

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Soest
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Soest	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Soest	7
Strukturelle Situation	7
Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	11
→ Zur Prüfung der Stadt Soest	12
Prüfungsablauf	12
→ Zur Prüfungsmethodik	13
Kennzahlenvergleich	13
Strukturen	13
Benchmarking	14
Konsolidierungsmöglichkeiten	14
GPA-Kennzahlenset	15

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI¹, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Soest

Managementübersicht

Die Stadt Soest hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 1. Januar 2006 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Stadt Soest hatte bereits in der Kameralistik eine angespannte Haushaltssituation und musste weiterhin für die Jahre 2008 und 2009 Haushaltssicherungskonzepte aufstellen. Der positive Jahresabschluss 2009 mit einem Überschuss von 23 Mio. Euro führte zur Entlassung aus der Haushaltssicherung. Gleichzeitig konnte die Ausgleichsrücklage wieder vollständig aufgefüllt werden. Auch für die Folgejahre musste die Stadt Soest keine Haushaltssicherungskonzepte aufstellen.

Bis auf das Jahr 2009 waren alle Jahresabschlüsse defizitär. Der Jahresüberschuss 2009 ist dabei auf eine nicht vorhersehbare Gewerbesteuernachzahlung von 24,5 Mio. Euro zurückzuführen. Das Defizit 2010 wurde fiktiv ausgeglichen. Das Jahresergebnis 2011 war erheblich defizitär und strukturell unausgeglichen. Ursache ist die gestiegene Steuerkraft und damit ausbleibende Schlüsselzuweisungen und eine höhere Kreisumlage. Die Ausgleichsrücklage war, bei unmittelbarer Fortschreibung, damit Ende 2011 vollständig aufgezehrt.

Die Jahre 2009 bis 2013 schlossen zwar jeweils besser ab als geplant, führen aber trotz des außergewöhnlichen Ergebnisses 2009 in der Summe zur Reduzierung der allgemeinen Rücklage und zu einem grundsätzlich kritischen Eigenkapitalverzehr. Das Problem eines strukturell unausgeglichenen Haushaltes besteht weiterhin. Für den Zeitraum 2009 bis 2013 ist im Durchschnitt ein deutliches Defizit von 95 Euro je Einwohner zu verzeichnen.

Im Jahr 2014 musste die Stadt Soest aufgrund eines finanzgerichtlichen Vergleiches dem Unternehmen, das 2009 erhebliche Gewerbesteuern nachgezahlt hatte, insgesamt 22,5 Mio. Euro wieder erstatten. Das Jahr 2014 wird nach den vorläufigen Daten mit einem Defizit von etwa 22,6 Mio. Euro abschließen.

Damit beläuft sich die Eigenkapitalreduzierung der Jahre 2006 bis 2014 auf 53 Mio. Euro. Das entspricht einem Drittel des ursprünglichen Eigenkapitals. In den Folgejahren setzt sich die Reduzierung der allgemeinen Rücklage fort und erhöht den Konsolidierungsdruck für die Stadt Soest. Im Finanzplanungszeitraum kann der Haushaltsausgleich voraussichtlich nicht erreicht werden.

Dabei geben die Ergebnisrechnungen nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Gesamtsituation. Die GPA NRW hat deshalb berechnet, von welchen Ergebnissen unter der Annahme unveränderter Bedingungen auszugehen ist. Für die Stadt Soest ergibt sich eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Höhe von 7 Mio. Euro jährlich. Wir haben das strukturelle Ergebnis mit dem von der Stadt geplanten Jahresergebnis 2017 verglichen. Nach der mittelfristigen Planung erwartet die Stadt Soest für das Jahr 2018 ein Defizit von minus 3,6 Mio. Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke wird zwar immerhin halbiert, kann aber nicht geschlossen werden.

Die Planungen der Stadt Soest sind plausibel. Dennoch sind einzelne Planwerte mit erkennbaren Risiken verbunden. Die Haushaltskonsolidierung der Stadt Soest fußt zu einem Teil auf geplanten Ertragssteigerungen und teils stagnierenden Aufwendungen in den Bereichen, die von der Kommune weitgehend nicht zu beeinflussen sind. Die GPA NRW hat in einem Risikoszenario dargestellt, wie sich der Eintritt bestimmter Risiken auf die geplanten städtischen Jahresergebnisse bis 2018 auswirken könnte. Insgesamt besteht für die Stadt Soest das Risiko, dass das für das Jahr 2018 abgebildete Defizit um 2,5 Mio. Euro höher ausfällt. Mit der Risikoanalyse kann die GPA NRW die eigenen Abwägungen der Stadt Soest nicht ersetzen, möchte aber dafür sensibilisieren, dass sich der Konsolidierungsbedarf mittelfristig auf bis zu 6 Mio. Euro erhöhen kann.

Dabei ist die Ertragslage der Stadt Soest durchaus gut. Die allgemeinen Deckungsmittel (eigene Steuern und Schlüsselzuweisungen) sind überdurchschnittlich. Soest gehört zu den Städten mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. Im Vergleich stehen im Jahr 2012 etwa 4,8 Mio. Euro mehr zur Verfügung als den Vergleichskommunen. Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 sind es sogar 6,5 Mio. Euro jährlich. Die Besonderheiten bei den Gewerbesteuererträgen und die unterschiedlich hohen Schlüsselzuweisungen sind dabei berücksichtigt. Die Stadt hat durch die belastende SGB-II-Quote und die Leistungen der Jugendhilfe sicherlich auch höhere Aufwendungen zu leisten, die zu berücksichtigen sind. Dennoch löst die zwingend notwendige Haushaltskonsolidierung vorrangig Aufwandsreduzierungen aus. Dazu offenbaren die Prüfungsergebnisse weitreichende Handlungsmöglichkeiten.

Die Stadt Soest hatte in allen Jahren einwohnerbezogen erhöhte ordentliche Aufwendungen. Erhebliche Aufwendungen entstehen im Produktbereich Kultur und Wissenschaft. Hier werden Aufgaben wahrgenommen, die weitgehend dem freiwilligen Aufgabenspektrum angehören. Das Defizit 2013 von 2,13 Mio. Euro der Stadt Soest ist vergleichsweise hoch. Dieses hat auch der freiwillige Vergleichsring „Interkommunale Vergleichs-Systeme“ (IKVS) bestätigt, an dem die Stadt Soest teilnimmt. Darin wurden für den Produktbereich Kultur und Wissenschaft für Soest ein höherer einwohnerbezogener Aufwand und Zuschussbedarf festgestellt, als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. In dem Defizit sind die Sparkassenförderung für die Musikschule und das Kulturzentrum Alter Schlachthof von rund 410.000 Euro noch nicht enthalten. In dieser Höhe „verzichtet“ die Stadt Soest auf eine Ausschüttung. Tatsächlich ergibt sich damit ein Gesamtdefizit von rund 2,54 Mio. Euro. Diese bedeutet ein Defizit von etwa 54 Euro je Einwohner. Es stellt damit die Hälfte des gesamten Jahresdefizits des Kernhaushaltes von 109 Euro je Einwohner.

Weitere erheblich überdurchschnittlich hohe Aufwendungen entstehen durch das Sport- und Freizeitbad Aqua Fun. Für eine Einschätzung der finanziellen Belastungen können die Umfrageergebnisse des Bundes der Steuerzahler NRW herangezogen werden. Mit einer Haushaltsbelastung von 47,48 Euro je Einwohner ist die Stadt Soest durch den Bäderbetrieb weit überdurchschnittlich finanziell belastet. Der Mittelwert beträgt 22,05 Euro je Einwohner. Die Stadt Soest nutzt, wie viele andere Kommunen, die Möglichkeiten des steuerlichen Querverbundes. Dadurch wird eine jährliche Steuerentlastung von rund 500.000 Euro und damit etwa 10,70 Euro je Einwohner erreicht. Dennoch ist die Nettobelastung überdurchschnittlich hoch.

Diese Beispiele stützen die These, bei der notwendigen Haushaltskonsolidierung vorrangig den Aufwand und dabei besonders die freiwilligen Aufgaben in den Fokus zu nehmen.

Neben Bädern und Kulturaufgaben ist auch der beachtliche Immobilienbestand, für den überdurchschnittlich hohen Aufwand mit ursächlich. Die Stadt Soest weist mit ihren Gesamtflächen von fast 5.300 m² BGF derzeit das größte Flächenangebot im interkommunalen Vergleich auf. Es liegt um rund 43 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Das Stadtgebiet liegt mit 86 km² unter dem Mittelwert. Es ist zwar in 19 Ortsteile gegliedert, jedoch stark zentralisiert und auf die Kernstadt ausgerichtet. Damit sind grundsätzlich günstige Rahmenbedingungen für die Bereitstellung eines schlanken Gebäudeportfolios gegeben. Dennoch stellt die Stadt bei der differenzierten Betrachtung der Nutzungsarten teilweise deutlich überdurchschnittliche Flächen zur Verfügung. Selbst wenn das städtische Krankenhaus unberücksichtigt bleibt, liegt die Fläche für kommunale Gebäude nahe am Maximum.

Die Flächenangebote für den Schul- und Kulturbereich und die sonstigen Nutzungsarten sind weit überdurchschnittlich. Die Stadt sollte ernsthaft prüfen, inwieweit sämtliche Gebäude zur Aufgabenerfüllung weiter notwendig sind. Nicht mehr benötigte Gebäude sollten konsequent verkauft werden. Mehr noch als vom Verkaufserlös kann die Stadt dabei von den dauerhaft ersparten Aufwendungen für Abschreibungen, Unterhaltung und Bewirtschaftung profitieren. Bei vorsichtiger Kalkulation ergibt sich dafür ein Aufwand von 100 Euro je Quadratmeter Gebäudefläche. Bei einer Reduzierung des gesamten kommunalen Immobilienportfolios (ohne Krankenhaus) auf den Durchschnittswert könnte mit mehr als 4 Mio. Euro niedrigeren Aufwendungen für Gebäude jährlich gerechnet werden. Allein die Reduzierung der Gebäudeflächen für Kultur und sonstige Nutzungen auf das Mittelmaß eröffnet Möglichkeiten in Höhe von etwa 3 Mio. Euro.

Dabei wären dann die Schulgebäude unberücksichtigt, obwohl auch das Schul- und Turnhallenflächenangebot in Soest um gut 20 Prozent über dem Durchschnitt liegen. Die Stadt Soest versteht sich als Bildungsstandort für die gesamte Region und hält ein entsprechendes Angebot vor. Mit der Umsetzung ihrer Schulentwicklungsplanung hat die Stadt Soest auf die sich verändernde Nachfrage reagiert und ihr Angebot an weiterführenden Schulen neu ausgerichtet. Verändert wurden auch die Auslastung der Schulgebäude mit der Nutzung der Hauptschule im Schulzentrum durch eine Grundschule und die teilweise nichtschulische Nutzung der Patrokli-Grundschule. Die GPA NRW bewertet die Maßnahmen der Stadt Soest zur Auslastung von Schulstandorten und ihre Überlegungen zur alternativen Nutzung von Schulgebäuden positiv. Nennenswerte Flächenüberhänge bestehen derzeit nicht, sind aber zukünftig bei rückläufigen Schülerzahlen zu beachten. Dennoch leistet die Stadt Soest, auch für andere Kommunen, einen erheblich höheren Aufwand (auch Schülerbeförderungskosten), der nicht durch Zuweisungen vollständig ausgeglichen wird. Im Rahmen strategischer Überlegungen ist zu entscheiden, ob der Mehraufwand dauerhaft tragbar ist und in welcher Höhe eine Finanzierung durch den kommunalen Haushalt zuzumuten ist.

Das Angebot an Sportflächen ist in Soest durchschnittlich, bezogen auf die Einwohnerzahl. Nach Auswertung von Nutzungs- und Belegungszeiten erscheint es allerdings großzügig. Auch hier scheint eine Reduzierung der Leistung und damit des Aufwandes durchaus vertretbar zu sein.

Einen zu hohen Aufwand hat die Prüfung auch bei der Pflichtaufgabe Tagesbetreuung für Kinder ergeben. Die Stadt Soest betreibt keine eigenen Kindertageseinrichtungen. Das gesamte Betreuungsangebot wird durch Einrichtungen der freien Jugendhilfeträger und durch Kindertagespflege bereitgestellt. Der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner unter sechs Jahren ist in Soest überdurchschnittlich. Als Einflussfaktoren spielen insbesondere die

Elternbeitragsquote, der Anteil der 45-Stunden-Betreuung und die freiwilligen Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft eine Rolle. Alle Faktoren gehören auf den Prüfstand.

Ein äußerst positives Ergebnis hat die Prüfung ausgewählter Bereiche des Ordnungsamtes ergeben. Für Einwohnermeldeaufgaben setzt die Stadt Soest je Fall weniger Personal ein als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Daraus resultieren günstige Personalaufwendungen je Fall. Im Personenstandswesen erreicht die Stadt Soest sehr günstige Kennzahlenwerte bei den Personalaufwendungen je Fall bzw. Vollzeit-Stelle. Der Personalaufwandsdeckungsgrad ist wesentlich höher als in den Vergleichskommunen. Bei den Fällen je Vollzeit-Stelle bildet Soest das neue Maximum; die Stadt setzt fallbezogen sehr wenig Personal ein. Ursache für die positive Situation sind effiziente und funktionale Leistungsprozesse im Personenstandswesen. Es besteht eine hohe Innovationsbereitschaft z.B. bezüglich des automatisierten Datenaustausches mit anderen Stellen und der Verbesserung interner Arbeitsabläufe.

Auch wenn die Erträge aus allgemeinen Deckungsmitteln überdurchschnittlich sind und vorrangig eine Aufwandsreduzierung angezeigt ist, kann die Stadt Soest auch auf der Einnahmeseite Verbesserungen erreichen. Bei den Gebühren sollte die Kalkulation der Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte erfolgen. Die Höhe öffentlicher Anteile kann gesenkt werden. Anpassungen von Beitragssatzungen ergeben weitere Verbesserungen.

Der anfangs dargestellte Eigenkapitalverzehr zeigt sich in Soest konkret in einer steigenden Verschuldung. Die Stadt Soest ist seit Jahren auf Liquiditätskredite angewiesen. Durch die Gewerbesteuererstattung Ende 2014 hat der Liquiditätskreditbedarf den bisherigen Höchststand von 72,5 Mio. Euro erreicht. Bis zum Ende des Planungszeitraums 2018 rechnet die Stadt Soest mit einem Liquiditätskreditvolumen von bis zu 80,0 Mio. Euro. Nach den Gesamtabschlüssen 2010 bis 2012 stiegen die Gesamtverbindlichkeiten, u.a. durch eine Darlehensaufnahme beim Klinikum Stadt Soest gGmbH über 40,0 Mio. Euro von 176,67 Mio. Euro auf 230,20 Mio. Euro. Das Resultat der Stadt Soest ist im interkommunalen Vergleich nicht zufriedenstellend. Die Stadt Soest gehört 2010 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten. Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Soest sind bis 2012 um rund ein Drittel auf etwa 4.930 Euro je Einwohner gestiegen. Die Tendenz zum Maximum des Jahres 2010 ist offenkundig. Auch diese kritische Entwicklung des Gesamtkonzerns zeigt, dass ein dringender Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung besteht. Der Stadt wird es nur gelingen, dieser Schuldenfalle zu entkommen, wenn sie ihren Aufwand deutlich reduziert.

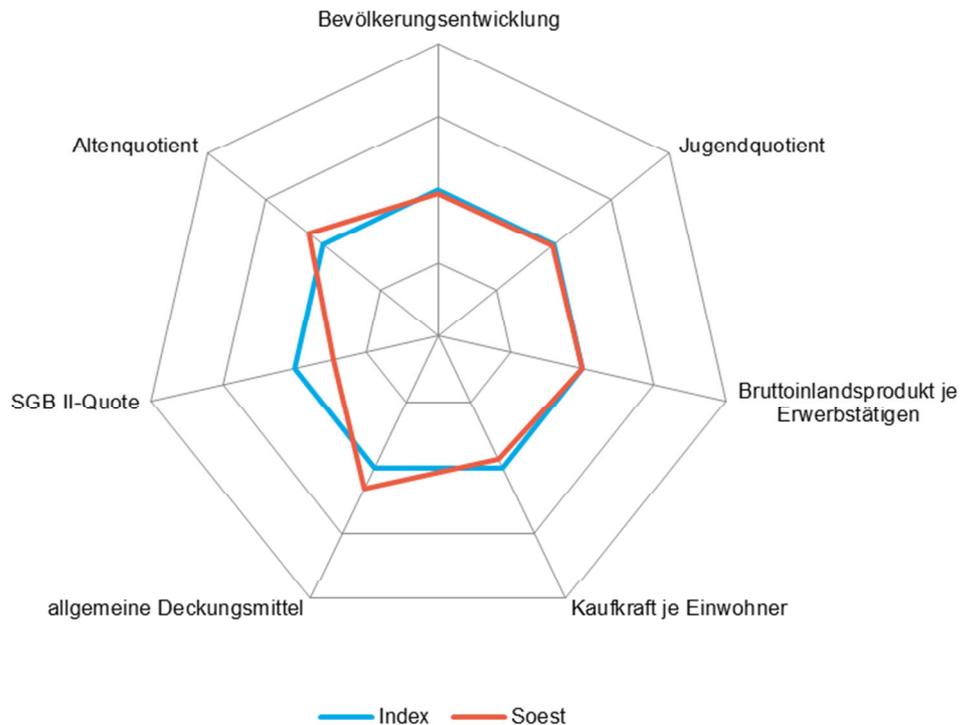
Ausgangslage der Stadt Soest

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Soest. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine

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

Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Der Bürgermeister bestätigt das Strukturdiagramm hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung. Sie sei tatsächlich gut. Die Bevölkerungszahl könne stabil gehalten werden. Ebenso werden die dargestellten Jugend- und Altenquotienten als zutreffend bewertet. Die Bevölkerungsstruktur der Stadt Soest sei durch junge Familien geprägt.

Der Jugendquotient ist aus Sicht der Stadt allerdings nicht ausschließlich begünstigend. Anfang der 2000er Jahre ist in Soest eine belgische Garnison aufgelöst worden und in der Folge seien 5.000 Soldaten mit ihren Familien abgezogen. Seinerzeit hat die Stadt die Wohnungen im Umfeld der Kasernen in einfache Wohnquartiere entwickelt, um die Einwohnerzahl stabil zu halten. Als Folge hat sich die Zahl der von Sozialleistungen Abhängigen deutlich erhöht und zu der dargestellten hohen SGB-II-Quote geführt. Hier habe sich ein Problemfeld Soester Süden entwickelt, das auch erhöhte Anforderungen an das Jugendamt stelle. Für die Stadt Soest entsteht dadurch ein erhöhter Aufwand bei Jugend- und Sozialleistungen sowie für Bildung.

Die Stadt habe insgesamt die Problematik erkannt, analysiert und versucht aktiv, gegenzusteuern. Siedlungsgesellschaft und private Partner werden in die Stadtentwicklung einbezogen. Alte, nicht mehr sanierungsfähige Häuser werden abgerissen und bedarfsgerechter Wohnraum entsteht. Hier werden gezielt Quartiere entwickelt (z. B. Campus Carree). Gemischte Bevölkerungsstrukturen sind das Ziel.

Andererseits sind die Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln überdurchschnittlich hoch. Hier profitiert die Stadt als starker Wirtschaftsstandort von eigenen Steuereinnahmen, aber auch von Schlüsselzuweisungen. Gerade die Zuweisungen berücksichtigen die höhere Soziallastenquote. Die Ausgangslage der Stadt Soest ist damit nicht grundsätzlich belastend. Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung und –strukturen sind die Merkmale sogar tendenziell begünstigend.

Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister am 11.03.2015 erörtert.

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

Grundlage aller strategischen Handlungen und Maßnahmen ist das Zukunftsprogramm der Stadt Soest. Es weist die drei Handlungsfelder

- Bildung und Soziales,
- Wirtschaft,
- Kultur

auf und wird ergänzt durch eine Präambel und Vision 2015. Jedes Handlungsfeld ist mit strategischen Zielen und Handlungszielen unterlegt. Zur praktischen Umsetzung handelt die Stadt Soest auf der Grundlage der KGSt³-Arbeitsergebnisse zum Steuern und Führen mit Zielen. Die Ziele innerhalb der Verwaltung werden jährlich erneuert. Dieser Prozess sei in der Vergangenheit durchaus gelungen und findet seit mehr als 10 Jahren statt. Das Zukunftsprogramm für die Stadt Soest soll aktualisiert und mit dem Rat der Stadt neu vereinbart werden. Ein erster Workshop dazu hat Ende Mai 2015 stattgefunden.

Wesentliche Voraussetzung für eine stabile Einwohnerzahl ist für die Stadt Soest das Merkmal eines attraktiven Wohnstandortes. Zwei Krankenhäuser, davon eins mit Geburtsstation, Kindergärten, Grundschulen tragen dazu bei. Soest versteht sich als Bildungsstandort für die gesamte Region. Dennoch zwingt der demografische Wandel auch hier zu Veränderungen. Drei Hauptschulen und eine Realschule werden geschlossen; eine Sekundarschule in Betrieb genommen. Neben einer Gesamtschule unterhält die Stadt drei Gymnasien. Zusätzlich ergänzen die Berufskollegs des Kreises das Angebot. Darüber hinaus ist Soest Abteilungsstandort der Fach-

³ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln

hochschule Südwestfalen mit 3.000 Studierenden. Ein überarbeitetes und aktualisiertes Handlungskonzept Wohnen wird momentan im Stadtentwicklungsausschuss kommunalpolitisch beraten.

Zur Stärkung der Attraktivität als Wohnstandort gebe es weitere familienfreundliche Parameter. Zu nennen seien das Freizeitbad und das großzügige Sportangebot. Es liegt ein aktuelles Sportentwicklungskonzept vor, dass auch demografische Veränderungen berücksichtige.

Über das Stadtmarketing werden zahlreiche, verschiedene Veranstaltungen angeboten. Neben der Allerheiligenkirmes sei inzwischen auch der Weihnachtsmarkt weit überregional bekannt. Zusätzlich finden ein Winzermarkt, Kneipenfestivals und weitere Veranstaltungen statt. Soest soll „in aller Munde“ sein, der Bekanntheitsgrad gesteigert werden, um das Ziel einer stabilen Bevölkerungsentwicklung zu erreichen.

Ein Beispiel für strategisches Vorgehen und langfristige Stadtentwicklung sei auch die Verkehrsentwicklungsplanung. Die Stadt Soest stellt einen neuen Verkehrsentwicklungsplan (VEP 2030) auf und legt die strategischen Grundsätze und Leitlinien der Verkehrsentwicklung für die nächsten 15 bis 20 Jahre fest. Dazu hat die Stadt Soest im Januar 2015 eine Auftaktveranstaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern durchgeführt und die Möglichkeit gegeben, sich umfangreich an der Diskussion zu beteiligen und Anregungen, Kritik und Lob einzubringen.

Weitere aktuelle Themen der Stadtentwicklung sind die Flächenentwicklung im Umfeld des Bahnhofs und die Entwicklung von Gewerbeflächen. Hierzu liegen auch die Erläuterungen zum Geschäftsbericht 2013 der Wirtschaft & Marketing Soest GmbH vor. Soest sei ein starker Wirtschaftsstandort mit inzwischen mehr als 20.000 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen. Die Verkehrsanbindung mit zwei Autobahnen und einem zentralen Bahnanschluss ist gut.

Immerhin 26% der Bevölkerung weisen in Soest einen Migrationshintergrund auf. Einbezogen sind Zuzüge aus dem Osten; der Ausländeranteil ist deutlich niedriger. Integration und Inklusion sind deshalb aktuelle Themen und die Stadt hat dazu die Stelle einer Integrations- und Inklusionsbeauftragten eingerichtet und besetzt.

Unterstützt wird die Stadt in vielen Bereichen durch ehrenamtliches Engagement. Aus Sicht des Bürgermeisters ist dabei der Einsatz einer freiwilligen Feuerwehr in einer 50.000-Einwohner-Stadt besonders hervorzuheben. Auch der kulturelle Bereich werde vielfach durch ehrenamtlichen Einsatz getragen. Die Stadt unterstützt das Ehrenamt mit der Stelle einer Ehrenamtsbeauftragten. Besonderes Engagement wird mit dem Bürgerpreis der Stadt ausgezeichnet. Der Rat vergibt eine Ehrenamtsplakette.

Ein Seniorenbeirat unterstützt die Stadt bei der Herausforderung durch eine älter werdende Bevölkerung. Er begleitet Veranstaltungen und Projekte. Eine Altentagesstätte ist eingerichtet. Die Anregungen des Seniorenbeirates fließen in die Entwicklung eines Altenplanes und in die Stadtentwicklung unter dem Gesamtziel Stadtentwicklung für alle Generationen. Aktiv sind bei vielen Aufgaben auch die Kirchengemeinden.

Gegenüber dem Themenfeld interkommunale Zusammenarbeit zeigt sich die Stadt aufgeschlossen und führt folgende, bereits praktizierte Beispiele an:

- Beihilfesachbearbeitung und Kindergeldangelegenheiten bei der wvk, Münster,

- Beschaffungen und gemeinsame Telefonzentrale mit dem Kreis,
- Musikschulverein, VHS-Zweckverband, ebook der Bücherei,
- mit dem Kreis soll ein gemeinsames Archiv aufgebaut werden.
- Datenschutzbeauftragter gemeinsam für Kreis und Stadt,

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

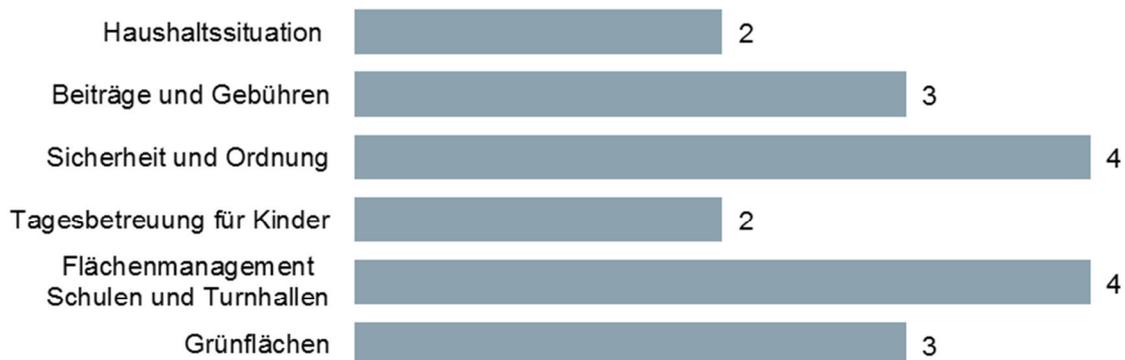
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushalts-situation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein 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 Soest

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Soest hat die GPA NRW von Januar bis Juni 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Soest der Schwerpunkt auf das Jahr 2013 gelegt. Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse der Jahre 2009 bis 2013 und die Haushaltsplanungen bis 2018 analysiert. Ergänzend wurden die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse einbezogen. Die vorliegenden Gesamtabchlüsse für die Jahre 2010 bis 2012 wurden ebenfalls berücksichtigt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Personalwirtschaft und Demografie	Michael Neumann
Sicherheit und Ordnung	Michael Neumann
Tagesbetreuung für Kinder	Michael Neumann
Schulen	Jens Reinhard
Grünflächen	Jens Reinhard

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

In einem Abschlussgespräch am 15.06.2015 hat die GPA NRW den Bürgermeister, den Kammerer, den Leiter der Rechnungsprüfung und Verantwortliche der Fachbereiche über die Prüfungsergebnisse informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen.

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 Soest 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 vergleichen-

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 30.10.2015

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Soest im
Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	13
Haushaltswirtschaftliche Risiken	17
Risikoszenario	17
Haushaltssolidierung	19
Kommunaler Steuerungstrend	19
Beiträge	21
Gebühren	21
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	29
Steuern	30
Gebäudeportfolio	31
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	37
Vermögenslage	37
Schulden- und Finanzlage	45
Ertragslage	50

→ 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 der Jahre 2009 bis 2013 und die Haushaltsplanungen bis 2018 analysiert. Ergänzend wurden die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse einbezogen. Die vorliegenden Gesamtabchlüsse für die Jahre 2010 bis 2012 wurden ebenfalls berücksichtigt. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen die 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 Stadt 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 Soest hatte bereits in der Kameralistik eine angespannte Haushaltssituation. Für das letzte kamerale Haushaltsjahr 2005 musste ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden. Die Stadt Soest hat zum 1. Januar 2006 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Sie konnte nicht, wie die Mehrheit der Kommunen, von der Möglichkeit des fiktiven Haushaltsausgleiches nach 75 Abs. 2 GO profitieren. Die Stadt Soest musste weiterhin Haushaltssicherungskonzepte nach § 76 GO aufstellen. Für die Jahre 2008 und 2009 wurden sie genehmigt. Für das Haushaltsjahr 2010 musste kein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden. Der Grund hierfür war der positive Jahresabschluss 2009 mit einem beachtlichen Überschuss von 23,14 Mio. Euro. Damit konnte die Ausgleichsrücklage wieder vollständig aufgefüllt werden. Auch für die Folgejahre musste die Stadt Soest keine Haushaltssicherungskonzepte aufstellen. Nach den Haushaltsplänen wurden die relevanten Schwellenwerte nach § 76 Abs. 1 GO unterschritten. Die Haushaltssatzungen und -pläne waren nach § 75 Abs. 4 GO zu genehmigen, weil die allgemeine Rücklage verringert werden sollte. Der Kreis Soest hat die Genehmigungen erteilt. Der Kämmerer hat wegen einer Gewerbesteuerückzahlung von rund 22,50 Mio. Euro sachgerecht im September 2014 eine Haushaltssperre nach § 24 GemHVO erlassen. Der Jahresabschluss 2014 wird unter dem relevanten Schwellenwert von 25 Prozent liegen.

Es lagen die testierten und vom Rat festgestellten Jahresabschlüsse der Jahre 2006 bis einschließlich 2013 vor. Sämtliche Jahresabschlüsse wurden von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft. Es wurden jeweils uneingeschränkte Bestätigungsvermerke erteilt.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Die GPA NRW hat im Jahr 2010 die überörtliche Prüfung für die NKF-Haushaltsjahre 2006 bis 2008 durchgeführt. Daher konzentrieren sich die Analysen und die tabellarischen Darstellungen überwiegend auf einen Zeitraum ab 2009.

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

	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresergebnis	23.137	-11.574	-23.081	-5.078	-5.011
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	153.341	153.341	137.943	124.396	123.466
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	19.256	7.682	0	8.468	3.457
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent**)	./.	./.	10,0	9,8*	0,7**
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	6,7	14,3	3,7	3,8

*) beeinflusst in 2012 durch Umbuchung Jahresüberschuss 2009 nach 1. NKFVG

**) keine Verringerung aufgrund von Fehlbeträgen

Die Stadt Soest konnte 2009 entgegen den Planungen einen beachtlichen Überschuss erwirtschaften. Dieser wurde anteilig in Höhe von 14,67 Mio. Euro der Ausgleichsrücklage bis zum Höchstbetrag nach § 75 Abs. 3 GO NW zugeführt. Der Restbetrag von 8,47 Mio. Euro wurde in die allgemeine Rücklage eingestellt. Das Defizit 2010 wurde fiktiv ausgeglichen. Das Jahresergebnis 2011 war erheblich defizitär und strukturell unausgeglichen. Die Ausgleichsrücklage war, bei unmittelbarer Fortschreibung, damit Ende 2011 vollständig aufgezehrt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest hat nachvollziehbar und sachgerecht die Möglichkeiten des Ersten NKF Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG genutzt. Das Defizit 2012 wurde mit der allgemeinen Rücklage verrechnet. Danach wurde die Ausgleichsrücklage mit dem anteiligen Überschuss 2009 von 8,47 Mio. Euro wieder aufgefüllt.

Die Ausgleichsrücklage wurde hierdurch zumindest einmalig wieder aufgebaut. Der kritische Eigenkapitalverzehr setzt sich jedoch mit der geplanten Reduzierung der allgemeinen Rücklage fort. Das Problem des strukturell unausgeglichenen Haushaltes besteht daher weiterhin.

Vergleich Ergebnisplanungen und Ergebnisrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013
Ergebnisplanung Haushaltsplan	-6.726	-17.192	-31.250	-6.216	-12.912
Ergebnisrechnung	23.137	-11.574	-23.081	-5.078	-5.011
Ergebnisverbesserung Haushaltsplan	29.863	5.618	8.169	1.138	7.901
Ergebnisverschlechterung Haushaltsplan					

Die Jahre 2009 bis 2013 schlossen jeweils besser ab als geplant. Nicht vorhersehbare Gewerbesteuererhöhungen von 24,46 Mio. Euro führten 2009 zu dem beachtlichen Überschuss. Ein Unternehmen hatte Gewerbesteuern inklusive Zinsen von rund 31,00 Mio. Euro nachgezahlt. Das sowohl in der Planung als auch im Jahresabschluss hohe Defizit 2011 resultierte aus den ausbleibenden Schlüsselzuweisungen und der höheren allgemeinen Kreisumlage. Die gestiegene Steuerkraft war hierfür verantwortlich. Die Ertragslage wird am Ende des Berichtes nochmals näher analysiert.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-109	-885	186	-83	-109	-38	13	60

Die Stadt Soest zählte 2012 zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Defiziten. Für die übrigen Jahre waren die Resultate sehr unterschiedlich. Im Jahr 2009 erzielte die Stadt Soest mit 476 Euro den höchsten Überschuss je Einwohner. Das beachtliche Defizit 2011 von 495 Euro gehörte interkommunal zu den höchsten des Jahres. Für den Zeitraum 2009 bis 2013 ist im Durchschnitt ein deutliches Defizit von 95 Euro je Einwohner zu verzeichnen.

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

	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-22.613* (-4.910)	-3.993	5.440	-5.546	-3.550
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	104.310	100.317	100.317	100.211	96.661
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	0	0	5.440	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	15,5	3,8	./.	0,1	3,5
Fehlbetragsquote in Prozent	17,8	3,8	./.	5,2	3,5

*) vorläufiges Ergebnis 2014

() Fehlbedarf laut Haushaltsplan 2014

Die Stadt Soest musste im Jahr 2014 aufgrund eines finanzgerichtlichen Vergleiches dem Unternehmen, das 2009 erhebliche Gewerbesteuern nachgezahlt hatte, insgesamt 22,50 Mio. Euro wieder erstatten. Daher wurde nachvollziehbar eine Haushaltssperre erlassen. Das Jahr 2014 wird nach den vorläufigen Daten mit einem erheblichen Defizit von etwa 22,61 Mio. Euro abschließen. Hierdurch verringert sich das Eigenkapital beachtlich. Damit erhöht sich deutlich der Konsolidierungsdruck für die Stadt Soest. Wäre dieser negative Sondereffekt der Gewerbesteuererstattung nicht eingetreten, hätte die Stadt Soest tendenziell einen ausgeglichenen Jahresabschluss 2014 erzielt.

Der Haushaltsplan 2015 weist für 2015 und die mittelfristige Ergebnisplanung moderat schwankende Defizite von bis zu 5,55 Mio. Euro auf. Der Eigenkapitalverzehr schreitet damit weiter voran. Mögliche Argumente gegen eine konsequente Konsolidierung, die in solchen Situationen häufig angeführt werden, dass die meisten nordrhein-westfälischen Kommunen ebenfalls seit Jahren unausgeglichene Haushaltspläne aufstellen und die Stadt Soest für 2015 ein Haushaltssicherungskonzept vermeiden konnte, sind nicht überzeugend. Der Eigenkapitalverzehr beträgt für den Zeitraum 2006 bis 2013 insgesamt 30,46 Mio. Euro. Mit dem erwarteten Defizit 2014 sind es dann 53,07 Mio. Euro. Dieses entspricht einem Drittel des ursprünglichen Eigenkapitals. Die Plandaten 2015 basieren auf erwarteten Ertragszuwächsen sowie teils stagnierenden Aufwendungen. Einzelne Planwerte sind mit erkennbaren Risiken verbunden. Sie werden in den Berichtsteilen Haushaltsplanung und haushaltswirtschaftliche Risiken näher analysiert.

→ **Feststellung**

Der deutliche Verbrauch an Eigenkapital ab dem Jahr 2010 ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Haushaltskonsolidierung sollte oberste Priorität für das Handeln der Stadt Soest haben.

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 2013 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte werden durch die Durchschnittswerte der letzten sieben Jahre ersetzt. Zusätzlich werden positive wie negative Sondereffekte bereinigt.

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. Bei der Stadt Soest schwankte die Gewerbesteuer erheblich zwischen 20,96 Mio. Euro in 2012 und 44,67 Mio. Euro in 2009. Für das herausragende Resultat 2009 war ein Sonder- beziehungsweise Einmaleffekte verantwortlich.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Stadt Soest	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	-5.011
./. Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	30.816
./. Bereinigung Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	2.278
= bereinigtes Jahresergebnis	-38.105
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich 2007 bis 2013)	30.938
= strukturelles Ergebnis	-7.167

→ Feststellung

Die Stadt Soest weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Ergebnis von -7,17 Mio. Euro aus. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Soest ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2018. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2013 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 Soest ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Die Stadt Soest erwartet nach dem Haushaltsplan 2015 für 2018 einen Jahresfehlbedarf von 3,55 Mio. Euro. Daraus ergibt sich gegenüber der strukturellen Konsolidierungslücke von 7,17 Mio. Euro eine Verbesserung um 3,62 Mio. Euro. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich diese Verbesserung im Wesentlichen zusammensetzt:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2018 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2018	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	7.211	7.748	573	1,4
Gewerbesteuer	26.807	27.890	1.083	0,8
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern	17.318	24.939	7.621	7,6
Schlüsselzuweisungen	12.619	18.346	5.727	7,8
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (standardbereinigt)	6.946	10.417	3.471	8,4
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	5.785	6.298	513	1,7
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	3.819	2.870	-949	-5,6
Sonstige ordentliche Erträge	5.970	3.543	-2.427	-9,9
Finanzerträge	6.005	4.555	-1.450	-5,4
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	14.179	15.215	1.036	1,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	8.997	9.471	474	1,0
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit	4.249	4.410	161	0,7
Allgemeine Kreisumlage	23.488	26.200	2.712	2,2
Transferaufwendungen (standardbereinigt)	30.060	35.845	5.785	3,6
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.000	4.463	463	2,2

Grundsteuer B

Der Hebesatz der Grundsteuer B wurde zuletzt 2011 von 425 auf 455 Hebesatzpunkte erhöht. Darin ist seit 2006 ein Zuschlag von 29 Hebesatzpunkten zur Finanzierung der Straßenreinigung und des Winterdienstes enthalten. Bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung 2018 ist keine weitere Hebesatzerhöhung geplant. Die Ertragssteigerungen von jährlich 1,4 Prozent basieren auch auf den Erfahrungen, dass durch die Neuerschließung von Wohn- und Gewerbeflächen zusätzliche Erträge bei der Grundsteuer B zu erwarten sind. Bei dieser Ertragsposition ist kein Risiko erkennbar. Eine Hebesatzerhöhung zum Zweck der Haushaltskonsolidierung ist bisher nicht vorgesehen.

Gewerbesteuer

Die Stadt hat für den gesamten Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung mit dem bestehenden Hebesatz von 430 Hebesatzpunkten geplant. Dieser ist seit 2002 unverändert. Diese Realsteuerart erbringt bis 2018 einen nennenswerten Konsolidierungsbeitrag von 1,08 Mio. Euro. Bezogen auf das strukturelle Ergebnis 2013 ergibt sich eine leichte jährliche Steigerung. Die deutlich schwankenden Gewerbesteuererträge und besonders die Sondereffekte mit der Gewerbesteuernachzahlung in 2009 und der -rückzahlung in 2014 zeigen, dass eine verlässliche Planung dieser Ertragsposition schwierig ist. Wegen des Hebesatzrechtes ist die Gewerbesteuer ebenfalls eine bedeutende Stellschraube zur Haushaltskonsolidierung. In Relation zum strukturellen Ergebnis 2013 ist bei dieser Ertragsposition kein Risiko erkennbar.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Es wird eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 7,6 Prozent bezogen auf das strukturelle Ergebnis 2013 erwartet. Die Stadt Soest kann davon erkennbar profitieren, dass ihre neuen Schlüsselzahlen für die Gemeindeanteile für die Jahre 2015 bis 2017 erkennbar gestiegen sind. Bei der Einkommensteuer stieg die Schlüsselzahl um 2,9 Prozent und bei der Umsatzsteuer sogar um 4,5 Prozent. Der Anteil an der Einkommensteuer trägt mit einer Zunahme bis 2018 von 6,50 Mio. Euro wesentlich zur Konsolidierung bei. Das ist ein jährlicher Anstieg von 7,5 Prozent (6,9 Prozent bei unveränderter Schlüsselzahl) beziehungsweise bei der Umsatzsteuer von 8,1 Prozent (7,2 Prozent bei unveränderter Schlüsselzahl). Die Stadt blieb bei der Einkommensteuer für die Planjahre 2015 und 2016 unterhalb der Orientierungsdaten. Für 2017 und 2018 hat sie diese übernommen. Angesichts der internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und steigende Steuereinnahmen können nicht dauerhaft erwartet werden. Insofern bergen die Ergebnisplanwerte für diese wichtige Ertragsposition ein generelles Risiko. Sie werden daher bei den haushaltswirtschaftlichen Risiken und im Risikoszenario mit aufgenommen. Ein darüber hinaus zusätzliches Risiko, das aus dem individuellen Planungsverhalten der jeweiligen Kommune herrührt, ist bei der Stadt Soest nicht erkennbar. Die Anwendung der Orientierungsdaten ist vielfach geübte Praxis, weil die Kommunen im Regelfall über keine weitergehenden Erkenntnisse zu den Gemeinschaftssteuern verfügen.

Schlüsselzuweisungen

Nach dem strukturellen Ergebnis 2013 ermitteln sich Erträge aus den Schlüsselzuweisungen in Höhe von 12,62 Mio. Euro. Die Stadt Soest plant deutlich schwankende Erträge zwischen 13,44 Mio. Euro in 2015 und 28,09 Mio. Euro für 2016. Die hohen Schlüsselzuweisungen 2016 resultieren maßgeblich aus der durch die Gewerbesteuererstattung 2014 gesunkenen Steuerkraft. Die Kommune hat dann, losgelöst von diesem Sondereffekt, die Orientierungsdaten der Jahre 2017 und 2018 übernommen. Damit leisten die Schlüsselzuweisungen bis 2018 mit 7,62 Mio. Euro einen erheblichen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke.

Zuwendungen und allgemeine Umlagen (standardbereinigt)

Die Stadt Soest plant insbesondere Steigerungen bei den Landeszuweisungen von 1,24 Mio. Euro. Diese konzentrieren sich auf die Tagesbetreuungen von Kindern mit 1,12 Mio. Euro. Zudem wurden beim strukturellen Ergebnis 2013 die Erstattungen von 2,32 Mio. Euro aus den Neuregelungen der Einheitslasten für die Jahre 2009 bis 2011 als Sondereffekte bereinigt.

Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte

Der Anstieg von 513.000 Euro basiert auf höheren Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten von rund 186.000 Euro. Weiterhin wurden für 2015 steigende Benutzungsgebühren geplant, die dann bis 2018 relativ konstant bleiben.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Im Jahr 2013 wurden im Produkt Hilfen für junge Menschen und ihre Familien erheblich höhere Kostenerstattungen von insgesamt 1,21 Mio. Euro vereinnahmt als geplant. Für das Jahr 2018 sind 606.000 Euro veranschlagt. Zusammen mit steigenden Transferaufwendungen wird dieses Produkt den städtischen Haushalt im Jahr 2018 zusätzlich um 1,74 Mio. Euro belasten.

Sonstige ordentliche Erträge

Im originären Jahresergebnis 2013 wurden Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen von 2,42 Mio. Euro erzielt. Für 2018 sind 300.000 Euro geplant. Dieses belastet das Planergebnis 2018 um 2,12 Mio. Euro.

Finanzerträge

Durch geringere Zinserträge aus den inneren Darlehen und niedrigere Gewinnausschüttungen von 1,08 Mio. Euro sinken die Finanzerträge um 1,45 Mio. Euro. Es handelt sich maßgeblich um die Gewinnausschüttungen der Stadtwerke Soest GmbH. Im Jahr 2013 betragen diese 2,00 Mio. Euro. Für 2018 sind 1,00 Mio. Euro geplant. In den vergangenen Jahren wurden zum Teil deutlich höhere Gewinnausschüttungen geleistet. Sie orientierten sich besonders an der Haushaltssituation und dem Konsolidierungsbedarf beim Kernhaushalt. Daher ist bei dieser Haus-

haltssposition kein Risiko ersichtlich. Es besteht hier die Chance, mit höheren Gewinnausschüttungen zusätzliche Erträge zu erzielen.

Personalaufwendungen

Auf Basis des strukturellen Ergebnisses 2013 ermittelte sich ein jährlicher Anstieg von 1,4 Prozent. Die aktuellen Orientierungsdaten des Landes¹ geben für die Personalaufwendungen eine Zielgröße von zwei Prozent in 2015 und einem Prozent jährlicher Aufwandssteigerung in den Folgejahren vor. Das Land geht dabei davon aus, dass die Kommunen konkrete Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich anstellen.

Die Stadt Soest hat die Tarif- und Besoldungsabschlüsse aus 2014 übernommen und für 2015 für die Tarifbeschäftigten und Beamten eine Steigerung von zwei Prozent angesetzt. In der mittelfristigen Ergebnisplanung hat die Stadt nach Vorgabe der Kommunalaufsicht die Orientierungsdaten des Landes zu Grunde gelegt. Demnach ist für die Jahre 2016 bis 2018 in Anlehnung an dem Orientierungsdatenerlass für beide Personenkreise eine durchschnittliche Steigerung von jährlich einem Prozent angesetzt worden. Bekannte und zu erwartende Personalveränderungen wurden berücksichtigt. Bei insbesondere altersbedingter Fluktuation wurden nach vorheriger Prüfung der Notwendigkeit einer Wiederbesetzung die Aufwendungen für die Wiederbesetzung der Stelle eingeplant. Dieses Verfahren gilt auch für die Personalkostenplanungen bei der Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS). Sie ist jedoch verpflichtet, Personalkostensteigerungen durch eigene Konsolidierungsanstrengungen abzufedern. Hierdurch wird der Kernhaushalt bei Tarif- und Besoldungserhöhungen nicht im gleichen Umfang belastet.

Die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen bewegen sich nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände² für die Jahre 2014 bis 2017 mit tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen zwischen 3,6 Prozent (2014) und 1,6 Prozent (2016). Der Zielwert des Landes kann somit nur durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen realisiert werden. Die GPA NRW sieht ein Risiko bei den geplanten Personalaufwendungen für die Folgejahre. Es wird daher bei den haushaltswirtschaftlichen Risiken und im Risikoszenario aufgenommen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2013 steigen die Aufwendungen im Planjahr 2015 um rund 730.000 Euro. Es sind unter anderem höhere Aufwendungen bei der offenen Ganztagschule und für sonstige Dienstleistungen veranschlagt. Für die weiteren Jahre 2016 bis 2018 ist ein etwa gleich bleibendes Niveau von rund 9,44 Mio. Euro geplant. Daraus ermittelt sich eine jährliche Zunahme von 1,0 Prozent. Die Orientierungsdaten weisen Steigerungen ab 2015 von jährlich einem Prozent aus. Die Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände sehen ebenfalls Zuwächse vor. Sie liegen im Bereich von 1,1 Prozent bis 2,5 Prozent für die Jahre

¹ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 01. Juli 2014, Az. 34-46.05.01-264/14

² Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2017 - Prognose der kommunalen Spitzenverbände

2015 bis 2017³. Nach Einschätzung der GPA NRW ist bei dem Gesamtvolumen dieser Aufwandpositionen nicht von einem Risiko auszugehen.

Gewerbsteuerumlage und Fonds deutsche Einheit

Die Aufwendungen entwickeln sich grundsätzlich in Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Referenzzeitraum.

Allgemeine Kreisumlage

Es existieren zahlreiche Einflussfaktoren, die eine Planung der Kreisumlage für die Kommune unsicher werden lassen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können schwer vorhergesagt werden. Der Kreis Soest hat für 2015 die allgemeine Kreisumlage auf 41,36 Prozent festgesetzt. Das Gesamtaufkommen des Kreises Soest beträgt bei der allgemeinen Kreisumlage in 2015 wie im Vorjahr 146,98 Mio. Euro. Der Kreis geht nach seinen Ausführungen im Haushaltsplan 2015 mittelfristig von deutlich steigenden Aufwendungen im Sozialbereich aus. Für die Folgejahre hat er daher höhere Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage veranschlagt. Es sind 154,01 Mio. Euro für 2016, 159,17 Mio. Euro für 2017 und 161,23 Mio. Euro für 2018 geplant. Dieses bedeutet einen deutlichen Anstieg von 2015 nach 2018 um insgesamt 9,7 Prozent. Die Stadt Soest hat für die Jahre 2015, 2017 und 2018 hingegen eine konstante allgemeine Kreisumlage von 26,20 Mio. Euro und 25,67 Mio. Euro für 2016 veranschlagt. Trotz erwarteter steigenden Sozialaufwendungen bei den Kreisen planen kreisangehörige Kommunen häufig konstante allgemeine Kreisumlagen. Sie wollen hier vielfach ein Signal setzen, dass ihre finanzielle Schmerzgrenze erreicht ist. Diese Haushaltsposition der Stadt Soest stellt ein Risiko für den Konsolidierungsprozess dar.

Transferaufwendungen (standardbereinigt)

Es handelt sich maßgeblich um die Leistungen für die Kindertageseinrichtungen (2015: 13,50 Mio. Euro) und der Jugendhilfe (2015: 7,50 Mio. Euro) sowie die Zuweisungen an verselbstständigte Bereiche (2015: 7,90 Mio. Euro). Für alle drei Bereiche sind in den Folgejahren steigende Aufwendungen geplant. Damit weist das erste Planjahr 2015 gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2013 bereits um 3,58 Mio. Euro höhere Aufwendungen auf. Für die Folgejahre sind jährliche Zuwächse zwischen rund 250.000 Euro und 1,03 Mio. Euro geplant. Bei den bereinigten Transferaufwendungen ist insbesondere aufgrund der deutlichen höheren Aufwandsermächtigungen bis 2018 kein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung zu erwarten.

Zinsen und sonstige Aufwendungen

Der Liquiditätskreditbestand betrug 2013 56,00 Mio. Euro. Er ist insbesondere durch eine Gewerbesteuerrückzahlung Ende 2014 auf den bisherigen Höchststand von 72,47 Mio. Euro gestiegen. Die Stadt Soest erwartet für den Planungszeitraum ein Niveau von bis zu 80,00 Mio. Euro. Die Planansätze für die Liquiditätskreditzinsen betragen jeweils 1,36 Mio. Euro jährlich.

³ Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2017 - Prognose der kommunalen Spitzenverbände

Die Stadt Soest geht, wie die Mehrheit der Kommunen, weiterhin von einem niedrigen Zinsniveau aus. Sie hat durch den Abschluss von mehrjährigen Liquiditätskrediten mit einem festen Zinssatz das niedrige Zinsniveau längerfristig gesichert und das Zinsänderungsrisiko deutlich reduziert. Abschließend ist damit von einem nennenswerten Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung nicht auszugehen. Die zukünftige Entwicklung bleibt dennoch kritisch zu begleiten.

→ **Feststellung**

Auf Basis des Haushaltsplanes 2015 sind bei einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung festzustellen. Es besteht eine grundsätzliche Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Gewerbesteuer und damit den Auswirkungen im Finanzausgleich im weiteren Sinne.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Soest
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	111,7	97,0	88,8
Eigenkapitalquote 1	-17,2	65,0	31,9	31,6
Eigenkapitalquote 2	4,9	86,2	61,0	55,4
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	3,7
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,2	37,8	35,0
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,4	7,2
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	53,7	64,4
Investitionsquote	10,1	286,2	73,6	77,7
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	107,4	86,3	83,6
Liquidität 2. Grades	5,6	1.430,4	110,1	14,8
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	41	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	30,4	8,1	10,4
Zinslastquote	0,1	22,4	3,0	4,1
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	74,3	54,8	53,2
Zuwendungsquote	5,5	41,2	18,9	26,4

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Soest
Personalintensität	12,9	28,6	20,2	13,7
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,8	8,6
Transferaufwandsquote	36,2	61,0	45,3	57,7

Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Soest
Jahresergebnis je Einwohner	-885	186	-83	-109
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-388	352	30	-26
Gesamtverbindlichkeiten (Gesamtabschluss) je Einwohner*	444	5.290	2.283	3.637
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.019	2.082	1.271	1.375

*) Vergleich 2010 wegen fehlender Jahresabschlüsse und eingeschränkter Datenbasis für 2011 und 2012

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Für die Stadt Soest ergibt sich hier ein differenziertes Bild. Die Stadt hatte bis auf 2009 interkommunal unterdurchschnittliche Aufwandsdeckungsgrade. Durch den hohen Überschuss 2009 war die Eigenkapitalquote 1 2009 und 2010 interkommunal überdurchschnittlich. In den Folgejahren 2011 und 2012 sank sie aufgrund der defizitären Jahresabschlüsse leicht unter das Niveau des Mittelwertes. Der Eigenkapitalverzehr bei der Stadt Soest von 2009 bis einschließlich 2014 von insgesamt 45,03 Mio. Euro ist beachtlich. Die deutlich höhere Verschuldung hat die Eigenkapitalquoten zudem mit beeinflusst. Bei der Eigenkapitalquote 2 bestand in allen Jahren ein unterdurchschnittliches Niveau. Die seit 2009 geringeren Sonderposten waren hierfür verantwortlich. Zusammen mit der Ausgliederung des Immobilienbestandes zum 01. Januar 2009 auf das Sondervermögen Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) wurden 52,18 Mio. Euro und damit mehr als die Hälfte der Sonderposten für Zuwendungen übertragen.

Die defizitären Jahresabschlüsse seit 2010 mit Fehlbetragsquoten zwischen 3,7 und 14,3 Prozent, das negative strukturelle Ergebnis von 7,17 Mio. Euro sowie die defizitären Plandaten zeigen einen offenkundigen Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung. Der Haushaltsplan 2015 weist in Teilen risikobehaftete Plandaten auf. Damit sind höhere, als die erwarteten Defizite nicht auszuschließen.

Vermögenslage

Die Konzernstruktur der Stadt Soest und der Ausgliederungsgrad beim Kernhaushalt sind im Vergleich mit anderen Kommunen ausgeprägter. Dieses spiegelt sich auch in den interkommunal hohen Bilanzwerten für die Finanzanlagen wider. Der gesamte Abwassersektor ist wie bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Er ist eine Sparte der Kommunale Betriebe Soest AöR, die zahlreiche weitere Aufgaben wahrnimmt. Seit 2009 sind der Immobilienbestand und zahlreiche unbebaute Grundstücke ausge-

gliedert. Das verbleibende volumenträchtige Infrastrukturvermögen, insbesondere das Straßennetz, ist im Kernhaushalt bilanziert. Die Bilanzwerte des Infrastrukturvermögens waren interkommunal bis 2010 unauffällig und sind seit 2011 um rund sieben Prozent erhöht. Die Infrastrukturquote ist hingegen in allen Jahren erkennbar unterdurchschnittlich. Eine Ursache hierfür ist die um etwa zehn Prozent höhere Bilanzsumme. Die Gemeindefläche liegt mit rund 86 km² unter dem Mittelwert von etwa 100 km² und ist eher begünstigend.

Beim Straßenvermögen ist der abschreibungsbedingte Werteverzehr erkennbar. Dieses ist bei den Immobilien auf der Grundlage der Bilanzwerten nicht festzustellen. Die städtischen Gebäude, insbesondere die Schulen, befinden sich in einem zufrieden stellenden bis guten Zustand. Die Abschreibungsintensität im Kernhaushalt der Stadt Soest liegt auf dem ersten Blick deutlich unterhalb des Mittelwertes. Dieses resultiert aus der Ausgliederung des Immobilienbestandes. Zusammen mit den bei der Zentralen Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) gebuchten Abschreibungen, die vom Kernhaushalt über die Miete zu finanzieren sind, beträgt die Abschreibungsintensität für 2012 10,4 Prozent. Damit wird letztendlich der städtische Kernhaushalt weiterhin erkennbar mehr durch die Abnutzung der Vermögenswerte belastet als die Vergleichskommunen. Hierbei bleibt festzuhalten, dass die Stadt Soest überwiegend lange Nutzungsdauern gewählt hat. Die leicht höheren Erträge aus der Auflösung von Sonderposten mildern die Abschreibungsbelastungen zum Teil ab.

Finanzlage

Die Stadt Soest war im Betrachtungszeitraum durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. Lediglich in 2009 bestand eine gute Selbstfinanzierungskraft, die maßgeblich aus den unerwartet hohen Gewerbesteureinzahlungen resultierte. Hierdurch konnten zeitweilig Liquiditätskredite zurückgefahren werden. Gleichzeitig profitierte die Stadt Soest von den historisch niedrigen Zinssätzen. Die negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit spiegeln sich dann in den steigenden Liquiditätskreditbeständen wider. In 2013 betragen die Verbindlichkeiten 56,00 Mio. Euro, das bis dahin höchste Volumen seit der NKF-Umstellung 2006. Insbesondere durch die Gewerbesteuererstattung 2014 wurde dann der vorläufige Höchststand von 72,47 Mio. Euro erreicht. Die Zinslastquote bei der Stadt Soest ist in allen Jahren erhöht. Ursächlich hierfür ist, dass bei der Ausgliederung der Vermögenswerte des Abwassersektors und des Immobilienbestandes keine anteiligen Kreditverbindlichkeiten übertragen wurden. Die Konzernbereiche leisten an den Kernhaushalt einen Kapitaldienst auf der Grundlage von inneren Darlehen.

Ertragslage

Die Haushalts- und Finanzsituation in Soest wurde von der Gewerbesteuer und ihren beachtlichen Schwankungen dominiert. Die Erträge bewegten sich zwischen 20,96 Mio. Euro in 2012 und 44,67 Mio. Euro in 2009. Die Netto-Steuerquote lag bis auf 2012 jeweils über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Stadt Soest hat mit Ausnahme von 2011 jährlich Schlüsselzuweisungen erhalten. Sie ist damit wie die Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen auf diese jährlichen Zuweisungen angewiesen. Die höhere Abhängigkeit der Stadt Soest vom Finanzausgleich spiegelt sich in der Zuwendungsquote wider. Sie war bis auf das Jahr 2011 überdurchschnittlich. Die Gewerbesteuerentwicklung zeigte sich ebenso bei den allgemeinen Deckungsmitteln, mit denen die Ertragskraft der Kommunen festgestellt wird. Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Soest waren in allen Jahren überdurchschnittlich.

Die niedrige Personalintensität ist auf die Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt und die überdurchschnittlichen ordentlichen Aufwendungen zurückzuführen. In diesem Kontext wird auf die im GPA-Kennzahlenset dargestellten Personalquoten 1 und 2 hingewiesen. Sie zeigen die Personalausstattung anhand der Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Die Personalquote 1 liegt unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Personalquote 2 ist jedoch erhöht. Die Sach- und Dienstleistungsintensität ist im gesamten Zeitraum unterdurchschnittlich. Hierzu hat ebenfalls die Ausgliederungssituation beigetragen. Die vom Kernhaushalt an die Zentrale Grundstücks-wirtschaft der Stadt Soest (ZGW) zu zahlende Mieten von durchschnittlich 7,36 Mio. Euro werden unter den sonstigen ordentlichen Aufwendungen gebucht. Ansonsten würden die Gebäu-dekosten überwiegend bei den Sach- und Dienstleistungen gebucht. Die Transferaufwandsquo-te betrug im Durchschnitt 56,4 Prozent. Sie war damit in allen Jahren vergleichsweise hoch. Zu den Transferaufwendungen zählen neben den Gewerbesteuerumlagen insbesondere die Kreisumlagen.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 01. Januar 2006.
- Die Stadt Soest konnte nicht vom fiktiven Haushaltsausgleich nach 75 Abs. 2 GO profitieren. Sie musste für die Jahre 2006 bis 2009 Haushaltssicherungskonzepte aufstellen. Seit dem Jahr 2010 ist diese Pflicht entfallen.
- Die Gewerbesteuer schwankte erheblich zwischen 20,96 Mio. Euro und 44,67 Mio. Euro. Durch Einmaleffekte eines Unternehmens wurde die Haushaltssituation erheblich in 2009 positiv und in 2014 negativ beeinflusst. Ohne diesen negativen Sondereffekt wäre im Jahr 2014 tendenziell ein ausgeglichener Jahresabschluss erreicht worden.
- In dem Zeitraum 2009 bis 2014 waren die Jahresabschlüsse mit Ausnahme eines Jahres defizitär.
- Die Ausgleichsrücklage konnte durch den Sondereffekt der Gewerbesteuernachzahlung 2009 vollständig und in 2012 nochmals anteilig aufgefüllt werden. Mit dem Jahresab-schluss 2014 wird die Ausgleichsrücklage vollständig aufgezehrt sein.
- Der Eigenkapitalverzehr im Zeitraum 2009 bis 2014 beträgt etwa 45,03 Mio. Euro. Das Eigenkapital wird sich Ende 2014 noch auf circa 105 Mio. Euro belaufen. Damit ist seit der Eröffnungsbilanz 2006 ein Drittel des ursprünglichen Eigenkapitals verbraucht.
- Das strukturelle Ergebnis 2013 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 7,20 Mio. Euro aus.
- Der Haushaltsplan 2015 enthält bei den wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen teilweise Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung.
- Der Liquiditätskreditbestand konnte 2009 gegenüber dem Vorjahr erheblich um fast 20,0 Mio. abgebaut werden. In der Folge ist er jedoch wieder angestiegen und betrug 2013 56,0 Mio. Euro. Durch die Gewerbesteuererstattung in 2014 hat er mit rund 72,5 Mio. Eu-ro einen neuen Höchststand erreicht. Mittelfristig ist weiterhin ein erheblicher Liquiditäts-kreditbedarf von bis zu 80 Mio. Euro zu erwarten.

- Der einwohnerbezogen höchste Gebäudeflächenbestand im interkommunalen Vergleich bedeutet eine deutliche höhere Belastung für den kommunalen Haushalt.
- Die Stadt Soest hat tendenziell ein Aufwandsproblem.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Die geplante Ertragsentwicklung beim Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern unterliegt Risiken.	Strukturelle Haushaltssituation
Die geplanten Steigerungen bei den Personalaufwendungen zeigen bei Anwendungen der Orientierungsdaten ein Risiko in den Folgejahren.	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko bei den Plansätzen der allgemeinen Kreisumlage	Strukturelle Haushaltssituation

Risikoszenario

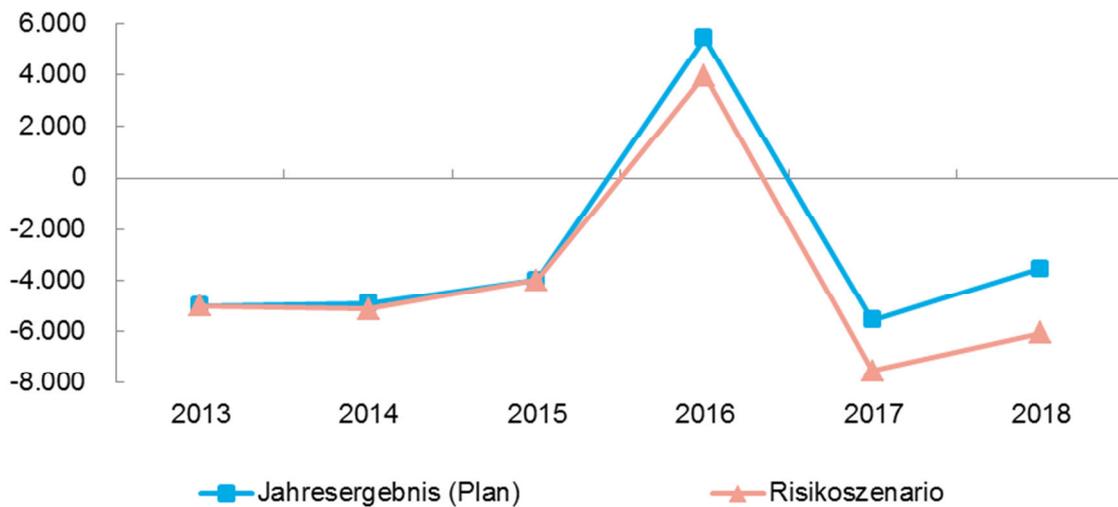
Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten. Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken 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, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

Im nachfolgenden beispielhaften Risikoszenario sind ausgewählte, risikobehaftete Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten und deren Auswirkung auf das Jahr 2018 summarisch dargestellt.

Planergebnis und Risikoszenario 2018 in Tausend Euro

Position	Planergebnis 2018	Risikoszenario 2018	Abweichung
Gemeinschaftssteuern (Begrenzung der Steigerungsraten ab 2016 auf 4,0 Prozent jährlich)	24.939	24.595	-344
Personalaufwendungen (Anstieg ab 2016 jährlich 1,6 Prozent)	15.215	15.421	-206
Allgemeine Kreisumlage (Basis 2016 und Änderungsrate ab 2016 analog Plandaten Kreishaushalt)	26.200	28.166	-1.966
Saldo	-16.476	-18.992	-2.516

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2013 bis 2018 in Tausend Euro



→ **Empfehlung**

Als Bestandteil der strategischen Haushaltssteuerung sollte die Stadt Soest individuelle Risikoabschätzungen vornehmen. Auf dieser Basis sollte sie dann Möglichkeiten zur Risikoreduzierung ermitteln.

Nicht alle Risiken werden sich in der berechneten Höhe realisieren. Möglicherweise werden an einigen Stellen sogar positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Insofern ist es nicht notwendig, für die ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen. Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steueranhebungen auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil von Haushaltskonsolidierung.

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 (Berichtsabschnitt)
Beitragssätze KAG nach pflichtgemäßen Ermessen und unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung erhöhen	Beiträge
Bei der Abwasserbeseitigung die kalkulatorischen Abschreibung auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte ermitteln und die kalkulatorische Verzinsung neu berechnen	Gebühren
Öffentlichkeitsanteil im Friedhofswesen reduzieren und Grabnutzungsgebühren neu kalkulieren	Gebühren
Hebesatzzuschlag Grundsteuer B erhöhen, sofern nicht mindestens die gebührenfähigen Aufwendungen für Straßenreinigung und Winterdienst vollständig gedeckt werden	Gebühren
Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern	Steuern
Nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigte Immobilien vorrangig vermarkten	Gebäudeportfolio
Aufwendungen und damit den Zuschussbedarf im Produktbereich 04 Kultur und Wissenschaft reduzieren	Ertragslage
Konzessionsabgabe von der Stadtwerke Soest GmbH für die Wasserversorgung prüfen	Finanzanlage
Gewinnausschüttung der Sparkasse prüfen	Finanzanlagen

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 die Steuern anzuheben.

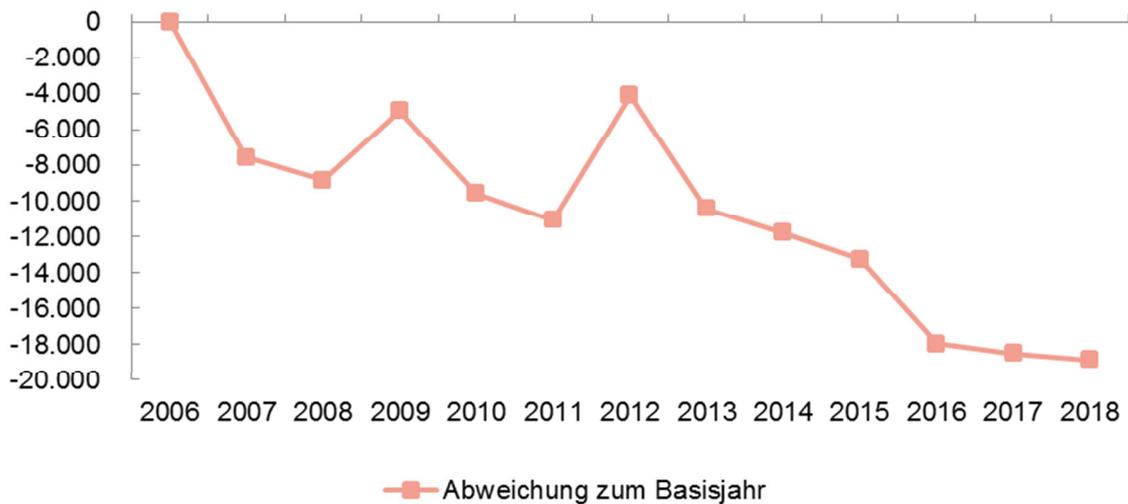
Das strukturelle Defizit 2013 beträgt 7,17 Mio. Euro. Dieses entspricht etwa 450 Hebesatzpunkten zusätzlich bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

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 Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen werden deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2013 Istwerte, ab 2014 Planwerte

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend weist ab dem Basisjahr 2006 bis 2013 eine Verschlechterung von rund 10,43 Mio. Euro aus. Auch für das außerordentlich gute Jahr 2009 mit einem originären Überschuss von 23,14 Mio. Euro verbleibt eine, wenn auch deutlich geringere Verschlechterung. Der negative Trend setzt sich mit den Plandaten ab 2014 fort.

Zu dem Resultat 2009 und der geringsten Verschlechterung im Jahr 2012 mit rund 4,08 Mio. Euro haben maßgeblich die hohen Finanzerträge beigetragen. Auch im Basisjahr 2006 wurden beachtliche Finanzerträge erzielt. Hierdurch fiel der negative Steuerungstrend ab 2007 deutlich höher aus. Die Haushaltskonsolidierung der Stadt Soest beruht ab 2015 unter anderem auf geplanten Ertragssteigerungen und teils stagnierenden Aufwendungen in den Bereichen, die von der Kommune weitgehend nicht zu beeinflussen sind. Hierzu zählt insbesondere der kommunale Finanzausgleich. Einige Plandaten sind mit Risiken behaftet.

→ Empfehlung

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Dieses wird nur durch eine konsequente Reduzierung des kommunalen Leistungsangebotes und eine stärkere finanzielle Beteiligung der Bürger zu erreichen sein.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁴. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, zeigt die Drittfinanzierungsquote. Die Drittfinanzierungsquote der Stadt Soest lag in allen Jahren weit über dem interkommunalen Mittelwert. Das Volumen und die Zusammensetzung der beitragsfähigen Maßnahmen in Soest haben hierzu beigetragen. Für die Stadt Soest bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

Die geltende Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB ist zum 01. Januar 2006 in Kraft getreten. Sie deckt sich vielfach mit der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994. In Teilen enthält sie umfangreichere Regelungen. Analog der Mustersatzung sind 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen. Positiv ist der Verweis auf das Bauprogramm bei den Merkmalen der endgültigen Herstellung.

Die Satzung der Stadt Soest über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen ist ebenfalls zum 01. Januar 2006 in Kraft getreten. Darin wird in § 1 der Satzung - wie in der Mustersatzung - der weitergehende Anlagenbegriff des KAG verwendet. Ein solcher erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege. In der Stadt Soest ist eine Beitragserhebung für Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen vorgesehen. Die angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen vielfach im mittleren Bereich des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors oder zehn Prozentpunkte unter dem Höchstsatz.

→ Empfehlung

Die Stadt Soest sollte auch wegen der angespannten Haushaltslage und der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO die Beitragssätze erkennbar erhöhen. Hierbei sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung - tendenziell das Niveau der Höchstsätze angestrebt werden.

Die Stadt hat hierzu eine Vergleichsberechnung unter Anwendung der Höchstsätze vorgenommen. Bei den für 2015 bis 2018 geplanten Maßnahmen könnten die Beiträge von rund 9,37 Mio. Euro um etwa 1,30 Mio. Euro erhöht werden.

Gebühren

Die klassischen kostenrechnenden Einrichtungen sind aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Sie sind der Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) zugeordnet. Die Betriebsführung für die Abwasserbeseitigung erfolgt durch die Stadtwerke Soest GmbH.

→ Feststellung

Die Finanzierung der Aufgaben Straßenreinigung/Winterdienst erfolgt nicht mehr durch Gebühren, sondern seit 2006 durch einen Hebesatzzuschlag bei der Grundsteuer B.

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

Es wurden bei den klassischen kostenrechnenden Einrichtungen Abwasserbeseitigung, Friedhofswesen und Abfallwirtschaft grundsätzlich Voraus- sowie Nachkalkulationen im Sinne des KAG durchgeführt.

Diese Voraus- sowie Nachkalkulationen sind elementare Voraussetzungen, um den gesetzlich festgelegten Ausgleich von Über- und Unterdeckungen vornehmen zu können.

Bei der Abwasser- und Abfallbeseitigung werden eingetretene Gebührenüberschüsse verzinst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte zukünftig keine Gebührenüberschüsse verzinsen, weil eine Verzinsung nach dem KAG nicht gefordert wird. Das KAG fordert ausschließlich den Ausgleich von Über- und Unterdeckungen.

Nach dem Urteil des OVG NRW vom 20.01.2010 (AZ.: 9 A 1469/08) hat eine geänderte Ermittlung der Kostenüber- und Unterdeckungen zu erfolgen. Danach sind die tatsächlich erzielten Gebührenerträge nicht maßgeblich. Nach Angaben der Kommune wird diese Rechtsprechung bei den vorzunehmenden Berechnungen beachten.

Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von Bedeutung sind die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals und ein angemessener Zinssatz. Es wird insbesondere oberverwaltungsgerichtlich ein Mischzinssatz „gefordert“, der die eigene Kapitalsituation umfasst. Für ausgegliederte Bereiche, wie zum Beispiel die Abwasserbeseitigung, ist ein eigenständiger Mischzinssatz zu ermitteln. Er berücksichtigt einen individuellen durchschnittlichen Fremdkapitalzinssatz und einen Zinssatz für den Eigenkapitalanteil.

Die Stadt Soest legt bei den kostenrechnenden Einrichtungen seit Jahren einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz an. Als Basis hierfür werden die Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen der Anleihen der öffentlichen Hand der letzten 50 Jahre genutzt. Hierauf wird der mögliche Zuschlag von 0,5 Prozent hinzugerechnet. Der kalkulatorische Zinssatz wird für jedes Jahr neu ermittelt und ist leicht rückläufig. Für die Vorkalkulationen 2015 hat die Stadt Soest 6,636 Prozent angesetzt. Der aktuelle Zinssatz ist interkommunal überdurchschnittlich. Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat im Jahr 2010 eine Entscheidung⁵ zu den Renditezeiträumen getroffen. Danach werden die Renditen berücksichtigt, die in den vergangenen 50 Jahren bis hin zum Vorvorjahr des Jahres angefallen sind, für das die Gebühren kalkuliert und erhoben werden sollen.

→ **Feststellung**

Beim kalkulatorischen Zinssatz der Stadt Soest sind keine Potenziale ersichtlich.

⁵ Verwaltungsgericht Düsseldorf, Urteil vom 09. August 2010 (5 K 1552/10)

Kalkulatorische Abschreibungen

→ Feststellung

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen in Soest mit Ausnahme der Abwasserbeseitigung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt. Für die Abwasserbeseitigung werden die Abschreibungen auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet.

Die Abwasserbeseitigung weist generell mit Abstand das höchste abzuschreibende Anlagevermögen bei den kostenrechnenden Einrichtungen auf. Durch eine Abschreibung auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Soest sollte bei der Abwasserbeseitigung die kalkulatorischen Abschreibungen ebenfalls auf Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen. Hierdurch wird eine optimale Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht.

Hierbei sollten die erfolgten Bilanzierungen der Vermögenswerte, insbesondere bei der Gründung der Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS), nochmals nachvollzogen werden.

Abwasserbeseitigung

Nach den Ausführungen im Wirtschaftsprüfungsbericht und den Angaben der Kommune werden die passivierten Sonderposten für Zuwendungen sowie empfangenen Ertragszuschüsse ertragswirksam aufgelöst. Sie werden bei den Gebührenkalkulationen sachgerecht im Sinne des KAG nicht Gebühren mindernd eingesetzt.

Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung bei der Abwasserbeseitigung der Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) in Tausend Euro

Abwasserbeseitigung Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS)	
Anlagevermögen laut Sparten-Bilanz 2013 (Restwerte AHK zum 31.12.2013): 76.949 Tausend Euro abzgl. geleistete Anzahlungen und Anlagen im Bau -275 Tausend Euro; ggfs. weitere Abzüge von bis zu 2.401 Tausend Euro für Anlagenzugänge im laufenden Jahr 2013	76.674
./.. Sonderposten für Investitionszuschüsse (Investitionszuwendungen) und verrechnete Abwasserabgabe Daten laut Sparten-Bilanz 2013: 2.347 Tausend Euro, 3,5% jährliche Auflösung (Daten gemäß Gebührenachkalkulation 2013: 2.714 Tausend Euro, 2% jährliche Auflösung)	2.347 (2.714)
./.. empfangene Ertragszuschüsse Daten laut Sparten-Bilanz 2013: 9.355 Tausend Euro, 3,5% jährliche Auflösung (Daten gemäß Gebührenachkalkulation 2013: 12.920 Tausend Euro; 2% jährliche Auflösung)	9.355 (12.920)
./.. Landeszuwendungen (Rücklagen im Eigenkapital aus Investitionszuschüssen) Daten laut Sparten-Bilanz 2013: 10.984 Tausend Euro; bzw. 10.350 Tausend Euro gemäß Gebührenachkalkulation 2013) (Daten gemäß Gebührenachkalkulation 2013: erhaltene Zuschüsse Bund, Land, Kreis, Dritte und Investitionspauschale: 14.380 Tausend Euro; keine Auflösungen vorgenommen) Gemäß Alternativ-Berechnung in der Gebührenachkalkulation 2013: Restbuchwert bei einer Auflösung: 4.205 Tausend Euro	4.205
Summe Abzugskapital	15.907

Abwasserbeseitigung Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS)	
(bisheriges Abzugskapital gemäß Gebührebnachkalkulation 2013: 30.014 Tausend Euro)	(19.839)
= zu verzinsendes Kapital (bisherig verzinstes Kapital gemäß Gebührebnachkalkulation 2013: 44.259 Tausend Euro)	60.767 (56.835)
= kalk. Zinsen bei 6,701 Prozent (gewählter kalkulatorischer Zinssatz des Sondervermögens= einheitlicher Zinssatz bei allen kostenrechnenden Einrichtungen der Stadt Soest)	4.072 (3.809)
./. Ansatz gemäß Gebührebnachkalkulation 2013	2.966
= Potenzial bei Zinssatz von 6,701 Prozent (gewählter kalk. Zinssatz des Sondervermögens)	1.106 (843)

() Daten/Berechnungen bei jährlicher Auflösungsrate des Abzugskapitals von 2,0 Prozent anstatt 3,5 Prozent

Im Eigenkapital der Gesamtbilanz der Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) als auch der Sparten-Bilanz Abwasserbeseitigung sind unter den Rücklagen relativ konstante Beträge in Höhe von 10,98 Mio. Euro ausgewiesen. Sie betreffen im Wesentlichen erhaltene Zuschüsse beziehungsweise Zuwendungen von Bund, Land, Kreis und Dritte über 7,87 Mio. Euro und sowie die Investitionspauschale von 2,48 Mio. Euro. Sie werden in unveränderter Höhe als Abzugskapital angesetzt. Es sind nach Auffassung der GPA NRW keine Gründe ersichtlich, dass diese Zuschüsse beziehungsweise Zuwendungen nicht ebenso wie die übrigen Zuwendungen als Abzugskapital behandelt und jährlich aufgelöst werden.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die Verzinsung des aufgewandten Kapitals neu zu kalkulieren und entsprechend kostendeckende Gebühren festzusetzen.

Der Kernhaushalt sollte im Sinne einer Eigenkapitalverzinsung und eines Konsolidierungsbeitrags an der Potenzialausschöpfung beteiligt werden.

Ein Vergleich des Gebührenniveaus in Nordrhein-Westfalen⁶ zeigt, dass das aufgezeigte Potenzial umsetzbar ist. Bei einem Potenzial von 1,11 Mio. Euro würde die Schmutzwassergebühr um etwa 24 Cent je Kubikmeter und die Niederschlagswasser um 8 Cent je Quadratmeter steigen. Für die Stadt Soest als Straßenbaulastträger würden die Niederschlagswassergebühren um etwa 140.000 Euro steigen.

Es besteht eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen der Stadt Soest und der Nachbarkommune Möhneseesee aus dem Jahr 1995. Darin ist geregelt, dass ein Sammler aus dem Ortsteil Wippringsen der Gemeinde Möhneseesee an das Kanalnetz der Stadt Soest im Ortsteil Deiringsen angeschlossen wird. Für die Nutzung des Kanalnetzes zahlt die Gemeinde Möhneseesee eine jährliche Pauschale mit einer Preisanpassungsklausel. Die Pauschale betrug zuletzt etwa 1.500 Euro. Daneben erstattet die Gemeinde Möhneseesee anteilig den von der Stadt Soest an den Lippeverband zu zahlenden Lippeverbandsbeitrag für die Klärung der Abwässer sowie die umgelegte Abwasserabgabe. Eine ähnliche Regelung gibt es im Gebietsänderungsvertrag mit der Nachbargemeinde Bad Sassendorf aus dem Jahr 1988. Die Stadt Soest erzielt aus beiden Pauschalen Erträge von lediglich etwa 3.100 Euro jährlich. Nach den Kalkulationen der Abwasserbeseitigung werden die Aufwendungen für die Durchleitung der Abwässer aus beiden Nach-

⁶ Auswertung Bund der Steuerzahler NRW Abwassergebühren 2014

barkommunen erheblich höher beziffert. Sie betragen für das Jahr 2014 rund 305.000 Euro. Dieser beachtliche jährliche „Gebührenausschlag“ wird vom Kernhaushalt der Stadt Soest finanziert. Dieses ist auch vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage nicht gerechtfertigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte sämtliche Möglichkeiten abschließend mit dem Ziel prüfen, dass zumindest für die Zukunft kostendeckende Gebühren für die Durchleitung von Abwässern aus den Nachbarkommunen Möhnesee und Bad Sassendorf erhoben werden.

In Nordrhein-Westfalen bestehen vielfach Regelungen zwischen Gemeinden, nach denen Abwässer von Nachbarkommunen gesammelt und geklärt werden. Hierfür werden jedoch sachgerecht und geboten tendenziell kostendeckende Gebühren oder Entgelte erhoben.

Straßenbaulastträger sind verpflichtet, an eine Stadt eine Regenwassergebühr zu entrichten, wenn der Straßenbaulastträger für die Entwässerung der Straßenoberfläche die öffentliche Abwasserkanalisation der Stadt in Anspruch nimmt⁷. Vertragliche Vereinbarungen über eine dauerhafte kostenfreie Straßenoberflächenentwässerung sind unwirksam, da sie einen unzulässigen Gebührenverzicht darstellen⁸. Abgabengläubiger (hier die Stadt Soest) und Abgabenschuldner (hier der jeweilige Straßenbaulastträger) dürften nur dann eine entsprechende Regelung vereinbaren, wenn das Gesetz dieses ausdrücklich gestattet. Das KAG sieht keine Befreiungsregel zugunsten anderer Hoheitsträger in Bezug auf Benutzungsgebühren vor.

Der Kreis Soest als ein Straßenbaulastträger zahlt für die Einleitung des Niederschlagswassers in das städtische Kanalnetz zu Recht Niederschlagswassergebühren. Bezogen auf die Entwässerung von Bundes- und Landesstraßen wurde im Dezember 2007 zwischen dem Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen und der Kommunalen Betriebe Soest AöR (KBS) eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung getroffen. Diese regelt die Kostenbeteiligung für die Inanspruchnahme der Kanalisationsanlagen der Stadt Soest. Die Stadt Soest hatte zuvor beabsichtigt, den Baulastträger zu Kanalbenutzungsgebühren nach dem KAG und zur Abwasserabgabe heranzuziehen. Der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen vertrat hierzu eine andere Rechtsauffassung. Es wurde vereinbart, dass eine Einmalzahlung in Höhe von 1,07 Mio. Euro als Kostenbeteiligung geleistet wird. Weiterhin wurde vereinbart, dass hierdurch sämtliche Ansprüche für die Vergangenheit und die Zukunft auf Kostenbeteiligung und Unterhaltsablösung abgegolten sind. Wegen der oben ausgeführten neueren Rechtsprechung will der Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen diese öffentlich-rechtliche Vereinbarung rückabwickeln.

Friedhofswesen

Von zwölf Friedhöfen im Stadtgebiet Soest befinden sich zehn in kommunaler Trägerschaft mit einer Gesamtfläche von rund 24 ha. Der Osthofen- und Thomäfriedhof in der Kernstadt ist der größte Friedhof mit 19,8 ha (83 Prozent der Gesamtfläche). Die Stadt Soest setzt bei der Gebührenkalkulation einen relativ hohen Öffentlichkeitsanteil in Abzug. Als Grundlage hierfür werden 40 Prozent der Aufwendungen für die Rahmenanlagen berechnet. Diese sind nach der Gebührenvorkalkulation für das Jahr 2015 mit circa 528.000 Euro geplant. Der Öffentlich-

⁷ Vgl. Urteil VG Minden vom 09.10.2013 (Az.: 3 K 1979/12 und 3 K 1980/12).

⁸ Vgl. Urteil OVG Münster vom 24.07.2013 (Az. 9 A 1290 und 1291/12).

keitsanteil beträgt damit rund 211.000 Euro. Bezogen auf die Gesamtaufwendungen von 1,23 Mio. Euro sind das rund 17 Prozent. Der Kernhaushalt erstattet der Kommunalen Betriebe Soest AöR (KBS) diesen Öffentlichkeitsanteil im Rahmen eines Gesamtzuschusses.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die bisherige Berechnungsgrundlage für den Öffentlichkeitsanteil aufzugeben. Für das öffentliche Interesse kann zum Beispiel ein allgemeiner Funktionsmaßstab angesetzt werden. Als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung ist eine Reduzierung des Öffentlichkeitsanteils auf 150.000 Euro jährlich geboten und vertretbar.

Es ist sinnvoll, den Öffentlichkeitsanteil für jeden einzelnen Friedhof individuell festzulegen. Die Absenkung des Öffentlichkeitsanteils wird kurzfristig im Wesentlichen nur durch eine Neukalkulation der Friedhofsgebühren zu finanzieren sein. Darüber hinaus sollten sukzessive die Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen verringert werden. Vorrangig sollten hier der Osthofen- und Thomäfriedhof kritisch mit dieser Zielrichtung analysiert werden. Seine Struktur mit einem hohen Bestand an Bäumen, Hecken und Büschen und vielen Kleinflächen innerhalb der Grabfelder verursacht einen deutlich höheren Pflege- und Unterhaltungsaufwand.

Durch den Wandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Soest der Urnenanteil deutlich gestiegen. Seit 2012 beträgt er rund 60 Prozent. Hierdurch verringert sich ebenfalls der zukünftige Bedarf an Friedhofsflächen. Die Stadt Soest hat daher im Jahr 2013 ein Konzept für die künftige Entwicklung des Friedhofs- und Bestattungswesens der kommunalen Friedhöfe erstellt.

Die Pflege und Unterhaltung der Friedhöfe wird grundsätzlich von der Kommunalen Betriebe Soest AöR (KBS) mit eigenen Mitarbeitern durchgeführt. Dieses erfolgt auch vor dem Hintergrund, dass die vorhandenen eigenen Kapazitäten ausgelastet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte grundsätzlich einen wirtschaftlichen und konkurrenzfähigen Bauhofeinsatz gewährleisten. Anderenfalls wäre die Übertragung und Durchführung einzelner Aufgaben (Outsourcing) zu prüfen.

Hierdurch sollte letztendlich eine gesamtstädtische Haushaltsentlastung erreicht werden. Bei einer möglichen Auslagerung von Leistungen sind Personalflektuationen zu nutzen. Die Aufwendungen der Kommunalen Betriebe Soest AöR (KBS) werden bei den Friedhöfen noch nicht nach Leistungspreisen verrechnet. Die Ermittlung von Leistungspreisen ist jedoch eine wesentliche Grundlage, um Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit privaten Anbietern durchführen zu können. Hinsichtlich weiterer Ausführungen wird auf den Bericht Grünflächen verwiesen.

Die derzeitige Gebührenkalkulation für die Grabnutzungsrechte erfolgt auf Basis des rechtlich zulässigen Äquivalenzziffernprinzips. Hierbei werden die Grabnutzungsgebühren bereits zu 80 Prozent flächenunabhängig und noch zu 20 Prozent abhängig von der Fläche der Grabstätte ermittelt. Mit einer Gebührenkalkulation und Festsetzung grundsätzlich kostendeckender Gebühren in Anlehnung an das „Kölner Modell“ oder zumindest eine nochmalige Verringerung des Flächenfaktors kann die Gebührenstruktur beeinflusst werden. Das „Kölner Modell“ basiert nachvollziehbar auf dem Argument, dass die Fläche für die Gesamtkosten nur ein ungeeigneter Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist. Daher haben die Erd- und Urnengräber ein ähnlich hohes Gebührenniveau. Bei der Stadt Soest liegen die Grabnutzungsgebühren für Reihensarggräber mit bis zu 1.480 Euro deutlich über denen der Urnengräber mit 950 Euro. Der flächenbezogene Anteil der Gebühr beträgt beim Reihensarggrab 338 Euro und bei den Urnengräbern und der

Baumbestattung 72 Euro. Hier besteht die Möglichkeit, das Gebührenniveau wesentlich anzunähern und damit die Friedhofsgebührenstruktur insgesamt zu ändern.

→ **Empfehlung**

Die Gebührenstruktur bei den Grabnutzungsrechten kann durch eine vollständige Aufgabe des Äquivalenzziffernprinzips und damit eine flächenunabhängige Gebührenkalkulation geändert werden. Diese Möglichkeit ist eine wesentliche Option, um die auch durch hohe Urnenanteile verursachten Defizite im Friedhofssektor zu verringern.

Hierdurch können außerdem bei sinkenden Bestattungszahlen Gebührensteigerungen für die anderen Grabformen vermieden oder zumindest abgedeckt werden.

Abfallwirtschaft

Die Vor- und Nachkalkulationen der Abfallgebühren enthalten den vom KAG geforderten Ausgleich von Über- und Unterdeckungen. Der tatsächliche und der geplanten Ausgleich sowie die Entwicklung der Rücklagenbestände sind seit dem Jahr 2006 gut dokumentiert. Ende 2013 betrug der Rücklagenbestand inklusive Zinsen rund 442.000 Euro. Um der gesetzlichen Verpflichtung zum Deckungsausgleich gerecht zu werden, hat die Stadt Soest die Gebühren für das Jahr 2014 gesenkt. Nach der aktuell vorgelegten Nachkalkulation 2014 wurden für 2014 letztendlich rund 334.000 Euro aus der Rücklage entnommen. Sie hat damit Ende 2014 noch einen Bestand von rund 112.000 Euro.

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Stadt Soest hat die Straßenreinigung und den Winterdienst auf der Grundlage eines Straßenreinigungskonzeptes 2006 neu strukturiert. Die hiermit verfolgten Ziele waren insbesondere die bürgerschaftliche Eigenverantwortung zu stärken, die kommunale Aufgabenwahrnehmung zu verschlanken, die Aufwendungen zu verringern und hierdurch gleichzeitig einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Seitdem werden keine Gebühren mehr erhoben. Die Finanzierung erfolgt über einen Zuschlag bei der Grundsteuer B von 29 Hebesatzpunkten. Die Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) rechnet die Leistungen für das Produkt Stadtreinigung, Straßenreinigung und Winterdienst spitz ab. In dieser Höhe zahlt der Kernhaushalt den Zuschuss.

Finanzierung Straßenreinigung und Winterdienst in Tausend Euro (IST)

Jahr	Anteil Grundsteuer B für Straßenreinigung/ Winterdienst (29 Hebesatzpunkte)	Zuschuss an KBS	Differenz
2008	435	443	-8
2009	438	602	-164
2010	447	899	-452
2011	450	635	-185
2012	452	700	-248
2013	459	888	-429

Jahr	Anteil Grundsteuer B für Straßenreinigung/ Winterdienst (29 Hebesatzpunkte)	Zuschuss an KBS	Differenz
Gesamtsumme	2.681	4.167	-1.486

Bei der Abrechnung erfolgt keine Differenzierung zwischen gebühren- und nicht gebührenfähigen Aufwendungen. Die gebührenfähigen Aufwendungen ergeben sich aus der Reinigungspflicht der Gemeinde nach § 1 Abs. 1 Straßenreinigungsgesetz NRW (StrReinG NRW). Sie umfasst damit grundsätzlich die öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslagen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte die gebührenfähigen Aufwendungen für die Straßenreinigung und den Winterdienst ermitteln. Zumindest diese Aufwendungen sind vollständig über den Hebesatzzuschlag der Grundsteuer B zu finanzieren. Sofern der derzeitige Zuschlag nicht ausreicht, sollte er angehoben werden.

Bei der Ermittlung der gebührenfähigen Aufwendungen ist ein nach Straßentypen gewichteter Öffentlichkeitsanteil in Abzug zu bringen. Unabhängig hiervon hält die GPA NRW grundsätzlich eine Gebührenfinanzierung für sachgerechter.

→ **Empfehlung**

Die nicht gebührenfähigen Leistungen sollte regelmäßig kritisch auf den Prüfstand gestellt werden. Zur Haushaltskonsolidierung ist es geboten, diese Leistungen auf ein Mindestmaß zu beschränken, das sich primär aus der Verkehrssicherungspflicht der Kommune ergibt.

Allerheiligenkirmes

Die jährliche Allerheiligenkirmes in Soest ist die größte Altstadtkirmes Europas mit über 500.000 Besuchern. Diese kostenrechnende Einrichtung wird im Kernhaushalt geführt.

Ergebnisse der Gebührennachkalkulationen in Tausend Euro (IST)

Ergebnisse	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ergebnis laut Nachkalkulation	-39	-55	-12	-2	1	-102

Auffällig ist das hohe Defizit der Kirmes 2014 mit rund 102.000 Euro. Nach den Planungen wurde ein Defizit von etwa 20.000 Euro erwartet. Ein Grund hierfür war, dass ein großes Festzelt letztendlich nicht aufgestellt wurde und die geplanten Standgelder hierfür ausblieben. Die letzte Gebührenanpassung wurde im Jahr 2012 beschlossen. Ohne eine weitere Gebührenanpassung für 2015 würde ein Defizit von etwa 117.000 Euro eintreten. Daher wurde sachgerecht im April 2015 eine Gebührenerhöhung beschlossen. Hierdurch werden höhere Standgelder von zusätzlich 70.000 Euro erwartet. Daneben wird der Kernhaushalt Aufwendungen für Verkehrslenkungsmaßnahmen in Höhe von circa 47.000 Euro tragen.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Analog der Mustersatzung BauGB sind 90 Prozent von den Beitragspflichtigen zu tragen. Die Satzung verweist auf das Bauprogramm.
- Die Beitragssatzung gemäß § 8 KAG sieht auch die Abrechnung für Wirtschaftswege vor. Die Beitragssätze liegen vielfach im mittleren bis oberen Bereich des Korridors der Mustersatzung.
- Empfehlung: Beitragssätze sachgerecht unter Beachtung der Rechtsprechung erhöhen
- Einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz bei den kostenrechnenden Einrichtungen; die Möglichkeiten für die Festlegung des Zinssatz werden grundsätzlich ausgeschöpft.
- Mit Ausnahme der Abwasserbeseitigung werden die Abschreibungen bei den kostenrechnenden Einrichtungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt; Empfehlung: bei der volumenträchtigen Abwasserbeseitigung die kalkulatorische Abschreibungen ebenfalls auf Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen
- Empfehlung: keine Verzinsung von Gebührenüberschüssen
- Empfehlung: kalkulatorische Verzinsung bei der Abwasserbeseitigung neu berechnen und entsprechend kostendeckende Gebühren festsetzen
- Relativ hoher Öffentlichkeitsanteil im Friedhofswesen; Empfehlungen: Öffentlichkeitsanteil deutlich reduzieren und bei den Grabnutzungsgebühren den Flächenfaktor mindestens nochmals verringern oder vollständig aufgeben
- Finanzierung der Straßenreinigung und des Winterdienstes über Hebesatzzuschlag bei der Grundsteuer B; Empfehlung: gebührenfähigen Aufwand ermitteln und Zuschlag erhöhen, sofern dieser nicht ausreicht
- Die Gebühren für die Allerheiligenkirmes wurden aktuell 2015 erhöht, um die Defizite zu verringern.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Soest mit dem Index 3.

Steuern

Hebesatzvergleich Realsteuern

Steuerart	Fiktiver HS* nach GFG		HS gleicher Gemeindegröße**	HS Soest		Anpassungspotenzial zum fiktiven HS		Anpassungspotenzial zum HS gleicher Gemeindegröße
	2014	2015		2014	2015	2014	2015	
Jahr	2014	2015	2014	2014	2015	2014	2015	2014
Grundsteuer A	209	213	254	240	240	0	0	14
Grundsteuer B	413	423	462	455 (426)	455 (426)	0	0	7 36***
Gewerbsteuer	412	415	414	430	430	0	0	0

*HS: Hebesatz

** kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 65.000 Einwohnern; (Quelle: IT NRW, 1. Halbjahr 2014)

*** Anpassungspotenzial bezogen auf bereinigten Hebesatz Grundsteuer B

() bereinigter Hebesatz; Zuschlag von 29 HS-Punkten zur Finanzierung Straßenreinigung und Winterdienst abgezogen

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Soest überschreiten seit mindestens 2005 jeweils die fiktiven Hebesätze nach dem GFG. Dieses gilt auch für die Grundsteuer B, wenn der Hebesatzzuschlag für die Straßenreinigung und den Winterdienst herausgerechnet wird. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden weder bei der Kreisumlage noch bei der Steuerkraft angerechnet. Sie verbleiben vollständig bei der Kommune zur Deckung ihrer Aufwendungen.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2014

Steuerart	Soest	Kreis Soest	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse*
Grundsteuer A	240	279 485**	280	254
Grundsteuer B	455 (426)	477 800**	533	462
Gewerbsteuer	430	427 450**	459	414

* kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW, 1. Halbjahr 2014)

** höchste Hebesätze

() bereinigter Hebesatz; Zuschlag von 29 HS-Punkten zur Finanzierung Straßenreinigung und Winterdienst abgezogen

Nach dem Haushaltsplan 2015 sind für die mittelfristige Ergebnisplanung keine Hebesatzerhöhungen vorgesehen. Der Vergleich für das 1. Halbjahr 2014 zeigt, dass im Kreis Soest im Durchschnitt bereits höhere Grundsteuern erhoben werden. Die höchsten Realsteuerhebesätze werden von zwei Stärkungspaktkommunen der Stufe 1 (Pflichtteilnehmer) erhoben. Der Vergleich mit den Kommunen gleicher Größenklasse zeigt ebenfalls Potenziale bei den Grundsteuerhebesätzen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW hält wegen der angespannten Haushaltslage der Stadt Soest und im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit weitere Hebesatzerhöhungen für geboten. Hierbei sollte vorrangig die Grundsteuer B erhöht werden.

Realsteuererhöhungen sind wesentliche Stellschrauben der Haushaltskonsolidierung. Sie sind sachgerecht, um das kommunale Aufgabenspektrum zu finanzieren.

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. Der interkommunale Vergleich zeigt, bei welchen Gebäudearten Soest 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. In dem gesonderten Bericht Schulen werden die Schulgebäude und Turnhallen detailliert untersucht.

Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte und Flächen sowie Flächen in den kommunalen Ausgliederungen (Sondervermögen und 100 %-ige Töchter) berücksichtigt. Das gesamtstädtische Immobilienportfolio von Soest umfasst insgesamt 93 eigene und angemietete Gebäudeobjekte mit rund 245.000 m² Bruttogrundfläche (BGF).

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	Fläche absolut	Fläche je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	110.651	2.370	45,1
Jugend	4.287	92	1,8
Sport und Freizeit	11.212	240	4,6
Verwaltung	9.742	209	4,0
Feuerwehr / Rettungsdienst	3.760	81	1,5
Kultur	22.496	482	9,2
Soziales*	34.842 (3.834)	746 (82)	14,2
sonstige Nutzungen	48.155	1.031	19,6
Summe	245.145 (214.137)	5.251 (4.587)	100,0

* Daten Klinikum Stadt Soest gGmbH: 31.008 m² BGF Gesamtfläche bzw. 664 m² BGF je 1.000 Einwohner

() Daten ohne Klinikum Stadt Soest gGmbH

Die mit Abstand größten Flächen werden auch bei der Stadt Soest im Bereich Schulen vorgehalten. Die Wirtschaftlichkeit und Bewertung des kommunalen Flächenangebotes lässt sich mit einem Vergleich zur Einwohnerzahl oder bestimmter Einwohnergruppen beurteilen.

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Soest*
Schule	1.270	2.535	1.940	2.370
Jugend	43	370	180	92
Sport und Freizeit	36	885	234	240
Verwaltung	141	377	253	209
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	149	81
Kultur	27	629	229	482
Soziales	16	223	109	746 (82)
sonstige Nutzungen	96	1.688	584	1.031
Gesamtfläche	2.655	5.105	3.682	5.251* (4.587)

*Werte der Stadt Soest zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich nicht enthalten

() Daten ohne Klinikum Stadt Soest gGmbH

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest weist mit ihren Gesamtflächen von fast 5.300 m² BGF derzeit das größte Flächenangebot im interkommunalen Vergleich auf. Es liegt beachtlich um rund 43 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Die Flächenangebote für den Schul- und Kultursektor, den Sozialbereich und die sonstigen Nutzungsarten sind weit überdurchschnittlich.

Die Stadt Soest hat, wie andere Kommunen ebenfalls, in der Vergangenheit und im Prüfungszeitraum zahlreiche Immobilien veräußert oder teilweise abgerissen. Zuletzt wurden im Jahr 2014 mehrere Wohngebäude abgerissen.

Die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile sind nennenswerte Einflussfaktoren auf den Immobilienbestand. Die Gemeindefläche der Stadt Soest ist mit rund 86 km² kleiner als der Mittelwert von etwa 100 km² und damit tendenziell begünstigend. Neunzehn Ortsteile sind vergleichsweise unauffällig.

Der Immobilienbestand der Stadt Soest umfasst zahlreiche historische Gebäude. Das gesamtstädtische Gebäudeportfolio weist, auch nach Einschätzung der Kommune, grundsätzlich eine zufrieden stellende bis gute Bausubstanz auf.

Schule

Der einwohnerbezogene Flächenverbrauch für die Schulen ist um 22 Prozent überdurchschnittlich. Ein Grund hierfür ist, dass die Stadt Soest in der aktuellen Umbruchphase sämtliche Schulformen im weiterführenden Bereich vorhält. Die Schullandschaft in Soest befindet sich, wie in

vielen anderen Kommunen, in einem erheblichen Wandel. Es bestanden drei städtische Hauptschulen. Die Thomä-Hauptschule wurde 2011 geschlossen. Das Schulgebäude wurde veräußert und teilweise abgerissen. Auf dem Areal entsteht ein Mehrfamiliengebäude. Die ehemalige Schulturnhalle wird insbesondere vom Vereinssport weiterhin genutzt. Die beiden weiteren Hauptschulen laufen aus. Ebenfalls läuft eine der beiden städtischen Realschulen aus. Die freiwerdenden Schulgebäude werden teilweise schulisch als auch außerschulisch weitergenutzt. Darüber hinaus gibt es drei kommunale Gymnasien sowie eine Gesamtschule. Zum Schuljahr 2015/2016 nimmt die städtische Sekundarschule ihren Betrieb auf.

→ **Feststellung**

Die erreichte Vermarktung von Immobilien, die nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigt werden, bedeutet grundsätzlich eine nachhaltige Haushaltsentlastung. Gleichzeitig wird der Gebäudebestand an die zukünftigen Erfordernisse angepasst. Die bisherigen Aktivitäten der Stadt Soest sind positiv. Bei den zukünftigen strategischen Entscheidungen sollten vorrangig die Varianten favorisiert werden, die zu einer nachhaltigen Haushaltsentlastung führen.

Von der allgemeinen Entwicklung in der Schullandschaft, dem demografischen Wandel und im Besonderen aufgrund der Inklusion ergeben sich für die Förderschulen in Nordrhein-Westfalen vielfach erhebliche Veränderungen. Von dieser Entwicklung sind die städtische Pestalozzi-Schule als Förderschule Lernen sowie andere Förderschulen im Kreis Soest ebenfalls betroffen. Hier erfolgte ein kreisweiter Abstimmungsprozess unter Beteiligung der Bezirksregierung Arnsberg. Die Pestalozzi-Schule stellt ihren Betrieb als städtische Förderschule zum Ende des Schuljahres 2014/2015 ein. Die Schule wird dann Teilstandort der Clarenbach-Schule des Kreises Soest. Zukünftig wird es für den gesamten Westkreis noch eine Förderschule mit vorerst zwei Standorten geben. Die Stadt Soest hat das städtische Schulgebäude an den Kreis Soest vermietet. Der Mietvertrag hat eine einjährige Laufzeit mit einer Verlängerungsoption. Es werden die tatsächlich entstehenden Gebäudeaufwendungen abgerechnet, die etwa 200.000 Euro im Jahr betragen. Die Aufwendungen beinhalten ebenfalls die bilanziellen Abschreibungen und anteilige Darlehenszinsen, wobei die Sonderposten gegengerechnet werden.

→ **Feststellung**

Mit der Vermietung des Pestalozzi-Schulgebäudes hat die Stadt Soest eine wirtschaftlich sinnvolle Folgenutzung erreicht, die gleichzeitig den städtischen Haushalt entlastet. Hierbei ist natürlich darzulegen, dass die Finanzierung der Förderschule des Kreises durch die Kommunen erfolgt, aus denen die Förderschüler kommen. Die Höhe der Nettoentlastung für die Stadt Soest bleibt abzuwarten.

→ **Empfehlung**

Sollte der Kreis Soest den Mietvertrag für das Gebäude nicht mehr fortsetzen, sind rechtzeitig strategischen Entscheidungen für das Gebäude inklusive Areal zu treffen. Das Ziel sollte auch hier wiederum eine nachhaltige Haushaltsentlastung sein.

Jugend

Zu dieser Nutzungsart zählen vorwiegend Kindertageseinrichtungen und Jugendzentren. Die Stadt Soest besitzt keine eigene kommunale Kindertageseinrichtung. Die Einrichtungen befinden sich vielfach in kirchlicher und teilweise in sonstiger Trägerschaft. Die Stadt Soest stellt einige Objekte oder Gebäudeteile den Trägern zur Verfügung. Hierfür wird entweder eine Miete

erhoben oder die Träger sind für die Bewirtschaftung und Unterhaltung der Gebäude verantwortlich. In Nordrhein-Westfalen werden die Kindertageseinrichtungen überwiegend nicht in kommunaler Trägerschaft geführt. Nach der Finanzierungsstruktur des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) haben Kommunen für eigene Einrichtungen höhere Eigenanteile zu tragen. Jedoch bestehen vielfach noch weitere Finanzierungsregelungen, nach denen Städte freiwillige Zuschüsse an andere Träger leisten. Die Stadt Soest zahlt einen vergleichsweise hohen freiwilligen Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft. Weitergehende Ausführungen enthält der Bericht Tagesbetreuung für Kinder. Ob und in welcher Größenordnung die Stadt Soest letztendlich dadurch entlastet oder belastet wird, dass sie keine eigenen Einrichtungen besitzt aber Zuschüsse an Dritte zahlt, kann im Rahmen dieser Prüfung nicht beantwortet werden.

Sport und Freizeit

Der Flächenverbrauch der Stadt Soest bewegt sich auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes und ist daher vergleichsweise unauffällig. In die Kennzahl sind insbesondere das Jahnstadion und das Kombibad AquaFun Soest eingeflossen.

Zum kommunalen Bädersektor in Soest gehören das AquaFun Soest sowie die Lehrschwimmbecken in der Hansa-Realschule, der Johannes-Grundschule und der Wiesegrundschule. Ein altes Freibad wurde mit dem Neubau des AquaFun Soest geschlossen. Das Freibad ist denkmalgeschützt. Dieses hat Einfluss auf die beabsichtigte Vermarktung und Weiterentwicklung des Areals. Die Lehrschwimmbecken wurden in der Vergangenheit saniert, eines von ihnen im Prüfungszeitraum. Das Aqua Fun ist ein Sport- und Freizeitbad mit einem Freibadbereich. Es wird in der Gesellschaftsform einer GmbH (Aqua Fun GmbH) betrieben. Sie ist eine Untergesellschaft der Stadtwerke Soest GmbH. Diese deckt die Defizite ab. Sie übernimmt die Verluste und erstattet zudem die geleistete Körperschafts- und Gewerbesteuer. Mit dieser oder ähnlichen gesellschaftsrechtlichen Konstruktionen verringern Kommunen nachvollziehbar die Steuerlast. Die steuerrechtlichen Voraussetzungen für die Anerkennung eines solchen Verbundes steigen jedoch und stellen die Kommunen vor neuen Herausforderungen.

Defizitentwicklung AquaFun Soest GmbH

	2009	2010	2011	2012	2013
Defizit in Tausend Euro (Ergebnis gewöhnliche Geschäftstätigkeit plus Steuern)	-2.166	-2.307	-1.874	-1.577	-1.679
Einwohner	48.573	48.579	46.644	46.685	46.699
Defizit in Euro je Einwohner	-44,60	-47,48	-40,17	-33,77	-35,95

In der Gesamtbetrachtung ist eine positive Entwicklung mit sinkenden Defiziten festzustellen. In diesem Prüfungszyklus führt die GPA NRW keinen interkommunalen Vergleich des Bädersektors durch. Für eine Einschätzung der finanziellen Belastungen können die Umfrageergebnisse des Bundes der Steuerzahler NRW aus Juli 2011 zu Kosten und Auslastung der Schwimmbäder herangezogen werden. Danach lag im Jahr 2010 der Zuschuss je Besucher im Durchschnitt der 37 teilnehmenden Vergleichskommunen bei 7,07 Euro. Es bestand eine deutliche Bandbreite von 3,18 Euro bis 12,66 Euro. Ein daraus ermittelter Einwohnerbezug spiegelt grundsätzlich die gesamtstädtische Haushaltsbelastung wider. Die Spannweite bewegte sich zwischen 5,07

Euro und 66,00 Euro. Der Mittelwert beträgt hiernach 22,05 Euro je Einwohner. Mit 47,48 Euro je Einwohner ist die Stadt Soest als Konzern durch den Bädersektor weit überdurchschnittlich finanziell belastet. Auch das niedrigste Defizit der AquaFun Soest GmbH mit 33,77 Euro je Einwohner bedeutet noch eine überdurchschnittliche Belastung. Der geringste Zuschussbedarf von 5,07 Euro je Einwohner zeigt, dass andere Kommunen erkennbar weniger belastet werden. Die Stadt Soest nutzt, wie viele andere Kommunen, die Möglichkeiten des steuerlichen Querverbundes. Durch den Querverbund mit der Stadtwerke Soest GmbH wird eine jährliche Steuerentlastung von rund 500.000 Euro und damit etwa 10,70 Euro je Einwohner erzielt. Die Nettobelastung aus dem Bädersektor ist damit entsprechend niedriger.

Die GPA NRW vertritt die Rechtsauffassung, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige Leistung ist. Das Schulschwimmen ist keine Pflichtaufgabe der Kommune. Die Gemeinde ist als Schulträger nicht verpflichtet, ein Hallenbad und damit auch nicht ein Freibad für die Zwecke des Schulschwimmens zu betreiben oder für die Beförderung der Schüler zu einem Hallenbad einer anderen Gemeinde zu sorgen. Diese Rechtsauffassung wurde auf Nachfrage einer Kommune, die pflichtig am Stärkungspakt teilnimmt, Ende 2012 von der Bezirksregierung Arnsberg bestätigt. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung teilt ebenfalls diese Auffassung. Das Ministerium hat in einem Schreiben aus 2009 dargelegt, dass sich aus § 79 SchulG NRW keine Pflicht der Gemeinde ergibt, selbst eine Schwimmhalle zu errichten oder eine bestehende Schwimmhalle weiter fortzuführen. In der Vergangenheit haben die Kommunen vielfach aus Konsolidierungsgründen und bei Sanierungsstaus ihr Bäderangebot sukzessive verringert. Hiervon waren besonders Freibäder und Lehrschwimmbecken betroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte insbesondere bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen zusätzlich berücksichtigen, dass das Vorhalten von Bädern eine freiwillige Leistung darstellt.

Kultur

Das gesamtstädtische Flächenangebot von Soest ist doppelt so hoch wie der Mittelwert der Vergleichskommunen. Hier kommt das hohe finanzielle Defizit des Produktbereiches 04 Kultur und Wissenschaft ebenso zum Ausdruck. Das Flächenangebot umfasst besonders die Gebäude Stadtarchiv (1.100 m²), Volkshochschule (1.200 m²), Stadtbücherei (1.300 m²), Musikschule (1.300 m²), die Kunstgalerie Wilhelm-Morgner-Haus (2.500 m²), das Burghofmuseum (1.200 m²), das Bürgerzentrum Alter Schlachthof (3.400 m²) sowie die Stadthalle mit einer Fläche von fast 6.000 m². Träger der Musikschule ist seit 1947 der Städtische Musikverein Soest e.V.. Die Stadt Soest zahlt einen Betriebskostenzuschuss in Höhe der Mietaufwendungen für das städtische Gebäude. Im Benehmen mit der Stadt Soest erhält der Kultursektor, insbesondere die Musikschule sowie das Bürgerzentrum Alter Schlachthof, beachtliche Sparkassenspenden.

Aktuell gibt es Bestrebungen, die beiden Gebäude des Stadtarchivs zu vermarkten und ein interkommunales Archiv mit dem Kreis Soest zu nutzen. Nach Angaben der Stadt reichen die derzeitigen städtischen Kapazitäten nicht aus. Für das gemeinsame Archiv ist ein Neubau geplant. Der Kreis Soest ist Bauherr, die Stadt Soest wird Mieterin von Teilflächen. Die geplante Laufzeit des Mietvertrags sind 25 Jahre mit der Option einer Vertragsverlängerung. Die Stadt Soest hat für das Mietmodell die notwendige Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt.

Soziales

Die Stadt Soest verfügt als eine von wenigen Städten in Nordrhein-Westfalen mit dem Klinikum Stadt Soest gGmbH noch über ein eigenes kommunales Krankenhaus. Dieses wurde aktuell um ein neues Bettenhaus baulich erweitert. Damit erhöht sich die Bruttogrundfläche von bisher 31.000 m² auf annähernd 42.000 m². Der verbleibende Flächenverbrauch ist demnach relativ unauffällig.

Die Zuweisung asylbegehrender Ausländer und erst Recht von Aussiedlern war bekanntermaßen seit Jahren deutlich rückläufig. Aus diesem Grund hatten die Kommunen in der Vergangenheit sachgerecht Unterbringungskapazitäten sukzessive abgebaut und hierdurch erkennbar zur Haushaltsentlastung beigetragen. Die Stadt Soest hat bisher für die Unterbringung sowohl eigene Wohnheime und Wohnhäuser als auch angemietete Objekte genutzt. Ein Gebäude ist von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) gemietet und hat eine Kapazität für etwa 100 Personen. Aktuell steigen die Zuweisungen von Flüchtlingen / Asylsuchenden deutlich an.

Die Zahl der Kommunen wächst, bei denen die vorhandenen Objekte nicht mehr ausreichen und daher zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen werden müssen. Diese Entwicklung ist auch bei der Stadt Soest erkennbar. Die Stadt hat vor circa anderthalb Jahren zwei Wohnmodulgruppen für insgesamt etwa 60 Personen angemietet. Der Mietvertrag hat eine Laufzeit von zwei Jahren mit einer Verlängerungsoption. Zwei weitere Wohnmodulgruppen für ebenfalls rund 60 Personen wurden gekauft. Es werden in 2015 nochmals zwei modulare Wohnmodulgruppen mit gleicher Kapazität angemietet. Mit den gekauften Objekten soll der langfristig bestehende Bedarf an Unterbringungsmöglichkeiten gedeckt werden. Durch die Anmietung von Wohnmodulgruppen will die Stadt Soest flexibel auf den Bedarf reagieren können.

Sonstige Nutzungen

Das Angebot in Soest liegt fast 80 Prozent über dem der Vergleichskommunen. Die Stadt verfügt hier über umfangreiche Immobilien. Hierzu zählen die städtische Kompostanlage Bergede, mehrere Baubetriebshofgebäude, zwei Parkhäuser, zwei Friedhofsgebäude sowie umfangreiche Wohnhäuser und Wohnungen. Die städtische Kompostanlage Bergede mit fast 9.900 m² wird zum 1. Januar 2016 auf den Kreis Soest übertragen. Der Grund hierfür ist, dass die bisherige Genehmigung der Stadt für die Kompostierung endet und die Abfallkompostierung im Kreisgebiet neu strukturiert wird. Aktuell laufen entsprechende Vertragsverhandlungen mit der Eissport-, Verwaltungs- und Beteiligungsgesellschaft des Kreises Soest (EVB). Das Parkhaus Leckgadum hat eine Fläche von rund 8.800 m², das Parkhaus Brüdertor umfasst etwa 6.800 m². Die Stadt Soest hat im Jahr 2014 mehrere Wohnhäuser mit einer Gebäudeflächen von insgesamt rund 4.300 m² abgerissen. Das Areal im Bereich Endloser Weg soll im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklung zukünftig zur Wohnbebauung genutzt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Soest sollte konsequent die Vermarktung der nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Objekte verfolgen. Der Fokus sollte auf die Bereitstellung von Gebäuden liegen, die zur Erledigung der Pflichtaufgaben benötigt werden.

Nachhaltige und deutliche Haushaltsentlastungen sind vielfach nur zu erreichen, wenn der Immobilienbestand des freiwilligen Aufgabensektors deutlich reduziert wird. Neben einem Verkauf ist auch die eigentumsrechtliche Übertragung von Begegnungsstätten an Vereine möglich.

Portfoliomanagement

Das Gebäudemanagement der Stadt Soest ist zentralisiert. Zum 1. Januar 2009 wurde die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) gegründet. Die Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) ist mit der Betriebsführung beauftragt. Die Mitarbeiter aus den bisher städtischen Abteilungen sind nunmehr Beschäftigte der KBS. Aus kommunalrechtlichen Gründen war es nicht möglich, die Aufgaben des Immobilienmanagements direkt in die Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) zu integrieren. Die Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) besitzt offenkundig die erforderliche Gesamtübersicht über alle Gebäude sowie deren Zustand und Nutzungen. Seit Beginn des Jahres 2015 ist eine Fachanwendung für das Liegenschafts- und Gebäudemanagement im Einsatz.

Eine Besonderheit von Immobilienportfolios liegt im langen Lebenszyklus der Objekte. Wesentlicher Bestandteil eines Portfoliomanagements ist die Steuerungskomponente. Sie beinhaltet⁹

- aus der Gesamt-Immobilienstrategie Ziele für das Portfolio, einzelne Objekte und die Nutzer abzuleiten,
- informiert über Zielerreichungsgrade,
- weist etwaige Zielkonflikte aus und
- entwickelt Strategien, wie die festgelegten Ziele erreicht werden können.

→ Feststellung

Bei der Stadt Soest besteht für die städtischen Immobilien ein zentrales Portfoliomanagement. Die strategische Steuerung ist gut. Besonders positiv ist die vorhandene Vollkostenberechnung für jede städtische Immobilie und die seit 2013 verursachungsgerechte Kostenzuordnung zu den Teilplänen (Produkten) im Kernhaushalt.

→ Empfehlung

Aufgrund der angespannten Haushaltslage sollten sich die kommunalen Entscheidungsprozesse noch konsequenter an den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausrichten. Ziel sollte grundsätzlich eine Reduzierung des beachtlichen Immobilienbestandes sein. Hierfür wird das geplante Immobilienkonzept hilfreich sein.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

⁹ vgl. KGSt-Bericht 2/2013: Portfoliomanagement kommunaler Immobilien

Vermögen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	467.152	417.267	413.843	411.988	409.789	405.812
Umlaufvermögen	20.012	32.426	17.617	5.191	8.644	11.260
Aktive Rechnungsabgrenzung	1.986	2.457	2.687	3.044	3.258	2.670
Bilanzsumme	489.150	452.150	434.147	420.223	421.691	419.742
Anlagenintensität in Prozent	95,5	92,3	95,3	98,0	97,2	96,7

Das Anlagevermögen und die Bilanzsumme sind 2009 deutlich gesunken. Dieses resultierte aus der Ausgliederung der bebauten und unbebauten, nicht öffentlich gewidmeten Grundstücke und Gebäude in die Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW). Der Bilanzwert des Sondervermögens von 43,90 Mio. Euro in der Bilanz des Kernhaushaltes entspricht dem Eigenkapital des Sondervermögens aus deren Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009. Das Anlagevermögen sank in den Folgejahren kontinuierlich. Dieses ist maßgeblich auf die Entwicklung des Sachanlagevermögens zurückzuführen. Dieser Trend ist ebenfalls bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen festzustellen. Das Anlagevermögen verringerte sich im Eckjahrevergleich um 13,1 Prozent. Die Anlageintensität der Stadt Soest war interkommunal bis auf das Jahr 2009 überdurchschnittlich. Mit durchschnittlich fast 96 Prozent zeigt dieser Wert, von welcher Bedeutung das Anlagevermögen für die Haushaltssituation der Stadt Soest ist.

Zum einen haben die Kommunen die Pflicht zur dauerhaften Aufgabenerfüllung. Hierbei ist ein ungewollter Vermögensverzehr grundsätzlich zu vermeiden. Zum anderen ist jedoch das Anlagevermögen regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dabei sind der demografische Wandel und die eingeschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt von wesentlicher Bedeutung.

Zahlreiche Veränderungen bei den Forderungen und liquiden Mitteln führten zu den deutlichen Schwankungen beim Umlaufvermögen. Herausragend waren die privatrechtlichen Forderungen gegen verbundene Unternehmen und Sondervermögen in den Jahren 2009 und 2010 von insgesamt 14,70 Mio. Euro und 12,89 Mio. Euro. Dieses resultierte aus dem damaligen Abrechnungsverfahren mit der Zentralen Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW). Das Verfahren wurde ab 2011 geändert.

Die hohen Gewerbesteuern im Jahr 2009 spiegeln sich ebenfalls in der Finanzrechnung und zugleich bei den liquiden Mitteln wider.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	2.678	101	64	80	84	161
Sachanlagen	345.501	227.730	226.713	227.307	226.833	218.345
Finanzanlagen	118.973	189.436	187.066	184.601	182.872	187.306

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gesamtsumme Anlagevermögen	467.152	417.267	413.843	411.988	409.789	405.812

Durch die Ausgliederung des Immobilienbestandes an die Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) hat sich das Sachanlagevermögen im Jahr 2009 deutlich verringert. Im Jahr 2013 wurde ebenfalls die Stadthalle übertragen. Mit der Neugründung des Sondervermögens und dem gewährten inneren Darlehen hat sich gleichzeitig der Bilanzwert der Finanzanlagen insgesamt erhöht.

Sachanlagen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	50.080	41.809	42.517	43.210	43.528	44.120
Kinder- und Jugendeinrichtungen	971	0	0	0	0 (1.863)	0
Schulen	82.970	0	0	0	0 (86.919)	0
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	35.368	11.118	10.913	10.731	10.549 (34.271)	1.463
Infrastrukturvermögen	152.250	151.097	148.222	150.044	147.415	148.535
davon Straßenvermögen	148.506	147.475	144.649	144.040	141.524	141.433
sonstige Sachanlagen	23.862	23.706	25.061	23.322	25.341	24.227
Gesamtsumme Sachanlagen	345.501	227.730	226.713	227.307	226.833 (339.337)	218.345

() Daten Kernhaushalt und Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) 2012

Werden die seit 2009 ausgegliederten Immobilienwerte in die Analyse mit einbezogen, so ist erkennbar, dass die Bilanzwerte der Schulen deutlich gestiegen sind. Die Bilanzwerte der Kinder- und Jugendeinrichtungen haben sich fast verdoppelt. Die Vermögenswerte der sonstigen Bauten sind leicht gesunken. Bei der Stadt Soest sank wie bei der Mehrheit der Kommunen das Infrastrukturvermögen durch die Abschreibungen.

Um eine Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen zu erreichen, wurden für die Stadt Soest die im Kernhaushalt als auch in der Zentralen Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) bilanzierten Vermögenswerte zusammengefasst.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Soest
Unbebaute Grundstücke	31	3.254	830	932 (1.071)

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Soest
Kinder- und Jugend- einrichtungen	3	346	112	./ (40)
Schulen	722	2.366	1.384	./. (1.862)
Sonstige Bauten*	2	2.177	802	226 (895)
Abwasservermögen	1	2.848	1.040	./. (./.)
Straßenvermögen**	1.551	5.774	2.563	3.031
Finanzanlagen	10	5.789	1.343	3.917 (2.972***)

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

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

*** Daten Finanzanlagen bereinigt um die Bilanzwerte Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW)

() Daten Kernhaushalt und Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) 2012

→ Feststellung

Der interkommunale Vergleich zeigt für die Stadt Soest mit Ausnahme des ausgegliederten Abwasservermögens und der Kinder- und Jugendeinrichtungen zum Teil weit überdurchschnittliche Vermögenswerte. Aus dem hohen Straßen- und Schulvermögen lassen sich grundsätzlich höhere Haushaltsbelastungen ableiten.

Die Haushaltsbelastungen aus dem Straßennetz ergeben sich insbesondere aus der laufenden Unterhaltung, den Abschreibungen sowie den zukünftigen Sanierungsmaßnahmen. Beim Schulsektor ist auffällig, dass die Vermögenswerte als auch das einwohnermäßige Flächenangebot interkommunal überdurchschnittlich sind.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	93.588	93.588	93.247	93.247	93.316	93.328
Beteiligungen	0	0	0	0	0	0
Sondervermögen	0	43.898	43.898	43.898	44.128	47.780
Wertpapiere des Anlagevermögens	557	557	557	557	557	557
Ausleihungen	24.828	51.393	49.364	46.899	44.872	45.641
Summe Finanzanlagen	118.973	189.436	187.066	184.601	182.873	187.306
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.452	3.900	3.851	3.958	3.917	4.011

Anteile an verbundenen Unternehmen

Die hohen, seit 20007 relativ konstanten Bilanzwerte des Kernhaushaltes umfassen mehrere 100 %-ige Tochtergesellschaften der Stadt. Es handelt sich um die Stadtwerke Soest GmbH (64,24 Mio. Euro), die Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) (17,35 Mio. Euro) und die Klinikum Stadt Soest gGmbH (11,56 Mio. Euro). Die bisherige Stadthalle Soest GmbH (rund 116.500 Euro) und die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Soest mbH (rund 43.200 Euro) sind ab 2013 in der Wirtschaft und Marketing Soest GmbH aufgegangen. Die Stadtwerke Soest GmbH ist zum Ertragswert bilanziert. Die anderen Gesellschaften sind mit dem anteiligen Eigenkapitalwert angesetzt.

Stadtwerke Soest GmbH

Die Stadtwerke Soest GmbH ist ein kommunales Versorgungsunternehmen mit den Geschäftsfeldern Strom-, Gas-, Wasser- und Fernwärmeversorgung. Weiterhin betreibt sie über ihre 100 %-ige Tochtergesellschaft AquaFun Soest GmbH ein Sport- und Freizeitbad. Die Betrachtung des Bädersektors erfolgte im Berichtsteil Gebäudeportfolio. Die Stadtwerke Soest GmbH ist zudem mit der Betriebsführung der Sparte Abwasser der Kommunalen Betriebe Soest AöR (KBS) beauftragt. Sie ist Eigentümerin des Strom-, Gas- und Wassernetzes. Für die Bereiche Strom und Gas zahlt sie an den Kernhaushalt eine jährliche Konzessionsabgabe.

→ Empfehlung

Die Stadt Soest sollte die Möglichkeiten prüfen, für die Wasserversorgung ebenfalls eine Konzessionsabgabe zu erheben.

Die Stadtwerke Soest GmbH deckt die Defizite der Aqua Fun GmbH ab. Zudem erstattet sie die geleistete Körperschafts- und Gewerbesteuer. Nach Abzug dieser jährlichen Aufwendungen hat die Stadtwerke Soest GmbH nachfolgende Jahresüberschüsse erwirtschaftet.

Ergebnisentwicklung und Ausschüttungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Jahresüberschuss Stadtwerke Soest GmbH	3.866	4.204	4.075	3.250	2.575
Ausschüttung an die Stadt Soest (Kernhaushalt)	565	2.000	2.000	4.000	2.000

Die Höhe der Gewinnausschüttungen an den Kernhaushalt ist abhängig von dem erzielten Jahresüberschuss, der eigenen Finanzsituation und dem Konsolidierungsdruck beim Kernhaushalt. Die Ausschüttungen ab dem Jahr 2010 haben den Kernhaushalt deutlich entlastet. Für 2015 ist eine Gewinnausschüttung von 3,00 Mio. Euro geplant. Ab 2016 sind Ausschüttungen von jährlich 1,00 Mio. Euro veranschlagt. Die Stadtwerke Soest GmbH erwartet insbesondere aufgrund des Wettbewerbs auf dem Energiemarkt und den Veränderungen durch die Energiewende sinkende Unternehmensergebnisse. Dieses begründet auch die ab 2016 geringeren Planansätze im Kernhaushalt. Hier besteht die Chance zu höheren Gewinnausschüttungen, wenn sich die Geschäftsverläufe der Stadtwerke Soest GmbH positiver entwickeln.

Stadthalle Soest GmbH, Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH und Wirtschaft- und Marketing Soest GmbH

Die Stadthalle Soest GmbH und die Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH sind 2013 zu der Wirtschaft- und Marketing Soest GmbH verschmolzen.

Entwicklung der Verlustabdeckungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013
Stadthalle Soest GmbH	356	385	389	340	./.
Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH	750	750	650	330	./.
Wirtschaft- und Marketing Soest GmbH	./.	./.	./.	./.	1.010
Summe	1.106	1.135	1.039	670	1.010

Die vom städtischen Kernhaushalt getragenen Verlustübernahmen lagen mit einer Ausnahme im Durchschnitt bei jährlich 1,07 Mio. Euro. In dieser Größenordnung sind beim Kernhaushalt weiterhin bis 2018 jährliche Verlustabdeckungen geplant.

Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS)

Die Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) wurde zum 01.01.2007 gegründet. Das Aufgabenspektrum hat sich sukzessive erweitert. Anfänglich waren es die Bereiche Abwasserbeseitigung, Kommunalbetrieb (insbesondere Baubetriebshof) und Friedhofswesen. Der Kommunalbetrieb erbringt Leistungen bei der Unterhaltung des Straßennetzes, der Grünflächen, der Straßenbeleuchtung und der Abfallbeseitigung. Für das gegründete Sondervermögen Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest(ZGW) übernimmt die Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) zahlreiche Aufgaben aus der Betriebsführung.

Zuschüsse Kernhaushalt an Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013
Straßenreinigung/Winterdienst und öffentliche Toiletten	758	1.044	783	881	1.036
Friedhofswesen	214	244	280	388	318
Gewässer und Grün	745	641	745	687	644
Verkehrsflächen und -anlagen (inklusive Parkplätze)	3.435	3.356	3.696	3.465	3.839
Summe Zuschussabrechnungen	5.152	5.285	5.504	5.421	5.837

Im Betrachtungszeitraum stiegen die Zuschussabrechnungen fast kontinuierlich an. Für die Folgejahre 2014 und 2015 sind nochmals höhere Gesamtzuschüsse von 6,44 Mio. Euro und 6,73 Mio. Euro geplant. Diese resultieren insbesondere aus Steigerungen bei den Verkehrsflächen und -anlagen sowie in den Sparten Gewässer und Grün.

Die Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) erzielt jährlich handelsrechtliche Gewinne aus der Abwassersparte. Von diesen wurden in einzelnen Jahren Anteile an den Kernhaushalt ausgeschüttet. Diese bewegten sich zwischen 289.000 Euro und 2,87 Mio. Euro. Für 2015 sind es 2,25 Mio. Euro. Nach 530.000 Euro für 2016 sind in den beiden Folgejahren jeweils 900.000 Euro veranschlagt. Die GPA NRW hat Potenziale bei der kalkulatorischen Verzinsung im Abwasserbereich festgestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte bei der Potenzialausschöpfung im Abwassersektor entscheiden, in welcher Höhe hiervon der Kernhaushalt im Sinne einer Eigenkapitalverzinsung beteiligt wird.

Klinikum Stadt Soest gGmbH

Die Klinikum Stadt Soest gGmbH hat im Betrachtungszeitraum weder vom Kernhaushalt noch von anderen Konzernbereichen laufende oder einmalige Zahlungen für den Geschäftsbetrieb und die getätigten Investitionen erhalten.

Sondervermögen Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW)

Zum 1. Januar 2009 wurde die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) gegründet. Ihr wurden vom Kernhaushalt die bebauten und unbebauten, nicht öffentlich gewidmeten Grundstücke und Gebäude übertragen. Der Bilanzwert für dieses Sondervermögen blieb bis 2012 mit 43,89 Mio. Euro konstant. Er entspricht dem Eigenkapital aus der Eröffnungsbilanz des Sondervermögens zum 01.01.2009. Durch die Übertragung des Stadthallengebäudes erhöhte sich der Bilanzwert im Jahr 2013 auf 47,55 Mio. Euro. Dieses war bisher im Kernhaushalt bilanziert. Ab 2012 ist eine Kulturstiftung als Sondervermögen hinzugekommen. Eigentlich war geplant, die Aufgaben des Immobilienmanagements ebenfalls in die Kommunalen Betriebe Soest AöR (KBS) zu integrieren. Dieses war aus kommunalrechtlichen Gründen nicht möglich. Die Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) hat daher die Betriebsführung und das Personal aus den ehemaligen Organisationseinheiten der Stadt übernommen.

Mit der Ausgliederung der städtischen Immobilien wurden keine Kreditverbindlichkeiten auf die Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) übertragen. Stattdessen wurde ein inneres Darlehen in Höhe von 28,59 Mio. Euro gewährt, das zu verzinsen und zu tilgen ist. Der Zinssatz beträgt 5,0 Prozent. Das Darlehen ist mit gleichbleibenden Raten von jährlich 1,30 Mio. Euro zurückzuzahlen. Die Darlehenssumme entspricht dem kreditfinanzierten Anteil des ausgegliederten Vermögens.

Der Kernhaushalt zahlt an das Sondervermögen für die kommunalen Immobilien eine Miete in Höhe der tatsächlichen Gebäudekosten. Darin sind die Gebäudeabschreibungen enthalten.

Sparkasse Soest - Sparkassenzweckverband der Stadt Soest und der Gemeinden Bad Sassendorf, Lippetal, Möhnesee und Welver

Der Anteil der Stadt Soest beträgt nach der Zahl der Vertreter in der Verbandsversammlung rund 45 Prozent. Mit den kommunalen Anteilseignern wurde seinerzeit vereinbart, dass anstatt einer zu versteuernden Gewinnausschüttung Spenden an ortsansässige Vereine und Einrich-

tungen geleistet werden. Anderenfalls hätten die Kommunen entsprechende Förderungen selbst geleistet. Die Zahlungen der Sparkasse erfolgen nach einem Schlüssel aus Einwohnerzahl und Einlagenhöhe. Die Zahlungen, die auf das Stadtgebiet Soest entfallen, entsprechen in etwa 50 Prozent der Gesamtausschüttungen.

Sparkassenausschüttung in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vereine, Verbände, Kultur etc.	152	280	230	403	438	491
Stadt Soest - Ausweis im Haushalt und Weiterleitung an Dritte	100	232	150	0	64	22
Summe	252	512	380	403	502	513

Ein hoher Anteil der Sparkassenausschüttungen entfällt auf den Kulturbereich, insbesondere an die Musikschule und das Bürgerzentrum Alter Schlachthof. Die GPA NRW hat im Rahmen ihrer Beratungen eine große Bandbreite bei den Beteiligungen an den Sparkassenzweckverbänden festgestellt. Diese reichten von Spenden bis hin zu erheblichen Gewinnausschüttungen.

→ Empfehlung

Die Stadt Soest sollte als Haushaltskonsolidierungsmaßnahme prüfen, ob für sie eine regelmäßige Gewinnausschüttung nach Steuern und eine dann eventuell höhere kommunale Vereinsförderung letztendlich finanziell vorteilhafter ist.

Aufgrund des deutlichen Defizits im Produktbereich 04 Kultur und Wissenschaft von zuletzt 2,13 Mio. Euro im Jahr 2013 sollte dieser Sektor ohnehin einen nennenswerten Beitrag zur Konsolidierung des Haushaltes leisten.

Um die Höhe der Sparkassenzahlungen einschätzen und bewerten zu können, wäre ein Vergleich mit anderen Sparkassen ähnlicher Bilanzvolumina und -struktur möglich. Anhand der veröffentlichten Jahresabschlüsse anderer Institute kann festgestellt werden, ob und in welcher Höhe Gewinnausschüttung erfolgten.

Ausleihungen

Es handelt sich anfänglich um zwei innere Darlehen an die Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS). Eines betraf die damalige Ausgliederung des Abwassersektors mit einem Ursprungsbetrag von 25,31 Mio. Euro. Im Jahr 2009 kam ein weiteres inneres Darlehen an die Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) über 28,59 Mio. Euro hinzu. Für diese drei Darlehen sind Zinsen und Tilgungen zu zahlen.

→ Feststellung

Die Finanzanlagen bedeuteten für die Stadt Soest als Konzern sowohl Erträge als auch Aufwendungen. Hervorzuheben sind die Beteiligungserträge aus der Stadtwerke Soest GmbH und der Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) sowie die Erträge aus der Verzinsung und Rückzahlung von drei inneren Darlehen.

Der Kernhaushalt wird nicht unmittelbar von den Defiziten des Bädersektors - der Aqua Fun GmbH - belastet. Die Defizite belasten jedoch das Jahresergebnis der Stadtwerke Soest GmbH und damit die Höhe der möglichen Gewinnausschüttung an den Kernhaushalt.

Schulden- und Finanzlage

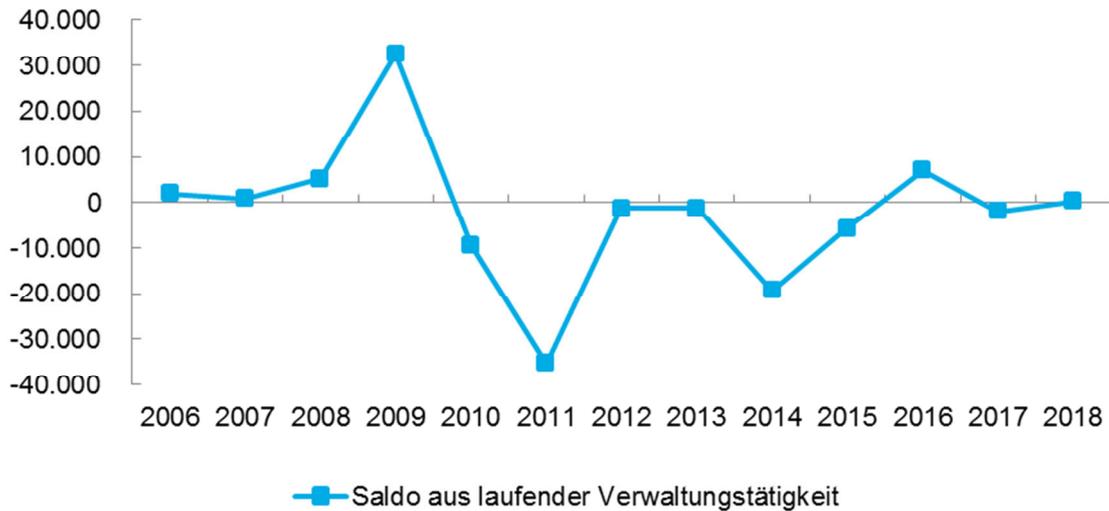
Finanzrechnung

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)

	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	32.402	-9.534	-35.294	-1.202	-1.312
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.059	-1.009	272	-1.923	-2.480
= Finanzmittelüberschuss / Finanzmittelfehlbetrag	30.343	-10.543	-35.022	-3.125	-3.792
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit (einschl. Investitions- und Liquiditätskredite)	-15.468	-4.471	18.779	5.114	6.847
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	14.875	-15.014	-16.243	1.989	3.055
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	6.436	16.027	1.072	534	174
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-5.065	59	15.705	-2.349	-626
= Liquide Mittel	16.246	1.072	534	174	2.603

Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Bis 2014 Istwerte (2014 vorläufig), ab 2015 Planwerte

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest konnte in den ersten vier NKF-Jahren bis 2009 positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Das herausragend positive Ergebnis 2009 resultierte insbesondere aus der Gewerbesteuernachzahlung. Diese führte 2011 zum Wegfall der Schlüsselzuweisungen und zu einer höheren Kreisumlage und damit zum hohen Defizit 2011. Damit war die Selbstfinanzierungskraft der Stadt Soest im engeren Betrachtungszeitraum 2009 bis 2014 mit einer Ausnahme nicht ausreichend. Für den Planungszeitraum bis 2018 erwartet die Stadt Soest einen positiven Trend.

Für die Jahr 2016 und 2018 sind Überschüsse und für die Jahre 2015 bis 2017 Defizite von 5,72 Mio. Euro und 2,00 Mio. Euro geplant. Sie basieren teilweise auf höheren Einzahlungen, die über den Zuwächsen bei den Gesamtauszahlungen liegen. Die Planungen sind teils risikobehaftet. Es gelten die Ausführungen im Berichtsteil Haushaltsplanung entsprechend.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-26	-388	352	30	-53	44	126	61

Die Stadt Soest wies im Jahr 2012 ein höheres Defizit aus als der interkommunale Mittelwert. In den Jahren 2010 und 2011 hatte die Stadt Soest höhere Defizite als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Lediglich mit dem Überschuss in 2009 erzielte die Stadt Soest ein interkommunal herausragendes Resultat. Für die Jahre 2009 bis 2014 ermittelt sich im Durchschnitt ein deutliches Defizit von etwa 126 Euro je Einwohner.

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:

Schulden in Tausend Euro beziehungsweise je Einwohner in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	77.000	75.190	72.274	70.387	68.874	65.347
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	50.432	30.747	26.429	43.519	48.217	56.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.053	9.707	9.789	1.389	4.445	3.553
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	7.966	11.581	10.215	1.587	698	2.236
Sonstige Verbindlichkeiten (inkl. erhaltene Anzahlungen bis 2011)	1.285	4.319	2.697	8.693	8.158	11.084
Erhaltene Anzahlungen (ab J2012)	0	0	0	0	1.701	698
Verbindlichkeiten gesamt	139.736	131.544	121.404	125.575	132.093	138.918
Rückstellungen	50.808	49.502	53.211	55.435	55.183	52.843
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	190.544	181.046	174.615	181.010	187.276	191.761
Schulden je Einwohner in Euro						
Schulden insgesamt	3.926	3.727	3.594	3.881	4.011	4.106
davon Verbindlichkeiten	2.879	2.708	2.499	2.692	2.829	2.975

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sanken stetig. Im Eckjahrevergleich 2008/2013 betrug der Rückgang 15,1 Prozent beziehungsweise 11,65 Mio. Euro. In der Eröffnungsbilanz 2006 bestanden Kreditverbindlichkeiten in Höhe von 84,65 Mio. Euro. Zum Jahresende 2014 betragen diese Verbindlichkeiten nunmehr 61,79 Mio. Euro. Mit der Ausgliederung des Immobilienbestandes aus dem Kernhaushalt an die Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) im Jahr 2009 wurden keine Kreditverbindlichkeiten übertragen. Dieses gilt ebenso für die damalige Ausgliederung der Abwasserbeseitigung.

Die Stadt Soest war wegen der unzureichenden eigenen Liquiditätsausstattung seit Jahren und durchgängig im Betrachtungszeitraum auf Liquiditätskredite angewiesen. Aufgrund der hohen Gewerbesteuererhöhungen in 2009 konnten diese Verbindlichkeiten bis 2010 erheblich zurückgeführt werden. Diese Verbindlichkeiten sind dann aufgrund der nicht ausreichenden

Selbstfinanzierungskraft beachtlich angestiegen. Durch die Gewerbesteuererstattung Ende 2014 hat der Liquiditätskreditbedarf den bisherigen Höchststand von 72,47 Mio. Euro erreicht. Bis zum Ende des Planungszeitraums 2018 plant die Stadt Soest mit einem Liquiditätskreditvolumen von bis zum 80,0 Mio. Euro.

Die Stadt Soest berücksichtigt beim Liquiditätskreditmanagement den geltenden Runderlass des Innenministeriums zu den Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften der Gemeinden. Die Stadt Soest hat sowohl variable Liquiditätskredite im Tagesgeldbereich als auch Liquiditätskredite mit einem festen Zinssatz und mehrjährigen Laufzeiten abgeschlossen. Hierdurch hat sie das Risiko steigender Zinssätze verringert und zugleich Planungssicherheit für einen Anteil der Liquiditätskredite erreicht.

→ **Feststellung**

Bei der Stadt Soest ist die vielfach bei Kommunen festzustellende Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten ebenfalls zu erkennen. Die Kreditverbindlichkeiten für Investitionen sanken kontinuierlich. Dagegen stiegen die Liquiditätskredite beachtlich an. Seit 2014 sind die Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten höher als die aus den Investitionskrediten.

Das Problem der Liquiditätskredite sind derzeit nicht die Zinsaufwendungen, sondern die beachtlichen Anstrengungen, um diese Kreditverbindlichkeiten wieder abzubauen.

Die Stadt Soest nutzt die Möglichkeiten eines wirtschaftlich sinnvollen Cashpools. Dieser besteht zwischen Kernhaushalt, Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) und Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW). Die Stadt Soest sollte den Cashpool spätestens bei steigenden Zinssätzen für Liquiditätskredite um weitere Konzernbereiche ausbauen, unter anderem mit der Stadtwerke Soest GmbH.

Gesamtverbindlichkeiten (Gesamtabschluss)

Nach den Gesamtabschlüssen 2010 bis 2012 stiegen die Gesamtverbindlichkeiten erheblich von 176,67 Mio. Euro auf 230,20 Mio. Euro. Anfänglich waren es im Wesentlichen die Verbindlichkeiten der Stadt (Kreditverbindlichkeiten 98,7 Mio. Euro), der Kommunale Betriebe Soest AöR (KBS) und der Stadtwerke Soest GmbH. Eine Darlehensaufnahme beim Klinikum Stadt Soest gGmbH über 40,0 Mio. Euro verursachte den Anstieg der Kreditverbindlichkeiten. Darüber hinaus sind die Kreditverbindlichkeiten der Stadt in diesem Zeitraum um 18,4 Mio. Euro auf 117,1 Mio. Euro gewachsen.

Gesamtverbindlichkeiten 2010 (Gesamtabschluss) je Einwohner im interkommunalen Vergleich

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.637	444	5.290	2.283	1.294	2.277	3.131	38

Das Resultat der Stadt Soest ist im interkommunalen Vergleich nicht zufrieden stellend. Die Stadt Soest gehört 2010 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten. Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Soest sind bis 2012 um rund ein Drittel auf etwa 4.930 Euro je Einwohner gestiegen. Die Tendenz zum Maximum des Jahres 2010 ist offenkundig. Auch diese kritische Entwicklung des Gesamtkonzerns zeigt, dass ein dringender Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung besteht.

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 für Haushaltssicherungskonzepte oder Sanierungspläne.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	149.668	172.847	161.312	138.266	133.197	127.256
Sonderposten	148.937	97.927	97.858	100.892	100.589	100.184
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	148.874	97.867	97.790	100.815	100.239	99.639
Rückstellungen	50.808	49.502	53.211	55.435	55.183	52.843
Verbindlichkeiten	139.736	131.544	121.404	125.575	132.093	138.918
Passive Rechnungsabgrenzung	0	330	362	55	629	541
Bilanzsumme	489.150	452.150	434.147	420.223	421.691	419.742
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	30,6	38,2	37,2	32,9	31,6	30,3
Eigenkapitalquote 2	61,0	59,9	59,7	56,9	55,4	54,1

Das Eigenkapital stieg im Jahr 2009 deutlich an. Dieses resultierte aus dem positiven Jahresabschluss von 23,14 Mio. Euro. In den Folgejahren verringert sich jedoch das Eigenkapital erheblich. Für diese negative Entwicklung waren die jeweils defizitären Jahresabschlüsse verantwortlich. Im Eckjahrevergleich 2008 bis 2013 sank das Eigenkapital um 15,0 Prozent. Unter Berücksichtigung des Defizits 2014 von etwa 22,61 Mio. Euro wird das Eigenkapital dann beachtlich auf circa 105 Mio. Euro gesunken sein. Gegenüber dem Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz 2006 von 157,71 Mio. Euro ergibt sich ein erheblicher und damit kritischer Eigenkapitalverzehr von etwa 53 Mio. Euro beziehungsweise von einem Drittel. Ab dem Planjahr 2015 wird das Eigenkapital bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung 2018 um weitere 7,65 Mio. Euro abnehmen. Wie bereits im Berichtsteil Haushaltsplanung ausgeführt sind einzelne Plandaten risikobehaftet. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Eigenkapitalverzehr höher ausfällt als geplant.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	31,6	-17,2	65,0	31,9	19,2	32,8	44,0	58
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	55,4	4,9	86,2	61,0	49,9	60,9	74,0	58

Die Aussagekraft der noch zufrieden stellenden Eigenkapitalquoten wurde besonders im Kapitel NKF-Kennzahlenset beschrieben. An dieser Stelle ist nochmals eindringlich auf die negative Entwicklung seit 2010 und den kritischen Eigenkapitalverzehr hinzuweisen. Nach dem Jahresabschluss 2013 und dem Defizit von 5,08 Mio. Euro ermittelt sich eine Eigenkapitalreichweite von 25 Jahren. Legt man das strukturelle Ergebnis 2013 von -7,17 Mio. Euro zugrunde, beträgt die Reichweite nur noch 18 Jahre. Danach würde die bilanzielle Überschuldung im Jahr 2031 eintreten. Im Haushaltsplan 2015 sind für 2015 sowie die Jahre 2017 und 2018 geringere Fehlbedarfe geplant. Dadurch wird die Gefahr einer bilanziellen Verschuldung etwas hinausgezögert. Die Eigenkapitalreichweite liegt danach im Durchschnitt bei etwa 23 Jahren.

Nach den Gesamtabschlüssen 2010 bis 2012 hat sich das konsolidierte Eigenkapital deutlich von 162,81 Mio. Euro auf 115,35 Mio. Euro verringert. Die Höhe des Eigenkapitals als auch die Entwicklung hängen in Soest maßgeblich vom Kernhaushalt ab. Das Gesamtergebnis 2012 hat jedoch auch gezeigt, dass andere Konzernbereiche ebenfalls den Geschäftsverlauf maßgeblich beeinflussen können. Die Defizite bei der Stadtwerke Soest GmbH von 12,67 Mio. Euro und der Klinikum Stadt Soest gGmbH von 4,57 Mio. Euro waren mitverantwortlich für den Gesamtfehlbetrag von 27,96 Mio. Euro.

Ertragslage

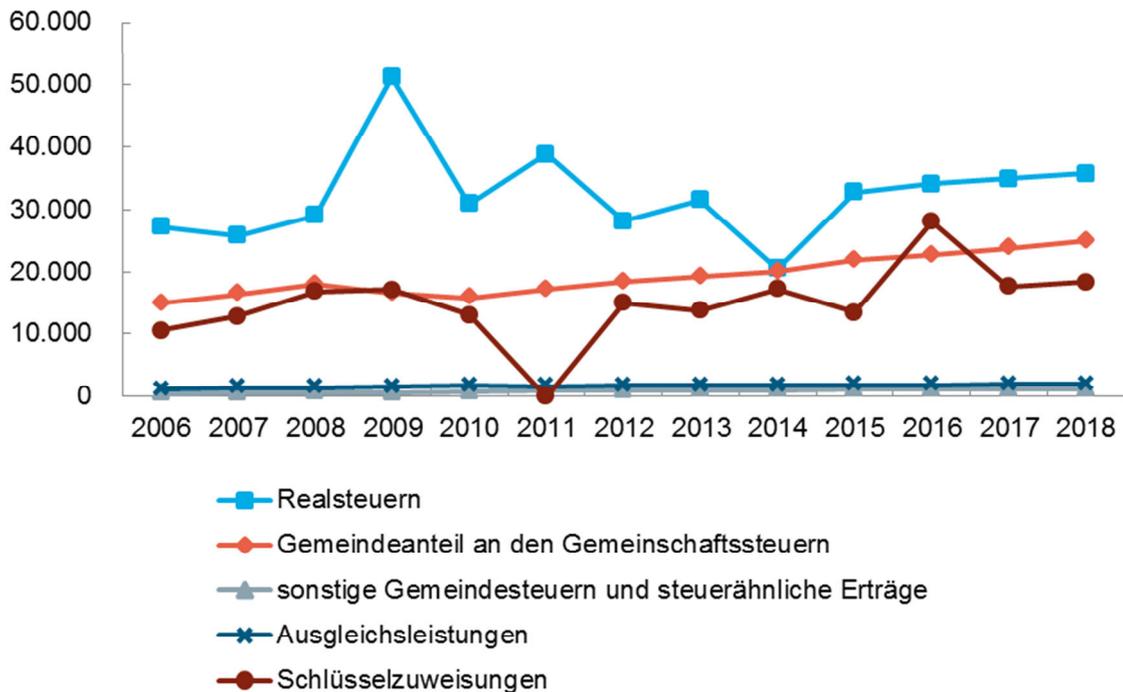
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



Bis 2014 Istwerte (2014 vorläufig), ab 2015 Planwerte

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Soest schwankten deutlich. Das Gesamtvolumen bewegte sich im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2014 zwischen 86,84 Mio. Euro im Jahr 2009 und 58,47 Mio. Euro im Jahr 2011. Hierfür war maßgeblich die Gewerbesteuerentwicklung verantwortlich. Die Gewerbesteuererträge lagen zwischen 13,09 Mio. Euro in 2014 und 44,67 Mio. Euro in 2009. Diese Schwankungen wurden von einem Gewerbesteuerfall dominiert. Die Gewerbesteuererträge stellen im Durchschnitt fast ein Drittel der ordentlichen Erträge der Stadt Soest. Die Gewerbesteuerentwicklung hat damit maßgeblichen Einfluss auf die Haushaltssituation der Stadt Soest. Die Stadt erhielt aufgrund der Steuerstärke in 2011 keine Schlüsselzuweisungen. Durch die Gewerbesteuerrückzahlung Ende 2014 werden für 2016 Schlüsselzuweisungen von 28,09 Mio. Euro erwartet. Die zukünftigen Ertragserwartungen hat die GPA NRW im Berichtsteil Haushaltsplanung analysiert und dabei teilweise haushaltswirtschaftliche Risiken festgestellt.

Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.375	1.019	2.082	1.271	1.137	1.237	1.361	60

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Soest schwankten zwischen 1.281 Euro im Jahr 2010 und 1.788 Euro im Jahr 2009. Für 2014 ermittelt sich ein vorläufiger Betrag von 1.296

Euro. Die Stadt Soest hatte in allen Jahren eine überdurchschnittliche Ertragskraft. Der interkommunale Mittelwert wurde zwischen 2,8 Prozent und 60,1 Prozent überschritten. Der Durchschnittswert für Soest beträgt rund 1.410 Euro je Einwohner. Dieses lässt die Schlussfolgerung zu, dass die Stadt Soest kein Ertrags- sondern ein Aufwandsproblem besitzt.

Aufwendungen

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Haushalt 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. Es werden zusätzlich ab 2009 die beim Sondervermögen Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) gebuchten Abschreibungen und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten dargestellt. Hierdurch wird der Ausgliederungseffekt bereinigt und die tatsächliche Entwicklung und Haushaltsbelastung erkennbar.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	89.183	94.343	97.729	107.461	101.011	103.112
Abschreibungen auf Anlagevermögen	9.283	6.596 (9.662)	6.807 (9.890)	6.643 (9.767)	7.260 (10.471)	6.981 (10.305)
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	6.029	4.554 (6.251)	4.540 (6.260)	4.630 (6.427)	4.678 (6.553)	4.538 (6.457)
Netto-Ergebnisbelastung	3.253	2.042 (3.411)	2.267 (3.630)	2.012 (3.340)	2.582 (3.918)	2.443 (3.848)
Abschreibungsintensität	10,4	7,0 (10,2)	7,0 (10,1)	6,2 (9,1)	7,2 (10,4)	6,8 (10,0)
Drittfinanzierungsquote	65,0	69,0 (64,7)	66,7 (63,3)	69,7 (65,8)	64,4 (62,6)	65,0 (62,7)

() Daten Kernhaushalt und eigenbetriebsähnliche Einrichtung Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW)

Die Abschreibungen von Kernhaushalt und Zentrale Grundstückswirtschaft der Stadt Soest (ZGW) insgesamt nahmen tendenziell zu. Dieses spiegelte sich nicht immer in den Kennzahlenwerten bei der Abschreibungsintensität wider, weil sich die ordentlichen Aufwendungen ebenfalls veränderten. Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten stiegen bis 2012 kontinuierlich. Die Netto-Ergebnisbelastung war in den Jahren 2012 und 2013 erkennbar höher. Die Abschreibungsintensität der beiden Konzernbereiche der Stadt Soest lag interkommunal bis auf das Jahr 2011 erkennbar oberhalb des Mittelwertes. Mit Überschreitungen von bis zu 1,0 Prozentpunkten wurde der Haushalt von Soest deutlich mehr belastet. Gründe hierfür sind auch im großen Immobilienbestand zu finden. Durch die Wahl überwiegend langer Nutzungsdauern

wurden die jährlichen Abschreibungsbelastungen verringert. Dieses geht grundsätzlich nicht zu Lasten des Gebäudezustands. Dieser ist insgesamt als zufrieden stellend bis gut zu bezeichnen. Die Drittfinanzierungsquote der Stadt Soest war in allen Jahren erkennbar überdurchschnittlich.

→ **Feststellung**

Der Haushalt der Stadt Soest ist im Vergleich zu anderen Kommunen deutlich höher durch Abschreibungen belastet. Dieses wird nur zum Teil durch eine höhere Drittfinanzierungsquote abgemildert.

Defizitanalyse Kernhaushalt

Für die aktuellen Haushaltskonsolidierungsberatungen bei der Stadt Soest ist als Einstieg die nachfolgende Analyse des Haushaltsdefizits 2013 hilfreich.

Zusammensetzung Defizit 2013 nach Produktbereichen

Produktbereiche	in Tausend Euro	je Einwohner	Anteil am Defizit in Prozent
01 Innere Verwaltung	-5.107	-109	11
02 Sicherheit und Ordnung	-2.037	-44	4
03 Schulträgeraufgaben	-9.623	-206	21
04 Kultur und Wissenschaft	-2.125	-46	5
05 Soziale Hilfen	-1.696	-36	4
06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-14.971	-321	32
07 Gesundheitsdienste (entfällt)	0	0	0
08 Sportförderung	-523	-11	1
09 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation	-1.400	-30	3
10 Bauen und Wohnen	-889	-19	2
11 Ver- und Entsorgung (ausgegliedert)	0	0	0
12 Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	-3.502	-75	7
Natur und Landschaftspflege	-19	0	0
14 Umweltschutz	-102	-2	0
15 Wirtschaft und Tourismus	-4.932	-106	10
17 Stiftungen	0	0	0
Summe Defizit	-46.926	-1.005	100
16 Allgemeine Finanzwirtschaft	41.916	898	
Jahresergebnis	-5.011	-107	

Das städtische Jahresergebnis wird insbesondere von den Defiziten in den Produktbereichen 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und 03 Schulträgeraufgaben dominiert. Beide Bereiche sind grundsätzlich dem kommunalen Pflichtaufgabenspektrum zuzuordnen. Im Produktbereich 04 Kultur und Wissenschaft werden hingegen Aufgaben wahrgenommen, die weitgehend dem

freiwilligen Aufgabenspektrum angehören. Das Defizit 2013 von 2,13 Mio. Euro setzt sich maßgeblich zusammen aus dem Stadtarchiv mit Bibliothek mit rund 440.000 Euro, der Volkshochschule mit etwa 320.000 Euro, der Stadtbücherei mit annähernd 660.000 Euro sowie den Museen mit rund 470.000 Euro. Das Aufgabenspektrum sowie das Gesamtdefizit im Produktbereich 04 Kultur und Wissenschaft der Stadt Soest ist vergleichsweise hoch. Dieses hat auch der freiwillige Vergleichsring „Interkommunale Vergleichs-Systeme“ (IKVS) bestätigt, an dem die Stadt Soest teilnimmt. Darin wurden für diesen Produktbereich Kultur und Wissenschaft für Soest ein höherer einwohnerbezogener Aufwand und Zuschussbedarf festgestellt, als im Durchschnitt der Vergleichskommunen.

In dem Defizit 2013 von 2,13 Mio. Euro sind die Sparkassenförderung für die Musikschule und den Alten Schlachthof von rund 410.000 Euro noch nicht enthalten. In dieser Höhe „verzichtet“ die Stadt Soest auf eine Ausschüttung. Beide sind dem Produktbereich 04 Kultur und Wissenschaft zuzuordnen. Für ein sachgerechtes Bild ergibt sich damit ein Gesamtdefizit von rund 2,54 Mio. Euro. Diese bedeutet ein Defizit von etwa 54 Euro je Einwohner. Es stellt damit die Hälfte des gesamten Jahresdefizits des Kernhaushaltes von -107 Euro.

Darüber hinaus werden sich weitere Belastungen für die Stadt Soest ergeben. Hierzu zählt die Gebäudesanierung der städtischen Kunstgalerie Wilhelm-Morgner-Haus. Bei einem Investitionsvolumen von etwa 3,00 Mio. Euro und erheblichen Landesförderungen verbleibt ein Eigenanteil zwischen 700.000 Euro bis 900.000 Euro. Dieser Eigenanteil wird durch einen Dritten vorfinanziert. Hieraus entstehen jedoch für die Stadt zukünftige Haushaltsbelastungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte bei der notwendigen Haushaltskonsolidierung besonders die freiwilligen Aufgaben in den Fokus nehmen. Hierzu gehört grundsätzlich der Produktbereich 04 Kultur und Wissenschaft.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.164	1.572	2.977	1.996	1.777	1.980	2.130	60

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest hatte in allen Jahren erhöhte einwohnerbezogene ordentliche Aufwendungen. Sie lagen zwischen 1,7 bis 16,1 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Dabei ist zu beachten, dass dieser Mittelwert selbst erhöht ist, weil die Mehrheit der Vergleichskommunen defizitäre Haushalte aufweist. Diese wiederum resultieren vielfach aus zu hohen Aufwendungen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Stadt Soest nicht ein Ertrags- sondern tendenziell ein Aufwandsproblem besitzt. Für das höhere Aufwandsniveau sind der beachtliche Immobilienbestand, der Bädersektor sowie der Kulturbereich mit verantwortlich.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt Soest
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3
Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden	3
Verwaltungsorganisation optimieren	4
Altersstruktur analysieren und Personalbedarf planen	5
Attraktiver Arbeitgeber sein	6
Personal entwickeln	7
Wissen bewahren und verteilen	8

→ 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.

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

In diesem Teilbericht betrachtet die GPA NRW personalwirtschaftliche Handlungsfelder im engeren Sinne. Diese Handlungsfelder wurden in einem strukturierten Interview abgefragt. Der Fragebogen wurde der Stadt Soest in der Prüfung zur Verfügung gestellt.

→ **Feststellung**

Die Instrumente des Personalmanagements in der Stadt Soest sind in Bezug auf die behandelten Einzelthemen bereits sehr gut ausgeprägt. Lediglich punktuell lassen sich Handlungsempfehlungen formulieren.

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Im Zeitverlauf wandeln sich demografische Strukturen. Dies wirkt sich auf das Aufgabenspektrum und auf den Personaleinsatz der Stadtverwaltung aus. So werden beispielsweise zurückgehende Kinderzahlen und die steigende Zahl von Senioren die Aufgabenbereiche Kinderta-

gesbetreuung, Offener Ganzttag, Jugendhilfe, Seniorenarbeit, Soziales oder auch Baubereich nennenswert beeinflussen.

Die demografische Entwicklung erfordert also, dass sich die Verwaltungen intensiv mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio auseinandersetzen. Ziel ist, zur Wahrnehmung dieser Aufgaben zeitgerecht die angemessene Personalausstattung vorzuhalten. Maßstab der Angemessenheit sind dabei sowohl die quantitative Stellenausstattung als auch qualitative Aspekte, d.h. die fachliche Qualifizierung.

Dem Personalmanagement kommt an dieser Stelle eine herausragende Bedeutung zu. Es ist die entscheidende Schnittstelle zwischen der Aufgabenanalyse einerseits und der darauf fußenden personalwirtschaftlichen Maßnahmen andererseits. Es ist verantwortlich für die Lieferung der personalwirtschaftlichen Daten auf Grundlage der Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen. Diese Aufgaben kann das Personalmanagement nur erfüllen, wenn es von Anfang an kontinuierlich in den demografischen Entwicklungsprozess eingebunden ist und eine mitgestaltende Rolle einnimmt. Zu dieser Rolle gehört, bereits bei der Formulierung übergreifender Ziele für die Gesamtverwaltung nach dem spezifischen Beitrag des Personalmanagements zu fragen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest behandelt den demografischen Wandel explizit als Schwerpunktthema ihres Personalentwicklungskonzeptes. Daraus resultierende Erkenntnisse werden Verwaltungsvorstand und Kommunalpolitik als personalstrategische Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung gestellt.

Verwaltungsorganisation optimieren

Auch die Verwaltungsorganisation ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ein maßgebliches Handlungsfeld. Neben der Personalgewinnung ist die Veränderung organisatorischer Prozesse und Strukturen eine Stellschraube, um auf Personalfluktuations zu reagieren.

Aufgabe der Verwaltungen ist es demnach, ihre Aufbau- und Ablauforganisation regelmäßig auf mögliche Optimierungspotenziale zu untersuchen; Ziel ist, die Aufgaben auch in Zukunft effektiv und wirtschaftlich erfüllen zu können.

Die Stadt Soest hat ihre Kernverwaltung in nur zwei Geschäftsbereiche aufgegliedert; mit dem Bürgermeister sowie dem Ersten Beigeordneten und Kämmerer bilden lediglich zwei Personen den Verwaltungsvorstand. Zudem ist der Erste Beigeordnete und Kämmerer in Personalunion Vorstand der Kommunalen Betriebe Soest (Anstalt öffentlichen Rechts).

Innerhalb der Geschäftsbereiche setzt sich die Aufbauorganisation aus insgesamt neun Abteilungen (zuzüglich Stabsstellen des Bürgermeisters) zusammen. Die Abteilungen sind in Arbeitsgruppen gegliedert.

→ **Feststellung**

Die Verwaltung der Stadt Soest zeichnet sich durch eine schlanke Aufbauorganisation mit flacher Hierarchie aus. Dies bildet eine gute Grundlage für eine effektive Aufgabenwahrnehmung.

Die Stadt Soest arbeitet mit starker Projektorientierung. So werden Projektmanagement-Methoden als flexibles Organisationsmodell für eine Vielzahl abteilungsübergreifender Aufgaben und Themen eingesetzt.

→ **Feststellung**

Die Organisationsstruktur der Stadt Soest wird durch Projektarbeit ergänzt. Damit reagiert die Verwaltung flexibel auf die konkreten Anforderungen, die aus bestimmten Aufgaben resultieren.

Ein weiteres wichtiges Organisationsinstrument sind Anforderungsprofile. Diese sollten insbesondere abbilden, welche fachlichen Qualifikationen und sozialen Fähigkeiten auf den einzelnen Stellen benötigt werden. Sie bilden damit eine verlässliche und verbindliche Grundlage für Stellenausschreibungen und Mitarbeiterauswahl, für Beförderungen und damit verbundene Leistungsbeurteilungen sowie für Personalentwicklungsmaßnahmen. Mit ihrer Hilfe kann ein transparenter Abgleich zu den Kompetenzen und Leistungen der jeweiligen Bewerber bzw. Mitarbeiter erfolgen.

→ **Feststellung**

Als Bestandteil der Stellenbeschreibung liegen für nahezu alle Stellen Anforderungsprofile vor. Nach den Richtlinien zur Personalauswahl sind sie obligatorischer Bestandteil von Stellenbesetzungsverfahren.

Altersstruktur analysieren und Personalbedarf planen

Mit der Personalbedarfsplanung werden die Aktivitäten zur Personalentwicklung und Personalbeschaffung gesteuert. Sie dient der Bereitstellung aller relevanten Informationen über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in den einzelnen Tätigkeits- und Berufsgruppen. Ein gut geeignetes Instrument ist die Altersstrukturanalyse.

Das Personalmanagement in der Stadt Soest arbeitet seit mehreren Jahren mit einer sehr differenzierten Personalbedarfsplanung. Bezogen auf Organisationseinheiten, Funktionen, fachliche Qualifizierung kann mitarbeiterscharf das planmäßige Ausscheiden angezeigt und für die kurz- bis mittelfristige Planung mit einem konkreten Maßnahmenkatalog unterlegt werden. Kurzfristige Veränderungen, etwa das vorzeitige Ausscheiden aus dem Dienst, werden berücksichtigt, sobald die entsprechenden Informationen vorliegen; daraus resultiert eine zeitnahe Anpassung der Planungsdaten und Maßnahmen.

Technisch basiert die Altersstrukturanalyse der Stadt Soest auf Datenauswertungen aus der Personalwirtschafts-Software und deren Ergänzung und Weiterverarbeitung in einer Tabellenkalkulation.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest praktiziert eine differenzierte Personalbedarfsplanung auf Basis einer erweiterten Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose. Diese mündet in eine konkrete personen- bzw. stellenscharfe Maßnahmenplanung. Damit verfügt die Stadt über ein sehr gutes Instrument zur kontinuierlichen -Ermittlung des Personalbedarfs.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Innerhalb des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt besteht die Herausforderung für die Stadt Soest darin, ein attraktiver Arbeitgeber für grundsätzlich geeignete Bewerber zu sein. Dabei sind die Möglichkeiten des Personalmarketings im kommunalen Sektor eingeschränkt: Das Entgelt- und Besoldungsniveau ist ebenso starr bzw. begrenzt wie die Aufstiegsmöglichkeiten. Die Kommunalverwaltung wird daher nicht vorrangig Bewerber mit ausgeprägter Karriereorientierung ansprechen. Trotzdem gibt es genug Attraktivitätsfaktoren für eine erfolgreiche Personalgewinnung im Wettbewerb innerhalb der öffentlichen Verwaltung sowie zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor. Denn neben finanziellen Aspekten sind „weiche“ Faktoren wie Sinngehalt der Arbeit, flexible Arbeitszeiten und -formen, qualitativ hochwertige Personalführung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausschlaggebende Entscheidungskriterien bei der Berufs- bzw. Arbeitgeberwahl.

Flexible Arbeitszeitmodelle geben den Beschäftigten der Stadtverwaltung Soest die Möglichkeit, ihre Arbeitszeit in einem gewissen Rahmen nach ihren persönlichen Anforderungen zu gestalten. Als weitere Maßnahme zur Attraktivitätssteigerung bietet die Stadt dort, wo die Art der Aufgabe dies zulässt, Telearbeit im gemischten Modell an (Erledigung der Arbeit teilweise im Rathaus, teilweise Zuhause).

Zur Gewinnung von Nachwuchskräften praktiziert die Stadt seit Jahren zielgruppenorientiertes Marketing. So wird unter anderem auf der Internetpräsenz www.soest.de ebenso wie in sozialen Netzwerken aktiv für eine Ausbildung bei der Verwaltung geworben; an den Soester Schulen werden Informationsveranstaltungen durchgeführt und die Stadt ist auf Ausbildungsmärkten präsent.

→ Feststellung

Für die kurz- bis mittelfristige Gewinnung von Nachwuchskräften betreibt die Stadt Soest gute und wirksame Maßnahmen und verzeichnet nach eigener Einschätzung großen Erfolg bei der Bewerbergewinnung.

Gleichwohl ist der Konkurrenzdruck unter den öffentlichen Arbeitgebern in der Region groß: So muss sich die Stadt Soest nicht nur als attraktiver Adressat für künftige Auszubildende behaupten, sondern auch mit der „Abwanderung“ von Mitarbeitern zu Kreis oder Bezirksregierung bzw. zu umliegenden Kommunen auseinandersetzen.

Der Einfluss demografischer Veränderungen auf den Aufgabenbestand und Personaleinsatz der Verwaltung wurde im Abschnitt Kapitel „*Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden*“ thematisiert. Doch auch in Bezug auf die Personalgewinnung spielt die Entwicklung der Einwohnerzahlen eine große Rolle: Aus den Kindern im jetzigen Kindergarten- oder Grundschulalter wird sich im Laufe der 2020er Jahre der Mitarbeiternachwuchs rekrutieren; heute 13- oder 14jährige Jugendliche werden schon in wenigen Jahren potenzielle Nachwuchskräfte für die Kommunen sein.

→ Empfehlung

Die Stadt Soest sollte auch unter dem Aspekt der Personalgewinnung bereits jetzt die längerfristigen demografischen Prognosen beachten und in entsprechende Planungen und Überlegungen zum Personalmarketing einbeziehen. Ziel ist, das Personalmarketing so an sich ändernde Bedingungen anzupassen, dass die Stadt im Wettbewerb um Fachkräfte dauerhaft bestehen kann.

Personal entwickeln

Die Stadt Soest hat ein Personalentwicklungskonzept erarbeitet, das ein breites Spektrum von Einzelthemen behandelt. Dabei steht die Personalentwicklung unter dem Leitsatz „Wir fördern lebenslanges Lernen“. Wünsche und Bedarfe zu Fortbildungsveranstaltungen wurden von der Verwaltung per Mitarbeiterbefragung ermittelt. Als besondere Herausforderung hat sich dabei der Umstand erwiesen, dass unterschiedliche Lernbedarfe verschiedener Zielgruppen zu berücksichtigen sind und Fortbildungsschwerpunkte permanent zu hinterfragen sind.

Als Resultat aus dem bisher festgestellten Fortbildungsbedarf bietet die Stadt derzeit folgende Seminarreihen an bzw. plant die Entwicklung neuer Qualifizierungsreihen zu folgenden Themen:

- Betriebswirtschaftslehre,
- Managementqualifizierung,
- Arbeitsmethodik,
- Führungskräftequalifizierung,
- Gesundheit,
- interkulturelle Kompetenz.

Darüber hinaus gibt es zielgruppenorientierte Fortbildungsmaßnahmen für ältere Mitarbeiter, Frauen, Nachwuchskräfte und Mitarbeiter aus dem gewerblichen Bereich bzw. mit bestimmten Funktionen. Als individuelle Personalentwicklungsmaßnahmen werden Perspektivgespräche geführt. Darin wird unter anderem die Zufriedenheit mit dem Arbeitsplatz, Erwartungen an die berufliche Entwicklung und konkrete Fördermöglichkeiten thematisiert. Zur Gesundheitsförderung führt die Stadt Soest folgende Maßnahmen durch:

- Angebote im überfachlichen Fortbildungsprogramm,
- Schulung Führungskräfte,
- Förderung Betriebssport,
- Zusammenarbeit mit den gesetzlichen Krankenkassen,
- Betriebliches Eingliederungsmanagement,
- Gesundheitszirkel,
- Gesundheitstag.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest hat als elementaren Bestandteil ihres Personalmanagements ein umfassendes Personalentwicklungskonzept etabliert.

Wissen bewahren und verteilen

Mit dem Weggang von Mitarbeitern droht der Verlust von Wissensquellen. Gerade wenn ältere Beschäftigte in den Ruhestand gehen, verlässt mit ihnen umfassende Berufs- und Lebenserfahrung sowie fachliches Knowhow die Verwaltung. Dies ist besonders problematisch, wenn es sich um bestimmtes Schlüsselwissen („single source“) einzelner Mitarbeiter handelt. Das Wissen der Menschen in der Stadtverwaltung zu bewahren und weiterzugeben ist daher von essenzieller Bedeutung.

Die Stadt Soest hat im Laufe der letzten Jahre ein umfangreiches, allerdings bisher nur Teilbereiche der Verwaltung abdeckendes Wissensmanagement aufgebaut. So ist im Intranet für das Jugendamt (Allgemeiner Sozialer Dienst) eine Dokumentation von Aufgaben und Arbeitsprozessen mit hohem Detaillierungsgrad (Prozessdiagramme, Arbeitsablaufbeschreibungen, Handlungsanweisungen) abrufbar. Das Rechnungsprüfungsamt arbeitet mit einer Software, die zur Dokumentation von Leistungsprozessen dient. Die Abteilung Personal, Organisation und Recht hat für fast alle relevanten Kernaufgaben tabellarische Dokumentationen erstellt, die kurzfristige Vertretungseinsätze erleichtern bzw. erst ermöglichen.

Die Einführung eines verwaltungsweiten Dokumentenmanagementsystems hat die Verwaltung als Ziel definiert. Entsprechende Überlegungen zu einem strukturellen Konzept waren bereits relativ konkret. Letztlich konnte aber seitens des IT-Dienstleisters der Stadt bislang keine den Anforderungen entsprechende Lösung angeboten werden.

Nach gegenwärtigem Sachstand plant die Stadt Soest, ein Verwaltungs-Wiki¹ als allgemeine interne Wissensplattform zu etablieren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest zeigt gute Ansätze, den Wissensbestand der Beschäftigten zu bewahren und innerhalb der Verwaltung allgemein zugänglich zu machen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte der Aufgabe Wissenserhaltung und -transfer weiterhin hohe Aufmerksamkeit widmen. Dort, wo es fachlich und nach Abwägung von Aufwand und Nutzen sinnvoll erscheint, sollten die bisher praktizierten Ansätze auch auf andere Verwaltungsbereiche ausgeweitet werden.

¹ Ein Wiki [...] ist ein Hypertextsystem für Webseiten, deren Inhalte von den Benutzern nicht nur gelesen, sondern auch online direkt im Webbrowser geändert werden können [...]. Das Ziel ist häufig, Erfahrung und Wissen im Sinne kollektiver Intelligenz gemeinschaftlich zu sammeln und in für die Zielgruppe verständlicher Form zu dokumentieren. (Auszug aus der Begriffsdefinition in www.wikipedia.de, Stand Juni 2015)

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Soest im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Organisatorische Einordnung der geprüften Aufgabenbereiche	4
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	7
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	11
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	15
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	18

→ 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 Durchschnittswerte¹ 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

¹ KGSt-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013 bei Kennzahlen aus dem Vergleichsjahr 2012. Für Kennzahlen im Vergleichsjahr 2013 nach KGSt-Bericht M3/2013 Kosten eines Arbeitsplatzes 2013/2014 und für Kennzahlen aus dem Jahr 2014 der KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015.

weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

Organisatorische Einordnung der geprüften Aufgabenbereiche

Die in der Prüfung betrachteten Aufgaben aus dem Bereich Sicherheit und Ordnung sind in der Stadt Soest der Abteilung 2.10 Bürger- und Ordnungsangelegenheiten zugeordnet. Die Abteilung ist in die Arbeitsgruppen 2.11 (Ordnungsangelegenheiten) und 2.12 (Bürgerangelegenheiten) gegliedert und aufbauorganisatorisch unmittelbar dem Bürgermeister unterstellt.

Zuständig für Einwohnermeldeaufgaben und das Personenstandswesen ist die Arbeitsgruppe 2.12; Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden in der Arbeitsgruppe 2.11 bearbeitet.

Einwohnermeldeaufgaben

Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung

Einwohnermeldeaufgaben bearbeitet in der Stadt Soest der Bürgerservice („Bürger-Büro“) im Rathaus I in der Innenstadt. Außenstellen werden nicht vorgehalten. Neben Einwohnermeldeangelegenheiten bietet die Stadt weitere Dienstleistungen im Bürger-Büro an. Mit 37 Wochen-Öffnungszeiten liegt Soest im Mittelfeld der bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Wie auch in den anderen Aufgabenbereichen der Abteilung 2.10 erfolgt im Einwohnermeldewesen ein bedarfsabhängiger Personaleinsatz in den Arbeitsplätzen für den direkten Kundenkontakt bzw. zur Erledigung der Sachbearbeitung im Hintergrund (Front-/Back-Office-Konzept). Die Stadt Soest setzt eine Aufrufanlage mit Wartezeitenerfassung ein, um die Besucherströme zu lenken und Informationen für die Steuerung der Leistungsprozesse zu bereitzustellen.

Personaleinsatz

Im Jahr 2013 entfielen auf die Sachbearbeitung im Einwohnermeldewesen 4,64 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,15 Vollzeit-Stellen den Overhead. Der Overheadanteil am Gesamt-Stellenvolumen liegt mit 3,1 Prozent leicht über dem 1. Quartil² von 2,9 Prozent und ist damit günstig; der Mittelwert beträgt 5,2 Prozent. Der Overhead der Einwohnermeldeaufgaben wird bei den Personalaufwendungen mit berücksichtigt.

Aufgrund des Aufgabenspektrums im Bürger-Büro nimmt das Personal auch Aufgaben wahr, die nicht unter die Definition der GPA NRW zur Bemessung des Personaleinsatzes im Einwohnermeldewesen fallen. Solche Aufgabenbereiche wurden in der Datenerhebung sorgfältig abgegrenzt und werden nachfolgend nicht mit betrachtet. Dies gilt beispielsweise auch für die zeitliche Einbindung der Beschäftigten in die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen.

² Unter das 1. Quartil fallen die 25 Prozent der geprüften Kommunen, die den niedrigsten – und damit günstigsten – Overhead-Anteil aufweisen.

Die Kennzahlen für das Vergleichsjahr 2013 wurden auf Basis von 10.988 gewichteten Fällen berechnet. Mit welchen Gewichtungsfaktoren die tatsächlichen Fallzahlen jeweils berücksichtigt wurden, ist detailliert in der Anlage zu diesem Berichtsteil aufgeführt.

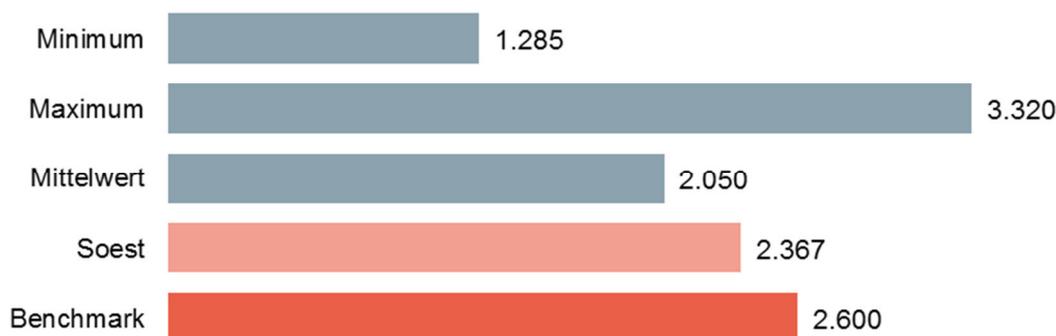
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013*

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,45	16,46	45,58	27,12	22,99	26,09	31,46	35

* Der Wert der Stadt Soest war zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich noch nicht enthalten. Die statistischen Vergleichswerte wurden daher ohne Soester Daten berechnet.

Die Personalaufwendungen je Fall werden von den Stellenwertigkeiten und von der Zahl der bearbeiteten Fälle je Stelle beeinflusst. Bei den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle nähert sich die Stadt Soest mit 51.490 Euro dem 3. Quartil³ (51.744 Euro) an. Günstig wirkt sich dagegen die relativ hohe Fallzahl je Vollzeit-Stelle auf die Personalaufwendungen je Fall aus:

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013*



Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.367	1.677	2.041	2.292	36

* Der Wert der Stadt Soest war zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich noch nicht enthalten. Die statistischen Vergleichswerte wurden daher ohne Soester Daten berechnet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest setzt weniger Personal je Fall ein als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Dies wirkt sich positiv auf die Personalaufwendungen je Fall aus; diese liegen im interkommunalen Vergleich unter dem 1. Quartil⁴.

³ 75 Prozent der geprüften Kommunen haben niedrigere Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle als der 3. Quartilswert. Über dem 3. Quartil liegt demnach das Viertel der Kommunen mit den ungünstigsten Werten.

⁴ Unter das 1. Quartil fallen die 25 Prozent der geprüften Kommunen mit den niedrigsten Personalaufwendungen je Fall.

Gleichwohl ergibt sich im Vergleichsjahr 2013 ein Stellenpotenzial von 0,42 Stellen bei den Einwohnermeldeaufgaben. Ursache ist, dass die Fallzahl je Vollzeit-Stelle in Soest zwar überdurchschnittlich hoch ist, aber nicht den Benchmark erreicht. Damit die Angemessenheit der Personalausstattung in Einwohnermeldewesen korrekt bewertet werden kann, muss allerdings ein Zeitraum von mehr als einem Jahr betrachtet werden. Die Fallzahlen weisen in den Jahren 2010 bis 2014 deutliche Schwankungen auf:

Fallzahlenentwicklung

Fallzahlen	2010	2011	2012	2013	2014
An-, Um- und Abmeldungen (Meldewesen)	8.427	8.823	8.769	9.150	9.024
Anträge auf Ausstellung von Ausweisdok. gesamt	9.328	8.752	8.493	6.413	6.999
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition	[nicht berechnet]		12.878	10.988	11.511
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben			2.771	2.367	2.653

Die höheren Fallzahlen aus 2012 und 2014 zeigen in Verbindung mit der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle, dass sich für diese Jahre kein Potenzial ergibt: Nur im Vergleichsjahr 2013 wird der Benchmark von 2.600 Fällen je Vollzeit-Stelle nicht erreicht.

→ Feststellung

Das im Vergleichsjahr 2013 vorhandene Potenzial lässt allein keine Rückschlüsse auf eine insgesamt überhöhte Stellenausstattung für Einwohnermeldeaufgaben in der Stadt Soest zu. Eine Zeitreihenbetrachtung zeigt, dass im Vor- und Folgejahr der Benchmark überschritten wurde.

Steuerung der Leistungsprozesse

Im Allgemeinen sind im Meldewesen zyklusförmige Verläufe bei den Fallzahlen erkennbar. Die GPA NRW empfiehlt daher, die Fallzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und so den Personaleinsatz zu steuern. Um die Qualität der Datengrundlagen für diese Steuerungszwecke zu erhöhen, kann beispielsweise die Dauer der Gültigkeit von Ausweisdokumenten einbezogen werden. In Jahren niedriger Fallzahlen kann Personal temporär für andere Aufgaben eingesetzt oder es kann vorübergehend auf die Nachbesetzung von Vakanzen verzichtet werden.

→ Feststellung

Diesen Grundsatz hat die Stadt Soest beachtet und auf die Fallzahlenentwicklung des Vorjahres reagiert: Die Abteilung 2.10 Bürger- und Ordnungsangelegenheiten hat im Jahr 2014 das Stellenvolumen für Einwohnermeldeaufgaben um 0,3 Vollzeitstellen verringert.

Die Aufrufanlage im Bürger-Büro dient der operativen Steuerung des Besucheraufkommens; ihr Funktionsumfang beschränkt sich auf den Hinweis, wie viel Wartende aktuell noch zu bedienen sind und weist jeweils den nächsten freien Schalter zu. Von der Beschaffung einer Anlage mit Auswertungsmöglichkeiten wurde seinerzeit aus Kostengründen abgesehen. Leistungsfähige Aufrufanlagen können Informationen zur Verfügung stellen, mit denen sich die operative Steuerung weiter verbessern lässt. Beispielsweise wären Prognosen auf Basis von Erfahrungswerten (z.B. stark steigende Zahl von Anträgen auf Ausstellung bzw. Verlängerung von Ausweisdokumenten und Reisepässen vor den Sommerferien) möglich. Durch präzisere Daten ließe sich der

Personaleinsatz so auch unterjährig besser planen, um Belastungsspitzen aufzufangen bzw. in Phasen absehbar niedrigen Besucheraufkommens Personal in anderen Bereichen einsetzen zu können. Ob der zusätzliche Nutzen unter Abwägung mit den Kosten insgesamt zu einer wirtschaftlich sinnvollen Investition führen würde, müssen die Meldeämter der Städte jeweils unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten und Steuerungsanforderungen selbst bewerten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte den Personaleinsatz im Einwohnermeldewesen weiterhin aktiv anhand der Fallzahlenentwicklung steuern.

Nicht nur unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten sollten die Kommunen aktiv und regelmäßig Maßnahmen zur Verringerung ungültiger Ausweisdokumente durchführen; auch zur Steuerung des Antragsaufkommens tragen diese Maßnahmen bei. Erfahrungsgemäß steigt etwa vor den großen Schulferien die Zahl der Anträge auf Verlängerungen ggf. bereits abgelauener Dokumente stark an. Nach bisheriger Praxis werden vor Reisestoßzeiten allgemeine Hinweise in der Soester Lokalpresse veröffentlicht. Das hohe Antragsaufkommen in solchen Phasen wird damit jedoch nur bedingt entzerrt: Denn einschlägige Zeitungsberichte lösen eine Welle entsprechender Anträge unter Umständen erst recht aus.

Daher überlegt die Stadt Soest, Bürger mit ungültigen Ausweisdokumenten künftig anzuschreiben und zur rechtzeitigen Verlängerung aufzufordern; dies würde derzeit einen Kreis von rund 2.000 Personen betreffen. In Fällen, in denen auf ein solche Erinnerung nicht oder unangemessen spät reagiert würde, wäre es aus Sicht der GPA NRW sachgerecht ein Buß- oder ggf. Zwangsgeldverfahren einzuleiten. Als fiskalischer Nebeneffekt der Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten könnten zusätzliche Erträge vereinnahmt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest führt bereits allgemeine Maßnahmen durch, um die Anzahl ungültiger Ausweisdokumente zu verringern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte diese Maßnahmen wie geplant konkretisieren und damit gezielter zur Steuerung des Antragsaufkommens einsetzen. Wenn die Voraussetzungen vorliegen, sollten Buß- oder ggf. Zwangsgeldverfahren eingeleitet werden.

Personenstandswesen

Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung

In der Stadt Soest sind drei Standesbeamtinnen für alle Angelegenheiten des Personenstandswesens zuständig. Das Standesamt befindet sich im Rathaus I in der Innenstadt und verfügt über zwei Räume für Eheschließungen (Trauzimmer und Winterratsstube); daneben bietet die Stadt als Räumlichkeit für Trauungen den Rittersaal des Burghofmuseums an. Die regelmäßige Öffnungszeit des Standesamtes liegt mit 25,5 Stunden pro Woche etwas unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen; im Durchschnitt haben die Standesämter der geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen wöchentlich rund 27 Stunden geöffnet. Die Stadt Soest bietet zudem auf Wunsch Trauungen auch am Freitagnachmittag und samstags an.

Neben den für jede Eheschließung anfallenden Verwaltungsgebühren stellt die Stadt den Eheleuten bei Nutzung des Rittersaals bzw. für eine Trauung außerhalb der üblichen Öffnungszeiten zusätzliche Kosten in Rechnung. Der Anteil der Trauungen an Freitagnachmittagen und Samstagen ist erheblich: Von insgesamt 285 Eheschließungen (einschließlich drei beurkundeten Lebenspartnerschaften) im Jahr 2013 fanden 125 zu diesen Zeiten statt.

Zudem gibt es einen nennenswerten „Hochzeitstourismus“ in die Stadt Soest. Während 2013 in einem Dutzend Fälle nur das Meldeverfahren durchgeführt, die Trauung aber außerhalb Soests vollzogen wurde, haben 70 auswärtige Eheleute in der Stadt geheiratet. Dabei ist ein deutlich steigender Trend zu verzeichnen: Die Zahl der Trauungen in Soest mit vorherigem Meldeverfahren in einer anderen Kommune haben sich in den Jahren 2010 bis 2014 annähernd verdoppelt.

Personaleinsatz

Die Sachbearbeitung im Personenstandswesen erledigte die Stadt Soest im Jahr 2013 mit 2,43 Vollzeit-Stellen. Sowohl in das Stellenvolumen als auch in die Personalaufwendungen ist der Zeitaufwand für die Eheschließungen außerhalb der üblichen Öffnungs- und Dienstzeiten eingerechnet worden. Damit hat die GPA NRW der Tatsache Rechnung getragen, dass die besonderen Dienstzeiten den Standesbeamtinnen mit einer pauschalen Aufwandsentschädigung je Einsatz vergütet und nicht als geleistete Überstunden dokumentiert werden. Für 2013 ergeben sich bei 125 Trauungen und einem durchschnittlichen Zeitaufwand von einer Stunde zusätzlich zum nominalen Stellenvolumen 0,08 Vollzeitstellen. Daneben bildeten fünf Prozent einer Vollzeit-Stelle den Overhead im Personenstandswesen.

Der Kennzahlenberechnung liegen 607 gewichtete Fälle zu Grunde. Mit welchen Gewichtungsfaktoren die tatsächlichen Fallzahlen jeweils berücksichtigt wurden, ist detailliert in der Anlage zu diesem Berichtsteil aufgeführt.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013*

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
232	232	896	500	416	463	556	33

* Der Wert der Stadt Soest war zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich noch nicht enthalten. Die statistischen Vergleichswerte wurden daher ohne Soester Daten berechnet.

Mit den Personalaufwendungen je Fall bildet die Stadt Soest das neue Minimum der in den Vergleich einfließenden mittleren kreisangehörigen Kommunen. Die niedrigen fallbezogenen Personalaufwendungen korrespondieren mit einem hohen Personalaufwandsdeckungsgrad: Hier übertrifft Soest mit 61,6 Prozent das bisher erreichte Maximum von 42,7 Prozent deutlich.

Der Overheadanteil im Personenstandswesen liegt mit 5,0 Prozent unter dem Mittelwert von 6,8 Prozent und ist insofern nicht auffällig.

Auch bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle gelingt es der Stadt Soest, mit 56.920 Euro das 1. Quartil (58.642 Euro)⁵ zu unterschreiten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest erreicht sehr günstige Kennzahlenwerte bei den Personalaufwendungen je Fall und je Vollzeit-Stelle. Der Personalaufwandsdeckungsgrad fällt wesentlich höher als in den bisher geprüften Vergleichskommunen aus.

Ungeachtet dieser positiven Situation sollte die Stadt sich mit der Frage auseinandersetzen, ob dem Angebot, Eheschließungen an besonderen Orten oder außerhalb der Öffnungszeiten zu vollziehen, angemessene Erträge gegenüberstehen. Soweit solche „Ambiente-Trauungen“ erhöhten Aufwand verursachen, sollte dieser sachgerecht in die Kalkulation von Gebühren und Aufwandsentschädigungen einfließen. Damit werden Mehraufwendungen verursachungsgerecht den Brautpaaren in Rechnung gestellt, für die seitens der Stadt eine besondere Leistung erbracht wird. Im Umkehrschluss wird verhindert, dass diese Mehraufwendungen den allgemeinen Haushalt belasten.

Für die Nutzung des Rittersaals im Burghofmuseum berechnet das Stadtarchiv/Museum den Eheleuten 110 Euro für die Bereitstellung der Räumlichkeiten. Diese Benutzungsgebühr wird durch das Museum selbst vereinnahmt und verbucht. Davon unabhängig stellt das Standesamt 125 Euro Aufwandsentschädigung für Eheschließungen an Freitagnachmittagen oder Samstagen in Rechnung. Die Kalkulationsgrundlagen wurden durch die GPA NRW nicht überprüft.

→ **Feststellung**

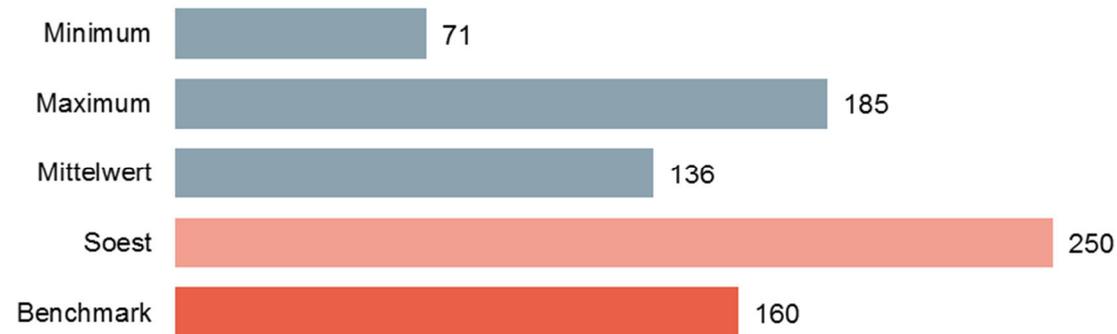
„Ambiente-Trauungen“ haben in der Stadt Soest einen nennenswerten Anteil an den Eheschließungen insgesamt; zudem spielt die Zahl auswärtiger Brautpaare, die sich in Soest trauen lassen, eine große Rolle. Hier handelt es sich um individuelle Serviceleistungen der Stadt, von denen Einzelne profitieren. Daraus sollte keinerlei Belastung des allgemeinen Haushalts resultieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte prüfen, ob die für „Ambiente-Trauungen“ vereinnahmten Erträge vollkostendeckend sind. Auch kleinere Kostenpositionen wie zusätzliche notwendige Raumbeheizung, Hausmeisterdienste usw. sollten einbezogen werden. Der Fachbereich sollte dem zentralen Finanzmanagement die erforderlichen Informationen für eine angemessene Gebührenkalkulation liefern.

⁵ 25 Prozent der geprüften Kommunen haben niedrigere Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle als der 1. Quartilswert. Soest gehört somit zum Viertel der Kommunen mit den günstigsten Werten.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013*



Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
250	120	135	157	33

* Bei dieser Kennzahl erreicht die Stadt Soest einen neuen Maximalwert. Der Soester Wert war jedoch zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich noch nicht enthalten. Daher wurden Maximum und Mittelwert für diese Grafik ohne die Daten aus Soest berechnet. Die Soester Kennzahlenausprägungen im Vergleich zum bisherigen Stand wird damit besonders deutlich.

→ Feststellung

Die Stadt Soest setzt im Personenstandswesen fallbezogen erheblich weniger Personal ein als die Vergleichskommunen. Bei den Fällen je Vollzeit-Stelle bildet Soest das neue Maximum.

Ausgestaltung und Steuerung der Leistungsprozesse

Nach den in der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen sind verschiedene Einflussfaktoren für das insgesamt sehr positive Ergebnis der Stadt Soest im Personenstandswesen maßgeblich.

Neben langjähriger Routine der in diesem Aufgabenbereich Beschäftigten spielen gute organisatorische Lösungen und der konsequente Einsatz technischer Unterstützung eine entscheidende Rolle. Beispiele: Auf der operativen Ebene steuert das Standesamt fast alle Angelegenheiten über konsequente Terminvergabe und Arbeitsplanung; davon ausgenommen ist lediglich die Beurkundung von Sterbefällen. Für die Beurkundungen von Geburten im städtischen Klinikum Soest nutzen Stadt und Klinikum gemeinsam ein AntiSta-Zusatzmodul, das die im Krankenhaus erfassten Beurkundungsdaten online an das Standesamt übermittelt; nach Eingang des Familienbuchs werden die Daten dort auf Richtigkeit geprüft und durch eine einmalige Bestätigung endgültig in das AntiSta-Personenstandsregister übernommen.

Das Standesamt nutzt nicht nur bereits zur Verfügung stehende IT-Lösungen, sondern richtet den Fokus auch auf künftige Möglichkeiten, Arbeitsprozesse noch besser zu unterstützen. Unter anderem forciert die Stadt eine stärkere Nutzung elektronischen Datenaustausches (z.B. medienbruchfreie Prozesse bei Beurkundungen) und bargeldlosen Zahlungsverkehrs (EC-Cash bzw. Online-Zahlung).

Nacherfassungen in das elektronische Personenstandsregister sind im gesetzlich vorgegebenen Umfang erfolgt: Geburten waren zum Zeitpunkt der Prüfung nachregistriert bis Mitte 2006, diese Arbeiten werden kontinuierlich fortgesetzt. Die Nacherfassung von Eheschließungen war weitgehend abgeschlossen. Sterbefälle werden nicht nacherfasst.

Nicht optimal ausgestaltet ist derzeit die Abwicklung von Bareinnahmen. Bei der Abrechnung des Kassenbestandes wird nicht durchgängig das Vier-Augen-Prinzip beachtet, es gibt keine Regelungen zur Einzahlungen des Barbestandes bei der Sparkasse. Allerdings wird die ordnungsgemäße Erfassung der Einnahmen über einen Abgleich zwischen den Fachanwendungen (AntiSta und MESO) und dem Finanzverfahren plausibilisiert.

→ **Empfehlung**

Der Bereich Sicherheit und Ordnung sollte noch einmal gemeinsam mit der örtlichen Rechnungsprüfung das Verfahren der Führung und Abrechnung der Barkasse im Personenstandswesen überdenken. Klare Regelungen zur Zahlungsabwicklung sind nicht nur unter formalen Aspekten wichtig, sondern dienen auch der Rechtssicherheit des damit beauftragten Personals.

Wenn die Stadt Soest durch konsequenten Einsatz bargeldloser Zahlungen die Bareinnahmen erfolgreich auf einen marginalen Umfang reduzieren könnte, würden die gegenwärtigen Schwächen nicht mehr maßgeblich ins Gewicht fallen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest führt die Aufgaben des Personenstandswesens in einem effizienten und funktionalen Workflow durch. Insbesondere fällt die hohe Innovationsbereitschaft positiv auf, etwa in Bezug auf einen verbesserten automatisierten Datenaustausch mit anderen Stellen und auf die Optimierung interner Arbeitsprozesse.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden innerhalb der Arbeitsgruppe 2.11 - Ordnungsangelegenheiten - bearbeitet. Fachlich zuständig sind zwei Personen, die noch weitere Aufgaben wahrnehmen. Somit handelt es sich sowohl nach Vollzeit- als auch nach Kopfstellenbetrachtung um einen quantitativ kleinen Bereich. Mit 25,5 Wochen-Öffnungsstunden liegt Soest unter der durchschnittlichen Öffnungszeit der Vergleichskommunen von rund 30 Stunden. Nach Angaben der Abteilung 2.10 steht die Öffnungszeit in einem angemessenen Verhältnis zum Besucheraufkommen. Es besteht damit kein Anlass zur Veränderung.

Personaleinsatz

Die für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Soest mit 1,33 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 3 Prozent einer Vollzeit-Stelle den Overhead. In der Praxis vermischen sich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten mit anderen ordnungsbehördlichen Aufgaben. Von besonderer Bedeutung sind hier alle Aktivitäten zur Vorbereitung und Durchführung der Soester Allerheiligenkirmes. Für die Betrachtung

tung des Personaleinsatzes wurden alle Tätigkeiten, die nicht explizit unter die Aufgabendefinition für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten fallen, sorgfältig abgegrenzt.

Bezugsgröße zur Ermittlung der Kennzahlen sind 899 gewichtete Fälle im Jahr 2013. Zur Gewichtung der einzelnen Fallzahlen wird auf die Anlage zu diesem Berichtsteil verwiesen.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013*

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
82,02	41,11	107,02	67,72	53,15	64,25	80,09	33

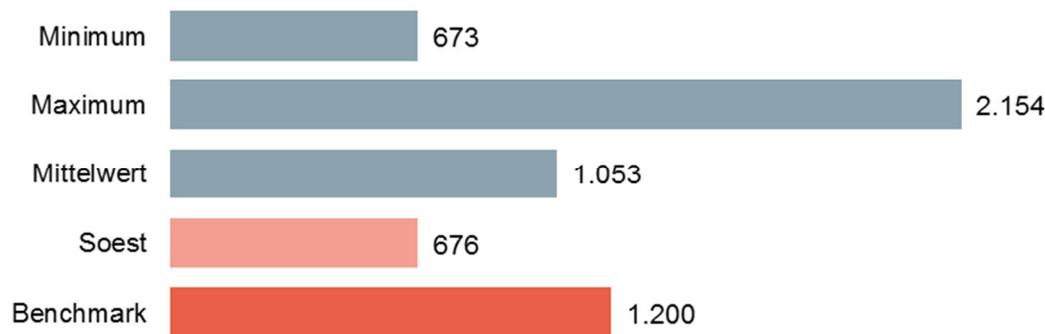
* Der Wert der Stadt Soest war zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich noch nicht enthalten. Die statistischen Vergleichswerte wurden daher ohne Soester Daten berechnet.

→ Feststellung

Die Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegen knapp über dem 3. Quartil⁶ und sind damit höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

Die Personalaufwendungen je Fall werden von den Stellenwertigkeiten und von der Zahl der bearbeiteten Fälle je Stelle beeinflusst. Bei den Personalaufwendungen (KGSt) je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten positioniert sich die Stadt Soest mit 54.232 Euro günstig zwischen dem Minimum (51.419 Euro) und dem 1. Quartil (57.425 Euro). Negativ fällt dagegen die stellenbezogene Fallzahl aus – hier liegt Soest gleichauf mit dem Minimum:

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013*



Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
676	837	1.023	1.161	34

* Der Mittelwert als statistischer Vergleichswert ist hier ohne die Fälle je Vollzeitstelle in Soest berechnet. Das Diagramm stellt also den Soester Wert dem bisherigen Stand des interkommunalen Vergleichs gegenüber.

⁶ 75 Prozent der geprüften Kommunen haben niedrigere Personalaufwendungen je Fall als der 3. Quartilswert. Fallbezogen gehört Soest somit zum Viertel der Kommunen mit den ungünstigsten Werten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest setzt für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten fallbezogen wesentlich mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Jahr 2013 ebenso wie für das Vor- und Folgejahr ein rechnerisches Einsparpotenzial von mehr als einer halben Vollzeit-Stelle.

Unter reinen Kostengesichtspunkten gleichen die günstigen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle die hohe Personalausstattung zwar etwas aus; im Ergebnis liegen jedoch die Personalaufwendungen je Fall weit über dem Durchschnitt.

Insgesamt resultiert aus dem Gefüge von Stellenwertigkeit, Personalausstattung und Gebühreneträgen ein Personalaufwandsdeckungsgrad von 50,2 Prozent. Dieser Wert liegt zwischen dem 2. und 3. Quartil⁷ und ist akzeptabel, ließe sich aber gleichwohl durch eine Anpassung der Personalausstattung an die Fallzahlen noch deutlich verbessern.

Erträge

	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Prozent	50,2	20,2	96,8	47,2	38,4	46,2	55,2	29
Ertrag je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	41,18	15,07	44,40	29,95	24,74	29,34	35,52	30

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest erreicht bei der Kennzahl „Ertrag je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ bereits einen relativ guten Wert. Der Personalaufwandsdeckungsgrad lässt sich jedoch durch ein angemessenes Stellenvolumen erheblich steigern.

Die Entwicklung ausgewählter Fallzahlen zeigt, dass insbesondere schriftliche Auskünfte und der Bestand anzeige- und erlaubnispflichtiger Gewerbebetriebe im Laufe von fünf Jahren abgenommen haben. Damit wird die Annahme bestätigt, dass eine Anpassung der Stellenausstattung an ein insgesamt verringertes Aufgabenvolumen vertretbar ist.

Entwicklung ausgewählter Fallzahlen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in der Zeitreihe

Fallzahlen	2009	2010	2011	2012	2013
Summe der An-, Um- und Abmeldungen Gewerbe	690	651	780	678	707
Summe der erteilten gewerberechtlichen Erlaubnisse	11	3	5	12	7

⁷ In der Hälfte der geprüften Kommunen liegt der Personalaufwandsdeckungsgrad über dem 2. Quartilswert (46,2 Prozent). Soest gehört zu dieser Hälfte, erreicht aber nicht das Viertel der Kommunen mit den höchsten Deckungsgraden.

Fallzahlen	2009	2010	2011	2012	2013
Zahl der erteilten Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	199	162	192	185	189
Zahl der erteilten schriftlichen Gewerbeauskünfte (manuell und automatisch verarbeitete Auskünfte)	1.588	1.455	1.539	1.480	1.320
Zahl der anzeige- bzw. erlaubnispflichtigen Gewerbebetriebe im Sinne der GewO zum Stichtag 31.12.	4.432	4.269	3.956	3.727	3.446

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte die Kennzahlen des Bereiches Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten fortschreiben, sie regelmäßig analysieren und einer Stellenbemessung zugrunde legen.

In Gesprächen mit der Kommune wurde deutlich, dass sich die Tätigkeiten der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten mit weiteren Tätigkeiten der Ordnungsbehörde vermischen. Insbesondere die Organisation und Durchführung der Allerheiligenkirmes belastet die Abteilung 2.10, aber auch andere Bereiche der Stadtverwaltung in jedem Jahr mit einer sehr hohen Zahl von Überstunden.

Diese Personalkapazitäten sind zwar nicht in die Stellenanteile für Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten eingeflossen. Doch ist zu berücksichtigen, dass ein Mitarbeiter aus diesem Aufgabenbereich auch als stellvertretender Marktmeister eingesetzt ist. Die daraus resultierenden Überstunden beziffert die Verwaltung mit rund 60. Sowohl die Belastungsphasen aufgrund der Kirmes als auch der notwendige Überstundenausgleich führen dazu, dass der Mitarbeiter mehr als im üblichen Umfang in seiner Hauptaufgabe vertreten werden muss. De facto kommt es damit zu Mehrbelastungen im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Dieser Umstand ist zu berücksichtigen, wenn das rein rechnerisch und isoliert von diesen Effekten berechnete Potenzial bewertet wird.

→ **Empfehlung**

Für bestimmte Aufgabenbereiche in der Abteilung Sicherheit und Ordnung sollten Arbeitsabläufe, einzelne Arbeitsschritte und Abgrenzungen zu anderen Tätigkeiten differenziert ermittelt und bewertet werden. Dazu bietet sich das Instrument der analytischen Stellenbemessung an.

Ausgestaltung und Steuerung der Leistungsprozesse

Auch der Umfang und die Leistungsfähigkeit der eingesetzten IT-Lösungen wirken sich auf die Arbeitsprozesse und den daraus resultierenden Personalbedarf aus.

Bisher erfolgen Antragstellung und Fallbearbeitungen noch überwiegend in persönlichen Gesprächen und durch Ablage in einer Papierakte. Zwar werden auf der Internetseite der Stadt Informationen zum Antragsverfahren (vorzulegende Unterlagen usw.) bereitgestellt, die eigentlichen Arbeitsprozesse in der Verwaltung finden aber in „konventioneller“ Form statt.

Zudem erscheint nicht optimal, dass mit Fachanwendungen parallel gearbeitet werden muss. Derzeit ist noch kein bargeldloses Zahlungsverfahren (EC-Cash) im Einsatz, so dass zusätzlicher Aufwand durch das Führen einer Einnahmekasse entsteht. Im Laufe des Jahres 2015 soll die Möglichkeit bargeldloser Zahlungen nach Planung der Stadt Soest jedoch eingerichtet werden.

Nennenswerter Optimierungsbedarf besteht auch in Bezug auf den Informationsaustausch zwischen öffentlichen Stellen: So erfolgen Datenlieferungen an die Finanzverwaltung, den Kreis Soest (Ordnungs- und Veterinäramt) und an das Steueramt (Gewerbestelle) in Papierform. Eine elektronische Übermittlung wird nur an IT.NRW und an die Industrie- und Handelskammern (hier per Mailverkehr) praktiziert.

Die Stadt Soest verfügt noch nicht über eine E-Akte. Mit der Einführung einer E-Akte würde die Gewerbemeldung gescannt. Eine Papierakte würde nicht mehr existieren. Der Fall würde einer elektronischen Akte zugeordnet. Aus den Akten heraus können standardisierte Anschreiben automatisch erzeugt werden. Auch für ein Bußgeldverfahren wäre der Fall aus der E-Akte nutzbar.

Bei der Stadt Soest bestehen grundsätzliche Überlegungen ein Dokumentenmanagementsystem einzuführen. Wenn die Planungen konkretisiert werden, würde sich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten für einen Test- bzw. Pilotbetrieb anbieten: In diesem Bereich würden sich Arbeitsabläufe mit einem Dokumentenmanagementsystems voraussichtlich signifikant verbessern lassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte prüfen, welche Arbeitsabläufe im Gewerbe- und Gaststättenbereich durch intensivere IT-Unterstützung wirtschaftlicher ausgestaltet werden können; dabei sind Kosten und Nutzen der IT-Werkzeuge sorgfältig abzuwägen.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst.

Einwohnermeldeaufgaben:

- Für Einwohnermeldeaufgaben setzt die Stadt Soest je Fall weniger Personal ein als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Daraus resultieren günstige Personalaufwendungen je Fall.
- Zwar ergibt sich für das Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial, weil der Benchmark nicht erreicht wird; im Vor- und Folgejahr wird der Benchmark überschritten. Insgesamt ist die Stellenausstattung im Einwohnermeldewesen daher angemessen.
- Die Stadt reagiert auf den zyklusförmigen Verlauf der Fallzahlen und steuert den Personaleinsatz im Einwohnermeldewesen aktiv anhand der Fallzahlenentwicklung.
- Maßnahmen zur Verringerung ungültiger Ausweisdokumente sollte die Stadt wie geplant konkretisieren und damit gezielt zur Steuerung des Antragsaufkommens einsetzen.

Personenstandswesen:

- Im Personenstandswesen erreicht die Stadt Soest sehr günstige Kennzahlenwerte bei den Personalaufwendungen je Fall bzw. Vollzeit-Stelle. Der Personalaufwandsdeckungsgrad ist wesentlich höher als in den Vergleichskommunen.
- Bei den Fällen je Vollzeit-Stelle bildet Soest das neue Maximum; die Stadt setzt fallbezogen sehr wenig Personal ein.
- Ursache für die positive Situation sind effiziente und funktionale Leistungsprozesse im Personenstandswesen. Es besteht eine hohe Innovationsbereitschaft z.B. bezüglich des automatisierten Datenaustausches mit anderen Stellen und der Verbesserung interner Arbeitsabläufe.
- Im Bereich der Ambiente-Trauungen sollte die Stadt Soest überprüfen, ob die in Rechnung gestellten Aufwandsentschädigungen alle relevanten Kostenpositionen (wie zusätzlich nötige Raumbeheizung, Hausmeisterdienste) enthalten. Dem zentralen Finanzmanagement sollten alle Informationen für eine angemessene Gebührekalkulation zur Verfügung stehen.
- Mit der örtlichen Rechnungsprüfung sollte das Verfahren der Abwicklung von Bareinnahmen erörtert werden.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten:

- Im Gewerbe- und Gaststättenbereich setzt die Stadt Soest vergleichsweise viel Personal ein. Gemessen am Benchmark ergibt sich in den Jahren 2012 bis 2014 ein rechnerisches Einsparpotenzial von mehr als einer halben Vollzeit-Stelle.
- Der Ertrag je Fall erreicht einen relativ guten Wert. Der Personalaufwandsdeckungsgrad ließe sich durch ein angemessenes Stellenvolumen jedoch erheblich steigern.
- Schriftliche Auskünfte und der Bestand anzeige- und erlaubnispflichtiger Gewerbebetriebe haben im Laufe von fünf Jahren stetig abgenommen. Die Stadt Soest sollte die Kennzahlen zu den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten fortschreiben, um die Fallzahlenentwicklung weiterhin analysieren zu können.
- Arbeitsabläufe, einzelne Arbeitsschritte und Abgrenzungen zu anderen Tätigkeiten sollten mithilfe einer analytischen Stellenbemessung differenziert ermittelt und bewertet werden.
- Die massiven Belastungsspitzen durch Vorbereitung und Organisation der Soester Allerheiligenkirmes und der daraus resultierende Überstundenabbau im Jahresverlauf sind in eine vollständige Betrachtung einzubeziehen.
- Verschiedene Arbeitsabläufe im Gewerbe- und Gaststättenbereich könnten durch intensivere IT-Unterstützung wirtschaftlicher ausgestaltet werden.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2013	Stellenpotenzial 2014
Einwohnermeldeaufgaben	0,42	-
Personenstandwesen	-	-
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,58	0,51
Gesamtpotenzial	1,00	0,51

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Für das Vergleichsjahr 2013 errechnet sich aus der vorgeannten Stellenbetrachtung so ein monetäres Gesamtpotenzial von 50.000 Euro. Veränderungen der Fallzahlen im Einwohnermeldebereich halbieren in Verbindung mit der aktiven Steuerung des Personaleinsatzes das Potenzial im Folgejahr auf 25.000 Euro. Für den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wird eine analytische Stellenbemessung empfohlen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Soest mit dem Index 4.

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	8.769	9.150	4.385	4.575
Personalausweis	1,0	6.298	4.558	6.298	4.558
Reisepass		2.195	1.855	2.195	1.855
Gesamt				12.878	10.988

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Beurkundung Geburt	0,2	726	679	145	136
Beurkundung Sterbefall		821	927	164	185
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	195	212	195	212
Eheschließung: nur Trauung		66	70	66	70
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	12	12	4	4
Gesamt				574	607

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldungen	1,0	181	172	181	172
Ummeldungen		87	82	87	82
Abmeldungen	0,4	410	453	164	181
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	7	1	56	8
Reisegewerbekarte	4,0	4	3	16	12
Spielhallenerlaubnis	10,0	1	3	10	30
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	2	3	24	36
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	185	189	370	378
Gesamt				908	899

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder
der Stadt Soest im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Rechtliche Rahmenbedingungen	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	3
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	6
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren	8
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz	8
Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren	9
Versorgungsquoten	10
Elternbeitragsquote	11
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	14
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	16
Kindertagespflege	18
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	19

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht, wie das Jugendamt die Tagesbetreuung für Kinder organisiert und steuert. Dabei richtet sie den Blick schwerpunktmäßig auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Ergebnisverbesserungen führen.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes¹. Die Vergleiche in der Zeitreihe und interkommunal dienen dem Einstieg in die Analyse. Die Analyse wird durch Interviews unterstützt.

Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

Als wesentliche Änderungen sind hier insbesondere der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder, die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW zu nennen.

Vor allem die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches zum 1. August 2013 forderte die Städte nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch stark.

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

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

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2011	2012	2013	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	48.543	48.578	48.601	48.463	48.174	47.773	47.174
0 bis unter 3 Jahre	1.245	1.223	1.208	1.293	1.269	1.231	1.151
3 bis unter 6 Jahre	1.360	1.386	1.372	1.373	1.317	1.294	1.240

Quelle: IT.NRW (2011 bis 2013 zum 31.12. des Jahres nach Fortschreibung des Bevölkerungsstandes auf Basis der Volkszählung von 1987; Prognosedaten ab 2015 zum 01.01.)

Die Bewegung in der Bevölkerungsentwicklung der Stadt Soest ist im Vergleich zu anderen nordrhein-westfälischen Kommunen eher schwach ausgeprägt; die Gesamtzahl der Einwohner ist zwischen 2011 und 2013 relativ konstant.

Bei den hier relevanten Altersgruppen unter sechs Jahren verläuft die Entwicklung etwas dynamischer: Die Zahl der unter Dreijährigen hat um rund drei Prozent abgenommen, die Altersgruppe von drei bis unter sechs Jahren ist um knapp ein Prozent gewachsen. Nach den Prognosen von IT.NRW zur Bevölkerungsentwicklung wird sich dies bis 2020 umkehren: Jeweils bezogen auf 2011 steht einem Zuwachs der unter Dreijährigen von rund zwei Prozent eine Abnahme der Drei- bis Sechsjährigen um mehr als drei Prozent gegenüber. Bis zum Jahr 2030 schließlich wird beiden Altersgruppen ein Rückgang von etwa acht Prozent vorausgesagt.

→ Feststellung

Bis 2020 verlaufen die Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung in den beiden für die Nachfrage nach Betreuungsplätzen relevanten Altersgruppen gegenläufig. Nach 2020 wird die Zahl der unter Sechsjährigen dann voraussichtlich insgesamt deutlich sinken.

Die Stadt Soest berücksichtigt die demografische Entwicklung in den relevanten Altersgruppen in der Kindergartenbedarfsplanung. Nach Angaben der Stadt sind als Einflussfaktoren auf die Planung zudem eine verstärkte Neubautätigkeit (erwarteter Zuzug von Familien mit Kindern) und die hohe Einpendlerquote (ggf. Anmeldung auswärtiger Kinder in einer Soester Einrichtung) zu beachten.

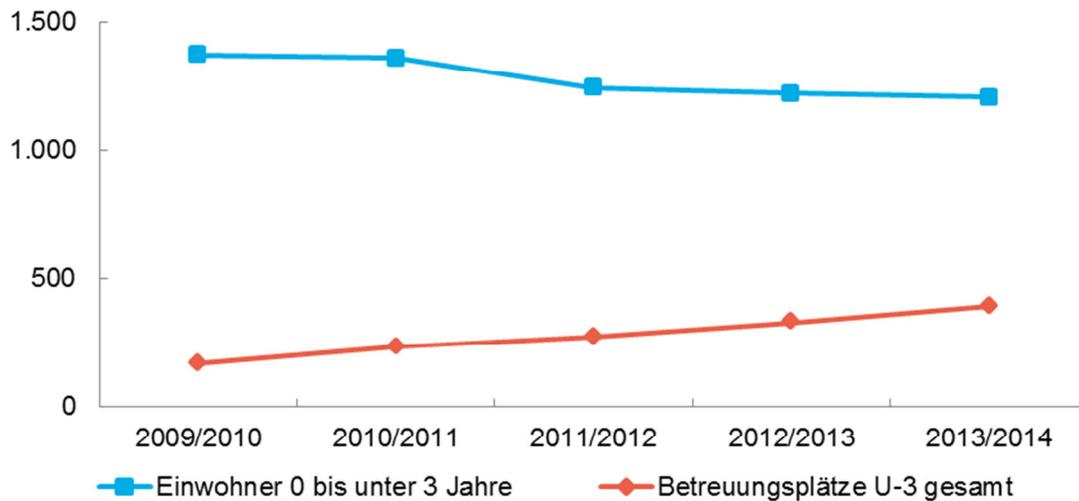
Insgesamt steht folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung:

Angebot Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege nach Kindergartenjahren

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot gesamt	1.563	1.594	1.650	1.771	1.747
Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.535	1.562	1.576	1.676	1.643
Plätze in der Kindertagespflege	28	32	74	95	104

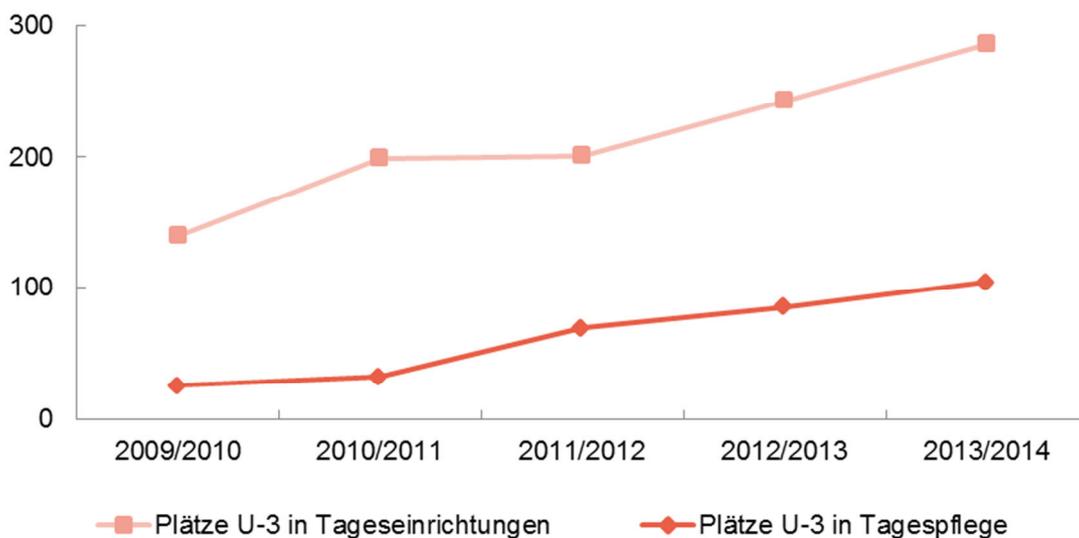
Für das Vergleichsjahr 2012 (Kindergartenjahr 2012/2013) erreicht die Stadt Soest mit dem vorhandenen Angebot eine Versorgungsquote von 26,8 Prozent bei den U3-Kindern und von 103,4 Prozent bei den Drei- bis unter Sechsjährigen. Die folgenden Grafiken zeigen die Entwicklung der Einwohneranzahl in der jeweiligen Gruppe und der Versorgung im Zeitverlauf und in absoluten Zahlen.

Entwicklung Einwohnerzahl unter Dreijährige und Versorgung mit Betreuungsplätzen



Bei sinkender Kinderzahl wurde das Platzangebot deutlich ausgeweitet. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Kindertagespflege: Während sich die Platzanzahl in den Tageseinrichtungen von 2009 bis 2013 etwa verdoppelte, wurde das Angebot an Tagespflegeplätzen von 24 auf 104 mehr als vervierfacht:

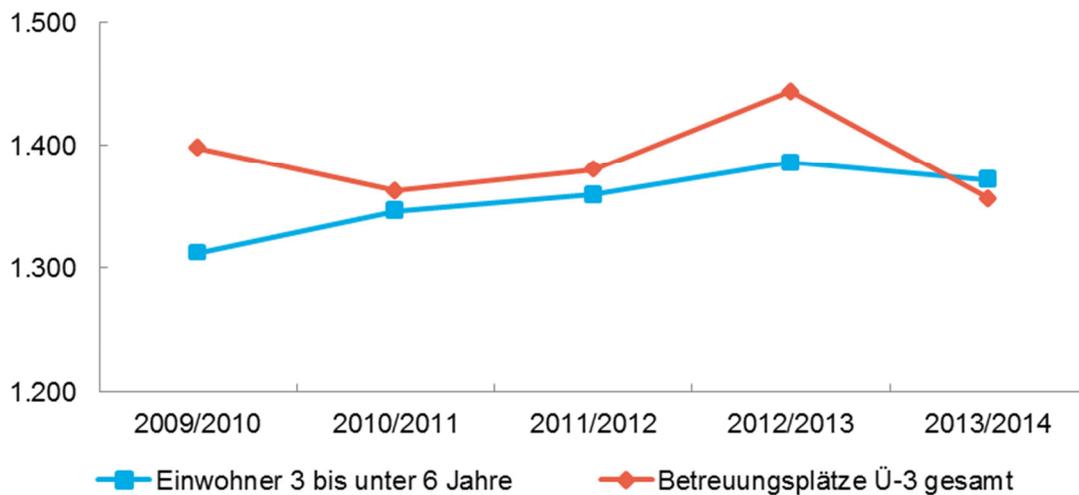
Entwicklung Einwohnerzahl der unter Dreijährigen und Versorgung mit Betreuungsplätzen U-3



Der uneingeschränkte Rechtsanspruch für Kinder unter drei Jahren gilt ab dem 01.08.2013. Die Rechtsansprüche auf einen Platz in der Tagesbetreuung für Kinder in Soest sind erfüllt, weil das Angebot dem Bedarf in Soest in dem Kinderjahr 2012/2013 entspricht. Eine Auslastung ist immer sichergestellt. Klagen wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches auf eine U-3-Betreuung sind derzeit nicht anhängig.

Auch für die Altersgruppe der Kinder ab drei Jahren ist das Angebot angemessen ausgestaltet. Im Zeitverlauf ist die Versorgungsquote von rund 106 auf rund 99 Prozent gesunken, ohne jedoch die Deckung des Bedarfs zu gefährden:

Entwicklung Einwohnerzahl der Drei- bis unter Sechsjährigen und Betreuungsplätze Ü-3



→ Feststellung

Die Stadt Soest erfüllt den Rechtsanspruch auf einen Platz in der Tagesbetreuung für Kinder. Klagen sind nicht anhängig.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Der Aufgabenbereich Tageseinrichtungen für Kinder ist in der Stadt Soest der Abteilung 1.40 Jugend und Soziales zugeordnet. Die Abteilung ist in vier Arbeitsgruppen gegliedert und aufbauorganisatorisch unmittelbar dem Bürgermeister unterstellt. Zuständig für alle Aufgaben im Zusammenhang mit Tageseinrichtungen und Tagespflege ist die Arbeitsgruppe 1.42 Verwaltung.

Die Stadt Soest gehört zu den 20 mittleren kreisangehörigen Kommunen², die keine eigenen Kindertageseinrichtungen betreiben. Der Bedarf an Plätzen wird also vollständig über das Einrichtungsangebot freier Träger sowie über die Tagespflege gedeckt. Nach einem politischen Beschluss von 2008 strebt die Stadt an, die Platzanzahl für die U-3-Betreuung im Verhältnis 70 Prozent Tageseinrichtung zu 30 Prozent Tagespflege auszutarieren. Dieses Ziel wird nach An-

² Stand Kindergartenjahr 2012/2013, Auswertung der Daten aus KiBiz.web.de

gaben der Verwaltung in Kürze erreicht sein; dabei sollen die Tagespflegeplätze vorrangig für Kinder bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahres zur Verfügung stehen. Mit der Stärkung des Tagespflege-Angebots reagiert die Stadt auf die Nachfragesituation und vermeidet den Bau und Betrieb von Einrichtungen.

Insgesamt werden in Soest 30 Kindertageseinrichtungen von 19 unterschiedlichen Trägern betrieben.

Mit Beschluss des Jugendhilfeausschusses vom Februar dieses Jahres wurde die Kindergartenbedarfsplanung für das Kindergartenjahr 2015/2016 aufgestellt. Neben der regelmäßigen jährlichen Fortschreibung werden die Planungsinformationen durch halbjährliche Feststellung der Kinderzahlen aktualisiert; dabei erfolgt bedarfsabhängig eine Nachsteuerung.

In die Bedarfsplanung sind neben der Verwaltung, die die Planungsaktivitäten koordiniert, die Träger eingebunden. Ergänzend zu den jährlich stattfindenden Einzel-Trägergespräche gibt es die Trägerkonferenz und Arbeitsgruppen zu Einzelthemen (Öffnungszeiten, Vergabeempfehlungen von Ganztagesplätzen, Umsetzung der KiBiz-Revision usw.).

→ **Feststellung**

Die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder ist in Soest zentral organisiert. Die Jugendhilfeplanung ist in der Abteilung Jugend und Soziales angesiedelt. Mangels eigener Einrichtungen liegt ein wichtiger Aufgabenschwerpunkt in der Steuerung der Angebotsstruktur durch koordinierte Planung in Zusammenarbeit mit den Trägern. Die Stadt Soest schreibt die jährlichen Planungen durch unterjährige Planungsinformationen fort und passt diese bei Bedarf an.

Aufgaben des Finanz- und Fachcontrollings für den Bereich Kindertagesbetreuung nimmt die Arbeitsgruppe 1.42 Verwaltung mit Softwareunterstützung wahr. In einem regelmäßigen Berichtswesen werden monatliche Risikoberichte mit Finanzdaten, Quartalsauswertungen zu Bedarfs- und Belegungsdaten und Budgetberichte erstellt. Die Unterrichtung der politischen Gremien erfolgt ebenfalls quartalsweise.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest stellt in einem strukturierten Berichtswesen Informationen für die operative und strategische Steuerung bereit.

Das Anmeldeverfahren funktioniert mithilfe der „Kita-Karte“. Dieses mit den Trägern abgestimmte Verfahren kommt ohne Softwareeinsatz aus. Allen Eltern mit einem Kind, das im Kindergartenjahr das dritte Lebensjahr vollendet, wird eine Anmeldekarte zugesandt; auf Anforderung wird die Karte zur Anmeldung einer U-3-Betreuung versendet. Die Kita-Karte ermöglicht die Nennung von bis zu drei Wunsch-Einrichtungen. Im Rahmen der Aufnahmekriterien entscheiden die Träger selbst über die Platzvergabe; soweit in wenigen Einzelfällen keine der gewünschten Einrichtungen das Kind aufnehmen kann, unterbreitet die Stadt ein alternatives Betreuungsangebot.

→ **Feststellung**

Das Anmeldeverfahren mit der „Kita-Karte“ ist zweckmäßig und funktionell und hat sich nach Angaben der Stadt Soest in der Praxis bewährt. Nachteilig ist jedoch, dass der Stadt die auf der Karte vermerkten Informationen erst nachträglich zur Verfügung stehen.

→ **Empfehlung**

Im Hinblick auf eine verbesserte Steuerung – explizit in Bezug auf die Buchung bestimmter Betreuungszeiten – sollte mit der „Kita-Karte“ künftig auch die Begründung für den Bedarf einer 45 Stunden-Betreuung abgefragt werden³. Damit das Jugendamt den Betreuungsbedarf insgesamt frühzeitig einschätzen kann, sollte die Stadt bereits vor endgültiger Vergabe eines Kita-Platzes die gewünschten Betreuungsvarianten kennen.

Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren

Diese Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst sowohl Tageseinrichtungen als auch Kindertagespflege und bezieht sich auf die für die Tagesbetreuung für Kinder relevante Altersgruppe der Bevölkerung.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	4.905.575	5.114.027	5.578.486	5.807.590
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.825	1.887	2.141	2.226

Auf Einwohner bezogene Kennzahlen basieren auf fortgeschriebenen Volkszählungsdaten von 1987.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2012*

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.226	1.293	2.609	1.873	1.731	1.877	2.039	50

* Der Wert der Stadt Soest war zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich noch nicht enthalten. Die statistischen Vergleichswerte wurden daher ohne Soester Daten berechnet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest gehört zu den geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen mit dem höchsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst nur die Plätze in Kindertageseinrichtungen. Grundlage ist das Angebot der Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung.

³ Vgl. dazu die Ausführungen zum Betreuungsumfang auf den Seiten 14 bis 16.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2012*

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.135	2.077	3.785	2.834	2.649	2.777	3.097	48

* Der Wert der Stadt Soest war zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich noch nicht enthalten. Die statistischen Vergleichswerte wurden daher ohne Soester Daten berechnet.

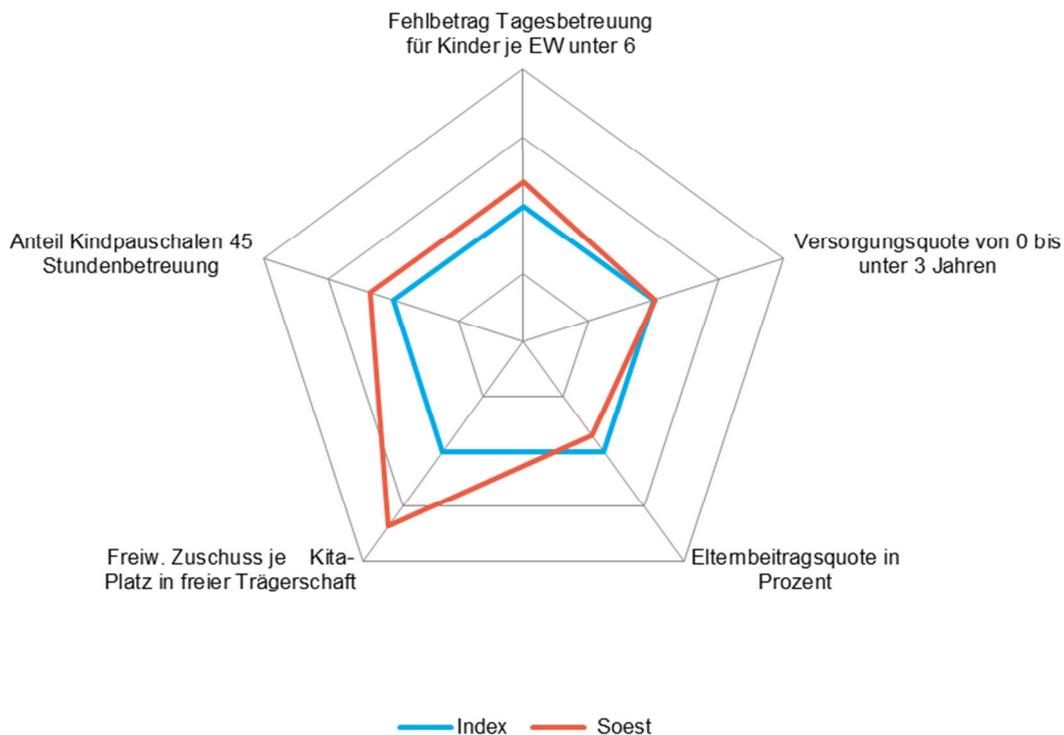
→ Feststellung

Der Fehlbetrag je Platz in Tageseinrichtungen liegt über dem 3. Quartil; Soest zählt damit zu den 25 Prozent der geprüften Kommunen mit den ungünstigsten Kennzahlenwerten.

Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren

Es gibt verschiedene Parameter, die sich auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder auswirken. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der Parameter für die Stadt Soest im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse. Da Soest nicht Träger kommunaler Tageseinrichtungen ist, wurde der besseren Übersichtlichkeit halber auf die Darstellung dieses Einflussfaktors in der Grafik verzichtet.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2012*



* Der Wert der Stadt Soest war zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich noch nicht enthalten. Der Index wurde daher ohne Soester Daten berechnet.

Welche Beziehungen zwischen dem Fehlbetrag in der Kindertagesbetreuung und den einzelnen Einflussfaktoren eine Rolle spielen können, wird nachstehend erläutert.

Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote als prozentuales Verhältnis der nach der Kindergartenbedarfsplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in Kindertageseinrichtungen als auch die in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12.

U-3 Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher mussten die Kommunen das Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist eine Versorgungsquote von 35 Prozent im Bundesdurchschnitt definiert. Für das Land NRW liegt die angestrebte Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent.

Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich je nach örtlich vorhandener Nachfrage. Es ist Aufgabe der Kommunen, den Bedarf in ihrer Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung zu konkretisieren. Dabei ist die Kindertagespflege insbesondere in der U-3 Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative.

Die Stadt Soest hat ihre Kindergartenbedarfsplanung mit Blick auf diese Flexibilität auf eine deutliche Ausweitung der Tagesbetreuung ausgerichtet.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Betreuungsplätze U-3 in Kindertageseinrichtungen	140	199	201	243
Betreuungsplätze U-3 in Kindertagespflege	25	32	69	85
Einwohner U-3	1.375	1.363	1.245	1.223
Versorgungsquote U-3 in Prozent	12,0	16,9	21,7	26,8

Quelle: Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan, Einwohnerzahlen lt. IT.NRW nach Fortschreibung des Bevölkerungsstandes auf Basis der Volkszählung von 1987

Versorgungsquoten Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren in Prozent 2012/2013*

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,8	18,1	37,7	26,4	23,4	26,3	28,2	49

* Der Wert der Stadt Soest war zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich noch nicht enthalten. Die statistischen Vergleichswerte wurden daher ohne Soester Daten berechnet.

→ Feststellung

Die Stadt Soest weist eine im interkommunalen Vergleich durchschnittliche Versorgungsquote auf und deckt damit den Bedarf bei der U-3-Betreuung angemessen ab.

Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁴.

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	1.176.750	1.328.285	1.183.396	1.039.777	1.095.976
Zuweisungen des Landes für die Beitragsbefreiung im 3. KiGa-Jahr	-	-	186.930	467.384	474.419
ordentliche Aufwendungen in Euro	9.744.428	10.123.103	10.955.505	11.944.480	12.517.330
Elternbeitragsquote in Prozent*	12,1	13,1	12,5	12,6	12,5

* ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2012*

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,6	9,7	22,4	14,8	13,4	14,6	16,2	48

* Der Wert der Stadt Soest war zum Datenbankstichtag 31.01.2015 im interkommunalen Vergleich noch nicht enthalten. Die statistischen Vergleichswerte wurden daher ohne Soester Daten berechnet.

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

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragsquote der Stadt Soest liegt unter dem 1. Quartil. Soest gehört damit zu den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Werten.

Die Elternbeiträge sind in der Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in der Stadt Soest in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.12.2011 festgesetzt.

In der Berechnungstabelle für die Beitragshöhe in den einzelnen Altersgruppen und Betreuungszeiten gibt es zwölf Einkommensstufen. Bis zu einem Jahreseinkommen von 15.000 Euro besteht Beitragsbefreiung; zudem sind Geschwisterkinder nach § 5 Abs. 3 der Elternbeitragsatzung beitragsbefreit.

Im Kreis Soest gibt es vier Jugendämter (Kreis und drei kreisangehörige Kommunen). Anders als die Stadt Soest gewähren die anderen Jugendämter für Geschwisterkinder keine Beitragsbefreiung, sondern lediglich eine Beitragsreduzierung um 75 Prozent.

Oberhalb eines Einkommens von 75.000 Euro pro Jahr bleibt der Beitrag unverändert. Dagegen haben zehn von 47 von der GPA NRW geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen die höchste Einkommensstufe bei 100.000 Euro oder höher festgelegt; davon differenzieren vier Städte die Einkommen bis zu einem Betrag von 125.000 Euro, zwei sogar bis zu 130.000 bzw. 150.000 Euro.

→ **Feststellung**

Die höchste Einkommensstufe ist in Soest mit 75.000 Euro im interkommunalen Vergleich niedrig. Es ist sachgerecht und auch unter sozialen Gesichtspunkten vertretbar, hohe Elterneinkommen angemessen mit entsprechend höheren Beiträgen zu belasten.⁵

Die Staffelung zwischen den Einkommensstufen verläuft unregelmäßig: unterhalb von 50.000 Euro steigt sie von 5.000 auf 7.000 Euro an; ab 50.000 Euro bis zum Höchsteinkommen schwankt sie zwischen 6.000 und 7.000 Euro.

Günstiger erscheint die von einigen Kommunen praktizierte Bemessung des Elternbeitrags anhand eines festen Prozentsatzes vom Einkommen; für eine möglichst hohe Beitragsgerechtigkeit sollten die Einkommensstufen jedoch mindestens gleichmäßig gestaffelt sein und nicht zu hohe Sprünge aufweisen.

→ **Feststellung**

Die Einkommensgruppen sind in Soest nicht gleichmäßig gestaffelt. Dies verringert aus Sicht der GPA NRW die Transparenz und Nachvollziehbarkeit.

Das Beitragsaufkommen ist naturgemäß auch von der absoluten Höhe der einzelnen Beiträge abhängig. Im interkommunalen Vergleich zeigen die in Soest geltenden Elternbeiträge ein uneinheitliches Bild: So liegen die Beiträge für die oberste Einkommensstufe für unter Zweijährige (401 Euro) zwischen dem 1. und 2. Quartil, für Dreijährige und ältere Kinder (296 Euro) am 1. Quartil – sind interkommunal also recht niedrig.

⁵ Nach § 23 Abs. 5 KiBiz sind explizit eine soziale Staffelung, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Betreuungszeiten bei der Elternbeitragsbemessung zu berücksichtigen.

Die Beiträge in den unteren bis mittleren Einkommensklassen erreichen dagegen zumindest in der jüngeren Altersgruppe das 3. Quartil; in der Altersgruppe ab zwei Jahren liegen sie für die Eltern etwas günstiger.

→ **Feststellung**

Im interkommunalen Vergleich sind die von der Stadt Soest erhobenen Elternbeiträge relativ niedrig. Dabei fällt auf, dass die oberen Einkommensstufen tendenziell begünstigt werden; Eltern mit unteren und mittleren Einkommen zahlen abhängig von Kindesalter und Betreuungszeit teilweise Beiträge, die im 3. Quartil liegen.⁶

Zum Zeitpunkt der Prüfung hat eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Jugendämter im Kreis Soest Vorschläge für eine kreiseinheitliche Änderung der Elternbeitragsatzungen erörtert. Ziel ist auch, durch die Gestaltung der Beitragsstruktur explizit den Fehlbetrag in der Kindertagesbetreuung der beteiligten Kommunen zu senken.

→ **Feststellung**

Das Ziel der Jugendämter im Kreis Soest, bei der Festlegung kreiseinheitlicher Elternbeiträge stärker als bisher die Haushaltskonsolidierung in den Fokus zu nehmen, wird von der GPA NRW unterstützt.

Letztlich spielen für die Höhe des Beitragsaufkommens strukturelle Rahmenbedingungen der Kommune eine übergeordnete Rolle. Doch sollte auch eine Stadt mit eher belastenden strukturellen Rahmenbedingungen versuchen, ein Elternbeitragsaufkommen zu erreichen, das sich zumindest dem Mittelwert annähert. Als belastender Faktor ist in Soest die relativ hohe SGB II-Quote zu nennen (siehe hierzu auch die Ausführungen im Vorbericht). Gleichwohl bietet die derzeitige Ausgestaltung der Elternbeitragsatzung Spielräume, das Beitragsaufkommen zu erhöhen; dies insbesondere, indem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern und soziale Staffelung nach § 23 Abs. 5 Satz 1 KiBiz stärker als bisher berücksichtigt wird.

→ **Empfehlung**

Als Kommune mit schwieriger Haushaltslage sollte die Stadt Soest bestehende Optimierungsmöglichkeiten bei der Ausgestaltung der Elternbeitragsatzung nutzen. Aus Sicht der GPA NRW sollten folgende Maßnahmen umgesetzt werden, um den Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder zu reduzieren:

- Das Höchsteinkommen sollte deutlich angehoben werden. Soest sollte sich an den Kommunen mit einer hoch angesetzten oberen Einkommensstufe orientieren.
- Die Staffelung sollte linear verlaufen. Da ohnehin jede Einkommensänderung durch die Eltern mitgeteilt werden muss, ist eine Abstufung in 5.000-Euro-Schritten bei Einsatz einer geeigneten Softwarelösung praktikabel. Alternativ bietet sich die Umstellung auf einen festen Prozentsatz vom maßgeblichen Einkommen an.

⁶ Das 3. Quartil umfasst das Viertel der geprüften Kommunen mit den höchsten Beiträgen bei einem bestimmten Kindesalter, Einkommen und bestimmter Betreuungsform. Die GPA NRW hat in einer Modellrechnung für folgende Fallkonstellationen festgestellt, dass die Soester Elternbeiträge am oder über dem 3. Quartil liegen: Kind unter zwei Jahren, maßgebliches Einkommen 38.000 oder 47.000 Euro bei 35 oder 45 Stunden/Woche; Kind über zwei Jahren, maßgebliches Einkommen 47.000 Euro bei 45 Stunden/Woche.

- Es sollte geprüft werden, ob und inwieweit die Regelung des § 23 Abs. 5 Satz 1 KiBiz eine Progression – also einen leichten Anstieg der prozentualen Belastung mit zunehmendem Einkommen – zulässt.
- Die Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder sollte reduziert werden. In der Arbeitsgruppe der Jugendämter im Kreis Soest wird eine kreiseinheitliche Lösung angestrebt; eine Beitragsbefreiung von 50 Prozent des maßgeblichen Beitrags erscheint angemessen.
- Zudem sollte die Einkommensstruktur der beitragspflichtigen Eltern jährlich analysiert werden. Auf dieser Grundlage lässt sich durch die Stadt überprüfen, ob es zielführend ist die Beitragssatzung anzupassen.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.⁷ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich. Die Kostenstruktur wird durch die Inanspruchnahme der Wochenbetreuungsstunden geprägt. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45-Stunden-Wochenbetreuung nimmt deutlichen Einfluss auf das Finanzergebnis. Ihm kommt daher im Rahmen der Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

Nachfolgend sind die zum 15.03. jeden Jahres auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung dem Landesjugendamt gemeldeten Kindpauschalen aus KiBiz.web (Quelle: d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG) abgebildet.

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

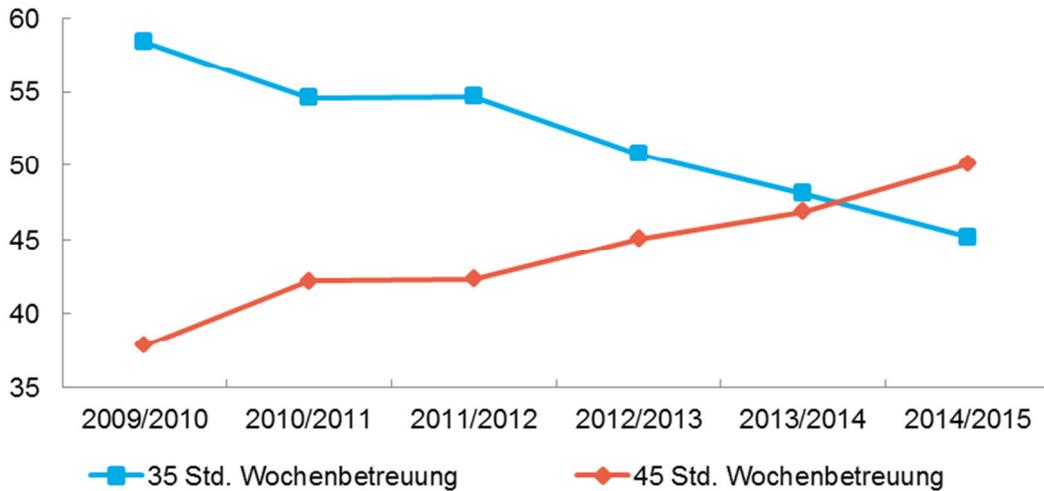
Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Kindpauschalen gesamt	1.539	1.565	1.605	1.663	1.652
Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	58	51	48	69	82
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	3,8	3,2	3,0	4,1	5,0
Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	900	854	878	844	795
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	58,4	54,6	54,7	50,8	48,1
Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	582	660	679	750	775
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	37,8	42,2	42,3	45,1	46,9

Berechnung auf Basis der Kindpauschalen d-NRW

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

In der folgenden Grafik ist die Entwicklung der 35- bzw. 45-Stunden-Betreuung innerhalb der letzten sechs Kindergartenjahre dargestellt. Die in der obigen Tabelle nicht ausgewiesenen Daten für 2014/2015 wurden durch Auswertung der aktuellen KiBiz.web-Daten ergänzt:

Anteil der Kindpauschalen nach wöchentlicher Betreuungszeit in Prozent im Zeitverlauf⁸



Hier wird deutlich, dass es in der Stadt Soest einen über Jahre unveränderten Trend zur Verschiebung von der 35-Stunden- auf die 45-Stunden-Betreuung gibt. Im Kindergartenjahr 2014/2015 liegt der Schwerpunkt bereits auf der längsten Betreuungsvariante. Über die Ursachen kann in der Prüfung nur spekuliert werden. Es sind nach Auffassung der GPA NRW jedoch Zweifel zulässig, ob die in diesem Umfang gestiegene 45-Stunden-Betreuung dem tatsächlichen, objektiven Betreuungsbedarf der Familien entspricht.

Auch bei interkommunaler Betrachtung für das Vergleichsjahr 2012/2013 fällt auf, dass Soest bereits nahe am 3. Quartil⁹ liegt:

Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit in Prozent auf Basis der gemeldeten Kindpauschalen zum Kindergartenjahr 2012/2013

Betreuungsumfang	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	4,1	0,0	44,2	7,8	2,8	6,4	11,0	101
35 Stunden/Woche	50,8	33,2	76,8	52,4	45,2	52,2	59,9	101
45 Stunden/Woche	45,1	13,7	62,8	39,7	33,4	38,8	46,7	101

Berechnung auf Basis der Kindpauschalen d-NRW

⁸ Der Anteil der 25-Stunden-Betreuung ist wegen der zu vernachlässigenden Bedeutung hier nicht dargestellt.

⁹ Das 3. Quartil entspricht den 25 Prozent der geprüften Kommunen mit dem größten prozentualen Anteil Kindpauschalen in der 45-Stunden-Betreuung. Da Soest nahe am 3. Quartil liegt, haben fast drei Viertel der Kommunen einen geringeren 45-Stunden-Anteil.

→ **Feststellung**

Der Anteil der 45-Stunden-Betreuung ist in Soest hoch. Auffallend ist die erhebliche Verlagerung von 35 auf 45 Stunden in den letzten Jahren. Der hohe 45-Stunden-Anteil nimmt nennenswerten Einfluss auf den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte analysieren, welches die Ursachen für den hohen Anteil und starken Anstieg der 45-Stunden-Betreuung sind. Ziel ist festzustellen, ob die Kindpauschalen den tatsächlichen Betreuungsbedarf der Familien widerspiegeln. Als Instrument dazu bieten sich Elternbefragungen an.

Zudem sollte die Stadt die Nachfrage stärker steuern; beispielsweise könnte die Buchung der Betreuungszeit von 45 Wochenstunden von einer expliziten Begründung mit entsprechendem Nachweis abhängig gemacht werden.¹⁰

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe¹¹ Plätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf nicht mehr decken können.

Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen ist nur im Zusammenwirken mit den freien Trägern möglich. Neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz gewähren viele Städte zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger von Kindertageseinrichtungen.

Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

Alle 30 in der Stadt Soest zur Verfügung stehenden Tageseinrichtungen werden von freien Trägern betrieben. Die Trägerlandschaft in Soest ist relativ vielfältig. Neben den konfessionellen Trägern (Kirchengemeinde bzw. Trägerverbund) und einem Wohlfahrtsverband handelt es sich um acht Vereine und sechs Elterninitiativen.

Die Stadt gewährt allen Trägern freiwillige Zuschüsse. Kirchliche Träger erhalten 5,0 Prozent, Vereine 9,0 Prozent und Elterninitiativen 4,0 Prozent der jeweiligen Betriebskosten. Sowohl die absolute Höhe als auch der Zuschuss je Platz ist in den Jahren 2009 bis 2012 signifikant gestiegen. So haben sich einer Ausweitung des Platzangebotes von 1.535 auf 1.676 (141 Plätze bzw. 9,2 Prozent) die von der Stadt gezahlten Zuschüsse insgesamt von rund 578.000 Euro auf mehr als 795.000 Euro erhöht. Dies entspricht einer Mehrbelastung von insgesamt 217.000 Euro – prozentual 37,5 Prozent; je Platz beträgt die prozentuale Erhöhung 26,0 Prozent.

¹⁰ Zum Beispiel bei Erwerbstätigkeit beider Elternteile oder Vollzeittätigkeit bei Alleinerziehenden. Sachgerecht ist eine lange Betreuungszeit zudem, wenn die ganztägige Betreuung in einer Tageseinrichtung Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII verhindern kann.

¹¹ Konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012
Freiwillige Zuschüsse in Euro	578.368	704.005	713.509	795.414
Plätze in freier Trägerschaft	1.535	1.562	1.576	1.676
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	377	451	453	475

→ Feststellung

Innerhalb von vier Jahren wurde das Angebot an Kindergartenplätzen um 9 Prozent ausgeweitet. Die Summe der freiwilligen Zuschüsse hat sich in diesem Zeitraum weit überproportional um fast 38 Prozent erhöht.

Der interkommunale Vergleich bestätigt, dass die Stadt Soest hohe freiwillige Zuschüsse zahlt: Mit 475 Euro je Betreuungsplatz liegen diese zwischen dem 3. Quartil und dem Maximum.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
475	30	680	282	192	280	352	49

→ Feststellung

Die Stadt Soest zahlt hohe freiwillige Zuschüsse an die freien Einrichtungsträger.

Grundlage der an die Träger geleisteten Zahlungen sind jeweils Einzelbeschlüsse des Rates bzw. Jugendhilfeausschusses. Seit August 2011 gilt eine zeitliche Befristung der entsprechenden Vereinbarungen auf fünf Jahre; danach erfolgt eine Verlängerung um jeweils ein Jahr, wenn nicht mit einjähriger Frist von Stadt oder Träger eine Kündigung ausgesprochen wird.

Für die kirchlichen Träger wurde vom Rat am 21. Dezember 2005 eine Zuschusshöhe von 10,0 Prozent beschlossen; mit der Änderung des KiBiz ab 2012 wurde mit den kirchlichen Trägern eine Reduzierung auf 5,0 Prozent vereinbart. Dennoch zeigt der Vergleich der Zahlen aus 2011 und 2012, dass sich das Zuschussvolumen insgesamt deutlich erhöht hat.

→ Feststellung

Ungeachtet einer Halbierung des prozentualen Zuschussanteils für konfessionelle Tageseinrichtungen ab 2012 ist die Gesamthöhe der Zuschüsse weiterhin gestiegen.

Die GPA NRW geht davon aus, dass ein Wirkungszusammenhang zwischen der Gesamtbelastung des Haushalts durch freiwillige Zuschüsse und dem vollständigen Fehlen kommunaler Tageseinrichtungen besteht. Denn die Verhandlungsposition der Stadt gegenüber den freien Trägern gestaltet sich ungünstiger, wenn nicht auch ein kommunales Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung steht. Mit dieser These soll in keiner Weise das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII relativiert werden; vielmehr geht es darum aufzuzeigen, dass an die Steue-

rungsleistung der Stadt höhere Anforderung gestellt werden, wenn vor Ort eine starke freie Trägerlandschaft existiert. Ihren Anspruch anerkannte Träger der freien Jugendhilfe zu steuern, legitimiert die Stadt aus ihrer Rolle als Zuschussgeber.

→ **Empfehlung**

Der hohe Fehlbetrag bei Tageseinrichtungen für Kinder sowie die Entwicklung der freiwilligen Zuschüsse und deren Höhe im interkommunalen Vergleich sollte die Stadt Soest veranlassen, ihre Bezuschussungspraxis einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Es sollte die Intention des Gesetzgebers, dass jeder Träger einen Eigenanteil einzubringen hat, in die Überlegungen einbezogen werden. Verträge sollten regelmäßig angepasst werden und einfach und transparent gestaltet sein.

Die Stadt sollte ihre Steuerungsaufgaben aktiver wahrnehmen und den Fokus stärker auf den Interessenausgleich zwischen eigener Haushaltssituation und Planungssicherheit für die Träger richten.

Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot im Verhältnis zur institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Die Kindertagespflege kann als alternative und flexible Betreuungsmöglichkeit einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des Rechtsanspruches im Rahmen der U-3 Betreuung leisten.

Der Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt zeigt, in welchem Umfang die Kindertagespflege das institutionelle Betreuungsangebot der Stadt Soest bis zum Kindergartenjahr 2012/2013 ergänzte:

Plätze in Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Plätze in Kindertagespflege	28	32	74	95
Tagesbetreuungsplätze gesamt	1.563	1.594	1.650	1.771
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	1,8	2,0	4,5	5,4

Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2012

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,4	1,3	14,8	7,4	5,5	7,5	8,6	48

Interkommunal betrachtet war der Anteil der Tagespflege am Gesamtangebot der Kindertagesbetreuung in Soest im Vergleichsjahr 2012 noch relativ gering. Zur strategischen Ausrichtung der Stadt Soest im Bereich der Kindertagesbetreuung gehört jedoch der verstärkte Ausbau der Tagespflege. Insbesondere zur Sicherstellung der Versorgung für die Altersgruppe bis zu zwei Jahren wurde die Zahl der Tagespflegeplätze in den vergangenen Jahren vervielfacht. Nach

Angaben der Stadt ist das Ziel, rund 30 Prozent des Gesamtbedarfs im U-3-Bereich über Betreuungsplätze in der Tagespflege abzudecken, inzwischen fast erreicht.

Mit dem Anteil der tatsächlich belegten Plätze an den zur Verfügung stehenden Tagespflegeplätzen liegt die Stadt Soest im Vergleichsjahr 2012/2103 nahe am 2. Quartil und damit im Mittelfeld der geprüften Kommunen der gleichen Größenklasse.

Anteil der belegten Plätze in der Kindertagespflege an den Kindertagespflegeplätzen gesamt 2012

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
94,7	21,3	124,4	88,6	74,8	96,1	102,6	46

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Soest betreibt keine eigenen Kindertageseinrichtungen. Das gesamte Betreuungsangebot wird durch Einrichtungen der freien Jugendhilfeträger und durch Kindertagespflege bereitgestellt.
- Die Stadt erfüllt die Rechtsansprüche auf einen Platz in der Tagesbetreuung für Kinder.
- Das Angebot an Tagespflegeplätzen ist im U-3-Bereich stark ausgebaut worden, um den Bau und Betrieb von Einrichtungen zu vermeiden.
- Schwerpunktaufgabe des Jugendamtes im Bereich der Kindertagesbetreuung ist die Steuerung der Angebotsstruktur durch koordinierte Planung in Zusammenarbeit mit den Trägern.
- Der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner unter sechs Jahren ist in Soest überdurchschnittlich. Als Einflussfaktoren spielen insbesondere die Elternbeitragsquote, der Anteil der 45-Stunden-Betreuung und die freiwilligen Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft eine Rolle.
- Die Elternbeitragsquote ist im interkommunalen Vergleich niedrig. Die Stadt hat die Notwendigkeit der Anpassung erkannt und strebt gemeinsam mit den anderen Jugendämtern eine kreiseinheitliche Lösung an.
- Der Anteil der 45-Stunden-Betreuung ist überdurchschnittlich. Ob der gebuchte Betreuungsumfang insgesamt dem tatsächlichen Bedarf der Familien entspricht, ist für die Stadt wenig transparent.
- Bezogen auf den einzelnen Platz zahlt die Stadt Soest hohe freiwillige Zuschüsse an die freien Einrichtungsträger. Dabei haben sich die Zuschüsse gegenüber dem Ausbau des Platzangebotes weit überproportional erhöht.
- Die Stadt sollte ihre Steuerungsaufgaben aktiver wahrnehmen. Im Fokus sollte der Interessenausgleich zwischen eigener Haushaltssituation und Planungssicherheit für die

Träger stehen. Aus ihrer Rolle als Zuschussgeber lässt sich der Steuerungsanspruch der Stadt gegenüber den Trägern der freien Jugendhilfe begründen.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Soest im
Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Schulentwicklungsplanung	4
Grundschulen	5
Weiterführende Schulen (gesamt)	9
Hauptschulen	10
Realschulen	11
Sekundarschule	12
Gymnasien	13
Gesamtschulen	14
Potenzial Schulgebäude	15
Schulturnhallen	16
Turnhallen (gesamt)	17
Potenzial Schulturnhallen	17
Gesamtbetrachtung	17
Schulsekretariate	19
Organisation und Steuerung	20
Schülerbeförderung	21
Organisation und Steuerung	23
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	24

→ 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 2013/2014. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

Bezugsgröße der Stadt Soest ist nicht die Bruttogrundfläche sondern die Nettogrundfläche, d. h. die Summe aus Nutz-, Funktions- und Verkehrsfläche. Daher wurden die Nettogrundflächen der Schulgebäude und Schulturnhallen mit den jeweiligen Umrechnungsfaktoren der Architektenkammer NRW hochgerechnet, um die Bruttogrundflächen zu ermitteln.

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 Soest mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² 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.

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

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

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Im Schuljahr 2013/2014 ist die Zahl der Schulen und Schulstandorte gegenüber der überörtlichen Prüfung im Jahr 2010 in der Stadt Soest reduziert. Die Stadt Soest hat die Thomä-Hauptschule geschlossen und das Schul-Gebäude verkauft. Sie verfügt noch über acht Grundschulen, acht weiterführende Schulen und eine Förderschule. Diese wird voraussichtlich bis 2017/18 als Teilstandort der Förderschule des Kreises Soest geführt und dann geschlossen.

Von den insgesamt vier vorhandenen Haupt- und Realschulen sind die übrigen zwei Hauptschulen und eine Realschule in der Auslaufphase.

Zum Schuljahr 2015/2016 errichtet die Stadt Soest eine Sekundarschule.

Schulentwicklungsplanung

Die Stadt Soest beschäftigt sich seit 2006 regelmäßig und intensiv mit der Schulentwicklungsplanung:

- Schulentwicklungsplan der Stadt Soest Schuljahre 2006/07 bis 2015/16 (Stand: Mai 2006).
- Schulentwicklungsplan der Stadt Soest Fortschreibung 2011 Schuljahre 2011/12 bis 2015/16 Grundschulen (Stand: April 2011).

Aktuell verfügt die Stadt Soest über eine eigene anlassbezogene Schulentwicklungsplanung aus dem Jahr 2014. Anlass war die Errichtung einer Sekundarschule in der Stadt Soest zum Schuljahr 2015/2016.

Mit Beschluss vom 12. März 2014 hat der Rat der Stadt Soest der Einleitung des Verfahrens zur Errichtung einer städtischen Sekundarschule zugestimmt. Grundlage sind die Eckpunkte des erarbeiteten pädagogischen Konzeptes und der vorgestellten Raumplanung am Standort der Hansa-Realschule und der Pauli-Hauptschule zum Schuljahr 2015/2016. Die Verwaltung wurde beauftragt, die erforderlichen Verfahrensschritte zur Errichtung der Sekundarschule und der damit verbundenen Auflösung der Hansa-Realschule und der Pauli-Hauptschule einzuleiten (siehe Berichtsteil weiterführende Schulen).

→ Feststellung

Die Stadt Soest beschäftigt sich seit 2006 intensiv mit der Schulentwicklungsplanung und schreibt diese regelmäßig fort. Die Planung der Errichtung der Sekundarschule (Standort und Raumkonzept) basiert auf einem detaillierten und umfassenden pädagogischen Konzept der Pädagogischen Planungsgruppe & Stadt Soest.

Grundschulen

Die Zahl der Grundschüler in der Stadt Soest hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um 26 Prozent verringert.

Die Stadt Soest war im Schuljahr 2013/2014 Träger von acht Grundschulen an sieben Standorten. Die Patrokli-Grundschule und die Georg-Grundschule nutzten ein gemeinsames Schulgebäude.

Grundschulen 2013/2014

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Bruno-GS	2.203	178	8	2	275
Hellweg-GS	2.138	157	8	2	267
Johannes-GS	4.092	259	11	3	372
Patrokli-GS	1.542	181	8	2	193
Petri-GS	2.706	318	12	3	225
Wiese-GS	2.966	279	12	3	247
Georg-GS	1.542	178	8	2	193
Astrid-Lindgren-GS	3.290	181	9	2	366
Grundschulen gesamt	20.479	1.731	76	19	269

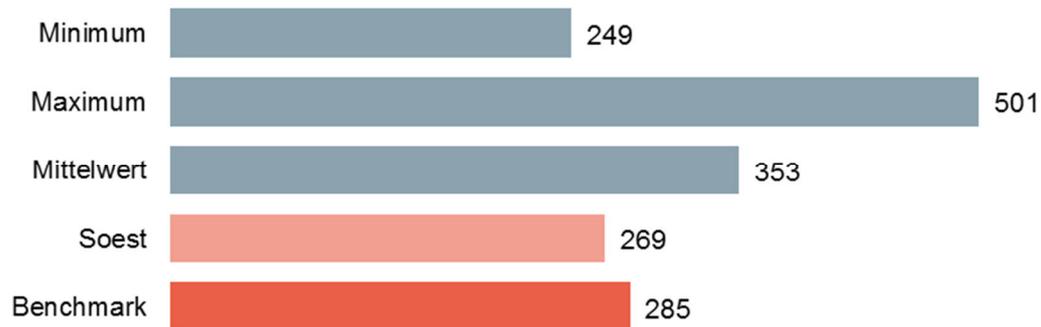
Gemeinsames Schulgebäude Patrokli-GS und Georg-GS

Die größten Schulen sind die Johannes Schule und die Astrid-Lindgren-Schule.

Alle Grundschulen werden als offene Ganztags-Schulen (OGS) geführt und bieten Betreuungsangebote in den Nachmittagsstunden an. Im Schuljahr 2013/2014 wurde dieses Angebot von 379 der insgesamt 1.731 Grundschüler genutzt. Das ist ein OGS-Anteil von insgesamt 22 Prozent. Die höchsten OGS-Quoten erreichen Astrid-Lindgren, Hellweg und Johannes mit jeweils über 30 Prozent.

Diese zusätzlichen Nutzungsbedarfe durch OGS bzw. für die Übermittagsbetreuung konnte die Stadt Soest im Bestand umsetzen, d. h. durch Umnutzung, Sanierung und Erneuerung bestehender Gebäude.

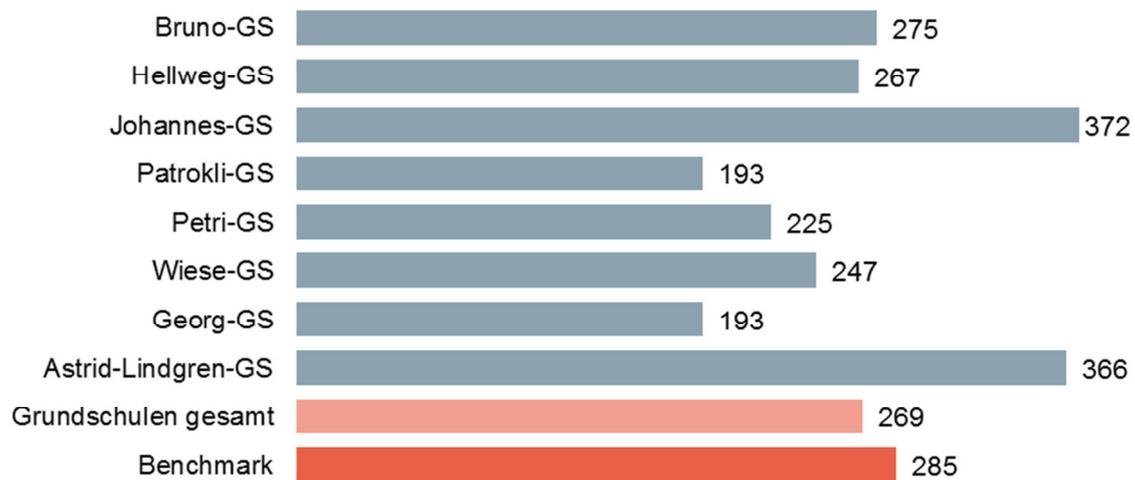
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
269	249	501	353	308	347	393	34

In der Gesamtbetrachtung liegen die Grundschulen in Soest unter dem Benchmark und unter dem ersten Quartil. Sechs der acht Grundschul-Standorte liegen teilweise weit unter dem Benchmark. Damit erzielt die Stadt Soest ein besseres Ergebnis als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Daher gibt es insgesamt keine Flächenüberhänge.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2013



Flächenüberhänge gibt es an folgenden zwei Grundschul-Standorten:

- Johannes-Grundschule (rund 900 m² BGF).
- Astrid-Lindgren-Grundschule (rund 680 m² BGF).

Die Patrokli-Grundschule und die Georg-Grundschule waren bis 2013/2014 in einem gemeinsamen Schulgebäude untergebracht. Die Raumsituation in diesem historischen Schulgebäude war unbefriedigend und entsprach nicht mehr den Bedürfnissen und Entwicklungswünschen der Schulen. Die Einzelbetrachtung bestätigt diese Einschätzung auch unter Flächen-Aspekten.

Die Stadt Soest verlagerte die Georg-Grundschule zum Schuljahr 2014/2015 in das Schulzentrum (Hauptschule im Schulzentrum). Dadurch erhöht sich der Flächenbestand bei den Grundschulen um rund 2.900 auf rund 23.400 m² BGF.

Die Patrokli-Grundschule nutzt die frei gewordenen Räume der Georg-GS. Gleichzeitig wird dieses Schulgebäude von der Artothek Soest kulturell genutzt (Kunstaustleihe)³. Dadurch verringert sich der Flächenbestand bei den Grundschulen um rund 500 m² BGF auf rund 22.900 m² BGF:

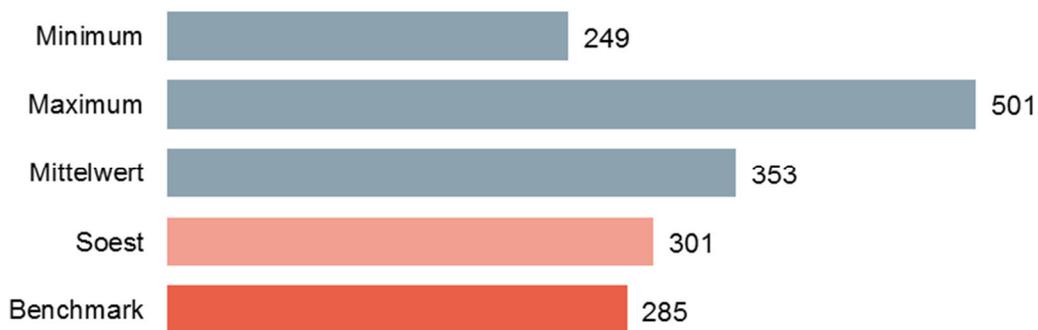
Grundschulen 2014/2015

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Bruno-GS	2.203	178	8	2	275
Hellweg-GS	2.138	157	8	2	267
Johannes-GS	4.092	259	11	3	372
Patrokli-GS	2.584	181	8	2	323
Petri-GS	2.706	318	12	3	225
Wiese-GS	2.966	279	12	3	247
Georg-GS	2.900	178	8	2	363
Astrid-Lindgren-GS	3.290	181	9	2	366
Grundschulen gesamt	22.878	1.731	76	19	301

Patrokli-GS: Kulturelle Nutzung Artothek Soest

Flächenmäßig wirken sich der Umzug der Georg-Grundschule und die Drittnutzung der Patrokli-Grundschule so aus:⁴

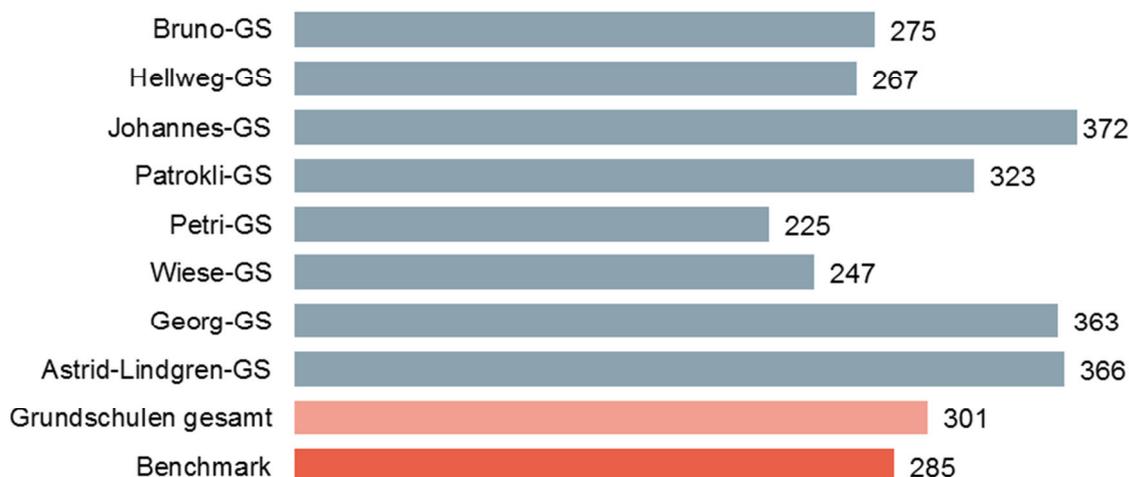
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014



³ www.artothek-soest.de

⁴ Interkommunale Vergleichswerte 2013. Stadt Soest Werte 2014

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2014



Nach dem Umzug der Georg-Grundschule und der größeren Fläche für die Patrokli-Grundschule liegen dann vier Grundschulstandorte über dem Benchmark. In der Summe aller Standorte weisen die Grundschulen einen Flächenüberhang aus. Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2016/2017 zunächst steigen. Die Flächenüberhänge erscheinen zunächst akzeptabel. Anschließend wird die Zahl der Grundschüler bis zum Schuljahr 2019/2020 um 77 auf 1.654 zurückgehen.

Grundschulen 2019/2020

	Flächenbedarf	Flächenbestand	Flächenpotenzial	Anteil an Gesamtfläche
Prognose 2014/15	22.357	22.878	522	2%
Prognose 2015/16	22.825	22.878	53	0%
Prognose 2016/17	23.024	22.878	-146	-1%
Prognose 2017/18	22.539	22.878	339	1%
Prognose 2018/19	21.847	22.878	1.031	5%
Prognose 2019/20	21.318	22.878	1.560	7%

Bis zum Schuljahr 2017/2018 ist die Flächenbilanz etwa ausgeglichen, bevor sich Flächenüberhänge aufbauen. Auf der Basis der jeweiligen Einzel-Benchmarks beträgt der Flächenbedarf im Schuljahr 2019/2020 bei 22,5 Schülern je Klasse rund 21.300 m² BGF. Dieser liegt dann rund 1.600 m² über dem Flächenbestand.

Diese Schulflächen kann die Stadt Soest sukzessive für den Mehrbedarf für Grundschulen mit inklusivem Unterricht nutzen. Beispielsweise ergibt sich ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung aufnimmt, ein Mehrbedarf von etwa 100 bis 180 m² BGF.

➔ **Feststellung**

In Soest sind für die Grundschulen im Vergleichsjahr 2013 insgesamt keine Flächenüberhänge festzustellen. Die Einzelbetrachtung zeigt bei zwei Grundschulen Überkapazitäten. Die Stadt hat ab 2014/2015 Veränderungen vorgenommen: Die neue schulische Nutzung der Hauptschule im Schulzentrum und die nichtschulische Nutzung der Patrokli-Grundschule lasten insgesamt die Grundschulen adäquat aus und verringern die Flächenüberhänge bei den weiterführenden Schulen. Im Prognosezeitraum bis 2019/2020 wird sich die Flächenbilanz zunächst ausgleichen. Ab 2018/2019 bauen sich Flächenüberhänge auf.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In der Stadt Soest gab es in 2013/2014 folgende weiterführenden Schulen:

- Zwei Hauptschulen: Hauptschule im Schulzentrum und Pauli-Hauptschule; beide auslaufend.
- Zwei Realschulen: Christian-Rohlfs-Realschule und die auslaufende Hansa-Realschule.
- Drei Gymnasien: Aldegrever-Gymnasium, Conrad-von-Soest Gymnasium und Archigymnasium. Dieses ist das älteste humanistische Gymnasium in Westfalen.
- Eine Gesamtschule: Hannah-Arendt Gesamtschule.

Zum Schuljahr 2015/2016 errichtet die Stadt Soest eine Sekundarschule an den Standorten der auslaufenden Pauli-Hauptschule und Hansa-Realschule.

Neben den allgemeinbildenden Schulen, die von der Stadt Soest getragen werden, gibt es in Soest acht weitere Förderschulen und Berufskollegs des Kreises Soest und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) sowie eine private Freie Waldorfschule. Die Flächenbetrachtung berücksichtigt ausschließlich die Schulen in kommunaler Trägerschaft.

Weiterführende Schulen 2013/2014

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
HS im Schulzentrum	5.936	147	6	0	989
Pauli-HS	4.928	337	15	2	329
Hansa-RS	7.448	540	21	3	355
Christian-Rohlfs-RS	6.020	625	24	3	251
Aldegrever-Gymnasium	6.424	790	34	3	189
Conrad-von-Soest Gymnasium	13.390	903	38	4	352
Archigymnasium	9.969	924	39	4	256
Hannah-Arendt Gesamtschule	9.950	909	35	4	284
Weiterführende Schulen gesamt	64.064	5.175	212	23	302

Um einen Überblick über die Flächensituation zum Zeitpunkt des vollzogenen Umwandlungsprozesses zu gewinnen, hat die GPA NRW den künftigen Flächenbedarf für die weiterführenden Schulen ermittelt. Dies gilt unter dem Vorbehalt, dass die bestehenden Planungen teilweise noch nicht endgültig sind und etwaige Flächenreduzierungen z. B durch Rückbauten, Abzug von Schulcontainern oder Umnutzungen nicht berücksichtigt werden konnten. Auch Interimsflächen im Zusammenhang mit der Sekundarschule blieben außen vor.

Durch die Verlagerung der Georg-Grundschule zum Schuljahr 2014/2015 in das Schulzentrum (siehe Berichtsteil Grundschulen) reduziert sich der Flächenbestand bei den weiterführenden Schulen um rund 2.900 auf rund 61.100 m² BGF. Die übrigen rund 3.000 m² BGF der ehemaligen Hauptschule im Schulzentrum werden ab 2014/2015 vom Conrad-von-Soest Gymnasium genutzt und daher den Gymnasien zugeordnet.

Auf der Basis der Prognosedaten der Stadt Soest und der jeweiligen Einzel-Benchmarks ergibt sich bis 2019/2020 folgender Flächenbedarf:

Weiterführende Schulen Stadt Soest 2019/2020

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Flächenbedarf	Flächenpotenzial
Sekundarschule	12.376	432	17	6.120	6.256
Christian-Rohlf's-RS	6.020	828	30	8.132	-2.112
Gymnasien	32.783	2.785	116	30.512	2.271
Hannah-Arendt Gesamtschule	9.950	859	34	10.386	-436
Weiterführende Schulen gesamt	61.128	4.904	197	55.150	5.978

Demzufolge beläuft sich der Flächenbedarf 2019/2020 auf rund 55.200 m² BGF. Der Flächenbestand beträgt rund 61.100 m². Somit gibt es rechnerische Flächenüberhänge von fast 6.000 m² BGF.

Mit dem Endausbau der Sekundarschule erhöht sich der Bedarf bis 2020/2021 um rund 1.100 m² auf 56.250 m² (siehe Berichtsteil Sekundarschule). Dennoch ergeben sich rechnerische Flächenüberhänge von rund 4.800 m² BGF - überwiegend bei der Sekundarschule.

Hauptschulen

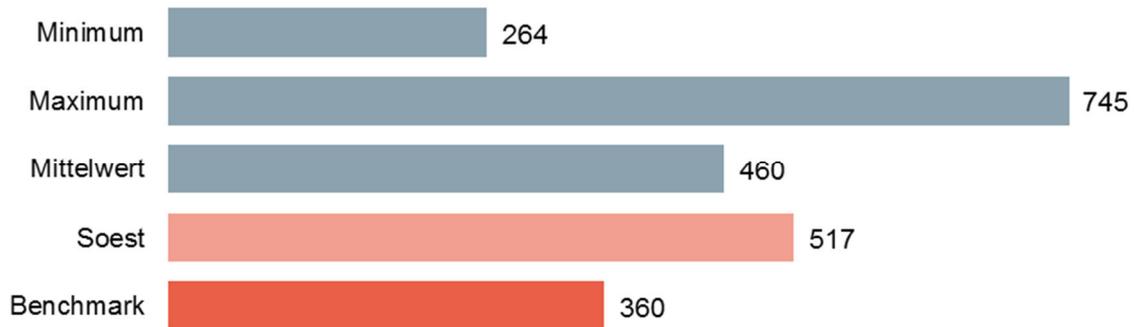
Die Zahl der Hauptschüler in der Stadt Soest hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/201 um 52 Prozent, das sind 529 Schüler verringert. Die Zahl der Hauptschüler wird kontinuierlich bis auf 53 im Schuljahr 2019/2020 sinken, bevor die Hauptschule im Schulzentrum 2017 und die Pauli-Hauptschule 2019 geschlossen werden.

Wegen rückläufiger Schülerzahlen hatte die Stadt Soest vorher die dritte Soester Hauptschule, die Thomä-Hauptschule 2011 geschlossen und das Schulgebäude verkauft.

Zum Schuljahr 2014/2015 zog die Hauptschule im Schulzentrum in das Gebäude der Hansa-Realschule ein. Das Hauptschul-Gebäude wurde gleichzeitig neuer Standort der Georg-Grundschule und wird zusätzlich vom Conrad-von-Soest Gymnasium genutzt.

Positiv auf die Auslastung der städtischen Hauptschul-Gebäude wirkt sich aus, dass die Stadt Soest im Schuljahr 2013/2014 die Jahrgangsstufen neun und zehn der ehemaligen Hauptschule der Nachbargemeinde Bad Sassendorf aufgenommen hat.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2013



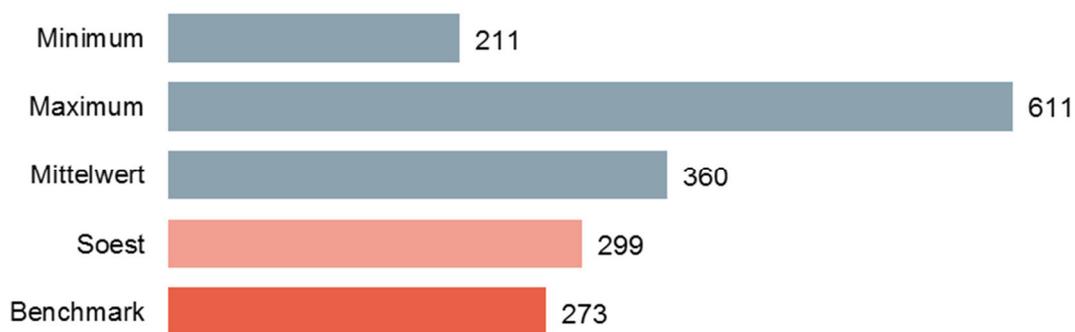
Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
517	264	745	460	365	445	499	29

Die Hauptschulen in Soest überschreiten den Benchmark deutlich. Daher bestehen 2013 Flächenüberhänge von rund 3.300 m² BGF. Wegen des Umwandlungsprozesses ist eine weitergehende Potenzial-Ausweisung und Darstellung der Prognosesituation auf der Basis des Jahres 2013 für die Hauptschulen in Soest nicht zielführend.

Realschulen

Die Zahl der Realschüler in der Stadt Soest hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um 29 Prozent, das sind 470 Schüler, verringert.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2013



Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
299	211	611	360	301	354	402	29

Die Realschulen in Soest überschreiten den Benchmark. Daher bestehen 2013 Flächenüberhänge von rund 1.200 m² BGF.

Die Einzelbetrachtung zeigt: Während die Christian-Rohlf's-Realschule mit 251 m² BGF deutlich unter dem Benchmark liegt, liegt die Hansa-Realschule mit 355 m² BGF deutlich über dem Benchmark und am Mittelwert. Hier gibt es 2013 Flächenüberhänge von rund 1.700 m² BGF. Diese Flächenüberhänge werden durch den Ausbau der Sekundarschule im Gebäude der Hansa-Realschule aufgefangen, bestehen also trotz rückläufiger Schülerzahlen nicht tatsächlich.

Nach den Prognosedaten wird die Zahl der Realschüler um 337 kontinuierlich bis auf 828 im Schuljahr 2019/2020 sinken, bevor die Hansa-Realschule 2019 geschlossen und zum Standort der neuen Sekundarschule wird.

Auf der Basis der jeweiligen Einzel-Benchmarks beträgt der Flächenbedarf der Christian-Rohlf's-Realschule im Schuljahr 2019/2020 bei 28 Schülern je Klasse rund 8.100 m² BGF. Dieser liegt rund 2.100 m² über dem Flächenbestand 2019/2020. Flächenüberhänge gibt es also nicht.

Sekundarschule

Die Sekundarschule in Soest wird 2015 gegründet und kooperiert mit der Hannah-Arendt Gesamtschule. Die Stadt Soest nutzt die Standorte der auslaufenden Pauli-Hauptschule (Jahrgangsstufen fünf und sechs) und Hansa-Realschule (Jahrgangsstufen sieben bis zehn).

Die Sekundarschule wird durch laufend neue Jahrgänge aufgebaut. Parallel bauen Hansa-Realschule und Pauli-Hauptschule ab. Diese bilden 2015/2016 keine Eingangsklassen mehr, nehmen also keine neuen Schüler auf und laufen bis 2020 aus.

Die Stadt Soest hat den Raumbedarf für die Sekundarschule individuell konkretisiert und das Raumprogramm auf der Grundlage von pädagogischen Konzepten angepasst. Die Sekundarschule wurde drei-zügig genehmigt und wird nach der anlassbezogenen Schulentwicklungsplanung ab 2017/2018 „Mehrklassen“ bilden.

Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 auf 502 steigen. Die Prognose des Schülerpotenzials für die Sekundarschule der Stadt Soest zeigt in allen Jahren, dass die Mindestgröße von 75 Schülern schon allein durch einheimische Kinder erreicht wird. Die erforderliche Mindest-Zügigkeit ist auch dadurch, dass Schüler aus Nachbarkommunen die Sekundarschule besuchen werden (siehe Berichtsteil Schülerbeförderung: Einpendlerquoten) sichergestellt. Der vierzügige Schulbetrieb ist zumindest für einige Jahrgänge absehbar und wahrscheinlich.

Sekundarschule Stadt Soest ab 2015/2016

Schuljahr	Fläche in m ² BGF	Gebildete Klassen	Flächenbestand je Klasse	Benchmark	Saldo	Flächenpotenzial
2015/2016	4.928*)	3	1.643	360	1.283	3848
2016/2017	4.928*)	6	821	360	461	2768
2017/2018	12.376	10	1.238	360	878	8776
2018/2019	12.376	14	884	360	524	7336

Schuljahr	Fläche in m ² BGF	Gebildete Klassen	Flächenbestand je Klasse	Benchmark	Saldo	Flächen- potenzial
2019/2020	12.376	17	728	360	368	6256
2020/2021	12.376	20	619	360	259	5176
2021/2022	12.376	20	619	360	259	5176
2022/2023	12.376	19	651	360	291	5536

*) Jg. fünf und sechs in ehemaliger Pauli-Hauptschule

Unter Berücksichtigung des genehmigten drei-zügigen Betriebs ergibt sich bis zum Schuljahr 2020/21 perspektivisch ein Flächenüberhang von 5.200 m² BGF. Das Potenzial teilt sich auf die Standorte ehemalige Pauli-Hauptschule mit 2.800 m² und ehemalige Hansa-Realschule 2.400 m² fast gleichmäßig auf. Bei einer Vier-Zügigkeit beträgt der Flächenüberhang noch 3.900 m² BGF.

Nach den Flächen-Benchmarks der GPA NRW für eine Sekundarschule sind damit etwa halb so viele Flächen erforderlich, wie die am pädagogischen Konzept ausgerichteten Planungen in Soest veranschlagen. Diese sehen für das gemeinsame Lernen in heterogenen Lerngruppen und die Binnendifferenzierung ein großzügiges Raumangebot vor. Viele Kommunen planen mit wesentlich weniger Differenzierungsräumen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest kann durch die Errichtung einer Sekundarschule 2015/2016 mit ihrem Schulangebot künftig auch unter den veränderten Rahmenbedingungen ihre traditionelle schulische Vollversorgung erhalten.

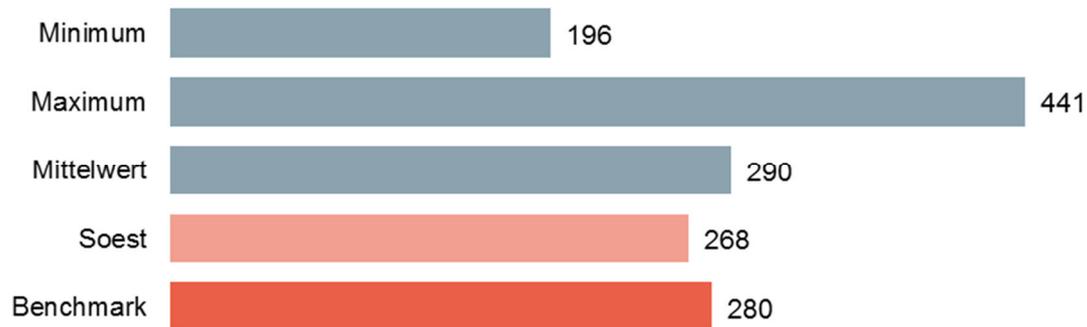
→ **Feststellung**

Bei der künftigen Sekundarschule bestehen anhand der Kennzahlenwerte im Jahr 2020 für den Endausbau-Zustand dieser drei-zügigen Sekundarschule Flächenüberhänge von rund 5.200 m² BGF. Bei einer Vier-Zügigkeit reduzieren sich diese Flächenüberhänge auf rund 3.900 m² BGF.

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten in der Stadt Soest hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um sieben Prozent, das sind 192 Schüler, verringert.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2013



Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
268	196	441	290	257	300	328	30

Die Gymnasien in Soest unterschreiten den Benchmark. Daher gibt es 2013 keine Flächenüberhänge.

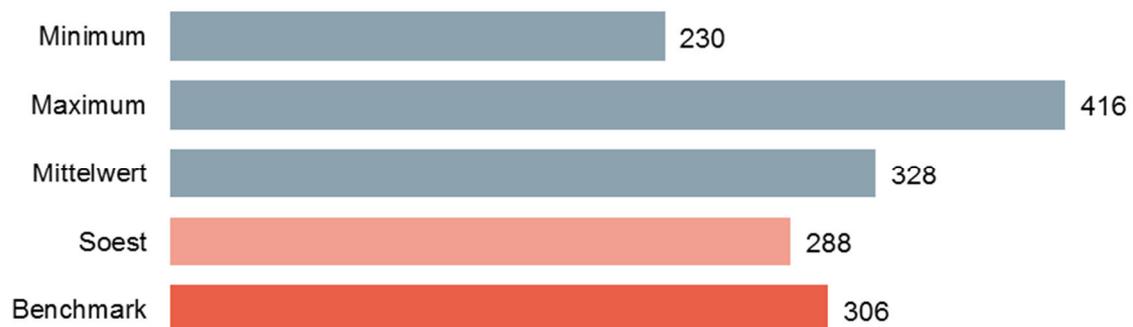
Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2016/2017 zunächst sinken und bis zum Schuljahr 2019/2020 um 168 auf 2.785 Schüler steigen. Seit 2014 nutzt das Conrad-von-Soest Gymnasium frei gewordene Räume der ehemaligen Hauptschule im Schulzentrum. Beide Faktoren führen dazu, dass sich bis 2016 zunächst sukzessive Flächenüberhänge von rund 6.700 m² BGF aufbauen, die sich dann aber deutlich reduzieren.

Auf der Basis der jeweiligen Einzel-Benchmarks beträgt der Flächenbedarf im Schuljahr 2019/2020 bei 28 Schülern je Klasse und 19,5 Schülern je Kurs sowie einem vergleichbaren Verhältnis von Schülern in den Sekundarstufen I und II rund 30.500 m² BGF. Der Flächenbestand beträgt rund 32.800 m². Somit gibt es Flächenüberhänge von rund 2.300 m² BGF, überwiegend beim Conrad-von-Soest Gymnasium.

Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler in der Stadt Soest hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2013/2014 um 36 Prozent, das sind 240 Schüler, erhöht.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2013



Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
288	230	416	328	284	314	374	12

Die Hannah-Arendt Gesamtschule in Soest unterschreitet den Benchmark. Daher gibt es 2013 keine Flächenüberhänge.

Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2016/2017 zunächst stagnieren und bis zum Schuljahr 2019/2020 um 50 auf 859 Schüler sinken. Auf der Basis der jeweiligen Einzel-Benchmarks beträgt der Flächenbedarf im Schuljahr 2019/2020 bei 28 Schülern je Klasse und 19,5 Schülern je Kurs sowie einem vergleichbaren Verhältnis von Schülern in den Sekundarstufen I und II rund 10.400 m² BGF. Die Flächenbilanz ist 2019/2020 in etwa ausgeglichen.

Potenzial Schulgebäude

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

Die Flächenüberhänge je Klasse werden mit der Anzahl der Klassen im Schuljahr 2013/2014 multipliziert.

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	269	285	0	76	0
Hauptschulen	360	517	157	21	keine Ausweisung
Realschulen	299	273	26	45	keine Ausweisung
Gymnasien	268	280	0	111	0
Gesamtschulen	288	306	0	35	0
Gesamt					keine Ausweisung

Hauptschulen und eine Realschule auslaufend

Wegen des Umwandlungsprozesses bei den Hauptschulen und Realschulen erfolgt keine Ausweisung (siehe Berichtsteile Hauptschulen, Realschulen und Sekundarschule).

Durch neue Zuwanderungsströme von Flüchtlingen und Asylsuchenden verschiedener Länder werden sich auch für Kommunen neue Herausforderungen ergeben, die in ihrem ganzen Umfang noch nicht zu greifen sind. Neben Schülern mit unterschiedlichen Muttersprachen und mit nicht vergleichbarem Wissensstand wird auch erwartet, dass Analphabeten zukünftig zu beschulen und zu betreuen sind. Welche Flächen für diese Zwecke erforderlich sind, ist zurzeit noch nicht absehbar. Die für 2017 geplante qualifizierte Schulentwicklungsplanung wird hierzu entsprechende Aussagen und Empfehlungen geben.

Schulturnhallen

Die Stadt Soest hält für den Schulsport an allen Schulstandorten Schulturnhallen vor. Diese werden auch über die einzelnen Schulformen hinweg genutzt.

Die Johannes-Grundschule, die Wiese-Grundschule und die Hansa-Realschule verfügen jeweils über ein Lehrschwimmbecken.

Das Verhältnis der Gesamtfläche von zu den gebildeten Klassen / Kursen ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
60	44	144	76	66	75	85	34

Diese Kennzahl wird maßgeblich durch die Anzahl der Übungseinheiten und die durchschnittliche Hallengröße bestimmt. Die durchschnittliche Größe der Turnhallen-Einheiten ist Soest mit 671 m² BGF ebenfalls unterdurchschnittlich (Mittelwert: 755 m² BGF).

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Soest wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

Soest	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	6,3	7,5	1,2
Hauptschulen	1,7	2,0	0,3
Realschulen	3,8	5,0	1,2
Gymnasien	9,3	9,0	-0,3
Gesamtschulen	2,9	2,0	-0,9
Gesamt	24,0	25,5	1,5

Daraus ergeben sich insgesamt eineinhalb Turnhallen-Einheiten zu viel. Dies sind rund 1.000 m² BGF Turnhallen-Flächen, hauptsächlich bei den Grund- und Realschulen.

Wie bei den Schulflächen wird sich die Situation bei den Schulturnhallen verändern, d. h. die Stadt Soest wird hier weniger Turnhallen-Einheiten als bisher benötigen:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2019

Soest	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	6,2	8,5	2,3
Realschulen	2,5	2,0	-0,5
Sekundar- und Gemeinschaftsschulen	1,4	4,0	2,6
Gymnasien	9,7	9,0	-0,7
Gesamtschulen	2,8	2,0	-0,8
Gesamt	22,6	25,5	2,9

Nach Abschluss des Umwandlungsprozesses bei der Sekundarschule 2021/2022 übersteigt der derzeitige Bestand den künftigen Bedarf. Der Überhang von rund drei Turnhallen-Einheiten und rund 1.900 m² BGF Turnhallen-Flächen besteht bei den Grundschulen und der Sekundarschule.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen wird die Sporthalle der geschlossenen Thomä-Hauptschule ausschließlich vom Kreis Soest für seine Förderschule, von örtlichen Sportvereinen und vom Kreissportbund Soest genutzt. Das Schulgebäude wurde verkauft.

Potenzial Schulturnhallen

→ Feststellung

In der Stadt Soest gibt es bei den Schulturnhallen einen Überhang von eineinhalb Hallen-Einheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 671 m² BGF errechnet sich ein Flächenüberhang von 1.000 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von 100.000 Euro.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen für die Stadt Soest zusammengefasst:

- Die Schulentwicklungsplanung ist umfassend und aktuell.
- Der Bestand, d. h. das Angebot an Schulflächen 2013 entspricht insgesamt dem Bedarf.
- Bei den Grundschulen gibt es 2013 insgesamt keine Flächenüberhänge. Ab 2014/2015 erhöht sich der Flächenbestand durch die Verlagerung der Georg-Grundschule in das Schulzentrum. Die Einzelbetrachtung zeigt dann bei vier Grundschulen Überkapazitäten.

2019 gibt es wegen der rückläufigen Schülerzahlen Flächenüberhänge von insgesamt rund 1.600 m² BGF.

- Die Hauptschulen laufen wegen des Umstrukturierungsprozesses bei den weiterführenden Schulen bis 2019 aus.
- Bei den Realschulen gibt es 2013 Flächenüberhänge von rund 1.200 m² BGF. 2019 bestehen im Anschluss an den Umstrukturierungsprozess keine Flächenüberhänge.
- Bei der Sekundarschule orientiert sich der Flächenbestand am pädagogischen Konzept und liegt für den Endausbau-Zustand 2020/2021 bei Drei-Zügigkeit rund 5.200 m² BGF über dem Flächenbedarf. Bei einer Vier-Zügigkeit bestehen noch immer Flächenüberhänge von 3.900 m² BGF.
- Bei den Gymnasien gibt es 2013 insgesamt keine Flächenüberhänge. Ab 2014/2015 erhöht sich der Flächenbestand durch die Nutzung des Schulzentrums. Dies und rückläufige Schülerzahlen führen dazu, dass sich bis 2016 zunächst sukzessive Flächenüberhänge von rund 6.700 m² BGF aufbauen. 2019 bestehen wegen der steigenden Schülerzahlen Flächenüberhänge von insgesamt rund 2.300 m² BGF.
- Bei der Gesamtschule gibt es 2013 und 2019 insgesamt keine Flächenüberhänge.
- Bei den Schulturnhallen gibt es 2013 insgesamt ein geringes Überangebot von etwa 1,5 Turnhallen-Einheiten und rund 1.000 m² BGF Turnhallen-Flächen. 2019 besteht insgesamt ein Überangebot von etwa drei Turnhallen-Einheiten und rund 1.900 m² BGF Turnhallen-Flächen bei den Grundschulen und bei der Sekundarschule.
- Bei den Schulgebäuden und Schulturnhallen errechnet sich 2013 ein monetäres Potenzial von rund 220.000 Euro.
- Bis 2019 werden sich bei der Einzelbetrachtung Potenziale von etwa 1 Mio. Euro aufbauen. Die größten Anteile entfallen auf die Sekundarschule (5.200 m², bei Vier-Zügigkeit 3.900 m²) und die Gymnasien (2.300 m²).
- Mit der Umsetzung ihrer Schulentwicklungsplanung hat die Stadt Soest auf die sich verändernde Nachfrage reagiert und ihr Angebot an weiterführenden Schulen neu ausgerichtet. Verändert wurden auch die Auslastung der Schulgebäude mit der Nutzung der Hauptschule im Schulzentrum durch eine Grundschule und die teilweise nichtschulische Nutzung der Patrokli-Grundschule. Die GPA NRW bewertet die Maßnahmen der Stadt Soest zur Auslastung von Schulstandorten und ihre Überlegungen zur alternativen Nutzung von Schulgebäuden positiv.
- Die bisherigen Anmeldezahlen deuten darauf hin, dass die Sekundarschule gut angenommen wird. Die perspektivischen Flächenüberhänge sind durch Anforderungen an pädagogische Konzepte begründet. Die rechnerische Größe wird auch davon abhängen, wie attraktiv die Schule langfristig ist und ob sie vier-zügig betrieben werden kann.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Soest 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 Soest hatte 2013 insgesamt 10,3 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁵. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
64,88	59,23	98,89	77,26	69,48	76,57	83,31	32

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
682	459	752	593	547	588	637	31

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Die Stadt Soest erzielt hier gute Kennzahlenwerte. Die Personalaufwendungen je Schüler liegen unter dem ersten Quartil und sind damit günstig. Es werden sehr viele Schüler je Stelle

⁵ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

betreut. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen ebenfalls am ersten Quartil. Damit erzielt die Stadt Soest überall bessere Ergebnisse als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Diese Ergebnisse gelten für alle Schulformen in Soest und weisen daher auf eine bedarfsgerecht Personalstärke der Sekretariate in allen Schulen einschließlich der Förderschule in Soest hin.

Eine Notwendigkeit für Umsetzungen, Befristungen oder Stellenabbau gibt es in Soest im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen daher derzeit grundsätzlich nicht. Durch den Aufbau der Sekundarschule und die auslaufenden Schulen ergibt sich künftig Änderungsbedarf. Die Sekretariatskräfte der auslaufenden Schulen werden zur Sekundarschule wechseln.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler liegen in Soest interkommunal auf niedrigem Niveau. Der Grund: Die geringe Stellenausstattung bei allen Schulformen. Die Sekretariatskräfte betreuen in Soest viele Schüler.

Bei sinkenden Schülerzahlen wird sich der erforderliche Stundenbedarf tendenziell verringern. Sofern im Arbeitsvertrag eine feste Stundenzahl und/oder der Einsatz an einem bestimmten Schulstandort garantiert ist, können Reduzierungen erst bei Fluktuationen umgesetzt werden. Die Stadt Soest gestaltet ihre Arbeitsverträge für die Schulsekretärinnen flexibel. Arbeitsverträge mit einer Anpassungsklausel bei der Stundenzahl sind der Regelfall.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

In der Stadt Soest sind von den 10,30 Sekretariatsstellen 9,78 der Entgeltgruppe E 5 und 0,52 der Entgeltgruppe E 6 zugeordnet. Das sind rund 95 Prozent in der Entgeltgruppe E5. Das Ergebnis für alle Kommunen zeigt, dass 54,6 Prozent der Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe E 5 und 41,8 Prozent der Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe E 6 zugeordnet sind.

Die Stadt Soest erreicht niedrige Personalaufwendungen, weil

- sie fast alle Sekretariatsstellen in der Entgeltgruppe 5 eingruppiert hat und
- Sekretariatsstellen zwei Standorte betreuen (Doppelbetreuung).

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Verfahren zur Ermittlung des konkreten Bedarfs in Form von Stellen bzw. Stellenanteilen sind in den Kommunen unterschiedlich. Die Stadt Soest passt den Stellenbedarf jährlich an. Sie

orientiert sich an vier vereinfachten schulformbezogenen Berechnungsverfahren⁶ und bildet daraus den gewogenen Durchschnitt.

Die Überprüfung dieses Verfahrens auf der Basis des aktuellen KGSt-Gutachtens ist in Soest in Arbeit. Hinweise zum Stellenbemessungsverfahren gibt der KGSt-Bericht Nr. 14/2014⁷. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben: die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie ein analytisches Verfahren, das auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben.

Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen. In der Berechnungstabelle sind für die mittleren Bearbeitungszeiten Spannbreiten vorgegeben. Um interkommunal günstige Personalaufwendungen zu erreichen, sollte sich die Kommune sich am unteren Rand dieser Korridore orientieren. Eine Stellenbemessung ist anhand der Vorgaben aus dem KGSt-Bericht 14/2014 und eigener Ermittlungen im 2. Quartal 2015 durchgeführt worden.

Schülerbeförderung

Die Stadt Soest wendete 2013 insgesamt rund 1,99 Mio. Euro für die Schülerbeförderung auf. Einen Beförderungsanspruch hatten 2.896 Schüler, von denen nur zwei mit Spezialverkehren befördert wurden.

Es gab 2.088 Schüler aus benachbarten Kommunen. Dies ergibt eine Einpendlerquote von insgesamt 30 Prozent und damit das neue Maximum.

Bei den weiterführenden Schulen beträgt die Einpendlerquote 37 Prozent. Diese ist bei den Gymnasien mit 46 Prozent (Mittelwert: 17 Prozent) ebenfalls maximal. Ähnlich hoch ist die Einpendlerquote bei der Gesamtschule: Diese beträgt 46 Prozent und liegt am Maximum von 51 Prozent.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	284	48	361	194	148	180	242	30
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	667	379	1.754	664	550	642	728	29

⁶ KGSt, NWStGB, Solinger Modell und Organisationsuntersuchung Neuss.

⁷ KGSt-Bericht Nr. 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ vom 29.08.2014.

Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	41	6	51	28	21	29	33	29
Einpendlerquote in Prozent	30*)	1	28	10	4	10	15	28
Aufwendungen je Einwohner in Euro	42,68	4,21	47,28	21,19	12,71	21,22	26,50	25

*) Wert zum Zeitpunkt der Prüfung nicht in den Vergleichswerten enthalten; neues Maximum

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

Die Aufwendungen (gesamt) liegen über dem dritten Quartil und die Aufwendungen (Schulweg) liegen über dem Mittelwert. Der Anteil der beförderten Schüler ist in Maximum-Nähe und die Einpendlerquote ist maximal. Diese beiden Faktoren beeinflussen die Höhe der Aufwendungen und sind ursächlich dafür, dass die Stadt Soest annähernd die höchsten Aufwendungen je Einwohner für Schülerfahrtkosten hat.

Deutliche Unterschiede gibt es zwischen dem Primarbereich und den weiterführenden Schulen: Bei den Grundschulen liegen die Aufwendungen je Schüler (gesamt) mit 130 Euro über dem ersten Quartil von 118 und damit überdurchschnittlich. Der Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt ist hier mit 17 Prozent (Mittelwert: 14 Prozent) ebenfalls überdurchschnittlich. Die Einpendlerquote bildet mit einem Prozent genau den Mittelwert.

Bei allen weiterführenden Schulen, die bestehen bleiben, sind sämtliche Werte dagegen deutlich erhöht. Der Grund: viele Schüler haben einen Beförderungsanspruch und kommen aus benachbarten Kommunen (s. o.). Bei den Realschulen, Gymnasien und der Gesamtschule liegen sämtliche Kennzahlenwerte für Aufwendungen und Anteil der beförderten Schüler am oder über dem dritten Quartil und damit hoch. Die Einpendlerquoten sind hoch bis maximal.

Die Entwicklung für die Sekundarschule bleibt abzuwarten: Die Stadt Soest sollte die Entwicklung ab 2015/2016 beobachten, in welchem Umfang Schüler aus Nachbarkommunen die Sekundarschule besuchen werden.

→ **Feststellung**

Die Gesamtaufwendungen für die Schülerbeförderung werden in der Stadt Soest durch den sehr hohen Anteil der tatsächlich beförderten Schüler und die maximale Einpendlerquote geprägt. Die Aufwendungen je befördertem Schüler sind in der Stadt Soest dagegen auf Durchschnittsniveau, weil alle Schüler den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) nutzen können und dieser die günstigste Form der Schülerbeförderung darstellt.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Soest verfügt über einen flächendeckenden (ÖPNV). Dieser wird organisiert vom Regionalverkehr Ruhr-Lippe (RLG). Das Unternehmen tragen die Kreise Hochsauerlandkreis und Soest und 20 Kommunen dieser Region.

Die Schülerbeförderung in der Stadt Soest wird ausschließlich über den ÖPNV und damit das wirtschaftlichste Verfahren abgewickelt, d. h. Schülerspezialverkehr gibt es praktisch nicht. Der Grund: Alle Schulen bis auf eine Ortsteil-Grundschule liegen im Stadtgebiet.

In Ausnahmefällen werden Taxen oder Mietwagen zur Beförderung eingesetzt. Das gilt für Integrationskinder (Kindern mit speziellem Förderbedarf) mit einem entsprechenden Gutachten oder temporär in Ausnahmesituationen z. B. wegen der Verlagerung von Schulen.

Die Stadt Soest gibt reine Schulweg-Tickets aus, d. h. Fahrkarten, die nur zum Schulweg berechtigen und auf reine Schulwegfahrten beschränkt sind. Schülerzeitkarten, z. B. „Fun- oder Chill-Tickets“, die auch zu einer Benutzung weiterer Strecken oder für Fahrten außerhalb der Schulzeit berechtigen, werden nicht ausgegeben.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	61	48	97	73	62	74	81	31
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	721	453	933	642	526	601	738	30
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	39.964	48.675	44.820	44.100	44.100	46.325	31
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	75	69	309	111	87	98	122	29
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	590	148	639	449	354	440	528	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	45.114	44.100	44.100	46.600	29
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	59	27	98	66	60	68	75	29
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	756	452	1.686	714	600	670	770	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.944	42.400	49.800	45.091	44.100	44.100	46.600	29
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	65,55	49	98	73	61	74	81	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	673	463	943	650	568	621	734	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	44.100	48.651	45.830	44.909	46.243	46.600	28
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63,07	48	113	84	71	88	101	12
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	699	391	976	584	455	512	662	12
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	44.100	48.539	45.535	44.100	45.782	46.600	12

Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	134	90	418	227	141	211	302	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	329	101	488	242	148	239	318	20
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	44.807	44.100	44.100	46.600	21

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	130	24	259	118	66	108	156	27
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	667	310	6.226	983	529	625	939	24
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	17	2	40	14	8	12	18	28
Einpendlerquote in Prozent	1	0	3	1	0	0	1	28
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	137	21	626	242	144	216	329	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	621	199	2.084	596	450	500	617	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	21	2	79	34	19	32	42	26
Einpendlerquote in Prozent	11	0	39	8	2	5	8	26
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	300	30	480	222	142	222	285	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	654	358	1.139	592	475	523	656	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	46	5	77	34	21	33	47	26
Einpendlerquote in Prozent	35	0	37	11	4	6	16	26
Gymnasien								

Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	361	50	386	209	107	207	261	24
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	658	298	828	554	468	520	628	21
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	54	11	60	35	25	36	44	25
Einpendlerquote in Prozent	46*)	0	44	17	6	15	27	25
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	429	89	469	225	136	180	315	13
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	712	324	886	536	391	463	654	11
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	59	30	59	42	36	42	47	13
Einpendlerquote in Prozent	46	0	51	18	7	14	22	13
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	168	83	1.699	528	210	396	733	18
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	671	119	2.258	982	476	820	1.389	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	24	14	100	51	27	49	71	19
Einpendlerquote in Prozent	3	0	53	17	6	11	23	18

*) Wert zum Zeitpunkt der Prüfung nicht in den Vergleichswerten enthalten. Neues Maximum

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Soest
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
Gesamtbetrachtung Grünflächen	14
Sportaußenanlagen	15
Organisation und Steuerung	15
Strukturen	16

→ 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 Soest ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

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

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.

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?	6			2
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	5	1	3	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	10	2	6	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	15	3	9	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	3	3
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	27	9	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	6	2	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	12	4	4	4
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	18	6	6	6
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	27	9	9	9

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	12	4	4	4
Ermittelter Wert	177	55	67	55
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	63	59	72	59

Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichts dargestellt.

Die Aufgabenerledigung bei den Grünflächen erfolgt in der Stadt Soest im Wesentlichen zentral. Die Kommunalen Betriebe Stadt Soest AöR² (KBS) sind u. a. für den Betrieb der Meisterei Grün einschließlich der Ausführung von Leistungen für die Stadt Soest zuständig. Diese werden z. B. an die Bereiche „Straßen, Gewässer und Grün“ sowie "Jugend & Soziales" verrechnet.

Für alle zu erbringenden Leistungen sind Auftraggeber-/Auftragnehmer-Beziehungen eingeführt. Der Auftragnehmer bei der Grünflächenunterhaltung ist immer die KBS. Die Auftraggeber-Seite ist differenziert nach den einzelnen Grünflächenarten. Die Aufgaben sind in Leistungsverzeichnissen dargestellt und werden jährlich beauftragt.

Ein GRIS ist in der Stadt Soest seit 2006 vorhanden. Die Daten wurden jedoch wegen fehlender Ressourcen teilweise nicht aktualisiert oder differenziert erfasst. Neu hinzugekommene Flächen wurden z. B. nach ihrer Gesamtgröße eingefügt und nur in Ansätzen nach Objektschlüsseln erfasst und aufgeteilt. Seit 2012 werden diese Daten systematisch nach Objektarten sukzessive aktualisiert.

Die Stadt Soest hat ein Grünflächenkonzept³ erstellt. Dabei wurden Handlungsfelder zunächst für die Grün- und Parkanlagen und das Straßenbegleitgrün festgelegt. Wegen der besonderen Steuerungsrelevanz wurden zusammen mit der Meisterei Grün der KBS Pfl egetypen festgelegt.

Für die Objektarten „Grün- und Parkanlagen“ und Straßenbegleitgrün“ im Stadtgebiet sind fünf Pflegeklassen und der damit verbundene Umfang der Pflegevorgänge definiert, d. h. welche Pflegearbeiten mit welchen Pflegehäufigkeiten durchzuführen sind.

Folgende Objektarten sollen in den sukzessive d. h. in den nächsten Jahren betrachtet werden, um Gesamtkonzept zu entwickeln:

- Spiel- und Sportplätze.
- Friedhöfe.
- Außenanlagen der städtischen Gebäude.
- Kleingartenanlagen.
- Gewässer, Biotope, Ausgleichsflächen.

² Anstalt öffentlichen Rechts

³ Grünflächenkonzept Stand: 11.09.2013 für die städtischen Grün- und Parkanlagen

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Soest konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Flächendaten vollständig und differenziert, d. h. die Aufteilung der Fläche und Aufwendungen z. B. für einzelne Pflegeleistungen zur Verfügung stellen. Für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen konnte die GPA NRW deshalb im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen auf einen validen Flächenbezug zurückgreifen.
- Die Stadt Soest erreicht einen hohen Erfüllungsgrad von 63 Prozent (Mittelwert: 45 Prozent, Maximum: 77 Prozent). Dabei wirkt sich der Teilbereich „Spiel- und Bolzplätze“ mit 72 Prozent (Mittelwert: 48 Prozent) positiv aus. In den Teilbereichen „Park- und Gartenanlagen“ und „Straßenbegleitgrün“ liegt die Stadt Soest mit jeweils 59 Prozent am dritten Quartil von jeweils 66 Prozent und damit ebenfalls hoch.
- Aufgabenerledigung bei den Grünflächen im Wesentlichen zentral durch die KBS.
- Auftraggeber-/Auftragnehmer-Beziehungen sind für alle zu erbringenden Leistungen eingeführt.
- GRIS ist seit 2006 vorhanden und wird seit 2012 systematisch aktualisiert.
- Grünflächenkonzept für städtische Grün- und Parkanlagen ist erstellt.
- Spielplatzkataster, d. h. Übersicht über den Spielplatzbestand ist vorhanden.
- Differenzierung nach Pfl egetypen und Pflegestandards (Pflegeklasseneinteilung beziehungsweise Kategorisierung) ist erstellt.
- Fachplanungen sind vorhanden: z. B. Spielplatzbedarfsplanung 2012 und Sportentwicklungsplan 2012.
- Das Grünflächenmanagement der Stadt Soest insgesamt besitzt eine hohe konzeptionelle Qualität. Diese ist für Teilbereiche bereits umgesetzt. Dieser Prozess wird auf absehbare Zeit abgeschlossen werden können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest hat beim Grünflächenmanagement die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung 2010 ausgewertet und u. a. für Teilbereiche ein Grünflächenkonzept mit konkreten Maßnahmen zur Umsetzung entwickelt. Die Stadt Soest setzt dieses derzeit systematisch und sukzessive um. Dies bewertet die GPA NRW positiv.

Folgende Punkte aus dem Erfüllungsgrad bieten Handlungs- und Optimierungsmöglichkeiten: Datenbestände sukzessive wie geplant aufbauen, d. h. Flächen nach Objektarten weiter erfassen und Pflegeklassen dafür definieren. Gesamtkonzept erstellen.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen⁴ 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.

Charakteristisch für die Stadt Soest sind die historisch bedingten Gräfte, d. h. Grünflächen an der Wallmauer. Diese machen einen großen Teil der städtischen Grünflächen aus:

In der eigentlichen Altstadt innerhalb der Wallmauer gibt es wenige größere städtische Grünflächen.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2013

Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	544	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	74,6	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	1.370	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129
Kommunale Grünflächen								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,8	0,4	9,2	3,8	1,5	3,8	5,5	14
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	51	14	400	96	30	63	106	14

Die Stadt Soest zählt mit 46.699 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst 85,81 km². Grundlage: Zensus 2012/2013 Stand 31.12.2013.

Die Stadt Soest weist einwohnerbezogen bei einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte unterdurchschnittliche Erholungs- und Grünflächen auf. Auch bei den kommunalen Grünflächen entsprechen die Kennzahlenwerte den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung 2010:

- Der Anteil der kommunalen Grünflächen an der Gesamtfläche ist unterdurchschnittlich.
- Die Stadt Soest hält einwohnerbezogen eine unterdurchschnittliche kommunale Grünfläche vor.

⁴ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

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).

Die Stadt Soest hat sich für die Ausrichtung der nordrhein-westfälischen Landesgartenschau 2017 beworben und dafür Flächen gekauft. Das geplante Landesgartenschau-Gelände war ehemaliges Bahngelände, sollte im Rahmen der Gartenschau entwickelt werden und umfasst ein Areal von rund 180.000 m² Fläche. Nach Vergabe der Ausrichtung an eine andere Kommune hat die GPA NRW bei der nachfolgenden Betrachtung rund 22.000 m² den Park- und Gartenanlagen zugeordnet. Die übrigen Flächen wurden nicht in den Vergleich einbezogen.

Strukturen

Wie sieht die typische Parkanlage in Soest aus? Die historisch bedingten Gräfte sind großflächig und umfassen rund 95.000 m² Fläche. In der Stadt Soest gibt es wenig Beete und Wechselbepflanzung, d. h. pflegeintensive Flächen. Parkanlagen mit intensiver Blumen-Bepflanzung gibt es praktisch nicht. Die Ausnahme ist der pflegeintensive „Rosengarten“ mit 2.700 m² Pflanzfläche und der repräsentativen Pflegestufe/-klasse 1.

Die für die Stadt Soest typische Parkanlage besteht gemäß Grünflächenkonzept aus „beidseitigen Gebrauchsrasen-Flächen jeweils umrandet von Strauch- und Baumbestand mit mittigem Weg“.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

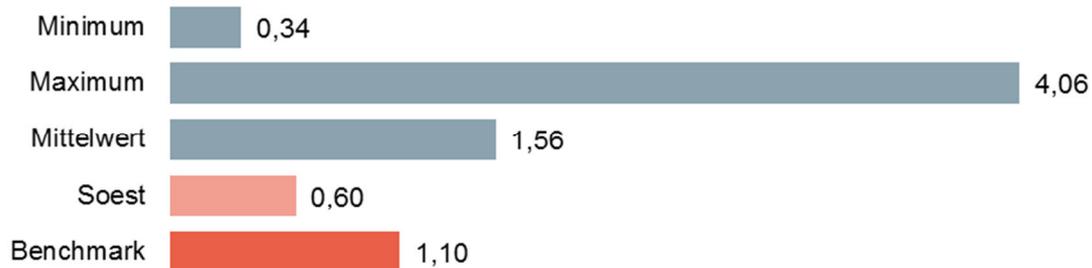
Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	14,38	0,63	17,94	6,90	3,39	5,36	9,21	19
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	13.709	1.342	41.770	11.903	4.754	8.269	17.095	18

Die Stadt Soest verfügt über 49 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 672.000 m². Diese Flächenangabe weicht von den Werten des Grünflächenkonzeptes ab, da dort nur die tatsächlich gepflegten Flächen erfasst sind. Die Anzahl liegt interkommunal am dritten Quartil von 51 und damit hoch. Auch die absolute Fläche bildet das neue Maximum im interkommunalen Vergleich (Mittelwert: 235.693 m²). Somit ergeben sich für beide Strukturkennzahlen hohe Werte.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen wendete die Stadt Soest 2013 rund 405.000 Euro auf.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro



Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,60	0,46	1,02	2,07	13

Die flächenbezogenen Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen liegen in der Stadt Soest unter dem Benchmark und über dem ersten Quartil. Diese sind also im Vergleich zwischen den Kommunen niedrig.

Die differenziertere Betrachtung erklärt dies: Mit rund 345.000 m² bilden die Rasenflächen rund 49 Prozent der Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen (Gebrauchsrasen). Wesentliche Unterleistungsleistung ist demnach die Rasenpflege. Dies erledigt die Meisterei Grün sehr günstig: Die Aufwendungen Rasen je m² Rasenfläche betragen 0,40 Euro. Diese liegen zwischen dem zweiten Quartil (Median) von 0,34 Euro und dem dritten Quartil und sind damit niedrig (Mittelwert: 0,61).

Die gilt grundsätzlich für alle Kennzahlenwerte. Die Ausnahme: Die Aufwendungen Bäume je Baum liegen mit 34,80 Euro in der Nähe des Maximums von 36,59 Euro (Mittelwert: 15,51 Euro).

Der Benchmark für die Aufwendungen zur Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen beträgt 1,10 Euro je m². Da der Wert der Stadt Soest darunter liegt, ergibt sich kein rechnerisches Potenzial hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Unterhaltung. Einwohnerbezogen wirkt sich die günstige Unterhaltung und Pflege zwar positiv aus. Dennoch liegen die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je Einwohner mit 8,67 Euro deutlich über dem Mittelwert von 5,84 Euro. Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Soest überproportional belastet.

→ Empfehlung

Die Fläche für Park- und Gartenanlagen ist in der Stadt Soest im Vergleich zwischen den Kommunen hoch. Die Stadt Soest sollte festlegen, ob Flächen reduziert werden können und z. B. für eine Vermarktung in Frage kommen.

Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

In der Stadt Soest gab es 2013 bis auf eine Ausnahme nur Doppelanlagen, d. h. eine Kombination von Spielplatz und Ballspielfläche (Bolzplatz):

Doppelanlagen in der Stadt Soest

Soest	2009	2010	2011	2012	2013
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze gesamt	72	72	70	70	64
Anzahl der öffentlichen Spielplätze	70	70	70	70	63
Anzahl der öffentlichen Bolzplätze	18	18	18	18	17

Die Prüfungssystematik der GPA NRW sieht eine Differenzierung in Spielplätze und in Bolzplätze vor. Um die Werte für die Stadt Soest interkommunal vergleichen zu können, wurden die Spiel- und Bolzplätze separat gezählt.

2013 unterhielt die Stadt Soest somit 63 Spielplätze und 17 Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rund 87.000 m². Eine Differenzierung der Fläche war nicht möglich. Auf diesen 80 Plätzen standen 309 Spielgeräte mit einem Bilanzwert von rund 286.000 Euro.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2013

Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	10,69	5,77	38,39	16,40	9,92	14,37	19,09	24
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	9,84	5,54	15,61	10,23	8,32	9,82	11,44	25
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	*)	1,42	12,50	5,54	3,74	5,25	7,45	21
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.086	505	4.553	1.649	1.080	1.449	1.743	24

*) Spielplatzfläche bei den kombinierten Anlagen nicht einzeln feststellbar

Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW bis 2030 zeigt für die Stadt Soest im Gegensatz zu vielen anderen Städten einen positiven Trend. Die Einwohnerzahl wird insgesamt um rund ein Prozent auf 6,1 Prozent auf 47.174 Einwohner steigen. Dagegen wird die Zahl der unter 18-Jährigen von 8.130 auf 7.678 moderat zurückgehen – das sind 5,6 Prozent.

Der Anteil der unter 18-Jährigen ist mit 17,4 Prozent überdurchschnittlich (Mittelwert: 17,1 Prozent). Ihr Anteil geht auf 16,3 Prozent zurück.

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

Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre steigt auf 11,32 m² und die Anzahl auf 10,42 Spielplätze. Damit ist zukünftig von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen. Diese kann sich im Stadtgebiet durchaus unterschiedlich darstellen.

Bezogen auf die potenziellen Nutzer liegt die Anzahl der in der Stadt Soest vorgehaltenen Spiel- und Bolzplätze nur geringfügig unter dem Mittelwert. Durch die vorteilhafte Kombination von Spiel- und Bolzplatz reduziert sich die durchschnittliche Größe deutlich. Sie liegt nahe beim ersten Quartil und ist im interkommunalen Vergleich gering. Es gibt in der Stadt Soest ein ausreichendes Angebot an Plätzen. Aufgrund der Kombination von Spiel- und Bolzplätzen ist die zu unterhaltende Fläche reduziert.

Die Stadt Soest hat 2012 eine detaillierte Spielraum- oder Bedarfsplanung, d. h. ein schlüssiges Gesamtkonzept erstellt mit Bestandsaufnahme, Analyse, Bewertung und Qualitätszielen. Mit dem „städtischen Spielplatzbedarfsplan 2012“ wurden Planungs- und Qualitätskriterien für die städtische Spielplatzbedarfsplanung vereinbart und die Planungsgrundlage für fünf Jahre gelegt. Die Planungsergebnisse werden seitdem sukzessive umgesetzt:

- Die insgesamt hohe Qualität der Spielplätze sichern.
- Spielplätze sanieren und aufwerten, Versorgungslücken schließen.
- Spielplätze zurückbauen, verkaufen und schließen.
- Kosten für Pflege und Wartung reduzieren.

Seit 2012 hat die Stadt Soest sieben Spiel- und Bolzplätze abgebaut. Diese wurden teilweise in Baugrundstücke umgewidmet und verkauft oder den Fachbereichen als Grünflächen zurückgegeben.

Darüber hinaus gibt es auf Grund eines politischen Beschlusses das Ziel, jährlich einen Spielplatz zu sanieren und einen weiteren, ausreichend bewerteten Spielplatz in einen guten Zustand zu bringen. D. h. die Sanierung von zwei „kleinen“ Doppelanlagen oder einer „großen“ Doppelanlage in einen Zeitraum von etwa eineinhalb Jahren. Aktuell führt die Stadt Soest das Projekt „Spielplatz Britischer Weg“ durch. Die Planungen basierten auf den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung zur Spielflächennutzung im Soester Süden.

Auch bei diesen Sanierungen verfolgt die Stadt Soest das Ziel, Spielflächen auf der Basis der Gesamterfassung/Bedarfsplanung zu reduzieren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest verfügt über einen sehr guten Überblick über ihre Spielplätze und eine hohe konzeptionelle Qualität in der Spielplatzbedarfsplanung 2012. Diese berücksichtigt auch die demographische Entwicklung in der Stadt Soest. Damit hat sie eine aktuelle und fundierte Entscheidungsgrundlage, welche Spielplätze abgebaut werden sollten.

Die Stadt Soest hat in zwei Jahren sieben Spielplätze abgebaut, diese Flächen deutlich reduziert und dort die Grünflächenpflege eingeschränkt. Diese Spielplätze wurden in Grünflächen mit geringerem Unterhaltungsaufwand umgewandelt oder verwertet, d. h. als Baugrundstücke verkauft.

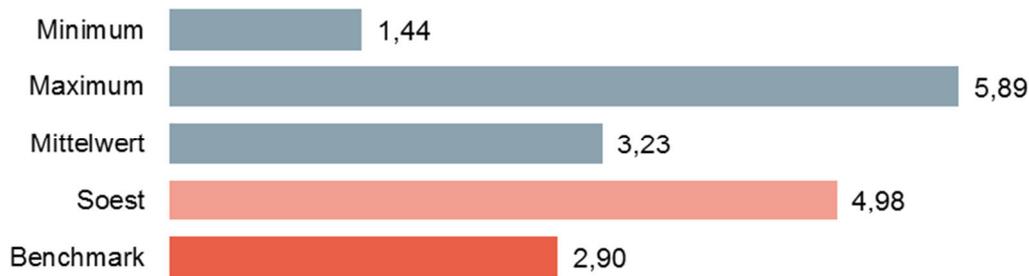
→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest kann bei ihrer Spielplatzplanung bis 2017 auf eine verbindliche und fundierte Planungsgrundlage zurückgreifen. Mit der nächsten Aktualisierung sollte die Stadt Soest untersuchen, welche Anpassungen an die Altersstruktur künftig erforderlich sind.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze wendete die Stadt Soest 2013 rund 433.000 Euro auf.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro



Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,98	2,29	2,70	4,12	19

Die flächenbezogenen Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze liegen in der Stadt Soest über dem Benchmark und über dem dritten Quartil. Diese sind also im Vergleich zwischen den Kommunen hoch.

Die Ursache sind die Strukturen und die Ausstattung der Spiel- und Bolzplätze. In der Stadt Soest gibt es einen hohen Spielgeräte-Standard und hohe Pflegestandards. Diese sind durch die Qualitätsentwicklung in der Spielplatzbedarfsplanung vorgegeben und klar durch den Auftraggeber Abteilung Jugend und Soziales – Jugendhilfeplanung festgelegt. Die Meisterei Grün der KBS erledigt diese dann wie vorgegeben. Dies führt zu hohen Aufwendungen und damit zu den hohen Kennzahlenwerten. Dies zeigen die differenzierten Ergebnisse:

- Die Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät liegen mit 428 Euro am Maximal-Wert von 449 Euro (Mittelwert: 221 Euro).
- Alle Werte der Aufwendungen für Kontrolle, Wartung und Reparatur der Spielgeräte je Spielplatz oder Spielgerät liegen jeweils über dem dritten Quartil und damit hoch.
- Die Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m² Spiel- und Bolzplatz sind mit 1,70 Euro maximal (Mittelwert: 0,86 Euro).

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest hat seit 2012 sieben Spielplätze abgebaut und konnte so ihre Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege ihrer Spiel- und Bolzplätze reduzieren. Dennoch erreicht die Stadt Soest interkommunal für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze ein Ergebnis zwischen dem Mittelwert und dem Maximum. Der Grund: Die hohen Qualitätsstandards bei den Spielgeräten und der Grünflächenpflege.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Soest sollte die Anzahl und die Ausstattung der Spiel- und Bolzplätze im Hinblick auf eine Reduzierung weiterhin kritisch überprüfen. Sie sollte festlegen, welche Spielflächen noch reduziert werden können und z. B. für eine Vermarktung in Frage kommen. Die Stadt Soest sollte insbesondere die Standards für die Grünflächenpflege der Spiel- und Bolzplätze kritisch überprüfen und pflegeintensive Flächen in pflegeärmere Flächen umwandeln.

Potenzial

Der Benchmark für die Spiel- und Bolzplätze beträgt 2,90 Euro je m². Der Abstand zum erreichten Wert der Stadt Soest beträgt 2,08 Euro je m². Bei einer Gesamtfläche von rund 87.000 m² ergibt sich daher ein rechnerisches Potenzial von rund 181.000 Euro jährlich.

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

Strukturkennzahlen Begleitgrün 2013

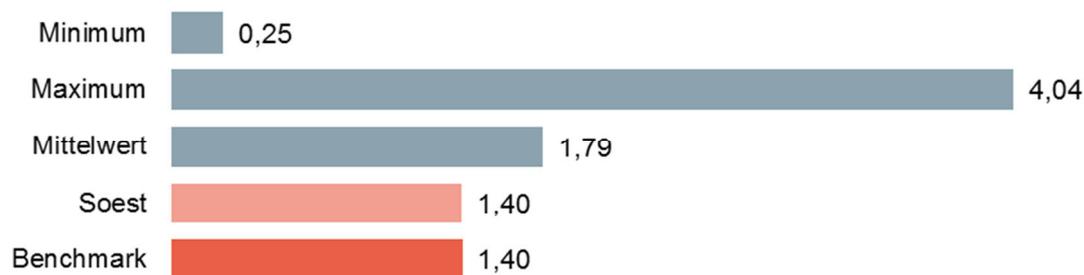
Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	9,37	1,97	64,00	15,29	3,96	6,09	9,64	15

Die Stadt Soest hat eine Fläche von rund 437.000 m² Straßenbegleitgrün zu unterhalten und zu pflegen. Der Kennzahlenwert mit Einwohnerbezug liegt interkommunal unter dem dritten Quartil und damit niedrig.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns wendete die Stadt Soest 2013 rund 611.000 Euro auf.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Begleitgrün je m² in Euro



Soest	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,40	1,28	1,64	2,07	8

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns bilden in der Stadt Soest genau den Benchmark ab und sind im Vergleich zwischen den Kommunen niedrig.

Wie bei den Park- und Gartenanlagen wirken sich hier geringe Pflegekosten beim Gebrauchsrasenmähen aus: Diese Rasenflächen bilden mit rund 363.000 m² rund 83 Prozent der Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns. Die Aufwendungen Rasen Straßenbegleitgrün je m² Rasenfläche betragen 0,51 Euro. Diese liegen am dritten Quartil von 0,51 Euro und sind damit niedrig (Mittelwert: 1,49).

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Für die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen insgesamt wendete die Stadt Soest 2013 rund 1,4 Mio. Euro auf.
- Anzahl, Fläche und durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen hoch.
- Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen und des Straßenbegleitgrüns niedrig und für die Spiel- und Bolzplätze hoch.
- Geringe Aufwendungen bei den Rasenflächen d. h. günstige Pflege des Gebrauchsrasens wirken sich positiv aus.
- Hohe Qualitäts- und Unterhaltungsstandards bei den Spiel- und Bolzplätzen: Vermarktungsmöglichkeiten und Pflegeintensität der Flächen kritisch überprüfen. Gegebenenfalls Anzahl, Ausstattung und Unterhaltungsstandards reduzieren.
- Das Potenzial der Grünflächen insgesamt 2013 entspricht dem der Spiel- und Bolzplätze und beträgt daher rund 181.000 Euro jährlich.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Soest mit dem Index 3.

Sportaußenanlagen

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

Organisation und Steuerung

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

Die Stadt Soest erfasst die Belegungszeiten der Sportaußenanlagen durch die Sportvereine und wertet diese aus. Über die aktuelle Nutzungen, d. h. die Spielzeiten und tatsächlichen Auslastungsquoten gibt es keine Angaben.

Die Stadt Soest hat den Betrieb der Sportplätze teilweise auf Sportvereine übertragen und die Zuschussgewährung in ihrer Sportförderrichtlinie geregelt.

Es gibt mehrere Sportanlagen der Stadt Soest, die von Sportvereinen betrieben werden und dazu an diese verpachtet sind. Die Vereine sind für Bewirtschaftung und Unterhaltung zuständig. Dafür erhalten sie einen Unterhaltungskostenzuschuss (Festbetrag). Die Stadt Soest übernimmt zusätzlich Leistungen wie z. B. die Rasenpflege.

Investive Maßnahmen werden grundsätzlich von den Vereinen geplant und durchgeführt. Dafür können sie gemäß Sportförderrichtlinie der Stadt Soest einen Baukostenzuschuss beantragen.

Die Stadt Soest beschäftigt sich seit 2008 intensiv mit der Sportentwicklungsplanung und hat 2014 detaillierte und aktuelle Grundlagen für die Sportentwicklung erstellt:

- Grundlagen der Sportentwicklung in Soest. Sportverhalten – Sportstättenatlas - Sportstättenbedarf.
- Fußball-Ziel-Analyse für die Stadt Soest.
- Sportförderrichtlinie der Stadt Soest.

Diese Sportentwicklungsplanung enthält Handlungsempfehlungen für folgende Bereiche:

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Soest verfügt konzeptionell über die Grundlage, den kommunalen Sport in der Stadt Soest bedarfsgerecht weiter zu entwickeln. Diese zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung berücksichtigt u. a. die demografische Entwicklung und die damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung, für Schulen und Sportvereine.

Strukturen

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen allgemein 2013

Kennzahl	Soest	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	5,67	1,02	10,04	5,16	4,04	5,26	6,59	22
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	2,27	0,25	5,42	2,30	1,54	1,96	2,90	22

Die Stadt Soest betreibt zwölf Sportplätze mit einer Gesamtfläche von rund 265.000 m². Davon sind acht Sportplätze Naturrasen-Plätze und jeweils einer ein Tennen-Platz und Kunstrasen-Platz.

Diese Sportaußenanlagen werden von 13 Vereinen mit 78 Mannschaften, davon 54 Jugendmannschaften genutzt.

Die Strukturkennzahlen zeigen, dass das flächenbezogene Angebot an Sportaußenanlagen insgesamt und an Sportplätzen in der Stadt Soest durchschnittlich ist. Das Verhältnis Sportnutzfläche Sportplätze zur Fläche Sportaußenanlage ist mit 49,4 Prozent auf Durchschnitts-Niveau (Mittelwert: 50,9). Die zur Verfügung stehende Spielfläche ist also insoweit einwohnerbezogen unauffällig. Das vorhandene Angebot führt daher nicht etwa zu weniger Spielfläche und einer hohen Auslastung der Sportaußenanlagen. Die angemeldeten Nutzungszeiten der Sportvereine ergeben vielmehr folgendes:

- Die Sportnutzfläche je Mannschaft ist mit 1.358 m² maximal (Mittelwert: 923 m²).
- Der Anteil der belegten Nutzungszeiten Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten ist mit 66,3 Prozent niedrig (Mittelwert: 82,4 Prozent).
- Die belegten Nutzungszeiten Vereine je Mannschaft pro Jahr sind mit 110 Stunden unterdurchschnittlich (Mittelwert: 117 Stunden).
- Die belegten Nutzungszeiten je Jugendmannschaft pro Jahr sind mit 158 Stunden niedrig (Mittelwert: 196 Stunden).

Für die Sportvereine in der Stadt Soest wirkt sich dabei einschränkend aus, dass die Zeitfenster durch die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen und Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen, d. h. zusätzliche Betreuungsangebote in den Nachmittagsstunden kleiner

geworden sind. Dennoch ist das Angebot im Verhältnis zu belegten Nutzungszeiten eher großzügig.

Angaben zu tatsächlichen Nutzungszeiten lagen nicht vor.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Kommunen zu. In der Stadt Soest nimmt die Bevölkerung von 46.699 2013 auf 47.174 2030 zu. Der Anteil der unter 18-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in der Stadt Soest betrug 2013 17,4 Prozent und wird 2030 auf 16,3 Prozent sinken.

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. Senioren werden z. B. mehr Sport als bisher treiben. Der nichtorganisierte Sport in der Stadt Soest wird also künftig wichtiger werden.

Für die inhaltliche Diskussion des Themas könnte die Stadt Soest daher folgende Aspekte aufgreifen:

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbeurteilung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Punktzahl gesamt				55	93
Erfüllungsgrad in Prozent					59

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Punktzahl gesamt				67	93
Erfüllungsgrad in Prozent					72

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Punktzahl gesamt				55	93
Erfüllungsgrad in Prozent					59

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de