gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht der Stadt Steinfurt im Jahr 2014

INHALTSVERZEICHNIS

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

Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

[1] Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Steinfurt

Managementübersicht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

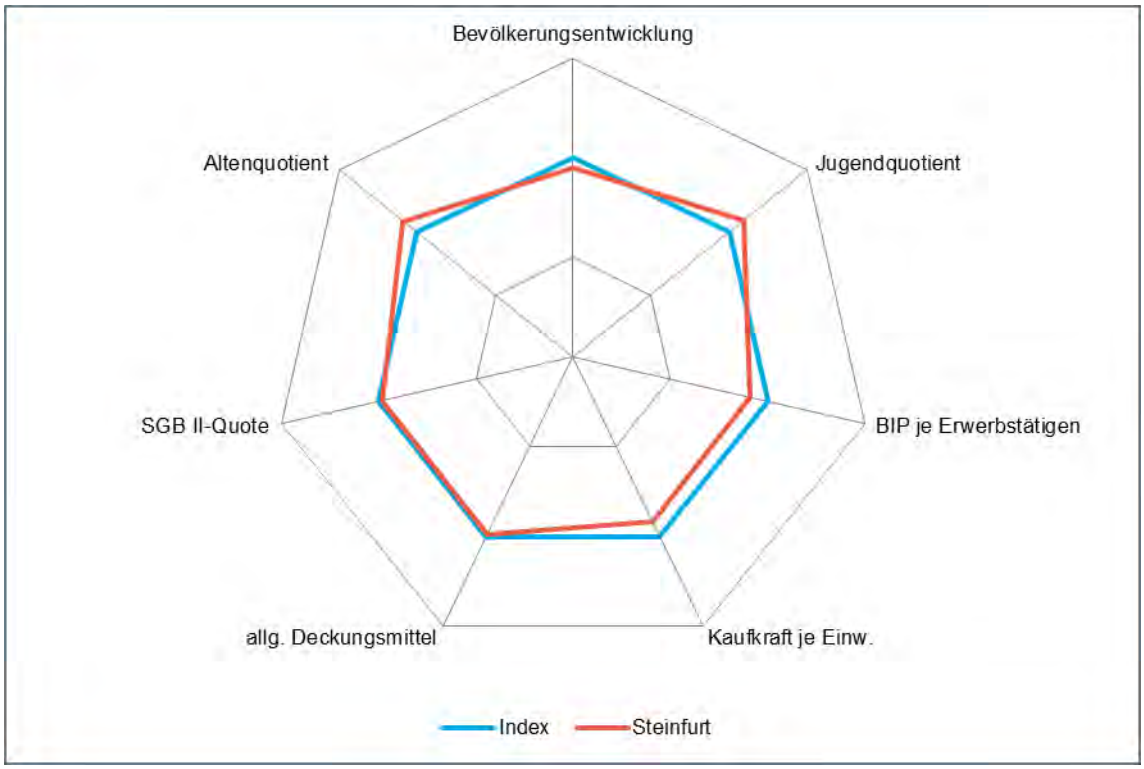
Auch bei den Sportaußenanlagen ist das relativ große Angebot angesichts der Finanzlage und des veränderten Sportverhaltens zu überprüfen. Die Stadt sollte insbesondere die Notwendigkeit und Auslastung der beiden kommunalen Platzwarte hinterfragen. Wie in anderen Kommunen üblich sollte sie die Vereine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

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

Ausgangslage der Stadt Steinfurt

Strukturelle Situation

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



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

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

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

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

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

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

Fachspezifische Strukturmerkmale

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

Die Kreis- und Hochschulstadt Steinfurt gliedert sich in die beiden Ortsteile Borghorst (ca. 19.000 Einwohner) und Burgsteinfurt (ca. 14.000 Einwohner) mit jeweils drei Bauernschaften. Die Gemeindefläche ist mit 112 km² unter den Vergleichskommunen (Mittelwert: 98 km²) relativ groß, die Einwohnerdichte mit 302 Einwohner je km² gering (Mittelwert: 502 Einwohner je km²).

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

[3] Quelle: Wanderungsprofile www.wegweiser-kommune.de

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

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

Demografische Entwicklung

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

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

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

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

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

[4] ab 65-Jährige je 100 Personen der Altersgruppe 20 bis 64

[5] Quelle: Bevölkerungsprognose www.wegweiser-kommune.de

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

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

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

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

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

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

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

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

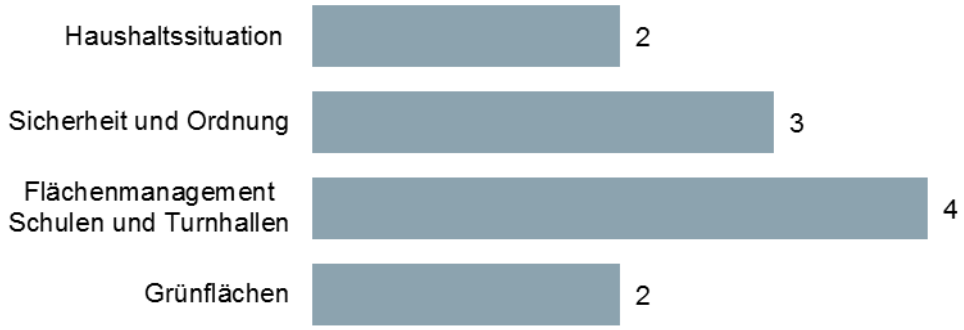
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



Zur Prüfung der Stadt Steinfurt

Prüfungsablauf

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

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

Geprüft haben:

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

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 26. August 2014 hat die GPA NRW den Bürgermeister sowie weitere Vertreter der Verwaltung über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. Die Vergleichsbasis wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte weiter anwachsen.

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

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

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

Strukturen

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggf. dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 12.12.2014

gez.	gez.
Dagmar Klossow	Dirk Hungermann
Abteilungsleitung	Projektleitung

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

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