

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Rheine  
im Jahr 2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rheine	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Stadt Rheine	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	15

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Rheine

### Managementübersicht

Die Haushaltslage der Stadt Rheine war seit der NKF-Umstellung im Jahr 2006 bis zum Jahr 2015 durchgängig defizitär. Die Ausgleichsrücklage war bereits im Jahr 2009 vollständig aufgezehrt. Obwohl sich die Allgemeine Rücklage in den Folgejahren stetig verringert hat, konnte die Kommune die Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes vermeiden.

Das Eigenkapital hat sich gegenüber der Eröffnungsbilanz aus 2006 bis 2015 um insgesamt rund 105 Mio. Euro (30 Prozent) verringert. Trotz des Rückgangs sind die Eigenkapitalquoten der Stadt Rheine noch höher als die der meisten Vergleichsstädte. Korrespondierend hierzu stellt sich der Schuldenstand im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen niedrig dar. Ihre Kreditverbindlichkeiten konnte die Stadt Rheine seit dem Jahr 2008 um rund 14 Mio. Euro verringern. Seit 2014 musste sie zudem keine Liquiditätskredite mehr in Anspruch nehmen.

Kreditaufnahmen konnten auch dadurch vermieden werden, dass die Stadt in den vergangenen Jahren relativ wenig investiert hat. Insbesondere beim Straßenvermögen waren die Investitionsquoten gering. Ein zunehmender Investitionsbedarf kann den Haushaltsausgleich in den nächsten Jahren belasten und dazu führen, dass neue Kredite aufgenommen werden müssen.

2016 konnte die Stadt Rheine erstmals ein positives Jahresergebnis von rund 4,8 Mio. Euro erwirtschaften. Die Ergebnispläne für die Folgejahre bis 2020 weisen weitere Überschüsse aus. Dadurch könnte die Stadt ihre Ausgleichsrücklage sukzessive wieder aufbauen. Damit wäre jedoch nur ein geringer Teil des bisher eingetretenen Kapitalverlusts ausgeglichen.

Die positive Entwicklung wurde durch verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt unterstützt. Allein die deutliche Anhebung der Grundsteuerhebesätze im Jahr 2015 führte zu Mehrerträgen von rund 3,5 Mio. Euro. Noch stärker wirken sich allerdings die durch die positive Wirtschaftsentwicklung bedingten Zuwächse bei der Gewerbesteuer und den Einkommens- und Umsatzsteueranteilen aus. Diese sind 2016 gegenüber 2014 um insgesamt rund zehn Mio. Euro angestiegen. Trotz des gewachsenen Steueraufkommens sind die Erträge je Einwohner unter den Vergleichsstädten gering. Diese Einordnung ist typisch für das eher ländlich geprägte Münsterland.

Die Stadt geht in ihrer Planung davon aus, dass sich dieses erhöhte Ertragsniveau in den Folgejahren bestätigen wird. Im Falle eines konjunkturellen Abschwungs besteht gerade bei der Gewerbesteuer und der Einkommenssteuer aber das Risiko, dass die Erträge wieder zurückgehen. Dies könnte die prognostizierte positive Entwicklung des städtischen Haushalts gefährden und zu erneuten Defiziten führen. Deshalb ist es wichtig, dass die Stadt auch weiterhin Konsolidierungsmaßnahmen entwickelt, um hierauf reagieren zu können.

Auf der Ertragsseite sieht die GPA NRW nur geringe Verbesserungsmöglichkeiten. Die Stadt Rheine nutzt ihre Möglichkeiten bei den Gebühren und Beiträgen bereits weitgehend aus. Beim Gewerbesteuerhebesatz ist die Konkurrenzsituation zu den benachbarten niedersächsischen Kommunen mit niedrigen Hebesätzen zu berücksichtigen. Bei den sonstigen Gemeindesteuern

hat die Stadt Rheine bereits verschiedene Maßnahmen umgesetzt, um zusätzliche Erträge zu erzielen. Insbesondere das Aufkommen der Vergnügungssteuer hat sich dadurch um rund 800.000 Euro erhöht.

Eine der größten Aufwandspositionen bilden die Personalaufwendungen. Sie müssen daher bei der Haushaltskonsolidierung weiterhin mit in den Fokus genommen werden. Die von der GPA NRW durchgeführten Stellenvergleiche zeigen im Einwohnermeldewesen sowie bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten Stellenpotenziale auf. Das Potenzial ist mit 0,7 Vollzeit-Stellen im Jahr 2015 relativ gering und verringerte sich im Folgejahr auf 0,3 Stellen. Die Stadt könnte den Personaleinsatz bei den Einwohnermeldeaufgaben reduzieren, wenn sie die Nebenstelle in Mesum schließt. Im Gewerbe- und Gaststättenwesen wird eine Stelle zum Jahresende 2017 vakant. Bei einer Wiederbesetzung sollte die Kommune berücksichtigen, dass die Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist. Im Personenstandswesen hat die GPA NRW eine effiziente Aufgabenerledigung festgestellt. Hier erreicht die Stadt Rheine eine Leistungskennzahl oberhalb des Benchmarks.

Die GPA NRW hat auch den Personaleinsatz in den Schulsekretariaten verglichen. Die Stadt Rheine setzt in den Grund- und Hauptschulen etwas mehr Personal ein als die meisten Vergleichsstädte. Bei den anderen weiterführenden Schulen und den Förderschulen sind die Personalaufwendungen dagegen eher gering.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder liegt der Fehlbetrag je Platz unter den Vergleichsstädten auf niedrigem Niveau. Die Stadt Rheine unterhält keine eigenen Kindertageseinrichtungen. Begünstigend wirkt sich der geringe Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung aus, allerdings steigt deren Anteil kontinuierlich an. Belastend stellen sich dagegen die hohen freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger dar. Die Stadt Rheine sollte anstreben, dass sich alle freien Träger mit einem Trägeranteil an den Aufwendungen für die Tagesbetreuung beteiligen.

Einfluss auf die im Vergleichsjahr unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote wird eine bereits beschlossene Anpassung der Beitragssatzung haben. In der zum Kindergartenjahr 2017/18 in Kraft tretenden Satzung führt die Stadt Rheine eine zusätzliche Beitragsstufe für hohe Einkommen ein und schränkt die Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder ein. Die gleichzeitig angehobene Einkommensuntergrenze für die Beitragserhebung wird die Zusatzerträge jedoch zumindest teilweise kompensieren. Die Stadt könnte zusätzliche Erträge erzielen, wenn sie für die kostenintensivere U-3 Betreuung höhere Beitragssätze festlegen würde.

Möglichkeiten zur Aufwandsreduzierung bietet auch das Gebäudeportfolio. Werden auf Dauer weniger Gebäude benötigt, vermindert dies den Investitions- und Sanierungsbedarf. Auch Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen könnten eingespart werden. Die Stadt Rheine hat ihren Gebäudebestand unter anderem im Jahr 2013 verkleinert, indem sie die Kaufmännischen Schulen und das Berufskolleg auf den Kreis Steinfurt übertragen hat. Eine interkommunale Einordnung der von der Stadt Rheine aktuell vorgehaltenen Gebäudeflächen nach Nutzungsarten war nicht möglich. Grund ist, dass die erforderlichen Flächendaten nicht vollständig ermittelt werden konnten. Die Datenlage zum gesamtstädtischen Gebäudeportfolio ist in Rheine insofern noch verbesserungswürdig.

Die Betrachtung der Schulflächen führt zu dem Ergebnis, dass viele Grundschulstandorte aufgrund der zurückgegangenen Schülerzahlen nicht mehr ausgelastet sind. Den von der GPA NRW errechneten Flächenüberhang von 9.700 m<sup>2</sup> könnte die Stadt durch die Aufgabe von Teil-

standorten verringern. Die weiterführenden Schulen befinden sich durch den Aufbau von Sekundarschulen und die Auflösung von Haupt- und Realschulen in einer Umbruchphase. Zwei der drei Gymnasien überschreiten die von der GPA NRW vorgegebenen Flächenwerte deutlich. Daher erscheint auch hier eine optimierte Flächennutzung möglich. Ob dies realisierbar ist, hängt vom vorhandenen Baukörper ab. Um den Raumbedarf verlässlicher ermitteln zu können, sind eine aktuelle Schulentwicklungsplanung und detailliertere Gebäudedaten (Flächenaufteilungen, Raumbilanzen) erforderlich.

Bei den Schulsporthallen übersteigt der Bestand den für den Schulsport erforderlichen Bedarf um fünf Halleneinheiten. Für den Vereinssport stehen überdurchschnittlich viele Sporthallen zur Verfügung. Wenn die Stadt Schulstandorte schließt, sollte sie daher auch die zugehörigen Sporthallen aufgeben.

Die Stadt Rheine unterhält überdurchschnittlich viele Grünflächen. Dies gilt für Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und auch das Straßenbegleitgrün. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege je m<sup>2</sup> sind aber gering und unterschreiben in allen drei Bereichen die Benchmarks. Aus den Wirtschaftlichkeitskennzahlen ist daher kein Einsparpotenzial abzuleiten. Für eine Entlastung des Haushalts müsste die Stadt die Flächen verringern, also Spielplätze abbauen und bei Straßenplanungen weniger Begleitgrün vorsehen.

Auch das Angebot an Sportplätzen ist in Rheine sehr groß. Die meisten Sportanlagen sind über Pachtverträge einem Verein zur Nutzung überlassen. Die möglichen Nutzungszeiten werden bei vielen Plätzen nur zu geringen Anteilen belegt. Die Stadt sollte vereinsübergreifende Nutzungen anstreben. Diese würden die Auslastung verbessern und ermöglichen, dass einzelne Sportanlagen aufgegeben werden könnten.

Die aktuelle positive Entwicklung der Finanzlage sollte nicht dazu führen, dass die Haushaltskonsolidierung in Rheine als abgeschlossen betrachtet wird. Um den hohen Eigenkapitalverlust der vergangenen Jahre ausgleichen und auf die dargestellten Risiken reagieren zu können, sollte die Stadt Rheine den Konsolidierungsprozess fortsetzen. Dabei sollte sie die von der GPA NRW aufgezeigten Handlungsmöglichkeiten einbeziehen.

## 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. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte begründen zusammen die KIWI-Bewertung. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

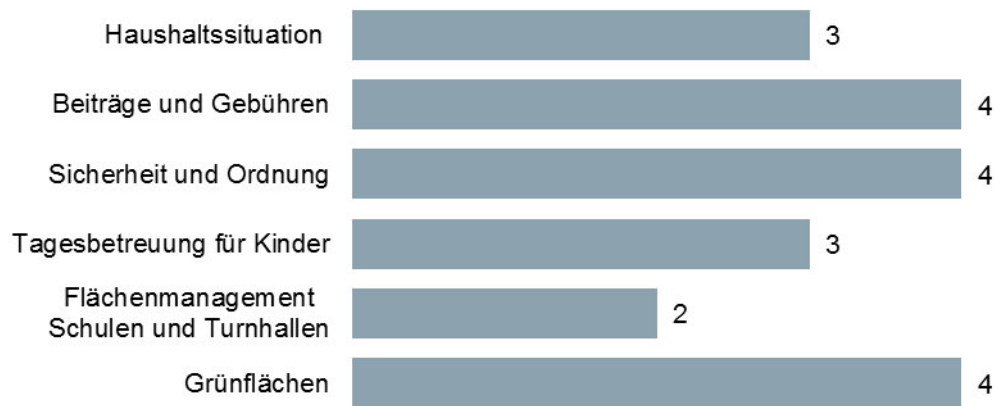
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

**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. Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die GPA NRW in den Teilberichten.

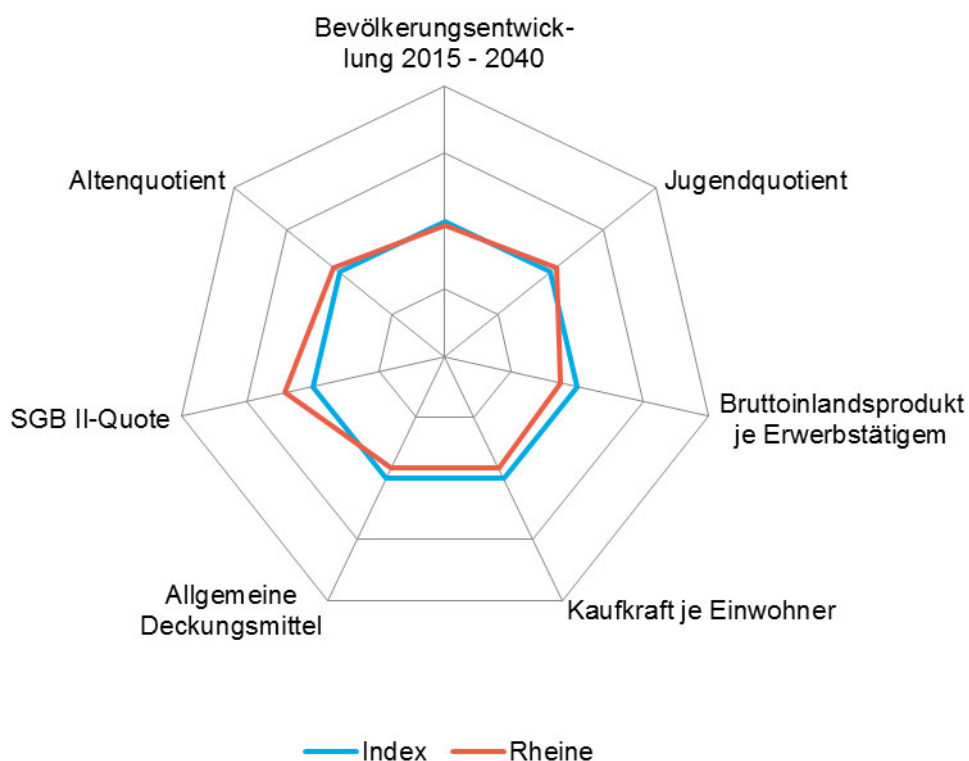
**KIWI**



## → Ausgangslage der Stadt Rheine

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Rheine. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den großen kreisangehörigen Kommunen. Eine 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.

Die Ausprägungen für die Stadt Rheine zeigen ein differenziertes Bild. Die Merkmale zur Bevölkerungsstruktur stellen sich positiv dar. Nur wenige Einwohner sind auf soziale Leistungen angewiesen. Hier leben viele junge Menschen, der Anteil älterer Menschen ist noch relativ gering. Wie in fast allen Kommunen findet jedoch auch in Rheine eine Verschiebung zwischen den Altersgruppen statt. Während die Zahlen der jüngeren Bevölkerungsgruppen zurückgehen, wächst der Anteil der Senioren.

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

Bei den Merkmalen zur wirtschaftlichen Stärke erreicht die Stadt dagegen schwache Ergebnisse. Die Kaufkraft je Einwohner und das (auf Kreisebene ermittelte) Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem liegen in Rheine auf niedrigem Niveau. Hier wirkt sich aus, dass der Kreis Steinfurt eher ländlich strukturiert ist. Die allgemeinen Deckungsmittel, die sich aus Steuern und Zuweisungen zusammensetzen, zeigen an, dass auch die finanzielle Grundausstattung der Kommune relativ gering ist. Weitere Ausführungen dazu finden sich im Teilbericht „Finanzen“.

## Individuelle und fachspezifische Strukturmerkmale

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

Rheine ist mit knapp 75.000 Einwohnern (Stand 31.12.2015) die größte Stadt im Kreis Steinfurt und nach Münster die zweitgrößte Stadt im Münsterland. Sie gliedert sich neben der Innenstadt in 18 weitere Stadtteile. Unter den großen kreisangehörigen Kommunen in NRW liegt sie mit ihrer Einwohnerzahl im mittleren Bereich (Median: 75.431 Einwohner).

Auffällig ist aber das mit 145 km<sup>2</sup> sehr große Gemeindegebiet (Median: 89 km<sup>2</sup>). Lediglich drei der insgesamt 35 Städte in diesem Segment haben eine größere Fläche. Dementsprechend ist die Bevölkerungsdichte mit 516 Einwohnern je km<sup>2</sup> gering (Median: 843 Einwohner je km<sup>2</sup>).

Diese Struktur ist insbesondere in den Prüfgebieten Schulen und Grünflächen zu berücksichtigen. Sie kann dazu führen, dass mehr Schulstandorte und Sporteinrichtungen vorgehalten werden bzw. höhere Beförderungskosten anfallen. Zudem hat die Stadt Rheine ein sehr großes Straßen- und Wegenetz zu unterhalten. Dies wirkt sich beim Umfang des Straßenbegleitgrüns aus.

## Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister und dem für den Fachbereich 2, "Bildung, Jugend, Familie und Soziales" sowie für die Fachstelle Migration und Integration zuständigen Beigeordneten erläutert.

Im obigen Strukturdiagramm ist für die Stadt Rheine bis zum Jahr 2040 ein leichter Bevölkerungsrückgang dargestellt. Dies basiert auf den Prognosen von IT.NRW. Diese gehen davon aus, dass die Einwohnerzahlen der Stadt Rheine bis zum Jahr 2025 konstant bleiben, in den Folgejahren jedoch absinken werden.

Die Stadt Rheine hat sich in ihrem 2014 fortgeschriebenen Integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzept (IEHK) Rheine 2025 selbst intensiv mit der Bevölkerungsentwicklung befasst. Darin kommt sie zu der Prognose bzw. Zielsetzung, dass die Einwohnerzahl konstant gehalten oder sogar leicht erhöht werden kann, wenn die zur Verfügung stehenden Wohnbaupotenziale ausgenutzt werden. Sie geht dabei von der Annahme aus, dass sich die Wanderungsgewinne fortsetzen, die Rheine in den vergangenen Jahren regelmäßig erzielen konnte.



Die tatsächliche Entwicklung unterstützt diese Vorhersage. Die Bevölkerungszahl ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen, allein von 2011 bis 2015 um rund 2.000 Einwohner. Damit ist der im IEHK genannte Zielwert von 73.500 Einwohnern sogar um rund 1.500 überschritten. Der relativ starke Anstieg in 2015 ist dabei durch die Flüchtlingsentwicklung beeinflusst. Da die Stadt Rheine noch weitere Wohnbauflächen zur Verfügung stellen kann, könnte der Bevölkerungsanstieg weiter anhalten. So soll auf dem Gelände der ehemaligen General-Wever-Kaserne das neue Wohnquartier „Eschendorfer Aue“ mit rund 500 Wohneinheiten entstehen.

Die Stadt Rheine weist in ihrem IEHK darauf hin, dass die Gruppe der über 60 jährigen gegenüber 2011 bis zum Jahr 2025 um rund 25 Prozent ansteigen wird. Hierauf soll durch eine Anpassung der sozialen Infrastruktur und spezielle altersgerechte Angebote reagiert werden. Bereits 2010 hat die Stadt von einem Forschungsinstitut den „Sozialplan Alter“ erarbeiten lassen. Dieser zeigt Strategien auf, um die Lebensqualität der älteren Menschen unter Beachtung von Selbständigkeit und Eigenständigkeit zu sichern.

Auf kommunalpolitischer Ebene vertritt der Seniorenbeirat die Interessen der älteren Bevölkerung. Die Stadt bietet zahlreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen und hat gemeinsam mit dem Seniorenbeirat die Broschüren „Die seniorengerechte Stadt“ und „Wegweiser für Senioren“ herausgegeben. Darin informiert sie über Beratungs-, Freizeit- und Betreuungsmöglichkeiten und gibt Ratschläge zur Ausstattung von altersgerechten Wohnungen.

Die ehrenamtliche Übernahme von Aufgaben wird in Rheine als ein wichtiger Baustein für die Stadt und ihre Entwicklung gesehen. Deshalb wurde vor zwölf Jahren die Stabstelle Bürgerengagement eingerichtet. Diese vermittelt Freiwillige, koordiniert Projektentwicklungen und unterstützt beim Aufbau von Netzwerken. Aufgrund des demografischen Wandels ist es wichtig, insbesondere auch Senioren verstärkt ins Ehrenamt einzubinden.

Auch die interkommunale Zusammenarbeit gewinnt in diesem Zusammenhang immer mehr an Bedeutung. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Interkommunale Zusammenarbeit ist aus unserer Sicht zum einen relevant, um die Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern. Zum anderen spielt sie eine wichtige Rolle, um die künftige Aufgabenerfüllung zu sichern. Die Stadt Rheine arbeitet bereits in verschiedenen Bereichen mit anderen Kommunen bzw. dem Kreis Steinfurt zusammen. Beispiele hierfür sind Kooperationen bei der Adoptionsvermittlung, Tagespflege, Psychiatrie, Betreuungen nach Betreuungsrecht sowie der Personalentwicklung. Sie entwickelt ein Gewerbegebiet gemeinsam mit der Gemeinde Salzbergen und arbeitet auch beim Tourismus mit Kommunen aus dem Emsland zusammen.

## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

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

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

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die GPA NRW die großen kreisangehörigen Kommunen miteinander

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

### Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>2</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Rheine stellen wir im Anhang zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht.

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

<sup>2</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

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

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

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

## → Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im GPA-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW die Werte der großen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen. In der Finanzprüfung erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

### Strukturen

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

Unter Strukturmerkmalen versteht die 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. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Basis für das Benchmarking sind die Kennzahlenvergleiche und die Analysen des jeweiligen Handlungsfeldes. Soweit die GPA NRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

## 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 jeden der so ermittelten Beträge kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die GPA NRW möchte damit die Kommunen unterstützen, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte die Kommune nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen versuchen, ihre eigene Praxis zu ändern oder zu überdenken. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanungen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung weist die GPA NRW im Prüfbericht auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen aus.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfbericht beschriebenen Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellten monetären Potenziale hinausgehen.

## GPA-Kennzahlenset

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

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

## → Prüfungsablauf

Die Prüfung in Rheine hat die GPA NRW von November 2016 bis Mai 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich wurden in der Stadt Rheine in den Prüffeldern Schulen, Grünflächen und Tagesbetreuung für Kinder die Daten des Jahres 2014 zugrunde gelegt. Die Kennzahlen in den Bereichen Sicherheit und Ordnung sowie Finanzen haben wir auf Basis des Jahres 2015 verglichen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Andreas Meyer
Personalwirtschaft und Demografie	Hermann Ptok
Sicherheit und Ordnung	Hermann Ptok
Tagesbetreuung für Kinder	Hermann Ptok
Schulen	Sabine Ewald
Grünflächen	Sabine Ewald

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 15. Mai 2017 hat die GPA NRW den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

Herne, den 25.09.2017

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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



# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Rheine  
im Jahr 2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	15
Risikoszenario	15
→ Haushaltskonsolidierung	17
Kommunaler Steuerungstrend	18
Kommunale Abgaben	20
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	22
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	26
Vermögenslage	26
Schulden- und Finanzlage	33
Ertragslage	42
→ Gebäudeportfolio	51

## → 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 sind erkennbar?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?
- Ist die Haushaltswirtschaft der Kommune nachhaltig ausgerichtet?

Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Durch eine nachhaltige Haushaltswirtschaft können Kommunen Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

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

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

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

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2008	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / GA
2009	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / -
2011	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2012	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2016	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2017	bekannt gemacht			HPI / - / -

Die im Haushalt 2017 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2020 hat die GPA NRW ebenfalls berücksichtigt.

#### → **Feststellung**

Die Gesamtabschlüsse 2011 ff stellte die Stadt Rheine noch nicht fristgerecht zum 30. September des jeweiligen Folgejahres auf. Hierdurch fehlen ihr wesentliche Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung.

## → Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und, in welcher Intensität Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation anhand der folgenden Fragen:

- Erreicht die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich?
- Wie stellt sich die strukturelle Haushaltssituation der Kommune dar?

### Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt dar. Dazu analysiert sie die rechtliche Haushaltssituation, die Jahresergebnisse und die Entwicklung der Rücklagen.

### Rechtliche Haushaltssituation

#### Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ausgeglichener Haushalt									X	X
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X									
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage		X	X	X	X	X	X	X		

### Jahresergebnisse und Rücklagen

#### Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST 2008 – 2012)

	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis	-2.143	-18.398	-7.873	-10.182	-9.794
Höhe der allgemeinen Rücklage	318.165	293.751*	286.512	276.330	266.536
Veränderung der allg. Rücklage (§ 43 Abs. 3 GemHVO)	0	0	0	0	0
Verringerung der allg. Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	7,7	2,5	3,6	3,5
Höhe der Ausgleichsrücklage	3.366	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	0,7	5,7	2,7	3,6	3,5

\*) Korrektur der Eröffnungsbilanz führte zu Verringerung der allg. Rücklage um 9,38 Mio. Euro

### Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (IST 2013 – 2016)

	2013	2014	2015	2016*
Jahresergebnis	-1.912	-11.381	-1.419	4.837
Höhe der allgemeinen Rücklage	263.326	244.778	243.264	243.264
Veränderung der allg. Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	-1.298	-7.167	-95	-556
Verringerung der allg. Rücklage des Vorjahres in Prozent	0,7	4,3	0,6	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	4.837
Fehlbetragsquote in Prozent	0,7	4,3	0,6	0

\*) Vorläufiger Jahresabschluss 2016, Stand März 2016.

### Jahresergebnisse, allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage in Tausend Euro (PLAN 2017 - 2020)

	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	485	2.618	2.124	4.062
Höhe der allgemeinen Rücklage	243.264	243.264	243.264	243.264
Veränderung der allg. Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO	0	0	0	0
Verringerung der allg. Rücklage des Vorjahres in Prozent	0	0	0	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	5.322	7.940	10.064	14.125
Fehlbetragsquote in Prozent	0	0	0	0

In der Phase von 2008 bis 2015 entwickelten sich die Jahresergebnisse durchgängig defizitär. Im Zuge der schwankenden Negativentwicklung war die Ausgleichsrücklage bereits 2009 vollständig aufgebraucht. Danach musste die Stadt Rheine jährlich zur Realisierung des Haushaltsausgleichs genehmigungspflichtig die allgemeine Rücklage verringern. Bis 2015 summierte sich der im Wesentlichen dadurch bedingte Eigenkapitalverlust auf immerhin 78,2 Mio. Euro.

Die jährlichen Fehlbetragsquoten erfüllten aber zu keinem Zeitpunkt die Kriterien des § 76 Abs. 1 GO NRW. Insofern war ein verpflichtendes Haushaltssicherungskonzept nicht aufzustellen.

#### → Feststellung

Die Stadt Rheine konnte acht Jahre in Folge keinen originären Haushaltsausgleich im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 1 GO NRW realisieren.

### Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-19,19	-260,23	57,36	-62,80	-108,71	-53,60	-17,12	19

Abweichend von der bisherigen negativen Entwicklung schließt der Jahresabschluss 2016 erstmalig mit einem Überschuss ab. Laut den zur Prüfung vorgelegten vorläufigen Daten stand ein positives Rechnungsergebnis von 4,8 Mio. Euro in Aussicht. Gemäß der Haushaltsplanung 2017 ergeben sich darüber hinaus auch für die Planjahre bis 2020 positive Planergebnisse.

## Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf).

Die GPA NRW stellt zum einen die aktuelle strukturelle Haushaltssituation auf Basis von Ist-Ergebnissen dar. Zum anderen hinterfragt sie, wie die Kommune wesentliche haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen im Planungszeitraum plant.

## Strukturelles Ergebnis

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2016 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt sie durch die Durchschnittswerte der Jahre 2012 bis 2016. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte. Die erfassten Sondereffekte sind mit der Stadt Rheine abgestimmt.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2016

Rheine		
	<b>Jahresergebnis</b>	<b>4.837</b>
./.	Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/ Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz)	-62.235
./.	Bereinigungen Sondereffekte	798
=	<b>bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-56.600</b>
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	55.649
=	<b>strukturelles Ergebnis</b>	<b>-951</b>

Aufgrund der vorliegenden Erfahrungswerte errechnet sich abweichend zum positiven Jahresergebnis 2016 eine strukturelle Deckungslücke.

Unter Berücksichtigung aktueller Ertragserwartungen ist ggf. aber von einer Verbesserung der strukturellen Lage auszugehen. Sofern sich abweichend und z. B. die für 2017 geplante Gewerbesteuer von 39,5 Mio. Euro durchsetzt, steigt das strukturelle Ergebnis bereits auf 1,6 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Der Jahresüberschuss 2016 ist maßgeblich auf den Anstieg des Steueraufkommens zurückzuführen. Wenn sich die hohen Erträge in den Folgejahren nicht bestätigen, ist mit weiteren Fehlbeträgen zu rechnen.

## Haushaltsplanung

Um die strukturelle Haushaltssituation der Stadt bewerten sowie ihren künftigen Konsolidierungsbedarf einschätzen zu können, bezieht die GPA NRW die Haushaltsplanung der Stadt ein. Sie hinterfragt, ob die Planungsgrundlagen der Stadt plausibel und nachvollziehbar sind. Ausgangspunkt für die GPA NRW ist dabei das strukturelle Ergebnis. Dem stellt die GPA NRW die mittelfristige Haushaltsplanung 2020 gegenüber.

Die GPA NRW will aufzeigen,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Rheine ihrer Planung zugrunde legt,
- mit welchen zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen und
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2016 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben.

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

Für 2020 plant die Stadt Rheine mit einem Rechnungsüberschuss von ca. 4,061 Mio. Euro. In Relation zum zuvor festgestellten strukturellen Ergebnis 2016 rechnet sie insofern mit einer Verbesserung von ca. fünf Mio. Euro.



## Vergleich strukturelles Ergebnis 2016 und Planergebnis 2020 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2016	2020	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent*
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer**	36.982	42.118	5.136	3,3
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**	28.009	39.361	11.352	8,9
Schlüsselzuweisungen**	24.290	27.362	3.072	3,0
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen***	33.029	35.419	2.390	1,8
Versorgungsaufwendungen***	3.339	4.288	949	6,5

\*) Die Berechnung des prozentualen Ergebnisses berücksichtigt Zinseffekte. Die angegebenen Werte stellen keine durchschnittliche prozentuale Steigerung dar.

\*\*\*) Werte 2016 = Durchschnittswerte der Jahre 2012 bis 2016

\*\*\*\*) Wert 2016 = Rechnungsergebnis 2016

## Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist nur schwer zu prognostizieren und kann sich negativ auf die zukünftige Finanzentwicklung aller Städte und Gemeinden auswirken. Insbesondere konjunkturelle Einbrüche könnten zu Ertragseinbußen bei den steuerbasierenden Erträgen (Gewerbesteuer, Gemeindeanteile an Einkommensteuer und Umsatzsteuer) führen.

### Gewerbesteuer

Laut dem vorläufigen Jahresabschluss 2016 ist der Ertrag der Gewerbesteuer in dem Jahr um 9,9 Prozent von 37,8 Mio. Euro auf 41,5 Mio. Euro gestiegen. Abweichend von diesem voraussichtlichen Ergebnis setzt die Haushaltsplanung 2017 ein niedrigeres Volumen von 39,5 Mio. Euro an. Die Stadt Rheine reduziert damit ihre Planerwartung in Relation zum letzten Ist-Ertrag um 4,9 Prozent. Darauf aufsetzend plant sie dann für die Jahre 2018 bis 2020 mit jährlichen Steigerungen von 1,9 Prozent, 2,0 Prozent und 2,5 Prozent. Für 2020 liegt die Ertragserwartung bei 42,1 Mio. Euro.

Diese Plansteigerungen liegen jeweils um ca. ein Prozent unterhalb der Orientierungsdaten<sup>1</sup> 2016 (O-Daten). Die Stadt Rheine bleibt hier unter den Landesprognosen (siehe bspw. Haushaltsplan 2017, Seite 32). Insofern bestätigt sich eine vorsichtige Planung.

In Relation zum vorstehend tabellarischen Durchschnittsertrag (36,9 Mio. Euro) führen die Planprognosen zu einer jährlichen Änderung von 3,3 Prozent. Aufgrund der zurzeit weiterhin positiven konjunkturellen Prognosen sieht die GPA NRW hier kein zusätzliches Risiko. Wenn gleich die Ertragslage immer wie zuvor beschrieben von der allgemeinen konjunkturellen / ge-

<sup>1</sup> Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW (MIK) vom 25. Juli 2016.

samtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig ist. Zusätzlich sollte die Stadt Rheine auch weiterhin ihre ortsspezifischen Rahmenbedingungen und Entwicklungen im Fokus behalten.

## **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern**

In der vorstehenden Gegenüberstellung sind sowohl die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer wie auch der Umsatzsteuer enthalten. Gemessen am Durchschnittsertrag der strukturellen Analyse erscheint die jährliche Planveränderung mit 8,9 Prozent relativ hoch.

Die Detailbetrachtung der Planprognosen je Ertragsart belegt aber, dass sich die Stadt Rheine auch in diesen Punkten an den O-Daten orientiert. Nur beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2017 liegt der Planansatz über der Prognose des Landes NRW. Die O-Daten berücksichtigen 3,8 Prozent. Die Ertragserwartung der Stadt Rheine 2017 liegt bei 6,3 Prozent.

Ein zusätzliches Planungsrisiko ist aber nicht ersichtlich. Denn auch die November-Steuerschätzung des Bundesministeriums der Finanzen prognostiziert nochmals zunehmende Steuererträge.

Unabhängig davon sind diese Ertragsanteile ebenfalls von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. Dies ist der Stadt Rheine bewusst. So führt sie im Haushaltsplan 2017 auf Seite 34 aus, dass die Planung einem weiteren Risiko ausgesetzt sein könnte. Sie beschreibt eine momentane politische Diskussion auf Bundesebene. Dort wird zurzeit über Steuerentlastungen für die Bürgerinnen und Bürger beraten. In der Folge könnten entsprechenden Steuersenkungen zu Ertragseinbußen bei den Kommunen führen. Dies belegt, dass die Stadt Rheine zwar einerseits aktuelle Ertragsprognosen einpreist, aber gleichzeitig notwendige Risikoabwägungen vornimmt.

## **Schlüsselzuweisungen**

Die Planung 2017 sieht 25,5 Mio. Euro vor. Diese Prognose entspricht der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2017.

Für 2018 plant die Stadt Rheine eine Steigerung um 7,6 Prozent ein. Die O-Daten gehen in der Grundprognose von einem Zuwachs von 6,4 Prozent aus. Die Stadt Rheine berücksichtigt in ihrem höheren Ansatz aber bereits eine Aufstockung der Schlüsselmasse. Diese steht in Aussicht, da seitens des Bundes weitere Mittel über den Länderanteil an der Umsatzsteuer verteilt werden sollen. Inklusive dieser Mittel geht der Orientierungserlass von einer Zunahme um 8,8 Prozent im Vergleich zum Jahr 2017 aus.

Für 2019 reduziert die Stadt Rheine ihren Planansatz um 0,5 Prozent. Die Planung 2020 zeigt sich dann unverändert. In ihren mittelfristigen Planungen unterstellt die Stadt Rheine damit nicht die weiteren Steigerungsprognosen der O-Daten von 5,2 Prozent und 4,3 Prozent. Unter Berücksichtigung des gestiegenen Gewerbesteuerertrags im Jahr 2016 ist zu erwarten, dass sich die Schlüsselzuweisungen gegenläufig reduzieren. Diese vorsichtigere Planung ist insofern positiv zu werten.

Mittelfristig sind auch hier grundsätzliche konjunkturelle Risiken zu beachten. Ferner könnten sich aus landesspezifischen Aspekten negative Entwicklungen ergeben. Einmal ist nicht vorher-

sehbar, ob künftige Landesregierungen weitere Änderungen an den Verteilungsgrundsätzen vornehmen. Ferner können sich Entwicklungsrisiken auch immer schon aus monetären Verschlechterungen im Landeshaushalt ergeben.

## **Personalaufwendungen / Versorgungsaufwendungen**

Die Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen erfolgt unter Berücksichtigung der personalrelevanten Informationen (Stufensteigungen, altersbedingte und sonstige Fluktuation, neuer Stellenbedarf).

Im Konsolidierungsinteresse gilt die Prämisse, dass die Verwaltung im Einzelfall die Notwendigkeit der Nachbesetzung von Stellen in Umfang und Wertigkeit prüft. In den Haushaltsberatungen werden auch die Teilstellenpläne beraten. Insbesondere neue Stellen und Stellenausweitungen sind konkret zu begründen. Im Haushaltsplan 2017 wird weiter ausgeführt, die zwischenzeitlich vollzogenen Stellenreduzierungen wären nur mit erheblichen Anstrengungen und teilweiser Einschränkung des Dienstleistungsangebotes zu realisieren gewesen.

Ferner beschreibt die Stadt Rheine, dass sich aufgrund verändernder Aufgabenzuweisungen und neuer Aufgaben in den letzten Jahren neuer Stellenbedarf ergeben hat. Dies ist natürlich für die eigentliche strategische Ausrichtung auf nachhaltige Stellenreduzierung kontraproduktiv, aber im Einzelfall dann nicht zu vermeiden.

Die weitere Planung berücksichtigt für die Jahre 2017 bis 2020 jährliche Steigerungen beim Personalaufwand von 2,4 Prozent, 0,9 Prozent, 1,6 Prozent und 2,1 Prozent. Diese Veränderungsraten liegen mit Ausnahme des Jahres 2018 (0,9 Prozent) jeweils geringfügig über den O-Daten (2017 = 2,0 Prozent, Folgejahre jeweils 1,0 Prozent). Die O-Daten unterstellen dabei aber aktive Stellenkonsolidierungsmaßnahmen. D. h., entsprechende Zielwerte sind nur einzuhalten, wenn die Kommunen im jeweiligen Haushaltsjahr nachhaltige Stellenreduzierungen realisieren.

Dies strebt auch die Stadt Rheine wie ausgeführt an. Verbindliche konzeptionelle Ansätze, wie bspw. flächendeckende Organisationsuntersuchungen oder Standardreduzierungen, legte sie aber im Rahmen der Prüfung nicht vor. Im Hinblick auf jährliche Besoldungs- und Entgeltanpassungen liegt hier ein Planrisiko für den städtischen Haushalt vor. Denn erfahrungsgemäß ergeben sich aus entsprechenden jährlichen Anpassungen in der Regel bereits Steigerungsraten von über zwei Prozent.

Die geplanten Versorgungsaufwendungen steigen insbesondere 2017 mit 19 Prozent deutlich. Die mittelfristige Haushaltsplanung sind dann jährliche Steigerungen um drei Prozent vor. Die Stadt Rheine orientiert sich hier an den Prognosen der Versorgungskasse, an die Umlagezahlungen und Erstattungen zu leisten sind. Ferner verändern sich die geplanten Beihilfeaufwendungen aufgrund vorliegender Erfahrungswerte. Risiken sind hier nicht ersichtlich.

### **→ Feststellung**

Die Haushaltsplanung der Stadt Rheine unterliegt insbesondere dem allgemeinen Risiko negativer konjunktureller Veränderungen. Ein zusätzliches Risiko wird bei der Planung der Personalaufwendungen gesehen.

## Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

### Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

#### NKF-Kennzahlenet NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2015

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Rheine
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	92	103	98	97
Eigenkapitalquote 1	-16,6	56,0	29,0*	37,2
Eigenkapitalquote 2	3,9	71,0	41,1	70,5
Fehlbetragsquote	0,6	13,5	2,1*	0,6
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	0,0	47,0	27,7	35,9
Abschreibungsintensität	0,6	9,9	6,1	7,5
Drittfinanzierungsquote	19,9	87,2	53,3	82,9
Investitionsquote	23	148	76	50
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	49	104	79	100
Liquidität 2. Grades	7,5	483,1	28,9*	187,0
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	8,4	323,1	55,4*	16,5
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,6	35,5	12,7*	2,7
Zinslastquote	0,2	5,9	1,8*	1,3
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	32,5	68,7	48,4	50,6
Zuwendungsquote	8,9	46,2	26,2	27,5
Personalintensität	16,2	28,5	21,5	19,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	5,9	29,3	15,0	16,1
Transferaufwandsquote	37,4	53,9	46,4	48,2

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

#### Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2015

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Rheine
Jahresergebnis je Einwohner	-260	57	-63	-20
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-261	212	50	125

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Rheine
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010*	1.760	6.992	3.461*	1.760
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.343	1.986	1.625	1.555

\*) Vergleichsjahr 2010, da für 2015 noch nicht genügend Vergleichswerte vorliegen. Die Kennzahl wird zudem erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- defizitäre Rechnungsergebnisse ab erstem NKF-Jahr 2006 bis einschließlich 2015,
- Ausgleichsrücklage bereits 2009 aufgezehrt,
- Eigenkapitalverluste zwischen Eröffnungsbilanz 2006 und Jahresabschluss 2015 bei ca. 105 Mio. Euro,
- pflichtiges HSK war nicht aufzustellen,
- 2016 erstmalig positives Rechnungsergebnis und Mittelzuführung in die Ausgleichsrücklage (4,8 Mio. Euro),
- positive mittelfristige Haushaltsplanung 2017 bis 2020, Ausgleichsrücklage 2020 nach Plandaten bei ca. 14 Mio. Euro,
- aktuell gestiegene Steuererträge begünstigen positive Trendwende, daher Abhängigkeit von der Gewerbesteuer als Risiko zu betonen,
- negatives strukturelles Ergebnis zeigt auf, dass prognostizierte Überschüsse nur bei anhaltend hohem Ertragsniveau zu realisieren sein werden,
- intensives Konsolidierungsengagement in den Vorjahren mit z. B. drei Hebesatzanpassungen, Anhebung des Steuermaßstabs der Vergnügungssteuer, Kürzung freiwilliger Leistungen, Stellenreduzierung, etc.,
- besondere Konsolidierungsanstrengungen sind nach Maßgabe des negativ abfallenden kommunalen Steuerungstrends in den steuerbaren Handlungsfeldern fortzusetzen,
- Plandaten sind weitgehend nachvollziehbar und realistisch, geringe Steigerungsraten bei den Personalaufwendungen bergen allerdings ein Risiko,
- niedrige Investitionsquoten und höhere Anlagenabnutzungsgrade vergrößern Risiko von Wert- und Substanzverlusten, zunehmender Reinvestitionsbedarf belastet künftigen Haushaltsausgleich zusätzlich,
- 2008 bis 2016 Investivkredite um ca. 13,8 Mio. Euro reduziert, langfristige weitere Entschuldung bleibt strategisches Ziel,
- umfangreiche Investitionen führen in 2017 allerdings zum Anstieg der Kreditverbindlichkeiten,

- Gesamtverbindlichkeiten 2010 bilden Minimum des Vergleichs,
- nach 2012 keine Liquiditätskredite mehr bilanziert,
- positiv ansteigende Liquidität und positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit belegen sich verbessernde Finanzkraft,
- trotz erheblicher Eigenkapitalverluste für 2015 noch überdurchschnittliche Eigenkapitalquoten festzustellen,
- Volumen der ordentlichen Erträge sowie der allgemeinen Deckungsmittel belegen weiterhin eine niedrige Ertragskraft.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Rheine mit dem Index 3.

## → Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Die GPA NRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Stadt sollte ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden,

- ob und wie sie einzelne Risiken minimiert und
- inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge trifft.

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt Rheine nimmt Risikoabwägungen vor und arbeitet steuerungsrelevant an der Risikominimierung.

- Lt. Haushaltsplan 2017, Seite 41 stellt das unterjährige Controlling der Kernverwaltung darauf ab, Planabweichungen rechtzeitig zu erkennen. Sofern Abweichungen festgestellt werden, wird umgehend korrigierend eingegriffen. Dazu haben sich die Fachbereiche regelmäßig über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung ihrer Aufgabenerfüllung im Rahmen ihrer Budgets zu informieren. Unter anderem wird beleuchtet, ob Anhaltspunkte für Risikofaktoren erkennbar sind. Die Fachbereiche haben Risiko-, Ursachen- und Abweichungsanalysen vorzunehmen.
- Die Risikoorientierung wird auch über Ausführungen im jeweiligen Lagebericht zu den jährlichen Jahresabschlüssen deutlich.
- Der Haushaltsplan 2017 bewertet auf den Seiten 495 ff die voraussichtliche Entwicklung, Chancen und Risiken der Technischen Betriebe Rheine AöR (TBR) und der Stadtwerke Rheine GmbH (SWR).

### Risikoszenario

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

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

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

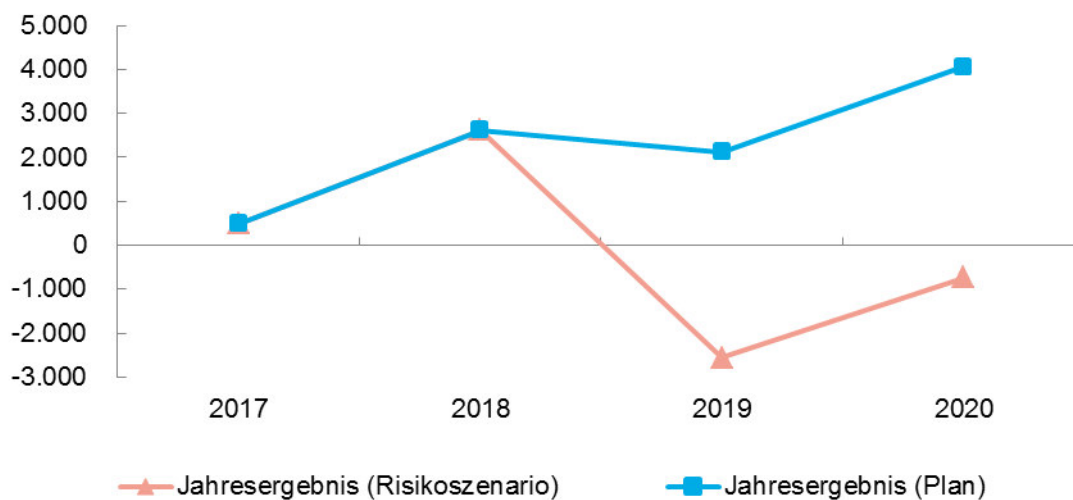
- Gewerbesteuer,
- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern,
- Schlüsselzuweisungen,

- Gewerbesteuerumlage einschl. Fonds Deutsche Einheit.

Auf diese Positionen setzt die GPA NRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an. Sie hat ausgewertet, wie sich diese Positionen in den letzten 25 Jahren landesweit entwickelt haben. Die Auswertung zeigt, dass ein konjunkturbedingter Rückgang von fünf Prozent nicht ungewöhnlich ist. Zum Teil sanken die Erträge landesweit wesentlich stärker.

Den Risikoabschlag wendet die GPA NRW auf die Planwerte der Stadt im zweiten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums an. Die Auswirkung auf die geplanten Jahresergebnisse bis 2020 stellt sich wie folgt dar.

#### Haushaltsplanung und Risikoszenario 2017 bis 2020 in Tausend Euro



Bereits ein Rückgang von fünf Prozent hat erhebliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre. Zudem können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Für die Stadt ist es deshalb wichtig, sich auf solche Situationen vorzubereiten.



## → Haushaltskonsolidierung

Hält die Stadt freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Stadt regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Insbesondere gilt dies für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen hat sie jedoch über Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen.

Die Stadt Rheine setzte sich aufgrund ihrer langjährigen defizitären Entwicklung intensiv mit Konsolidierungsmöglichkeiten und -beschlüssen auseinander. Bereits 2006 richtete sie eine Strategie- und Finanzkommission ein, in der vielfältige Konsolidierungsmaßnahmen erörtert und vorbereitet wurden. Die jüngsten strategischen Entscheidungen und Ausrichtungen können dem Haushaltsplan 2017 auf den Seiten 30 ff entnommen werden. Auf eine vollständige wiederholende Auflistung wird aus redaktionellen Gründen verzichtet.

Exemplarisch sind folgende Entscheidungen zu beschreiben:

- Dreimalige Hebesatzanpassungen 2011, 2013 und 2015,
- Anpassung des Steuermaßstabs der Vergnügungssteuer 2013,
- Reduzierung freiwilliger Aufgaben, notwendige Folgebeschlüsse stehen unter der Bedingung der Gegenfinanzierung,
- Stellenreduzierungen und im Einzelfall Prüfung der Notwendigkeit der Nachbesetzung bei Stellenvakanz (betrifft Stellenvolumen und -wertigkeit),
- Vollzogene Organisationsoptimierung mit Auflösung eines Fachbereichs und Streichung einer A15-Leitungsstelle.

Möglichkeiten, die Aufwendungen zu reduzieren und die Erträge zu steigern, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können auch den anderen Teilberichten entnommen werden.

### Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Standardreduzierungen, Aufgabenkritik verwaltungsübergreifend	Kommunaler Steuerungstrend, Ertragslage, Personalaufwendungen
weitere Stellenreduzierung verwaltungsübergreifend	Ertragslage, Personalaufwendungen, Teilbericht Bürgerdienste
Abbau von Gebäudeflächen (Schulgebäude, Turnhallen sowie Sportanlagen und -plätze)	Abschreibungen, Gebäudeportfolio sowie Teilbericht Bauen (Schulen und Turnhallen)
Beitragswesen: Anpassung der Beitragsanteile an maximalen Rahmen laut Mustersatzung StGB NRW	Kommunale Abgaben, Beiträge

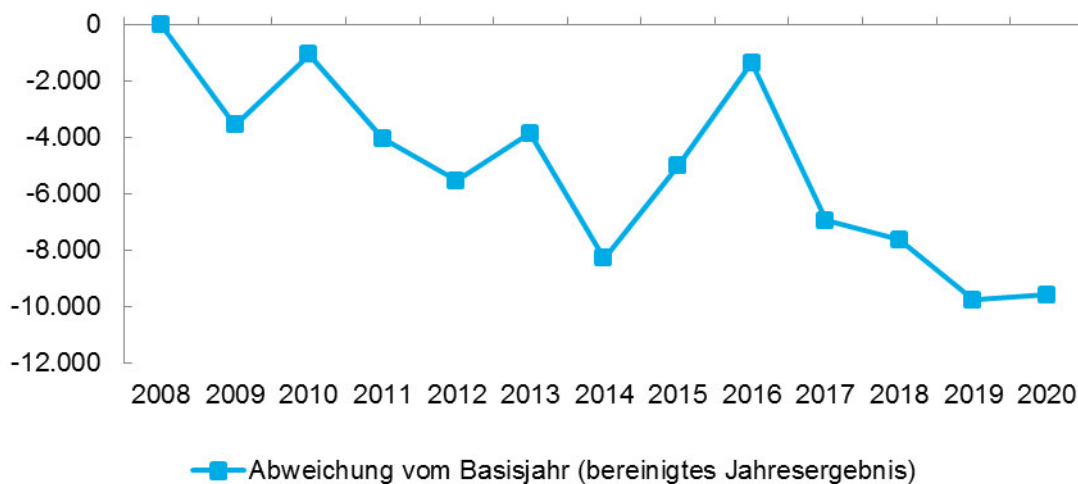
Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Abrechnung von Straßenbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen	Kommunale Abgaben, Beiträge
Fortsetzung der Entschuldung zur Senkung des Zins- u. Tilgungsdienstes	Schulden und Finanzlage
weitere Senkung / Streichung von freiwilligen Transferaufwendungen (Betriebskostenzuschüsse, etc.)	Ertragslage, Transferaufwendungen

### 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 der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

**Kommunaler Steuerungstrend 2008 bis 2020 in Tausend Euro**

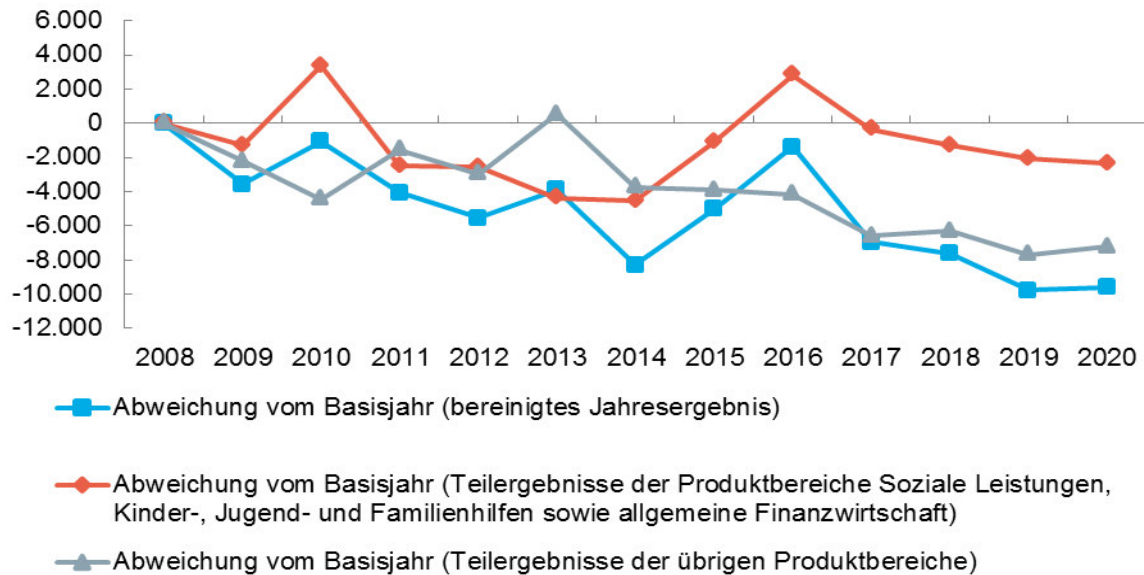


Der kommunale Steuerungstrend zeigt in dieser Gesamtdarstellung eine schwankende Entwicklung. In den Jahren 2010, 2013 sowie 2015 und 2016 zeigen sich jeweils tendenzielle Verbesserungen. Die Grundtendenz ist in der geprüften Zeitreihe aber negativ abfallend.

Vor einer weitergehenden Detailanalyse erscheint es sinnvoll, nochmals wesentliche Grundfaktoren differenziert zu betrachten. Die Produktbereiche Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfen sowie die allgemeine Finanzwirtschaft stellen sich erfahrungsgemäß sehr prä-

gend für die städtischen Haushalte dar. Sie sind zudem überwiegend von steigenden Belastungen geprägt und ebenfalls nicht als unmittelbar steuerbar durch die Kommunen einzustufen.

#### Kommunaler Steuerungstrend 2008 bis 2020 in Tausend Euro – differenziert



Die rot erfassten Produktbereiche prägen den Gesamttrend (blaue Linie) mit Ausnahme im Jahr 2013. Die Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Jugend- und Familienhilfen unterlagen in der Summenbetrachtung mit Ausnahme im Jahr 2016 einer durchgängigen Verteuerung.

Zusätzlich stach das Jahr 2010 positiv hervor. Hier war 2010 ein höherer Überschuss als in den Vorjahren im Produktbereich allgemeine Finanzwirtschaft verantwortlich. In 2016 reduzierte sich der Gesamtzuschussbedarf in den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Jugend- und Familienhilfen.

Die nach dieser dritten Bereinigung verbleibenden und als eher steuerbar einzustufenden übrigen Produktbereiche (graue Linie mit Dreieckspunktierung) zeigen ebenfalls eine schwankende Entwicklung. Positiv trat hier zunächst 2011 hervor. Mit ausschlaggebend waren dabei trotz gestiegener Personalaufwendungen insbesondere:

- Sach- und Dienstleistungsaufwendungen: Minderaufwand 100.000 Euro,
- Abschreibungen: Minderaufwand 1,9 Mio. Euro sowie
- sonstige ordentliche Aufwendungen: Minderaufwand zwei Mio. Euro.

Im Jahr 2013 ergab sich ebenfalls eine Trendverbesserung. Wesentlich war insbesondere die zweite Hebesatzanpassung (Grundsteuer B: Mehrertrag 1,7 Mio. Euro) sowie die zwischenzeitliche Anpassung des Berechnungsmaßstabs der Vergnügungssteuer.

Details zu den jährlichen Effekten wurden mit der Kämmerei ausgetauscht. Auf die vollständige Auflistung wird aus redaktionellen Gründen verzichtet.

Die dritte Hebesatzanpassung 2015 kompensierte den sonstigen Steigerungstrend dieses Jahres. Dadurch hielt die Stadt Rheine das Vorjahresniveau nochmals annähernd.

Diese Beispiele verdeutlichen, wie konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu einer Verbesserung des kommunalen Steuerungstrends beitragen.

Umgekehrt belasten bspw. insbesondere jährliche Steigerungen bei den Personalaufwendungen oder den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen den Trend. Zudem ist, wie zuvor beschrieben von einem zunehmenden Reinvestitionsbedarf auszugehen. Insofern sollte sich die Stadt Rheine weiterhin mit Standardreduzierungen und Aufgabenkritik beschäftigen. Damit könnten ggf. weitere nachhaltige Stellenreduzierungen erschlossen werden. Dies ist umso intensiver zu prüfen, je höher sich der finanzwirtschaftliche Handlungsdruck ggf. auch in der Zukunft wieder darstellt. Andernfalls tragen insbesondere die Personalaufwendungen weiter zu einer stetigen Verteuerung bei. Wobei diese im Interesse des vorgeschriebenen Haushaltsausgleichs jährlich erneut gegenzufinanzieren wäre.

→ **Empfehlung**

Gemessen am Trend der nicht bereinigten Produktbereiche sollten die Konsolidierungsanstrengungen aufrechterhalten werden. Andernfalls kann ggf. der gesetzlich vorgeschriebenen Haushaltsausgleich wieder nicht dargestellt werden.

Soweit Reduzierungen der Aufwendungen dabei nicht ausreichen, sind zwangsläufig auch die Ertragspotenziale wieder in den Fokus zu nehmen. Hier könnten verbliebene Potenziale bei den Beiträgen ausgeschöpft werden. Notfalls könnten auch die Steuerhebesätze nochmals und weiter angehoben werden. Auf die diesbezüglichen nachfolgenden Kapitel wird verwiesen.

## Kommunale Abgaben

### Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>2</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

#### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2008 bis 2016

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Erträge* aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	3.069	3.693	3.631	3.660	3.677	3.752	3.729	3.506	3.394
Abschreibungen* auf das Straßennetz	8.524	8.813	8.992	8.401	8.275	8.815	8.292	7.840	7.467
<b>Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent</b>	<b>36,0</b>	<b>41,9</b>	<b>40,4</b>	<b>43,6</b>	<b>44,4</b>	<b>42,6</b>	<b>45,0</b>	<b>44,7</b>	<b>45,5</b>

\*) Erträge und Abschreibungen in Tausend Euro.

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

Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge bewegen sich auf relativ einheitlichem Niveau. Bedingt durch die in der Zeitreihe rückläufigen Abschreibungen zeigt die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen eine ansteigende Tendenz.

#### Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen 2015 in Prozent

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
44,7	15,3	60,7	38,9	23,6	44,6	48,2	17

In der weiteren Analyse nahm die GPA NRW einen Vergleich zwischen den örtlichen Satzungen und den Mustersatzungen des Städte- und Gemeindebundes NRW (StGB NRW) vor. Die Stadt Rheine könnte demnach zusätzliche Ertragspotenziale erschließen. Dies betrifft die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen vom 07. November 2016:

- § 4 der Satzung – Ermittlung des umlagefähigen Aufwands, hier Anteil der Beitragspflichtigen sowie
- die Frage der Abrechnung von Wirtschaftswegen.

Die Einzelfestlegungen beim prozentualen Anteil der Beitragspflichtigen liegen überwiegend um zehn Prozent unter dem Maximum laut Mustersatzung. Im Fall der Beleuchtung als Anlagenbestandteil variiert das Potenzial darüber hinaus zwischen zehn und 50 Prozent. Im Falle eines zukünftig wieder zunehmenden Konsolidierungsdrucks könnten hier entsprechende Ertragspotenziale realisiert werden.

Ferner sieht die Ortssatzung der Stadt Rheine noch keine Abrechnung von Maßnahmen an Wirtschaftswegen vor. Im Rahmen der Analyse wurde aber deutlich, dass dieser Aspekt zurzeit überprüft wird. Es wurde uns dazu beschrieben, dass Gespräche mit Land- und Forstwirten geführt werden. Beschlossen werden soll eine Erhöhung der Grundsteuer A. Für den Fall, dass dieser Konsolidierungsansatz nicht einvernehmlich mitgetragen wird, zielt die strategische Ausrichtung der Stadt Rheine auf Erlass einer Wirtschaftswegesatzung.

#### → **Feststellung**

Zur Realisierung zusätzlicher Ertragspotenziale wäre eine nochmalige Überarbeitung der Satzung über die Erhebung von Straßenbaubeiträgen möglich.

#### → **Empfehlung**

Im Konsolidierungsinteresse ist insbesondere das Vorhaben zur Abrechnung von Maßnahmen an Wirtschaftswegen weiterzuverfolgen, um weitere Ertragspotenziale im Fall von Ausbaumaßnahmen zu generieren. Ferner könnte eine weitere Anpassung bei der Festlegung der beitragspflichtigen Anteile vorgenommen werden.

## Gebühren

Im Rahmen der vorletzten überörtlichen Prüfung 2004/2005 analysierte die GPA NRW den Gebührenbereich näher. Die damalige Prüfung ergab insbesondere folgende Sachstände und Handlungsempfehlungen:

- Die Gebührenkalkulationen der Bereiche Straßenreinigung, Abwasser- und Abfallbeseitigung erfolgten bereits unter Berücksichtigung der kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte.
- Ebenso wurden die kalkulatorischen Zinsen von den Restbuchwerten des betriebsnotwendigen Anlagevermögens unter Abzug des Zuschusskapitals ermittelt.
- Aber es kam noch kein einheitlicher Zinssatz für die Verzinsung des Anlagekapitals zur Anwendung.
- Der öffentliche Anteil in der Straßenreinigungskalkulation war seinerzeit noch auf 25 Prozent festgelegt.

Nach Rückmeldung durch die TBR, von deren Seite die Gebührenkalkulationen weiterhin vorgenommen werden, kommt zwischenzeitlich ein einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz zur Anwendung. Die Kalkulation 2017 berücksichtigt 5,4 Prozent.

Der öffentliche Anteil fließt zwischenzeitlich mit pauschal zehn Prozent in die Kalkulation der Straßenreinigung ein.

Nach Maßgabe der beschriebenen Aktenlage kann aber nicht plausibel nachvollzogen werden, warum dieser Maßstab festgesetzt wurde. Die Stadt Rheine nahm in dieser Hinsicht bislang auch noch keine Kategorisierung der Straßen vor. Es sollte insofern zur rechtlichen Absicherung der jährlichen Kalkulationen dargelegt werden, inwieweit die Öffentlichkeitsanteile entsprechend der jeweiligen Straßentypen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. In der Regel ist der Öffentlichkeitsanteil von Anliegerstraßen geringer als der von Straßen mit innerörtlichem Verkehr. Insofern ist hier dann ein geringeres öffentliches Interesse als bspw. bei Straßen mit überörtlichem Verkehr anzunehmen.

#### → **Empfehlung**

Im Sinne der Rechtssicherheit der Gebührenkalkulation sollte die Stadt eine Kategorisierung der Straßen vornehmen. Sie sollte ferner die jeweiligen öffentlichen Anteile je Straßenkategorie festsetzen<sup>3</sup>.

Diese Einzelfestsetzungen nach Straßenkategorien sind insbesondere für evtl. gerichtliche Überprüfungen wichtig.

## Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

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

- Die örtlichen Beitragssatzungen entsprechend größtenteils den Mustersatzungen des StGB NRW.

<sup>3</sup> Siehe Driehaus, Randnummer 467 der Kommentierung zum Kommunalabgabenrecht: Für Fußgängergeschäftsstraßen wäre kein Öffentlichkeitsanteil anzusetzen, wenn diese für den allgemeinen Verkehr praktisch keine Bedeutung hätten. Das trifft i. d. R. zu.

- Im Konsolidierungsinteresse könnten die Beitragsanteile gem. § 4 der örtlichen Straßenbaubeitragsatzung noch geringfügig weiter angehoben werden (i. d. R. zehn Prozentpunkte).
- Die Stadt Rheine befasst sich zurzeit mit der Frage der anteiligen Anhebung der Grundsteuer A zur Finanzierung von Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen.
- In den Gebührenkalkulationen kommt ein einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz von 5,4 Prozent zur Anwendung. Diesen hob die Stadt Rheine nach der letzten diesbezüglichen überörtlichen Prüfung 2010 sukzessive auf diesen Maßstab an.
- Ferner berechnet sie die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Rheine mit dem Index 4.

## Steuern

Der Stadt Rheine hat sich in der geprüften Zeitreihe intensiv mit Notwendigkeit von Hebesatzanpassungen auseinandergesetzt. Es erfolgten drei Neufestsetzungen:

- 2011: Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer,
- 2013: Grundsteuer A und B,
- 2015: Grundsteuer A und B.

### Hebesätze zum 30. Dezember 2016 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Rheine	Kreis Steinfurt*	Regierungsbezirk Münster*	gleiche Größenklasse*
Grundsteuer A	310	271	265	294
Grundsteuer B	600	496	555	556
Gewerbesteuer	430	431	453	460

\*) Mittelwerte der Vergleichsgruppen laut IT-NRW.

Die Stadt Rheine erhöhte allein 2015 die Grundsteuer B um 120 Prozentpunkte. Sie liegt damit deutlich über dem Fiktivhebesatz laut GFG und den regionalen Durchschnittshebesätzen. Die GPA NRW stuft die Entscheidung als mutigen Schritt ein, der im Interesse der Konsolidierung als positiv und richtig anzusehen ist.

## Vergnügungssteuer

Die Stadt Rheine erhebt Vergnügungssteuern zwischenzeitlich auf der Grundlage von drei örtlichen Satzungen:

- Satzung über die Erhebung einer Steuer auf das Ausspielen von Geld oder Sachwerten und auf das Benutzen von Apparaten (Apparatesteuersatzung) vom 14. Dezember 2016.
- Satzung über die Erhebung einer Steuer für das Vermitteln oder Veranstellen von Pferde- und Sportwetten in Einrichtungen (Wettbürosteuersatzung) vom 14. Dezember 2016.
- Satzung über die Erhebung einer Steuer auf Vergnügungen besonderer Art vom 14. Dezember 2016.

Die Wettbürosteuersatzung sowie die Satzung über die Erhebung einer Steuer auf Vergnügungen besonderer Art beschloss der Rat der Stadt Rheine erstmalig zum Jahresende 2016.

Im Fall der Vergnügungssteuer realisierte die Stadt Rheine bereits zuvor Konsolidierungserfolge. Mit der Veränderung der Bemessungsgrundlagen erhöhte sich der anteilige Ertrag 2013 um ca. 350.000 Euro. Im Folgejahr 2014 stieg der Ertrag dann nochmals um 300.000 Euro.

Die Stadt Rheine stellte seinerzeit die Berechnungsgrundlage vom Stückzahlmaßstab auf das Einspielergebnis um. In der Orientierung zur geltenden Rechtsprechung besteuert sie dieses Einspielergebnis im Fall von Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit seitdem mit 19 Prozent. Sie schöpft damit den empfohlenen Rahmen aus, der unter Beachtung des Erdrosselungsverbots als zulässig eingestuft ist.

Auf der Grundlage der nunmehr ergänzend beschlossenen Satzung erwartet sie ab 2017 eine weitere Ertragssteigerung von jährlich ca. 60.000 Euro.

Konkrete weitere Potenziale zur Ertragssteigerungen kann die GPA NRW zurzeit nicht aufzeigen. In allgemeiner Orientierung ist aber anzuregen, dass dem Beispiel der Hundesteuer folgend, auch bezüglich der Vergnügungssteuer regelmäßige Gerätezahlungen und -kontrollen durchgeführt werden. Wiederkehrende Überprüfungen sind der Ertragssicherung erfahrungsgemäß dienlich. Geräteüberprüfungen stellen auch ein probates Mittel dar, um Manipulationsversuchen entgegenzuwirken.

In dieser Orientierung könnte die Stadt Rheine auch nochmals ihren Besteuerungsmaßstab überprüfen. Die Vergnügungssteuer wird nach Maßgabe der Spielverordnung, der GO NRW sowie des KAG NRW erhoben. Mit der Änderung der Spielverordnung Ende 2014 können die Kommunen abweichend vom Einspielergebnis jetzt auch den Spieleinsatz besteuern. Siehe dazu auch den Schnellbrief 206/2013 des StGB NRW vom 29. November 2013 oder bspw. die Mitteilung 126/2016 vom 16. Februar 2016.

Mit der geänderten Spielverordnung verfolgte der Gesetzgeber die Prämisse eines verbesserten Spieler- und Jugendschutzes. Insbesondere die Spielsucht sollte weiter eingedämmt werden. Zu diesem Zweck gab die Spielverordnung neue technische Geräteanforderungen vor. Darüber werden beispielsweise die Gewinnaussichten insgesamt sowie maximale Stundengewinne gegenüber den früheren Möglichkeiten eingeschränkt. Punktspiele sind generell verboten. Ebenso ist der maximale Stundenverlust reduziert worden.



Wichtig für das Verwaltungsverfahren ist, dass ab 2015 auch verschärfte Gerätenachweispflichten gelten. Im Interesse der kommunalen Steuerämter sollen sich dadurch frühere Manipulationsmöglichkeiten eindämmen lassen. Zudem wurde in Fachseminaren beschrieben, dass sich mit dem neuen Abrechnungsmaßstab der laufende Verwaltungs- und Erhebungsaufwand verringert. Siehe dazu ergänzend auch die Mitteilung des StGB NRW vom 16. Februar 2016 (Nr. 126/2016).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte bei der Besteuerung von Spielautomaten mit Gewinnspielmöglichkeit künftig den Spieleinsatz zur Bemessung heranziehen.

Die Festlegung der Höhe des Steuersatzes sollte in der Orientierung zum bislang örtlichen Ertragsvolumen erfolgen. Denn auch im Fall eines geänderten Steuermaßstabs sollte der aktuelle Ertrag weiter realisiert werden.

Beachtet werden muss weiterhin das Erdrosselungsverbot. Der Empfehlungsrahmen für die Besteuerung nach dem Spieleinsatz bewegte sich nach Änderung der Spielverordnung zwischen 3,5 und sechs Prozent. Zur aktuellen Orientierung verweist die GPA NRW auf die jährlichen Haushaltsumfragen des StGB NRW (siehe diesbezügliche Schnellbriefe). Der maximale Steuersatz liegt demnach weiterhin bei sechs Prozent.

## → Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

### Vermögenslage

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

#### Vermögen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagevermögen	706.175	693.081	684.317	679.792	668.378	635.720	608.404	597.930	599.246
Umlaufvermögen	34.744	23.418	33.555	19.864	21.029	31.319	33.546	48.523	45.808
Aktive Rechnungsabgrenzung	785	1.220	3.292	2.003	2.365	6.315	7.328	7.337	7.182
<b>Bilanzsumme</b>	<b>741.703</b>	<b>717.719</b>	<b>721.165</b>	<b>701.660</b>	<b>691.772</b>	<b>673.354</b>	<b>649.279</b>	<b>653.790</b>	<b>652.237</b>
Anlagenintensität in Prozent	95,2	96,6	94,9	96,9	96,6	94,4	93,7	91,5	91,9

#### Anlagevermögen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Immaterielle Vermögensgegenstände	471	445	349	333	273	281	286	250	245
Sachanlagen	540.061	532.370	529.024	528.389	521.250	492.833	468.383	463.556	462.339
Finanzanlagen	165.643	160.266	154.944	151.070	146.855	142.605	139.735	134.124	136.662
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>706.175</b>	<b>693.081</b>	<b>684.317</b>	<b>679.792</b>	<b>668.378</b>	<b>635.720</b>	<b>608.404</b>	<b>597.930</b>	<b>599.246</b>

Die Vermögensübersichten verdeutlichen ein rückläufiges Bilanzvolumen. Dieses reduzierte sich in der geprüften Zeitreihe um 89,4 Mio. Euro bzw. ca. zwölf Prozent. Zwar stieg das Umlaufvermögen um ca. elf Mio. Euro. Aber gegenläufig verringerte sich das Anlagevermögen um knapp 107 Mio. Euro bzw. 15 Prozent.

Im Anlagevermögen verringerten sich die Sachanlagen um 77,7 Mio. Euro bzw. 14,4 Prozent. Die Finanzanlagen reduzierten sich um 29 Mio. Euro bzw. 17,5 Prozent.

Die Veränderungen im Sachanlagevermögen ergaben sich teilweise aufgrund besonderer Vorgänge. U. a. stehen sie mit einer Korrektur der Eröffnungsbilanz (2009 mit 9,3 Mio. Euro) in Verbindung. Zudem erfolgten Übertragungen von Vermögensanteilen. Einmal ist diesbezüglich die Abgabe der Berufskollegschulen (Beschluss 2011; buchungsrelevant 2013) sowie von Straßenvermögen an den Kreis Steinfurt (2014) zu nennen. Ebenso wurde weiteres Straßenvermögen 2014 an das Land NRW übertragen.

Ferner wirkten sich die üblichen Wertverluste durch Abschreibungen aus, die nicht umfänglich durch Reinvestitionen kompensiert werden konnten. Hierauf geht die GPA NRW nachfolgend noch ein.

Die Finanzanlagen verringerten sich im beschriebenen Umfang insbesondere durch rückläufige Ausleihungen (44,1 Mio. Euro bzw. 41 Prozent).

## Sachanlagen

### Sachanlagen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	51.194	52.523	56.650	59.095	60.151	56.343	51.443	51.334	50.561
Kinder- und Jugendeinrichtungen								338	1.645
Schulen	117.470	116.890	115.222	122.692	122.098	102.605	100.426	98.353	96.459
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	67.600	65.658	65.984	64.114	62.676	61.109	60.607	59.466	60.762
Infrastrukturvermögen	285.299	279.229	270.900	264.833	257.913	252.685	238.973	234.465	229.105
davon Straßenvermögen	281.720	275.786	267.599	261.667	254.882	249.778	236.200	231.814	226.584
sonstige Sachanlagen	18.498	18.069	20.269	17.655	18.412	20.092	16.934	19.600	23.807
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>540.061</b>	<b>532.370</b>	<b>529.024</b>	<b>528.389</b>	<b>521.250</b>	<b>492.833</b>	<b>468.383</b>	<b>463.556</b>	<b>462.339</b>

Innerhalb des Infrastrukturvermögens stellt die Stadt Rheine die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen nicht dar. Sie sind in die TBR ausgegliedert.

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

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

Ein erheblicher Anteil des Vermögens ist im Straßenvermögen gebunden. Gemessen an der Bilanzsumme stellt die Stadt Rheine bei der Infrastrukturquote einen überdurchschnittlichen Wert, obwohl die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen nicht im Kernhaushalt abgebildet sind.

### Infrastrukturquote 2015 in Prozent

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
35,9	0,0	47,0	27,7	24,3	27,1	35,8	19

Grund dafür ist der hohe Wert des Straßenvermögens. Dies belegt der Vergleich im Einwohnerbezug.

### Straßenvermögen 2015 in Euro je Einwohner

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.154	0	2.805	1.246	939	1.081	1.663	19

Die Stadt Rheine ist als Flächenkommune gezwungen, ein umfangreiches Straßenvermögen zu unterhalten und zu bewirtschaften. Mit 145 km<sup>2</sup> liegt ihre Gemeindefläche deutlich über dem Mittelwert der Vergleichsstädte von 97 km<sup>2</sup>.

Aufgrund der Bedeutung des Straßenvermögens analysiert die GPA NRW die Altersstruktur.

### Altersstruktur des Infrastrukturvermögens

Vermögensgegenstand	GND* Rheine	Durchschnittl. RND** Rheine	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Straßen***	41	20	51,2

\*) GND = Gesamtnutzungsdauer in Jahren. \*\*) RND = Restnutzungsdauer in Jahren. \*\*\*) Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen.

Die Gesamtnutzungsdauern der Straßen beschreibt die Stadt Rheine mit zwischen 20 und 50 Jahren. In der Datenabfrage zur Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrads beziffert sie die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer ergänzend mit 41 Jahren. Bei der durchschnittlichen Restnutzungsdauer von 20 Jahren ist ein Anlagenabnutzungsgrad von 51,2 Prozent zu ermitteln. Die Straßen sind gemäß dieser Durchschnittsbetrachtung bereits zu etwas mehr als der Hälfte abgenutzt.

Ein höherer Anlagenabnutzungsgrad führt im Regelfall zu einem steigenden Reinvestitionsbedarf. Damit daraus resultierenden Mehraufwendungen können einen Zielkonflikt bei Realisierung des vorgeschriebenen Haushaltsausgleichs darstellen bzw. diesen erschweren. Die bisherigen straßenbezogenen Investitionsquoten stellen sich wie folgt dar.

### Differenzierte Investitionsquoten des Straßenvermögens in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
21,9	45,5	23,7	33,8	25,5	46,9	54,8	52,0	76,0

Die GPA NRW stellt hier die straßenrelevanten Bruttoinvestitionen ins Verhältnis zum Werteverzehr (Abgänge und Abschreibungen auf das Straßenvermögen). Es wird deutlich, dass die Stadt Rheine zu keinem Zeitpunkt den vollen Werteverzehr ausgleichen konnte. Die relativ niedrigen Investitionsquoten sind zweifelsohne insbesondere den bis 2015 defizitären Rahmenbedingungen geschuldet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheine konnte zwischen 2008 und 2015 aufgrund ihrer defizitären Rahmenbedingungen nicht in ausreichendem Maße in den Werterhalt des Straßenvermögens investieren.

Im Zusammenspiel des bereits höheren Anlagenabnutzungsgrads und bislang niedriger Investitionsquoten wird sich der Reinvestitionsbedarf ins Straßenvermögen erhöhen.

Die Analyse des Investitionsengagements kann nicht auf das Straßenvermögen beschränkt bleiben. Insofern sind nachfolgend auch die Gesamtinvestitionsquoten dargestellt.

**Investitionsquoten in Prozent**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Bruttoinvestitionen in Tausend Euro</b>	<b>121.088</b>	<b>12.863</b>	<b>18.190</b>	<b>18.704</b>	<b>13.072</b>	<b>13.521</b>	<b>12.188</b>	<b>11.097</b>	<b>30.550</b>
davon: Zuschreibungen	15	11	92	12	0	126	295	215	327
<b>Werteverzehr in Tausend Euro</b>									
Abgänge AV	171.105	10.129	13.314	8.918	10.790	31.132	19.907	9.366	16.941
+ Abschreibungen AV	15.206	16.729	16.624	14.791	14.851	15.721	13.568	13.020	13.286
<b>= Werteverzehr gesamt</b>	<b>186.310</b>	<b>26.859</b>	<b>29.938</b>	<b>23.709</b>	<b>25.641</b>	<b>46.852</b>	<b>33.475</b>	<b>22.386</b>	<b>30.227</b>
<b>Investitionsquoten</b>	<b>65,0</b>	<b>47,9</b>	<b>60,8</b>	<b>78,9</b>	<b>51,0</b>	<b>28,9</b>	<b>36,4</b>	<b>49,6</b>	<b>101,1</b>

Die Gesamtinvestitionsquoten stellen sich in der defizitären Phase bis 2015 ebenfalls sehr niedrig dar. Im Zuge ihres ersten positiven Rechnungsergebnisses 2016 konnte die Stadt Rheine offensichtlich ihr Investitionsengagement erhöhen.

**Investitionsquote 2015 in Prozent**

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
49,6	23,3	147,6	75,8	43,3	71,3	106,1	19

Im Detail steht dieses Ergebnis mit folgenden differenziert ermittelten Investitionsquoten in Verbindung.

### Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	133	561	673	413	196	19	14	87	62
Kinder- und Jugendeinrichtungen	./.*	./.*	./.*	./.*	./.*	./.*	./.*	9.736	14.622
Schulen	59	76	39	383	85	0	16	12	15
sonstige Bauten**	9	2	115	5	6	3	54	37	175
Infrastrukturvermögen***	2	45	23	33	25	46	54	51	75
sonstige Sachanlagen	38	64	29	124	97	59	56	86	113
Finanzanlagen	2.270	20	13	35	32	48	51	4	124
<b>Investitionsquote gesamt</b>	<b>65</b>	<b>48</b>	<b>61</b>	<b>79</b>	<b>51</b>	<b>29</b>	<b>36</b>	<b>50</b>	<b>101</b>

\*) ./.\* = noch keine Kindertagesstätten bilanziert. \*\*) Sonstige Bauten inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden. \*\*\*) Straßen schon zuvor im Detail dargestellt.

#### → Feststellung

Auch bei den Schulen weist die Stadt Rheine in den letzten Jahren relativ niedrige Investitionsquoten nach.

Diesbezügliche Anlagenabnutzungsgrade der städtischen Gebäude werden im Kapitel Gebäudeportfolio nochmals dargestellt.

Aus Sicht der GPA NRW ist zu erwarten, dass der investive Finanzmittelbedarf steigt. Die jährliche Investitionsplanung sollte dem drohenden Werteverzehr entgegensteuern. Die Stadt Rheine arbeitete zum Zeitpunkt die diesbezüglichen Sachstände und insbesondere die Investitionsplanung auf. Dazu analysierte sie auch die relevanten Rückstellungsbestände. Im Haushaltsplan 2017 kündigte sie ferner im Sachzusammenhang notwendiger Maßnahmen auch bereits neuen Kreditbedarf an. Siehe dazu auch weitergehende Informationen im Kapitel Schulden.

#### → Feststellung

Die Stadt Rheine muss zusätzliche investive Mittel bereitstellen. Das bisherige Konsolidierungsengagement ist insofern fortzusetzen, um den gerade erst realisierten Haushaltsausgleich für die Zukunft nicht zu gefährden. Der zunehmende Finanzmittelbedarf stellt in dieser Hinsicht ein nicht zu unterschätzendes Risiko dar.

## Finanzanlagen

### Finanzanlagen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anteile an verbundenen Unternehmen	57.483	57.445	57.570	58.973	60.208	61.176	61.176	61.388	63.795
Beteiligungen	217	217	117	118	117	117	95	95	95
Wertpapiere des Anlagevermögens	418	418	418	418	418	418	3.418	3.418	9.418
Ausleihungen	107.525	102.187	96.839	91.561	86.112	80.895	75.047	69.224	63.355
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>165.643</b>	<b>160.266</b>	<b>154.944</b>	<b>151.070</b>	<b>146.855</b>	<b>142.605</b>	<b>139.735</b>	<b>134.124</b>	<b>136.662</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.166	2.094	2.025	2.071	2.004	1.941	1.890	1.814	1.848

### Finanzanlagen je Einwohner in Euro 2015

Minimum	Maximum	Mittelwert	Rheine
192	7.537	2.447	1.814

Die umfangreichsten Vermögensanteile in den Finanzanlagen weist die Stadt Rheine unter den Ausleihungen und den Anteilen an verbundenen Unternehmen aus.

Unter den Ausleihungen ist zunächst ein Trägerdarlehen an die TBR ausschlaggebend. Dies erhielt sie im Zuge ihrer Gründung im Jahr 2008. Es umfasste ursprünglich sieben 97,5 Mio. Euro. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 waren noch 54,5 Mio. Euro ausgewiesen.

Ferner ist eine Ausleiherung an die SWR mit noch 7,9 Mio. Euro zu berücksichtigen. Sie diene der Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktureinrichtungen der Sparten (Strom-, Gas-, Wasser- und Wärmeversorgung).

Auch die wichtigsten Anteile an den verbundenen Unternehmen betreffen diese zwei bereits beschriebenen Ausgliederungen:

- SWR

Es handelt sich um eine 100-Prozent-Beteiligung der Stadt Rheine. Die SWR wiederum sind jeweils zu 100 Prozent an den Rheiner Bäder GmbH, Verkehrsgesellschaft der Stadt Rheine mbH und Energie- und Wasserversorgung Rheine GmbH beteiligt. Ferner ist noch eine 5-Prozent-Beteiligung an der Lokalradio Steinfurt Betriebsgesellschaft mbH & Co. KG zu berücksichtigen.

- TBR

Die TBR stellt ebenfalls eine 100-Prozent-Beteiligung der Stadt Rheine dar. Bei ihr handelt es sich um eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR). Gegenstand der Anstalt sind

die Abwasserbeseitigung und die Abfallentsorgung. Ferner übernimmt die AöR Straßenreinigung und den Winterdienst sowie weiteren üblicherweise den Baubetriebshöfen übertragenen Aufgaben. Die Anteile an der TBR umfassten zum 31. Dezember 2016 ca. 18,3 Mio. Euro.

Darüber hinaus fungiert die Stadt Rheine u. a. auch als Träger der Stadtparkasse Rheine AöR.

Zur Frage ausführlicher Beteiligungsbeschreibungen verweist die GPA NRW auf den Beteiligungsbericht.

Die Stadt Rheine realisierte unter Berücksichtigung ihrer Beteiligungsstruktur 2016 ein positives Finanzergebnis. Im Saldo der Finanzerträge zu den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen weist die Ergebnisrechnung 2016 einen Überschuss von knapp 2,8 Mio. Euro aus. Dieser resultierte aus folgenden Erträgen und Aufwendungen:

- Finanzerträge ca. 5,1 Mio. Euro.
  - Ausschüttung TBR – 1,0 Mio. Euro,
  - Ausschüttung Stadtparkasse Rheine – 0,5 Mio. Euro,
  - Ausschüttung SWR – 0,5 Mio. Euro,
  - Zinserträge Trägerdarlehen TBR – 2,6 Mio. Euro,
  - Zinserträge Gesellschafterdarlehen SWR – 0,3 Mio. Euro.
- Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen ca. 2,3 Mio. Euro.
  - Zinsaufwendungen für langfristige Kredite – 2,1 Mio. Euro,
  - Erstattungszinsen an Gewerbesteuerzahler – 0,2 Mio. Euro.



## Schulden- und Finanzlage

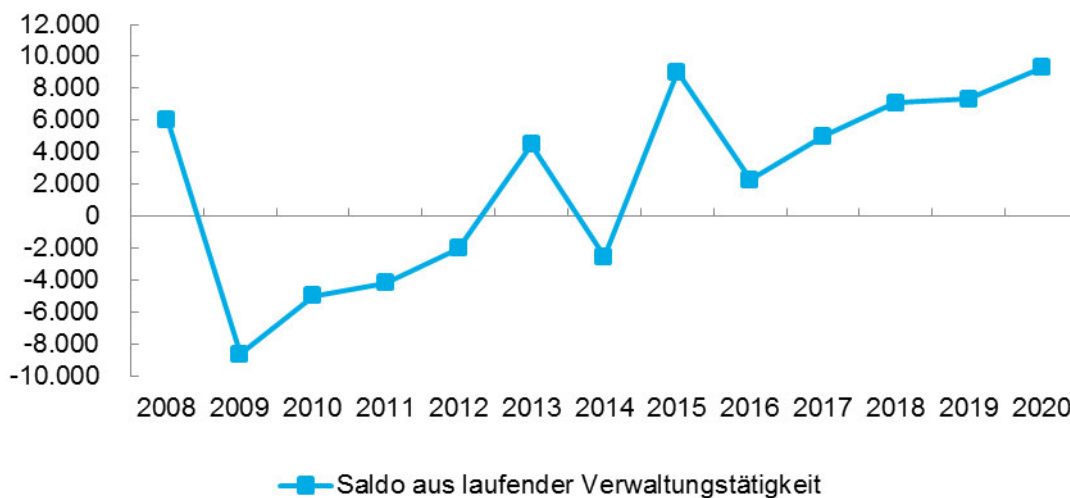
### Finanzrechnung

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

#### Salden der Finanzrechnung\* in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	6.060	-8.638	-4.989	-4.159	-2.024	4.504	-2.545	9.022	2.295
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	2.821	5.855	-2.224	3.264	6.905	14.515	4.791	5.201	-3.373
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	8.881	-2.783	-7.213	-895	4.881	19.019	2.246	14.223	-1.078
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-2.243	-2.640	11.275	-7.175	54	-10.124	-1.774	-1.789	-1.788
= Änderung Bestandes an eigenen Finanzmitteln	6.638	-5.423	4.062	-8.071	4.935	8.895	472	12.434	-2.866
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	2.740	8.824	2.635	10.496	1.795	6.531	14.997	16.462	29.436
+ Änderung Bestandes an fremden Finanzmitteln	-554	-766	3.799	-630	-199	-429	992	540	-185
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>8.824</b>	<b>2.635</b>	<b>10.496</b>	<b>1.795</b>	<b>6.531</b>	<b>14.997</b>	<b>16.462</b>	<b>29.436</b>	<b>26.384</b>

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



Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt eine positive Entwicklungsperspektive. Den negativsten Saldo mit minus acht Mio. Euro verbuchte die Stadt Rheine 2009. Danach verbessert sich die Entwicklung mit Ausnahme im Jahr 2014 kontinuierlich. Tendenziell kann sie damit nunmehr eigene Finanzmittel für anstehende Investitionen bereitstellen.

Gleichwohl ergeben sich im Jahresabschluss 2016 sowie in der Haushaltsplanung 2017 nochmals höhere Salden aus der Investitionstätigkeit. Hier reicht insofern jeweils der positive Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht aus. Es ergeben sich Finanzmittelfehlbeträge, zu deren Finanzierung Kredite aufzunehmen sind oder liquide Mittel eingesetzt werden müssen.

Das strategische Ziel der Stadt Rheine lautet in diesem Zusammenhang zwar, Investitionskredite weiter abzubauen und auch kurzfristig keine Nettoneuverschuldung einzugehen. Im Haushaltsplan auf den Seiten 31 ff führt sie dazu aber aus, dass dieses nur zum Teil eingehalten werden kann. Auf die nachfolgende Analyse im Kapitel Schulden wird ergänzend verwiesen.

Der Bestand der liquiden Mittel verstärkt sich nach 2011 dennoch kontinuierlich. Gemäß der Haushaltsplanung 2017 könnte der Bestand bis 2020 ca. 48,6 Mio. Euro umfassen. Als vorteilhaft in diesem Sinne erwies sich der Verkauf der Wirtschaftsschule an den Kreis Steinfurt. Dieser bildete einen wesentlichen Eckpfeiler für die positive Entwicklung.

#### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
122	-261	212	50	1	65	126	19

## Schulden

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 Kernhaushalt in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	62.439	59.820	61.123	57.451	55.510	53.845	52.121	50.337	48.557
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	10.000	6.500	8.500	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	2.349	2.231	4.169	3.734	3.541

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	9.788	9.528	9.443	2.935	2.391	2.564	1.377	3.224	3.446
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.586	1.355	1.536	942	1.083	1.533	1.348	2.119	1.942
Sonstige Verbindlichkeiten	9.206	8.739	13.884	11.614	10.624	1.561	2.849	6.750	2.535
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0	11.480	7.023	9.828	8.794
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>83.018</b>	<b>79.442</b>	<b>95.986</b>	<b>79.442</b>	<b>80.457</b>	<b>73.214</b>	<b>68.888</b>	<b>75.994</b>	<b>68.815</b>
Rückstellungen	86.832	89.013	87.499	91.250	93.343	98.768	105.421	109.586	111.551
Sonderposten f. d. Gebührenaussgleich	0	0	0	29	28	34	20	0	0
<b>Schulden gesamt</b>	<b>169.850</b>	<b>168.455</b>	<b>183.486</b>	<b>170.721</b>	<b>173.828</b>	<b>172.016</b>	<b>174.329</b>	<b>185.580</b>	<b>180.366</b>
<b>davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner</b>	<b>1.086</b>	<b>1.038</b>	<b>1.254</b>	<b>1.089</b>	<b>1.098</b>	<b>996</b>	<b>932</b>	<b>1.028</b>	<b>931</b>

Die Schulden der Kernverwaltung stiegen zwischen 2008 und 2016 um ca. 10,5 Mio. Euro bzw. 6,2 Prozent. Wesentlich dafür war aber die Entwicklung der Rückstellungen, die nachfolgend auch nochmals gesondert analysiert werden. Diese stiegen bis 2016 um 24,7 Mio. Euro bzw. 28,5 Prozent.

Ihre Verbindlichkeiten reduzierte die Stadt Rheine bis 2016 um 14,2 Mio. Euro bzw. 17,1 Prozent. Hier wiederum ist das Ergebnis geprägt vom bislang erfolgreich umgesetzten strategischen Ziel zur Senkung des Kreditvolumens. Die Verbindlichkeiten aus Kreditinvestitionen führte die Stadt Rheine um 13,8 Mio. Euro bzw. 22,2 Prozent zurück. Zudem bilanzierte sie letztendlich in den Jahren 2010 bis 2012 Liquiditätskredite.

Wie schon ausgeführt, sieht der Investitionsplan für 2017 eine Reihe von Investitionsmaßnahmen vor. Details dazu können den Seiten 28 ff im Haushaltsplan 2017 entnommen werden. Auf eine vollständige Auflistung wird an dieser Stelle verzichtet. Auszugsweise können folgende Investitionsmaßnahmen beschrieben werden:

- Feuerwehrgerätehauses rechts der Ems,
- Umbau/Erweiterung Nelson-Mandela-Schule,
- Umsetzung Rahmenplan Innenstadt,
- Entwicklung Eschendorfer Aue,
- Straßenbaumaßnahmen (Gewerbegebiet Holsterfeld, Zeppelinstraße oder bspw. Industriestraße).

Die Stadt Rheine beabsichtigt dabei weiterhin, die geplanten Kredittilgungen fortzusetzen. In den Jahren 2017 und 2018 wird sie sich aber aufgrund der geplanten Investitionsmaßnahmen auch neue Investitionskredite aufnehmen. Laut Haushaltsplan erhöht sich damit der voraussichtliche Bestand an Investitionskrediten um ca. 10,8 Mio. Euro (Anteil der Nettoneuverschuldung).

Ein Teil der Kreditaufnahme (ca. 1,7 Mio. Euro) erfolgt aber auch, um Mittel aus dem Förderprogramm des Landes „Gute Schule 2020“ zu erhalten. Diese Fördermittel verwendet die Stadt Rheine für Schulbaumaßnahmen an der Euregio-Gesamtschule (1,3 Mio. Euro) und der Nelson-Mandela-Schule (450.000 Euro). Die Zins- und Tilgungsleistungen für dieses Förderprogramm trägt das Land. Die Stadt Rheine ist damit faktisch nicht belastet.

→ **Feststellung**

Bis 2016 reduzierte die Stadt Rheine ihre Kreditverbindlichkeiten erfolgreich. Im Zuge notwendiger Investitionsmaßnahme entsteht in den Jahren 2017 und 2018 aber erstmalig wieder neuer Kreditbedarf.

Für 2019 und 2020 rechnet die Stadt Rheine wieder mit einem Abbau der Verschuldung um 2,1 und 2,2 Mio. Euro.

Die Verbindlichkeiten belasten den städtischen Haushalt durch die Zinsaufwendungen in der Ergebnisrechnung und die Tilgungsleistungen in der Finanzrechnung. Da die für die Tilgungsleistungen notwendige Selbstfinanzierungskraft vorwiegend auf zahlungswirksamen Erträgen und Aufwendungen basiert, müssen auch die Tilgungsleistungen ertragsseitig realisiert werden. Der Kapitaldienst verdeutlicht die Kreditbelastung. Das Kreditmanagement der Stadt Rheine zielt im Gesamtzusammenhang aber auch auf Realisierung vergünstigter Kreditkonditionen, die das aktuelle Marktzinsniveau bietet.

**Kapitaldienst in Tausend Euro**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Zinsen des Kernhaushalts	2.810	2.793	2.537	2.115	2.491	2.330	2.340	2.336	2.342
Tilgung des Kernhaushalts	2.243	2.640	2.016	1.767	1.941	1.665	1.723	1.784	1.781
<b>Kapitaldienst Kernhaushalt</b>	<b>5.053</b>	<b>5.433</b>	<b>4.553</b>	<b>3.882</b>	<b>4.433</b>	<b>3.995</b>	<b>4.063</b>	<b>4.120</b>	<b>4.123</b>
<b>Kapitaldienst in Euro je Einwohner</b>	<b>66,07</b>	<b>71,99</b>	<b>59,50</b>	<b>53,22</b>	<b>60,48</b>	<b>54,37</b>	<b>54,95</b>	<b>55,72</b>	<b>56,76</b>

**Kapitaldienst je Einwohner 2015 in Euro**

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
55,72	3,24	255,06	123,71	69,01	115,97	185,77	18

## Verbindlichkeiten

### Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagendeckungsgrad 2	97,8	97,9	96,8	97,1	96,6	98,8	99,3	100,5	100,8
Liquidität 2. Grades	79,3	67,7	60,3	83,9	92,8	216,9	160,3	187,0	258,7
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	24,3	n E*	n E*	n E*	n E*	31,8	n E*	16,5	64,8
Kurzfristige Verbindlichkeitenquote	3,2	2,3	5,0	2,4	2,5	1,7	2,0	2,7	1,9
Zinslastquote	2,0	1,9	1,6	1,4	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3

\*) „n E“ = negatives Ergebnis.

Der Anlagendeckungsgrad 2 zeigt an, welcher Anteil des langfristig benötigten Vermögens auch langfristig finanziert ist. Das Ziel einer einhundertprozentigen Deckung verfehlte die Stadt Rheine bis 2014 nur knapp. In den Jahren 2015 und 2016 deckte die Stadt Rheine dabei 77 Prozent des langfristig benötigten Vermögens durch Eigenkapital und/oder Sonderposten aus Zuwendungen. Nur 23 Prozent des Vermögens finanzierte sie durch langfristiges Fremdkapital.

Die Liquidität 2. Grades stieg im Eckjahresvergleich deutlich. Bis 2012 lag sie noch unter 100 Prozent. Danach konnte die Kennzahl deutlich gesteigert werden. Ab 2013 wäre die Stadt Rheine in der Lage, die kurzfristigen Verbindlichkeiten durch liquide Mittel und/oder eigene kurzfristige Forderungen zu tilgen. Getragen wurde dieses Ergebnis von der deutlich gestiegenen Liquidität.

Die Schwankungsbreite der kurzfristigen Verbindlichkeiten ergab sich einmal daraus, dass die Investitionskredite mit kurzer Laufzeit variierten. Ferner schlugen bis 2012 noch Liquiditätskredite in unterschiedlicher Größenordnung zu Buche.

Gemessen an den ordentlichen Aufwendungen belasten die Zinsen für eingegangene Kredite den Haushalt der Stadt Rheine aktuell nur minimal. Die günstige Zinsentwicklung unterstützt die Quotenentwicklung.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen mit einzubeziehen. Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

### Gesamtverbindlichkeiten 2010\* je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss)

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.760	1.760	6.992	3.836	2.693	3.461	4.550	20

\*) Vergleichsjahr 2010, weil für die Folgejahre noch keine ausreichende Anzahl von Vergleichswerten vorliegt.

Die Finanzkennzahlen belegen einen grundsätzlichen Verbesserungstrend der Rahmenbedingungen. Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes ordnen sich nahe dem Minimum des interkommunalen Vergleichs 2015 ein. Inklusiv der Ausgliederungen stellt die Stadt Rheine im Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten 2010 darüber hinaus bislang das niedrigste Volumen je Einwohner. Die Deckelung der Schulden und der zwischenzeitliche Verzicht auf Liquiditätskredite haben die Ergebnisentwicklung positiv unterstützt. Der neue Kreditbedarf erscheint in der Gesamtrelation vertretbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte den Prozess der langfristigen Entschuldung weiterverfolgen.

## Rückstellungen

### Rückstellungen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensionsrückstellungen	76.570	80.861	79.795	83.830	85.434	87.956	93.567	99.136	101.352
Instandhaltungsrückstellungen	4.208	2.840	1.352	640	817	2.404	2.264	2.319	2.206
sonstige Rückstellungen nach § 36 (4) und (5) GemHVO	6.055	5.311	6.352	6.780	7.092	8.408	9.591	8.131	7.993
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>86.832</b>	<b>89.013</b>	<b>87.499</b>	<b>91.250</b>	<b>93.343</b>	<b>98.768</b>	<b>105.421</b>	<b>109.586</b>	<b>111.551</b>

Die Stadt Rheine bildet jährlich Rückstellungen für zukünftige Pensionslasten. Das Volumen der Pensionsrückstellungen vergrößerte sich in der analysierten Zeitreihe kontinuierlich. Im Eckjahresvergleich 2008 zu 2016 nahm es um 24,7 Mio. Euro zu. Mit diesem Anteil haben die Pensionsrückstellungen wesentlichen Anteil an der Entwicklung der Rückstellungen insgesamt. Auch diese veränderten sich im gleichen Zeitraum um 24,7 Mio. Euro.

Die ebenfalls enthaltenen Instandhaltungsrückstellungen verringerten sich im Eckjahresvergleich um ca. zwei Mio. Euro. Zwischenzeitlich variierte das Volumen zwischen 4,2 Mio. Euro (2008) und 640.000 Euro im niedrigsten Fall (2011). Die Instandhaltungsrückstellungen stellt die Stadt Rheine jährlich im Anhang des jeweiligen Jahresabschlusses in einer Art Rückstellungsspiegel dar.

Die sonstigen Rückstellungen zeigten ebenfalls jährliche Schwankungen. Sie reduzierten sich im Eckjahresvergleich um ca. zwei Mio. Euro. Sie bildete die Stadt Rheine gemäß dem Anhang zum Jahresabschluss 2016 insbesondere für personalrechtliche Aspekte, wie Urlaub, Altersteilzeit, leistungsorientierte Bezahlung u. a. gebildet. Ihr Anteil umfasste ca. 4,4 Mio. Euro und damit 55,2 Prozent der sonstigen Rückstellung.

Der Restbetrag von nochmals 3,5 Mio. Euro bzw. 44,8 Prozent wird nur unter der nochmaligen Beschreibung „sonstige Rückstellungen“ dargelegt. Hier ist nicht weiter nachvollziehbar, für welche Sachverhalte dieser Rückstellungsanteil gebildet wurde.

Zwar ist ein umfänglicher Rückstellungsspiegel über die GO NRW und die GemHVO nicht analog zu bspw. dem Anlagenspiegel oder dem Verbindlichkeitspiegel vorgeschrieben. Gleichwohl legen diverse Vergleichskommunen anhand eines solchen Spiegels im Detail die Hintergründe dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine könnte die innerhalb der sonstigen Rückstellungen mit gleicher Beschreibung gebildeten 3,5 Mio. Euro detaillierter und damit objektiver nachvollziehbar darlegen. Es bietet sich dazu ein freiwilliger Rückstellungsspiegel an, der jährlich fortgeschrieben werden sollte.

## **Eigenkapital**

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

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

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital	321.530	293.751	286.512	276.330	266.536	263.326	244.778	243.264	247.544
Sonderposten	250.283	254.804	249.932	254.303	249.946	235.191	225.843	220.691	219.758
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	247.465	251.909	247.041	251.371	247.059	232.239	222.864	217.765	216.820
Rückstellungen	86.832	89.013	87.499	91.250	93.343	98.768	105.421	109.586	111.551
Verbindlichkeiten	83.018	79.442	95.986	79.442	80.457	73.214	68.888	75.994	68.815
Passive Rechnungsabgrenzung	40	708	1.235	335	1.490	2.854	4.350	4.255	4.568
<b>Bilanzsumme</b>	<b>741.703</b>	<b>717.719</b>	<b>721.165</b>	<b>701.660</b>	<b>691.772</b>	<b>673.354</b>	<b>649.279</b>	<b>653.790</b>	<b>652.237</b>
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>									
<b>Eigenkapitalquote 1</b>	<b>43,4</b>	<b>40,9</b>	<b>39,7</b>	<b>39,4</b>	<b>38,5</b>	<b>39,1</b>	<b>37,7</b>	<b>37,2</b>	<b>38,0</b>
<b>Eigenkapitalquote 2</b>	<b>76,7</b>	<b>76,0</b>	<b>74,0</b>	<b>75,2</b>	<b>74,2</b>	<b>73,6</b>	<b>72,0</b>	<b>70,5</b>	<b>71,2</b>

Die Bilanzsumme zeigt in der geprüften Zeitreihe eine rückläufige Entwicklung. Ausschlaggebend für diese Veränderung ist der Eigenkapitalverzehr. Dieser ergab sich durch die bis 2015 durchgängig defizitären Rechnungsergebnisse. Bis dahin reduzierte sich das Eigenkapital um 78,2 Mio. Euro.

#### → Feststellung

In der geprüften Zeitreihe ab 2008 ergab sich für die Stadt Rheine bis 2015 ein Eigenkapitalverlust von 78,2 Mio. Euro. Abgestellt auf die Eröffnungsbilanz 2006 umfasst dieser Verlust sogar 105,1 Mio. Euro.

Das Bilanzvolumen verringerte sich darüber hinaus durch rückläufige Sonderposten (-29,5 Mio. Euro) und Verbindlichkeiten (- sieben Mio. Euro). Die bis 2015 um 22,7 Mio. Euro gestiegenen Rückstellungen tragen im Gesamtverhältnis nur in begrenztem Umfang zugunsten des Bilanzvolumens bei.

Mit dem ersten positiven Rechnungsergebnis 2016 baute die Stadt Rheine dann erstmals ihr Eigenkapital wieder auf. Allerdings nicht im Umfang des positiven Rechnungsergebnisses von 4,8 Mio. Euro. Denn sie verrechnete Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage. Der Saldo dieser Verrechnungen umfasste -556.256 Euro.

Aus diesen Entwicklungen heraus ergaben sich auch rückläufige Eigenkapitalquoten.



### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Eigenkapitalquote 1</b>							
37,2	-16,6	56,0	20,9	-0,3	29,0	42,6	19
<b>Eigenkapitalquote 2</b>							
70,5	3,9	71,0	41,1	20,9	42,4	60,1	19

#### → Feststellung

Die Stadt Rheine verfügt trotz erheblicher Eigenkapitalverluste noch über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung.

Setzt man das Jahresdefizit 2015 in Relation zum verbleibenden Eigenkapital, so ergibt sich eine Eigenkapitalreichweite von 171 Jahren. Das Szenario einer bilanziellen Überschuldung ist insofern und trotz der Eigenkapitalverluste nicht aufzuzeigen.

Unter Berücksichtigung Ihrer Beteiligungen weist die Stadt Rheine im Gesamtabschluss 2010 eine Eigenkapitalquote 1 von 33,8 Prozent nach. Die Grundlagen dafür bildeten ein Gesamtbilanzvolumen von 830,5 Mio. Euro. Das Gesamteigenkapital umfasste 280,8 Mio. Euro. Die Eigenkapitalausstattung der Kernverwaltung stellte sich damit im Vergleich zum Gesamtkonzern günstiger dar.

## Ertragslage

### Erträge

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

#### Erträge in Tausend Euro (Ist)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern und ähnliche Abgaben	64.112	57.067	66.696	70.785	74.397	77.688	79.405	89.006	93.592
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	43.513	42.844	46.317	43.117	39.328	43.759	42.262	46.537	56.781
Sonstige Transfererträge	1.668	1.660	1.632	1.662	1.973	2.516	2.296	2.502	4.696
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	7.244	7.827	8.200	8.392	7.902	8.607	9.864	9.414	10.101
Privatrechtliche Leistungsentgelte	2.049	2.280	1.751	1.862	1.719	1.538	1.584	1.691	1.810
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	6.596	6.708	7.308	7.007	8.284	7.518	7.565	11.373	7.387
Sonstige ordentliche Erträge	6.675	8.186	10.900	7.133	7.035	10.117	8.095	8.231	9.496
Aktiviert Eigenleistungen	370	374	433	549	295	125	97	72	75
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>132.228</b>	<b>126.946</b>	<b>143.237</b>	<b>140.507</b>	<b>140.932</b>	<b>151.868</b>	<b>151.169</b>	<b>168.825</b>	<b>183.937</b>
Finanzerträge	6.485	5.116	5.976	6.507	5.526	9.016	4.513	6.041	5.136

Die ordentlichen Erträge stiegen in der geprüften Zeitreihe um 51,7 Mio. Euro. Wesentlichen Anteil daran hatten die Zuwächse bei den Steuern und ähnlichen Abgaben. Insbesondere die drei Hebesatzanpassungen sowie die positive wirtschaftliche Entwicklung zugunsten der Gewerbesteuer führten zu einem Mehrertrag von 29,4 Mio. Euro. Diese zusätzlichen Steuererträge machen für sich betrachtet allein 57 Prozent der Verbesserungen aus. Die Entwicklung der Realsteuern stellt die GPA NRW im nachfolgenden Kapitel zu den allgemeinen Deckungsmitteln nochmals konkreter dar.

Weitere markante Ertragssteigerungen ergaben sich bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Diese stiegen um 13,2 Mio. Euro und nehmen 25,6 Prozent der Ertragssteigerung ein. Darunter eingeordnet, bewegen sich die Schlüsselzuweisungen 2016 mit 25,9 Mio. Euro aber unter dem Niveau des Jahres 2008 mit 31,3 Mio. Euro. Ausschlaggebend für die hier deutliche Ertragsverbesserung waren abweichend davon die insbesondere deutlich gestiegenen Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke des Landes NRW.

### Ordentliche Erträge je Einwohner in Euro 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.292	2.071	3.157	2.557	2.362	2.565	2.746	19

Trotz der insgesamt deutlichen Ertragssteigerungen ist das Volumen der ordentlichen Erträge gemessen im interkommunalen Vergleich immer noch unterdurchschnittlich einzustufen. Die Stadt Rheine ordnet sich hier weiterhin nur im ersten Viertel der Vergleichsgruppe ein.

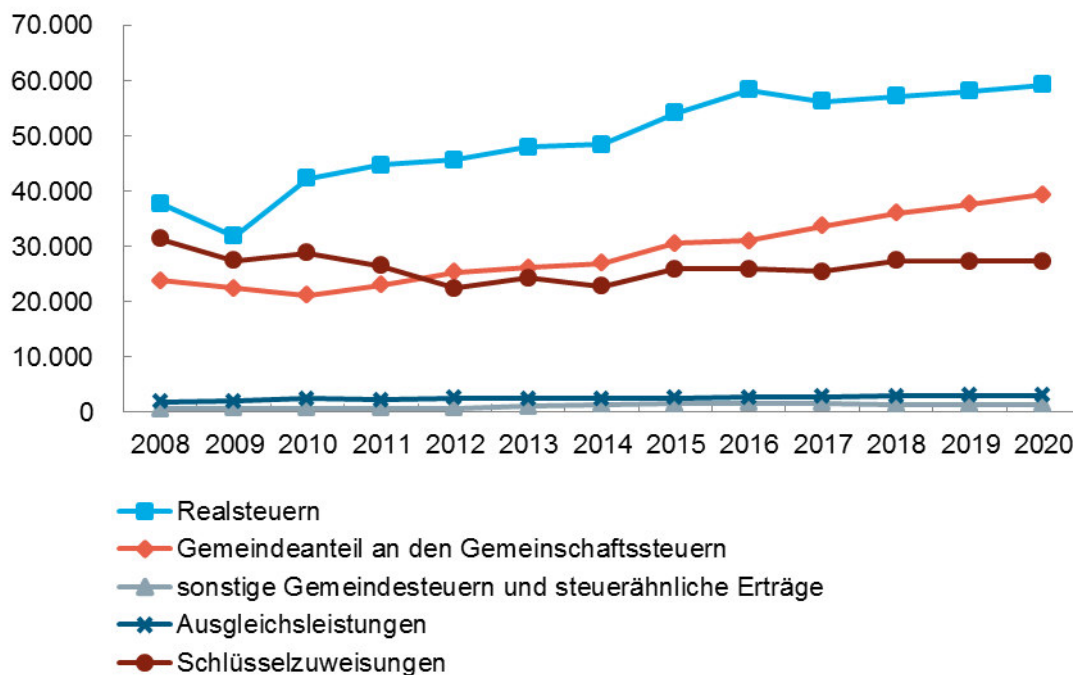
### Allgemeine Deckungsmittel

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



Die Darstellung verdeutlicht die markanten Ertragszuwächse bei den Realsteuern.

#### Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2013

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
1.555	1.343	1.986	1.625	1.517	1.636	1.685

Auch die allgemeinen Deckungsmittel ordnen sich in Einwohnerrelation unterdurchschnittlich ein.

#### Nettosteuerquote in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
46,6	43,4	44,9	47,7	51,2	49,0	50,8	50,6	49,0

#### Nettosteuerquote in Prozent 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
50,6	32,5	68,7	48,4	42,3	50,6	54,7	19

Die Steuerkraft bewegte sich in den Vorjahren durchgängig unterhalb von Mittelwert und Median. Aufgrund der beschriebenen positiven Entwicklung erreicht die Stadt Rheine in diesem Kennzahlenvergleich nunmehr den Median.

Wesentliche Konsolidierungserfolge der Zeitreihe 2008 bis 2016 resultierten aus Verbesserungen bei der Gewerbesteuer (+20 Mio. Euro) und den Grundsteuern (+16,7 Mio. Euro). Weitere Zuwächse verzeichnete die Stadt Rheine nach 2010 bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Hier stieg insbesondere der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer um 5,6 Mio. Euro.

Insgesamt ist aus der Analyse die besondere Abhängigkeit von der Gewerbesteuer abzulesen. Insofern wäre es weiter wichtig, die perspektivische Entwicklung auch weiterhin mit Konsolidierungsentscheidungen zu flankieren, die nicht den Steuersektor betreffen.

## Aufwendungen

Des Weiteren analysiert die GPA NRW einzelne Aufwandsarten. Auf wesentliche Besonderheiten geht sie ein.

### Aufwendungen in Tausend Euro (Ist)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personal-aufwendungen	26.936	27.892	27.936	29.490	29.814	32.369	32.060	33.976	33.029
Versorgungs-aufwendungen	2.320	3.629	2.619	3.038	1.754	1.635	4.592	3.933	3.339
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	23.673	25.489	28.134	27.996	26.921	28.457	26.235	28.170	30.273
Bilanzielle Abschreibungen	15.207	16.916	17.133	15.257	15.384	14.861	14.127	13.765	14.017
Transfer-aufwendungen	62.693	65.263	67.776	70.335	70.667	73.767	78.974	84.143	94.494
Sonstige ordentliche Aufwendungen	7.217	8.478	10.952	8.963	9.221	9.378	8.736	9.963	6.743
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>138.047</b>	<b>147.668</b>	<b>154.549</b>	<b>155.081</b>	<b>153.761</b>	<b>160.466</b>	<b>164.723</b>	<b>173.950</b>	<b>181.894</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.810	2.793	2.537	2.115	2.491	2.330	2.340	2.336	2.342

Die ordentlichen Aufwendungen stiegen in der Zeitreihe 2008 bis 2016 um 43,8 Mio. Euro. In Gegenüberstellung zum zuvor dargelegten Mehrertrag von 51,7 Mio. Euro bestätigt sich in anderer Sichtweise das Konsolidierungsengagement der Stadt Rheine. Es ist aber vorsorglich nochmals der vergleichsweise hohe Steueranteil zu betonen.

Den mit Abstand größten Anteil an den Aufwandssteigerungen haben die Transferaufwendungen. Sie stiegen um 31,8 Mio. Euro. Das entspricht 72,5 Prozent der Mehraufwendungen. Die Personalaufwendungen stiegen um sechs Mio. Euro (13,9 Prozent). In ähnlicher Größenordnung mit 6,6 Mio. Euro (15 Prozent) sind zudem die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen hervorzuheben.

## Personalaufwendungen

### Personalintensität in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
19,5	18,9	18,1	19,0	19,4	20,2	19,5	19,4	18,2

In Relation zu den gestiegenen ordentlichen Aufwendungen insgesamt zeigte die Personalintensität eine relativ einheitliche Entwicklung. Der Anteil der Personalaufwendungen im Verhält-

nis zu den ordentlichen Aufwendungen veränderte sich in dieser Form betrachtet kaum. Gleichwohl sind die beschriebenen Aufwandssteigerungen festzustellen. Diese resultieren insbesondere aus den jährlichen Besoldungs- und Entgeltanpassungen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Personalaufwendungen seit Jahren im Fokus der Haushaltskonsolidierung stehen. Die Stadt Rheine prüft beispielsweise im Fall von Stellenvakanzen in jedem Einzelfall die Notwendigkeit der Nachbesetzung. Dabei wird der Stellenbedarf sowohl im Hinblick auf die Frage des Stellenvolumens, wie auch der Stellenwertigkeit überprüft. Die strategische Ausrichtung zielt auf nachhaltige Stellenreduzierung.

In den Haushaltsberatungen werden auch die Teilstellenpläne beraten. Stellenausweitungen sind seitens der Verwaltung konkret zu begründen. Dazu wurde wiederholt betont, dass vollzogene Stellenreduzierungen nur mit erheblichen Anstrengungen und teilweiser Einschränkung des Dienstleistungsangebotes realisiert werden konnten.

Die GPA NRW kann diesen aufgabenkritischen Ansatz im Interesse nachhaltiger Aufwandsenkungen aber nur bestätigen. Wie dargelegt nehmen die Personalaufwendungen immerhin ca. ein Fünftel der ordentlichen Aufwendungen ein. Im Konsolidierungsinteresse sollten sowohl Standardreduzierungen, wie auch aufgabenkritische Organisationsoptimierungen realisiert werden, um das Stellenvolumen auf Dauer zu reduzieren.

Dabei ist aber auch zur Kenntnis zu nehmen, dass dieser Ansatz immer wieder von neuem Stellenbedarf konterkariert wird. Durch Aufgabenzuweisungen und weltpolitische Entwicklungen entstand in dieser Hinsicht in den letzten Jahren in allen Kommunen zusätzlicher Stellenbedarf. Hervorzuheben sind insbesondere die Produktbereiche Jugend und Soziales (bspw. Aufgaben der Flüchtlingsbetreuung, u. a.).

### Personalintensität in Prozent 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
19,4	16,2	28,5	21,5	19,5	21,5	23,1	19

Bei gleichzeitig unterdurchschnittlichen Personalquoten (siehe Kennzahlenset) ist die interkommunal niedrige Personalintensität nicht zu problematisieren. Bei Würdigung dieser Kennzahl ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Personalaufwendungen der Ausgliederungen SWR und TBR bei der Personalintensität nicht enthalten sind.

### Sach- und Dienstleistungsaufwendungen

Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen stiegen bis 2016 wie beschrieben um 6,6 Mio. Euro. Da gleichzeitig die ordentlichen Aufwendungen insbesondere bedingt durch die Transferaufwendungen im größeren Verhältnis zulegten, zeigte sich trotz Steigerung eine leicht rückläufige Sach- und Dienstleistungsintensität.

### Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
17,1	17,3	18,2	18,1	17,5	17,7	15,9	16,1	16,6

### Sach- und Dienstleistungsintensität in Prozent 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,1	5,9	29,3	15,0	12,8	15,5	16,1	20

Die interkommunale Vergleichspositionierung verbesserte sich in der Zeitreihe ab 2010 tendenziell. In den Jahren 2010 bis 2012 lag die Stadt Rheine insofern mit jeweils 18 Prozent deutlich über dem Mittelwert von 15 Prozent.

An sich ist insbesondere durch die seit 2015 deutlich gestiegenen Flüchtlingskosten eine allgemeine Erhöhungstendenz auszumachen. Gleichwohl gelang der Stadt Rheine in dieser Hinsicht gemessen am interkommunalen Vergleich eine Annäherung an den Mittelwert. Im Umkehrschluss geht die GPA NRW davon aus, dass hierfür Konsolidierungsentscheidungen ausschlaggebend sind, die andere Segmente der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen betreffen.

Denn die Stadt Rheine wirkte in den letzten Jahren auch darauf hin, insbesondere die freiwilligen Aufgaben deutlich zu reduzieren. Neue freiwillige Aufgaben können in diesem Zusammenhang auch nur wahrgenommen werden, wenn die Gegenfinanzierung gewährleistet ist.

In den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen werden zudem auch Gebäude relevante Aufwendungen verbucht. Beispielhaft sind Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen zu nennen. Hier stellt sich aus Sicht der GPA NRW die Frage, ob weiteres Konsolidierungspotenzial erschlossen werden könnte. Hierzu wird auf das spätere Kapitel Gebäudeportfolio verwiesen.

## Transferaufwendungen

### Kennzahlen zum Transferaufwand in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Transferaufwandsquote	45,4	44,2	43,9	45,4	46,0	46,0	47,9	48,2	51,9
Anteil Kreisumlage am Transferaufwand	43,3	45,3	44,4	41,6	41,7	40,0	38,6	37,7	34,7

Die Transferaufwendungen sind in der geprüften Zeitreihe deutlich gestiegen. In der Gesamtrelation ergab sich insofern auch eine ansteigende Transferaufwandsquote.

Wesentlichen Anteil an den Transferaufwendungen hat einmal die Kreisumlage. Sie stieg nach 2008 von 27,1 Mio. Euro um 5,6 Mio. Euro auf 32,8 Mio. Euro im Jahr 2016. Die vorstehende Tabelle verdeutlicht dazu aber einen rückläufigen Anteil an den Transferaufwendungen.

Zu diesen zählen neben der Kreisumlage insbesondere soziale und kulturelle Leistungen. Aus diesen Blöcken wiederum sind die Produktbereiche Jugend und Soziales hervorzuheben. Die i. d. R. ebenfalls erhebliche Belastungen verursachen und dabei kaum Potenzial zur Konsolidierung bieten. Zudem ist die strategische Steuerung aufgrund der Delegations- und Regelungsvorgaben von Bund und Land stark eingeschränkt.

Die Aufwendungen der Produktbereiche Jugend und Soziales stiegen in letzten Jahren in allen Kommunen deutlich. Dies resultiert z. B. aus zusätzlich übertragenen Aufgaben, wie auch bspw. der Flüchtlingszuwanderung, die ab 2015 stark zunahm. Die anteiligen Aufwendungen beider Bereiche erhöhten sich zwischen 2008 und 2016 in Summe um 5,7 Mio. Euro. Im Jahr 2016 verbuchte die Stadt Rheine ein Volumen von 30,5 Mio. Euro. Damit nahmen beide Produktbereiche insgesamt eine ähnliche Größenordnung wie die Kreisumlage ein. Ihr Anteil an den Transferaufwendungen lag damit bei 32,3 Prozent.

#### Transferaufwandsquote in Prozent 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
48,2	37,4	53,9	46,4	43,3	45,1	50,6	19

Wie auch schon zuvor ausgeführt, zielte das Konsolidierungsengagement der Stadt Rheine auch auf Reduzierung ihres Gesamtvolumens freiwilliger Leistungen. Innerhalb der Transferaufwendungen verbucht die Stadt Rheine aber auch weiterhin freiwillige Leistungen. Dazu zählen bspw. Betriebskostenzuschüsse, Sachkostenzuschüsse sowie andere Unterstützungsleistungen an Verbände, Vereine, kulturelle Einrichtungen, usw.

#### → Empfehlung

Sofern sich die finanzwirtschaftlichen Perspektiven erneut negativ verändern und der Konsolidierungsdruck wieder steigt, sollten die freiwilligen Transferaufwendungen erneut im Hinblick auf Konsolidierungspotenziale untersucht werden.

Entsprechende Kürzungsbeschlüsse sind unpopulär und für die Betroffenen schmerzhaft. Dennoch haben insbesondere Konsolidierungsbeschlüsse aufseiten der Aufwendungen eine besondere Bedeutung. Gelingt es nicht, diese zu reduzieren, kommt umso eher nur noch eine weitere Anhebung der Realsteuern in Betracht.

#### Bilanzielle Abschreibungen

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

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



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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ordentliche Aufwendungen	138.047	147.668	154.549	155.081	153.761	160.466	164.723	173.950	181.894
Abschreibungen auf Anlagevermögen	15.206	16.729	16.624	14.791	14.851	15.721	13.568	13.020	13.286
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	7.144	8.244	8.696	10.396	10.480	11.009	10.481	10.800	10.830
<b>Netto-Ergebnisbelastung</b>	<b>8.062</b>	<b>8.485</b>	<b>7.928</b>	<b>4.395</b>	<b>4.371</b>	<b>4.711</b>	<b>3.087</b>	<b>2.220</b>	<b>2.456</b>
<b>Abschreibungsintensität</b>	<b>11,0</b>	<b>11,3</b>	<b>10,8</b>	<b>9,5</b>	<b>9,7</b>	<b>9,8</b>	<b>8,2</b>	<b>7,5</b>	<b>7,3</b>
<b>Drittfinanzierungsquote</b>	<b>47,0</b>	<b>49,3</b>	<b>52,3</b>	<b>70,3</b>	<b>70,6</b>	<b>70,0</b>	<b>77,3</b>	<b>82,9</b>	<b>81,5</b>

Das Volumen der Abschreibungen schwankte in der geprüften Zeitreihe. Die größte Belastung verbuchte die Stadt Rheine mit 16,7 Mio. Euro im Jahr 2009. Insgesamt ergab sich aber eine rückläufige Entwicklung. Im Eckjahresvergleich 2008 zu 2016 reduzierten sich die Abschreibungen um 1,9 Mio. Euro.

Die gleichzeitig steigenden ordentlichen Aufwendungen führen dann zu einer rückläufigen Abschreibungsintensität.

**Abschreibungsintensität in Prozent 2015**

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,5	0,6	9,9	6,1	4,8	6,0	8,0	19

Die überdurchschnittliche Abschreibungsintensität ergibt sich:

- obwohl vermögensrelevante Ausgliederungen betreffend die Abwasserbeseitigungsanlagen und -einrichtungen, Bäder, etc. zu berücksichtigen sind,
- und ferner die Berufskollegschulen sowie einzelne Straßen abgegeben wurden.

Es verbleibt dennoch bei einer vergleichsweise hohen Abschreibungsbelastung. Dafür ausschlaggebend erscheinen u. a.:

- ein umfangreicheres Straßenvermögen (aufgrund der überdurchschnittlichen Gemeindefläche),
- ein umfangreiches Gebäudeportfolio.

Zum Gebäudeportfolio ist auf das folgende Kapitel zu verweisen. Vorgehend kann aber schon erläutert werden, dass im Prüfgebiet Schulen in Bezug auf die Schulgebäude und Turnhallen zum Teil umfangreichere Flächenausstattungen festgestellt werden.

Die Drittfinanzierungsquote zeigt gemäß der Zeitreihenanalyse eine stetige Verbesserung. Die Netto-Ergebnisbelastung verringerte sich insofern. Weil sich die Abschreibungen reduzierten und gleichzeitig die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten auf relativ einheitlichem Niveau blieben.

#### Drittfinanzierungsquote in Prozent 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
82,9	19,9	87,2	53,3	41,6	49,4	62,1	19

Insbesondere der Aspekt der nicht im Kernhaushalt abzuschreibenden Abwasserbeseitigungsanlagen unterstützt eine im Vergleich überdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote. Denn die trotzdem realisierten Zuwendungen und Zuschüsse führen zu im Verhältnis höheren Quoten.

## → Gebäudeportfolio

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

Der interkommunale Vergleich zeigt, bei welchen Gebäudearten die Kommunen über größere Flächenressourcen verfügen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die überwiegend nicht vorgehalten werden, 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. Schulgebäude und Schulturnhallen untersucht die GPA NRW in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen).

Eigentlich stellt die GPA NRW an dieser Stelle des Berichts die Summentabelle mit dem Flächenverbrauch der zu prüfenden Kommune dar. Dafür hätte die Stadt Rheine sämtliche Gebäudeflächen, sowohl der Kernverwaltung wie auch Ihrer Mehrheitsbeteiligungen nach den Nutzungsarten

- Schulen,
- Jugend,
- Sport und Freizeit,
- Verwaltung,
- Feuerwehr/Rettungsdienst,
- Kultur,
- Soziales und
- sonstige Nutzungen (Baubetriebshof, Abwasserbeseitigung, Wohn- und Mietgebäude, usw.)

erfassen und aufschlüsseln müssen. Ferner hätte die jeweilige Gebäudefläche in m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) angegeben werden müssen.

Die Stadt Rheine legte aber keine vollständige Portfolio-Übersicht vor. Nach einigen Verzögerungen stand lediglich eine Übersicht über die Gebäude zur Verfügung, die seitens der Kernverwaltung betreut und bewirtschaftet werden. Darin erfolgte in 17 Fällen keine Flächenzuordnung zu den o. g. Nutzungsarten. Ferner konnten im Fall von 78 Eintragungen nicht die erforderlichen BGF dargelegt werden. In diesen Fällen stehen nach Maßgabe der jeweiligen Akten-

lage nur Nutzflächen (NF) zur Verfügung. Diese sind aber nicht identisch mit der Vergleichskomponente BGF.

Das Gebäudemanagement der Stadt Rheine verfügt darüber hinaus über keine Gebäudeinformationen und Flächendaten der Ausgliederungen. Insofern trat die GPA NRW mit den verbundenen Unternehmen direkt in Kontakt. Die Datenlage in den Ausgliederungen ermöglicht aber ebenfalls keine vollständige Übersicht über alle Gebäude bei Angabe der BGF.

Insofern musste auf die Aufnahme der Stadt Rheine in den Gebäudeportfoliovergleich verzichtet werden.

→ **Feststellung**

Der Stadt Rheine stehen keine einheitlichen und vollständigen Informationen über ihr Gebäudeportfolio zur Verfügung. Insofern fehlen ihr bislang substanzielle Steuerungsinformationen. Die Datenlage im Gebäudemanagement der Stadt Rheine ist als verbesserungswürdig einzustufen.

→ **Empfehlung**

Der Aufbau eines zentralen Gebäuderegisters/-katasters wird als sinnvoll und notwendig erachtet.

Nachrichtlich führt die GPA NRW wie folgt die interkommunalen Vergleichsdaten auf.

**Gebäudeflächen nach Nutzungsarten in m<sup>2</sup> BGF je 1.000 Einwohner**

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert
Schulen	1.533	2.384	1.982
Jugend	8	328	191
Sport und Freizeit	60	393	206
Verwaltung	194	439	310
Feuerwehr / Rettungsdienst	62	270	129
Kultur	139	785	355
Soziales	43	576	172
sonstige Nutzungen	165	5.918	1.286
Summe BiPo "sonstige Gebäude"	882	7.540	2.457
<b>Gesamtfläche</b>	<b>3.229</b>	<b>9.666</b>	<b>4.630</b>

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt im Normalfall den Bezug zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten her. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft besser beurteilen.

### Gebäuderelevante Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2015

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Rheine
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	394	97	5
Schulen	0	1.871	978	1.330
sonstige Bauten*	2	1.576	690	804

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

Auch nach Abgabe der Berufskollegschulen stellt sich das Schulvermögen gemessen an diesem monetären Vergleich überdurchschnittlich dar. Dies ist hervorzuheben, weil auch die Vergleichsergebnisse im Prüfbericht Schulen überdurchschnittliche Flächenanteile belegen. Dies gilt sowohl für die Schulgebäude wie auch die Turnhallen. Auf diesen Berichtsteil ist zu verweisen.

#### → Feststellung

Die Stadt Rheine bewirtschaftet und unterhält flächen- und vermögensrelevant ein überdurchschnittliches Schulgebäudeportfolio.

#### → Empfehlung

Im Konsolidierungsinteresse und zur Absicherung des Haushaltsausgleichs sollte die Stadt Rheine ihren Flächenbedarf an den örtlichen Schulen aufgabenkritisch überprüfen. Die Reduzierung und Aufgabe überschüssiger Flächenanteile ist anzuraten.

Darüber ließen sich mit nachhaltiger Wirkung bspw. die jährlichen Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und die Abschreibungen günstig beeinflussen.

### Altersstruktur des Gebäudevermögens

Vermögensgegenstand	GND* Rheine	Durchschnittl. RND** Rheine	Anlagenabnutzungsgrad
Schulgebäude	72	28	61,1
Geschäftsgebäude	77	29	62,3

\*) GND = Gesamtnutzungsdauer in Jahren. \*\*) RND = Restnutzungsdauer in Jahren.

Nach Maßgabe der von der Stadt Rheine ermittelten Gesamt- und Restnutzungsdauern ergeben sich relativ hohe durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrade. Zudem sind die zuvor bereits dargestellten differenzierten Investitionsquoten in Erinnerung zu rufen. Dort wurde festgestellt, dass die Stadt in den vergangenen Jahren wenig in Schulen investiert hat.

Dass sich die Stadt Rheine im Hinblick auf die bisherigen Substanzverluste auf einen zunehmenden Investitionsbedarf einstellt, ist ebenfalls schon thematisiert und beschrieben worden. Wichtig bleibt, dass sich die Stadt Rheine auf die dadurch bedingten Zusatzaufwendungen einstellt und dennoch gewährleistet, dass der vorgeschriebene Haushaltsausgleich realisiert wird. Der zunehmende Reinvestitionsbedarf sollte ausdrücklich als weiteres ortsspezifisches Haushaltsrisiko im Fokus behalten werden.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und  
Demografie der Stadt Rheine  
im Jahr 2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Personalwirtschaftliches Handeln	4
Verwaltungsorganisation	4
Altersstruktur und Fluktuation	5
Wissensbewahrung	6



## → 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.

## → Personalwirtschaftliches Handeln

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

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

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

Die Stadt Rheine hat während der Prüfung den bearbeiteten Fragebogen erhalten.

### Verwaltungsorganisation

Die Verwaltungsorganisation stellt gerade in Zeiten des demografischen Wandels ein wichtiges Handlungsfeld dar. In Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen sollte jede Verwaltung die ablauf- und aufbauorganisatorischen Prozesse auf Optimierungspotenziale untersuchen. Ziel ist es die Aufgaben der Verwaltung auch in Zukunft effektiv wahrzunehmen.

Für die Aufbauorganisation ist es wichtig, dass diese an die Aufgaben, Produkte und Abläufe angepasst wird. Eine schlanke Verwaltungsorganisation ist eine notwendige Voraussetzung für eine effektive Aufgabenerledigung. Aus Sicht der GPA NRW sind eine Gliederungsbreite von höchstens fünf Fachbereichen und eine Gliederungstiefe (Hierarchieebenen) von drei Ebenen anzustreben. Die Aufbauorganisation der Stadt Rheine weist fünf Fachbereiche aus, die Gliederungstiefe umfasst insgesamt drei Ebenen.

In Zeiten des demografischen Wandels nimmt die Arbeit in Projektgruppen an Bedeutung zu. Diese sollten für neuartige, einmalige und fachübergreifende Vorhaben gebildet werden. Auf diese Weise kann die Kommune flexibler auf die sich ändernden Aufgabenstellungen reagieren. Die Stadt Rheine nutzt die Arbeit in Projektgruppen bereits in unterschiedlichen Bereichen. Hierzu zählen zum Beispiel die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems und Projektgruppe Innenstadt etc.

Neben einer schlanken Organisationsstruktur sollte auch der Personaleinsatz angemessen sein. Dieser quantitative Stellenbedarf sollte anhand eines Stellenbemessungsverfahrens ermittelt werden. Die Frage „Welches Personal wird benötigt, um die Aufgaben zu erfüllen?“ bilden Anforderungsprofile ab. Diese beschreiben die erforderlichen Qualifikationen, Fähigkeiten und Kompetenzen.

Aus Sicht der GPA NRW sind Anforderungsprofile erforderlich, um

- den qualitativen Personalbedarf festzustellen,
- den Personalentwicklungsbedarf zu ermitteln,
- und rechtssichere Auswahlentscheidungen zu treffen.

Nach Rücksprache mit der Verwaltung der Stadt Rheine gibt es bereits für einen Großteil aller Stellen Anforderungsprofile. Schreibt die Stadt Rheine eine Stelle aus, erstellt die Stadt ein entsprechendes Anforderungsprofil.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte sukzessive für alle Stellen in der Verwaltung ein Anforderungsprofil erstellen, damit die Grundlage für weitere personalwirtschaftliche Instrumente vorhanden ist.

## Altersstruktur und Fluktuation

Eine systematisch erstellte Altersstrukturanalyse sowie eine Fluktuationsprognose sind unerlässlich, um die Folgen der altersfluktuationsbedingten Personalabgänge frühzeitig steuern zu können. Beide Instrumente bilden die Grundlage für eine fundierte Personalbedarfsplanung.

Die Stadt Rheine führt Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen in der Regel über einen Zeitraum von fünf Jahren durch. Aus Sicht der GPA NRW sollte diese Analysen auch über einen langfristigen Zeitraum von bis zu zehn Jahren erstellt werden, um beispielsweise auch ein langfristiges Ausbildungskonzept zu realisieren. Sinnvoll ist es hierbei die Daten jährlich zu aktualisieren. Neben den allgemeinen Stammdaten der Mitarbeiter sollten aus Sicht der GPA NRW beispielweise folgende Daten erfasst werden:

- Berufsgruppe,
- Funktion/Tätigkeit,
- Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe,
- Organisationseinheit,
- Vollzeitäquivalent,
- Prozentuale Zuordnung zu Produkten/Kostenstellen.

In den Mitarbeitergesprächen fragt die Stadt Rheine bei Mitarbeitern, die über 60 Jahre alt sind, die persönlichen Planungen ab. Neben der altersbedingten Fluktuation gibt es weitere Gründe für ein dauerhaftes bzw. vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst. Hierzu zählen unter anderem Abordnung, Beurlaubung, Kündigung, Entlassung sowie krankheitsbedingtes Ausscheiden. Diese Fluktuation ist nur aus der Erfahrung vergangener Jahre zu schätzen. Die Stadt Rheine sollte diese Schätzungen in die Fluktuationsanalyse einarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die Altersstruktur und Fluktuationsanalyse um langfristige Auswertungen erweitern. Zudem sollte die Stadt diese um die oben beschriebenen Daten ergänzen und strukturiert fortschreiben, um die Personalbedarfsplanung zu optimieren.

## Wissensbewahrung

Die ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen einen großen Wissensschatz mit. Sie verfügen über ein großes Spektrum an Berufs- und Lebenserfahrung. Dieses Wissen ist bedeutend für die Verwaltungsorganisation. Hinzu kommt, dass viele der ausscheidenden Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen über Schlüsselwissen verfügen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht.

Auch bei der Frage der Wissensbewahrung kommt es entscheidend darauf an, welche Aufgaben zukünftig von der Stadt Rheine erfüllt werden müssen. Wenn bisherige Aufgaben auch zukünftig zu erledigen sind, muss das Fachwissen der ausscheidenden Beschäftigten dem verbleibenden Personal der Stadtverwaltung zur Verfügung stehen

Es gibt diverse Möglichkeiten, die Wissensbewahrung und -verteilung zu optimieren. Hierzu zählen:

- Personenkreis festlegen, der Bestandteil der Wissensbewahrung und -verteilung werden soll,
- Dokumentenmanagementsystem erstellen,
- Wissen systematisch in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen erfassen und
- Übergabeunterlagen anfertigen, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall enthalten.

Die Stadt Rheine hat von den genannten Möglichkeiten teilweise bereits Gebrauch gemacht. In der Verwaltung der Stadt gibt es Handbücher und Checklisten, jedoch noch nicht strukturiert für die gesamte Verwaltung. Über ein flächendeckendes Dokumentenmanagementsystem verfügt die Stadt Rheine noch nicht. Bis zum Jahr 2022 führt die Stadt dies jedoch ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte aufgrund der anstehenden altersbedingten Fluktuationen weitere Maßnahmen ergreifen, um das Wissen optimal zu bewahren und zu verteilen.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der  
Stadt Rheine im Jahr 2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	4
→ Personenstandswesen	8
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	11
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	15
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	16

## → 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. Leistungsbezogene Kennzahlen sind dabei Indikator 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 vergleicht die GPA NRW erst die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall interkommunal. Danach vergleichen wir den Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf Basis von Leistungskennzahlen. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte<sup>1</sup> zugrunde. Die Fallzahlen gewichten wir, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. In den Tabellen am Ende des Teilberichts ist dargestellt, wie die GPA NRW die Gewichtung berechnet.

Die Aufgaben der großen 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.

Auch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards können den Personaleinsatz prägen. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müsste die Kommune daher zunächst diese Rahmenbedingungen anpassen, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist es sinnvoll, dass die Kommune die individuellen Potenziale weiter untersucht, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

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



## → Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigt die Stadt Rheine im Bürgerbüro. Im Ortsteil Mesum hält die Stadt eine Nebenstelle vor. In der Sachbearbeitung beschäftigt Rheine im Jahr 2015 insgesamt 7,01 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bilden 0,34 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Jahr 2016 beträgt der Overhead 0,74 Vollzeit-Stellen, die Zahl der Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung sinkt auf 6,74.

Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 17.425 gewichtete Fälle im Jahr 2015. Im Vorjahr waren es 16.371 gewichtete Fälle. Für das Jahr 2016 weist Rheine 17.114 gewichtete Fälle aus.

Nachfolgend betrachtet die GPA NRW die Personalaufwendungen. Diese umfassen sowohl die Aufwendungen für die Sachbearbeitung und den Overhead. Im Jahr 2014 betragen diese ca. 384.000 Euro. Für das Jahr 2015 weist Rheine ca. 393.000 Euro an Personalaufwendungen aus. Im Jahr 2016 sind es ca. 411.000 Euro. Beeinflusst werden die Personalaufwendungen je Fall durch

- die Anzahl der Fälle,
- die Zahl der Vollzeit-Stellen,
- den Anteil Overhead,
- die Besoldungs- und Vergütungsstruktur.

Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass die Stadt Rheine die Anzahl der Fälle tatsächlich nicht beeinflussen kann. Beeinflussen kann sie tatsächlich nur die drei übrigen Punkte der oben genannten Aufzählung.

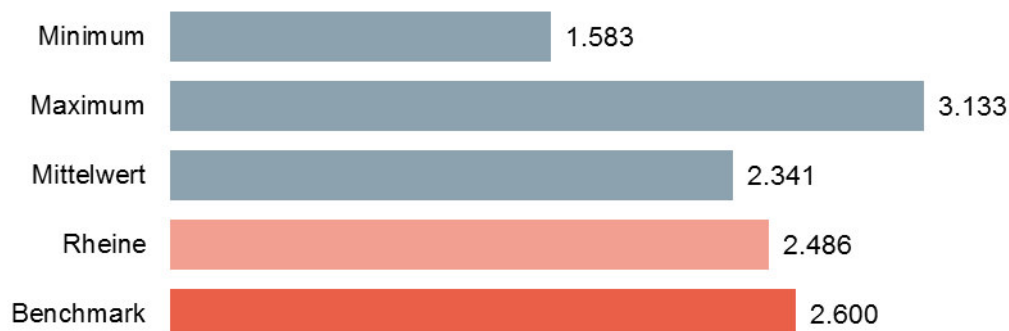
### Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,55	17,91	42,28	26,57	22,48	26,09	28,78	27

Die Personalaufwendungen je Fall sind in Rheine unterdurchschnittlich. Im Jahr 2016 erhöhen sich die Personalaufwendungen je Fall auf ca. 24 Euro. Für den Overhead setzt Rheine im Jahr 2015 einen Anteil von ca. fünf Prozent bezogen auf die gesamten Vollzeit-Stellen ein. Im Folgejahr 2016 sind es ca. zehn Prozent. Der interkommunale Durchschnitt bei den Vergleichskommunen liegt bei ca. sieben Prozent im Jahr 2015. Damit beeinflusst der Overheadanteil die Personalaufwendungen je Fall in Rheine im Jahr 2015 unterdurchschnittlich. Die Besoldungs- und Vergütungsstruktur untersucht die GPA NRW nicht.

Nachfolgend setzt die GPA NRW die gewichteten Fälle in Bezug zu den Vollzeit-Stellen und ermittelt so die Leistungskennzahl. Hierbei werden nur die Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung berücksichtigt.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Rheine	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.486	2.133	2.357	2.518	27

Die Fälle je Vollzeit-Stelle liegen in Rheine im dritten Quartil und damit hoch. Gleichwohl errechnet sich gemessen am Benchmark für das Jahr 2015 ein Stellenpotenzial von ca. 0,3 Vollzeit-Stellen. Nachfolgend stellt die GPA NRW das rechnerische Stellenpotenzial im Zeitverlauf dar.

### Rechnerisches Stellenpotential

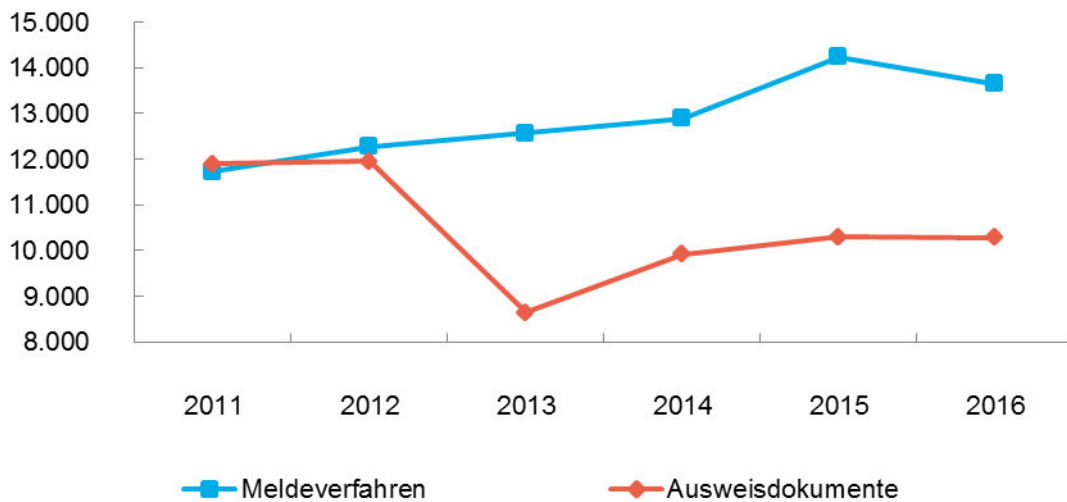
Bezeichnung	2014	2015	2016
Benchmark Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.600	2.600	2.600
Fallzahl (gewichtet)	16.371	17.425	17.114
tatsächliche Vollzeit-Stellen nach GPA-Definition	7,01	7,01	6,74
benötigte Vollzeit-Stellen am Benchmark	6,30	6,70	6,58
berechnetes Stellenpotenzial	0,71	0,31	0,16

#### → Feststellung

Das errechnete Stellenpotenzial hat sich in den letzten Jahren verringert und liegt 2016 auf niedrigem Niveau.

Welche Handlungsmöglichkeiten es gibt, untersucht die GPA NRW durch weitere Analysen. Eine maßgebliche Rolle spielt dabei die Entwicklung der Fallzahlen.

### Zahl der Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten sowie An-, Um- und Abmeldungen



Die Zahl der angenommenen Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten hat sich in der dargestellten Zeitreihe bis 2013 verringert. Diese Entwicklung ist bei den Vergleichskommunen ebenfalls festzustellen. Eine Vielzahl von Bürgern hat, bevor der neue Personalausweis im Jahr 2010 eingeführt wurde, Anträge auf Ausweisdokumente gestellt. Dadurch erklärt sich das niedrige Niveau der Fallzahl in den Folgejahren.

Dagegen steigt die Zahl der Meldeverfahren bis zum Jahr 2015 deutlich. Dies hängt mit der steigenden Bevölkerungszahl zusammen. Die Steigerung im Jahr 2015 im Vergleich zum Vorjahr resultiert im Wesentlichen aus der Zunahme der Anmeldungen. Diese erhöhen sich um 660 Anmeldungen gegenüber dem Jahr 2014. Maßgeblicher Grund dafür war die aktuelle Flüchtlingssituation. Erstmals im Jahr 2016 verzeichnet Rheine sinkende Meldeverfahren.

Nach Auskunft der Verwaltung ist die Anmeldung von ausländischen Mitbürgern mit einem höheren Arbeitsaufwand verbunden. Die Zahl dieser Mitbürger steigt in Rheine von 5.249 Bürgern im Jahr 2013 auf 7.019 Bürgern im Jahr 2015. Dies ist hinsichtlich der weiteren Fallentwicklung zu berücksichtigen.

Die Stadt Rheine schreibt Bürger, deren Ausweisdokumente innerhalb der nächsten vier Wochen ablaufen, an. Hierdurch nimmt sie aktiv Einfluss auf die Besucherströme. In der Konsequenz kann sich dies auf den Personaleinsatz positiv auswirken.

Am 01. November 2015 ist das neue Bundesmeldegesetz in Kraft getreten. Durch die gesetzlichen Vorgaben können die Arbeitsprozesse verlängert werden. Dadurch entsteht bei der Bearbeitung der Meldeverfahren dauerhaft ein höherer zeitlicher Aufwand als bisher. Insbesondere der Umgang mit Auskunftsperren ist nach Auskunft der Stadt Rheine arbeits- und zeitintensiv.

Vielfach wirken sich höhere Standards in der Aufgabenwahrnehmung auf den Personalbedarf aus. Zu den Standards in Rheine gehört eine geringe Wartezeit für die Bürger. Die Wartezeit der Bürger soll maximal fünf Minuten dauern bis ein Mitarbeiter den Bürger zu einem Bedienschalter aufruft. Die Bevölkerung nimmt diesen Standard nach Angabe der Verwaltung positiv

wahr. Die Konsequenz dieser Bürgerfreundlichkeit führt in der Regel zu einem höheren Personaleinsatz. Die Wartezeit für die Bürger hat die Stadt Rheine letztmalig vor ca. drei bis vier Jahren überprüft.

Ebenfalls beeinflussen die Öffnungszeiten der Bürgerbüros den Personaleinsatz. Die Öffnungszeiten liegen in Rheine in der Hauptstelle im Vergleichsjahr 2015 bei 30,5 Stunden je Woche. Im interkommunalen Vergleich beträgt der Mittelwert 37,6 Wochenstunden in der Hauptstelle.

Neben der Hauptstelle unterhält die Stadt Rheine eine Nebenstelle des Bürgerbüros im Ortsteil Mesum. Lediglich sieben von 27 Kommunen haben Angaben zu Nebenstellen gemacht.

Auch wenn die Wochenöffnungsstunden der Nebenstelle mit ca. 14 Stunden je Woche unterdurchschnittlich sind, hat die Stadt Rheine somit einen erhöhten Standard. Die Stadt kann durch Messen von Besucherströmen die Öffnungszeiten überprüfen und damit auch den Personaleinsatz optimieren. Über einen begrenzten Zeitraum hat die Stadt im Jahr 2016 mittels Auswertungen aus der Aufrufanlage die Besucherströme analysiert. Diese Auswertungen bilden die Besucher sowohl monats-, tages- sowie auch uhrzeitbezogen ab.

→ **Empfehlung**

Die Erkenntnisse aus der Auswertung sollte die Stadt Rheine bei der Festlegung der Öffnungszeiten sowie der Besetzung des Bürgerbüros einfließen lassen. Zudem sollte sie prüfen, ob die Besucherzahlen der Nebenstelle in Mesum rechtfertigen, dass diese weiter geführt wird.

Als weitere Kennzahl bildet die GPA NRW den Personalaufwandsdeckungsgrad ab. Im Jahr 2015 erwirtschaftet die Stadt ca. 112.000 Euro an Erträgen, im Jahr 2014 sind es ca. 123.000 Euro. Für das Jahr 2016 weist die Stadt Rheine ca. 136.000 Euro an Erträge aus. Zu den Erträgen zählen:

- Verwaltungsgebühren,
- Verwarn-, Buß- und Zwangsgelder nach dem Melderecht,
- abzüglich abgeführter bzw. weitergeleiteter Gebührenanteil nach § 68 BZRG,
- abzüglich abgeführter bzw. weitergeleiteter Gebührenanteile für Reisepässe, Personalausweise, weitere Ausweisdokumente (an die Bundesdruckerei).

Außerhalb der Öffnungszeiten bietet die Stadt den Bürgern der Stadt einen Notdienst an. Nimmt ein Bürger diesen Dienst in Anspruch, erhebt die Stadt für das Ausstellen von Ausweisdokumenten doppelte Gebühren.

**Personalaufwandsdeckungsgrad in Prozent 2015**

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,4	18,2	48,2	31,7	27,1	30,6	37,3	27

Aufgrund steigender Erträge erhöht sich der Personalaufwandsdeckungsgrad trotz steigender Personalaufwendungen auf ca. 33 Prozent im Jahr 2016.

## → Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigt die Stadt Rheine im Jahr 2015 mit 5,18 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Für den Overhead setzt die Stadt 0,05 Vollzeit-Stellen ein. Zudem gibt es in Rheine fünf nebenamtliche Standesbeamte für die Trauungen im Kloster Bentlage. Der Personaleinsatz im Jahr 2016 und in der Planung für das Jahr 2017 ist konstant bezogen auf das Jahr 2015.

Die Bezugsgröße für die Kennzahlen im Jahr 2015 sind 1.261 gewichtete Fälle. Im Jahr 2014 sind es 245 gewichtete Fälle weniger. Für das Jahr 2016 weist Rheine 1.279 gewichtete Fälle auf.

Nachfolgend betrachtet die GPA NRW die Personalaufwendungen. In den Personalaufwendungen sind die Sachbearbeitung und der Overhead berücksichtigt. Diese betragen ca. 305.000 Euro im Jahr 2015. Dies bedeutet einen Anstieg von ca. 23.000 Euro im Vergleich zum Jahr 2014. Der Grund hierfür ist das zusätzliche Personal in der Sachbearbeitung.

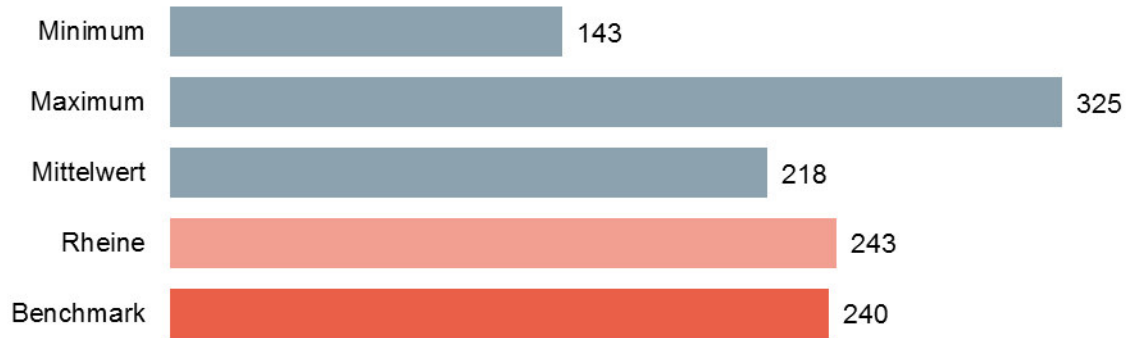
### Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
242	211	500	342	297	342	380	27

Die Kennzahl beinhaltet nicht die Aufwandsentschädigung für die nebenamtlichen Standesbeamten. Diese beträgt im Jahr 2015 ca. 8.200 Euro und erhöht die Personalaufwendungen um ca. sieben Euro je Fall. Auf die Personalaufwendungen je Fall wirkt sich unter anderem der eingesetzte Overhead aus. Für diesen setzen die Vergleichskommunen im Durchschnitt ca. 0,37 Vollzeit-Stellen ein. Dies entspricht ca. sieben Prozent des insgesamt eingesetzten Personals im Personenstandswesen. Die Stadt Rheine setzt für den Overhead mit einem Prozent einen sehr geringen Anteil ein. Damit beeinflusst der Overheadanteil in Rheine die Personalaufwendungen je Fall positiv. Die GPA NRW untersucht nicht die Besoldungs- und Vergütungsstruktur.

Nachfolgend setzt die GPA NRW die gewichteten Fälle in Bezug zu den Vollzeit-Stellen und ermittelt so die Leistungskennzahl. Hierbei werden nur die Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung berücksichtigt.

### Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015

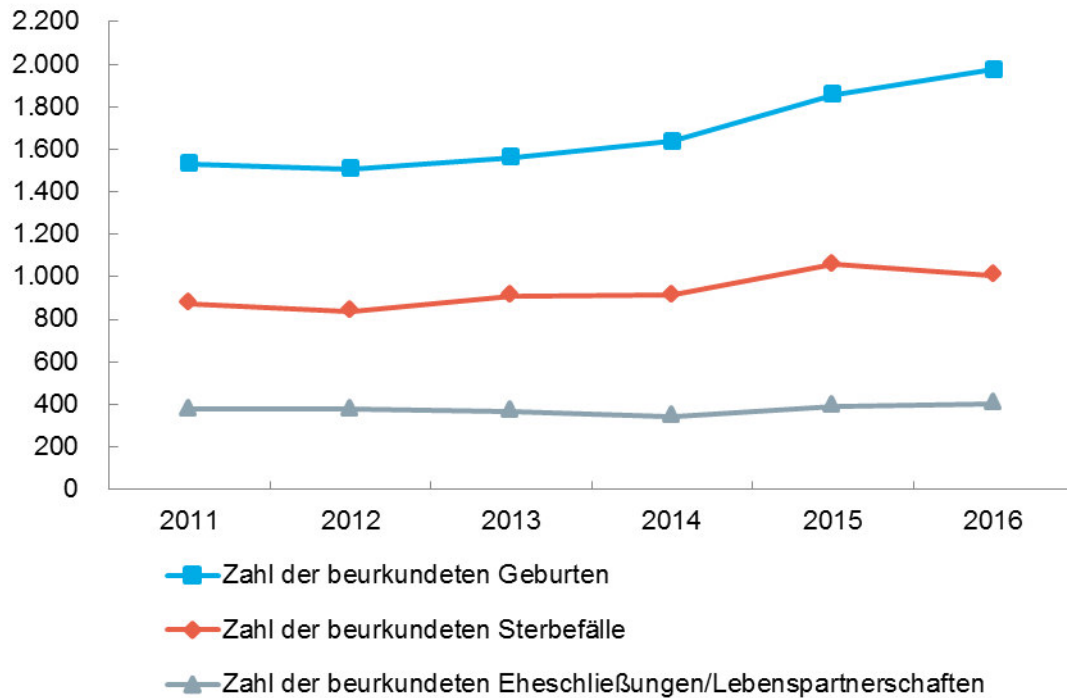


Rheine	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
243	186	207	235	27

Die Stadt Rheine überschreitet den Benchmark im Jahr 2015. Es errechnet sich somit kein Stellenpotenzial. Dies gilt auch für das Jahr 2016.

Der folgenden Grafik ist zu entnehmen, wie sich die Fallzahlen im Zeitverlauf entwickeln.

### Entwicklung der Fallzahlen 2011 bis 2016



Insgesamt weisen die Fallzahlen eine steigende Tendenz auf. Der Anstieg ist bei den Geburten ab dem Jahr 2014 deutlich erkennbar. Dies resultiert unter anderem daraus, dass zwei Krankenhäuser mit einer Geburtsstation in der Umgebung der Stadt Rheine geschlossen wurden. Aus diesem Grund wird ein Krankenhaus in Rheine für Geburten stärker in Anspruch genommen. In der Folge sind in Rheine mehr Geburten zu beurkunden. Die Stadt Rheine sollte die abgebildeten Fallzahlen fortschreiben und für die Steuerung des Personaleinsatzes nutzen.

Einfluss auf den Personaleinsatz und damit auf die Leistungskennzahl kann auch die Öffnungszeit je Woche haben. Diese sind mit 26 Stunden je Woche im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Die Vergleichskommunen öffnen im Durchschnitt ca. 23 Stunden je Woche. Zudem besteht in Rheine die Möglichkeit an zwei Standorten Trauungen durchzuführen. In der Regel ist dies mit zusätzlichem Zeitaufwand durch Wegezeiten für das Personal verbunden. Für diese Ambiente-Trauungen verlangt die Stadt eine zusätzliche Vergütung. Dies wirkt sich positiv auf den nachfolgend beschriebenen Personalaufwandsdeckungsgrad aus.

Im Jahr 2015 erwirtschaftet die Stadt insgesamt ca. 122.000 Euro an Erträgen, im Vorjahr sind es ca. 101.000 Euro. Im Jahr 2016 liegen die Erträge bei ca. 133.000 Euro. Die GPA berücksichtigt bei den Erträgen die

- Verwaltungsgebühren, Aufwandsentschädigen für Trauungen und
- Verwaltungsgebühren für Namensänderungen.

#### Personalaufwandsdeckungsgrad in Prozent 2015

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
40,0	20,9	53,0	37,5	32,0	38,2	42,2	27

Der Personalaufwandsdeckungsgrad der Stadt Rheine steigt im Jahr 2016 auf ca. 44 Prozent.

## → Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten<sup>2</sup> erledigt die Stadt im Jahr 2015 mit 2,02 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Davon entfallen auf den Außendienst 0,50 Vollzeit-Stellen. Für den Overhead setzt Rheine 0,30 Vollzeit-Stellen ein. Die Zahl der Vollzeit-Stellen ist im Jahr 2016 unverändert. Im letzten Quartal des Jahres 2017 wird eine 0,60 Vollzeit-Stelle frei. Wie diese wieder besetzt wird, ist zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht entschieden. In den Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung ist auch der Bereitschaftsdienst für den Ordnungsdienst enthalten. Dies beeinflusst die nachfolgenden Kennzahlen.

Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 1.593 gewichtete Fälle im Jahr 2015. Im Vorjahr sind es 1.967 gewichtete Fälle. Der Grund für die sinkenden gewichteten Fälle sind insbesondere rückläufige Gaststättenerlaubnisse, Gestattungen nach dem Gaststättengesetz und Gewerbeuntersagungen. Im Jahr 2016 steigen die gewichteten Fälle auf 1.888 Fälle an.

Nachfolgend betrachtet die GPA NRW die Personalaufwendungen. Hierin sind die Aufwendungen für die Sachbearbeitung und den Overhead enthalten. Diese betragen ca. 161.000 Euro im Jahr 2015. Im Jahr 2016 sind die Personalaufwendungen unverändert.

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

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
101	37	130	83	70	81	91	27

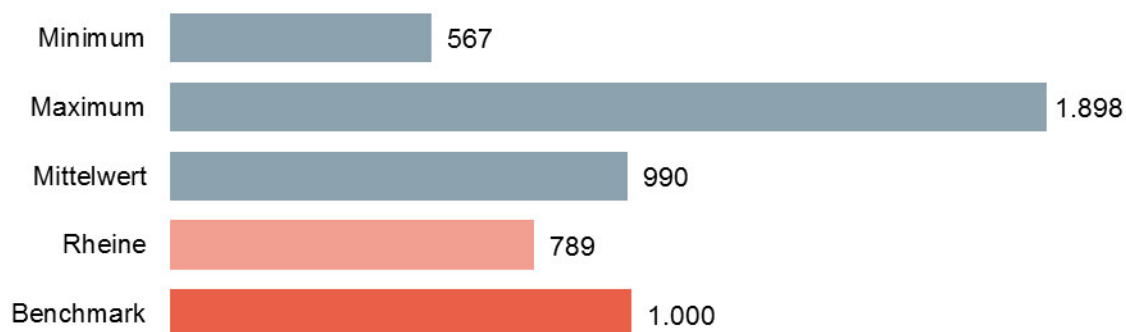
Der Stellenanteil für den Overhead liegt in Rheine mit 0,30 im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle bewegen sich in Rheine mit ca. 69.000 Euro im Bereich des interkommunalen Mittelwertes von ca. 67.000 Euro. Somit beeinflusst diese Kennzahl die Personalaufwendungen je Fall nur unwesentlich. Im Ergebnis weisen die überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall auf eine unterdurchschnittliche Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ hin. Die Besoldungs- und Vergütungsstruktur betrachtet die GPA NRW nicht.

Nachfolgend setzt die GPA NRW die gewichteten Fälle in Bezug zu den Vollzeit-Stellen und ermittelt so die Leistungskennzahl. Hierbei werden nur die Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung berücksichtigt.

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



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



Rheine	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
789	802	931	1.071	27

Der Wert für die Stadt Rheine liegt im ersten Quartil und ist damit niedrig. Gemessen am Benchmark errechnet sich für Rheine ein Stellenpotenzial von 0,43 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2016 steigen die Fälle je Vollzeit-Stelle auf 935. Somit reduziert sich gemessen am Benchmark das rechnerische Stellenpotenzial auf 0,13 Vollzeit-Stellen.

Nachfolgend stellt die GPA NRW das rechnerische Stellenpotenzial im Zeitverlauf dar.

### Rechnerisches Stellenpotential

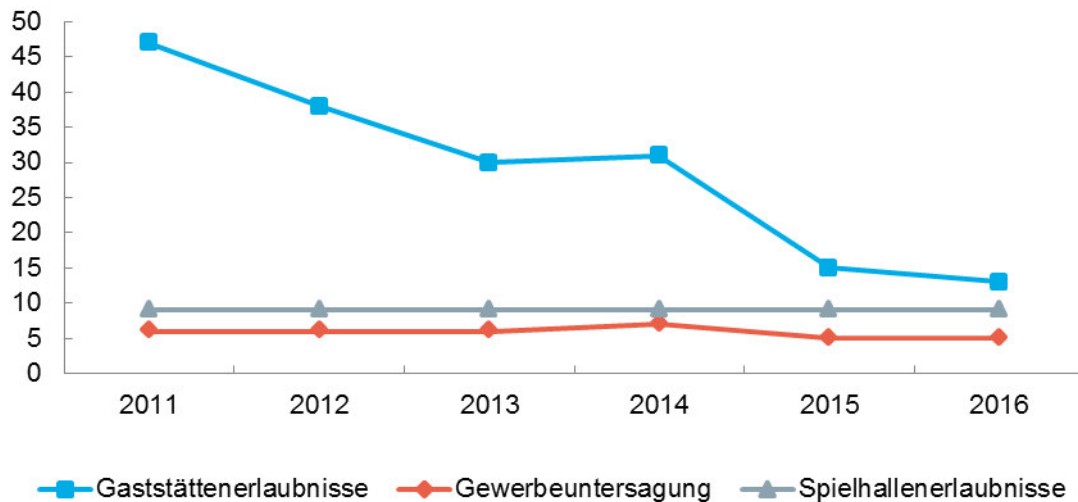
Bezeichnung	2015	2016
Benchmark Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	1.000	1.000
Fallzahl (gewichtet)	1.593	1.888
tatsächliche Vollzeit-Stellen nach GPA-Definition	2,02	2,02
benötigte Vollzeit-Stellen am Benchmark	1,59	1,89
berechnetes Stellenpotenzial	0,43	0,13

#### → Feststellung

Die Stadt Rheine weist in den Jahren 2015 und 2016 ein rechnerisches Stellenpotenzial aus.

Welche Handlungsmöglichkeiten es gibt, untersucht die GPA NRW durch weitere Analysen. Eine maßgebliche Rolle spielen dabei die gewichteten Fallzahlen. Sie sind der Anlage zu entnehmen. Wegen des unterschiedlichen Zeitaufwandes liegen den einzelnen Tätigkeiten differenzierte Gewichtungen zugrunde. Hohe Gewichtungsfaktoren legt die GPA NRW dabei für Spielhallenerlaubnisse, Gaststättenerlaubnisse und Gewerbeuntersagungen fest. Dies hat zur Folge, dass die absolute Fallzahl dieser Aufgaben die gewichtete Fallzahl besonders beeinflusst. Bei einer Kontinuität der absoluten Fälle im Zeitverlauf hat dies auf die Leistungskennzahl keine Auswirkungen. In Rheine trifft das auf die Spielhallenerlaubnisse und Gewerbeuntersagungen zu. Diese Fallzahlen sind in den Jahren von 2012 bis 2016 nahezu konstant. Wie sich der Glücksspielstaatsvertrag 2017 auf die Fallzahlen für die Spielhallenerlaubnisse auswirkt, zeigt sich in Rheine erst Ende diesen Jahres.

### Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse



Die erteilten Gaststättenerlaubnisse zeigen eine sinkende Tendenz. Die Stadt Rheine hat allerdings auf die Zahl der Anträge und somit auf die Zahl der Erlaubnisse keinen Einfluss. Im Jahr 2016 hat die Stadt lediglich 13 Erlaubnisse erteilt. Dagegen waren es im Jahr 2011 noch 47 Erlaubnisse.

#### → Empfehlung

Die Stadt Rheine sollte bei der Nachbesetzung der frei werdenden Stellen die rückläufigen Fallzahlen berücksichtigen.

Als weitere Kennzahl bildet die GPA NRW den Personalaufwandsdeckungsgrad ab. Insgesamt erzielt die Stadt Rheine im Jahr 2015 ca. 54.000 Euro an Erträgen. Im Vorjahr belaufen sich die Erträge auf ca. 65.000 Euro, im Jahr 2016 sind es ca. 78.000 Euro. Zu den Erträgen zählen:

- Verwaltungsgebühren aus Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten,
- kommunale Erträge für Gewerbeauskünfte,
- Verwarn-, Buß- und Zwangsgelder.

Der Ertrag je Fall liegt im Jahr 2015 in der Stadt Rheine bei ca. 34 Euro, im Jahr 2016 steigen diese auf ca. 41 Euro. Im Durchschnitt erzielen die Vergleichskommunen ca. 27 Euro an Ertrag je Fall.

### Personalaufwandsdeckungsgrad in Prozent 2015

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

Bei gleichbleibendem Personaleinsatz steigt der Personalaufwandsdeckungsgrad im Jahr 2016 auf ca. 48 Prozent.

## → Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

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

- Bei den Einwohnermeldeaufgaben ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,3 Vollzeit-Stellen im Jahr 2015. Im Jahr 2016 reduziert sich dieses Potenzial auf 0,2 Vollzeit-Stellen. Durch das Schließen der Nebenstelle in Mesum kann die Stadt Rheine den Personaleinsatz weiter reduzieren.
- Im Personenstandswesen überschreitet die Stadt im Jahr 2016 den Benchmark. Auch im Jahr 2016 weist Rheine hier kein rechnerisches Stellenpotenzial aus.
- Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten errechnet sich ein Stellenpotenzial von 0,4 Vollzeit-Stellen. Im Jahr 2016 weist Rheine noch ein rechnerisches Potenzial von 0,1 Vollzeit-Stellen aus. Die Stadt sollte bei einer Neubesetzung der vakanten Stelle ab Ende des Jahres 2017 die Entwicklung der Fallzahlen berücksichtigen.
- Die von der GPA NRW betrachteten drei Handlungsfelder sollten kennzahlengestützt gesteuert werden. So können Zielwerte definiert, deren Einhaltung überprüft und somit auch steuernd eingegriffen werden.
- Insgesamt weist die Stadt Rheine im Prüfgebiet ein sinkendes rechnerisches Stellenpotenzial auf.

### Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2015	Stellenpotenzial 2016
Einwohnermeldeaufgaben	0,3	0,2
Personenstandswesen	0,0	0,0
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,4	0,1
<b>Gesamtsumme</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein monetäres Gesamtpotenzial von 35.000 Euro. Im Jahr 2016 sinkt das monetäre Gesamtpotenzial auf ca. 15.000 Euro.

#### → KIWI-Bewertung

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

## → Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

### Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	Anzahl 2016	gewichtet 2015	gewichtet 2016
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	14.246	13.649	7.123	6.825
Personalausweis	1,0	7.138	7.052	7.138	7.052
Reisepass		3.164	3.237	3.164	3.237
<b>Gesamt</b>		<b>24.548</b>	<b>23.938</b>	<b>17.425</b>	<b>17.114</b>

### Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	Anzahl 2016	gewichtet 2015	gewichtet 2016
Beurkundung Geburt	0,3	1.857	1.974	557	592
Beurkundung Sterbefall	0,2	1.057	1.007	211	201
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	393	404	393	404
Eheschließung: nur Trauung		57	60	57	60
Eheschließung: nur Anmeldung	0,5	85	43	43	22
<b>Gesamt</b>		<b>3.449</b>	<b>3.506</b>	<b>1.261</b>	<b>1.279</b>

### Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	Anzahl 2016	gewichtet 2015	gewichtet 2016
Anmeldungen	1,0	513	623	513	623
Ummeldungen		149	217	149	217
Abmeldungen	0,4	442	576	177	230
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	3	2	24	16
Reisegewerbekarte	4,0	3	2	12	8
Spielhallenerlaubnis	10,0	9	9	90	90
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	15	16	180	192
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	164	196	328	392
Gewerbeuntersagungen	24,0	5	5	120	120
<b>Gesamt</b>		<b>1.303</b>	<b>1.418</b>	<b>1.593</b>	<b>1.888</b>

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder  
der Stadt Rheine im Jahr  
2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	4
Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung	4
→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	6
Organisation	6
Steuerungsinstrumente	6
→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder	8
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge	8
→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	18



## → 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, mit denen die Kommune ihre Ergebnisse verbessern kann.

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

<sup>1</sup> Die Datenerfassungen, mit denen die 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).

## → Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

### Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung

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

#### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2014	2020	2025	2030	2040
Anzahl der Einwohner gesamt	73.944	73.704	73.666	73.406	72.184
Anzahl 0 bis unter 6 Jahre	4.016	3.948	3.945	3.836	3.349
Anzahl 0 bis unter 3 Jahre	2.039	1.946	1.933	1.859	1.608
Anzahl 3 bis unter 6 Jahre	1.977	2.002	2.012	1.977	1.741

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

Die Entwicklung der Einwohner bis zum Jahr 2040 zeigt bezogen auf das Basisjahr 2014 einen Rückgang um ca. 2,4 Prozent. Die Anzahl der unter Dreijährigen ist rückläufig, die Anzahl der über dreijährigen Kinder steigt leicht an. Der Anteil der unter Sechsjährigen an der Gesamtbevölkerung beträgt im Jahr 2014 in Rheine 5,4 Prozent. Dieser sinkt bis zum Jahr 2040 auf 4,6 Prozent.

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

#### Angebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze gesamt*	2.381	2.416	2.578	2.746	2.765
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	2.228	2.223	2.343	2.452	2.467
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	153	193	235	294	298

\*Kindergartenjahr 01.08. bis 31.07.

Im Betrachtungszeitraum erhöht die Stadt Rheine die Anzahl der Betreuungsplätze um ca. 24 Prozent. Gleichwohl reicht dies nicht aus, um den steigenden Bedarf vollständig zu decken. Aus diesem Grund hat die Stadt einige Tageseinrichtungen überbelegt. Einen Ausbau der Betreuungsplätze sieht die Stadt Rheine im Jahr 2017 vor. Dies betrifft die Kindertageseinrichtungen sowie die Kindertagespflege.

Nunmehr ist die aktuelle Flüchtlingssituation für viele Kommunen eine weitere Herausforderung, der sie sich stellen müssen. Unter den aufgenommenen Flüchtlingen sind viele Familien mit Kindern.

Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS) bejaht den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach Aussagen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe mit Bezug auf das Haager Kinderschutzübereinkommen (KSÜ)<sup>2</sup> mit folgender Position: „Sobald eine Familie nach ihrem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung einer Kommune zugewiesen wurde, haben auch Kinder aus asylsuchenden Familien ab der Vollendung des 1. Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz“.<sup>3</sup>

Die aktuelle Flüchtlingsentwicklung erschwert es den Kommunen deutlich, ihre Angebote für die Kindertagesbetreuung zu planen. Umso wichtiger ist es, dass die Kommune ihre Bedarfsplanung zeitnah aktualisiert und fortschreibt. Nur so kann sie ihr Angebot zielgerichtet steuern. Auch kann sie dann ihre Haushaltsmittel in diesem Rahmen wirtschaftlich einsetzen.

Die Flüchtlingsentwicklung und deren Auswirkungen lassen sich ortsspezifisch nur schwer prognostizieren. Kommunen können zukünftige Bedarfe bei einem anhaltenden Flüchtlingsstrom mittelfristig nicht valide planen.

Im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW werden die Familien mit Kindern auf die Kommunen verteilt. Diese bedürfen altersabhängig u. a. eines vorschulischen Betreuungsplatzes, z. B. in einer Kindertageseinrichtung. Auf diese Situation müssen sich die Kommunen einstellen. Sie müssen geeignete Konzepte entwickeln, um kurzfristig auftretenden Bedarfen mit angemessenen Angeboten begegnen zu können.

Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen wird perspektivisch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit die Haushalte der Kommunen belasten.

Auch die Stadt Rheine ist von der Flüchtlingssituation betroffen. Den Zugewinn an Kindern berücksichtigt Rheine in der aktuellen Bedarfsplanung. Sie berechnet die Wanderungsgewinne bis zum Geburtenjahrgang 2022.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Rheine prognostiziert die Wanderungsgewinne, um unter anderem die Betreuung von Flüchtlingskindern zu gewährleisten. Zudem arbeitet die Stadt zurzeit an einem Migrations- und Integrationskonzept.

<sup>2</sup> Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern

<sup>3</sup> sh. auch <https://www.kita.nrw.de>, > Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingsfamilien

## → Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

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

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

Wesentliche Veränderungen stellen

- die Einführung des Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder,
- die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege,
- die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und
- die Umstellung der Finanzierung der Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen auf Kindpauschalen dar.

Insbesondere die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches für Kinder unter drei Jahren zum 1. August 2013 stellte die Kommunen nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch vor große Herausforderungen.

### Organisation

Das Jugendamt der Stadt Rheine befindet sich im Rathaus. Der Aufgabenbereich der Tagespflege für Kinder gehört zum Fachbereich 2, „Bildung, Jugend, Familie, und Soziales“. Eine Außenstelle des Jugendamtes hat die Stadt Rheine nicht.

### Steuerungsinstrumente

Über das Online-Portal „Kitaplaner“ können sich Eltern einen Überblick über die Einrichtungen bzw. die freien Plätze verschaffen. Die Vergabe der Plätze stimmt das Jugendamt mit den Kindertageseinrichtungen ab. Für die Anmeldung bzw. Vergabe von Plätzen nutzt die Stadt Rheine „Excel-Tabellen“. Diese füllen die Träger der Einrichtungen mit den konkreten Anmeldungen aus. Anschließend versenden die Träger diese Tabellen per USB-Stick an das Jugendamt wo sie weiter bearbeitet werden. Über Doppelanmeldungen informiert das Jugendamt die Einrichtungen.

Die GPA NRW hält eine zentrale Anmeldung und Warteliste beim Jugendamt der Stadt Rheine für sinnvoll. Somit hat die Stadt einen tagesaktuellen Überblick. Wenn die Anmeldungen weiterhin bei den Einrichtungen erfolgen, kann der Einsatz einer speziellen Software die Anmeldung

der Kinder vereinfachen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Stadt und die Einrichtungen mit der gleichen Software arbeiten. Hierdurch entfallen die abgleichenden Arbeiten unter anderem für Doppelanmeldungen.

Die Anschaffung einer Software ist mit Aufwendungen verbunden. Aus diesem Grund sollte die Stadt Rheine im Vorfeld eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte das Anmeldeverfahren zentralisieren. Sofern dies nicht gewünscht wird, sollte sie überlegen, eine einheitliche Software für das Anmeldeverfahren zu verwenden.

Im Jugendamt ist eine Jugendhilfeplanerin mit einer Vollzeit-Stelle beschäftigt. Diese erstellt manuell eine detaillierte Planung der Bedarfe. Die aktuelle Planung umfasst den Zeitraum für die Jahre 2017/2018. Zusätzlich erfasst die Planung die Jahre 2020/2021 und bildet die zu erwartenden Bedarfe im Stadtgebiet ab. Über eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII bindet die Stadt Rheine die freien Träger ein.

Die Kindergartenbedarfsplanung ist Bestandteil der Jugendhilfeplanung. Die aktuelle Kindergartenbedarfsplanung schreibt die Stadt Rheine regelmäßig jährlich fort. Unterjährige Entwicklungen beobachtet das Jugendamt.

Die Stadt Rheine verfügt über ein internes Finanz- und Fachcontrolling. Finanzdaten sowie Bedarfs- und Belegungsdaten wertet die Stadt regelmäßig aus und dokumentiert die Daten zweimal jährlich. Die politischen Gremien unterrichtet die Stadt ebenfalls zweimal jährlich. Kennzahlen zur Steuerung bildet die Stadt im Haushaltsplan ab. Hierbei handelt es sich um den Deckungsgrad der Aufwendungen durch die Erträge sowie um den Zuschuss je Einwohner.

Aufbauend auf den vorhandenen Darstellungen und Kennzahlen der Stadt ist die Bildung weiterer Kennzahlen sinnvoll. Beispiele hierfür sind:

- Fehlbetrag Jugendamt je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren,
- Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder einschließlich Tagespflege je Einwohner unter 6 Jahren,
- Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft,
- Anteil der Elternbeiträge für den Besuch von Kindertageseinrichtungen an den ordentlichen Aufwendungen des Produktes,
- Anteil der wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent auf Basis der gemeldeten Kindpauschalen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheine verfügt über die für die Bedarfsplanung notwendigen Daten. Sie erhebt bisher nur wenige Kennzahlen für Steuerungszwecke.

→ **Empfehlung**

Zur Steuerung des Aufgabenbereiches Tagesbetreuung für Kinder sollte die Stadt Rheine weitere Kennzahlen erheben und fortführen.

## → Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder

In der Stadt Rheine entwickelt sich der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder folgendermaßen.

### Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) in Euro

2011	2012	2013	2014	2015
7.181.178	7.431.954	8.080.594	9.255.263	9.648.069

Der Fehlbetrag verdeutlicht, dass nicht alle Aufwendungen durch Erträge von außen gedeckt sind. In dieser Höhe setzt die Stadt Rheine eigene Ressourcen in der Tagesbetreuung für Kinder ein (Nettoaufwand ohne Investitionen).

Der Fehlbetrag für die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege ist aussagekräftiger, wenn er sich auf die entsprechende Altersgruppe der Bevölkerung bezieht. Hier auf die Einwohner von null bis unter sechs Jahren.

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

2011	2012	2013	2014	2015
1.851	1.887	2.055	2.312	2.295

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

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.312	1.924	3.403	2.376	2.128	2.342	2.576	25

Die folgende Kennzahl umfasst nur die Plätze in Kindertageseinrichtungen. Grundlage ist das Angebot der Betreuungsplätze nach der Kindergartenbedarfsplanung.

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

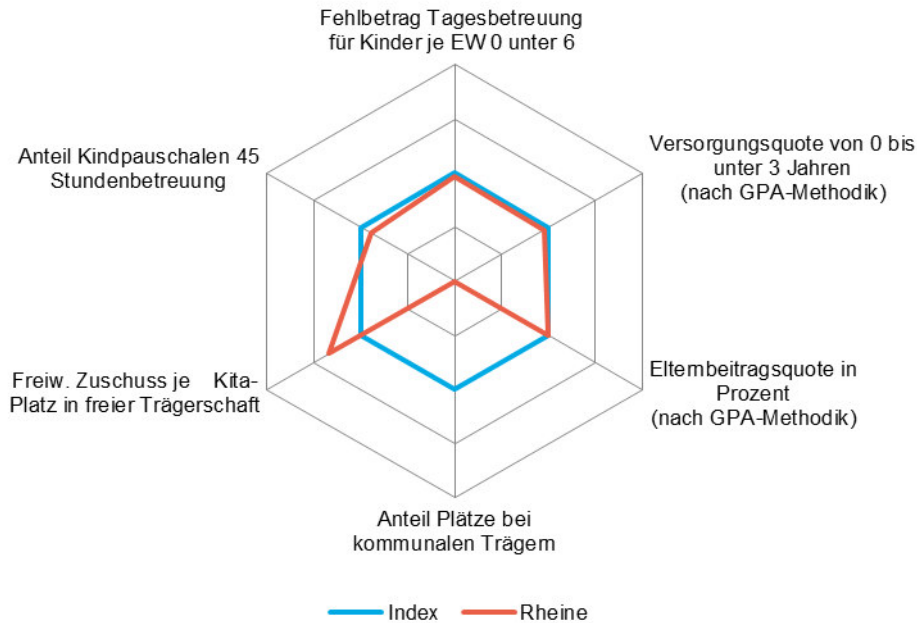
Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.161	2.801	4.425	3.393	3.153	3.363	3.592	25

## Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge

Verschiedene Einflussfaktoren prägen den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der wesentlichen Einflussfaktoren mit den Kennzah-

lenwerten für die Stadt Rheine. Der Index bildet die entsprechenden Mittelwerte der im interkommunalen Vergleich berücksichtigten Kommunen der gleichen Größenklasse ab.

### Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2014



### Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert als Versorgungsquote den prozentualen Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung an der Zahl der Kinder in einer entsprechenden Altersgruppe der Bevölkerung. Die Altersgruppen differenziert die GPA NRW nach U 3 für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren und Ü 3 für Kinder von 3 Jahren bis unter 6 Jahren.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in den Tageseinrichtungen für Kinder als auch die in der Kindertagespflege. Die GPA NRW berücksichtigt nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Für die Bevölkerungszahlen legen wir die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. zugrunde.

Schwerpunktmäßig betrachtet die GPA NRW die Altersgruppe U 3.

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder. Daher mussten die Kommunen ihr Betreuungsangebot für diese Altersgruppe zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht und ausreichend legten seinerzeit Bund, Länder und Kommunen bundesweit eine Versorgungsquote von im Durchschnitt 35 Prozent fest. Bezogen auf das Land NRW hält das zuständige Ministerium eine Quote von 32 Prozent für ausreichend.

Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er hängt davon ab, wie viele Plätze örtlich im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen öffentlichen Trägers der Jugendhilfe tatsächlich

nachgefragt werden. Die Kommunen mit einem eigenen Jugendamt müssen demnach zunächst den Bedarf an Betreuungsplätzen ermitteln. In der Kindergartenbedarfsplanung müssen sie diesen Bedarf dokumentieren. Dann muss die Kommune ein bedarfsgerechtes Angebot schaffen.

### U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze U-3 gesamt	319	403	521	638	663
Anzahl der Einwohner unter 3 Jahren zum 31.12.	1.915	2.009	2.001	2.039	2.095
Versorgungsquote U-3 in Prozent gesamt	16,7	20,1	26,0	31,3	31,6
Versorgungsquote U-3 in Kindertageseinrichtungen in Prozent	12,7	13,8	18,3	22,7	22,2

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

### Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2014

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
31,3	25,7	40,2	32,9	29,6	34,0	35,4	28

Die Stadt Rheine hat die Versorgungsquote U-3 kontinuierlich ausgebaut. Ursächlich hierfür ist der tatsächliche Bedarf an Betreuungsplätzen gemäß der Kindergartenbedarfsplanung. Mittelfristig strebt die Stadt eine Quote von 36 Prozent an. Im interkommunalen Vergleich ist die Versorgungsquote in Rheine im Jahr 2014 nahezu durchschnittlich. Nach Rücksprache mit der Verwaltung erfüllt die Stadt den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und die U-3 Betreuung. Es gibt bislang keine Klagen auf Bereitstellung eines Betreuungsplatzes und die Erfüllung des Rechtsanspruches.

Bei der Ü-3 Betreuung erreicht die Stadt Rheine regelmäßig eine Versorgung von ca. 100 Prozent. Somit besteht weder ein Überangebot noch eine Unterversorgung an Betreuungsplätzen.

### Elternbeitragsquote

Ein weiterer wichtiger Bestandteil zur Reduzierung des Fehlbetrages der Kindertagesbetreuung sind die Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der ertragswirksamen Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen ab. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Die Stadt Rheine hat nach eigenen Berechnungen eine Elternbeitragsquote von elf Prozent bezogen auf die Kindpauschalen für das Kindergartenjahr 2015/2016 ohne Ausgleichszahlung des Landes.



Elternbeiträge sind die Erträge aus den Elternbeiträgen zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW zum Ausgleich für die gesetzliche Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr<sup>4</sup>.

#### Ermittlung der Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2011	2012	2013	2014	2015
Elternbeiträge in Euro*	1.901.342	1.975.606	2.125.725	2.312.934	2.571.937
ordentliche Aufwendungen in Euro	14.491.821	14.968.859	15.689.336	18.156.145	19.549.159
Elternbeitragsquote in Prozent	13,1	13,2	13,5	12,7	13,2

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

Die ordentlichen Aufwendungen steigen im Vergleich der Jahr 2011/2015 um ca. 35 Prozent, ebenso die Elternbeiträge. Ein wesentlicher Grund für die höheren ordentlichen Aufwendungen sind die Betriebskostenvorauszahlungen für Kindertageseinrichtungen der freien Träger aufgrund gestiegener Platzzahlen. Diese steigen im Betrachtungszeitraum um ca. 4,2 Mio. Euro. Die Elternbeitragsquote zeigt sich nahezu konstant. Erste Erkenntnisse zu der Höhe der Elternbeiträge der Stadt Rheine ergeben sich aus der nachfolgende Tabelle.

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

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,7	8,5	17,1	13,2	12,0	13,5	14,4	28

Die Stadt Rheine erhebt die Elternbeiträge im Kindergartenjahr 2014/2015 auf der Grundlage der Elternbeitragssatzung für den Besuch von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Die Satzung datiert vom 22. Mai 2013. Für das Kindergartenjahr 2017/2018 liegt eine aktualisierte Satzung ab 01. August 2017 vor.

Die Höhe der monatlichen Elternbeiträge bemisst sich nach der Einkommenshöhe der Eltern sowie der wöchentlichen Betreuungszeiten. Für jeden Beitragspflichtigen berechnet die Stadt einen individuellen monatlichen Elternbeitrag. Bei einem jährlichen Einkommen unter 18.000 Euro erhebt die Stadt Rheine keine Beiträge. Ab dem 01. August 2017 verzichtet die Stadt auf Elternbeiträge bei einem Einkommen unter 24.000 Euro. Andere Städte gleicher Größenordnung haben eine geringere Einkommensuntergrenze festgesetzt. Es gibt beispielsweise Städte, die keine Elternbeiträge bei einem Jahreseinkommen unter 12.500 oder unter 20.000 Euro erheben. Im interkommunalen Vergleich liegt die Einkommensgrenze, bei der keine Elternbeiträge erhoben werden, durchschnittlich bei ca. 18.500 Euro.

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

In der derzeit gültigen Satzung liegt der Höchstbetrag für die Berechnung der Elternbeiträge bei einem jährlichen Einkommen von 85.000 Euro. Somit wird in dem Kindergartenjahr von allen Beitragspflichtigen, deren Einkommen über 85.000 Euro liegt, der gleiche monatliche Elternbeitrag erhoben. Mit der neuen Satzung (gültig ab 01. August 2017) hebt die Stadt diese Höchstgrenze auf 96.000 Euro Jahreseinkommen an. Es gibt Städte gleicher Größenklasse, die den Höchstbetrag an Elternbeiträge ab einem Einkommen von 112.500 Euro oder 120.000 Euro erheben. Die durchschnittlichen Höchstbeträge liegen im interkommunalen Vergleich bei einem Jahreseinkommen von ca. 97.000 Euro. Die Stadt Rheine bewegt sich demnach mit ihrer Höchstgrenze im Durchschnitt der Vergleichskommunen.

→ **Feststellung**

Durch die Anhebung der Beitragsuntergrenze auf 24.000 Euro verzichtet die Stadt auf mögliche Elternbeiträge. Zusätzliche Erträge wären durch weitere Einkommensstufen oberhalb 96.000 Euro zu erzielen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte sowohl die Beitragsuntergrenze sowie auch den Höchstbetrag für die Elternbeiträge anpassen.

Die Stadt Rheine unterteilt die Elternbeiträge nicht nach Altersklassen, obwohl die U-3 Betreuung gegenüber der Ü-3 Betreuung kostenintensiver ist. Der interkommunale Vergleich von 15 Elternbeitragssatzungen zeigt, dass die meisten Kommunen die Beiträge nach Altersklassen unterteilen. Lediglich drei Kommunen differenzieren die Beiträge nicht nach Altersklassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Beiträge aufgrund des höheren Aufwandes für die U-3 Betreuung getrennt nach U-3 und Ü-3 erheben. Ein höherer Beitrag für die U-3 Betreuung wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag aus.

In der Elternbeitragssatzung der Stadt Rheine wird ebenfalls die Geschwisterkinderermäßigung geregelt. Besuchen mehr als ein Kind der Beitragspflichtigen gleichzeitig eine Tageseinrichtung für Kinder oder werden in Tagespflege betreut, so entfallen die Beiträge für das zweite und jedes weitere Kind. Ergeben sich ohne die Beitragsfreiheit nach § 5 Satz 1 der Satzung unterschiedlich hohe Elternbeiträge, so ist der höchste Beitrag zu zahlen. In der Satzung, gültig ab dem 01. August 2017, hat die Stadt diese Regelung überarbeitet. Demnach ist für das erste Kind der volle Beitrag zu zahlen. Für das zweite Kind ermäßigt sich der Beitrag auf 1/3, für das dritte und jedes weitere Kind entfallen die Beiträge.

→ **Feststellung**

Die geänderte Beitragsbefreiung wirkt sich positiv auf die Elternbeitragsquote aus.

## Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe für kommunale Plätze im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger einen

geringeren Zuschuss.<sup>5</sup> Ferner ist bei kommunaler Trägerschaft der höchste Trägeranteil aufzubringen.<sup>6</sup> Die angesetzten Kindpauschalen entsprechen zudem nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung aller Gebäude-, Sach-, und Personalkosten.

Die Stadt Rheine betreibt keine eigenen Kindertageseinrichtungen.

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

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

#### Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.<sup>7</sup> Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.500 Euro und 16.600 Euro jährlich.

Welche Betreuungszeiten/Wochenbetreuungsstunden die Eltern buchen, prägt die Kostenstruktur wesentlich. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung beeinflusst aufgrund der Höchstsätze bei den Kindpauschalen deutlich das Finanzergebnis. Der 45 Wochenstundenbetreuung kommt daher im Rahmen der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

Nachfolgend bildet die GPA NRW die zum 15.03. jeden Jahres dem Landesjugendamt durch das Jugendamt der Stadt Rheine auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung gemeldeten Kindpauschalen ab (Quelle: KiBiz web, d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG).

<sup>5</sup> vgl. §§ 20, 21 KiBiz

<sup>6</sup> vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz

<sup>7</sup> § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

### Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kindpauschalen gesamt	2.228	2.221	2.343	2.452	2.469
Anzahl der Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	198	175	210	239	224
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	8,9	7,9	9,0	9,7	9,1
Anzahl der Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	1.338	1.289	1.288	1.272	1.257
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	60,1	58,0	55,0	51,9	50,9
Anzahl der Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	692	757	845	941	988
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	31,1	34,1	36,1	38,4	40,0

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

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

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>25 Stunden Wochenbetreuung</b>							
9,7	0,3	24,4	8,0	2,4	5,9	11,7	28
<b>35 Stunden Wochenbetreuung</b>							
51,9	24,1	68,4	45,6	40,0	42,9	52,7	28
<b>45 Stunden Wochenbetreuung</b>							
38,4	26,8	70,9	46,4	41,5	43,9	53,5	28

Die Anteile der 45 Stunden Wochenbetreuung stellt sich in Rheine erfreulich niedrig dar. Anhand der Vorjahresbetreuung vergibt die Stadt für jede Kindertageseinrichtung ein Budget für die 45 Stunden Wochenbetreuung. Dieses überschreiten die Kindertageseinrichtungen in der Regel nicht. Zudem bieten die Kindertageseinrichtungen verstärkt flexible Wochenöffnungszeiten und verlängerte Öffnungen der Tageseinrichtungen an einem Tag an. Dies führt dazu, dass in Einzelfällen anstatt einer 45 Stunden Wochenbetreuung eine 35 Stunden Wochenbetreuung ausreichend ist.

#### → Feststellung

Die unterdurchschnittliche Quote bei der 45 Stunden Wochenbetreuung wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder aus. Die flexiblen Wochenöffnungszeiten in den Kindertageseinrichtungen tragen dazu bei, diesen Anteil gering zu halten. Allerdings steigt der Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung seit Jahren kontinuierlich zu Lasten der 35 Stundenbetreuung an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die steigende Entwicklung des Anteils der 45 Stundenbetreuung im Blick behalten. Falls dieser Trend sich weiter zeigt, sollte die Stadt diesen steuernd beeinflussen.

**Freiwillige Zuschüsse an freie Träger**

Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf an Betreuungsplätzen nicht bereitstellen können. In der Praxis stellen in NRW überwiegend freie Träger der Jugendhilfe<sup>8</sup> Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Der öffentliche und die freien Träger müssen zusammenwirken. Nur so können sie die Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen bedarfsgerecht bereitstellen und den Rechtsanspruch erfüllen.

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Diese zahlen sie aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl „Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft“ ab.

Im Jahr 2015 gibt es in Rheine 37 Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Davon sind 23 Kindertageseinrichtungen in kirchlicher Trägerschaft. Zudem gibt es elf sonstige freie Träger und drei Elterninitiativen.

**Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen**

	2011	2012	2013	2014	2015
Freiwillige Zuschüsse in Euro	826.931	874.634	969.227	1.131.103	1.213.112
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	2.228	2.223	2.343	2.452	2.467
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	371	393	414	461	492

Die Stadt Rheine übernimmt für elf freie Träger den vollen Trägeranteil in Höhe von neun Prozent. Die kirchlichen Träger erhalten einen Zuschuss von ca. sechs Prozent, die Elterninitiativen vier Prozent. Insgesamt steigen die freiwilligen Zuschüsse im Betrachtungszeitraum um ca. 47 Prozent. Hintergrund ist hierfür auch der Ausbau der Kindertageseinrichtungen. Waren es im Jahr 2012 noch 34 Kindertageseinrichtungen, so sind es im Jahr 2015 bereits 40. Mit einem weiteren Anstieg der freiwilligen Zuschüsse ist zu rechnen, da die Stadt Rheine aufgrund des Bedarfs weitere Kindertageseinrichtungen plant. Die freiwilligen Zuschüsse werden aufgrund eines Ratsbeschlusses ohne zeitliche Befristung festgelegt.

<sup>8</sup> konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die freiwilligen Zuschüsse regelmäßig überprüfen und eine schriftliche Vereinbarung mit den freien Trägern abschließen.

**Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger in 2014**

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
492	152	760	368	281	343	457	28

→ **Feststellung**

Die Stadt Rheine übernimmt für nicht kirchliche freie Träger und Elterninitiativen die vollen Trägeranteile. Dies führt zu einem hohen freiwilligen Zuschuss je Betreuungsplatz, der sich negativ auf den Fehlbetrag auswirkt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte darauf hinwirken, dass sich alle freien Träger mit einem Trägeranteil an den Aufwendungen für die Tagesbetreuung beteiligen.

**Kindertagespflege**

Das Gesetz und die Rechtsprechung haben die Kindertagespflege mit der institutionellen Kindertagesbetreuung gleichgestellt<sup>9</sup>. Dadurch hat die Kindertagespflege als Betreuungsangebot einen gleichrangigen Stellenwert erhalten. In der Praxis bietet die Kindertagespflege deutlich flexiblere Betreuungszeiten an als die Kindertageseinrichtungen. Sie ist damit eine wichtige alternative Betreuungsform insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung. Hier kann sie beachtlich dazu beitragen, den Rechtsanspruch zu gewährleisten.

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

**Plätze in der Kindertagespflege**

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege*	153	193	235	294	298
davon für unter dreijährige Kinder	76	126	154	175	198
Anzahl der Tagesbetreuungsplätze gesamt*	2.381	2.416	2.578	2.746	2.765
Anteil der Plätze in der Kindertagespflege in Prozent	6,4	8,0	9,1	10,7	10,8
Anteil Plätze in der Kindertagespflege für unter dreijährige Kinder in Prozent	3,3	5,1	6,0	6,4	7,2

\*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

<sup>9</sup> § 24 Abs. 2 SGB VIII, sh. auch Urteil OVG NRW 12 B 793/13

Die Stadt Rheine baut seit dem Jahr 2012 die Kindertagespflege kontinuierlich aus. Aktuell wird in Rheine die erste Großtagespflegestelle eingerichtet.

Die Stadt Rheine hat die nachfolgenden Aufgaben an den Caritasverband übertragen:

- Akquise von Tagesmüttern
- Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung,
- Antragsannahme, Betreuungsumfangberechnung,
- allg. Beratung von Tagesmüttern und Eltern.

Für diese Aufgaben erhält der Caritasverband einen Zuschuss von 90 Euro je Fall/Monat.

## → Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

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

- Die Stadt Rheine erfüllt den Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung. Die Zahl der Betreuungsplätze baut die Stadt kontinuierlich aus.
- Der Fehlbetrag in der Kindertagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahren (einschließlich Kindertagespflege) erhöht sich im Betrachtungszeitraum 2011 bis 2014 um 25 Prozent. Mit 2.312 Euro liegt er im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Im Jahr 2015 beträgt der Fehlbetrag 2.295 Euro.
- Der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz beträgt 3.161 Euro. Damit liegt er ca. sieben Prozent unter dem interkommunalen Mittelwert.
- Die Tagesbetreuung für Kinder wird ausschließlich von freien Trägern durchgeführt. Für einige Kindertageseinrichtungen übernimmt die Stadt Rheine die vollen Trägeranteile. Der freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger liegt dadurch auf hohem Niveau.
- Die Elternbeitragsquote liegt im Vergleichsjahr auf unterdurchschnittlichem Niveau.
- Zum Kindergartenjahr 2017/2018 tritt eine aktualisierte Elternbeitragssatzung in Kraft. Durch die Anhebung der Beitragsuntergrenze auf 24.000 Euro verzichtet die Stadt Rheine auf mögliche Erträge. Zum Ausgleich wird eine zusätzliche Beitragsstufe für hohe Einkommen eingeführt.
- Die Stadt Rheine unterteilt in der Elternbeitragsatzung nicht nach Altersklassen. Für die kostenintensivere U-3 Betreuung sollte sie höhere Elternbeiträge erheben.
- Der Anteil der 25 Stunden-Wochenbetreuung ist in der Stadt Rheine überdurchschnittlich hoch. Der Anteil der 45 Stunden-Wochenbetreuung ist dagegen vergleichsweise niedrig. Rheine zählt zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil für die 35 Stunden-Wochenbetreuung.
- Die Stadt nutzt die Kindertagespflege als flexibles Betreuungsangebot.

### → **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Rheine mit dem Index 3.



## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Rheine  
im Jahr 2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Sporthallen	4
Allgemeines	4
Grundschulen	5
Weiterführende Schulen (gesamt)	8
Potenzialberechnung Schulgebäude	12
Schulsporthallen	13
Sporthallen (gesamt)	14
Gesamtbetrachtung	15
→ Schulsekretariate	17
→ Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	21

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Indem wir die Gebäudeflächen betrachten, sollen die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisiert werden. Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat 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 2014/2015. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF) der Gebäude. Falls die Kommune auch die Nutzungsflächen<sup>2</sup> (NF) der Gebäude kennt, betrachtet die GPA NRW diese ergänzend zur BGF.

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

<sup>2</sup> Die Nutzungsfläche (ehemals Nutzfläche) eines Schulgebäudes ist die Fläche, die theoretisch für Unterrichtszwecke genutzt werden könnte. Eventuelle Lagerflächen sind eingeschlossen. Sie beträgt bei Schulen typischerweise rund 60 bis 70 Prozent der BGF.

## → Flächenmanagement Schulen und Sporthallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist für Städte und Kommunen ein wichtiges Werkzeug, um den Haushalt zu konsolidieren. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren. Ebenso muss die Kommune berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird.

Unter diesen Vorgaben betrachtet die GPA NRW die Flächen der Schulen und Sporthallen der Stadt Rheine mit Ausnahme der Förderschulen und Berufskollegs. Die Benchmarks berücksichtigen zunächst alle für den Regelschulbetrieb notwendigen Unterrichts- und Fachräume.

Zudem gewährt die GPA NRW in ihren Benchmarks unter anderem Zuschläge für Lehrerarbeitsplätze und weitere notwendige Räume. Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen rechnen wir entsprechend der individuellen Situation in den Benchmarks an.

Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Dennoch geht die GPA NRW davon aus, dass für die Inklusion zusätzlich Flächen benötigt werden. Dieser zusätzliche Flächenbedarf wird an den meisten Schulstandorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen. Insbesondere ist der Flächenbedarf für diese Zwecke davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Kommune den Bedarf für jede Schule individuell konkretisiert und das Raumprogramm entsprechend anpasst. Vor diesem Hintergrund sind in den Benchmarks keine zusätzlichen Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Kinder eingerechnet.

### Allgemeines

Die Stadt Rheine hat ihren integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplan, den sie 2012 aufgestellt hat, in den letzten Jahren nicht aktualisiert und fortgeschrieben. Eine aktuelle Schulentwicklungsplanung ist erforderlich, damit der Schulträger seinen Ressourceneinsatz vorausschauend steuern kann.

Um ein gezieltes Flächenmanagement im Schulamt führen zu können, sollten die Gebäudeflächen differenziert nach Nutzungs- und Verkehrsflächen und Raumbilanzen für die einzelnen Objekte vorliegen.

#### → Empfehlung

Die Stadt Rheine sollte ihre Schulentwicklungsplanung zeitnah aktualisieren. Außerdem sollte sie detaillierte Daten zu den Schulgebäuden vorhalten, um daraus den Raumbedarf ableiten zu können.

## Grundschulen

Im Schuljahr 2014/2015 gibt es in Rheine 14 kommunale Grundschulen.

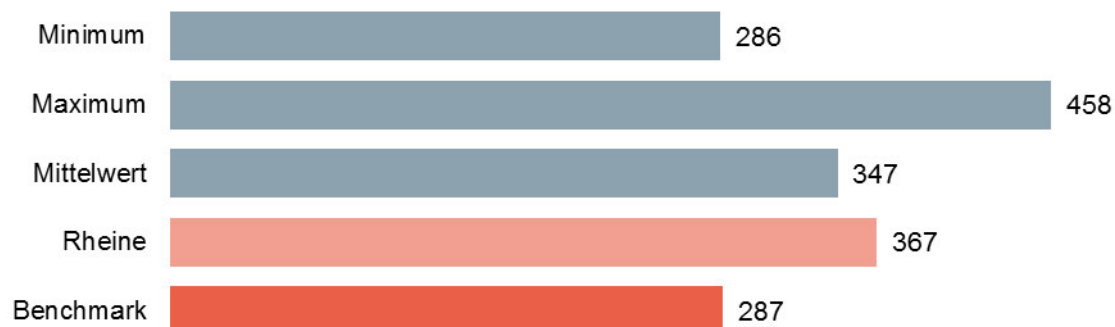
### Grundschulen der Stadt Rheine im Schuljahr 2014/2015

Name der Grundschule	Schülerzahl	gebildete Klassen	Schüler OGS	BGF Schulgebäude in m²
Annetteschule	234	11	81	4.245
Bodelschwingschule	187	9	75	2.258
Canisiusschule (inkl. Teilstandort Josefschule Rodde)	166	8		3.472
Edith-Stein-Schule	128	5	67	1.849
Franziskusschule Mesum	150	7	32	3.158
Gertrudenschule	157	8	60	2.461
Johannesschule Eschendorf incl. OGS Luisenschule	217	9	80	3.993
Johannesschule Mesum incl. Teilstandort Elte	215	10	59	4.786
Kardinal-von-Galen-Schule	196	8		2.321
Ludgerusschule Schotthock incl. Teilstandort Antoniuschule	174	8	93	3.695
Marienschule Hauenhorst	173	8	51	2.219
Michaelschule	267	12	90	3.838
Paul-Gerhardt-Schule	195	8	51	2.264
Südeschschule mit Nebenstandort Konradschule	214	10	53	3.842
<b>Summe Grundschulen</b>	<b>2.673</b>	<b>121</b>	<b>792</b>	<b>44.401</b>

Die Zahl der Grundschüler in Rheine hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 bis 2015/2016 um 28,5 Prozent verringert. Die Entwicklung zeigt sich in der Prognose bis zum Schuljahr 2018/2019 gleichbleibend mit dann 2.686 Schülern. Der OGS-Anteil und die Nutzung von Betreuungsangeboten sind weiter steigend.

An nur zwei Grundschulstandorten betreut die Stadt Rheine keine Schüler im Offenen Ganztag. Im Schuljahr 2014/2015 nehmen 792 Schüler an der OGS-Betreuung teil. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche OGS-Betreuungsquote von 30 Prozent. An einzelnen Standorten liegt diese Quote bei über 50 Prozent. Neben der OGS-Betreuung gibt es an fast allen Grundschulen zusätzliche oder erweiterte Betreuungsangebote.

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



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

Die GPA NRW berücksichtigt beim Benchmark den in Rheine durchschnittlichen OGS-Anteil von 30 Prozent. Im Schuljahr 2015/2016 erhöht sich die Kennzahl auf 373 m<sup>2</sup> BGF je Klasse, da es in dem Schuljahr weniger Klassen gibt als im Schuljahr zuvor. Die vorgehaltenen Flächen hingegen bleiben gleich. Allerdings ändert sich der Benchmark auf 290 m<sup>2</sup> BGF durch einen höheren Anteil an OGS-Schülern.

In Rheine nehmen 225 Schüler an der zusätzliche Betreuung und 175 Schüler an der erweiterten Betreuung (8:00 bis 13:00 Uhr) teil. Die Stadt Rheine rechnet hierfür mit 2,5 m<sup>2</sup> Betreuungsfläche je Kind.

Die GPA NRW vertritt die Meinung, dass für zusätzliche Betreuungsangebote auch die freistehenden Klassenräume genutzt werden sollen.

Bei der Betrachtung der einzelnen Grundschulen ist die Flächensituation in Rheine sehr unterschiedlich.

### Bruttogrundfläche Grundschulen in m<sup>2</sup> je Klasse im Schuljahr 2014/2015 - Standorteinzelbetrachtung

Name der Grundschule	Fläche BGF in m <sup>2</sup> je Klasse	Benchmark in m <sup>2</sup> je Klasse	Differenz in m <sup>2</sup> je Klasse	Anzahl Klassen	Potenzial in m <sup>2</sup> gerundet
Annetteschule	386	290	96	11	1.060
Bodelschwinghschule	251	295	-44	9	0
Canisiusschule (inkl. Teilstandort Josefschule Rodde)	434	285	149	8	1.190
Edith-Stein-Schule	370	301	69	5	340
Franziskussschule Mesum	451	285	166	7	1.160
Gertrudenschule	308	293	15	8	120
Johannesschule Eschendorf	444	293	151	9	1.360

Name der Grundschule	Fläche BGF in m <sup>2</sup> je Klasse	Benchmark in m <sup>2</sup> je Klasse	Differenz in m <sup>2</sup> je Klasse	Anzahl Klassen	Potenzial in m <sup>2</sup> gerundet
Johannesschule Mesum incl. Teilstandort Elte	479	287	192	10	1.920
Kardinal-von-Galen-Schule	290	285	5	8	40
Ludgerusschule Schotthock incl. Teilstandort Antoniuschule	462	301	161	8	1.290
Marienschule Hauenhorst	277	287	-10	8	0
Michaelschule	320	290	30	12	360
Paul-Gerhardt-Schule	283	287	-4	8	0
Südeschschule mit Nebenstandort Konradschule	384	285	99	10	990
<b>Grundschulen gesamt</b>	<b>367</b>	<b>287</b>	<b>80</b>	<b>121</b>	<b>9.700</b>

Eine Grafik zur Standorteinzelbetrachtung findet sich als Grafik 1 in den Anlagen des Berichts.

Es fällt auf, dass alle Schulen mit Teil- oder Nebenstandorten hohe Kennzahlenwerte aufweisen. Aber auch an einigen anderen Standorten errechnet sich ein deutliches Potential.

Die Annetteschule wurde für drei Züge gebaut. Bisher sind noch drei Jahrgänge dreizügig und nur ein Jahrgang zweizügig. Die demografische Entwicklung wird aber einer gleichmäßigen Dreizügigkeit entgegenwirken.

Im Betrachtungsjahr hatte die Franziskussschule Mesum in einem Jahrgang nur eine Klasse. Dies wird, laut Auskunft der Schulverwaltung, jedoch eine Ausnahme bleiben. Bei einer vollen Zweizügigkeit würde sich der Kennzahlenwert dieser Schule auf 395 m<sup>2</sup> je Klasse verringern. Damit läge sie aber weiter über dem Benchmark, so dass ein Potenzial von 880 m<sup>2</sup> verbliebe.

Die Ludgerusschule Schotthock hat ein Platzangebot für eine dreizügige Grundschule. Durch den stetigen Rückgang an Schülern werden hier im Betrachtungsjahr allerdings nur acht Klassen beschult. Das Schulgebäude Schotthock beinhaltet ein Atrium und ein großes Forum. Der Teilstandort Antoniuschule der Ludgerusschule Schotthock wurde im Februar 2016 geschlossen und wird von der Stadt nicht mehr schulisch genutzt. Hier wird sich der Kennzahlenwert entsprechend verbessern.

→ **Empfehlung**

Das Gebäude der aufgegebenen Antoniuschule sollte einer anderen Nutzung zugeführt oder veräußert werden.

Die Teilstandorte Johannesschule Elte und Josefsschule Rodde unterrichten jeweils zwei jahrgangsübergreifende Klassen. Dies ist grundsätzlich unwirtschaftlicher als die Beförderung der verbleibenden Schüler an den Hauptstandort.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt die Schließung der Teilstandorte und die Umnutzung bzw. Vermarktung dieser Gebäude.



Die zu erwartenden zusätzlichen Schülerfahrtkosten sind in der Regel geringer als die Kosten für den Betrieb der Gebäude.

Im Betrachtungsjahr fielen je beförderten Grundschüler ca. 413 Euro Schülerfahrtkosten für die Stadt Rheine an. Jedem Schüler stehen im Schuljahr 2014/2015 ca. 17 m<sup>2</sup> Schulfläche zur Verfügung. Berücksichtigt man ca. 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF als jährliche Gebäudekosten, so kostet die Schulfläche je Schüler 1.700 Euro im Jahr.

### Weiterführende Schulen (gesamt)

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

- Don-Bosco-Schule Mesum – Gemeinschaftsschule (Hauptschule),
- Overbergschule - kath. Bekenntnisschule (Hauptschule),
- Elsa-Brändström-Realschule,
- Fürstenbergschule (Realschule),
- Nelson-Mandela-Sekundarschule,
- Sekundarschule am Hassenbrock,
- Emsland-Gymnasium,
- Gymnasium Dionysianum,
- Kopernikus-Gymnasium und
- EUREGIO-Gesamtschule.

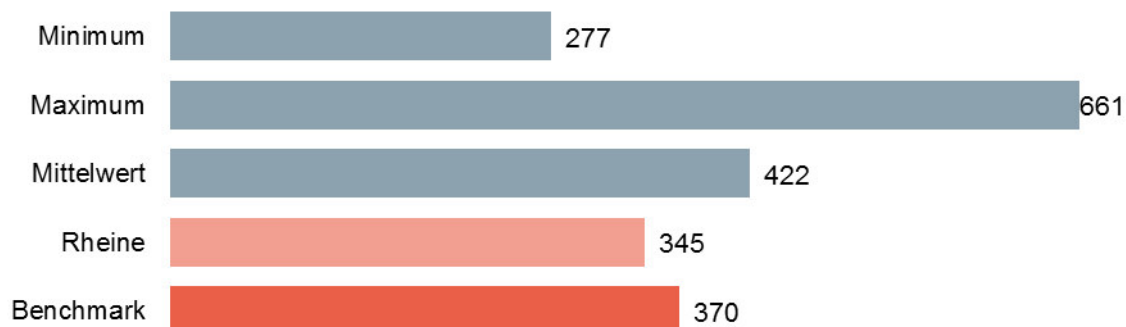
### Hauptschulen

Die Hauptschulen in Rheine befinden sich beide bis Schuljahr 2017/2018 in der Auflösung. Im Schuljahr 2016/2017 werden alle verbleibenden Hauptschüler am Standort Overbergschule unterrichtet.

Das Gebäude der Overbergschule wird voraussichtlich ab Schuljahr 2017/2018 teilweise an die Waldorfschule vermietet.

Das Gebäude der Don-Bosco-Schule Mesum wird im Betrachtungszeitraum von der Sekundarschule am Hassenbrock mit genutzt. Da eine Trennung der Räume für jeden Schultyp nicht möglich ist, wird diese Hauptschule bei den Kennzahlen der Sekundarschulen mit berücksichtigt.

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



Rheine	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
345	347	407	479	26

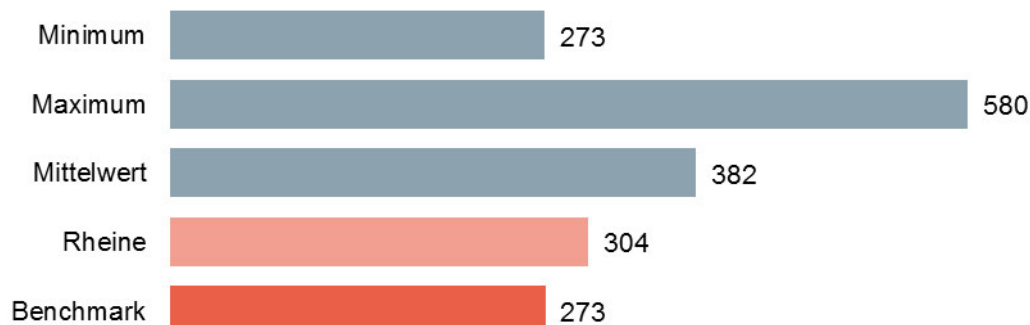
Der Benchmark berücksichtigt den gebundenen Ganzttag an der Overbergschule. Da die Hauptschulen zum Schuljahr 2017/2018 geschlossen werden, erfolgt hier keine vertiefende Betrachtung.

### Realschulen

Die Zahl der Realschüler in Rheine ist im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 bis 2015/2016 von 1.051 auf 915 gesunken. Das entspricht einem Rückgang von 13 Prozent.

Die Fürstenbergrealschule wird zum Schuljahr 2017/2018 aufgelöst. Die Betrachtung dieser Schule erfolgt durch die gemeinsame Nutzung des Schulgebäudes zusammen mit der Sekundarschule Nelson-Mandela-Schule. Hier wird lediglich die Elsa-Brändström-Realschule betrachtet. Diese Schule bietet keinen Ganztagsbetrieb an. An der Elsa-Brändström-Schule sind die Anmeldungen weiterhin hoch. Zusätzlich zu den vorgenannten Realschulen betreibt die Stadt Rheine eine Abendrealschule, die als Weiterbildungskolleg in unseren Betrachtungen nicht berücksichtigt wird.

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



Rheine	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
304	335	365	418	27

Der Kennzahlenwert bleibt im Jahr 2015 unverändert. Es ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von rund 900 m<sup>2</sup>.

## Sekundarschulen

Durch die gemeinsame Nutzung der Schulgebäude erfolgt die Betrachtung der Fürstenbergrealschule zusammen mit der Nelson-Mandela-Sekundarschule. Das Gleiche gilt für die Don-Bosco-Hauptschule und die Sekundarschule am Hassenbrock.

Für die Sekundarschulen der Stadt Rheine errechnet sich in 2014 ein Flächenwert von 375 m<sup>2</sup> je Klasse. Dieser überschreitet den Benchmark von 336 m<sup>2</sup> je Klasse. Ein interkommunaler Vergleich ist bei dieser Schulform noch nicht möglich, da nicht ausreichend Vergleichswerte vorliegen.

Der Kennzahlwert erhöht sich 2015 auf 388 m<sup>2</sup> je Klasse. Grund ist, dass die Sekundarschule am Hassenbrock im Schuljahr 2014/2015 drei Eingangsklassen hatte, im Schuljahr 2015/2016 jedoch nur zwei Eingangsklassen.

Name der Sekundarschule	Fläche BGF in m <sup>2</sup> je Klasse	Benchmark in m <sup>2</sup> je Klasse	Differenz in m <sup>2</sup> je Klasse	Anzahl Klassen	Potenzial in m <sup>2</sup> gerundet
am Hassenbrock	359	336	23	15	350
Nelson-Mandela-Schule	391	336	55	15	830
<b>Sekundarschulen gesamt</b>	<b>375</b>	<b>336</b>	<b>39</b>	<b>30</b>	<b>1.200</b>

Durch die Auflösung der Fürstenbergrealschule und der Don-Bosco-Hauptschule gab es dort keine Eingangsklassen mehr. Die Sekundarschulen hatten aber zu dem Zeitpunkt erst die Jahrgänge 5. und 6. Klasse. Daher handelt es sich hier um ein rein rechnerisches Potenzial. Bei vollständiger Belegung mit insgesamt 18 Klassen ist bei den im Schuljahr 2014/2015 vorhandenen Flächen kein Potenzial erkennbar. Bei der Belegung mit jeweils 18 Klassen ergibt sich eine Bruttogrundfläche je Klasse von 300 m<sup>2</sup> für die Sekundarschule am Hassenbrock und 326 m<sup>2</sup> für die Nelson-Mandela-Schule.

Allerdings wird die Nelson-Mandela-Schule zurzeit großflächig umgebaut und teilweise werden Bereiche angebaut. Danach wird die Flächenbilanz wieder anders aussehen.

Die Sekundarschule am Hassenbrock hat eine große Mensa und eine Aula, die auch für außerschulische Veranstaltungen genutzt werden kann. Die Flächen der Don-Bosco-Hauptschule wurden für die Nutzung der Sekundarschule am Hassenbrock ausgebaut.

### → Empfehlung

Die Flächensituation der beiden Sekundarschulen ist am Ende des Aufbauprozesses unter Berücksichtigung der derzeit noch bevorstehenden Flächenerweiterungen erneut zu überprüfen.

## Gymnasien

Die Zahl der Gymnasialschüler in Rheine hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 bis 2015/2016 um elf Prozent verringert. Wir gehen zurzeit von G8-Gymnasien aus. Im Benchmark sind grundsätzlich 60 % Ganztagschüler für die Sekundarstufe I berücksichtigt. Das Kopernikus-Gymnasium ist ein Ganztagsgymnasium, daher wird hier ein erhöhter Benchmark angesetzt.

Das Emsland-Gymnasium und das Dionysianum wurden ursprünglich 4-zügig gebaut, sind jetzt aber nur noch 3-zügig. Das Kopernikus-Gymnasium hat eine sehr große Aula und zusätzliche Schüleraufenthaltsräume, die sich erhöhend auf den Flächenwert auswirken.

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



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

Eine Einzelbetrachtung stellt sich wie folgt dar:

Name der Grundschule	Fläche BGF je Klasse	Benchmark in m <sup>2</sup> je Klasse	Differenz in m <sup>2</sup> je Klasse	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial in m <sup>2</sup> gerundet
Emslandgymnasium	241	277	-36	35	0
Dionysianum	422	281	141	33	4.600
Kopernikus-Gymnasium	344	289	55	42	2.300
<b>Gymnasien gesamt</b>	<b>334</b>	<b>285</b>	<b>49</b>	<b>110</b>	<b>5.400</b>

2015 wurde eine Klasse weniger gebildet, auch die Zahl der Schüler in der Sekundarstufe II verringerte sich um 68. Dadurch erhöht sich der Kennzahlenwert für dieses Jahr auf 348 m<sup>2</sup> je Klasse/Kurs. Bei einem leicht erhöhten Benchmark von 286 m<sup>2</sup> je Klasse/Kurs wächst das errechnete Potenzial auf 6.600 m<sup>2</sup>.

## Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler in Rheine hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 bis 2015/2016 um fast 20 Prozent erhöht. Die Euregio-Gesamtschule hatte bis zu 7 Eingangsklassen aufgenommen, darf aber laut Vorgabe der Bezirksregierung nur 5-zügig geführt werden.

Daher ergeben sich die rückläufigen Schülerzahlen. Es gibt immer noch mehr Anmeldungen als Schülerplätze. An der Euregio-Gesamtschule erfolgen zurzeit Erweiterungsmaßnahmen. Nach Beendigung 2017/2018 soll die Gesamtschule nur noch diesen Standort nutzen.

Bisher werden die Schüler der Euregio-Gesamtschule an zwei Standorten (Euregio-Gesamtschule und ehemalige Elisabethschule) und die Schüler der Abendrealschule der Stadt Rheine am Standort ehemalige Elisabethschule beschult. Da sich die Nutzung der Flächen nicht trennen lässt, ist hier ein interkommunaler Vergleich nicht möglich.

## Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m <sup>2</sup>	Benchmark je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m <sup>2</sup> BGF	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial in m <sup>2</sup> BGF (gerundet)
Grundschulen	367	287	80	121	9.700
Hauptschulen	345	370	0	15	0
Realschulen	304	273	31	27	900
Sekundarschulen	375	336	39	30	entfällt
Gymnasien	334	289	49	110	5.400
Gesamtschulen	nicht ermittelbar				
<b>Gesamt</b>					<b>16.000</b>

In die monetäre Potenzialberechnung werden die Sekundarschulen nicht einbezogen. Hier werden im Betrachtungszeitraum noch nicht alle Jahrgänge beschult.

Die GPA NRW legt für Schulen jährliche Gebäudekosten von 100 Euro je m<sup>2</sup> BGF zu Grunde. Damit errechnet sich ein finanzielles Potenzial von 1,6 Mio. Euro pro Jahr. Hinzu kommen ggf. noch Flächen der Euregio-Gesamtschule.

Setzt die Kommune den inklusiven Unterricht um, so können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m<sup>2</sup> BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

Aktuell erschwert eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen es zudem den Kommunen, die Schulflächen zu planen. Die Kinder und Jugendlichen müssen zunächst in „Vorbereitungsklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse erlangen, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. In Rheine werden diese Schüler im Grundschulbereich in den allgemeinen Unterricht integriert. An den weiterführenden Schulen wurden Sprachklassen/Vorbereitungsklassen eingerichtet. Hier wird kurzfristig auf die aktuelle Entwicklung reagiert.

Flächen, die an einzelnen Standorten über dem Bedarf vorhanden sind, sind ausreichend, um sie für Inklusionszwecke zu nutzen oder Vorbereitungsklassen einzurichten. Für diese Zwecke reichen auch Räume mit einer geringeren Bruttogrundfläche als in einem normalen Klassenraum.

Es geht in diesen Betrachtungen um die Darstellung, welcher Flächenbedarf für einen funktionierenden Schulbetrieb erforderlich ist. Dem wird gegenübergestellt, welche Flächen die Stadt Rheine für den Schulbetrieb zur Verfügung stellt.

Mit den vom Land Nordrhein-Westfalen zur Verfügung gestellten Mitteln für das Programm „Gute Schule 2020“ plant die Stadt Rheine weitere Flächenerweiterungen an Schulgebäuden. Ziel des Programms „Gute Schule 2020“ sind Investitionen sowie Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen an kommunalen Schulgebäuden und den räumlich dazugehörigen Schulsportanlagen. Aber auch die Förderung der digitalen Infrastruktur und die Ausstattung der Schulen werden finanziert.

Die Schaffung neuer Flächen durch diese Fördermittel ist nur als Investition durch das Programm gedeckt. Die Bewirtschaftung und Unterhaltung dieser zusätzlichen Flächen wird den städtischen Haushalt jährlich weiter belasten. Daher ist es wichtig, dass nur Flächen geschaffen werden, die langfristig benötigt werden. Wie oben bereits dargestellt ist, ist für eine fundierte Beurteilung eine aktuelle Schulentwicklungsplanung und verbesserte Datentransparenz zu den Schulgebäuden notwendig.

## Schulsporthallen

Im Eigentum der Stadt Rheine befinden sich 35 Schulsporthalleneinheiten. Davon befinden sich 28 Halleneinheiten (HE) an den zuvor betrachteten Schulen. Weitere sieben Schulsporthalleneinheiten werden an der Euregio-Gesamtschule mit Abendrealschule (sechs HE), und der Grüterschule (eine HE, zeitweise vermietet an den Kreis und zusätzlich genutzt von der Abendrealschule) zur Verfügung gestellt.

### Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2014

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
72	44	118	76	66	72	87	27

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Sporthallen-Einheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für Rheine stellt sie dem aktuellen Bestand gegenüber. Da die Hallen schulübergreifend genutzt werden, erfolgt die Darstellung nicht nach Schulformen getrennt sondern für Rheine gesamt.

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

Bedarf	Bestand	Saldo
26	28	2

Der Vergleich weist einen Überschuss von zwei Halleneinheiten aus.

Es stehen weitere sieben Halleneinheiten an hier nicht tiefer betrachteten Standorten (Euregio-Gesamtschule 6 HE, Grüterschule 1 HE) dem Schulsport zur Verfügung.

Davon benötigt die Euregio-Gesamtschule für ihre 36 Klassen im Schuljahr 2014/2015 drei Halleneinheiten. Die Abendrealschule benötigt keine Sportzeiten zu den üblichen Schulsportzeiten und ist bei dieser Betrachtung zu vernachlässigen. Weitere Sportzeiten benötigt die Förderschule des Kreises am Standort Grüterschule. Hier kann man von einer benötigten Halleneinheit ausgehen. Dieser Unterricht findet in der Sporthalle der Grüterschule statt.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Parameter ist insgesamt von einem Mehr an fünf Halleneinheiten auszugehen.

#### BGF Schulturnhallen je Schulsporthalleneinheit in m<sup>2</sup> 2014

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
774	488	1.083	801	753	785	860	27

Die Kommune hat zunächst über alle Schulformen hinweg fünf Halleneinheiten mehr als sie für den Sportunterricht benötigt. Da die Hallen von verschiedenen Schulen genutzt werden, kann hier nicht differenziert werden, von welchem Schultyp besonders viele Sporthallen belegt werden. Zusätzlich zu den Sporthallen stehen dem Schulsport zwei Gymnastikräume zur Verfügung.

Es ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 3.800 m<sup>2</sup>. Die GPA NRW legt je m<sup>2</sup> BGF Gebäudekosten von 100 Euro zu Grunde. Damit errechnet sich ein finanzielles Potenzial von 380.000 Euro jährlich.

Unter Berücksichtigung der Flächigkeit der Stadt Rheine könnte für die Schulen in den Randbezirken eine gesonderte Betrachtung zu einem anderen Ergebnis führen. Daher wäre für Rheine eine getrennte Betrachtung nach den einzelnen Schulstandorten sinnvoller.

#### → Empfehlung

Die Stadt Rheine sollte intern eine getrennte Erhebung über die Nutzungszeiten für Schulsporthallen führen. Bei gemeinsamer Nutzung verschiedener Schulen sollte eine solche Betrachtung anhand von Belegungslisten erfolgen.

### Sporthallen (gesamt)

Zusätzlich zu den vorgenannten 35 Halleneinheiten gibt es zwei weitere städtische Sporthallen. Eine Einfachsporthalle am Emslandstadion und eine am Josef-Winkler-Zentrum. Dort gibt es noch einen zusätzlichen Gymnastikraum. Insgesamt stellt die Rheine somit 37 Halleneinheiten für den Schul- und Vereinssport zur Verfügung. Für die zwei Hallen, die nur den Vereinen zur Verfügung stehen, hat die Stadtverwaltung Nutzungs- und Überlassungsverträge mit den Hauptnutzern geschlossen.

Weitere sieben vereinseigene oder private Sporthalleneinheiten und 14 weitere Gymnastikräume gibt es in Rheine. Letztere werden bei der Berechnung der folgenden Kennzahl nicht berücksichtigt.

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

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
374*	251	511	368	313	368	412	27

\*Halle Grüterschule wurde wegen fehlender BGF nicht berücksichtigt

Ebenso wie beim Schulsport ist das Angebot an Sporthallen für den Breitensport überdurchschnittlich.

Für die Nutzung der Hallen berechnet die Stadt den Vereinen Nutzungsentgelte. Das Basisentgelt für eine Gymnastikhalle beträgt 2,00 Euro, für eine Einfachsporthalle 3,20 Euro, für eine Zweifachsporthalle 4,80 Euro und für eine Dreifachsporthalle 6,40 Euro je Stunde. Je nach Jugendanteil reduziert sich dieser Betrag. Diese Einnahmen werden in voller Höhe an Vereine mit eigenen Sportstätten nach einem Verteilungsschlüssel ausgezahlt. Also erfolgt durch die Erhebung von Nutzungsentgelten keine Haushaltsentlastung.

#### → Empfehlung

Die Praxis der Wiederausschüttung der Nutzungsentgelte an Vereine ist entsprechend der Haushaltssituation anzupassen.

Sollte sich die finanzielle Situation der Stadt verschlechtern, muss den Vereinen bewusst sein, dass die Stadt den derzeitigen Standard nicht mehr finanzieren kann.

### Gesamtbetrachtung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Ergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die Stadt Rheine verfügt über keine aktuelle Schulentwicklungsplanung. Detaillierte Gebäudedaten wie Nutzungs- und Verkehrsflächen sowie Raumbilanzen zu den Schulgebäuden liegen nicht vor. Diese sind erforderlich, um den Ressourceneinsatz vorausschauend steuern zu können. Eine vertiefende Betrachtung der errechneten Flächenwerte ist damit nur eingeschränkt möglich.
- Über alle Grundschulen liegt das Ergebnis der Flächenbetrachtung im Schuljahr 2014/2015 weit über dem individuellen Benchmark. Basierend auf diesem Ergebnis gibt es an den Grundschulen in Rheine insgesamt 9.700 m<sup>2</sup> mehr Flächen als benötigt. Die Stadt kann den Überhang verringern, indem sie Teilstandorte aufgibt.
- Durch die im Umbruch befindliche Schullandschaft der Haupt-, Real- und Sekundarschulen hat die GPA NRW hier nur eine eingeschränkte Aussage über mögliche Flächenpotenziale getroffen.
- Zwei der drei Gymnasien zeigen erhebliche Flächenpotenziale.



- Insgesamt ergibt sich ein rechnerisches Flächenpotenzial von 16.000 m<sup>2</sup> bzw. eine mögliche Haushaltsentlastung von 1,6 Mio. Euro jährlich, wobei die Gesamtschule noch nicht berücksichtigt wurde.
- Der Bestand an Schulsporthalleneinheiten liegt fünf Einheiten über dem eigentlichen Bedarf. Daraus resultiert ein mögliches Potenzial von rund 380.000 Euro jährlich.
- Die Nutzungsentgelte werden in voller Höhe an Vereine mit eigenen Sportstätten ausbezahlt. Dies ist entsprechend der Haushaltssituation zu überdenken.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Sporthallen der Stadt Rheine mit dem Index 2.

## → Schulsekretariate

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

- die sinkende Schülerzahlen,
- die gebildeten Schulverbände,
- die ausgeweiteten Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Rheine hatte 2014 insgesamt 16 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Im Schuljahr 2015/2016 reduzierten sich die Stundenanteile gering auf 15,97 Vollzeit-Stellen.

Die Personalaufwendungen für die Schulen insgesamt werden nicht dargestellt, da zwei Stellen der Grundschulen mit insgesamt 0,64 Stellenanteilen drittfinanziert werden und den städtischen Haushalt nicht belasten. Dadurch würde sich bei dieser Kennzahl ein verfälschtes Bild ergeben.

### Kennzahlen Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014 alle Schulen zusammen

Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
549	368	746	548	480	550	605	28

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilbereichs zu entnehmen. Hier sind auch die Kennzahlen zu den Personalaufwendungen der weiterführenden Schulen zu finden. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>3</sup>. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus. 2014/2015 entstanden für die erfassten Vollzeit-Stellen Aufwendungen in Höhe von rund 758.000 Euro.

#### → Feststellung

Die Stadt Rheine setzt in den Sekretariaten der Grund- und Hauptschulen mehr Personal ein als die meisten Vergleichsstädte. Bei den anderen weiterführenden Schulen sowie den Förderschulen sind der Personaleinsatz und die Aufwendungen eher gering.

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

Bei den Hauptschulen ist zu berücksichtigen, dass es sich um auslaufende Schulen handelt. Für die im Aufbau befindlichen Sekundarschulen liegen bisher noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor.

Das Aufgabenspektrum in den Rheiner Schulsekretariaten umfasst in der Regel keine Sonderaufgaben. Jedoch ergeben sich bei einigen Mitarbeiterinnen geringe zusätzliche Aufgaben aus der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets. Die Kontrolle der Erstattung der Beträge durch das Jobcenter stellt sich sehr aufwendig dar. Weiter sind die Sekretariatskräfte in die Abwicklung der Schülerbeförderung eingebunden. An allen Schulen händigen sie die Anträge aus, nehmen diese wieder entgegen, geben die Tickets aus und kontrollieren die Bestandslisten.

#### → **Feststellung**

Die Aufgabenwahrnehmung entspricht dem üblichen Tätigkeitsfeld in einem Sekretariat.

## Organisation und Steuerung

### Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

In der Stadt Rheine sind die Schulsekretärinnen meist in der Entgeltgruppe 6 eingruppiert. Zwei höher dotierte Stellen werden drittfinanziert und sind eine Ausnahme. Eine Stelle ist nach Entgeltgruppe 3 bewertet.

### Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Rheine berechnet ihre Stellenausstattung in den Schulsekretariaten mittels eines eigenen Stellenbemessungsverfahrens auf Basis eines Punktesystems. Anpassungen der Stellenbemessungen erfolgen anlassbezogen in Zusammenarbeit mit den Schulleitungen.

Es gibt eine bestimmte Punktzahl für jeden Schultyp. Dazu kommen Punkte für die Anzahl der betreuten Schüler. Zusätzliche Punkte gibt es für besondere bzw. erschwerende Aufgaben an Schulen

- mit einem Zweitgebäude oder Teilstandort,
- mit OGS oder zusätzlichen Betreuungsangeboten,
- mit „Gemeinsames Lernen“ Unterricht
- sowie für die Tätigkeit an Schulen mit speziellen Sozialstrukturen.

Das Punktesystem der Grundschulen wurde im Herbst 2015 neu ermittelt. Der Berechnungsschlüssel für die weiterführenden Schulen soll in diesem Jahr aktualisiert werden.

## → Schülerbeförderung

Im Schuljahr 2014/2015 hat die Stadt Rheine 1,1 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Von den 2.182 Schülern mit Beförderungsanspruch nutzten 2.130 Schüler tatsächlich dieses Angebot.

369 Schüler von außerhalb Rheines besuchen die weiterführenden Schulen. Diese Einpendler entsprechen 17 Prozent der beförderten Schüler. Von ihnen pendeln allein 265 Schüler an die Gymnasien in Rheine. Das sind rund 34 Prozent der beförderten Schüler an den Gymnasien.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	125	80	253	168	134	164	194	28
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	423	134	875	561	459	592	630	25
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	23,4	16,8	52,9	28,9	23,2	26,9	33,0	27

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

Im interkommunalen Vergleich aller 35 großen kreisangehörigen Kommunen positioniert sich Rheine mit einer Gemeindefläche von 145 km<sup>2</sup> im oberen Bereich. Die Einwohnerdichte liegt mit 510 Einwohnern je km<sup>2</sup> weit unter dem Durchschnitt von 969 Einwohnern je km<sup>2</sup>. Eine große Gemeindefläche wirkt sich meistens belastend auf die Aufwendungen für die Schülerbeförderung aus, weil mehr Schüler auf die Beförderung mit Bussen angewiesen sind. In Rheine bestätigt sich dies nicht, denn der Anteil der beförderten Schüler ist interkommunal niedrig. Da die Einpendlerquote ebenfalls gering ist, entsteht auch hierdurch keine zusätzliche Belastung.

Die Aufwendungen je befördertem Schüler sind bei fast allen Schultypen unter dem ersten Quartil bzw. bei den Grundschulen sogar der neue Minimalwert.

### → Feststellung

In der Gesamtbetrachtung befördert die Stadt Rheine ihre beförderungsberechtigten Schüler mit geringen Aufwendungen je Schüler. Dies resultiert vor allem aus der Tatsache, dass kein Schülerspezialverkehr eingesetzt wird.

## Organisation und Steuerung

Die Stadt Rheine wickelt die Schülerbeförderung an allen Schulen über Schulwegtickets ab. Die Schüler nutzen grundsätzlich den ÖPNV (Regionalverkehr Münsterland und Westfalenbus). Einen Schülerspezialverkehr stellt die Stadtverwaltung zurzeit nicht zur Verfügung. Bei bestimmten Einschränkungen von Schülern würde ein entsprechender Spezialverkehr organisiert.

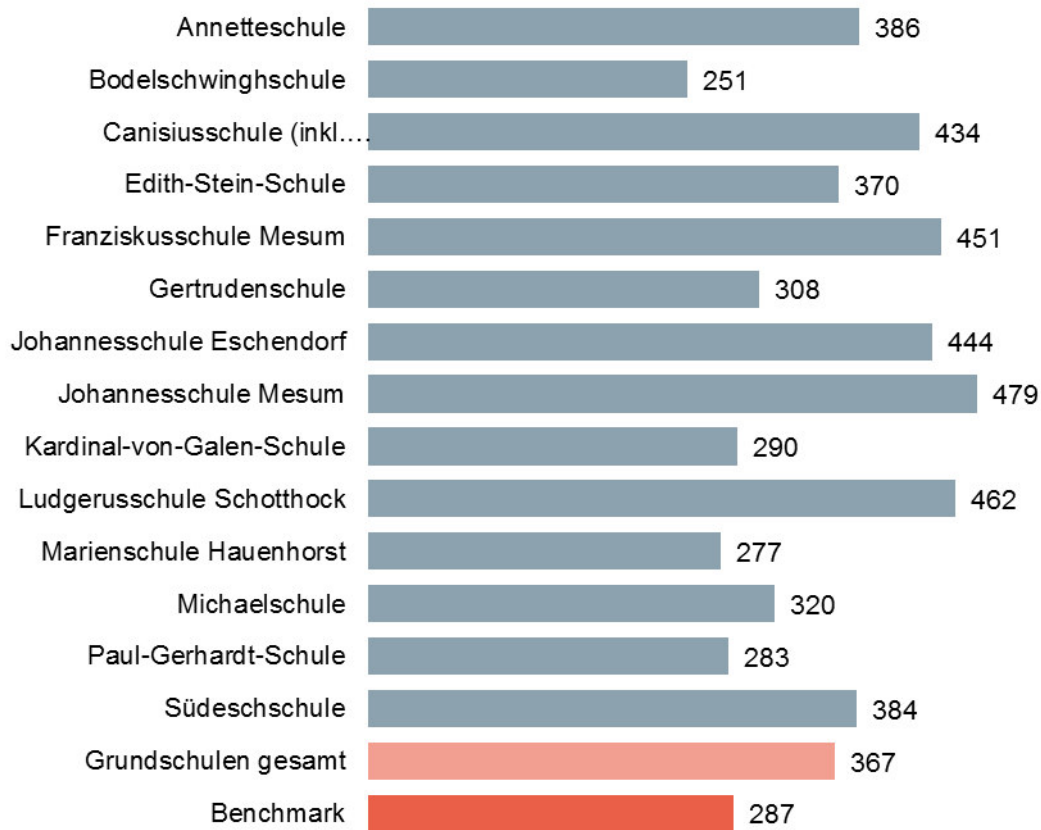
Die Verwaltung arbeitet mit den Schulsekretariaten und den Verkehrsbetrieben eng zusammen. Die Aufgaben von Antragstellung über Prüfung bis hin zur Ausgabe der Tickets sind klar verteilt. Auch bei den Schulzeiten, Buskapazitäten, Fahrplänen und ÖPNV-Strecken arbeiten alle Beteiligten zusammen. Freiwillige Beförderungsleistungen ohne Anspruchsberechtigung übernimmt die Stadt nicht.

### → **Feststellung**

Bei der Schülerbeförderung in Rheine ist durch die Zusammenarbeit mit dem Verkehrsbetrieb bereits vieles optimiert (z.B. Streckenoptimierungen).

## → Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Grafik1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2014**



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

Kennzahl	Rheine	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	An- zahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	526	379	856	583	493	560	691	28
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	164	55	302	126	91	116	147	27
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	291	158	937	434	317	406	500	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	51.200	46.789	45.550	47.800	47.800	27

Kennzahl	Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	72	41	122	79	69	78	90	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	661	392	1.097	617	530	616	658	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	51.200	46.574	45.100	47.627	47.800	28
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	79	63	114	85	77	86	94	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	608	417	748	570	506	559	631	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	42.900	51.200	47.539	46.652	47.800	47.800	28
<b>Gesamtschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	81	56	167	88	80	82	91	27
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	587	281	860	563	516	576	608	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.467	41.800	51.200	47.328	46.910	47.795	47.800	27
<b>Förderschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	180	117	433	224	174	184	271	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	265	115	387	232	168	213	275	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	49.835	46.636	45.100	47.800	47.800	23

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

Kennzahl	Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	50	5	177	70	41	61	89	23
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	413	413	2.985	1.034	543	750	1.081	20
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	2,0	0,6	21,0	6,1	2,5	3,6	7,0	24
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	3,3	0,7	0,0	0,1	0,9	22
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	252	49	529	215	128	198	251	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	310	107	985	472	382	460	526	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	60,2	12,5	98,6	43,9	22,6	37,6	63,2	23
Einpendlerquote in Prozent	0,9	0,0	16,5	5,8	2,4	4,1	8,4	21
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	100	76	271	166	125	171	198	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	404	104	792	498	441	511	549	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	22,4	16,1	78,4	34,6	22,8	27,9	39,5	24
Einpendlerquote in Prozent	0,2	0,0	36,9	9,0	1,5	6,1	11,5	22
<b>Gymnasien</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	155	94	344	202	149	195	233	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	465	113	679	517	441	559	629	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	28,9	20,9	77,5	39,1	28,0	35,9	45,2	24
Einpendlerquote in Prozent	9,8	0,0	38,4	14,9	6,6	10,5	22,7	22
<b>Gesamtschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	174	106	445	240	168	211	318	22



Kennzahl	Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	414	122	856	516	434	511	660	19
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	42,1	19,6	79,1	46,2	33,7	42,0	59,2	24
Einpendlerquote in Prozent	7,7	0,0	41,9	15,9	7,8	12,4	22,7	22
<b>Förderschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	246	89	1.284	521	220	379	854	18
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	361	171	2.254	870	463	644	1.168	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	47,7	0,0	92,2	46,1	29,9	47,7	56,9	19
Einpendlerquote in Prozent	7,2	0,0	51,6	11,1	3,4	6,2	16,7	19

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt  
Rheine im Jahr 2017*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
→ Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
→ Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
→ Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	16
→ Sportaußenanlagen	17
Organisation und Steuerung	17
Strukturen	18
Auslastung und Bedarfsberechnung	18

## → Inhalte, Ziele und Methodik

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

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen 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 aufzuzeigen, um den Haushalt zu konsolidieren und das Grünflächenmanagement zu optimieren.

Dazu untersucht die GPA NRW zum einen wie die Kommune ihre kommunalen Grünflächen steuert und organisiert. Zum anderen beleuchten wir die örtlichen Strukturen. Zudem betrachtet die GPA NRW 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 Aufwendungen der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen. Die GPA NRW betrachtet sie in dieser Prüfung aber separat. Hier steht die Steuerung und Organisation sowie die Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

## → Grünflächen allgemein

Die Daten der Stadt Rheine entstammen dem Jahr 2015 und nicht dem interkommunalen Vergleichsjahr 2014. Die Flächendaten des Grünflächenkatasters werden bei Veränderungen fortgeschrieben und nicht am Jahresende als Stichtagsdaten gespeichert.

Um einen Eindruck der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßengeleitgrüns zu bekommen, wurde am 15. März 2017 eine Besichtigung verschiedener Anlagen mit dem Technischen Betrieb Rheine AÖR, durchgeführt.

### Organisation und Steuerung

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

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3<sup>1</sup> ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

#### Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Gibt es Informationen zur Einwohnerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	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)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9

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

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				50	93
<b>Erfüllungsgrad in Prozent</b>					<b>54</b>

## Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Datentransparenz und die vorhandenen Steuerungsinstrumente sind seit der letzten Prüfung durch die GPA NRW erheblich verbessert und ausgebaut worden. Viele Empfehlungen wurden umgesetzt.
- Die Unterhaltung und Pflege aller kommunalen Grünflächen wurde mittels Amtshilfevereinbarung von der Stadt Rheine auf die TBR (Technische Betriebe Rheine AÖR) übertragen. Die Aufgabe umfasst die Objektplanung, Bau und Unterhaltung von öffentlichen Grün- und Parkanlagen, Spiel- und Sportplätze sowie Vollzug der Baumschutzsatzung. Hierzu gehört auch die Erteilung der rechtsmittelfähigen Bescheide in dieser Angelegenheit.

In dieser Vereinbarung wurde festgelegt, dass die flächengebundenen Pauschalen bei Veränderungen der Flächen entsprechend angepasst werden. Für die häufigsten Flächenarten (Rasen, Gehölze, Hecken, Wege) wurden m<sup>2</sup>-Preise als Bemessungsgrundlage für die Flächenpauschalen festgelegt. Dadurch kann auch bei Flächenumwandlung oder Änderung des beauftragten Pflegestandards eine Anpassung der Pauschalen erfolgen.

- Ein gesamtstädtisches Freiflächenkonzept wird zurzeit von der Stadt Rheine und dem TBR erarbeitet. Für diesen „Masterplan Grün“ wurden Umfragen bei den Stadtteilbeiräten zur Bürgerzufriedenheit und weiteren Wünschen durchgeführt. Ziel ist eine ökonomische und ökologische Flächenverteilung über das ganze Stadtgebiet. Auch Klimaschutz, Luftverbesserung, Lärmreduktion und Verminderung von Unfallschwerpunkten spielen bei der Zielsetzung eine Rolle.

Strategische Ziele, wie bestimmte Grünzüge in Neubaugebieten oder Verbindungswege zwischen Grünflächen, werden in diesem Masterplan Grün verankert.

- Eine Kostenrechnung zur Darstellung von Kostenarten, Kostenträgern und Kostenstellen gibt es in der Stadt Rheine nicht. Diese befindet sich bei dem TBR. Da die Zusammenar-

beit zwischen Stadt und TBR sehr eng ist, werden die Informationen aus dieser Kostenrechnung von beiden Seiten genutzt.

Durch die Finanzierung des TBR über Pauschalsummen können keine Leistungspreise ermittelt werden. Dies wäre anlassbezogen jederzeit möglich. Sinnvoll und notwendig sind diese Leistungspreise für den Vergleich mit Privatfirmen bezüglich einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung.

Die GPA NRW hält eine Kostenrechnung bei der Stadt Rheine als Controllinginstrument für unverzichtbar. Nur mit Auswertungen aus einer Kostenrechnung kann die Stadt den Gesamtaufwand (incl. eigener Aufwände) für einzelne Leistungen bzw. einzelne Grünanlagen darstellen. Mit dieser Kostenrechnung ist eine effiziente und wirkungsorientierte Steuerung des Mitteleinsatzes möglich.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Rheine die Führung einer Kostenrechnung in der Verwaltung. Darüber können Aussagen über die gesamten Aufwendungen je Anlage aber auch je Leistung getroffen werden.

**Strukturen**

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen<sup>2</sup> dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

**Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2014**

Kennzahl	Rheine	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	507	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	1.505	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	76,7	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35
<b>Kommunale Grünflächen</b>								
Kommunale Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	88	20	472	85	44	62	85	22
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	4,5	1,2	17,9	7,1	3,7	6,5	9,9	22

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



Mit gut 74.000 liegt die Einwohnerzahl (Stand 31. Dezember 2014 lt. IT NRW) der Stadt Rheine im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen im mittleren Bereich. Allerdings ist die Gemeindefläche mit 145 km<sup>2</sup> sehr groß. Im Ergebnis führt dies zu einer sehr geringen Bevölkerungsdichte. Die Erholungs- und Grünfläche ist in Rheine überdurchschnittlich. Im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen zeigt sich für Rheine eine ländlich geprägte Struktur.

Die Verteilung der kommunalen Grünfläche nach den einzelnen Nutzungsformen zeigt, dass die Stadt viel Forstflächen unterhält. Dies sind ca. 3,2 Mio. m<sup>2</sup>. Das entspricht einem Anteil von über 49 Prozent an der kommunalen Grünfläche. In den meisten anderen Kommunen ist dieser Anteil wesentlich geringer. Den zweitgrößten Anteil nimmt das Straßenbegleitgrün mit fast 16 Prozent ein. Die Park- und Gartenanlagen sind auf nur 11,5 Prozent der gesamten kommunalen Grünflächen verteilt. Auf die nachfolgend ebenfalls näher betrachteten Spiel- und Bolzplätze entfallen 2,8 Prozent.

Diese prozentuale Flächenverteilung zeigt die Schwerpunkte in den Grünflächen der Stadt. Sie lässt jedoch noch keine Aussage darüber zu, wie viel Fläche die Stadt Rheine ihren Einwohnern – auch im Vergleich zu anderen Kommunen - zur Verfügung stellt. Hierauf geht die GPA NRW bei den nachfolgend näher betrachteten Nutzungsformen ein.

## → 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).

### Strukturen

Die Stadt Rheine pflegt und unterhält Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von gut 752.000 m<sup>2</sup> (Stand 31.12.2015).

#### Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in m<sup>2</sup> 2014

Rheine 2015	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,2	3,3	18,5	9,7	7,2	9,4	11,6	25

Trotz des geringen Anteils der Park- und Gartenanlagen an den kommunalen Grünflächen von 11,5 Prozent stellt die Stadt Rheine je Einwohner überdurchschnittliche Flächen zur Verfügung.

Da nur die drei ganz großen Anlagen getrennt erfasst wurden, kann die gesamte Anzahl der Park- und Gartenanlagen nicht ermittelt werden. Es liegt nur die Gesamtfläche vor.

Die Park- und Gartenanlagen in Rheine sind zu 53 Prozent mit Rasenflächen gestaltet. In den Anlagen befinden sich im Vergleich zu anderen Kommunen weniger Bäume (3.556 Stück). Zudem ist der Anteil der Wegeflächen interkommunal unterdurchschnittlich.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Park- und Gartenanlagen. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen in die Kennzahl einbezogen werden. Abschreibungen sind haushaltstechnisch ein Aufwand und bilden den Werteverzehr des Vermögens ab. Um diesem entgegenzuwirken sind die Abschreibungen möglichst in vollem Umfang wieder für entsprechende Reinvestitionen einzusetzen. Die Einbeziehung der Abschreibungen ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob der Aufwuchs und die Ausstattung über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurden. Die Stadt Rheine kann die Abschreibungen für die Park- und Gartenanlagen nicht separieren.

→ **Feststellung**

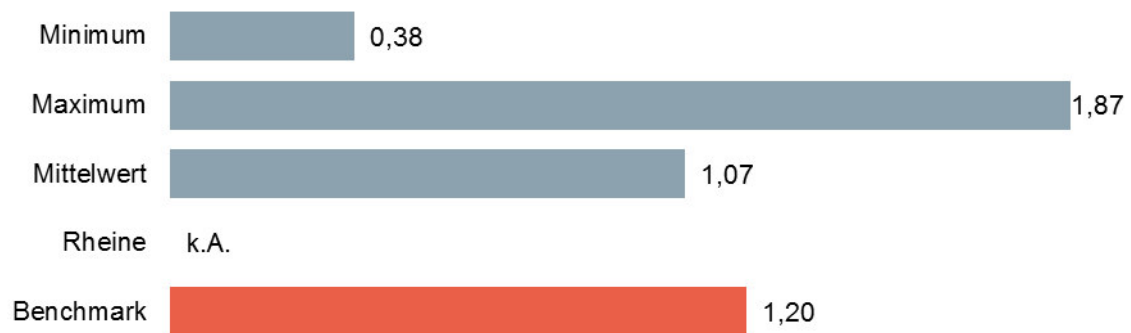
Ohne Kenntnis der Abschreibungen sind die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen nicht vollständig zu ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte die Abschreibungen entsprechend aufschlüsseln, um die gesamten Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen valide abbilden zu können.

Aufgrund der fehlenden Abschreibungen wurden die Daten der Stadt Rheine nicht in den interkommunalen Vergleich übernommen.

**Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro 2014**



Rheine	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	0,81	1,07	1,30	18

Die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen belaufen sich in Rheine ohne Abschreibungen in 2015 auf 0,89 Euro je m<sup>2</sup>. Um der Stadt Rheine eine mögliche Positionierung zu zeigen, rechnet die GPA NRW zu den Aufwendungen den interkommunalen Maximalwert für Abschreibungen von 0,21 Euro je m<sup>2</sup> hinzu. Das ergibt eine theoretische Kennzahl „Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je m<sup>2</sup> in Euro“ von 1,10. Damit läge die Stadt Rheine noch unter dem Benchmark, so dass hier aus der Höhe der Aufwendungen kein Potenzial abzuleiten ist.

Der Benchmark ist ein Zielwert, den mehrere große kreisangehörige Kommunen erreichen. Hierbei ist das Ziel, eine ausgewogene, durchschnittliche Qualität zur Verfügung zu stellen.

Nachfolgend nimmt die GPA NRW die Pflegeaufwendungen sowie einzelne Pflegeleistungen in den Blick.

**Pflegeaufwendungen 2014**

Kennzahl	Rheine 2015	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen gesamt*	0,89	0,38	1,87	1,03	0,77	1,03	1,26	20
Aufwendungen je Baum in Euro	4,73	3,29	33,47	12,76	5,04	10,21	15,47	12

Die Pflegeaufwendungen sind die vorher dargestellten Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen ohne Abschreibungen.

Der unterdurchschnittliche Kennzahlenwert zeigt, dass bei den Pflegeaufwendungen bereits viele Optimierungsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden. Pflegeaufwendige Flächen wurden reduziert, Arbeitsgänge komprimiert und Rüstzeiten verringert.

Die Strukturen der Park- und Gartenanlagen haben gezeigt, dass in den Anlagen in Rheine vergleichsweise wenige Einzelbäume stehen. Diese unterhält die Stadt sehr wirtschaftlich. Die Aufwendungen je Baum sind im Vergleich zu anderen Kommunen gering. Begünstigt wird dies durch einen noch relativ jungen Baumbestand. Detaillierte Kennzahlen für Rasenflächen bzw. Sträucher/Gehölze konnten für die Stadt Rheine nicht ermittelt werden.

In der Amtshilfevereinbarung zwischen der Stadt Rheine und dem TBR ist eine kontinuierliche Einsparung der Unterhaltungsaufwendungen festgelegt worden. Die Bepflanzung wurde bewusst in pflegearme Flächen geändert. Repräsentative Pflanzbeete gibt es nur noch im Salinenpark am Zoo.

Für die Park- und Gartenanlagen sieht die GPA NRW in Rheine derzeit keine weitergehenden Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung.

Gegenüber der letzten Prüfung konnte die Stadt die Datenlage erheblich verbessern. Die Flächen wurden in ein Grünflächenkataster übernommen.

## → Spiel- und Bolzplätze

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

### Strukturen

Die Stadt Rheine hat im Jahr 2015 138 Spielanlagen, davon 128 Spielplätze und 10 Bolzplätze, mit einer Gesamtfläche von 182.200 m<sup>2</sup> unterhalten. Auf den Spielplätzen sind 1.568 Spielgeräte installiert. Seit der letzten Prüfung ist die Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze um 11.000 m<sup>2</sup> reduziert worden.

#### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2014

Kennzahl	Rheine 2015	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	14,0	6,0	18,9	13,2	11,6	13,1	15,4	28
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	10,6	3,4	13,4	8,0	6,0	7,9	9,9	29
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.317	1.069	3.055	1.727	1.529	1.683	1.939	28

Wie für die meisten Kommunen prognostiziert IT NRW für die Stadt Rheine bis zum Jahr 2040 einen Bevölkerungsrückgang. Bei den unter 18-Jährigen um 11,7 Prozent. Diesen demografischen Aspekt hat die Stadt Rheine in ihrer Spielraumplanung berücksichtigt.

Die Stadt Rheine plant mittelfristig neun kleine Spielplätze aufzugeben. Dies erfolgt sukzessive wenn die Spielgeräte wegen fehlender Verkehrssicherheit abgebaut werden müssen.

Die durchschnittliche Größe und die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze zeigt deutlich eine Vielzahl an kleineren Spielplätzen. Kleinere Spielplätze sind nur mit höherem Aufwand zu pflegen. Große, wirtschaftliche Maschinen und Geräte können nicht eingesetzt werden. Rüst- und Fahrzeiten fallen in hohem Maß an. Größere Spielplätze mit abwechslungsreichen Spielmöglichkeiten sind attraktiver und werden von den Nutzern meist besser angenommen.

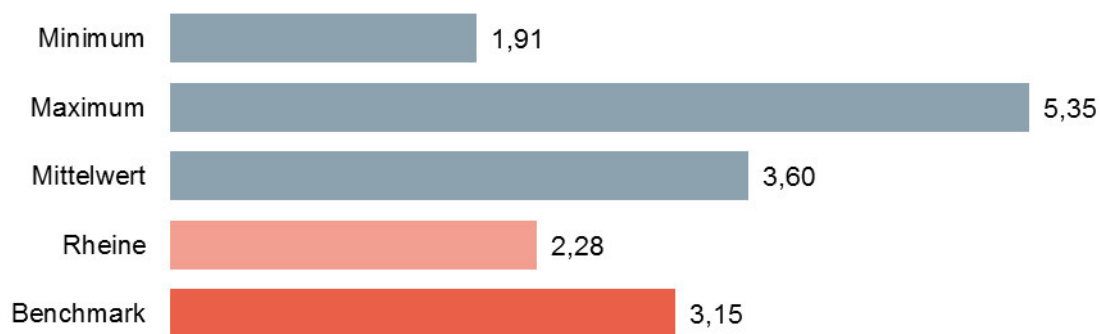
#### → Empfehlung

Die Stadt Rheine sollte weiterhin die Auslastung von kleinen Spielplätzen überprüfen. Bei Umstrukturierungen können mehrere kleine Spielplätze durch einen großen Spielplatz ersetzt werden. Durch das abwechslungsreichere Spielangebot sind größere Spielplätze oft attraktiver.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Spiel- und Bolzplätze. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen für die Spielplätze in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob der Aufwuchs und die Spielgeräte sowie die Ausstattung über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurden. Die Spielgeräte und die Ausstattung wurden im Wege der Einzelbewertung bilanziert, so dass entsprechende Abschreibungen in die Kennzahl eingeflossen sind. Im Jahr 2015 beliefen sich die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze in Rheine auf 425.000 Euro.

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



Rheine 2015	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,28	3,15	3,75	4,09	24

Da die Stadt Rheine den Benchmark deutlich unterschreitet, ist aus der Höhe der Aufwendungen kein Potenzial abzuleiten.

Im Jahr 2015 war bei dem TBR eine Stelle im Bereich der Spielplätze nicht besetzt. Eine Alternativberechnung inklusive der entsprechenden Personalkosten und Gemeinkosten ergibt Aufwendungen für Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> von 2,59 Euro.

Bei dem Zustand der Spielgeräte hat sich durch die geringen Unterhaltungsaufwendungen nach Angaben der Verwaltung bereits ein erheblicher Sanierungsstau gebildet.

#### → Empfehlung

Die Stadt Rheine sollte Maßnahmen zum Abbau des Sanierungsstaus ergreifen.

Um den vorhandenen Sanierungsstau zu beheben, müssten entweder zusätzliche Mittel in die Reparatur der Spielgeräte eingesetzt werden. Eine andere Möglichkeit ist die Umstrukturierung der Spielplätze. Hierbei könnten einige Spielflächen aufgegeben und dafür andere Flächen aufgewertet werden.

Von den Aufwendungen entfallen 18 Prozent (ca. 75.000 Euro) auf die Abschreibungen. Dies entspricht 0,43 Euro je m<sup>2</sup>. Da sich die Abschreibungen im Rahmen der Unterhaltung nicht di-

rekt beeinflussen lassen, nimmt die GPA NRW nachfolgend die Pflegeaufwendungen in den Blick.

#### Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze in Euro je m<sup>2</sup> 2014

Rheine 2015	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,86	1,19	4,16	2,89	2,26	3,03	3,56	23

Auch die Betrachtung der Pflegeaufwendungen ohne die Abschreibungen zeigt eine unterdurchschnittliche Kennzahl. Dies verstärkt die Aussage des geringen Ressourceneinsatzes.

Die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze wird von den TBR erbracht. Die dortige Kostenrechnung betrachtet die Aufwendungen für alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze mit einem Kostenträger. Kostenstellen für einzelne Leistungen wurden nicht gebildet.

#### Weitere Kennzahlen Spiel- und Bolzplätze

Kennzahl	Rheine 2015	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
durchschnittlicher Bilanzwert je Spielgerät in Euro	174	57	8.376	1.585	413	899	1.809	23
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	9,3	2,3	11,3	4,7	3,6	4,5	5,5	27

Die Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m<sup>2</sup> ist in Rheine sehr hoch. Das kann an der Art der Spielgeräte liegen. An einem multifunktionalen Spielgerät können die Kinder z. B. rutschen, klettern und balancieren. Diese Fähigkeiten können aber auch an drei einzelnen Geräten trainiert werden.

Der geringe Bilanzwert dieser Spielgeräte zeigt, dass es sich um ältere, bereits weitgehend abgeschriebene Spielgeräte handelt. Sind diese nicht mehr nutzbar oder sicher, droht ein kurzfristiger Refinanzierungsbedarf. Der niedrige Bilanzwert korrespondiert mit dem zuvor erwähnten Sanierungsstau. Bei einem geringen Bilanzwert sind durch das Alter der Spielgeräte häufig hohe Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen festzustellen.

## → 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.

Im Vergleich zur letzten Prüfung 2008 kann die Stadt Rheine die meisten der abgefragten Daten inzwischen zur Verfügung stellen.

### Strukturen

Die Stadt Rheine unterhält im Straßenbegleitgrün eine Fläche von ca. 1.030.000 m<sup>2</sup> mit über 26.000 Straßenbäumen.

#### Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2014

Kennzahl	Rheine 2015	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m <sup>2</sup>	13,9	1,1	17,6	6,2	2,8	4,9	8,0	23
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	13,7	4,0	30,7	13,5	8,3	11,9	17,4	13
Anzahl der Bäume je 1.000 m <sup>2</sup> Straßenbegleitgrün	26	8	76	30	19	26	37	19

Die Fläche des Straßenbegleitgrüns ist bezogen auf den Einwohner im interkommunalen Vergleich weit über dem Durchschnitt. Das resultiert aus der großen Gemeindefläche, die ein umfangreiches Straßennetz bedingt, und der geringen Bevölkerungsdichte. Auch der Anteil des Straßenbegleitgrüns an den gesamten Verkehrsflächen ist überdurchschnittlich hoch.

Insbesondere im Straßenbegleitgrün können vorhandene Flächen nachträglich kaum reduziert werden. Diese Flächen lassen sich in der Regel nicht veräußern. Ebenso schwierig lassen sich Pflanzbeete in Anliegerstraßen reduzieren. Dabei handelt es sich meist um Kleinstflächen, die in der Unterhaltung hohe Aufwendungen verursachen. Soweit sich Möglichkeiten ergeben, Flächen zu reduzieren, ist die Wirtschaftlichkeit jeweils im Einzelfall zu überprüfen.

Diese Ausführungen belegen auch und gerade für das Straßenbegleitgrün: Die für die Unterhaltung erforderlichen Aufwendungen werden schon in der Planung bestimmt. Hier zeigt sich positiv die gute Zusammenarbeit zwischen der Stadt Rheine und dem TBR.

Das Straßenbegleitgrün ist zu fast 60 Prozent mit Rasenflächen gestaltet. Im Vergleich zu anderen Städten ist dieser Anteil überdurchschnittlich hoch.

Nur rund 28 Prozent der Flächen entfallen auf Sträucher und Gehölze. Dieser Anteil ist daher interkommunal gering.

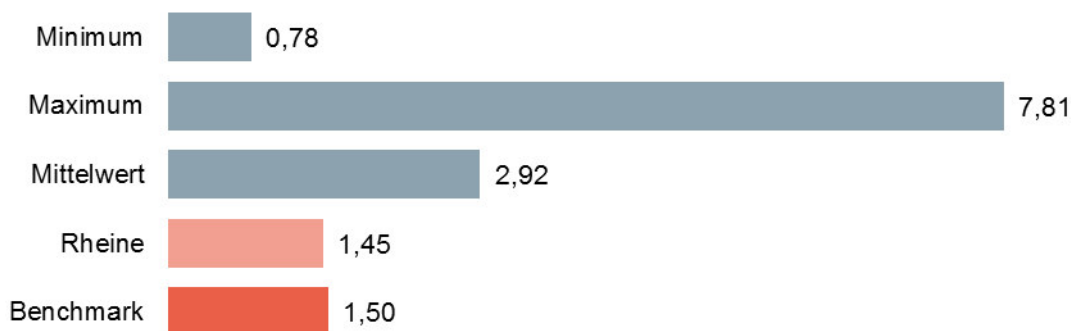


Die Anzahl der Bäume ist absolut betrachtet bei den großen kreisangehörigen Kommunen aktuell der zweithöchste Wert. Auch bei der Kennzahl „Anzahl der Bäume je 1.000 m<sup>2</sup> Begleitgrün“ mit 26 Stück bleibt diese Positionierung.

### Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für Straßenbegleitgrün. Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün belaufen sich im Jahr 2015 auf knapp 1,5 Mio. Euro.

#### Aufwendungen Straßenbegleitgrün je m<sup>2</sup> in Euro



Rheine 2015	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,45	1,61	2,44	3,06	19

Die Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün in Rheine bilden mit 1,45 Euro je m<sup>2</sup> einen Wert am Benchmark. Ein Potenzial ist daher aus der Höhe der Aufwendungen nicht abzuleiten. Die große Fläche wirkt sich hier begünstigend aus. Die Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen des Straßenbegleitgrüns wurden aber auch bewusst reduziert. Die pflegeaufwendigen Bepflanzungen des Straßenbegleitgrüns wurden in Rasenflächen mit teilweise mehrjährigen Wildblumensaatens geändert.

#### Aufwendungen Straßenbegleitgrün je Baum in Euro

Rheine 2015	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,4	0,6	56,7	31,2	16,8	27,0	46,3	15

Die Aufwendungen für die Bäume im Straßenbegleitgrün sind interkommunal sehr gering. Begünstigt wird dieser Wert vor allem durch den relativ geringen Altbaumbestand bei den Straßenbäumen in Rheine.

Für das Straßenbegleitgrün sieht die GPA NRW in Rheine derzeit keine weitergehenden Handlungsmöglichkeiten.

## → Gesamtbetrachtung Grünflächen

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

- Die Grünflächenpflege ist in Rheine über eine Amtshilfevereinbarung dem Technischen Betrieb Rheine AÖR übertragen worden. Die Datentransparenz hat sich seit der letzten überörtlichen Prüfung sehr verbessert.
- Die Stadt Rheine unterhält einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich überdurchschnittliche Flächen an Park- und Gartenanlagen.
- Durch die Art der Erfassung des Anlagevermögens können die Abschreibungen nicht auf die Park- und Gartenanlagen separiert werden. Die Pflegeaufwendungen für die Park- und Gartenanlagen liegen mit 0,89 Euro je m<sup>2</sup> auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.
- Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze liegen mit 2,28 Euro je m<sup>2</sup> unter dem Benchmark von 3,15 Euro je m<sup>2</sup>. Daraus ergibt sich kein Potenzial.
- Mittelfristig sollen neun Spielplätze aufgegeben werden. Dadurch würde sich das bisher überdurchschnittliche Angebot an Spielplätzen verringern. Dies entspricht der Meinung der GPA NRW, die Flächen weiter zu optimieren.
- Insbesondere bei den Spielplätzen können Potenziale nur auf strategischer Ebene durch kommunalpolitische Entscheidungen realisiert werden. Es gilt, die Ziele in den zurzeit erarbeiteten Masterplan Grün zu übernehmen.
- Die Stadt Rheine hat sehr umfangreiches Straßenbegleitgrün zu unterhalten. Dies ist nicht nur durch das umfangreiche Straßennetz bedingt, sondern auch durch einen hohen Begleitgrünanteil an den Straßen.
- Um zukünftig Art und Umfang der Grünflächenunterhaltung im Begleitgrün direkt bei der Planung schon beeinflussen und steuern zu können, ist der TBR in die Planungen eingebunden.
- Die Stadt Rheine gestaltet die Unterhaltung des Begleitgrüns wirtschaftlich. Die Aufwendungen liegen mit 1,45 Euro je m<sup>2</sup> am Benchmark von 1,50 Euro je m<sup>2</sup>.
- Die Optimierungsmöglichkeiten im Begleitgrün wurden vielfältig genutzt. Sofern es möglich war wurden Strauch- und Gehölzflächen sowie Bodendecker durch Rasenflächen ersetzt.

### → **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Rheine mit dem Index 4.

## → Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier zunächst kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportaußenanlagen gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung. Sportanlagen im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die GPA NRW nimmt sie jedoch informativ mit auf.

Die Kennzahl zur Sportnutzfläche sowie die Bedarfsberechnung beziehen sich auf die Spielfelder bzw. den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder, und deren Nutzung betrachtet die GPA NRW in dieser Prüfrunde nicht.

### Organisation und Steuerung

- Die Aufgaben im Bereich der Sportplätze und Sportförderung nimmt der Sportservice wahr, der dem Büro des Bürgermeisters zugeordnet ist.
- Die Stadt Rheine hat 2015 eine Sportentwicklungsplanung erstellen lassen. In diesem Zuge hat sie den Bestand der städtischen Sportplätze und -hallen analysiert. Das beauftragte Büro hat die Vereinsstrukturen betrachtet und die Bevölkerung sowie die Vereine schriftlich befragt. Es hat Bedarfsanalysen für den Schul- und den Vereinssport erstellt. Die Bevölkerungsentwicklung wurde berücksichtigt. Aus diesen Parametern hat das Planungsbüro Ziele und Empfehlungen bei den Sportangeboten und der Sportförderung abgeleitet.
- Wesentliches Ergebnis der Sportstätten-Entwicklungsplanung war, dass der Bestand an Sportaußenanlagen in Rheine ausreichend ist. Diese Aussage deckt sich mit der Befragung der Vereine.
- Die Stadt verfügt über eine Aufstellung der Belegung ihrer Anlagen durch die nutzenden Vereine. Nach Aussage der Verwaltung entsprechen die belegten Zeiten der Vereine meist auch den tatsächlichen Nutzungszeiten.
- Die Stadt Rheine hat unterschiedliche Verantwortlichkeiten für die Unterhaltungspflege. Die Sportanlagen Emslandstadion, Jahnstadion und Sportplatz Dorenkamp werden von der Stadt Rheine unterhalten. Die anderen Sportanlagen werden über Pachtverträge von den nutzenden Vereinen betreut. Im Gegenzug erhalten diese Zuschüsse für Betriebskosten, Platzpflegekosten und für Investitionen in Plätze, Gebäude und Geräte. Diese Zuschüsse sind auf 25 Prozent der Kosten begrenzt.
- Die Stadt Rheine hat für die Nutzung der Sportstätten (Außenanlagen wie auch Sporthallen) eine Benutzungs- und Entgeltordnung aufgestellt. Diese regelt die Reihenfolge der Vergabe von Sportstätten an Dritte. Weiter beinhaltet sie eine Art Hausordnung, mit der sich jeder Nutzer mittels einer vertraglichen Vereinbarung einverstanden erklärt. Außer-

dem sind die Nutzungsentgelte hierin geregelt. Die jährlichen Einnahmen aus den Sportstättennutzungsgebühren werden in voller Höhe an die Sportvereine mit vereinseigener Anlage im Verhältnis der Auszahlung für Betriebskostenzuschüsse nach den Sportförderlinien wieder ausgezahlt.

## Strukturen

Die Stadt Rheine besitzt für den Fußballsport zwölf Sportaußenanlagen mit insgesamt 38 Sportplätzen. Dabei handelt es sich um 34 Sportrasenplätze, drei Tennenplätze und einen Kunstrasenplatz – davon zehn wettkampfgeeignete Plätze. Zusätzlich gibt es zwei Stadien, die hier nicht weiter betrachtet werden. Die Gesamtfläche der Sportaußenanlagen (ohne Stadien) summiert sich auf rund 312.000 m<sup>2</sup>, die Sportnutzfläche auf gut 170.000 m<sup>2</sup>.

Neben diesen kommunalen Anlagen befinden sich vier weitere Sportaußenanlagen mit 13 weiteren Sportplätzen im Eigentum von Vereinen. Diese Anlagen haben eine Gesamtfläche von rund 120.000 m<sup>2</sup> und eine Sportnutzfläche von ca. 71.000 m<sup>2</sup>.

### Strukturkennzahlen kommunale Sportaußenanlagen 2014

Kennzahl	Rheine 2015	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m <sup>2</sup>	6,01	1,65	9,59	4,26	3,00	4,19	5,20	31
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	2,89	0,57	4,10	1,72	1,15	1,57	2,00	31

In der Tendenz zeigen beide Kennzahlen die gleiche, interkommunal überdurchschnittliche Positionierung. Mit einem Anteil von ca. 48 Prozent Sportnutzfläche an der Gesamtfläche der Sportaußenanlagen gehört die Stadt Rheine zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Anteilen. Also ist die Ausnutzung der Sportanlagen mit Sportnutzflächen überdurchschnittlich gut.

Im Jahr 2015 nutzten 31 Vereine die von der Stadt Rheine zur Verfügung gestellten Sportplätze. Für drei Sportanlagen (Jahnstadion, Emslandstadion und Sportanlage Dorenkamp) können die nutzenden Mannschaften nicht ermittelt werden. Daher kann keine Aussage zur Ausstattung der Fußballvereine mit Sportplätzen bzw. zu der Fläche, die jeder Mannschaft zur Verfügung steht, gemacht werden. Die drei genannten Sportanlagen können von den Vereinen temporär gebucht werden. Vor allem der Kunstrasenplatz des Jahnstadions wird von allen Vereinen bei Bedarf angemietet.

## Auslastung und Bedarfsberechnung

Um eine Aussage darüber zu treffen, in wie weit der Bestand den Bedarf deckt oder ob ggf. eine Über- oder Unterdeckung vorliegt, ist die Auslastung der Sportplätze ein erster wichtiger Indikator.

Hierzu stellt die GPA NRW die belegten Nutzungszeiten den grundsätzlich verfügbaren Nutzungszeiten gegenüber. Für die Sportrasenplätze legt sie durchschnittlich 14 Stunden pro Woche bzw. 728 Stunden pro Jahr zugrunde. Für den Kunstrasenplatz liegt die verfügbare Nutzungszeit bei 30 Stunden pro Woche bzw. 1.560 Stunden pro Jahr und bei den Tennenplätzen bei durchschnittlich 25 Stunden pro Woche bzw. 1.300 Stunden pro Jahr. Berücksichtigt werden bei dieser Berechnung ausschließlich die Trainingszeiten unter der Woche von Montag bis Freitag.

Bei der Bewertung der Auslastung der Rheiner Sportaußenanlagen sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Da die meisten Anlagen komplett einem Verein zur Nutzung überlassen wurden, liegen die tatsächlichen Nutzungszeiten nicht vor. Ob die möglichen Nutzungszeiten auch von dem Pächter (Verein) genutzt werden, ist nicht klar.
- Nicht alle Anlagen verfügen über Flutlicht. Somit ist die Nutzung in den Wintermonaten eingeschränkt.
- Doppelbelegung werden genutzt.

Neben der Auslastung nimmt die GPA NRW mit einer Bedarfsberechnung einen weiteren Aspekt auf, der Hinweise dazu gibt, ob Bestand und Bedarf übereinstimmen. Die Bedarfsberechnung erfolgt dabei anhand der Mannschaften. So wird die Frage beantwortet, wie viele Nutzungsstunden die Kommune vorhalten muss, um den nutzenden Mannschaften den Trainingsbetrieb zu ermöglichen. Den Bedarf an verfügbaren Nutzungsstunden von Montag bis Freitag stellt die GPA NRW dem Bestand, als Summe der verfügbaren Nutzungszeiten auf allen Sportplätzen, gegenüber. Annahme ist dabei, dass durchschnittlich jede Mannschaft zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainiert.

Da für das Jahnstadion, das Emslandstadion und den Sportplatz Dorenkamp die nutzenden Mannschaften nicht ermittelt werden konnten, bezieht sich die Bedarfsberechnung nur auf die anderen kommunalen Sportanlagen. Es ist aber zu bedenken, dass auch diese Vereine Nutzungszeiten auf den drei nicht berücksichtigten Anlagen buchen können.

Danach benötigen die 102 Mannschaften 306 Nutzungsstunden pro Woche. Zur Verfügung stehen ihnen jedoch 481 Nutzungsstunden. Dabei sind keine vereinseigenen Sportaußenanlagen sowie die auf diesen Plätzen trainierenden Mannschaften berücksichtigt. Damit liegt der Bestand 175 Stunden pro Woche über dem Bedarf. Dieser Überbestand verteilt sich auf alle Sportanlagen außer dem Waldpark Stadion.

### Auslastung kommunale Sportanlagen Rheine 2015

Sportanlage	Anzahl Mannschaften	Bedarf Nutzungszeiten in Stunden pro Woche	Bestand Nutzungszeiten in Stunden pro Woche	Differenz	Auslastungsgrad in Prozent
Hassenbrockstadion	15	45	53	8	85
Sportanlage Altenrheine	19	57	84	27	68
Sportanlagen Delsen und Uhlenhook	26	78	112	34	70
Sportanlage Elte	9	27	53	26	51
Sportpark Germanenallee	2	6	14	8	43
Sportanlage Rodde	11	33	81	48	41
Sportanlage Sasse	1	3	28	25	11
Waldpark Stadion	19	57	56	-1	102
<b>Summe</b>	<b>102</b>	<b>306</b>	<b>481</b>	<b>175</b>	

Insgesamt zeigt sich aus Sicht der GPA NRW ein großes Überangebot von Sportstätten. Auch die Befragung der Sportvereine im Rahmen der Sportentwicklungsplanung hat gezeigt, dass 91 Prozent der Befragten die Übungszeiten für ausreichend halten.

An den freien Zeiten könnten bis zu 58 weitere Mannschaften trainieren. Anders betrachtet können auch Sportanlagen aufgegeben werden und die Mannschaften auf andere, städtische Anlagen verteilt werden. Besonders wenn von Seiten der Stadt Rheine größere Sanierungen anstehen oder bereits ein Sanierungsstau besteht, sollten Sportanlagen auf ihre Notwendigkeit bzw. Wirtschaftlichkeit untersucht werden.

Bei der vorgefundenen Konstellation wäre es wirtschaftlicher, wenn Vereine sich Sportanlagen teilen, Kooperationen eingehen oder die Sportplätze von Pächtern untervermietet werden. Auf diese Weise würden die möglichen Nutzungszeiten besser ausgelastet.

Vorstellbar wäre das Aufrüsten einiger Plätze mit Flutlichtanlagen und im Gegenzug die Aufgabe einiger Sportanlagen.

Zur Haushaltsentlastung sollten die folgenden Sportplätze unbedingt einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen:

- Sportpark Germanenallee mit zwei nutzenden Mannschaften
- Sportanlage Sasse mit einer nutzenden Mannschaft
- Sportanlage Rodde, freie Trainingszeiten 48 Stunden pro Woche

Die Auslastung dieser drei Sportanlagen liegt unter 50 Prozent.

Bei einer Verteilung der Nutzer der betroffenen Anlagen auf die verbleibenden Anlagen besteht weiterhin ein Überschuss an Nutzungszeiten von 52 Stunden in der Woche.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Anlagen Jahnstadion, Emslandstadion und Sportanlage Dorenkamp in dieser Betrachtung nicht eingeflossen sind und weitere freie Nutzungszeiten aufweisen können.

Die GPA NRW sieht hier erhebliche Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsentlastung.

→ **Feststellung**

Die Auslastung der betrachteten Sportplätze lässt Optimierungen in größerem Umfang zu.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Rheine sollte jeden Sportplatz auf seine Auslastung und die finanzielle Belastung überprüfen. Weiter sollte sie die Überlassung von Sportanlage an nur einen Verein ebenfalls unter den Gesichtspunkten Auslastung und Belastung des städtischen Haushaltes in den Fokus nehmen.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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