßenvermögen           | 25        | 56        | 38        | 48        |
| davon Entwässerungsanlagen      | 43        | 87        | 8         | 53        |
| sonstige Sachanlagen            | 149       | 114       | 73        | 85        |
| <b>Investitionsquote gesamt</b> | <b>70</b> | <b>89</b> | <b>51</b> | <b>67</b> |

Der schwierigen finanzwirtschaftlichen Situation geschuldet zeigen die Investitionsquoten insgesamt rückläufige Tendenzen. Einzige Ausnahme bildeten die Schulen in den Jahren 2011 und 2012. Aufgrund der defizitären Lage blieb der Stadt Steinfurt auch nichts anderes übrig, als das Engagement zurückzufahren. Mit der Investitionsquote des Jahres 2012 ordnet sie sich interkommunal verglichen bereits unterdurchschnittlich ein.

### Investitionsquote in Prozent 2012

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 67        | 10      | 286     | 76         | 49         | 71                  | 86         | 33           |

Die rückläufigen Investitionsquoten bergen das Risiko eines zukünftig zunehmenden Investitionsbedarfs. Weitergehende Hinweise im Hinblick auf diese Fragestellung ergeben sich auch aus der Analyse der durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrade und der daraus resultierenden Restnutzungsdauern.

### Durchschnittliche Restnutzungsdauern und Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

| Vermögensgegenstand    | festgelegte GND* | Durchschnittl. RND** | Anlagenabnutzungsgrad | Anteil am Anlagevermögen |
|------------------------|------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|
| Kindergärten           | 80               | 12                   | 85,6                  | 0,2                      |
| Schulgebäude           | 80               | 37                   | 53,4                  | 14,9                     |
| Geschäftsgebäude       | 80               | 26                   | 67,3                  | 8,2                      |
| Straßen                | 50               | 28                   | 44,3                  | 34,8                     |
| Abwasser-einrichtungen | 67               | 35                   | 47,2                  | 14,3                     |

\* ) GND = Gesamtnutzungsdauer (durchschnittlich); \*\* ) RND = Restnutzungsdauer (durchschnittlich)

Der höchste Abnutzungsgrad ist für die Vermögensgruppe Kindergärten zu ermitteln. Hier ist in der Durchschnittsbetrachtung von lediglich von einer Restnutzungsdauer von nur noch zwölf Jahren auszugehen. Dementsprechend höher wird sich hier der Reinvestitionsbedarf darstellen. Die Problematik relativiert sich aber im Hinblick auf die verhältnismäßig geringen Vermögensanteile.

Über 50 Prozent liegende Anlagenabnutzungsgrade stellen sich zudem bei den Schulgebäuden sowie den Verwaltungsgebäuden dar. Bei den Schulen weist die Investitionsquote aber ein höheres Engagement nach. Die Restnutzungsdauer der Geschäftsgebäude lässt zudem darauf schließen, dass besondere Dringlichkeiten noch nicht vorliegen.

Die vergleichsweise niedrigen Anlagenabnutzungsgrade bei den Straßen und den Abwasser-einrichtungen sind noch nicht zu problematisieren.

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund der festgestellten Investitionsquoten und Anlagenabnutzungsgrade sollte die Stadt Steinfurt ihre Investitionsplanung sachgerecht fortschreiben und die erforderlichen Investitionen zur Substanzerhaltung realisieren.

**Schulden- und Finanzlage**

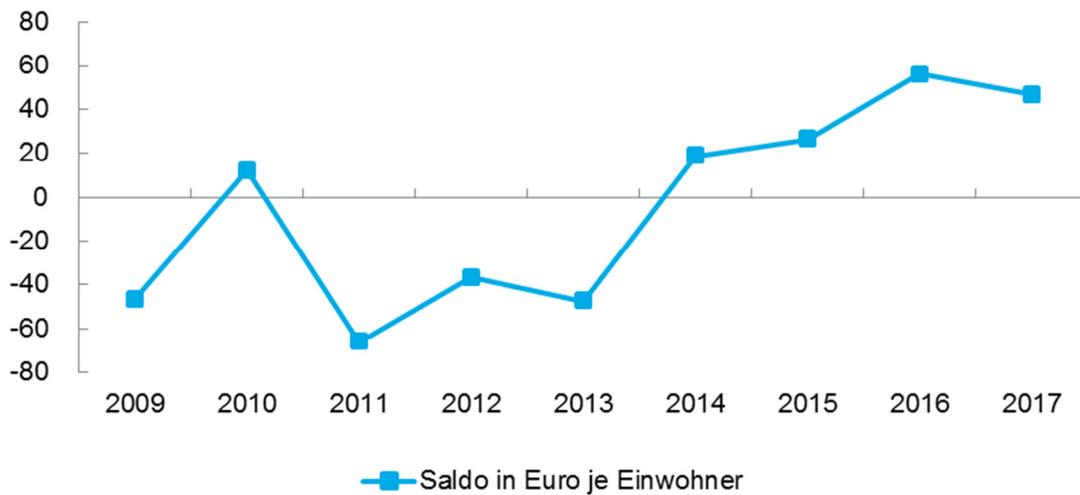
**Finanzrechnung**

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

**Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST/Plan bis 2017)**

|   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit          | -1.592 | 415    | -2.230 | -1.242 | -1.596 | 642    | 898    | 1.887  | 1.571  |
| + Saldo aus Investitionstätigkeit                 | 54     | 549    | -294   | -1.098 | -2.835 | -3.317 | -1.928 | -1.351 | -1.066 |
| = Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag            | -1.538 | 964    | -2.525 | -2.340 | -4.430 | -2.676 | -1.030 | 536    | 504    |
| + Saldo aus Finanzierungstätigkeit                | 2.945  | -5.070 | 3.170  | -2.113 | 589    | 931    | -558   | -1.185 | -1.520 |
| = Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln | 1.408  | -4.106 | 646    | -4.453 | -3.841 | -1.744 | -1.588 | -649   | -1.015 |
| + Anfangsbestand an Finanzmitteln                 | 8.112  | 9.520  | 5.414  | 6.060  | 1.501  | -2.340 | -4.084 | -5.672 | -6.321 |
| + Bestand an fremden Finanzmitteln                | 0      | 0      | 0      | -106   | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      |
| = Liquide Mittel                                  | 9.520  | 5.414  | 6.060  | 1.501  | -2.340 | -4.084 | -5.672 | -6.321 | -7.337 |

**Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Euro je Einwohner**



Ist 2009 bis 2012; Planung 2013 bis 2017

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit bleibt bis voraussichtlich 2013 überwiegend auf defizitärem Niveau. Der daraus entstandene Bedarf an Liquiditätskrediten bestätigt sich auch nachfolgend im Rahmen der Analyse der Schulden und Verbindlichkeiten der Kernverwaltung.

Die weitere Planung prognostiziert ab 2014 eine positivere Entwicklung. In der Zielorientierung eines dann ggf. rückläufigen Bedarfs an Liquiditätskrediten wäre das zu begrüßen.

**Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2012**

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| -37       | -263    | 338     | 65         | -12        | 66                  | 149        | 35           |

Der Kennzahlenvergleich bzgl. des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner bestätigt ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Im Interesse der Liquiditätssicherung sollte auf nachhaltige finanzwirtschaftliche Verbesserungen hingewirkt werden. Auch an dieser Stelle ist in Erinnerung zu rufen, dass sich die zuvor thematisierte eventuelle Rückstellungsauflösung nicht auf die Liquidität auswirken wird. Insofern bleibt der Konsolidierungsdruck unvermindert bestehen.

Dies ist zu betonen, zumal der Bedarf an Liquiditätskrediten dennoch weiter steigen könnte. Denn die weiteren Salden aus der Investitions- und Finanzierungstätigkeit lassen einen wieder negativen Trend erwarten. Dies stellt ein weiteres grundsätzliches Konsolidierungsrisiko dar.

## Verbindlichkeiten

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

### Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

|  | EB 2009        | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Anleihen   | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen                                 | 57.188         | 55.140         | 53.070         | 53.241         | 51.128         |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung                          | 7.000          | 12.000         | 9.000          | 12.000         | 12.000         |
| Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen | 1.145          | 712            | 712            | 0              | 0              |
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen                                 | 1.017          | 1.575          | 1.643          | 975            | 1.514          |
| Verbindlichkeiten aus Transferleistungen   | 963            | 235            | 264            | 125            | 186            |
| Sonstige Verbindlichkeiten*  | 2.302          | 4.544          | 4.103          | 5.147          | 5.681          |
| <b>Verbindlichkeiten gesamt</b>  | <b>69.614</b>  | <b>74.207</b>  | <b>68.792</b>  | <b>71.488</b>  | <b>70.510</b>  |
| Rückstellungen   | 33.182         | 33.388         | 44.065         | 45.259         | 45.953         |
| Sonderposten für den Gebührenaussgleich  | 210            | 0              | 61             | 411            | 528            |
| <b>Schulden gesamt</b>   | <b>103.005</b> | <b>107.595</b> | <b>112.918</b> | <b>117.159</b> | <b>116.990</b> |
| <b>davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner</b>                              | <b>2.042</b>   | <b>2.177</b>   | <b>2.029</b>   | <b>2.120</b>   | <b>2.094</b>   |

\*) Sonstige Verbindlichkeiten bis 2012 inkl. erhaltene Anzahlungen.

Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in Summe blieben in der geprüften Zeitreihe auf relativ einheitlichem Niveau. Die leichte Steigerung um ca. 896.000 Euro war im Detail in folgenden Aspekten begründet.

Die sonstigen Verbindlichkeiten stiegen im Eckjahresvergleich um 3,3 Mio. Euro. Hier ist zu berücksichtigen, dass darin bis 2012 auch die erhaltenen Anzahlungen enthalten waren.

Positiv stellt sich dar, dass die Stadt Steinfurt im Rahmen ihres Konsolidierungsengagements ihre Kreditverbindlichkeiten für Investitionen senken konnte. Bis 2012 konnten ca. sechs Mio. Euro abgebaut werden. Laut dem Vorbericht zum Haushaltsplan 2014 sank das Volumen bis Ende 2013 weiter auf 48,9 Mio. Euro.

#### → Feststellung

Die Reduzierung des Volumens der Investitionskredite zwischen 2008 und 2013 stellt ein zu begrüßendes Ergebnis im Interesse der Konsolidierung dar. Die Stadt sollte die aktive Entschuldung fortsetzen, da damit beispielsweise auch die Kapitaldienstbindungen zurückgeführt werden.

Eine Einschränkung erfährt dieses positive Handeln mit Blick auf die Liquiditätskredite. Diese lagen bereits 2009 mit sieben Mio. Euro auf hohem Niveau. Im weiteren Verlauf stieg dieser Kreditbedarf weiter an. Bis 2012 schlugen nahezu durchgängig zwölf Mio. Euro pro Jahr zu Buche.

Gegenüber den Verbindlichkeiten stiegen die Schulden insgesamt bis 2012 deutlicher um ca. 13,9 Mio. Euro. Wesentlich beeinflusst war diese Entwicklung durch die Rückstellungen, die sich um 12,7 Mio. Euro erhöhten. Darauf ist nachfolgend nochmals einzugehen.

Trotz der aktiven Entschuldung birgt auch der weiterhin zu berücksichtigende Stand an Kreditverbindlichkeiten Risiken, die beachtet werden sollten. Die GPA NRW nimmt hier auch ausdrücklich Bezug auf die vorherigen Ausführungen zum Zinsänderungsrisiko im Fall der Liquiditätsverbindlichkeiten (Kapitel Haushaltsplanung). Zwar sind für Investivkredite in der Regel längere Zinsbindungsfristen zu berücksichtigen. Aber insbesondere mit Blick auf das Ende der jeweiligen Vertragslaufzeiten ist auch hier ein grundsätzliches Zinsänderungsrisiko zu betonen. Im negativen Fall könnten sich zum jeweiligen Ende der Vertragslaufzeiten die Zinsaufwendungen zulasten der Stadt Steinfurt erhöhen.

Dies führt dann unter Umständen trotz Abbau von Verbindlichkeiten zu neuen finanzwirtschaftlichen Belastungen. Das dabei auch der bisherige Kapitaldienst schon einen maßgeblichen Belastungsanteil für den städtischen Haushalt darstellt, verdeutlicht die nachfolgende Übersicht.

#### Übersicht Kapitaldienst in Tausend Euro bzw. in Euro je Einwohner

|   | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Zinsen des Kernhaushalts                  | 3.233        | 2.781        | 2.574        | 2.626        |
| Tilgung des Kernhaushalts                 | 2.003        | 2.027        | 2.290        | 2.113        |
| <b>Kapitaldienst Kernhaushalt</b>         | <b>5.237</b> | <b>4.808</b> | <b>4.864</b> | <b>4.739</b> |
| <b>Kapitaldienst in Euro je Einwohner</b> | <b>154</b>   | <b>142</b>   | <b>144</b>   | <b>141</b>   |

Der Kapitaldienst der Kernverwaltung zeigte sich entsprechend dem Abbau der Investivkredite ebenfalls leicht rückläufig. Gleichwohl belasteten ergebnisrelevante 2,6 Mio. Euro Zinsaufwendungen auch im Jahr 2012 den defizitären Jahresabschluss.

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

Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatte die Stadt Steinfurt ihren ersten Gesamtabschluss 2010 noch nicht aufgestellt. Gleichwohl konnte der Fachdienst Finanzen die anteiligen Summen der Verbindlichkeiten der zu konsolidierenden Einrichtungen Stadtwerke Steinfurt GmbH und des Bäderbetrieb nachmelden. In Summe ergaben sich demnach voraussichtliche Gesamtverbindlichkeiten von 76,7 Mio. Euro für das Jahr 2010. Dies entspricht einer Kennzahl von 2.264 Euro je Einwohner.

#### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010\*

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 2.264     | 502     | 5.290   | 2.319      | 1.468      | 2.277               | 3.099      | 26           |

\*) Abweichend zu den sonstigen interkommunalen Vergleichen wird hier das Jahr 2010 angesetzt. Für die Folgejahre liegen noch zu wenige Vergleichszahlen vor, da vielfach die Gesamtabschlüsse noch nicht aufgestellt werden konnten.

→ **Feststellung**

Die voraussichtlichen Gesamtverbindlichkeiten 2010 der Stadt Steinfurt ordnen sich mit 76,7 Mio. Euro bzw. 2.264 Euro je Einwohner auf durchschnittlichem Niveau ein. Der Anteil der Kernverwaltung umfasste davon 68,8 Mio. Euro.

**Rückstellungen**

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar. 2012 machten Sie einen Anteil von 15,7 Prozent aus. Über die Zeitreihe 2009 bis 2012 stiegen sie im Eckjahresvergleich um ca. 12,7 Mio. Euro.

**Rückstellungen in Tausend Euro**

|   | EB 2009       | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pensionsrückstellungen                                | 30.773        | 29.800        | 31.797        | 32.815        | 33.199        |
| sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO | 2.409         | 3.588         | 12.268        | 12.445        | 12.754        |
| <b>Summe der Rückstellungen</b>                       | <b>33.182</b> | <b>33.388</b> | <b>44.065</b> | <b>45.259</b> | <b>45.953</b> |

Bei den Pensionsrückstellungen ergab sich eine Erhöhung um ca. 2,4 Mio. Euro. Wesentlich war der Anstieg der sonstigen Rückstellungen. Insgesamt erhöhten sie sich um 10,3 Mio. Euro. Als ausschlaggebend dafür ist die Rückstellungsbildung 2010 anzusehen. Sie steht im Zusammenhang mit den bereits beschriebenen Finanz- und Derivatgeschäften.

**Eigenkapital**

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

**Entwicklung des Eigenkapitals (Ist) in Tausend Euro und Prozent**

|   | EB 2009        | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Eigenkapital                                | 54.500         | 50.917         | 38.003         | 30.678         | 25.223         |
| Sonderposten                                | 150.393        | 147.924        | 150.467        | 149.976        | 149.406        |
| davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge | 145.658        | 142.746        | 145.084        | 144.232        | 143.322        |
| Rückstellungen                              | 33.182         | 33.388         | 44.065         | 45.259         | 45.953         |
| Verbindlichkeiten                           | 69.614         | 74.207         | 68.792         | 71.488         | 70.510         |
| Passive Rechnungsabgrenzung                 | 1.861          | 1.951          | 2.031          | 2.064          | 2.119          |
| <b>Bilanzsumme</b>                          | <b>309.549</b> | <b>308.388</b> | <b>303.359</b> | <b>299.466</b> | <b>293.211</b> |
| <b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>        |                |                |                |                |                |
| <b>Eigenkapitalquote 1</b>                  | <b>18</b>      | <b>17</b>      | <b>13</b>      | <b>10</b>      | <b>9</b>       |
| <b>Eigenkapitalquote 2</b>                  | <b>65</b>      | <b>63</b>      | <b>60</b>      | <b>58</b>      | <b>57</b>      |

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt hatte mit Blick auf die Zeitreihe 2009 bis 2012 einen dramatischen Eigenkapitalverzehr zu verkraften. Dieses verringerte sich bereits um ca. 54 Prozent bzw. immerhin 29,2 Mio. Euro.

Nach Maßgabe der bisherigen Entwicklung stellt sich darüber hinaus nur noch eine begrenzte Eigenkapitalreichweite dar. Dies auch unter Berücksichtigung eines für 2013 voraussichtlich um ca. drei Mio. Euro verbesserten Jahresergebnisses (Abschlussprognose ca. minus drei Millionen Euro).

**Eigenkapitalreichweite - Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST und PLAN\*)**

|                               | 2009   | 2010    | 2011   | 2012   | 2013     | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   |
|-------------------------------|--------|---------|--------|--------|----------|--------|--------|--------|--------|
| Eigenkapital (Stand 01.01.)   | 54.500 | 50.917  | 38.003 | 30.678 | 25.223   | 22.223 | 18.474 | 14.783 | 12.151 |
| + Jahresergebnis              | -3.584 | -13.415 | -7.124 | -5.254 | -3.000** | -3.750 | -3.691 | -2.632 | -2.909 |
| = Eigenkapital (Stand 31.12.) | 50.917 | 37.502  | 30.879 | 25.424 | 22.223   | 18.474 | 14.783 | 12.151 | 9.242  |
| Eigenkapitalreichweite        | 14     | 3       | 4      | 5      | 7        | 5      | 4      | 5      | 3      |

\*) Ist 2009 bis 2012, Planung 2013 bis 2017    \*\*) voraussichtliches Ist 2013 Stand Juli 2014

→ **Feststellung**

Die zuletzt mit zwischen sieben und drei Jahren darzustellende Eigenkapitalreichweite verdeutlicht in Verbindung mit der defizitären strukturellen Grundsituation den Handlungsdruck der Stadt Steinfurt. Durch eine Verschlechterung gegenüber den Plandaten könnte bereits im dargestellten Zeitraum eine Überschuldung eintreten. Eine mögliche Rückstellungsauflösung würde diese Entwicklung eventuell nur um zwei bis drei Jahre verzögern.

Interkommunal verglichen ordnet sich die Stadt Steinfurt im Kennzahlenvergleich Eigenkapital 1 je Einwohner bereits nahe dem Minimum ein:

**Eigenkapital 1 je Einwohner in Euro 2012**

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 749       | 607     | 5.897   | 2.893      | 2.436      | 2.780               | 3.580      | 32           |

Günstiger stellt sich noch der Vergleich Eigenkapital 2 je Einwohner dar. Bei dieser Kennzahl werden die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge hinzugerechnet. Hier ordnet sich die Stadt Steinfurt noch knapp unter dem bisherigen Mittelwert ein:

## Eigenkapital 2 je Einwohner in Euro 2012

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 5.006     | 1.920   | 9.216   | 5.127      | 4.066      | 5.268               | 5.835      | 32           |

## 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)

|   | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Steuern und ähnliche Abgaben            | 26.729        | 24.689        | 26.928        | 27.126        |
| Zuwendungen und allgemeine Umlagen      | 14.416        | 16.440        | 14.205        | 15.228        |
| Sonstige Transfererträge                | 24            | 25            | 24            | 184           |
| Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte | 10.935        | 11.200        | 11.384        | 11.266        |
| Privatrechtliche Leistungsentgelte      | 761           | 938           | 977           | 830           |
| Kostenerstattungen und Kostenumlagen    | 2.363         | 2.466         | 2.520         | 3.405         |
| Sonstige ordentliche Erträge            | 3.677         | 3.171         | 2.751         | 3.041         |
| Aktiviert Eigenleistungen               | 5             | 0             | 0             | 10            |
| <b>Ordentliche Erträge</b>              | <b>58.908</b> | <b>58.929</b> | <b>58.789</b> | <b>61.091</b> |
| Finanzerträge                           | 999           | 364           | 92            | 314           |

### Erträge in Tausend Euro (Planung 2013 bis 2024 in Auszügen)

|   | 2013          | 2014          | 2017          | 2024          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Steuern und ähnliche Abgaben            | 29.177        | 28.905        | 32.930        | 41.662        |
| Zuwendungen und allgemeine Umlagen      | 15.332        | 17.898        | 18.286        | 21.549        |
| Sonstige Transfererträge                | 2             | 2             | 2             | 2             |
| Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte | 11.486        | 10.492        | 10.482        | 10.482        |
| Privatrechtliche Leistungsentgelte      | 841           | 806           | 812           | 812           |
| Kostenerstattungen und Kostenumlagen    | 2.999         | 3.325         | 3.254         | 3.254         |
| Sonstige ordentliche Erträge            | 2.422         | 2.655         | 2.407         | 2.407         |
| Aktiviert Eigenleistungen               | 0             | 0             | 0             | 0             |
| <b>Ordentliche Erträge</b>              | <b>62.259</b> | <b>64.083</b> | <b>68.174</b> | <b>80.169</b> |
| Finanzerträge                           | 239           | 153           | 153           | 153           |

Die Ertragsplanungen basieren vorrangig auf Steigerungserwartungen im Bereich der Steuern und Zuwendungen. Die Grundlage dafür bilden insbesondere die geplanten Hebesatzanpas-

sungen. Auf die vorherigen Ausführungen im Rahmen der Risikoanalyse und im Kapitel „Haushaltskonsolidierung“ ist zu verweisen. Die vergleichsweise niedrige Netto-Steuerquote und das bisherige durchschnittliche Hebesatzniveau sind nochmals hervorzuheben.

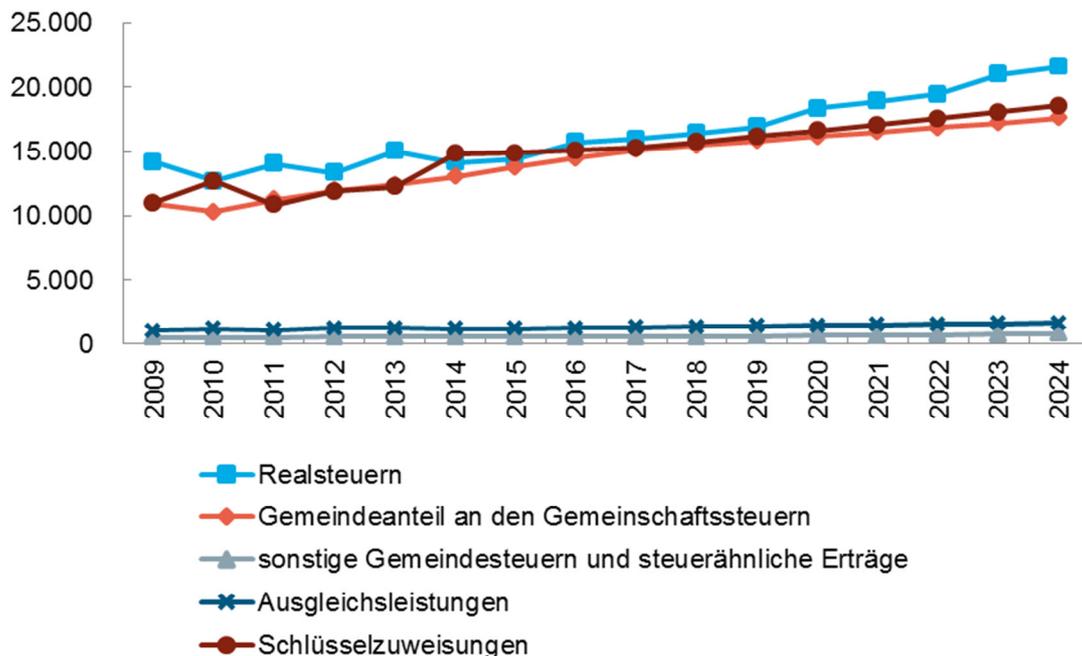
## Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

### Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel in Tausend Euro

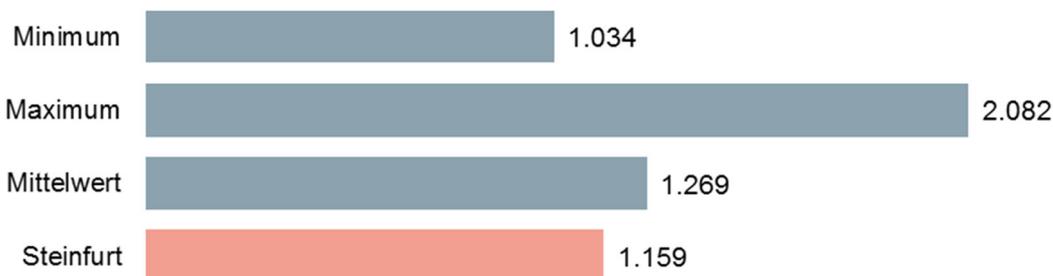


Ist 2009 bis 2012; Planung 2013 bis 2024

Wie dargelegt, unterstellt die Stadt Steinfurt eine deutliche Ertragssteigerung, die in der Einschätzung der GPA NRW vorsichtig einzustufen sind.

Interkommunal verglichen stellt sich das bisherige Niveau der allgemeinen Deckungsmittel wie folgt dar.

**Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012**



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 1.159     | 1.142      | 1.231               | 1.316      | 34           |

→ **Empfehlung**

Auch die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner 2012 bestätigen für die Stadt Steinfurt eine insgesamt niedrige Ertragskraft. Dies stellt eine Grundproblematik im Hinblick auf den deutlichen Eigenkapitalverzehr dar. Aus Sicht der GPA NRW erscheint es unumgänglich, zur nachhaltigen Absicherung der Haushaltskonsolidierung eine weitere auskömmliche Hebesatzanpassung festzulegen.

Der Anteil der Zuwendungen an den Gesamterträgen stellt sich, gemessen anhand der Zuwendungsquote, relativ einheitlich in der Zeitreihenentwicklung dar. Die Planung prognostiziert ebenfalls Zuwächse.

**Zuwendungsquote (IST und Plan in Auszügen)**

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2017 | 2024 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 24   | 28   | 24   | 25   | 25   | 28   | 27   | 27   |

**Zuwendungsquote 2012**

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 25        | 5       | 33      | 17         | 10         | 15                  | 23         | 35           |

Interkommunal ordnet sich die Stadt Steinfurt mit der Zuwendungsquote von 25 Prozent überdurchschnittlich im Vergleich 2012 ein. Mit Bezug auf die niedrige Netto-Steuerquote bestätigt sich eine besondere Abhängigkeit, die kritisch zu bewerten ist. Die finanzstrategischen Handlungsspielräume der Stadt Steinfurt sind maßgeblich vom Finanzausgleich beeinflusst. Positiv verändern ließe sich die Situation bspw. über die empfohlene Hebesatzanpassung.

## Aufwendungen

Die GPA NRW analysiert die Aufwandsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

### Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

|   | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Personalaufwendungen                        | 11.131        | 12.316        | 11.621        | 12.874        |
| Versorgungsaufwendungen                     | 1.579         | 2.054         | 2.698         | 1.297         |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 10.353        | 10.396        | 9.884         | 10.527        |
| Bilanzielle Abschreibungen                  | 7.759         | 7.895         | 8.084         | 8.139         |
| Transferaufwendungen                        | 24.842        | 24.068        | 26.381        | 26.214        |
| Sonstige ordentliche Aufwendungen           | 4.593         | 13.197        | 4.762         | 4.981         |
| <b>Ordentliche Aufwendungen</b>             | <b>60.258</b> | <b>69.927</b> | <b>63.431</b> | <b>64.033</b> |
| Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen      | 3.233         | 2.781         | 2.574         | 2.626         |

Die ordentlichen Aufwendungen insgesamt sind zwischen 2009 und 2012 um 3,7 Mio. Euro gestiegen. Die hohen sonstigen ordentlichen Aufwendungen des Jahres 2010 ergaben sich aufgrund der beschriebenen Rückstellungen für Derivate und Finanztermingeschäfte.

Die Planung bis 2024 prognostiziert einen weiteren Anstieg um nochmals 11,4 Mio. Euro:

### Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (Planung in Auszügen)

|   | 2013          | 2014          | 2017          | 2024          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Personalaufwendungen                        | 13.702        | 14.280        | 14.524        | 15.571        |
| Versorgungsaufwendungen                     | 1.311         | 1.301         | 1.378         | 1.477         |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 11.558        | 11.079        | 11.047        | 11.615        |
| Bilanzielle Abschreibungen                  | 7.906         | 7.909         | 7.909         | 7.909         |
| Transferaufwendungen                        | 26.695        | 26.386        | 29.171        | 34.423        |
| Sonstige ordentliche Aufwendungen           | 4.487         | 4.525         | 4.211         | 4.434         |
| <b>Ordentliche Aufwendungen</b>             | <b>65.659</b> | <b>65.478</b> | <b>68.239</b> | <b>75.430</b> |
| Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen      | 2.972         | 2.507         | 2.997         | 2.997         |

Die markantesten Veränderungen stellen sich bei den Personalaufwendungen, den Sach- u. Dienstleistungsaufwendungen sowie den Transferaufwendungen dar. Auf die vorherigen Risikoinschätzungen bezüglich der Planung der Personalaufwendungen ist nochmals zu verweisen.

Zudem betont die GPA NRW aufgrund des weiterhin hohen Handlungsdrucks, dass nicht nur zusätzliche Erträge zum vorgeschriebenen Haushaltsausgleich in den Fokus genommen werden sollten. Aufgrund des dramatischen Eigenkapitalverzehrs sowie des strukturellen Defizits erscheinen auch weitere nachhaltige Standardreduzierungen zwingend.

## Personalaufwendungen

Die Entwicklung der Personalaufwendungen kann anhand der Personalintensität weiter eingeordnet werden. Der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen insgesamt nimmt über die gesamte Zeitreihe leicht zu.

### Personalintensität in Prozent (IST/Planung in Auszügen)

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2017 | 2024 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 18   | 18   | 18   | 20   | 21   | 22   | 21   | 21   |

Interkommunal verglichen ordnet sich die Stadt Steinfurt bezogen auf das Jahr 2012 hier knapp unterdurchschnittlich ein:

### Personalintensität 2012 in Prozent

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 20        | 13      | 29      | 21         | 18         | 21                  | 24         | 34           |

Aus der Personalintensität allein darf nicht auf ggf. höhere Stellenausstattungen geschlossen werden. Insofern ist auch auf den Teilbericht Bürgerdienste sowie die Kennzahlendarlegung zu den Personalquoten im GPA-Kennzahlenset zu verweisen. Für die Stadt Steinfurt ergaben sich hier leicht unterdurchschnittliche Stellenanteile.

Nicht außer Acht gelassen werden dürfen aber auch hier die örtlichen Standards. Bspw. ein höheres Pflegeniveau in der Grünanlagenpflege bedingt in der Regel auch einen höheren Stellenbedarf.

#### → Empfehlung

Dem Konsolidierungsdruck geschuldet sollte der zukünftige Stellenbedarf weiterhin kritisch geprüft und nach Möglichkeit reduziert werden.

## Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsintensitäten bewegten sich in der geprüften Zeitreihe auf relativ einheitlichem Niveau.

### Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2017 | 2024 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 17   | 15   | 16   | 16   | 18   | 17   | 16   | 15   |

Auch hier könnte die Stadt Steinfurt weiterhin steuernd durch Reduzierung der örtlichen Standards sowie bspw. den weiteren Rückbau städtischer Immobilien und Flächen eingreifen. Auf die bereits geplanten und realisierten Konsolidierungsansätzen zur Reduzierung des Gebäudeportfolios ist zu verweisen.

Interkommunal verglichen ordnet sich auch die Sach- und Dienstleistungsintensität 2012 leicht unterdurchschnittlich ein. Gleichwohl sollte insbesondere auch hier versucht werden, weitere Aufwandsreduzierungen zu realisieren.

### Sach- und Dienstleistungsintensität 2012 in Prozent

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 16        | 10      | 29      | 18         | 15         | 17                  | 20         | 34           |

Hier ist insbesondere auch auf die Teilberichte Schulen und Grünflächen sowie die Ergebnisse in den Handlungsfeldern Straßenbeleuchtung und Gebäudebewirtschaftung (im Kennzahlenset) zu verweisen. Umgekehrt sollten die dortigen Handlungsempfehlungen zwingend im Zusammenhang mit dem in diesem Teilbericht festgestellten Handlungsdruck bewertet werden.

### Transferaufwendungen

Die Transferaufwendungen werden maßgeblich von der Kreis-, Krankenhaus- und Jugendamtsumlage beeinflusst. Deren anteiliger Aufwand belief sich 2009 auf ca. 19,8 Mio. Euro. Bis 2017 wurden ca. 23,4 Mio. Euro eingeplant.

Die weitere HSK-Planung sollte dann Steigerungen von drei Prozent bei der Kreisumlage, 4,1 Prozent bei der Jugendamtsumlage und ein Prozent bei der Krankenhausumlage vorsehen. Bei Anwendung der excelbasierenden Kalkulationsgrundlage unterlief der Stadt Steinfurt aber bezogen auf die Planungszeitreihe ab 2018 ein Verknüpfungsfehler. In der Folge ergaben sich gemessen an den vorstehend beschriebenen Steigerungsraten zu niedriger Planansätze. Auf die diesbezüglichen Ausführungen und Auswirkungen der Ergebnisplanungen wird verwiesen.

2012 umfassten diese Umlagenanteile des Kreises Steinfurt 21,9 Mio. Euro bzw. 83,6 Prozent der Transferaufwendungen.

Ca. 4,9 Prozent bzw. ca. 1,3 Mio. Euro nahmen die Steuerbeteiligungen (Gewerbesteuerumlage und Finanzierungsbeteiligung Fonds deutsche Einheit) an den Transferaufwendungen 2012 ein.

Weitere Transferaufwendung schlagen jährlich zugunsten sozialer Aspekte zu Buche. 2012 fielen ca. 533.000 Euro für soziale Leistungen an Asylbewerber sowie ca. 600.000 Euro für Zuschüsse an Jugendeinrichtungen und Kindertageseinrichtungen an.

Mit Verweis auf das Kapitel „strukturelle Haushaltsituation / Haushaltsplanung“ sind ergänzend weitere freiwillige Handlungsfelder im Zusammenhang mit den Transferaufwendungen aufzuführen. Hier unterstützt die Stadt Steinfurt regelmäßig insbesondere kulturelles Engagement sowie bspw. die Pflege der Sportplätze Wilmsberg. Auf die zuvor in diesem Zusammenhang hinterfragte Steigerungsplanung, die aus Sicht der GPA NRW infrage zu stellen ist, wird nochmals verwiesen.

Gleichzeitig bieten gerade diese Zuschussfelder aus neutraler Sicht weiteres Konsolidierungspotenzial. Insofern wird angeregt, hier nochmals Kürzungsmöglichkeiten zu prüfen.

Die Transferaufwandsquote steigt nach Maßgabe der bisherigen Planung im HSK-Zeitraum deutlich an.

#### Transferaufwandsquote in Prozent (IST/Planung in Auszügen)

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2017 | 2024 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 41   | 34   | 42   | 41   | 41   | 40   | 43   | 46   |

Mit der Quote von 41 Prozent des Jahres 2012 ordnet sich die Stadt Steinfurt noch unterdurchschnittlich ein.

#### Transferaufwandsquote 2012 in Prozent

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 41        | 36      | 52      | 44         | 40         | 44                  | 47         | 34           |

### Bilanzielle Abschreibungen

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

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

#### Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote in Prozent (IST/Planung in Auszügen)

|  | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2017         | 2024         |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Ordentliche Aufwendungen                   | 60.258       | 69.927       | 63.431       | 64.033       | 65.659       | 65.478       | 68.239       | 75.430       |
| Abschreibungen auf Anlagevermögen          | 7.630        | 7.014        | 6.879        | 7.688        | 7.906        | 7.909        | 7.909        | 7.909        |
| Erträge aus der Auflösung von Sonderposten | 4.557        | 4.239        | 4.393        | 4.427        | 4.412        | 4.283        | 4.283        | 4.283        |
| <b>Netto-Ergebnisbelastung</b>             | <b>3.072</b> | <b>2.775</b> | <b>2.486</b> | <b>3.261</b> | <b>3.494</b> | <b>3.626</b> | <b>3.626</b> | <b>3.626</b> |
| Abschreibungsintensität                    | 13           | 10           | 11           | 12           | 12           | 12           | 12           | 10           |
| Drittfinanzierungsquote                    | 60           | 60           | 64           | 58           | 56           | 54           | 54           | 54           |

Die Abschreibungen sowie auch die Erträge aus der Auflösung der Sonderposten bleiben in der dargestellten Zeitreihe auf relativ einheitlichem Niveau.

### Abschreibungsintensität 2012 in Prozent

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 12        | 1       | 15      | 9          | 8          | 10                  | 11         | 33           |

Interkommunal verglichen stellt sich eine überdurchschnittliche Abschreibungsintensität dar. Diese steht mit der umfangreichen Vermögensausstattung der Stadt Steinfurt in Verbindung. Das Straßenvermögen ist hier explizit zu nennen.

Zudem nehmen aber bspw. auch die im Kernhaushalt geführten Abwassereinrichtungen Einfluss. Bei einem Teil der Vergleichskommunen ist dieser Aufgabenbereich ausgegliedert und somit nicht im Kennzahlenvergleich berücksichtigt.

#### → Empfehlung

Auch nach Maßgabe der Abschreibungsintensität sollten weitere Standardreduzierungen sowie die Aufgabe weiterer Vermögensanteile geprüft werden. Sollte das nicht gelingen, kommen im Umkehrschluss ggf. nur weitere auskömmliche Ertragssteigerungen im Interesse des Haushaltsausgleichs in Betracht.

### Drittfinanzierungsquote 2012 in Prozent

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 58        | 31      | 113     | 53         | 41         | 55                  | 58         | 30           |

Die Drittfinanzierungsquote ordnet sich leicht überdurchschnittlich ein. Insofern zeigt sich hier noch eine vergleichsweise positive Entlastung aus der Sonderpostenauflösung.

#### → Empfehlung

Die Stadt Steinfurt sollte die Investitionen auf solche Maßnahmen beschränken, die durch Drittmittel finanziert werden können (Schulpauschale, Investitionspauschale, Feuerwehropauschale). Dann würden keine Netto-Abschreibungen hinzukommen.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und  
Demografie der  
Stadt Steinfurt 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 die Stadt Steinfurt folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

### Demografische Ziele und Maßnahmen mit dem Personalmanagement planen

Idealerweise bindet die Verwaltungsführung das Personalmanagement bereits bei der Formulierung übergreifender Ziele mit ein. Von der Bewältigung des demografischen Wandels sind fast alle Handlungsfelder des Personalmanagements betroffen. Zu diesen Handlungsfeldern zählen im Wesentlichen: Personalmarketing/Personalgewinnung, Personalbedarfsplanung/Personaleinsatz, Personalführung, Personalentwicklung, Personalauswahl, Personalerhaltung/Personalbindung und Personalkostenmanagement. So können Zielvorstellungen der Verwaltung mit den internen Rahmenbedingungen (insbesondere der künftige Personalbedarf) abgestimmt werden.

In Steinfurt ist der Fachdienstleiter Personal, Innere Dienste und IT Mitglied des Verwaltungsvorstands. Insofern ist das Personalmanagement in die Ziel- und Maßnahmenplanung der Verwaltungsführung mit eingebunden. Die Stadt erstellt seit 2002 in unregelmäßigen Abständen einen Personalwirtschaftsbericht. Dieser befasst sich intensiv mit den personalwirtschaftlichen Problemfeldern. Auch die demografische Entwicklung der Beschäftigten in der Stadt Steinfurt

wird im Personalwirtschaftsbericht thematisiert und analysiert. Des Weiteren werden Perspektiven durch Ausbildungsplätze und Möglichkeiten von weiteren Stelleneinsparungen dargestellt.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet den Personalwirtschaftsbericht der Stadt Steinfurt positiv. Der Kommune sind hierdurch die sich aus dem demografischen Wandel ergebenden Probleme sowie auch die Altersfluktuation der Mitarbeiter bekannt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte den Personalwirtschaftsbericht regelmäßig fortschreiben.

## Verwaltung organisieren

In Zeiten des demografischen Wandels kommt der Anpassung der Verwaltungsorganisation eine hohe Bedeutung zu. Durch die sich abzeichnenden Personalfluktuationen müssen die Verwaltungen ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse regelmäßig anpassen. Nur so können die anfallenden Aufgaben auch zukünftig effektiv bewältigt werden.

Die Verwaltungsgliederung der Stadt Steinfurt ist als sog. Vorstandsmodell auf drei Säulen aufgebaut. Die Leitung der drei Säulen liegt beim Bürgermeister, dessen ersten Beigeordneten und dem technischen Beigeordneten. Insofern ist die Verwaltung in der Gliederungsbreite recht schlank aufgestellt. In den drei Säulen gibt es im Zeitpunkt der Prüfung (2014) insgesamt zehn Fachdienstleiter. Hierunter sind nur noch sehr vereinzelt weitere Führungskräfte (Bauordnung, Hochbau und Gebäudewirtschaft, Einwohnermeldewesen, Stadtkasse). Im Wesentlichen wird die Führungsaufgabe vollständig von den Fachdienstleitern wahrgenommen. In Zukunft will die Stadt Steinfurt weitere Bereiche zusammenlegen, sodass die Aufgaben künftig noch mit acht Fachdienstleitern wahrgenommen werden sollen. Die GPA NRW erkennt im Handeln der Stadt Steinfurt eine flexible und effektive Dynamik.

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt passt die Aufbauorganisation an. Hierdurch werden Arbeitsabläufe optimiert.

Von zunehmender Bedeutung wird es zukünftig sein, dass die Stadt Steinfurt mit dem vorhandenen Personal flexibel auf sich verändernde Aufgaben reagiert. Dies bedingt, dass die statische Organisationsstruktur zunehmend durch flexible Formen der Arbeitsorganisation ergänzt wird.

Derzeit befasst sich die Stadt Steinfurt mit der Förderschule. Im Rahmen der Inklusion wird der Kreis die Förderschule übernehmen. Der Zweckverband muss daher aufgelöst werden. Die Stadt hat hierzu eine Projektgruppe gebildet, die sich aus dem Personalamt, Hochbau, Kämmererei und Schulamt zusammensetzt.

→ **Feststellung**

Positiv stellt die GPA NRW fest, dass die Stadt Steinfurt bereits mit Projektgruppen arbeitet.

## Altersstruktur analysieren und Fluktuation vorhersehen

Die Stadt Steinfurt verfügt über eine ausgeprägte Altersstrukturanalyse und eine Fluktuationsprognose. Diese sind im Personalwirtschaftsbericht nachlesbar. Im Interviewgespräch stellte sich lediglich heraus, dass die im Personalwirtschaftsbericht verwendete Datengrundlage nicht zusätzlich auf Berufsgruppen abstellt. Diese Ergänzung wird die Stadt künftig implementieren.

Des Weiteren zeigt der Personalwirtschaftsbericht eine Planung der voraussichtlichen Renten- und Pensionseintritte bis in das Jahr 2026. In diesem Zeitraum werden je nach Szenario zwischen 95 und 115 Mitarbeiter die Verwaltung altersbedingt verlassen. Dies sind rund 45 Prozent der Mitarbeiter im Vergleichsjahr 2012. Daneben werden fast alle derzeitigen Führungskräfte bis zum Jahr 2026 altersbedingt ausscheiden. Die Stadt berücksichtigt im Personalwirtschaftsbericht ebenfalls die individuelle Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Im Gesamtüberblick ist der Stadt Steinfurt bewusst, dass die altersbedingte Fluktuationsrate ab dem Jahr 2020 stark ansteigen wird. Aufgabenkritisch untersucht die Stadt die Stellen der voraussichtlich 17 ausscheidenden Mitarbeiter bis 2015 vertiefend.

In unserer letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2007) haben wir einen Altersdurchschnitt von 45,62 Jahren festgestellt. Im Vergleichsjahr 2012 ist der Altersdurchschnitt auf 46,80 Jahre angewachsen.

Die Zahl der Ausbildungskräfte hat die Stadt seit der letzten Prüfung erhöht. Sie hat sich in den letzten acht Jahren sogar mehr als verdreifacht. Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt im Vergleichsjahr 2012 mit einer Ausbildungsquote von 5,43 Prozent einen Wert über dem Mittelwert (3,63 Prozent) der Vergleichskommunen auf.

Aufgrund der guten Darstellungen im Personalwirtschaftsbericht und nach Rücksprache mit der Stadt verzichtet die GPA NRW an dieser Stelle auf weitere Analysen.

### → **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt hat mit dem Personalwirtschaftsbericht ein bedeutsames Basisinstrumentarium für eine fundierte Personalbedarfsplanung geschaffen.

## Personalbedarf planen

Über eine Personalbedarfsplanung erhält das Personalmanagement Kenntnis über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in allen relevanten Berufsgruppen. Hierzu müssen die Veränderungen im Verwaltungsablauf und IT-Einsatz sowie damit einhergehende Zeitersparnisse im Blick gehalten werden. Dies gilt auch für Veränderungen im Aufgabenportfolio, die zum Beispiel durch Gesetzesänderungen oder Aufgabenentwicklung auftreten können und die künftige Aufgabenerfüllung beeinflussen. Im Anschluss daran kann der qualitative und quantitative Personalbedarf für die benötigten Berufsgruppen ermittelt werden.

Eine erste Übersicht über die ausscheidenden Beschäftigten von 2012 bis 2015 hat die Stadt Steinfurt im Personalwirtschaftsbericht 2011/2012 dargestellt. Hier finden sich auch Hinweise auf eine notwendige Prüfung, ob oder in welchem Umfang eine Stelle wiederbesetzt werden muss. Gleichzeitig wird auch das Einsparpotenzial durch Verzicht auf freiwillige Leistungen analysiert.

An Planzahlen werden diese Hinweise jedoch noch nicht festgemacht. Die GPA NRW schlägt der Stadt Steinfurt daher künftig folgende Planungsmatrix vor, um den Personalbedarf zu ermitteln:

Soll

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

Für einen ausreichenden Planungsvorlauf (z.B. um Ausbildungsverhältnisse oder interkommunale Kooperationen rechtzeitig anstoßen zu können), sollten sowohl mittelfristige (drei bis fünf Jahre), als auch langfristige (fünf bis zehn Jahre) Personalbedarfe ermittelt werden. Eine jährliche Fortschreibung aufgrund der bekannten Abgänge oder auf Grundlage der Stellenpläne reicht aus Sicht der GPA NRW nicht aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte eine systematisierte Personalbedarfsplanung erstellen und regelmäßig fortschreiben.

Weitere Möglichkeiten, die die Personalbedarfsplanung beeinflussen, könnten Fremdvergaben oder interkommunale Zusammenarbeit sein. Auch in diesem Bereich sollte sich die Stadt Steinfurt rechtzeitig strategisch aufstellen. Gerade die interkommunale Zusammenarbeit zwischen Kommunen hat den Vorteil, dass Aufgaben gebündelt und somit effektiver bearbeitet werden können. In der Regel führt eine interkommunale Zusammenarbeit auch zu Kosteneinsparungen in den jeweiligen Aufgabenfeldern.

## Attraktiver Arbeitgeber sein

Aufgrund des sinkenden Angebots an neuem qualifiziertem Personal sind die Kommunen gezwungen, ihre Attraktivität durch verschiedene Angebote zu verbessern. Hierbei sind die Kommunen häufig durch das Entgelt- und Besoldungsniveau eingeschränkt. Gleiches gilt auch für die Aufstiegsmöglichkeiten.

Aufgrund der schlechten Haushaltslage sieht sich die Stadt Steinfurt im direkten Vergleich mit den Nachbarkommunen und dem Kreis benachteiligt. Beförderungen dauern in Steinfurt erheblich länger als in der unmittelbaren Umgebung. Spürbar wird dies bereits bei den Auszubildenden. Von den 21 eingestellten Auszubildenden aus den Jahren 2007 bis 2009 haben im Juni 2012 bereits sieben den Arbeitgeber- bzw. Dienstherrn gewechselt. Dieses Bild spiegelt sich auch bei den übrigen Mitarbeitern wider. Die Zahl der Kündigungen bzw. der Versetzung auf eigenen Wunsch liegt über der Zahl der Austritte aufgrund von Dienstunfähigkeit, Rente und Pension.

Aufgrund dieser Fluktuation und der demografischen Auswirkungen wird das Volumen des nicht gedeckten Personalbedarfes in den nächsten Jahren kontinuierlich steigen. Insbesondere werden hiervon Stellen betroffen sein, für die eine besondere fachliche Voraussetzung unabdingbar ist. Die Stadt Steinfurt wird ihr Personalmarketing daher in Zukunft weiter modifizieren müssen, damit sie im sich verschärfenden Wettbewerb um Fachkräfte bestehen kann.

Die Stadt Steinfurt zeigt sich offen für sämtliche Teilzeitmodelle. Wenn Mitarbeiter sich die wöchentliche Arbeitszeit flexibel einteilen können, wirkt sich dies positiv auf die Attraktivität eines Arbeitgebers aus. In der Stadt Steinfurt wird nach Möglichkeit den Wünschen der Beschäftigten in Bezug auf die Arbeitszeitgestaltung entsprochen. So ist beispielsweise eine Beschäftigung von 15 Wochenstunden verteilt auf eine Vier-Tage-Woche möglich. Dies führt zu einer hohen Zahl unterschiedlicher Arbeitszeitmodelle. Diese flexible Gestaltung vereinfacht den Mitarbeitern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. So können qualifizierte Kräfte z.B. nach einer Beurlaubung schneller und zufriedener wieder einsteigen.

### → **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt zeigt sich im Hinblick auf die persönlichen Wünsche der Beschäftigten bezogen auf die Gestaltung der Arbeitszeit flexibel.

Die Möglichkeit der Telearbeit bzw. des Homeoffice befindet sich zum Zeitpunkt der Prüfung im Sommer 2014 in der Testphase. Die ersten sieben Mitarbeiter, die sich für diese Testphase zur Verfügung gestellt haben, können mittlerweile auch von zu Hause arbeiten. Hier reichen die Möglichkeiten von ein- bis zweimal wöchentlich bis hin zur flexiblen Lösung, wenn die anstehenden Arbeiten es erfordern. Im engen Zusammenhang mit der Einführung der Telearbeitsplätze will die Stadt Steinfurt künftig auch die Möglichkeit des Desk-Sharings testen. Die Mitarbeiter, die einen Telearbeitsplatz innehaben, werden sich auch mit den jeweiligen Kollegen einen Schreibtisch teilen. Auf diese Weise kann die Verwaltung räumliche Ressourcen einsparen oder diese anderweitig nutzen.

### → **Empfehlung**

Die GPA NRW begrüßt die Testphase zur Einführung von Telearbeit bei der Stadt Steinfurt. Diese Möglichkeit sollte die Stadt insbesondere im Blick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie weiter ausbauen.

Die Bewerbungen um Ausbildungsplätze im gehobenen Dienst sind nach Aussage der Stadt in den letzten Jahren rückläufig. Aus diesem Grunde ist Steinfurt dem Portal <http://azubi-kommunal.de> beigetreten. Über dieses Portal stellen die kommunalen Arbeitgeber im Münsterland und in Ostwestfalen-Lippe ihre jeweiligen Ausbildungsangebote dar. Die Betreiber des Portals senden zusätzlich Werbespots in den lokalen Radiosendern. Für die redaktionellen Inhalte ist das Studieninstitut für kommunale Verwaltung Westfalen-Lippe verantwortlich.

Ebenfalls als neues Projekt beabsichtigt die Stadt Steinfurt, im Jahr 2014 erstmalig neben der Teilnahme an Ausbildungsmessen auch direkt in die weiterführenden Schulen zu gehen um dort für die Ausbildung bei der Stadt zu werben. Daneben ist auch beabsichtigt, mit einem neuen Werbebanner in der Öffentlichkeit für eine Ausbildung bei der Stadt Steinfurt zu werben. Des Weiteren überlegt die Stadt derzeit, sich auch auf der Internetseite Facebook zu präsentieren. Zunächst sollen Erfahrungen aus anderen Kommunen gesammelt werden, die bereits auf Facebook präsent sind. Danach wird besprochen, ob der Mehrwert einer derartigen Präsenz im Internet das Sicherheitsrisiko übersteigt.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet die Zusammenarbeit mit dem Studieninstitut für kommunale Verwaltung Westfalen-Lippe und die offensive Werbung für die Ausbildung bei der Stadt Steinfurt positiv.

Diese Attraktivitätsfaktoren sind aus Sicht der GPA NRW noch erweiterbar. Insbesondere vor dem Hintergrund des bevorstehenden Fachkräftemangels sollte die Stadt jede Möglichkeit zur Attraktivitätssteigerung nutzen. So könnte die Stadt Steinfurt beispielsweise nicht nur für die Ausbildung, sondern auch für die externe Personalgewinnung interkommunal kooperieren.

Kommunen wählen in der Regel die benötigten Fachkräfte alleine, ohne die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen aus. Der Städteverband Schleswig-Holstein hat herausgefunden, dass ein gemeinsames Personalmarketing gewinnbringend für die beteiligten Kommunen sein kann. Er hat eine gemeinsame Initiative verschiedener kommunaler Arbeitgeber für ein modernes Personalmanagement organisiert. Hierzu wurden zwei Arbeitsgruppen eingerichtet, die mit Praktikern aus verschiedenen kommunalen Verwaltungen im Land in fast zweijähriger Arbeit zentrale Themen zum internen und externen Personalmarketing untersucht haben. Auf der Internetseite [www.berufe-sh.de](http://www.berufe-sh.de) stellen sich derzeit 20 Kommunen gemeinsam als attraktive Arbeitgeber in der Öffentlichkeit vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte nicht nur für die Ausbildung, sondern auch für benötigte Fachkräfte interkommunal kooperieren.

## Personal entwickeln

Aufgrund des bevorstehenden Fachkräftemangels wird es für Kommunen immer wichtiger, Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen und sich auf verändernde Herausforderungen vorzubereiten. Aus diesem Grunde muss das vorhandene Personal sich stetig weiterentwickeln. Der technische Fortschritt sowie sich ändernde Aufgaben erfordern ein lebenslanges Lernen und Weiterbilden. Gleichzeitig gilt es, soziale Fähigkeiten wie Leistungsbereitschaft und Innovationsfreude zu fördern, um die Motivation der Mitarbeiter zu erhalten.

Einem Personalentwicklungskonzept kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. In ihm spiegelt sich die Philosophie einer Organisation. Für die Mitarbeiter bildet es die Grundlage für das berufliche Handeln.

In der Stadt Steinfurt wurde vor mehr als zehn Jahren ein Personalentwicklungskonzept aufgestellt. Dies wurde jedoch nicht weiter fortgeschrieben. Aus Sicht der Stadt muss die Personalentwicklung auch vom Personal ausgehen. Für Fortbildungen werden in Steinfurt jährlich Mittel im Haushaltsplan veranschlagt. Die Mitarbeiter nutzen dieses Budget allerdings nicht voll aus. In den letzten Jahren hat Steinfurt den Mitarbeitern zwei Potenzialentwicklungsseminare über ein Assessment-Center angeboten. Ziel war es, neues eigenes Führungspersonal zu gewinnen. Einige potenzielle Kandidaten haben die Stadt jedoch kurz darauf verlassen. Andere haben danach von der Möglichkeit weiterer Fortbildungen keinen Gebrauch gemacht.

Dem demografischen Wandel könnte die Stadt durch offensivere Fortbildungsangebote, insbesondere für Führungskräfte, stärker entgegenzutreten. Parallel sind aus Sicht der GPA NRW Gespräche notwendig, mit denen den potenziellen Führungskräften aufgezeigt wird, was die Stadt von ihnen künftig erwartet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die Mitarbeiter offensiver protegieren, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Gleichzeitig sollte das Personalentwicklungskonzept neu aufgelegt und regelmäßig fortgeschrieben werden.

Die Zahl der künftigen Auszubildenden wird in Steinfurt ein Jahr vor Ausbildungsbeginn festgelegt. Sie richtet sich nach den zu erwartenden Abgängen in Verbindung mit der künftigen Aufgabenwahrnehmung. Die Fachhochschule benötigt für ihre Planung die Daten bereits fünf Jahre im Voraus. Hierfür liefert die Stadt Plandaten.

Aus dem Personalwirtschaftsbericht der Stadt Steinfurt geht hervor, dass insbesondere ab dem Jahr 2020 mit erheblich steigendem Personalbedarf zu rechnen ist. Vor diesem Hintergrund sollte die Stadt Steinfurt die Planung der künftigen Ausbildungsplätze nicht nur ein Jahr im Voraus, sondern auch mittel- und langfristig planen. Die GPA NRW empfiehlt eine mittelfristige Planung von fünf Jahren. Die langfristige Planung sollte sich über zehn Jahre erstrecken. Auf diese Weise kann die Stadt auf sich abzeichnende Veränderungen rechtzeitig und flexibel reagieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die Planung der Ausbildungsplätze mittelfristig auf fünf Jahre und langfristig auf zehn Jahre ausdehnen.

Das betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) und eine entsprechende Dienstvereinbarung gem. § 84 Abs. 2 SGB IX gibt es bei der Stadt Steinfurt seit 2012. Mit der Einführung des BEM hat die Stadt positive Erfahrungen gemacht. So konnten einige langfristig fehlende Mitarbeiter wieder in die Aufgaben der Stadt integriert werden.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Einführung des betrieblichen Eingliederungsmanagement (BEM) in Steinfurt im Jahr 2012.

Regelmäßige Gesundheitstage bietet die Stadt Steinfurt nicht an. Sportangebote finden jedoch wöchentlich statt. Zudem ermöglicht die Stadt ihren Mitarbeitern Seminarbesuche zu Themen wie Suchtprävention, Rückenschule, Gesunde Ernährung und Mobbing.

Weiter finden Arbeitsplatzbegehungen regelmäßig statt. Die Beschäftigten können an Vorsorgeuntersuchungen teilnehmen. Es existieren Pausenräume.

## **Wissen bewahren und verteilen**

In den nächsten Jahren werden viele Fachkräfte die Stadt Steinfurt verlassen. Mit dem Fachpersonal verlässt viel vorhandenes Wissen die Verwaltung. Um den Wissensverlust zu reduzieren, sollte es bewahrt und entsprechend verteilt werden.

Wissensmanagement ist sehr umfangreich. Es umfasst nicht nur das Personalmanagement, sondern auch das Organisations- und Informationsmanagement. Mit Blick auf den demografischen Wandel sollte daher jede Verwaltung bemüht sein, das vorhandene Wissen zu bewahren und auf jüngere Generationen zu verteilen. Neben Wissensdatenbanken und bereitgestellten Fachinformationen in allgemein zugänglicher Form kann gegebenenfalls auch ein Verwaltungs-Wiki eingerichtet werden.

Zur Wissensbewahrung gibt es in Steinfurt kein festes System. Sofern abzusehen ist, dass Wissen auf Schlüsselpositionen die Verwaltung verlässt, wird ein Nachfolger bereits ein halbes Jahr vorher eingearbeitet. Hieraus ergibt sich zeitweilig eine Doppelbesetzung.

### **→ Empfehlung**

Um den Wissensverlust von Fachkräften bewältigen zu können, sollte die Stadt Steinfurt ein Konzept zur Wissensbewahrung und -verteilung erstellen.

Die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) ist für das Haushaltsjahr 2015 geplant. Im Testlauf soll das System zunächst im Buchungswesen zum Einsatz kommen. Der Kreis Steinfurt arbeitet bereits seit ein paar Jahren mit einem Dokumentenmanagementsystem. An den Erfahrungen des Kreises möchte die Stadt Steinfurt partizipieren und gegebenenfalls das gleiche System zum Einsatz bringen.

### **→ Feststellung**

Die aktuellen Ansätze zur Einführung eines Dokumentenmanagementsystems bewertet die GPA NRW positiv.

## **Interkommunale Zusammenarbeit**

Ebenso wie vielen anderen Kommunen wird es der Stadt Steinfurt nicht gelingen können, künftig jede frei werdende Stelle mit geeignetem Personal nachzubesetzen. Daher werden strategische Entscheidungen erforderlich sein, ob Aufgaben für andere Kommunen mit übernommen oder eigene Aufgaben abgegeben werden. Unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen geht die GPA NRW davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit aufgrund der demografischen Entwicklung ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung sind.

In der kommunalen Praxis sind bereits zahlreiche Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit entstanden. Diese werden sich künftig noch weiter entwickeln. Zu nennen sind hier beispielsweise: Vertretungsregelungen im Personenstandswesen, gemeinsame Rentenstellen mit gemeinsamen Rentensprechtagen, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen im Archivwesen, für die Rufbereitschaft im Ordnungsdienst sowie für den Vollstreckungsdienst, Kooperationen im Bauhof (z.B. gegenseitiger Verleih von Geräten, gemeinsamer Straßenreinigungsdienst insbesondere an Stadtgrenzen).

Die Stadt Steinfurt plant derzeit, die Zahlbarmachung der Besoldung und Entgelte nicht mehr selbst durchzuführen. Diese sollen an die KAAW vergeben werden. Aus Sicht der GPA NRW bietet diese Aufgabe den besonderen Vorteil für die interkommunale Zusammenarbeit, da sie nur einmal monatlich anfällt. Kleinere Kommunen, die diese Aufgabe noch selbst vornehmen, stoßen hier immer häufiger an ihre Grenzen. Besonders in Urlaubs- und Krankheitsphasen kann es zu Problemen bei der Auszahlung kommen.

Die Aufgabe der Unterhaltsheranziehung im SGB II will die Stadt auf den Kreis Steinfurt zurück übertragen. Der bisherige Mitarbeiter hat sich auf eine andere Position in der Verwaltung beworben. Die Stelle soll intern nicht wieder besetzt werden.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Entscheidung der Stadt Steinfurt, die Bereich der Zahlbarmachung der Besoldung und Entgelte sowie der Unterhaltsheranziehung im SGB II abzugeben.

Die Stadt hatte sich auch bereits damit befasst, die Aufgabe des Rechnungsprüfungsamtes an den Kreis zu übertragen. Hierdurch hätten sich Einsparpotenziale ergeben. Politisch war dies jedoch bislang nicht durchsetzbar.

→ **Empfehlung**

Angesichts der Finanzlage sollte die Stadt Steinfurt die bereits erkannten Einsparpotenziale durch interkommunale Zusammenarbeit stärker verwirklichen.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der  
Stadt Steinfurt im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |    |
|--|----|
| → Sicherheit und Ordnung                               | 3  |
| Inhalte, Ziele und Methodik                            | 3  |
| Einwohnermeldeaufgaben                                 | 4  |
| Personal flexibel einsetzen                            | 6  |
| Rahmenbedingungen                                      | 7  |
| IT – Einsatz   | 7  |
| Gebührenkasse  | 7  |
| Personenstandswesen                                    | 8  |
| Gebührenkasse  | 11 |
| Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten                | 11 |
| Exkurs Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling | 13 |
| Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung               | 14 |
| Anlage: Gewichtung der Fallzahlen                      | 15 |

## → 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<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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 erledigte die Stadt Steinfurt mit 3,34 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,30 Vollzeit-Stellen den Overhead. Bezogen auf die Einwohnerzahl positioniert sich die Stadt Steinfurt mit 1,08 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner am interkommunalen Mittelwert (1,09 Vollzeit-Stellen). Der Overheadanteil liegt mit rund acht Prozent über dem Mittelwert (fünf Prozent) der Vergleichskommunen.

Die Personalausstattung alleine lässt noch keine Aussage über die Effizienz der Sachbearbeitung zu. Um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns besser beurteilen zu können, haben wir fallbezogene Kennzahlen erhoben.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 7.920 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Werden die KGSt-Personalaufwendungen zu Grunde gelegt, ergeben sich für die Stadt Steinfurt Personalaufwendungen von 21,23 Euro je gewichtetem Fall. Hiermit liegt die Stadt Steinfurt unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2012

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 21,23     | 13,21   | 32,53   | 22,28      | 19,63      | 21,82               | 24,84      | 47           |

Gemessen an den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle erreicht die Stadt Steinfurt mit 46.186 Euro ebenfalls einen Wert unter dem interkommunalen Mittelwert von 48.552 Euro.

Im Jahr 2013 bleibt der Personaleinsatz gleich. Die Personalaufwendungen steigen aufgrund von Lohn- und Besoldungserhöhungen. Gleichzeitig verzeichnet das Einwohnermeldewesen weniger Fallzahlen, sodass im Jahr 2013 noch 5.913 gewichtete Fälle die Bezugsgröße bilden. Die Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldewesen steigen daher im Jahr 2013 auf 29,41 Euro an. Hiermit nähert sich die Stadt Steinfurt dem für das Jahr 2012 ausgewiesenen Maximalwert.

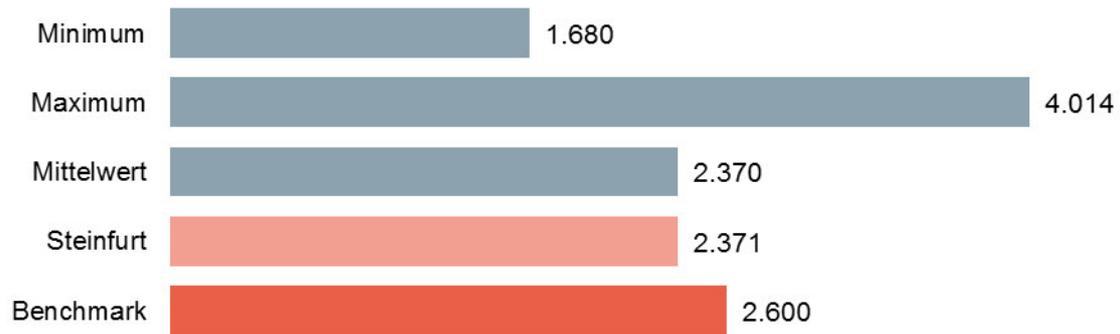
#### → Feststellung

Im Vergleichsjahr 2012 kann sich die Stadt Steinfurt bei den Personalaufwendungen je Fall im Einwohnermeldewesen unter dem Mittelwert positionieren. Im Folgejahr steigen diese jedoch aufgrund sinkender Fallzahlen stark an.

Der Einwohnermeldebereich wird maßgeblich durch die Bearbeitung der An-, Um- und Abmeldungen und der Anträge für Ausweisdokumente (Personalausweis, Reisepass) beeinflusst. Für

die Leistungskennzahl hat die GPA NRW die Fälle im Einwohnermeldewesen – auf Basis der uns von den Vergleichskommunen genannten Zeitbedarfe – gewichtet. Die gewichteten Fälle werden in das Verhältnis zu einer Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung gesetzt. Die Overheadanteile bleiben bei der Leistungskennzahl unberücksichtigt. Für die Stadt Steinfurt ergibt sich danach folgende Leistungskennzahl:

**Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2012**



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 2.371     | 2.086      | 2.325               | 2.640      | 47           |

➔ **Feststellung**

Bei einer durchschnittlichen Leistungskennzahl ergibt sich gemessen am Benchmark für das Jahr 2012 ein rechnerisches Potenzial von rund 0,3 Vollzeit-Stellen.

Die Zahl der An-, Um- und Abmeldungen je 10.000 Einwohner liegt im Vergleichsjahr 2012 bei 1.577 Meldungen. Auch hiermit liegt die Stadt am Mittelwert (1.538 Meldungen) der Vergleichskommunen.

Im Jahr 2013 erreicht Steinfurt aufgrund der geringeren Fallzahlen in der Leistungskennzahl lediglich noch 1.770 Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben. Hiermit positioniert sich die Stadt in der Nähe des Minimalwertes (bezogen auf das Jahr 2012). Das am Benchmark gemessene Potenzial steigt 2013 auf 1,1 Vollzeit-Stellen an.

Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen hält die Stadt Steinfurt kein Bürgerbüro vor. Neben den klassischen Einwohnermeldeaufgaben werden in Steinfurt lediglich noch Dienstleistungen für den Kreis Steinfurt (Ausländerangelegenheiten und Führerscheinstelle) wahrgenommen. Die Stellenanteile hierfür wurden aus den Gesamtstellenanteilen des Einwohnermeldewesens von der Stadt herausgerechnet.

Personen mit abgelaufenen Ausweisdokumenten schreibt die Stadt zweimal im Monat an. Eine Auswertung zum Zeitpunkt der Prüfung ergab, dass für die Zeit vom 01.07. bis 31.12.2014 noch rund 850 Einwohner hierfür angeschrieben werden. Die Vergleichskommunen handhaben die Aktualitätskontrolle bei den Ausweisdokumenten unterschiedlich. Teilweise erfolgen allgemeine Aushänge, die auf die eigene Kontrolle der persönlichen Ausweisdokumente hinweisen. Andere Kommunen erinnern regelmäßig in der Tageszeitung daran. Diese Verfahren sind weniger zeitintensiv, aber nicht so effektiv. Zudem haben die Anschreiben der Stadt Steinfurt den positiven Effekt, dass sich die Zahl der vorläufig auszustellenden Dokumente reduziert.

## Vorläufige Ausweisdokumente im Vergleichsjahr 2012

|   | Minimum | Maximum | Mittelwert | Steinfurt | Anzahl Werte |
|---|---------|---------|------------|-----------|--------------|
| Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises                     | 148     | 869     | 405        | 249       | 47           |
| Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises je 10.000 Einwohner | 49      | 168     | 111        | 74        | 47           |

Die Fallintensität „Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung eines vorläufigen Personalausweises je 10.000 Einwohner“ ist ein Indiz für die Wirksamkeit dieser Maßnahme.

### → Feststellung

Bei den vorläufigen Personalausweisen erzielt die Stadt Steinfurt eine sehr geringe Fallintensität.

Kommunen, die wie Steinfurt mit dem individuellen Anschreiben arbeiten, verwenden teilweise einen quartalsweisen Turnus. Dieser wird zum Teil auch bewusst so gewählt, dass mögliche Stoßzeiten (vor Beginn der Schulferien) umgangen werden können. Hiermit schreiben sie die Bürger stärker gebündelt an. Einige dieser Kommunen fertigen die Anschreiben für die Bürger nicht selbst. Eine Datenverarbeitungszentrale erstellt die Anschreiben und sendet diese an die Kommune. Auf diese Weise wird Arbeitsaufwand reduziert.

## Personal flexibel einsetzen

Das Einwohnermeldewesen der Stadt Steinfurt besteht insgesamt aus drei Vollzeitkräften in der Sachbearbeitung und einer Teilzeitkraft mit teilweise Sachbearbeitungs- und Führungsaufgaben. Die Öffnungszeiten des Einwohnermeldewesens liegen mit 34 Wochenöffnungsstunden unter dem Mittelwert (36,56 Wochenöffnungsstunden) der Vergleichskommunen. Aufgrund der Vollzeitbeschäftigung der Sachbearbeiter im Einwohnermeldewesen kann das Personal nicht flexibel eingesetzt werden. Eine Einsatzplanung gibt es für das Personal nicht. Diese wäre aufgrund des Vollzeitkräfteeinsatzes auch nicht zielführend. In den Stoßzeiten wird der Personaleinsatz nur durch die Leitungskraft verstärkt. Eine weitere Möglichkeit des flexiblen Personaleinsatzes innerhalb des Einwohnermeldewesens besteht nicht.

### → Feststellung

Im Bereich des Einwohnermeldewesens hat die Stadt Steinfurt kaum Möglichkeiten, das Personal flexibel einzusetzen.

Möglichkeiten bieten sich hier für die Stadt Steinfurt nur, wenn Aufgaben auch über den derzeitigen Einsatzbereich hinaus wahrgenommen werden. So hat die GPA NRW beispielsweise Kommunen vorgefunden, die das Personal des Einwohnermeldewesens flexibel mit dem Personenstandswesen einsetzen. Jeweils an einem Tag in der Woche tauschen ein Mitarbeiter des Einwohnermeldewesens und des Personenstandswesens die Arbeitsplätze. Auf diese Weise kann das Wissen der Mitarbeiter in beiden Bereichen aktuell gehalten werden. Für die Stadt hat ein solches Verfahren den Vorteil, dass flexibler auf Stoßzeiten reagiert werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die Flexibilität des Personals im Einwohnermeldewesen erhöhen.

## **Rahmenbedingungen**

Die GPA NRW hat das Einwohnermeldewesen der Stadt Steinfurt während der Prüfung in Augenschein genommen. Das Büro befindet sich im Erdgeschoss des Rathauses. An der Tür gibt es keine Hinweise, ob die Mitarbeiter gerade „frei“ oder „besetzt“ sind. Der Wartebereich mit entsprechenden Sitzplätzen befindet sich unmittelbar vor dem Eingang des Einwohnermeldewesens. Hier warten die Kunden, sofern alle Plätze im Einwohnermeldewesen belegt sind. Eine Aufrufanlage gibt es nicht. Eine Aufrufanlage hätte hier einige Vorteile:

- Wegfall des persönlichen Aufrufens,
- Höhere Kundenzufriedenheit durch Bedienung in Nummernreihenfolge,
- Kunden können längere Wartezeiten sinnvoll nutzen,
- Ermittlung durchschnittlicher Wartezeiten,
- Zeiten mit hohem Kundenaufkommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte für einen schnelleren Arbeitsablauf eine Aufrufanlage im Einwohnermeldewesen implementieren. Ferner sollten die hieraus generierten Kennzahlen zu Steuerungszwecken genutzt werden.

## **IT – Einsatz**

In Steinfurt ist seit drei Jahren jeder Arbeitsplatz im Einwohnermeldewesen mit einem Bürgermonitor ausgestattet. Die benötigten Formulare werden den Kunden auf dem Bildschirm angezeigt und entsprechend ausgefüllt. Unterschrieben wird ebenfalls auf dem Bürgermonitor. Ferner sind die Arbeitsplätze mit einem Scanner ausgestattet. Anträge und andere Unterlagen in Papierform werden auf diese Weise eingescannt. Die Originale erhält der Kunde zurück. Das Einwohnermeldewesen in Steinfurt funktioniert vollkommen papierlos. In der kommunalen Landschaft findet sich so etwas derzeit nur selten. Unterlagen in Papierform werden nur für Bereiche benötigt, die der Bereich Einwohnermeldewesen für den Kreis Steinfurt wahrnimmt.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Einrichtung eines vollständig papierlosen Einwohnermeldewesens in der Stadt Steinfurt.

## **Gebührenkasse**

Im Einwohnermeldewesen hat jeder Mitarbeiter eine eigene Gebührenkasse mit entsprechendem Wechselgeld. Drucken die Mitarbeiter eine Meldebescheinigung aus, gelangen sie durch die eingesetzte Software automatisch in das Gebührenprogramm. Die Mitarbeiter können die Höhe der Gebühren nicht verändern. Aufgrund der Zuordnung zu den einzelnen Arbeitsplätzen

durch die User-Nummer in der Software kann die Leitungskraft jederzeit feststellen, wie viel Geld der einzelne Mitarbeiter in seiner Gebührenkasse hat. Die Kunden erhalten als Nachweis eine Quittung über die gezahlte Gebühr. Am Tagesende wird jede Mitarbeiterkasse auf den standardisierten Wechselgeldbestand zurückgesetzt und entsprechend abgerechnet.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW befürwortet die personenbezogene Führung der Gebührenkassen im Einwohnermeldewesen der Stadt Steinfurt.

Die Tageseinnahmen des Einwohnermeldewesens werden abends im Tresor verschlossen. Da der Tresor auch für Dokumente, Siegel und Pässe verwendet wird, benötigen die Sachbearbeiter Zugriff auf den Tresor. Wird aus dem Tresor Geld entnommen, so ist eine personenbezogene Zuordnung nicht mehr möglich. Hier liegt die einzige Schwachstelle des in Steinfurt ansonsten vorbildlichen Verfahrens.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die Erträge aus den Meldeverfahren korruptionssicher lagern. So können Unstimmigkeiten bei den Erträgen auch im Tresor personenbezogen nachvollzogen werden.

## Personenstandswesen

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Steinfurt mit 1,67 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,10 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 333 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Dadurch ergeben sich Personalaufwendungen in Höhe von 298 Euro je Fall.

### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2012

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 298       | 246     | 807     | 488        | 389        | 468                 | 551        | 45           |

Hiermit positioniert sich die Stadt Steinfurt unter dem Mittelwert und unter dem ersten Quartil der Vergleichskommunen. Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegt die Stadt Steinfurt mit 56.031 Euro ebenfalls unter dem Mittelwert (58.882 Euro) der Vergleichskommunen.

In Steinfurt gibt es viele Möglichkeiten, sich trauen zu lassen. Mit insgesamt sechs Trauorten bildet die Stadt den Maximalwert aller bisher geprüften Kommunen ab. Der Mittelwert liegt bei drei Trauorten. Folgende Trauorte bietet die Stadt an:

- Trauzimmer im Rathaus (Borghorst),
- Kötterhaus im Kreislehrgarten (Burgsteinfurt),
- Bagno-Konzertgalerie (Burgsteinfurt),

- Altes Rathaus (Burgsteinfurt),
- Heimathaus (Burgsteinfurt),
- Historischer Speicher (Bauernschaft Ostendorf / Borghorst).

Für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten erhebt die Stadt Gebühren nach der Gebührenordnung. Für Ambiente-Trauungen außerhalb des Rathauses werden pauschal 55 Euro für den zusätzlichen Aufwand erhoben. Rechtsgrundlage bildet § 10 Abs. 1 Nr. 5 Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW). Diese 55 Euro wurden seitens der Stadt vor mehr als zehn Jahren als notwendiger Mehraufwand errechnet und entsprechend festgesetzt. Danach wurde dieser Betrag jedoch nicht mehr angepasst.

Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass Gebühren und Aufwendungen auskömmlich kalkuliert sein müssen. So sind neben Raum-, Strom und Heizungskosten auch Zeitintensitäten für die An- und Abfahrt, für individuelle Gestaltung oder zusätzliche Dienstleistungen des Standesbeamten zu ermitteln. Dies sollte die Stadt bei den Gebühren und Aufwandsentschädigungen berücksichtigen. Ob die Aufwandsentschädigung von 55 Euro die anfallenden Aufwendungen vollumfänglich decken, war nicht Aufgabe dieser Prüfung. Gleichwohl sollte die Stadt die Angemessenheit der Höhe der Aufwendungen regelmäßig überprüfen und anpassen. Insbesondere erfuhren wir in Gesprächen, dass Trauungen in der Bagno-Konzertgalerie aufgrund des Ambientes und der eingespielten Musik länger dauern. Des Weiteren verursachen Trauungen in Burgsteinfurt ebenfalls einen höheren Zeitaufwand aufgrund der zurückzulegenden Wegstrecken für die Standesbeamten. Dies sollte bei den Anpassungen der Aufwendungen ebenfalls berücksichtigt werden. Auch kann die Stadt den benötigten Aufwandsersatz für jeden Trauort gesondert berechnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte Aufwendungen für Ambiente-Trauungen regelmäßig auf Angemessenheit überprüfen und gegebenenfalls erhöhen.

Die zahlreichen Trauorte und Möglichkeiten für besondere Trauungen spiegeln sich auch in den Eheschließungen wider:

**Eheschließungen (Meldeverfahren und Trauung) je 10.000 Einwohner**

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 44,00     | 24,54   | 67,00   | 39,60      | 35,23      | 38,95               | 43,20      | 45           |

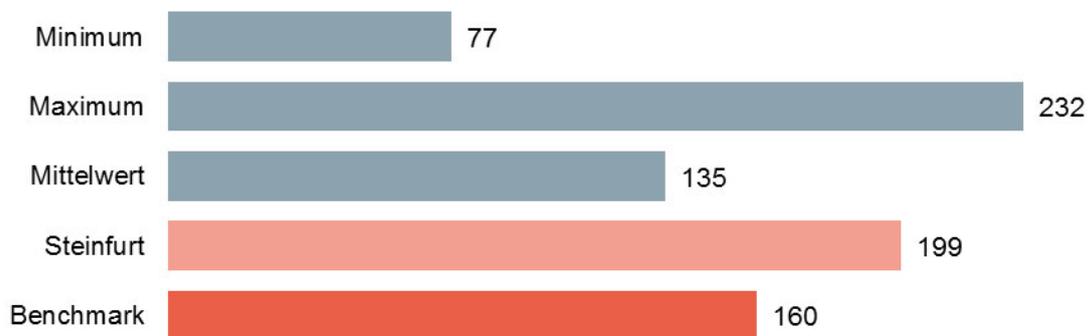
Die Stadt Steinfurt weist mehr Eheschließungen je 10.000 Einwohner auf als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Zahl der Eheschließungen, die in Steinfurt lediglich das Meldeverfahren durchlaufen, sich aber in einer anderen Kommune trauen, ist gering. Aufgrund der zahlreichen Traumöglichkeiten finden keine Wanderungen für Eheschließungen in Nachbarkommunen statt. Stattdessen kommen Auswärtige in die Stadt Steinfurt, um dort zu heiraten.

Für die Leistungskennzahl wurden die (Haupt-)aufgaben aufgrund unterschiedlicher Bearbeitungszeiten gewichtet. Dabei handelt es sich um folgende Differenzierung:

- Eheschließungen, bei denen sowohl das Meldeverfahren als auch die Trauung in der Stadt Steinfurt durchgeführt wird,
- Eheschließungen, bei denen nur die Trauung durchgeführt wird,
- Eheschließungen, bei denen nur das Meldeverfahren, nicht aber die Trauung durchgeführt wird,
- Beurkundung von Geburten,
- Beurkundung von Sterbefällen.

Für die Stadt Steinfurt ergibt sich daraus folgende gewichtete Leistungskennzahl:

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2012



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 199       | 111        | 131                 | 157        | 45           |

#### → Feststellung

Im Personenstandswesen erreicht die Stadt Steinfurt den von der GPA NRW festgelegten Benchmark.

Im Folgejahr bleibt der Stellenanteil unverändert. Jedoch sind die Fallzahlen zurückgegangen, sodass im Jahr 2013 noch 291 gewichtete Fälle die Bezugsgröße bilden. In der Leistungskennzahl erreicht die Stadt Steinfurt jedoch auch 2013 mit 174 Fällen je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen weiterhin den Benchmark.

#### → Feststellung

Im Personenstandswesen stellt die GPA NRW eine effiziente Aufgabenerledigung fest.

Positiv sieht die GPA NRW auch die regelmäßigen Fortbildungen im Personenstandswesen. Die Mitarbeiter besuchen in der Regel jährlich vier Fortbildungsveranstaltungen. Gerade im Hinblick auf den demografischen Wandel ist es für die Kommunen von großer Bedeutung, Personal regelmäßig und qualifiziert zu schulen. Nur entsprechend geschultes Personal wird mit der Vielzahl an Aufgaben und einem immer kleiner werdenden Personalkörper künftig in gleicher Qualität die anfallenden Aufgaben erledigen können (vgl. hierzu Teilbericht Personalwirtschaft und Demografie).

## Gebührenkasse

Im Personenstandswesen gibt es eine Gebührenkasse, auf die zwei Mitarbeiter Zugriff haben. Diese Kasse wird somit nicht personenbezogen geführt. Bei Unstimmigkeiten ist nicht mehr nachvollziehbar, wer für den fehlerhaften oder fehlenden Geldbetrag verantwortlich ist.

### → Empfehlung

Die Gebührenkasse im Personenstandswesen sollte – wie im Einwohnermeldewesen bereits praktiziert – personenbezogen geführt werden.

## Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Steinfurt mit 0,74 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,10 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Mit 0,25 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner liegt die Stadt Steinfurt bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten unter dem Mittelwert (0,33) der Vergleichskommunen.

Gleichzeitig liegen aber auch die Fallzahlen unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen, sodass die geringere Personalausstattung bezogen auf die Einwohner sich relativiert.

### Fälle je 10.000 Einwohner im Vergleichsjahr 2012

|  | Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | Anzahl Werte |
|--|-----------|---------|---------|------------|--------------|
| Summe der An-, Um- und Abmeldungen Gewerbe je 10.000 Einwohner                 | 135       | 118     | 311     | 203        | 46           |
| Zahl der erteilten schriftlichen Gewerbeauskünfte je 10.000 Einwohner          | 77,00     | 7,13    | 295,46  | 124,13     | 42           |
| Zahl der anzeige- und erlaubnispflichtigen Gewerbebetriebe je 10.000 Einwohner | 649       | 484     | 1.429   | 807        | 43           |
| Zahl der Gaststättenbetriebe je 10.000 Einwohner                               | 26,00     | 11,42   | 74,53   | 27,51      | 46           |
| Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse und Gestattungen je 10.000 Einwohner | 27,00     | 14,22   | 74,15   | 35,64      | 41           |
| Fälle je 10.000 Einwohner Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten              | 192       | 158     | 458     | 299        | 47           |

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 646 gewichtete Fälle die Bezugsgröße. Dadurch ergeben sich für die Stadt Steinfurt Personalaufwendungen von 68,02 Euro je Fall.

### Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2012

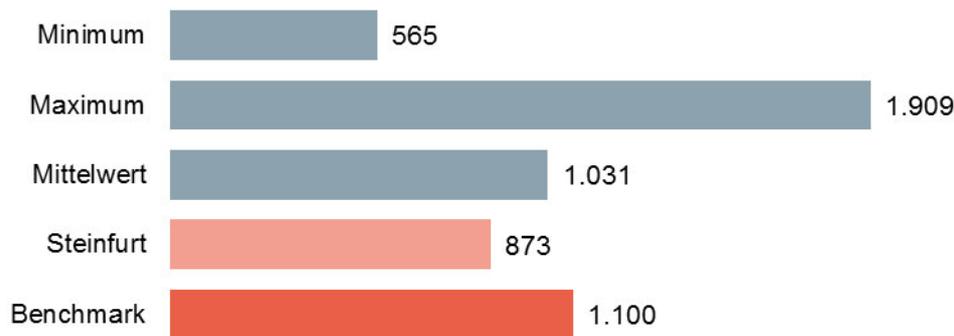
| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 68,02     | 28,58   | 108,60  | 64,90      | 54,42      | 63,31               | 74,59      | 46           |

Mit diesem Wert liegt die Stadt Steinfurt über Mittelwert der Vergleichskommunen. Im Jahr 2013 hat sich die Personalausstattung nicht verändert. Die Fallzahlen im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist gestiegen. Gleichzeitig sind auch die KGSt-Personalaufwendungen durch Lohn- und Besoldungserhöhungen gestiegen. Zur Ermittlung der Kennzahlen wären 721 gewichtete Fälle im Jahr 2013 die Bezugsgröße. Die Stadt erreicht damit 2013 Personalaufwendungen von 63,17 Euro je gewichteten Fall.

Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Steinfurt mit 52.313 Euro im Vergleichsjahr 2012 dagegen unter dem Mittelwert (56.399 Euro) der Vergleichskommunen. Dies lässt auf eine geringere Stellenwertigkeit in der Sachbearbeitung schließen.

Idealerweise sollte die Stadt ihre Personalausstattung am Fallvolumen ausrichten. Hierfür wertet die GPA NRW als Leistungskennzahl die Zahl der Gewerbean-, um- und abmeldungen sowie gewerbliche Erlaubnisse, Spielhallen- und Gaststättenerelaubnisse, Reisegewerbekarten und Gestattungen nach dem Gaststättenrecht (gewichtet) je Vollzeit-Stelle aus.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2012**



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 873       | 860        | 942                 | 1.215      | 47           |

→ **Feststellung**

Gemessen am Benchmark ergibt sich im Vergleichsjahr 2012 ein rechnerisches Potenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Durch die steigenden Fallzahlen im Jahr 2013 errechnet sich für dieses Jahr kein Potenzial. Somit weisen wir für das Vergleichsjahr 2012 zwar Potenzial in diesem Bereich aus, welches im Folgejahr durch die höheren Fallzahlen jedoch wieder benötigt wurde.

Des Weiteren macht die Stadt Mehraufwendungen durch ordnungsbehördliche Erlaubnisse zur Verkürzung der Sperrzeit geltend. Insbesondere im Bereich der gestattungs- und erlaubnisfreien Speisewirtschaften fallen nach § 3 Abs. 4 und 6 der Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen zur Regelung von Zuständigkeiten und Festlegungen auf dem Gebiet des Gewerberechts (GewRV) jährlich mehrere Fälle an. Der errechnete Aufwand ist jedoch so gering, dass er sich nicht spürbar auf die vorgenannte Leistungskennzahl auswirken würde.

Nach Aussage der Stadt entstehen zeitliche Mehraufwendungen auch durch die Zweipoligkeit Steinfurts mit den Ortschaften Borghorst und Burgsteinfurt. Weitere Ausführungen zur Zweipoligkeit hierzu finden sich im Vorbericht. Zeitlich messbar waren diese Mehraufwendungen aufgrund fehlender Kennzahlen jedoch im Rahmen dieser Prüfung nicht.

Auf der Internetseite finden die Einwohner alle notwendigen Vordrucke. Diese können ausgefüllt, ausgedruckt und dann unterschrieben an die Stadtverwaltung gesendet werden. Auf diese Weise kann die Stadt Redezeiten verkürzen und Vorsprachen teilweise vermeiden. Die GPA NRW sieht die Stadt Steinfurt hier im Vergleich gut aufgestellt.

Fortbildungen besuchen die Mitarbeiter auch im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten regelmäßig. Die Stadt sieht sich sowohl fachlich als auch in der Softwarebearbeitung gut aufgestellt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Steinfurt ermöglicht den Mitarbeitern eine regelmäßige Aktualisierung der Fachkenntnisse.

## **Exkurs Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling**

In Steinfurt werden keine Kennzahlen erhoben, die zu einem gezielten Controlling führen. Trotz der stark sinkenden Fallzahlen im Jahr 2013 im Einwohnermeldewesen hat die Verwaltung nicht reagiert. Im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind die Fallzahlen im Jahr 2013 gestiegen. Dabei können Leistungs- oder Strukturkennzahlen der Stadt als Steuerungsgrundlage für den operativen Ablauf dienen.

Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Um zu ermitteln, ob diese Ziele und Qualitätsstandards erreicht werden, sollte die Stadt Steinfurt die vorliegenden Fallzahlen nutzen und ins Verhältnis zu Finanz- und Personaldaten setzen. Beispiele für derartige Kennzahlen könnten sein:

- Leistungskennzahlen
- Kosten je Fall
- Auswertungen von Arbeitsrückständen
- Überstunden
- Maß an Kundenzufriedenheit

Mit derartigen Kennzahlen kann die Stadt auf eintretende Veränderungen zeitnah reagieren, um gesteckte Ziele nicht aus den Augen zu verlieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte für den operativen Ablauf und auch für die künftigen Stellenbedarfsberechnungen entsprechende Kennzahlen erheben. Hierfür kann sie die von der GPA NRW entwickelten Kennzahlen und Leistungskennzahlen nutzen.

## Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Fallzahlen im Einwohnermeldewesen sind im Jahr 2013 stark zurückgegangen.
- Die im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Personalausstattung im Einwohnermeldewesen sollte entsprechend der Fallzahlen angepasst werden.
- Im Personenstandswesen erreicht die Stadt in der Leistungskennzahl den von der GPA NRW festgelegten Benchmark.
- Für die Ambiente-Trauungen sollte die Stadt die Aufwendungen entsprechend anpassen.
- Für das Vergleichsjahr errechnet sich im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ein Stellenpotenzial. Aufgrund der gestiegenen Fallzahlen ist die Personalstärke im Folgejahr als angemessen einzustufen
- Die Gebührenkassen sollten personenbezogen geführt werden.
- Für eine bessere Steuerungsqualität und leichtere Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen sollte die Stadt Steinfurt regelmäßig Kennzahlen erheben.

### Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

| Handlungsfeld                           | Stellenpotenzial |
|---|------------------|
| Einwohnermeldeaufgaben                  | 0,3              |
| Personenstandswesen                     | 0,0              |
| Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten | 0,2              |
| <b>Gesamtsumme</b>                      | <b>0,5</b>       |

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 25.000 Euro. Im Folgejahr steigt das Potenzial bereits auf 55.000 Euro (nur Einwohnermeldeaufgaben).

#### → KIWI-Bewertung

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

## Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

| Bezeichnung     | Gewichtung | Anzahl 2012 | Anzahl 2013 | gewichtet 2012 | gewichtet 2013 |
|-----------------|------------|-------------|-------------|----------------|----------------|
| Anmeldung       | 0,5        | 1.479       | 1.409       | 740            | 705            |
| Ummeldung       | 0,5        | 2.444       | 1.822       | 1.222          | 911            |
| Abmeldung       | 0,5        | 1.386       | 1.480       | 693            | 740            |
| Personalausweis | 1,0        | 4.107       | 2.515       | 4.107          | 2.515          |
| Reisepass       | 1,0        | 1.158       | 1.042       | 1.158          | 1.042          |
| <b>Gesamt</b>   |            |             |             | <b>7.920</b>   | <b>5.913</b>   |

### Personenstandswesen

| Bezeichnung                        | Gewichtung | Anzahl 2012 | Anzahl 2013 | gewichtet 2012 | gewichtet 2013 |
|------------------------------------|------------|-------------|-------------|----------------|----------------|
| Beurkundung Geburt                 | 0,2        | 420         | 410         | 84             | 82             |
| Beurkundung Sterbefall             | 0,2        | 369         | 287         | 74             | 57             |
| Eheschließung: Anmeldung + Trauung | 1,0        | 147         | 126         | 147            | 126            |
| Eheschließung: nur Trauung         | 1,0        | 24          | 21          | 24             | 21             |
| Eheschließung: nur Anmeldung       | 0,3        | 14          | 16          | 4              | 5              |
| <b>Gesamt</b>                      |            |             |             | <b>333</b>     | <b>291</b>     |

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

| Bezeichnung                      | Gewichtung | Anzahl 2012 | Anzahl 2013 | gewichtet 2012 | gewichtet 2013 |
|----------------------------------|------------|-------------|-------------|----------------|----------------|
| Anmeldungen                      | 1,0        | 212         | 183         | 212            | 183            |
| Ummeldungen                      | 1,0        | 58          | 68          | 58             | 68             |
| Abmeldungen                      | 0,4        | 185         | 191         | 74             | 76             |
| gewerberechtliche Erlaubnisse    | 8,0        | 4           | 3           | 32             | 24             |
| Reisegewerbekarte                | 4,0        | 4           | 3           | 16             | 12             |
| Spielhallenerlaubnis             | 10,0       | 1           | 0           | 10             | 0              |
| erteilte Gaststätten-erlaubnisse | 12,0       | 6           | 15          | 72             | 180            |
| erteilte Gestattungen nach GastG | 2,0        | 86          | 89          | 172            | 178            |
| <b>Gesamt</b>                    |            |             |             | <b>646</b>     | <b>721</b>     |

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Steinfurt  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

|  |    |
|--|----|
| → Schulen                                | 3  |
| Inhalte, Ziele und Methodik              | 3  |
| Flächenmanagement Schulen und Turnhallen | 3  |
| Grundschulen                             | 4  |
| Weiterführende Schulen (gesamt)          | 6  |
| Hauptschulen                             | 6  |
| Realschulen                              | 8  |
| Gymnasien                                | 9  |
| Schulturnhallen                          | 10 |
| Turnhallen (gesamt)                      | 11 |
| Gesamtbetrachtung                        | 12 |
| Schulsekretariate                        | 13 |
| Organisation und Steuerung               | 14 |
| Schülerbeförderung                       | 15 |
| Organisation und Steuerung               | 15 |
| Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen    | 17 |

## → 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<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude. Dort, wo sich gravierende Veränderungen ergeben haben, erfolgt ein zusätzlicher Bezug auf das Schuljahr 2013/2014.

### 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 Steinfurt mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme<sup>2</sup> sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

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

<sup>2</sup> Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

## Schulentwicklungsplanung in Steinfurt

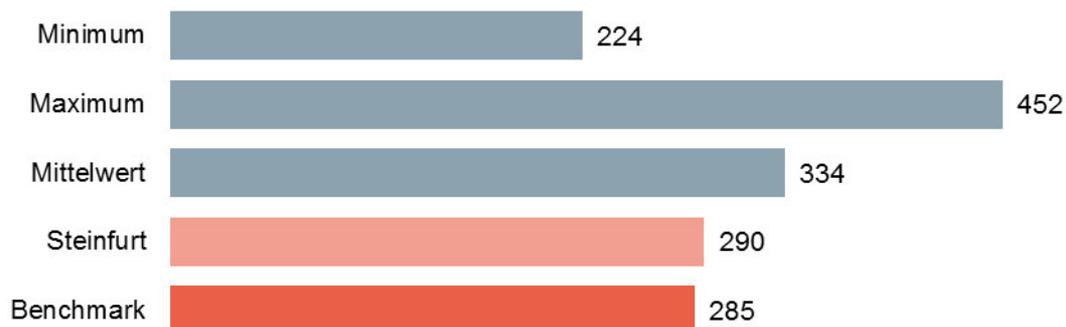
Die Stadt Steinfurt hat vom Institut für Schulentwicklungsforschung in Dortmund im Dezember 2013 für den Zeitraum 2014 – 2021 eine Schulentwicklungsplanung erstellen lassen.

### Grundschulen

Die Zahl der Grundschüler in Steinfurt hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um 24 Prozent verringert. Bis 2019 wird ein weiterer Rückgang um 17 Prozent erwartet.

Zum Schuljahresende 2013 ist die Kardinal-von-Galen-Grundschule ausgelaufen. Allerdings nutzt die Heinrich-Neuy-Schule vorerst noch fünf Klassenräume des Schulgebäudes. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Teilbericht „Finanzen“ zum Thema Gebäude-Portfolio. Im Stadtteil Burgsteinfurt wurde mit der Graf-Ludwig-Schule und der Willibrordsschule ein Grundschulverbund gebildet.

#### Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2012



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 290       | 297        | 327                 | 374        | 43           |

In der Gesamtbetrachtung der Grundschulen errechnet sich derzeit nur ein geringer Flächenüberhang. Durch das Auslaufen der Kardinal-von-Galen-Grundschule sinkt der Flächenwert im Folgejahr auf 278 m² je Klasse und damit unter den Benchmark.

In der Einzelbetrachtung überschreiten die Standorte Regenbogenschule und Bismarckschule den Benchmark allerdings sehr deutlich. Bereits heute finden an der Bismarckschule und der Regenbogenschule Differenzierungen (Gemeinsamer Unterricht – Inklusion) statt. Hierfür werden zusätzliche Räumlichkeiten bereitgestellt.

Die beiden Stadtteile Borghorst und Burgsteinfurt liegen etwa sechs Kilometer auseinander. Darum wird nachfolgend für den Grundschulbereich eine stadtteilbezogene Betrachtung vorgenommen:

### Grundschulen im Stadtteil Burgsteinfurt

| Standort                   | Fläche in m <sup>2</sup><br>BGF | Schülerzahlen | Gebildete<br>Klassen | Zahl der<br>Eingangsklassen | Fläche je<br>Klasse |
|----------------------------|---------------------------------|---------------|----------------------|-----------------------------|---------------------|
| Bismarckschule             | 2.678                           | 195           | 8                    | 2                           | 335                 |
| Graf-Ludwig-Schule         | 1.633                           | 210           | 8                    | 2                           | 204                 |
| Willibrordschule           | 1.743                           | 142           | 7                    | 1                           | 291                 |
| <b>Grundschulen gesamt</b> | <b>6.054</b>                    | <b>547</b>    | <b>23</b>            | <b>5</b>                    | <b>263</b>          |
| <b>Benchmark</b>           |                                 |               |                      |                             | <b>285</b>          |

Auffallend ist der Flächenverbrauch der Bismarckschule. Die Schule ist für einen 3-zügigen Betrieb ausgestattet. Heute findet ein 2-zügiger Schulbetrieb statt. Die Kapazitäten (1/3 der Fläche = ca. 900 m<sup>2</sup>) werden für die Differenzierung (Gemeinsamer Unterricht - Inklusion) genutzt. Diesen Anteil beurteilt die GPA NRW als sehr groß dimensioniert. Die meisten Kommunen gehen von einem Differenzierungsraum pro Zug aus, in diesem Fall also zwei kleine Räume. Sofern diese Schule als Inklusionsstandort für den Ortsteil angelegt wird, können mehr Differenzierungsräume sinnvoll sein. Selbst wenn noch zusätzlich einen Förderraum, Rückzugsraum und ähnliches berücksichtigt wird, dürfte sich der Zusatzbedarf nur auf einen Bruchteil dieser Fläche belaufen.

Entwickeln sich die Schülerzahlen im Stadtteil Burgsteinfurt entsprechend der Prognose, entstehen bis 2020 insgesamt keine Flächenüberhänge.

### Grundschulen im Stadtteil Borghorst

| Standort                   | Fläche in m <sup>2</sup><br>BGF | Schülerzahlen | Gebildete<br>Klassen | Zahl der<br>Eingangsklassen | Fläche je<br>Klasse |
|----------------------------|---------------------------------|---------------|----------------------|-----------------------------|---------------------|
| Grundschule Dumte          | 1.485                           | 130           | 6                    | 1                           | 248                 |
| Heinrich-Neuy-Schule       | 2.878                           | 231           | 10                   | 2                           | 288                 |
| Marienschule               | 2.754                           | 246           | 11                   | 2                           | 250                 |
| Regenbogenschule           | 2.673                           | 128           | 7                    | 2                           | 382                 |
| <b>Grundschulen gesamt</b> | <b>9.790</b>                    | <b>735</b>    | <b>34</b>            | <b>7</b>                    | <b>288</b>          |
| <b>Benchmark</b>           |                                 |               |                      |                             | <b>285</b>          |

In dieser Tabelle sind von der Kardinal-von-Galen-Grundschule nur noch die von der Heinrich-Neuy-Schule genutzten Teilflächen berücksichtigt, da die Restflächen zukünftig nicht mehr schulisch genutzt werden.

Bereits bei der Errichtung wurde die Regenbogenschule für den „Gemeinsamen Unterricht“ konzipiert. Jede Klasse hat einen zusätzlichen Differenzierungsraum mit je ca. 24 m<sup>2</sup>. Die Regenbogenschule verfügt über acht Klassenräume mit angrenzenden Differenzierungsräumen. Auch hier ist das Raumangebot damit sehr großzügig. Entwickeln sich die Schülerzahlen entsprechend der Prognose, entsteht im Stadtteil Borghorst ein Flächenüberhang von ca. 1.000 m<sup>2</sup>.

In beiden Ortsteilen befindet sich je eine Schule, die aufgrund des großzügigen Raumangebotes als Inklusionsstandort dient. Darum können inklusionsbedingte Baumaßnahmen an den anderen Grundschulen entfallen.

→ **Feststellung**

Mit der Aufgabe eines Grundschulstandortes hat die Stadt Steinfurt 2013 dem Schülerrückgang Rechnung getragen. Gegenwärtig bestehen keine Flächenüberhänge.

**Weiterführende Schulen (gesamt)**

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasst in Steinfurt im Schuljahr 2013/2014:

- Nikomedes-Hauptschule (auslaufend)
- Hauptschule am Bagno
- Realschule am Buchenberg
- Realschule Burgsteinfurt
- Gymnasium Arnoldinum
- Gymnasium Borghorst

Aktuell stellt sich die Situation in Steinfurt wie folgt dar:

**Weiterführende Schulen in Steinfurt 2012/2013**

| Schulform     | Fläche in m <sup>2</sup> BGF | Schülerzahlen | gebildete Klassen / Kurse | Zahl der Eingangsklassen | Fläche je Klasse in m <sup>2</sup> BGF |
|---------------|------------------------------|---------------|---------------------------|--------------------------|--|
| Hauptschulen  | 12.462                       | 524           | 25                        | 3                        | 498                                    |
| Realschulen   | 14.883                       | 1.295         | 48                        | 7                        | 310                                    |
| Gymnasien     | 21.963                       | 2.293         | 96                        | 10                       | 228                                    |
| <b>Gesamt</b> | <b>49.308</b>                | <b>4.112</b>  | <b>169</b>                |                          | <b>292</b>                             |

In jeder Schulform besteht in jeweils einer Schule ein Ganztagsangebot.

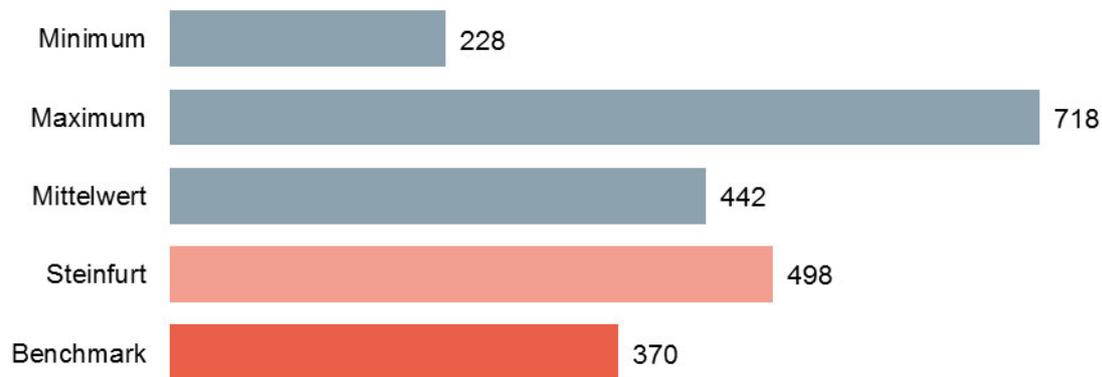
**Hauptschulen**

Die Zahl der Hauptschüler ist im Zeitraum von 2000/2001 bis 2013/2014 von 742 auf 512 Schüler zurückgegangen (-31 Prozent). Die Schulentwicklungsplanung sieht bis zum Jahr 2020 einen weiteren Rückgang auf 393 Schüler (-23 Prozent). Die Schulentwicklungsplanung bis 2020 baut auf die Anmeldequoten der letzten beiden Jahre auf. Bei weiterhin – auch im Land NRW - rückläufigen Anmeldequoten bei der Hauptschule dürfte sich der vorgezeichnete Trend beschleunigen. Ob die Schließung der Hauptschulen in den umliegenden Kommunen den Abwärtstrend deutlich verlangsamt, bleibt abzuwarten.

Zurzeit besteht in beiden Stadtteilen noch je eine Hauptschule. In seiner Sitzung am 31.12.2012 hat der Rat der Stadt Steinfurt beschlossen, an der Nikomedesschule zum Schuljahr 2013/2014 keine Eingangsklassen mehr einzurichten. Der Schulbetrieb wird zum 31.07.2017 auslaufen. Die Nikomedesschule verfügt über eine Bruttogrundfläche von 6.139 m<sup>2</sup>.

In 2012 hat die Stadt Steinfurt eine Elternbefragung zum Thema „Sekundarschule“ durchgeführt. Nach Auswertung der Elternbefragung wird die Gründung einer Sekundarschule momentan nicht weiter betrieben. Auch ist für Steinfurt eine Gesamtschule wegen des Angebotes in den Nachbarkommunen keine Option.

### Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m<sup>2</sup> 2012



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 498       | 377        | 450                 | 499        | 41           |

Der Flächenwert von 498 m<sup>2</sup> BGF liegt 2012 deutlich über dem Benchmark von 370 m<sup>2</sup> BGF.

Bei der Festlegung des Benchmarks wurde berücksichtigt, dass beide Hauptschulen in Steinfurt als Ganztagschulen geführt werden. Bei Schulen, die nicht als Ganztagschulen geführt werden, beträgt der Benchmark nur 320 m<sup>2</sup> BGF/Klasse.

Zukünftig wird der an der Nikomedesschule eingerichtete Schulversuch „Gemeinsamer Unterricht von behinderten und nichtbehinderten Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe I“ von der Schule am Bagno fortgeführt. Hierdurch könnte zusätzlicher Raumbedarf bei der Schule am Bagno entstehen. Weiterer Raumbedarf könnte entstehen, wenn zum 31.07.2015 die Erich-Kästner-Förderschule aufgelöst wird.

Die auslaufende Auflösung der Hauptschulen in den Gemeinden Altenberge und Metelen wurde bereits zum Beginn des Schuljahres 2013/2014 beschlossen. Nachdem auch die Hauptschule in der Stadt Greven ausläuft und die Verbundschule Horstmar-Schöppingen zum Schuljahr 2014/2015 in eine Sekundarschule umgewandelt wird, ist die Schule am Bagno für die Schüler/innen aus Altenberge, Nordwalde, Metelen und Horstmar die nächstgelegene Schule dieser Schulform. Bei Anmeldungen ab dem Schuljahr 2013/2014 müssen diese Kinder nach dem SchulG (im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kapazitäten) dann auch (mit allen damit verbundenen Kosten) aufgenommen werden.

Maßgebend für die Vorhaltung einer Schulform ist die Anzahl eigener Schüler. Es ist darum jährlich zu prüfen, ob neben der beschlossenen Aufgabe eines Hauptschulstandortes, der andere Hauptschulstandort ebenfalls aufgegeben werden kann. Im Hinblick auf die rückläufigen Schülerzahlen bei den Realschulen käme auch die Errichtung einer Sekundarschule in Betracht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt soll die sich verändernde Schullandschaft ständig auswerten und geeignete Lösungen auf den Weg bringen.

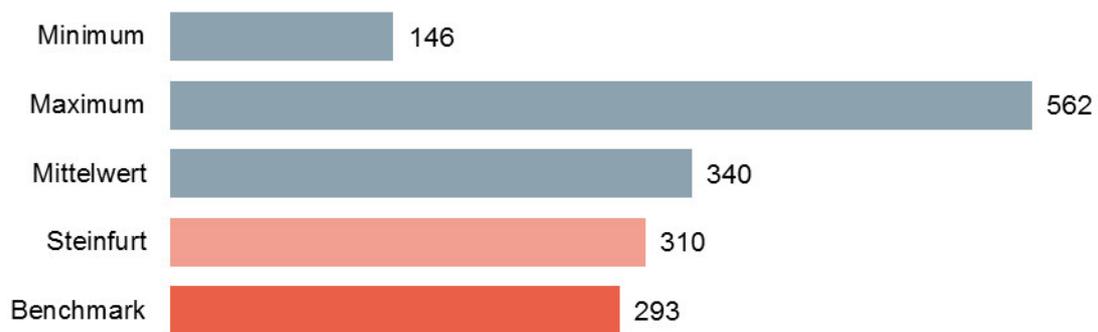
In Abstimmung mit den Nachbarkommunen muss die Stadt Steinfurt nach der sinnvollsten Lösung suchen (gegebenenfalls unter gegenseitiger finanzieller Beteiligung). Das kann auch die erneute Prüfung einer eigenen Sekundarschule sein, wenn das Anmeldeverhalten zeigt, dass sich die Meinung hierzu geändert hat.

Über eine Anschlussnutzung der Nikomedesschule nach dem Jahr 2017 ist noch nicht entschieden. Teilflächen sollen für VHS und Musikschule genutzt werden, um die Villa Fleiter freiziehen und vermarkten zu können. Hierzu wird auf die Ausführungen im Teilbericht „Finanzen – Portfolio“ verwiesen.

**Realschulen**

Die Zahl der Realschüler ist im Zeitraum von 2000/2001 bis 2013/2014 von 1.225 auf 1.213 Schüler zurückgegangen. Die Schulentwicklungsplanung sieht bis zum Jahr 2020 einen deutlichen Rückgang auf 910 Schüler.

**Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2012**



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 310       | 293        | 322                 | 376        | 42           |

Der Flächenwert von 310 m² BGF liegt 2012 über dem Benchmark von 293 m² BGF. Dabei sind die Flächenwerte der beiden Realschulen sehr unterschiedlich: Während die Realschule am Buchenberg den Benchmark mit 272 m² je Klasse unterschreitet, liegt die Realschule Burgsteinfurt mit 368 m² je Klasse deutlich darüber.

Bei der Festlegung des Benchmarks wurde berücksichtigt, dass die Realschule im Ortsteil Burgsteinfurt als Ganztagschule geführt wird. Der Ganztagsanteil betrug 2012/2013 64 Prozent und stieg in 2013/2014 auf 81 Prozent. Bei Schulen, die nicht als Ganztagschulen geführt werden, beträgt der Benchmark nur 273 m<sup>2</sup> BGF/Klasse.

Unter Berücksichtigung der prognostizierten Schülerrückgänge an beiden Standorten werden bis zum Jahr 2020 Flächenüberhänge in einer Größe von 4.900 m<sup>2</sup> bestehen.

Der Schulträger der Verbundschule Horstmar-Schöppingen hat beschlossen, zum Schuljahr 2014/15 die dortige Verbundschule in eine Sekundarschule umzuwandeln. Dadurch könnte die Attraktivität des Schulstandortes Horstmar-Schöppingen zulasten der Realschulen in Steinfurt erhöht werden. Andererseits könnten auch Schülerinnen und Schüler aus Horstmar und Schöppingen die nächstgelegene Schulform Realschule verstärkt aufsuchen.

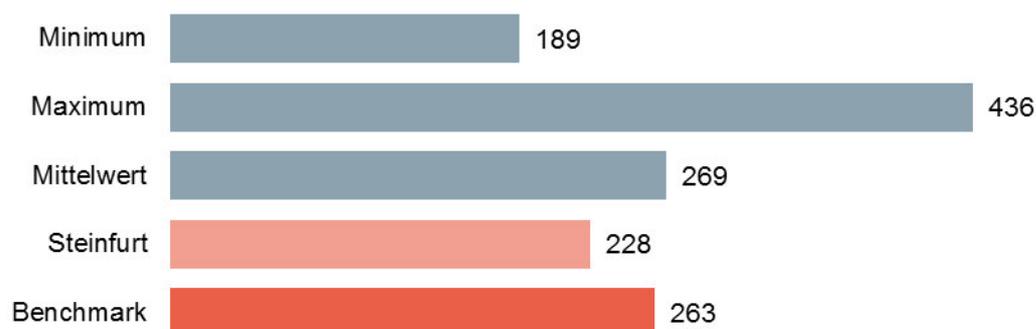
→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte vor dem Hintergrund der sich verändernden Schulformen in den Nachbarkommunen die Schülerströme beobachten. Gegebenenfalls sollte die Umgestaltung der Schullandschaft in Steinfurt noch einmal geprüft werden.

## Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten ist im Zeitraum von 2000/2001 bis 2013/2014 von 1.854 auf 2.074 Schüler gestiegen. Die Schulentwicklungsplanung sieht bis zum Jahr 2020 einen Rückgang auf 1.865 Schüler. Der Flächenwert liegt 2012 mit 228 m<sup>2</sup>/BGF derzeit noch unter dem Benchmark von 263 m<sup>2</sup>.

### Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m<sup>2</sup> 2012



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 228       | 231        | 251                 | 300        | 42           |

Bei den Flächenermittlungen wurde berücksichtigt, dass die Aula am Gymnasium Anoldinum „doppelgenutzt“ wird. Darum wurden 50 Prozent der Fläche dem Kulturbereich zugeordnet. Ferner wurden nicht nutzbare Kellerräume aus der Flächenberechnung herausgenommen.

Auch bei rückläufigen Schülerzahlen wird voraussichtlich bis 2020 kein Flächenüberhang bestehen.

### Potenzialberechnung für alle Schulgebäude 2012/2013

| Schulart      | BGF je Klasse in m <sup>2</sup> | Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF | Flächenpotenzial je Klasse in m <sup>2</sup> BGF | Anzahl Klassen | Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet) |
|---------------|---------------------------------|---|--|----------------|--|
| Grundschulen  | 290                             | 285                                       | 5  | 59             | 300  |
| Hauptschulen  | 498                             | 370                                       | 128  | 25             | 3.200                                      |
| Realschulen   | 310                             | 293                                       | 17   | 48             | 800  |
| Gymnasien     | 228                             | 263                                       | 0  | 96             | 0  |
| <b>Gesamt</b> |                                 |   |  |                | <b>4.300</b>                               |

Durch die Aufgabe der K.-v.-Galen-Schule entfällt das Potenzial bei den Grundschulen im Folgejahr. Mit der beschlossenen Aufgabe der Nikomedesschule kann auch im Hauptschulbereich das Potenzial realisiert werden. Im Realschulbereich muss die weitere Schülerentwicklung beobachtet werden. Ggfl. sind kurzfristig konkrete Maßnahmen einzuleiten.

Auf der Basis interkommunaler Erfahrungen geht die GPA NRW für die monetäre Bewertung der ermittelten Flächenpotenziale von einem Wert von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite, was ausreichend ist, die besondere Bedeutung des Themas zu verdeutlichen und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Somit stellt der vorgenannte Flächenüberhang monetär derzeit ein Potenzial von ca. 430.000 Euro jährlich dar.

### Schulturnhallen

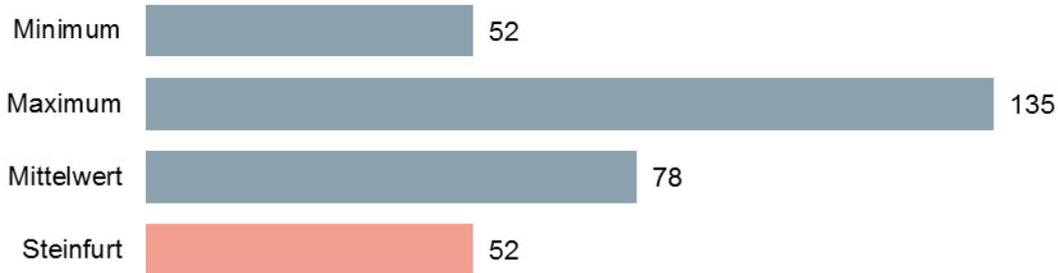
Die Stadt Steinfurt hält für den Schulsport in beiden Stadtteilen zusammen acht Sporthallen vor. Zusätzlich benutzt die Stadt Steinfurt in der Kreissporthalle der Technischen Schule Belegungszeiten für den Schulsport. Fast alle Sporthallen werden jeweils von mehreren Schulen genutzt. Anhand der Belegungspläne wurden Hallenflächen anteilmäßig den einzelnen Schulen zugeordnet.

### Bestand der Turnhalleneinheiten 2012

|               | BGF in m <sup>2</sup> | Turnhalleneinheit | durchschnittliche Fläche je Einheit |
|---------------|-----------------------|-------------------|-------------------------------------|
| Grundschulen  | 3.162                 | 4,5               | 700                                 |
| Hauptschulen  | 2.057                 | 2,7               | 754                                 |
| Realschulen   | 3.094                 | 3,3               | 938                                 |
| Gymnasien     | 3.539                 | 5,2               | 677                                 |
| <b>Gesamt</b> | <b>11.853</b>         | <b>15,8</b>       | <b>751</b>                          |

Das Verhältnis der Gesamtflächen zu den gebildeten 228 Klassen/Kurse im Schuljahr 2012/2013 ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

### Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2012



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 52        | 67         | 74                  | 82         | 43           |

Der Flächenwert je Klasse bestätigt, dass die Steinfurter Schulturnhallen relativ klein sind (durchschnittliche Hallengröße: 751 m², interkommunaler Mittelwert: 772 m²).

Die GPA NRW geht bei der Bedarfsermittlung davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Hierbei sind das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und das Schulschwimmen berücksichtigt. Der so ermittelte Bedarf für Steinfurt wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

### Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

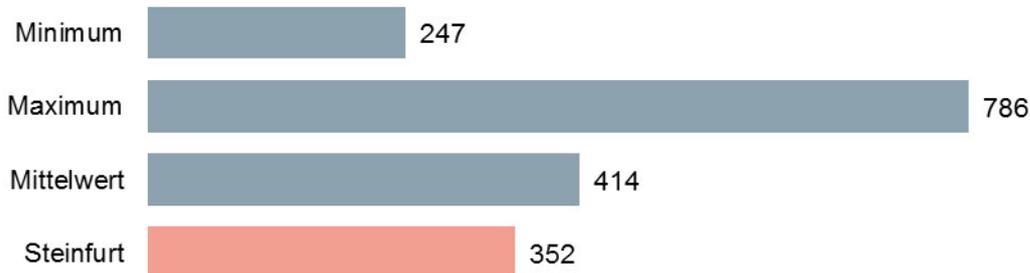
|               | Bedarf      | Bestand     | Saldo       |
|---------------|-------------|-------------|-------------|
| Grundschulen  | 4,8         | 4,5         | -0,2        |
| Hauptschulen  | 2,2         | 2,7         | 0,6         |
| Realschulen   | 3,8         | 3,3         | -0,5        |
| Gymnasien     | 7,2         | 5,2         | -2,0        |
| <b>Gesamt</b> | <b>17,9</b> | <b>15,8</b> | <b>-2,1</b> |

Rechnerisch besteht derzeit noch ein Bedarf an Turnhalleneinheiten für den Schulsport. Allerdings verfügt die Stadt Steinfurt über ein großzügiges Angebot an Außensportanlagen, die bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt wurden. Die Gymnasien können auch nachmittags Sportunterricht abhalten. Dadurch kann bei dieser Schulform weniger als eine Halleneinheit je zwölf Klassen ausreichen. Ferner ist bereits kurzfristig mit einem weiteren Schülerrückgang zu rechnen, sodass bis 2020 ein Überhang von einer Turnhalleneinheit entstehen wird.

### Turnhallen (gesamt)

Die GPA NRW vergleicht an dieser Stelle, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen. In Steinfurt stehen den Einwohnern ausschließlich Schulturnhallen zur Verfügung.

### Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> 2012



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 352       | 355        | 400                 | 456        | 42           |

Auch in der einwohnerbezogenen Betrachtung ist erkennbar, dass das Hallenangebot in Steinfurt eher gering ist.

#### → Feststellung

In der Stadt Steinfurt gibt es bei den Schulturnhallen keinen Überhang von Hallen-Einheiten. Die gegenwärtig knappe Hallensituation wird sich durch den zu erwartenden Schülerrückgang bereits bis 2020 in einen Hallenüberhang umkehren.

### Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Mit der Aufgabe eines Grundschulstandortes hat die Stadt Steinfurt 2013 dem Schülerrückgang Rechnung getragen. Gegenwärtig bestehen keine Flächenüberhänge.
- Ein Hauptschulstandort wird bis 2017 aufgegeben. Damit hat die Stadt Steinfurt bereits einen wichtigen Schritt zum Abbau des aktuellen Flächenüberhangs eingeleitet.
- Im Realschulbereich hat die GPA NRW aktuell nur einen geringen Überhang festgestellt. Bis 2020 zeichnet sich allerdings ein deutlicher Schülerrückgang ab. Aufgrund des veränderten Schulangebots in den Nachbarkommunen sollte die Stadt Steinfurt zunächst die Auswirkungen auf das Schulwahlverhalten analysieren. Darauf abbauend sollte sie prüfen, ob eine weitere Veränderung der eigenen Schullandschaft sinnvoll ist.
- Bei den Gymnasien positioniert sich die Stadt Steinfurt insgesamt unterhalb des Benchmarks. Durch den prognostizierten Schülerrückgang wird auch hier die Auslastung der Gebäude sinken.
- Die Ausstattung mit Turnhallen ist eher gering. Ein Überhang ist derzeit nicht festzustellen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Steinfurt mit dem Index 4.

## Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- 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 Steinfurt hatte 2012 insgesamt 10,51 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>3</sup>. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2012

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 81,69     | 48,27   | 110,83  | 77,32      | 66,77      | 76,96               | 85,71      | 43           |

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz sowie vom Vergütungsniveau. Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Anzahl der betreuten Schüler. Diese ist in Steinfurt eher gering:

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2012

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 519       | 394     | 878     | 584        | 511        | 592                 | 636        | 42           |

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

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen. Die Übersicht zeigt bei den Grundschulen und den Gymnasien deutlich überdurchschnittliche Personalaufwendungen. Grund hierfür ist nicht das Vergütungsniveau, sondern die hohe Personalstärke.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In Steinfurt sind die Stellen in den Schulsekretariaten in die Entgeltgruppe 5 eingruppiert. Darum bildet die Stadt Steinfurt mit weiteren Kommunen den Minimalwert bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle (Steinfurt: 42.400 Euro, Mittelwert: 43.745 Euro). Eine Bewertung nach Entgeltgruppe 5 ist durchaus üblich. Allerdings hat die GPA NRW in vielen Kommunen auch Sekretariatskräfte in der Entgeltgruppe 6 vorgefunden. Häufig wirkt sich dabei die Besitzstandswahrung vom früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) aus.

### Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Steinfurt hat bereit vor über 20 Jahren ein Konzept als Berechnungsgrundlage für die Stellenbemessungen erstellt. Grundlage hierfür war der damalige KGSt-Bericht. In einigen Punkten wurde das Konzept zwischenzeitlich angepasst: z.B. Gemeinsamer Unterricht, OGS, u.a..

Am Grundschulstandort Dumte ist die Schulsekretärin an drei Tagen in der Woche anwesend und an den Schulstandorten „Regenbogenschule“ und Heinrich-Neuy-Schule an vier Tagen in der Woche. An den anderen Schulen in Steinfurt sind die Schulsekretariate täglich besetzt.

#### → Empfehlung

Aufgrund der hohen Kennzahlenwerte sollte die Stadt Steinfurt die Ansätze in ihrer Stellenbemessung überprüfen. Dabei sollte sie auch hinterfragen, ob die Anzahl der Anwesenheitstage notwendig ist.

Im September 2014 hat die KGSt einen neuen Bericht zu diesem Thema veröffentlicht (KGSt-Bericht 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“). Dieser umfasst einen aktualisierten Aufgabenkatalog und Orientierungswerte für mittlere Bearbeitungszeiten. Gleichzeitig stellt die KGSt ein Excel-Tool für die Stellenbedarfsberechnung zur Verfügung.

## Schülerbeförderung

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2012

| Kennzahl   | Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|--|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Aufwendungen je Schüler in Euro                                    | 163       | 29      | 517     | 232        | 150        | 214                 | 298        | 42           |
| Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro             | 579       | 136     | 908     | 591        | 508        | 597                 | 662        | 38           |
| Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent | 26        | 7       | 68      | 37         | 26         | 35                  | 51         | 40           |
| Einpendlerquote  | 21        | 0       | 28      | 10         | 3          | 7                   | 17         | 39           |

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

Das in den beiden Stadtteilen noch alle Schulformen vorgehalten werden, wirkt sich positiv auf die Aufwendungen je Schüler aus. Von den Steinfurter Schülern sind nur wenige auf die Schülerbeförderung angewiesen. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht das:

### Aufteilung der beförderten Schüler

|   | Hauptschulen | Realschulen | Gymnasien |
|---|--------------|-------------|-----------|
| Anzahl der Schüler mit Beförderungsanspruch - gesamt -    | 78           | 474         | 703       |
| Anzahl der Einpendler (Schüler aus benachbarten Kommunen) | 56           | 418         | 645       |
| Anzahl der beförderten Schüler aus Steinfurt              | 22           | 56          | 58        |

Auffallend hoch ist die Einpendlerquote an den Realschulen (32 Prozent) und den Gymnasien (28 Prozent). Dies erhöht die Schülerbeförderungskosten bei diesen Schulformen. Genaue Zahlen der Auspendler sind nicht bekannt. Es wird geschätzt, dass etwa eine „Klassenstärke“ die Gesamtschule in Nordwalde besucht.

### Organisation und Steuerung

Die Stadt Steinfurt wickelt die Schülerbeförderung fast ausschließlich (99 Prozent) über den ÖPNV ab.

Auf der Grundlage der Schülerfahrkostenverordnung – SchfkVO – erfolgt die Fallbearbeitung im Fachdienst 40. Die Ausgabe der Schülerkarten übernehmen die Schulen. Um auf zustehende Fahrkarten zu verzichten, bietet die Stadt gestaffelte Pauschalen für die Nutzung von Fahrrädern, Roller und PKW an. Streckenoptimierungen werden regelmäßig mit dem Verkehrsbetrieb besprochen und wenn möglich von diesem umgesetzt.

Im Betrachtungsjahr 2012 nahmen 1.436 Schüler aller Schulformen ihren Anspruch auf Schülerbeförderung wahr.

Mit einer Einpendlerquote von 21 Prozent befindet sich Steinfurt über dem Mittelwert. Die Veränderung der Schullandschaft in Nachbarkommunen kann Auswirkungen auf Zahl der auswärtigen Schüler haben.

→ **Feststellung**

Im Themenfeld Schülerbeförderung ist aus den Kennzahlenwerten und der geschilderten Vorgehensweise kein Handlungsbedarf abzuleiten.

## Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2012**

| Kennzahl  | Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| <b>Grundschulen</b>   |           |         |         |            |            |                     |            |              |
| Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro | 95        | 49      | 138     | 80         | 67         | 78                  | 89         | 43           |
| Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat                        | 449       | 326     | 863     | 573        | 480        | 549                 | 636        | 42           |
| Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro               | 42.400    | 41.678  | 45.700  | 43.101     | 42.400     | 42.400              | 43.474     | 42           |
| <b>Hauptschulen</b>   |           |         |         |            |            |                     |            |              |
| Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro | 109       | 45      | 179     | 104        | 82         | 101                 | 117        | 41           |
| Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat                        | 388       | 243     | 935     | 455        | 385        | 419                 | 544        | 40           |
| Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro               | 42.400    | 42.152  | 45.700  | 43.699     | 42.400     | 42.400              | 45.700     | 40           |
| <b>Realschulen</b>  |           |         |         |            |            |                     |            |              |
| Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro | 63        | 40      | 103     | 66         | 56         | 63                  | 73         | 41           |
| Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat                        | 678       | 389     | 1.047   | 695        | 614        | 692                 | 818        | 40           |
| Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro               | 42.400    | 42.400  | 45.700  | 43.985     | 42.400     | 43.928              | 45.700     | 40           |
| <b>Gymnasien</b>  |           |         |         |            |            |                     |            |              |
| Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro | 79        | 27      | 118     | 67         | 58         | 67                  | 73         | 42           |
| Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat                        | 540       | 448     | 1.560   | 705        | 601        | 681                 | 754        | 41           |
| Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro               | 42.400    | 42.400  | 53.078  | 44.424     | 42.400     | 44.369              | 45.700     | 41           |

**Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2012**

| Kennzahl  | Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| <b>Grundschulen</b>   |           |         |         |            |            |                     |            |              |
| Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro  | 78        | 10      | 725     | 156        | 78         | 133                 | 174        | 37           |
| Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro                        | 395       | 356     | 2.000   | 757        | 470        | 609                 | 888        | 33           |
| Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent | 14        | 2       | 41      | 19         | 13         | 19                  | 27         | 36           |
| Einpendlerquote in Prozent  | 0         | 0       | 6       | 1          | 0          | 0                   | 1          | 36           |
| <b>Hauptschulen</b>   |           |         |         |            |            |                     |            |              |
| Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro  | 114       | 33      | 779     | 296        | 177        | 286                 | 403        | 36           |
| Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro                        | 744       | 104     | 2.813   | 668        | 506        | 594                 | 671        | 32           |
| Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent | 14        | 4       | 96      | 46         | 28         | 44                  | 67         | 35           |
| Einpendlerquote in Prozent  | 10        | 0       | 33      | 8          | 2          | 7                   | 10         | 34           |
| <b>Realschulen</b>  |           |         |         |            |            |                     |            |              |
| Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro  | 225       | 23      | 695     | 266        | 177        | 237                 | 342        | 36           |
| Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro                        | 600       | 60      | 1.472   | 623        | 531        | 597                 | 648        | 32           |
| Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent | 37        | 5       | 86      | 43         | 25         | 37                  | 61         | 34           |
| Einpendlerquote in Prozent  | 32        | 0       | 37      | 10         | 2          | 6                   | 15         | 34           |
| <b>Gymnasien</b>  |           |         |         |            |            |                     |            |              |
| Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro  | 188       | 19      | 551     | 259        | 145        | 226                 | 389        | 36           |
| Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro                        | 593       | 59      | 733     | 544        | 465        | 570                 | 629        | 32           |
| Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent | 31        | 10      | 81      | 48         | 30         | 53                  | 65         | 35           |
| Einpendlerquote in Prozent  | 28        | 0       | 47      | 16         | 3          | 12                  | 27         | 35           |

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Steinfurt  
im Jahr 2014*

# INHALTSVERZEICHNIS

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| → Grünflächen                  | 3  |
| Inhalte, Ziele und Methodik    | 3  |
| Grünflächen allgemein          | 4  |
| Organisation und Steuerung     | 4  |
| Strukturen                     | 7  |
| Park- und Gartenanlagen        | 7  |
| Strukturen                     | 8  |
| Wirtschaftlichkeitsbetrachtung | 8  |
| Spiel- und Bolzplätze          | 9  |
| Strukturen                     | 10 |
| Wirtschaftlichkeitsbetrachtung | 11 |
| Straßenbegleitgrün             | 12 |
| Strukturen                     | 12 |
| Wirtschaftlichkeitsbetrachtung | 12 |
| Gesamtbetrachtung Grünflächen  | 13 |
| Sportaußenanlagen              | 14 |
| Organisation und Steuerung     | 14 |
| Strukturen                     | 15 |

## → 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

### Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Steinfurt 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<sup>1</sup> ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

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 | Straßenbegleitgrün |
|---|--------|-------------------------|-----------------------|--------------------|
| Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?                      | 12     | 4                       |                       |                    |
| Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?   | 0      | 0                       |                       |                    |
| Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?  | 0      | 0                       | 0                     | 0                  |
| Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?                                     | 0      | 0                       | 0                     | 0                  |
| Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?   | 9      | 3                       | 3                     | 3                  |
| Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)? | 0      | 0                       | 0                     | 0                  |
| Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?                          | 9      | 3                       | 3                     | 3                  |
| Ist eine Kostenrechnung implementiert?  | 18     | 6                       | 6                     | 6                  |
| 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?                          | 9      | 3                       | 3                     | 3                  |

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

| Fragen  | Gesamt    | Park- und Gartenanlagen | Spiel- und Bolzplätze | Straßenbegleitgrün |
|---|-----------|-------------------------|-----------------------|--------------------|
| Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?                      | 0         | 0                       | 0                     | 0                  |
| Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen? | 3         | 1                       | 1                     | 1                  |
| Ermittelter Wert  | 60        | 20                      | 20                    | 20                 |
| Optimalwert   | 270       | 90                      | 90                    | 90                 |
| <b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>  | <b>22</b> | <b>22</b>               | <b>22</b>             | <b>22</b>          |

Die Erfüllungsgrade zu den drei Teilbereichen sind am Ende des Berichtes abgebildet.

Die Stadt Steinfurt hat 2013 von einem Beratungsunternehmen für die Organisationseinheiten FD 60, FD 61, FD 63 und FD 66 eine Organisationsuntersuchung durchführen lassen. Das Gutachten lag der GPA NRW zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor. In den Analysegesprächen haben die Gesprächsteilnehmer aus den Fachbereichen einige bereits bekannte Empfehlungen zur Kenntnis gegeben. Trotz einer anderen Aufgabenstellung kann die GPA NRW nachfolgend einige Empfehlungen bestätigen.

### Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Steinfurt erreicht mit dem o.g. Erfüllungsgrad von insgesamt 22 Prozent noch kein zufriedenstellendes Ergebnis. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Steuerung sind Optimierungsmöglichkeiten erkennbar.
- Bis auf die Spielplatzbedarfsplanung sind sämtliche administrative Aufgaben im Bereich der Grünpflege im Fachdienst 66 zusammengefasst. Die Ausführung obliegt dem Fachdienst 68 – Baubetrieb -.
- Das Auftraggeber- / Auftragnehmeverhältnis besteht in dergestalt, dass die Jahresaufträge in einer Übersicht aufgelistet sind. Eine tiefer gehende Beschreibung (Leistungsbeschreibung) gibt es nicht. Die Arbeiten werden aufgrund entwickelter Praxis und nach Einzelabsprachen ausgeführt. Diese groben Vorgaben ermöglichen einen großen Auslegungsspielraum und erfordern im Einzelfall aufwendigen Abstimmungen.
- Die GPA NRW empfiehlt, das Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnis in Form eines Rahmenkontraktes zu organisieren. Die einzelnen Aufgaben sollten in Objektsteckbriefen beschrieben werden. Andere Kommunen bündeln Aufgabenbeschreibungen in der Beschreibung von Pflegeklassen.
- Auf der Grundlage des ausformulierten Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnisses kann die Budgetbildung und die Ermittlung des benötigten Personals beim Fachdienst 68 – Baubetrieb - erfolgen.
- Zukünftige Budgetveränderungen erfordern dann zukünftig auch immer eine Vereinbarung über Änderungen in den Objektbeschreibungen. Das dürfte sich hauptsächlich auf die vereinbarten Standards beziehen. Somit sind alle Entscheidungsträger (Verwaltung und Politik) eingebunden.

- Derzeit entscheidet über die Beauftragung/Einbindung Dritter ausschließlich der FD 66. In konsequenter Umsetzung des Auftraggeber-/Auftragnehmeverhältnisses sollte der FD 68 – Baubetrieb - die Beauftragung/Einbindung Dritter vornehmen. Dieser könnte dann die eigenen personellen und technischen Ressourcen berücksichtigen. Das würde eine wirtschaftlich optimale Auslastung des FD 68 – Baubetrieb – erleichtern.
- Die für die Auftragserledigung notwendigen Materialbeschaffungen (Dünger, Blumen, Bäume, etc.) werden ausschließlich vom FD 66 – Tiefbau/Grün vorgenommen. Die jeweiligen Beschaffungstermine sind hinsichtlich der Anschlussarbeiten vom aktuellen verfügbaren Personalbestand des FD 68 – Baubetrieb abhängig. Darum wäre es wirtschaftlicher, wenn Materialbeschaffungen vom FD 68 vorgenommen werden. Die Aufwendungen fließen dann in die Betriebsabrechnung ein. Auf dieser Grundlage errechnen sich dann Leistungspreise.
- Grünflächendaten werden im Fachbereich 66 in umfangreichen Excel-Dateien nachgehalten. Ein zeitgemäßes Grünflächenkataster ist noch nicht vorhanden. Wünschenswert wäre eine Auswertung der bereits vorhandenen Luftbildaufnahmen und die Prüfung vorhandener Daten. Das Kataster (IT-System) sollte von den tangierten Fachdiensten nutzbar sein (zumindest Leserechte). Eine Anbindung an das Finanzwesen wäre eine logische Weiterentwicklung. Die Erstellung eines Grünflächenkatasters könnte einen zeitlich befristeten personellen Mehraufwand erfordern.
- Eine Kostenrechnung ist im FD 68 – Baubetrieb - installiert. Gebucht wird auf Objekte, die den Produkten zugeordnet sind. Grundlage bilden die geleisteten Arbeitsstunden. Die Stundenverrechnungssätze basieren auf einer Vollkostenrechnung. Allerdings fehlen für die wirtschaftliche Beurteilung der erbrachten Leistungen die Aufwendungen für Material (s. oben).
- Solange das Volumen der Budgets nicht gefährdet ist, erfolgt unterjährig kein Informationsaustausch zwischen den Fachdiensten und insbesondere dem Fachdienst 20 - Finanzen -. Verschiebungen im Arbeitsanfall (z.B. Winterdienst, Unwetter, Baum- und Gehölzarbeiten, etc.) werden nicht dokumentiert. Somit bestehen Zweifel, ob die Budgets die Realität abbilden. Das noch aufzubauende Berichtswesen kann und soll neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentieren, Abweichung darstellen und begründen.
- Die Planung von Neuanlagen/Umgestaltung von Grünanlagen erfolgt von Ing.-Büros und/oder vom FD 66. Der Fachdienst 68 – Baubetrieb - wird nicht in einem strukturierten Verfahren eingebunden. Somit bleiben u.U. wichtige örtliche Erfahrungswerte außen vor. Diese wären für die Beurteilung der Folgekosten (Pflegeaufwand, Ausstattung des FD 68) zwingend notwendig.
- Die Verantwortung für die Aufstellung und Fortschreibung eines Spielplatzbedarfsplans ist bei der Stadt Steinfurt noch nicht geregelt. Die Stellenbeschreibung im FD 40 – Bildung, Jugend und Sport – enthält nur die „Mitwirkung bei der Spielplatzbedarfsplanung“. Entsprechende Zeiteile sind nicht dokumentiert. Es muss seitens der Verwaltung festgelegt werden, wer letztlich die federführende Verantwortung hat. Die Zuständigkeiten der tangierten Fachdienste 61, 66 und 68 sind zu beschreiben. Diese Regelung ist auch

vor dem Hintergrund bedeutsam, dass die Stadt Steinfurt kein eigenes Jugendamt besitzt.

## Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen<sup>2</sup> 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  | Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>                   | 302       | 82      | 1.631   | 502        | 268        | 437                 | 589        | 35           |
| Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent | 85,0      | 48,2    | 90,2    | 78,0       | 72,3       | 80,1                | 84,9       | 35           |
| Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>             | 2.811     | 295     | 10.957  | 2.570      | 1.271      | 1.820               | 3.159      | 35           |

Die Stadt Steinfurt zählt mit 33.670 Einwohnern (Stand 31.12.2012 lt. IT-NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes mit seinen zwei Ortsteilen umfasst rund 112 km<sup>2</sup>. Auffällig ist der hohe Grünanteil an der Gemeindefläche im bisherigen interkommunalen Vergleich.

Die von der Stadt Steinfurt zur Verfügung gestellten Struktur- und Finanzdaten sind teilweise nur eingeschränkt belastbar. Grund ist, dass die Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen und Straßenbegleitgrün nicht exakt getrennt werden konnten. Die nachfolgenden Kennzahlen bilden die reale Situation daher nur annäherungsweise ab.

## Park- und Gartenanlagen

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

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

<sup>2</sup> Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

## Strukturen

Die Stadt Steinfurt pflegt und unterhält 25 große Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von ca. 170.500 m<sup>2</sup>. Hinzu kommen noch 5.919 m<sup>2</sup> (52 Einzelflächen) kleine Grünflächen (<500 m<sup>2</sup>). Etwa 46 Prozent der Park- und Gartenanlagen sind Rasenflächen. Weiter 33 Prozent sind Gehölzflächen und sechs Prozent Wasserflächen. Weitere Daten sind nicht erfasst. Ausgehend von den gemachten Angaben ergibt sich folgende Darstellung:

### Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2012

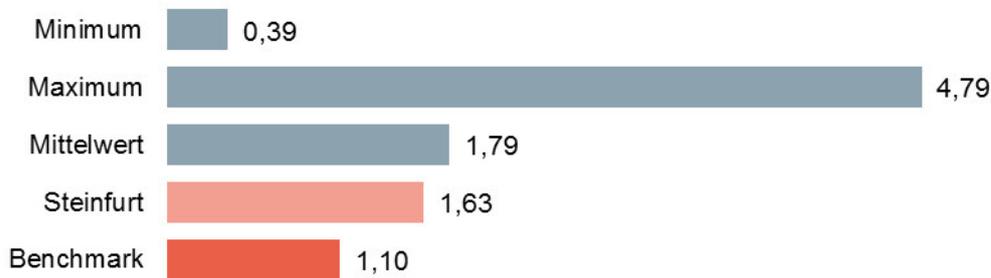
| Kennzahl  | Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>         | 5,24      | 0,26    | 23,85   | 5,97       | 2,18       | 4,41                | 6,80       | 29           |
| durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m <sup>2</sup> | 2.352     | 781     | 109.776 | 13.223     | 2.452      | 5.353               | 13.656     | 29           |

Zunächst ist die Fläche je Einwohner unauffällig. Allerdings bestätigt die durchschnittliche Größe der einzelnen Anlagen eine kleinteilige Park- und Gartenlandschaft.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Im Jahr 2012 betragen nach Angaben der Stadt Steinfurt die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen 287.000 Euro. Die Aufwendungen wurden anhand der geleisteten Bauhofmitarbeiterstunden, den Geräteaufwendungen, den Materialeinkäufen und den Fremdvergaben ermittelt. Bei den Aufwendungen für die Rasenflächen besteht eine Ungenauigkeit, weil eine genaue Trennung zum Straßenbegleitgrün nicht möglich ist. Somit enthalten die Aufwendungen von ca. 20.000 Euro auch Aufwendungen der Rasenflächen im Straßenbegleitgrün. Die Aufwendungen für Beete und Wechselbepflanzungen wurden vom FD 68 für 2012 mit 9.600 Euro und für 2013 mit 17.121 Euro angegeben.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> 2012



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 1,63      | 0,78       | 1,60                | 2,31       | 22           |

Mit 1,63 Euro je m<sup>2</sup> übersteigt die Stadt Steinfurt in 2012 erheblich den von der GPA NRW festgelegten Benchmark. In 2013 stiegen die Aufwendungen auf 1,87 Euro/m<sup>2</sup>. In der Einzelbetrachtung fiel auf, dass die Aufwendungen für die Beete und Wechselbepflanzungen im interkommunalen Vergleich auffallend hoch sind: 2012 – 274 Euro/m<sup>2</sup>, 2013 – 489 Euro/m<sup>2</sup>. Demgegenüber beträgt der interkommunale Mittelwert 102 Euro/m<sup>2</sup>. Im Stadtgebiet befinden sich nur wenige Pflanzbeete. Dafür gibt es in Steinfurt ca. 250 Blumenkübelstandorte für Wechselbepflanzung. Diese befinden sich im öffentlichen Straßenraum und auf sonstigen öffentlichen Flächen. Diese Ausstattung ist sehr pflegeintensiv durch mehrmaliges jährliches Bepflanzen, tägliches Gießen, usw.. Eine kostenmäßige Zuordnung zu den Park- und Gartenanlagen oder/und zum Straßenbegleitgrün könnte während der Prüfung nicht abschließend vorgenommen werden. Da sich die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün in einem auffallend niedrigen Bereich bewegen, wird vermutet, dass die Aufwendungen für die Blumenkübel den Park- und Gartenanlagen zugeordnet werden. Der hohe Bestand an Pflanzkübeln in Steinfurt ist im interkommunalen Vergleich eine Ausnahme. Andere Kommunen lockern ihr Stadtbild mit Beeten auf. Legt man für jeden Pflanzkübel eine Fläche von einem Quadratmeter zugrunde, dann beträgt der Unterschied zum interkommunalen Mittelwert mind. 80.000 Euro.

→ **Feststellung**

Die Pflanzkübel in Steinfurt verursachen einen auffallend hohen Aufwand.

## Potenziale

Aus den Kennzahlenwerten errechnet sich ein Potenzial von 85.000 Euro.

## Spiel- und Bolzplätze

Im Fokus stehen die kommunalen Spiel- und Bolzplätze (ohne Spiel- und Bolzplätze an öffentlichen Einrichtungen wie z.B. Schulen und Kindertageseinrichtungen). Die Kommunen sind gemäß § 1 Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) dazu verpflichtet, Lebensbedingungen für junge Menschen zu schaffen, die ihre Entwicklung zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten in einer kinder- und familiengerechten Umwelt ermöglicht.

Die Stadt Steinfurt wird dieser Aufgabe u.a. dadurch gerecht, Spielbereiche zu schaffen und zu unterhalten, die die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen in gesicherten Freiräumen fördert.

2009 wurde von einem Planungsbüro eine Spielplatzbedarfsplanung erstellt. Das Gutachten stand für diese Prüfung zur Verfügung. Es beschreibt den Istzustand. Danach sind die meisten Spielplätze für Kleinkinder ausgelegt. Ein Angebot für Schulkinder und Jugendliche fehlt, bzw. ist sehr gering. Das Gutachten gibt Handlungsempfehlungen (z.B. Umgestaltungen, altersgerechte Ausstattung u.a.). Diese wurden vom Rat der Stadt Steinfurt zur Kenntnis genommen. Eine konzeptionelle Abarbeitung erfolgt nicht.

→ **Feststellung**

Für die Spielraumplanung des vorhandenen Bestandes sind bei der Stadt Steinfurt personelle Ressourcen nicht bereitgestellt / beschrieben. Eine eindeutige Aufgabenbeschreibung besteht nicht, bzw. ist nicht bekannt.

## Strukturen

Die Stadt Steinfurt unterhält aktuell 68 Spielplätze und 14 Bolzplätze mit einer Gesamtläche von 95.146 m<sup>2</sup>. Auf den Spielanlagen befinden sich 514 Geräte.

Eine einheitliche Standarddefinition für Spielplätze (Kategorien nach Altersstufen) gibt es nicht. Dem o.g. Gutachten ist zu entnehmen, dass die derzeitigen Spielplätze fast nur für Kleinkinder ausgelegt sind. Das führt dazu, dass sich außerhalb der „Spielzeiten“ mangels geeignetem Angebot dort andere Nutzer aufhalten. Die damit verbundenen negativen Begleiterscheinungen sind den Verantwortlichen der Stadt bekannt.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2012

| Kennzahl  | Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|---|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m <sup>2</sup>                | 2,83      | 0,97    | 5,39    | 2,29       | 1,57       | 2,12                | 2,56       | 33           |
| Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup> | 15,11     | 5,36    | 31,61   | 12,87      | 9,62       | 11,73               | 14,47      | 33           |
| Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW                            | 2,44      | 0,69    | 4,77    | 1,72       | 1,24       | 1,61                | 1,86       | 34           |
| Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18                   | 13,02     | 3,79    | 25,91   | 9,64       | 6,77       | 9,00                | 10,53      | 34           |
| Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche         | 7,45      | 1,58    | 11,88   | 5,41       | 3,47       | 5,00                | 7,04       | 31           |
| durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze                       | 1.160     | 836     | 2.988   | 1.394      | 1.117      | 1.282               | 1.587      | 33           |

Die Strukturzahlen der Stadt Steinfurt lassen im interkommunalen Vergleich ein überdurchschnittliches Spielplatzangebot erkennen.

- Die von IT.NRW veröffentlichten Einwohnerzahlen sind in der Zeit von 2008 – 2012 leicht rückläufig. Die Modellrechnung zeigt bis 2030 einen weiteren Rückgang auf 30.200 Einwohner. Die Einwohner unter 18 Jahre werden sich im Zeitraum von 2008 – 2030 um 25 Prozent verringern. Auch vor diesem Hintergrund ist ein genereller Rückbau angezeigt.
- Es ist bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen, dass die Quote der Eigenheimbesitzer in Steinfurt hoch ist. Auf den eigenen Grundstücken wird das Spielangebot für Kleinstkinder häufig bereits abgedeckt.
- Aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen werden Kinder heute in Einrichtungen und Schulen bis in die Nachmittagsstunden betreut. Berücksichtigt man die weiteren Angebote, wie Sport, Musikschule, etc., bleiben nur noch wenige zeitliche Möglichkeiten für die Frequentierung der Spielplätze.
- Kleinere Spielplätze sollten auf ihre mögliche Schließung überprüft werden. Grundsätzlich ist eine stärkere Zentralisierung zugunsten größerer Grün- bzw. Spielanlagen (sog.

„Leuchtturmspielplatz“) anzustreben. Bereits heute besteht in beiden Ortsteilen jeweils eine große Spielanlage, die mit Anwohnern und Kindern geplant wurde.

Neben der Betrachtung über das gesamte Gemeindegebiet ist aber auch die Bedarfsbeurteilung einer jeden Anlage notwendig. Ein Bedarf lässt sich daran ablesen ob und in welchem Umfang Spiel- und Bolzplätze frequentiert werden. In Steinfurt gibt es für die Überprüfung, wie stark Spiel- und Bolzplätze genutzt werden, keine Kriterien. Eine Bedarfsprüfung erfolgt nach Angaben der Fachdienste lediglich im Rahmen der Kontroll- und Pflegearbeiten. Danach sind geringe Wartungsarbeiten und leere Mülleimer ein Indiz für einen nicht mehr vorhandenen Bedarf.

→ **Empfehlung**

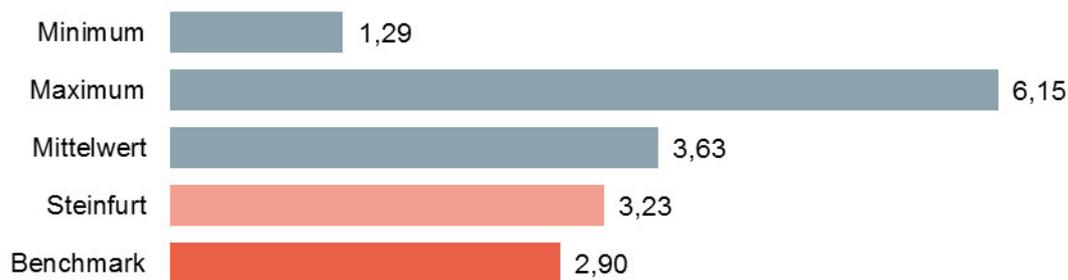
Die Stadt Steinfurt sollte eine Bedarfsprüfung, ob Spiel- und Bolzplätze von der Bevölkerung in Steinfurt genutzt werden, regelmäßig nach festgelegten Kriterien durchführen. Die Prüfung ist zu dokumentieren. Nicht mehr genutzte Spielflächen sollten zeitnah vermarktet werden.

Nicht mehr genutzte Spielflächen könnten vom Fachdienst 20 – Finanzen – vermarktet werden. Zuvor müssten vom FD 61 – Stadtplanung – die planrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. Für die Stadt ergeben sich daraus folgende positive Aspekte:

- Da sich die Flächen inmitten von vorhandenen Wohnbebauungen befinden, könnten gute Erlöse erzielt werden.
- Unterhaltungsaufwendungen können entfallen.
- Unerwünschte Nutzungen / Vandalismus können vermieden werden.

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

**Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² 2012**



| Steinfurt | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 3,23      | 2,60       | 3,52                | 4,59       | 27           |

**Potenziale**

Aus der Differenz zum Benchmark errechnet sich für Steinfurt ein Potenzial von ca. 35.000 Euro. Das Potenzial durch die Reduzierung der Spielplätze ist aber deutlich höher. Durch die Auf-

gabe nicht mehr notwendiger Spielplätze entfallen Unterhaltungsaufwendungen und können Verkaufserlöse erzielt werden.

## Straßenbegleitgrün

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

## Strukturen

Die Stadt Steinfurt gibt eine Fläche von zunächst 109.000 m<sup>2</sup> an. Hinzu kommt noch die Bankettpflege an 256 km Straßen (= 614.000 m<sup>2</sup>). Somit berücksichtigt die nachfolgende Betrachtung eine Gesamtfläche von 721.741 m<sup>2</sup>.

### Strukturkennzahl Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner in m<sup>2</sup> 2012

| Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| 21,44     | 1,14    | 63,62   | 12,53      | 4,31       | 6,45                | 15,20      | 23           |

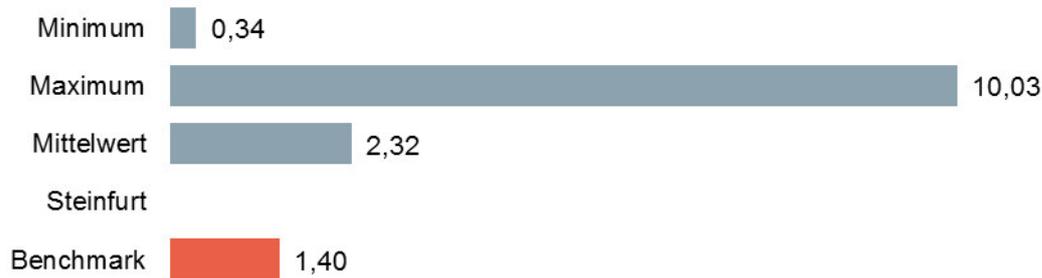
Der Wert für Steinfurt liegt sehr deutlich über dem Mittelwert. Es könnte die Schätzung der Bankettpflegefläche zu hoch sein. Klarheit wird erst ein Grünflächenkataster bringen.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Im Jahr 2012 betragen die Gesamtaufwendungen 350.000 Euro. Diese stiegen im Jahr 2013 auf 563.000 Euro. Verursacht wurde dieser Anstieg durch Mehraufwendungen bei der Gehölzpflege. Die Pflegeaufwendungen für Fremdleistungen sind nicht in den vorgenannten Aufwendungen enthalten, sondern befinden sich bei den Park- und Gartenanlagen. Eine getrennte Darstellung ist heute noch nicht möglich.

Aufgrund der eingeschränkten Belastbarkeit der Daten ist für die Stadt Steinfurt kein belastbarer Kennzahlenwert zu bilden. Die Kommune wird daher nicht im interkommunalen Vergleich abgebildet.

### Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² 2012



| 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|------------|---------------------|------------|--------------|
| 0,93       | 1,60                | 2,92       | 16           |

Auf Basis der vorliegenden Daten würde sich für die Stadt Steinfurt ein Kennzahlenwert von 0,48 Euro je m² Straßenbegleitgrün errechnen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle relevanten Aufwendungen enthalten sind.

### Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Ein Grünflächenkataster ist in Steinfurt bisher nicht vorhanden. Die Stadt sollte eine entsprechende Datenbasis aufbauen und diese für alle Fachdienste nutzbar gestalten.
- Organisatorische Optimierungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW auch durch die Ausgestaltung eines Auftraggeber- / Auftragnehmerverhältnisses und den Aufbau eines Berichtswesens.
- Die Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen und Straßenbegleitgrün sind bisher noch nicht eindeutig getrennt. Die errechneten Kennzahlenwerte sind daher nur bedingt belastbar. Die Stadt sollte eine differenzierte Aufteilung der Flächen und Aufwendungen anstreben.
- Die vielen kleinen Flächen und Pflanzkübel wirken sich erhöhend auf die Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen aus.
- Die Zuständigkeit für die Spielplatzbedarfsplanung ist noch nicht eindeutig festgelegt. Die Stadt Steinfurt sollte hierzu klare Regelungen treffen.
- Das überdurchschnittliche Spielplatzangebot kann reduziert werden.

Insbesondere für die Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen und den Spiel- und Bolzplätzen konnte die GPA NRW monetäre Potenziale aufgrund interkommunaler Vergleiche nennen. Die tatsächlichen Potenziale sind deutlich höher, wenn die aufgezeigten Empfehlungen zur Optimierung des Angebotsumfangs umgesetzt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Steinfurt 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

- 2013 wurde im Rahmen einer Bachelor-Arbeit ein „Vorkonzept“ des Stadtsportverbandes für die Sportentwicklungsplanung erstellt. Auf dieser Grundlage will die Stadt Steinfurt ein Sportentwicklungskonzept entwickeln. Für dieses Vorkonzept wurden im Fachbereich bereits Daten erhoben. Das im Rahmen dieser Prüfung vorgelegte Vorkonzept beschäftigt sich u.a. mit folgenden Themenschwerpunkten:
  - Beschreibung der vorhandenen Sportstätten,
  - Einwohner- und Vereinsbefragung,
  - Sportanbieter in der Stadt Steinfurt,
  - demografische Entwicklung.
- Die Belegungszeiten der einzelnen Sportstätten sprechen die Vereine untereinander ab. Die tatsächlichen Nutzungszeiten werden heute noch nicht erfasst. Für jede Sportstätte werden mehr oder weniger professionell Belegungspläne geführt. Tatsächlich abweichende Nutzungen fließen nicht in eine Bedarfsplanung ein. Eine Auswertung der Belegungspläne erfolgt bisher nur punktuell.
- Die Vereine erhalten grundsätzlich aus dem städtischen Etat keine Mittel und es besteht keine generelle monetäre Sportförderung. Allerdings wendet die Stadt für die Unterhaltung der Sportflächen Mittel auf (Grünpflege, Platzwarte u.a.).
- Seit 2006 erhebt die Stadt Steinfurt Entgelte für die Benutzung von Sportstätten.

Die Stadt Steinfurt beschäftigt zwei Vollzeitkräfte als Platzwarte (für jeden Stadtteil). Diesen Mitarbeitern obliegt die Pflege der Sportanlagen auch an Sonntagen (einschl. Markierung der Spielfelder). In anderen Kommunen werden diese Arbeiten von den Vereinen wahrgenommen.

Grundsätzlich werden die Sportrasenflächen vom Fachdienst 68 – Betriebshof- gemäht. Zusätzlich mähen die städtischen Platzwarte die Rasenflächen mit eigenem Gerät. Hierfür steht jedem

ein Traktor zur Verfügung. Es bestehen Erkenntnisse, dass diese Traktoren nicht annähernd ausgelastet sind: Lt. Stundenzähler wurden in acht Jahren nur 400 Arbeitsstunden geleistet. Das ist eine Stunde/Woche.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte die Notwendigkeit und Auslastung der Platzwarte hinterfragen. Es sollte geprüft werden, ob die tatsächlich notwendigen Arbeiten unter der Regie des FD 68 – Betriebshof – erfolgen sollten. Es ist heute nicht mehr üblich, dass Spielfelder von der Kommune markiert werden. Das ist eine typische Aufgabe der Vereine.

Die Stadt Steinfurt führt auf den Sportanlagen sämtliche Unterhaltungsaufgaben an den Sportflächen und den Aufbauten (Umkleiden, Sanitäreinrichtungen u.a.) aus.

→ **Empfehlung**

Die Sport treibenden Vereine sollten in einem bedeutenden Umfang Pflege- und Unterhaltungsaufgaben übernehmen.

Es ist heute durchaus üblich, dass die vollständige Bewirtschaftung (Pflege und Unterhaltung) von Sportflächen den Vereinen übertragen wird. Diesen ist es möglich, ehrenamtliche oder geringfügig beschäftigte Kräfte einzubinden. Erfahrungsgemäß ist der Umgang mit den Einrichtungen sorgfältiger, wenn die Vereine direkt verantwortlich sind.

Im Rahmen dieser Prüfung hat die GPA NRW Beispiele aus benachbarten Kommunen genannt.

## Strukturen

Die Stadt Steinfurt verfügt in ihren beiden Stadtteilen über sieben Sportaußenanlagen mit insgesamt 220.299 m<sup>2</sup>. Die größte Anlage ist mit 78.000 m<sup>2</sup> das Stadion Burgsteinfurt und die kleinste Anlage mit 12.875 m<sup>2</sup> das Waldstadion Wilmsberg.

### Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2012

| Kennzahl   | Steinfurt | Minimum | Maximum | Mittelwert | 1. Quartil | 2. Quartil (Median) | 3. Quartil | Anzahl Werte |
|--|-----------|---------|---------|------------|------------|---------------------|------------|--------------|
| Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>    | 6,54      | 1,38    | 10,32   | 5,40       | 3,38       | 5,19                | 7,29       | 34           |
| Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup> | 2,89      | 0,60    | 5,55    | 2,58       | 1,55       | 2,56                | 3,26       | 36           |

→ **Feststellung**

Das Angebot an Sportaußenanlagen liegt in Steinfurt insgesamt auf einem überdurchschnittlichen Niveau.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. 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. Dies gilt auch für die Stadt Steinfurt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Steinfurt sollte vor der Entscheidung über weitere investive Maßnahmen eine Sportstättenbedarfsplanung aufstellen, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung Rechnung trägt.

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

|    | Fragen  | Erfüllungsgrad      | Bewertung / Skalierung | Gewichtung | erreichte Punkte | Optimalwert |
|----|---|---------------------|------------------------|------------|------------------|-------------|
| 1  | Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?                        | überwiegend erfüllt | 2                      | 2          | 4                | 6           |
| 2  | Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?   | nicht erfüllt       | 0                      | 2          | 0                | 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?     | ansatzweise erfüllt | 1                      | 3          | 3                | 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?                            | ansatzweise erfüllt | 1                      | 3          | 3                | 9           |
| 8  | Ist eine Kostenrechnung implementiert?  | überwiegend erfüllt | 2                      | 3          | 6                | 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?                            | ansatzweise erfüllt | 1                      | 3          | 3                | 9           |
| 12 | Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?                      | nicht erfüllt       | 0                      | 3          | 0                | 9           |
| 13 | Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen? | ansatzweise erfüllt | 1                      | 1          | 1                | 3           |
|    | <b>Punktzahl gesamt</b>   |                     |                        |            | <b>20</b>        | <b>90</b>   |

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

|    | Fragen  | Erfüllungsgrad      | Bewertung / Skalierung | Gewichtung | erreichte Punkte | Optimalwert |
|----|---|---------------------|------------------------|------------|------------------|-------------|
| 1  | Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?                        | überwiegend erfüllt | 2                      | 2          | 4                | 6           |
| 2  | Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?   | nicht erfüllt       | 0                      | 2          | 0                | 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?     | ansatzweise erfüllt | 1                      | 3          | 3                | 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?                            | ansatzweise erfüllt | 1                      | 3          | 3                | 9           |
| 8  | Ist eine Kostenrechnung implementiert?  | überwiegend erfüllt | 2                      | 3          | 6                | 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?                            | ansatzweise erfüllt | 1                      | 3          | 3                | 9           |
| 12 | Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?                      | nicht erfüllt       | 0                      | 3          | 0                | 9           |
| 13 | Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen? | ansatzweise erfüllt | 1                      | 1          | 1                | 3           |
|    | Punktzahl gesamt  |                     |                        |            | 20               | 90          |
|    | <b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>   |                     |                        |            |                  | <b>22</b>   |

### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

|    | Fragen  | Erfüllungsgrad      | Bewertung / Skalierung | Gewichtung | erreichte Punkte | Optimalwert |
|----|---|---------------------|------------------------|------------|------------------|-------------|
| 1  | Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?                        | überwiegend erfüllt | 2                      | 2          | 4                | 6           |
| 2  | Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?   | nicht erfüllt       | 0                      | 2          | 0                | 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?     | ansatzweise erfüllt | 1                      | 3          | 3                | 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?                            | ansatzweise erfüllt | 1                      | 3          | 3                | 9           |
| 8  | Ist eine Kostenrechnung implementiert?  | überwiegend erfüllt | 2                      | 3          | 6                | 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?                            | ansatzweise erfüllt | 1                      | 3          | 3                | 9           |
| 12 | Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?                      | nicht erfüllt       | 0                      | 3          | 0                | 9           |
| 13 | Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen? | ansatzweise erfüllt | 1                      | 1          | 1                | 3           |
|    | Punktzahl gesamt  |                     |                        |            | 20               | 90          |
|    | <b>Erfüllungsgrad gesamt in Prozent</b>   |                     |                        |            |                  | <b>22</b>   |

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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