

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 m² 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 m² 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.

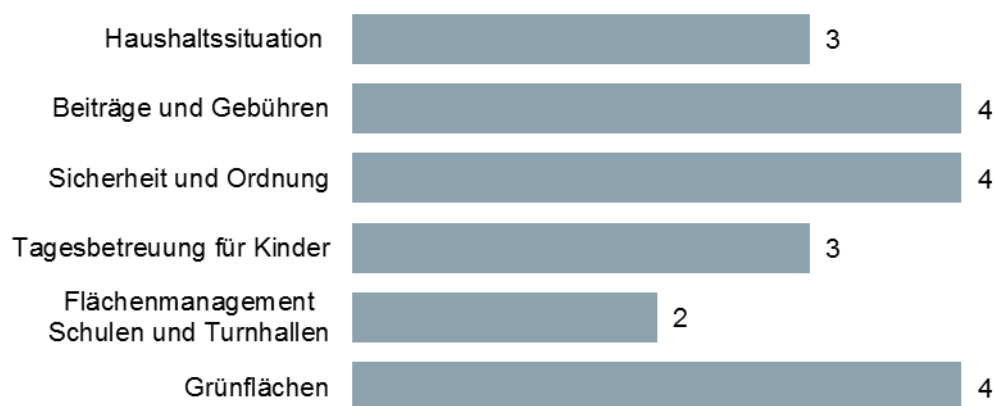
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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.

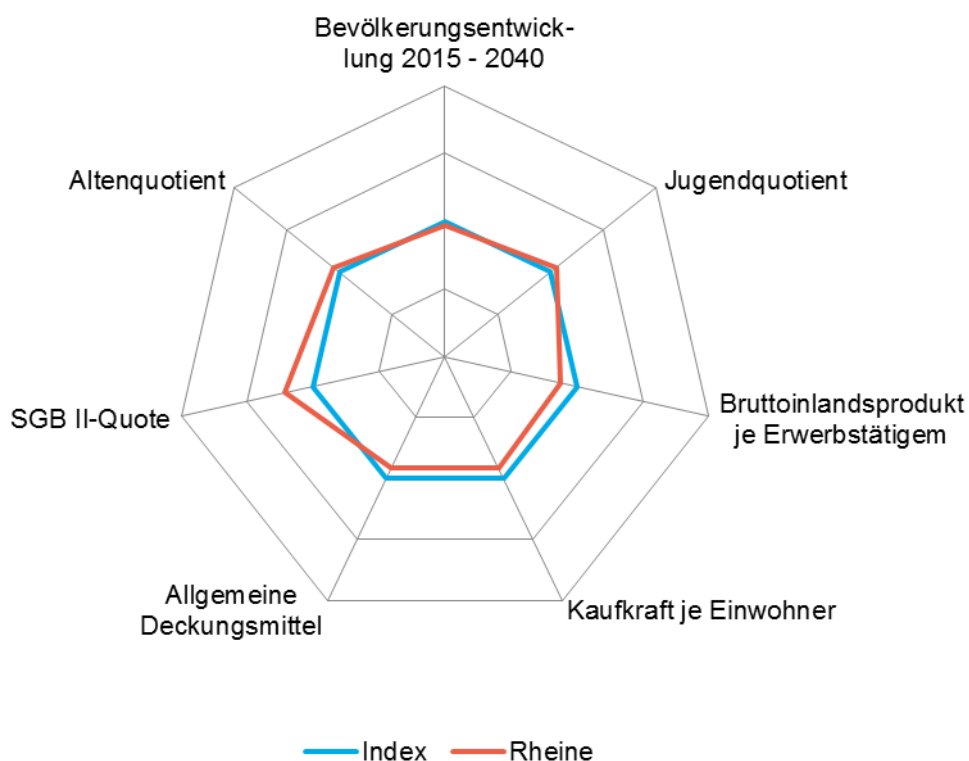
KIWI



→ 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 ermittelt¹. 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.

¹ 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 km² sehr große Gemeindegebiet (Median: 89 km²). Lediglich drei der insgesamt 35 Städte in diesem Segment haben eine größere Fläche. Dementsprechend ist die Bevölkerungsdichte mit 516 Einwohnern je km² gering (Median: 843 Einwohner je km²).

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 KIWI², 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.

² 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

i www.gpa.nrw.de