

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Herford
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herford	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	9
→ Ausgangslage der Stadt Herford	11
Strukturelle Situation	11
→ Überörtliche Prüfung	16
Grundlagen	16
Prüfbericht	16
→ Prüfungsmethodik	17
Kennzahlenvergleich	17
Strukturen	17
Benchmarking	18
Konsolidierungsmöglichkeiten	18
GPA-Kennzahlenset	19
→ Prüfung der Stadt Herford	20
Prüfungsablauf	20

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herford

Managementübersicht

Die Stadt Herford hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 1. Januar 2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Stadt musste vor und nach der Umstellung bisher keine formellen Haushaltssicherungskonzepte aufstellen. Sie konnte, wie die Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen, anfänglich von dem fiktiven Haushaltsausgleich profitieren.

Nach den Jahresabschlüssen waren von 2009 bis 2015 durchgängig Fehlbeträge eingetreten. Die Ausgleichsrücklage wurde aufgrund der hohen Defizite 2009 und 2011 bereits 2011 vollständig aufgezehrt. Seitdem wird die allgemeine Rücklage kontinuierlich verringert. Die Fehlbeträge schwankten zwischen 3,5 und 29,1 Mio. Euro. Im Durchschnitt betragen sie 11,4 Mio. Euro jährlich. Ein eindeutiger Trend bei den Fehlbeträgen war nicht zu erkennen.

Die Defizite führten bis einschließlich 2015 zu einem Eigenkapitalverzehr in einem beachtlichen Umfang von rund 80 Mio. Euro. Nach den vorläufigen Daten wird der Jahr 2016 erheblich besser abschließen als das geplante Defizit von 7,7 Mio. Euro.

Aus dem hohen Eigenkapitalverzehr und den durchgängig negativen Jahresergebnissen ist ein deutlicher Konsolidierungsdruck abzuleiten. Daher sollte die Stadt Herford die Haushaltskonsolidierung intensivieren. Diese Notwendigkeit ergibt sich auch aus der kritischen Entwicklung der Liquiditätskredite. Diese stiegen seit der Eröffnungsbilanz 2009 beachtlich um 36,5 Mio. Euro auf 61,5 Mio. Euro Ende 2015. Ursächlich hierfür war die vielfach unzureichende Selbstfinanzierungskraft. Nach der Finanzrechnung konnte von 2009 bis 2015 nur in zwei Jahren ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet werden. Um die Liquiditätskredite erheblich abbauen zu können, sind zukünftig nennenswerte Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erforderlich.

Um zu erkennen, in welcher Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Herford vorhanden ist, hat die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis errechnet. Dieses liegt im Jahr 2015 bei einem Minus von 14,2 Mio. Euro. In Höhe dieses strukturellen Defizits muss die Stadt Herford Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln. Basis für das strukturelle Ergebnis ist das tatsächliche Jahresergebnis 2015. Dieses ist um Schwankungen bei bestimmten Erträgen und Aufwendungen bereinigt. Einmaleffekte, die das Jahresergebnis 2015 be- oder entlastet haben, sind herausgerechnet. Die GPA NRW hat das strukturelle Ergebnis mit dem von der Stadt für 2019 geplanten Resultat verglichen. Danach erwartet die Stadt für 2019 ein Defizit von 2,3 Mio. Euro. Damit wäre, sofern die Planungen und Erwartungen eintreten, die strukturelle Konsolidierungslücke erheblich reduziert, jedoch noch nicht vollständig geschlossen.

Die Haushaltsplanungen der Stadt Herford bis 2019 sind grundsätzlich nachvollziehbar. Einzelne Planwerte sind jedoch mit erkennbaren Risiken verbunden. Hierbei handelt es sich um allgemeine Risiken, die sich aus der gesamtwirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung und dem kommunalen Finanzausgleich ergeben. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken wur-

den nicht festgestellt. Hierzu zählen fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten.

Im Hinblick auf die vorhandenen allgemeine Risiken sollte die Stadt Herford Vorsorge treffen, wie auftretende Konsolidierungslücken aufgefangen werden können, um den geplanten Rückgang der Fehlbedarf nicht zu gefährden. Für das Jahr 2020 strebt die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt an.

In diesem Kontext sind sicherlich weitere Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern nennen, vorrangig bei der Grundsteuer B. Höhere Steuersätze sind sachgerecht, um die gesamtstädtischen Aufgaben zu finanzieren. Dieses gilt besonders bei höheren Standards.

Bei den Beiträgen und den Gebühren sind zum Teil noch finanzielle Potenziale vorhanden. Hierzu zählen etwa höhere Straßenbaubeiträge und eine grundlegend neue Gebührenkalkulation bei der Abwasserbeseitigung nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG). Dabei ist insbesondere eine Neuberechnung der kalkulatorischen Verzinsung erforderlich. Der bisherige kalkulatorische Zinssatz sollte reduziert werden. Er sollte sich grundsätzlich an der rechtlich zulässigen Obergrenze orientieren. Bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst ist eine Absenkung des Öffentlichkeitsanteils für einzelne Straßen und Wege geboten. Die nicht Gebühren finanzierten Aufwendungen sollten kritisch auf den Prüfstand gestellt werden.

Die Ertragslage der Stadt Herford war überwiegend besser als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Die allgemeinen Deckungsmittel (eigene Steuern, Anteile an den Gemeinschaftssteuern, Ausgleichleistungen und Schlüsselzuweisungen) waren in drei von fünf Vergleichsjahren überdurchschnittlich. Die Ursache hierfür liegt insbesondere in den höheren Gewerbesteuererträgen.

Bei der notwendigen Haushaltskonsolidierung sind selbstverständlich die Ausgliederungen mit einzubeziehen. Dieses ist bei der Stadt Herford umso wichtiger, weil sie im Vergleich zu anderen Kommunen eine große Konzernstruktur aufweist. Dieses zeigt ebenfalls der hohe Ausgliederungsgrad beim Kernhaushalt.

In die Haushaltskonsolidierung sind sowohl die Ertrags- als auch die Aufwandsseite einzubeziehen. Hierbei sollte das gesamtstädtische Aufgabenspektrum mit dem Ziel einer Reduzierung kritisch auf den Prüfstand gestellt werden. Dieses gilt besonders für den Bereich der freiwilligen Aufgaben und Leistungen. Zu ihnen zählen neben dem Bäderbereich, hier das überregional bekannte Freizeitbad H2O, besonders der umfangreiche Kultursektor. Das Kulturangebot ist insbesondere in der Kultur Herford gGmbH gebündelt. Hierzu gehören die Stadtbibliothek, das Stadttheater, die städtische Musikschule, das Daniel-Pöppelmann-Haus, das Museumsdepot sowie das Kommunalarchiv. Über die Gesellschaft bestehen zudem die Mitgliedschaften bei der Nordwestdeutschen Philharmonie e.V. und dem Zweckverband Volkshochschule im Kreis Herford. Das sicherlich bundesweit bekannte Museum MARTa für zeitgenössische Kunst ist ebenfalls ein prägnantes Kulturangebot. Der große Kultursektor verursacht erhebliche jährliche Defizite zwischen 5,1 bis 5,7 Mio. Euro. Sie belasten zwar nicht direkt den Kernhaushalt, jedoch aber das Ergebnis der Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV). In der Funktion als Holding wird bei der HVV ein Großteil der Beteiligungen abgewickelt. Bei ihr werden die Gewinne und Verluste der einzelnen Beteiligungen miteinander verrechnet. Die HVV hat stark schwankende Konzernergebnisse erzielt, und zwar zwischen einem Defizit von 7,5 Mio. Euro und einem Überschuss von 11,4 Mio. Euro. Als Durchschnitt aller Jahre verbleibt ein

Überschuss von rund 0,9 Mio. Euro. Die ertragbringenden Konzernbereiche sind insbesondere die Versorgungseinrichtungen und die Beteiligung an der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG (WWE). Hierüber wurde das Stromnetz beziehungsweise die E.ON Westfalen Weser AG (EWA) rekommunalisiert. Die Stadt erwartet aus dieser Beteiligung nachhaltige Erträge und Überschüsse. Zur Finanzierung dieser Beteiligung wurden vom Kernhaushalt Darlehen über 44,4 Mio. Euro aufgenommen und an die Herforder Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) weitergeleitet. In dem Betrachtungszeitraum ab 2009 hat die HVV keine Ausschüttungen an den Kernhaushalt geleistet.

In der Gesamtbetrachtung bleibt festzuhalten, dass die Finanzanlagen für die Stadt Herford sowohl Erträge als auch Aufwendungen bedeuten. Die Finanzanlagen sollten stärker als bisher zur Haushaltsentlastung des Kernhaushaltes beitragen. Neben Aufwandsreduzierungen sollte die Stadt konsequent die Möglichkeiten höherer oder erstmaliger Zahlungen von den gewinnbeziehungsweise ertragbringenden Gesellschaften prüfen und einfordern.

Die GPA NRW vertritt die Rechtsauffassung, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige Leistung ist. Das Schulschwimmen ist zudem keine Pflichtaufgabe der Kommune. Dieses sollte die Stadt bei ihrer Haushaltskonsolidierung berücksichtigen, besonders bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen. Das Angebot an öffentlichen Einrichtungen findet nach § 8 Abs. 1 GO ihre Grenzen in der Leistungsfähigkeit einer Stadt. Sie ist bei der Stadt Herford eingeschränkt. Dieses ergibt sich insbesondere aus den eingetretenen jährlichen Fehlbeträgen und der überwiegend unzureichenden Selbstfinanzierungskraft.

Neben dem freiwilligen Bereich sind selbstverständlich die Pflichtaufgaben in den Fokus zu nehmen. Das Ziel muss hier eine konsequente wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerledigung sein.

Die Stadt Herford stellt mit ihrem kommunalen Immobilienbestand (fast 9.700 m² Bruttogrundfläche - BFG - je 1.000 Einwohner) den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Er liegt etwa doppelt so hoch wie Mittelwert der Vergleichskommunen (4.910 m² je 1.000 Einwohner). Hierfür ist der große Wohnungsbestand der Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH (WWS) mit rund 335.000 m² beziehungsweise etwa 5.100 m² je 1.000 Einwohner verantwortlich. Darüber hinaus zeigen der Kulturbereich sowie die Verwaltung weit überdurchschnittliche Flächenbestände.

Bei den Schulen sind die einwohnerbezogenen Flächenwerte leicht erhöht. Hieraus ist im Ansatz ein Handlungsbedarf für die Stadt Herford erkennbar. Dieser wird durch die Prüfungsergebnisse im Teilbericht Schulen konkretisiert.

Die Schullandschaft befindet sich seit längerer Zeit bei vielen nordrhein-westfälischen Kommunen in einem Wandel. Dieser resultiert insbesondere aus dem geänderten Schulwahlverhalten und den rückläufigen Schülerzahlen. Die Veränderungen betreffen die Schulformen und die Zahl der Schulstandorte. Das Ausmaß der erfolgten sowie der notwendigen Veränderungen ist bei den Kommunen unterschiedlich. Bei der Stadt Herford ist es relativ überschaubar.

Im Grundhulsektor sanken die Schülerzahlen von 2000 nach 2014 um rund 16 Prozent. Die Zahl der Grundschulstandorte blieb jedoch unverändert. 2014 betrug das Flächenpotenzial insgesamt rund 2.600 m² Bruttogrundfläche (BGF). Hiervon entfielen allein 1.600 m² auf die Grundschule Elverdissen. Die Stadt Herford prognostiziert bis zum Schuljahr 2021/22 steigende

Schülerzahlen. Damit würde sich das interkommunal geringe Flächenpotenzial der Stadt Herford im Grundschulbereich auf Null reduzieren.

Die Zahl der Hauptschüler ist bei vielen Kommunen stark rückläufig. Dieses gilt auch für die Stadt Herford. Seit 2000 sind die Schülerzahlen erheblich um rund von 70 Prozent gesunken. Daher wurde 2011 der Hauptschulstandort Elverdissen geschlossen. Die seitdem verbliebene Hauptschule Meierfeld nimmt seit 2013 keine Schüler mehr auf. Sie läuft im Sommer 2018 aus. Die deutlichen Flächenüberhänge bestätigen die Maßnahmen. Über die zukünftige Verwendung des Hauptschulgebäudes Meierfeld wird derzeit politisch beraten. Es sollten vorrangig die Optionen gewählt werden, die langfristig den gesamtstädtischen Haushalt entlasten. Hierzu gehört beispielsweise eine Vermarktung.

Bei den drei Realschulen sind die Schülerzahlen von 2000 nach 2014 vergleichsweise leicht um sechs Prozent gesunken. Das 2014 vorhandene Flächenpotenzial ist mit rund 1.500 m² nennenswert, jedoch nicht erheblich. Die Stadt prognostiziert zumindest für die nächsten Jahre steigende Schülerzahlen. Damit ist für das Schuljahr 2021/22 ein Flächenüberhang von etwa 1.200 m² zu erwarten.

Bei den drei städtischen Gymnasien war die Gesamtschülerzahl in den vergangenen Jahren relativ konstant. Es bestand 2014 kein Flächenüberhang. An der Situation wird sich nach den Schülerprognosezahlen bis 2021 grundsätzlich nichts ändern.

Das Flächenpotenzial bei der einzigen Gesamtschule ist 2014 mit weniger als 300 m² gering. Jedoch erwartet die Stadt für die Zukunft deutlich rückläufige Schülerzahlen. Auf dieser Basis würde das Potenzial bis 2021 auf beachtliche 4.500 m² ansteigen. Das entspricht rund einem Drittel der vorhandenen Gebäudefläche. Die Stadt Herford wird hier aktiv, um die Position der Gesamtschule zu stärken und damit den prognostizierten Schülerrückgang abzufedern.

Das Gesamtpotenzial bei Schulgebäuden betrug 2014 rund 5.800 m² BGF. Es betrifft maßgeblich den Grundschulsektor mit 2.600 m² BGF und die auslaufende Hauptschule mit 3.200 m² BGF. Bei einem jährlichen Gesamtaufwand von 100 Euro je m² BGF errechnet sich ein monetäres Potenzial von etwa 580.000 Euro.

Bei den Schulsporthallen bestehen für das Vergleichsjahr 2014 ebenfalls Überhänge. Von den vorhandenen 30,5 Halleneinheiten werden rund 28,5 Halleneinheiten für den Schulsport benötigt. Daraus ermittelt sich ein weiteres Potenzial von 160.000 Euro. Das Königin-Mathilde-Gymnasium hat nunmehr seit dem Schuljahr 2016/17 offiziell den Status einer „NRW Sport-schule“. Dadurch steigt der Bedarf an Sporthalleneinheiten. Damit sind in der Gesamtbetrachtung aller Sporthallen aktuell Bedarf und Bestand ausgeglichen.

Zum Schulsektor zählt ebenfalls die Schülerbeförderung. Die Stadt Herford hat je Schüler interkommunal geringere Aufwendungen. Bezogen auf die tatsächlich beförderten Schüler sind die Aufwendungen unauffällig.

Damit bleibt abschließend festzuhalten, dass der Schulsektor bei der Stadt Herford im Hinblick auf die Flächensituation relativ gut aufgestellt ist. Ein deutlicher Handlungsbedarf besteht ausschließlich bei der Gesamtschule. Daneben steht noch eine Entscheidung über die zukünftige Nutzung des Gebäudes der Hauptschule Meierfeld aus.

Die Veränderungen des demografischen Wandels haben erkennbare Auswirkungen auf das kommunale Aufgabenspektrum und Leistungsangebot. Neben dem vorgenannten Schulsektor ist ebenso die Tagesbetreuung für Kinder tangiert. In Herford gibt es bei den Kindertageseinrichtungen einen bunten Trägermix. Von den 37 Kindertageseinrichtungen ist die Stadt selbst Träger von „nur“ fünf Einrichtungen. 15 Einrichtungen befinden sich in kirchlicher und 17 in anderer freier Trägerschaft.

Der einwohnerbezogene Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder ist in Herford erkennbar unterdurchschnittlich. Die Stadt Herford zählt fast zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Fehlbetrag. Als Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag spielen insbesondere die Elternbeitragsquote, der Anteil der 45-Stunden-Betreuung und die freiwilligen Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft eine Rolle. Diese freiwilligen Zuschüsse sind vergleichsweise hoch und in den letzten Jahren überproportional angestiegen. Sie wirken damit belastend auf den Fehlbetrag.

Trotz der ungünstigeren Ausgangslage mit der höheren SGB II-Quote ist die Elternbeitragsquote in Herford interkommunal überdurchschnittlich. Hierzu hat beigetragen, dass die Stadt im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen nachvollziehbar Geschwisterkinder nicht vollständig von der Beitragspflicht befreit. Die Stadt Herford gewährt für das zweite Kind eine Ermäßigung von 50 Prozent.

Die aktuelle Verteilung der Betreuungszeiten auf die Stundenkontingente ist ungünstig und belastet den Fehlbetrag. Der kostengünstige Anteil der 25 Stunden Wochenbetreuung ist verhältnismäßig gering. Dagegen fällt der kostenintensive Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung überdurchschnittlich hoch aus. Ursächlich sind die gebuchten Betreuungszeiten bei den freien Trägern. Hier besteht ein offenkundiger Handlungsbedarf. Die Stadt Herford sollte konsequent prüfen, ob die angemeldeten und gebuchten Bedarfe an 45 Stunden Wochenbetreuung tatsächlich erforderlich sind.

In der Prüfung des Bereiches Personalwirtschaft und Demografie konnte festgestellt werden, dass die Aufbauorganisation der Stadt Herford im Kernhaushalt angemessen ist. Diese gilt sowohl für die Gliederungsbreite mit drei Dezernaten als auch für die Gliederungstiefe.

Die Stadt Herford führt jährlich Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen durch. Dieses ist positiv, aber auch zugleich notwendig für eine Personalbedarfsplanung. Sie sollte grundsätzlich in Verbindung mit einer regelmäßigen Aufgabenkritik gesehen werden. Eine solche Aufgabenkritik ist wichtig, weil die Personalaufwendungen einen wesentlichen Aufwandsblock darstellen und damit zwangsläufiger Bestandteil von Haushaltsentlastungsaktivitäten sein sollten. Dieses gilt sowohl für den Kernhaushalt, als auch für die kommunalen Ausgliederungen. Die Stadt Herford sollte sich hierbei nicht damit zufrieden geben, dass ihre Personalausstattung niedriger ist als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Die ermittelten Personalquoten 1 und 2 sind erkennbar überdurchschnittlich.

Auch vor diesen Hintergrund hat die GPA NRW ausgewählte Aufgaben im Produktbereich Sicherheit und Ordnung geprüft. Es wurden insbesondere Stellenvergleiche bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen sowie den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten durchgeführt. Für die Einwohnermeldeaufgaben setzt die Stadt Herford weniger Personal ein als die Vergleichskommunen. Im Bezug zum Benchmark besteht 2015 ein geringfügiges Stellenpotenzial von 0,1 Vollzeit-Stellen. Durch einen Stellenzuwachs in 2016 steigt das Poten-

zial auf 1,4 Vollzeit-Stellen. Dieses Potenzial sollte eingehend untersucht und soweit möglich ausgeschöpft werden. Zukünftig sollte der Personaleinsatz über die Fallzahlen und die Bearbeitungszeiten gesteuert werden.

Beim Personenstandswesen ergibt sich für 2015 kein Potenzial. Diese gilt trotz einer Personalaufstockung auch für das Jahr 2016. Daher besteht für diesen Bereich kein Handlungsbedarf.

Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist das Potenzial mit 0,1 Vollzeit-Stellen gering und damit grundsätzlich zu vernachlässigen. Die Stadt Herford erledigt die Aufgaben mit einer angemessenen Personalausstattung. Auffällig in diesem Bereich waren die deutlich höheren Personalaufwendungen je Voll-Zeitstelle.

Für alle drei Bereiche gilt, dass die Stadt dort verstärkt mit Kennzahlen steuern sollte. Mit der Festlegung von Zielwerten und der kontinuierlichen Erhebung der Kennzahlen kann die Stadt zeitnah auf Entwicklungen reagieren und die Personalausstattung entsprechend anpassen.

Auch bei den Grünflächen sieht die GPA NRW Handlungsbedarf und Optimierungsmöglichkeiten. Dieses betrifft auch die Organisation und Steuerung. Hier erreicht die Stadt Herford beim Erfüllungsgrad Grünflächen ein Resultat von 75 Prozent. Dieses ist in Teilbereichen verbesserungsfähig. Das vorhandene Grünflächeninformationssystem (GRIS) ist vorbildlich. Es ist die Basis für die Abrechnung der Leistungen zwischen der Stadt und der „Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH“ (SWK). Die Kostentransparenz kann verbessert werden, insbesondere bezogen auf die Verwaltungsleistungen. Außerdem sollten systematische und wiederkehrende Erhebungen zur Bürgerzufriedenheit durchgeführt werden.

Die differenzierten Analysen und Wirtschaftlichkeitsvergleiche zeigen bei den Park- und Gartenanlagen, den Spiel- und Bolzplätzen sowie dem Straßenbegleitgrün unterschiedliche Resultate.

Das Flächenangebot an Park- und Gartenanlagen ist im interkommunalen Vergleich in Herford etwas niedriger. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege sind gering. Sie liegen mit 1,15 Euro je m² unter dem Mittelwert und dem Benchmark von 1,20 Euro je m². Daher besteht für diesen Bereich kein monetäres Potenzial.

Bei den Spiel- und Bolzplätzen ist das Flächenangebot je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren erkennbar überdurchschnittlich. Die Stadt Herford hat von der Anzahl her relativ wenige Plätze, diese Plätze sind dann jedoch vergleichsweise groß. Die Stadt Herford stellt hierbei sowie bei der Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche jeweils den Maximalwert. Die Aufwendungen von 3,39 Euro je m² liegen im interkommunalen Vergleich 2014 erkennbar unter dem Mittelwert. Sie überschreiten jedoch den Benchmark von 3,15 Euro je m². Daraus ergibt sich ein monetäres Potenzial von rund 40.000 Euro jährlich. Dieses resultiert insbesondere aus den höheren Aufwendungen für die Abschreibungen. Diese stellten in Herford etwa 45 Prozent der Gesamtaufwendungen.

Die Flächen des Straßenbegleitgrüns sind je Einwohner weit unterdurchschnittlich. Die Stadt Herford zählt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den geringsten Straßenflächen. Hierzu hat sicherlich die geringere und gleichzeitig kompakte Gemeindefläche von Herford beigetragen. Die Aufwendungen je m² liegen im Vergleichsjahr 2014 mit 4,56 Euro deutlich über dem interkommunalen Mittelwert und weit über beim Benchmark von 1,50 Euro je m². Hierfür gibt es insbesondere zwei Gründe. Zum einen ist es der einmalige Aufwand von 120.000 Euro

für die digitale Erfassung aller Straßenbäume und Übernahme in das Grünflächeninformationssystem. Zum anderen hat die Stadt Herford einen weit überdurchschnittlich Baumbestand im Straßenbegleitgrün. Dieser führt zu höheren Aufwendungen, insbesondere auch weil Baumpflegearbeiten zu den teuersten Pflegearbeiten gehören. Ohne den Sondereffekt der Digitalisierung verbleibt ein erhebliches monetäres Potenzial von rund 280.000 Euro. Durch eine Umwandlung der großen Gehölz- und Strauchflächen in Rasenflächen könnten die jährlichen Pflegeaufwendungen zumindest um rund 40.000 Euro reduziert werden.

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.

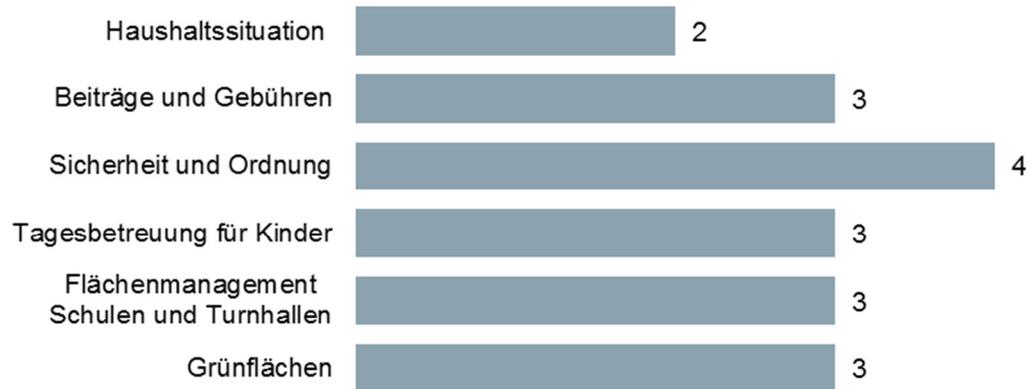
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	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.

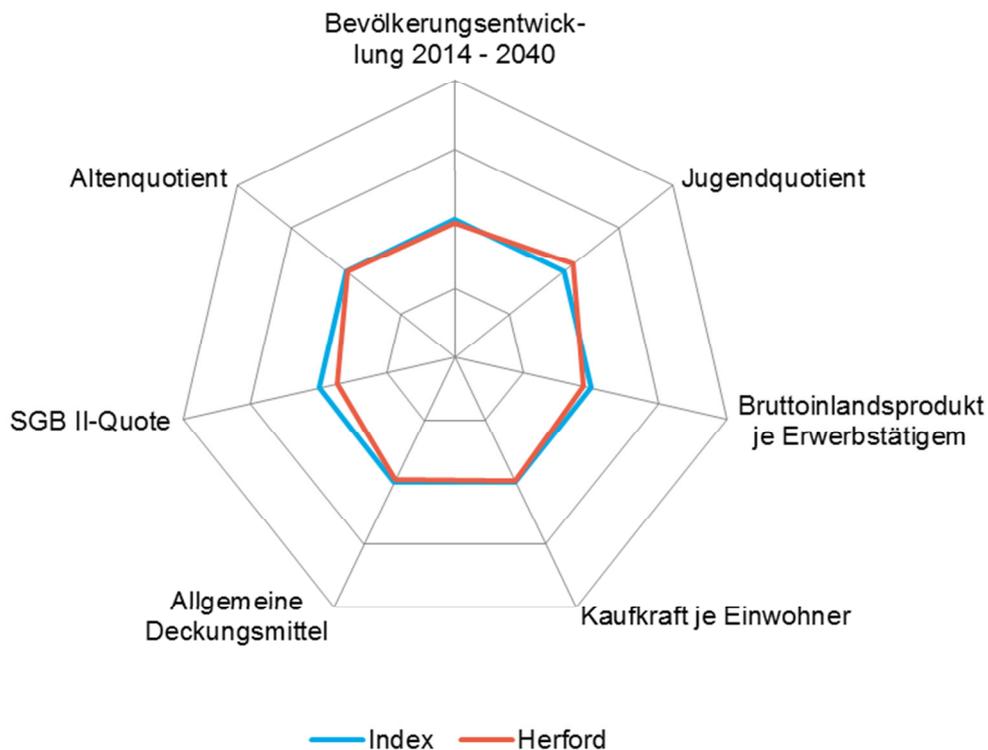
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Herford

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Herford. 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 erhobenen Strukturmerkmale wurden in einem Interview am 07. Juli 2016 mit dem Bürgermeister, einer Mitarbeiterin und dem Stadtkämmerer besprochen. Hierbei wurden die möglichen Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Die SGB II-Quote der Stadt Herford liegt 2013 mit 14,1 Prozent deutlich über der durchschnittlichen Quote von 12,5 Prozent. Sie hat damit eine belastende Wirkung.

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem beträgt in der Stadt Herford rund 58.550 Euro. Es bewegt sich damit um 5,7 Prozent unter dem Niveau des Mittelwertes von etwa 62.100 Euro. Die Kaufkraft in Herford ist leicht unterdurchschnittlich. Mit annähernd 21.000 Euro unterschreitet sie den Mittelwert von 21.280 Euro um 1,4 Prozent. Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie betragen je Einwohner in der Stadt Herford 1.404 Euro. Dabei handelt sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2011 bis 2014. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen ist mit 1.428 Euro etwas höher. Die hier zugrunde gelegten Daten weichen in Teilen von der Berechnung der allgemeinen Deckungsmittel in der Finanzprüfung ab.

Auf die Bevölkerungsentwicklung, den Alten- und Jugendquotienten wird im nachfolgenden Kapitel Strukturmerkmale und demografische Entwicklung eingegangen. Bereits hier ist darzulegen, dass sich mit Ausnahme des Jugendquotienten die Strukturmerkmale in Herford im Verhältnis zu den Vergleichskommunen ungünstiger darstellen. Sie haben damit nach den von der GPA NRW genutzten Datengrundlagen tendenziell einen belastenden Einfluss. Die monetären Einflussfaktoren zeigen durchgängig belastende Resultate. Die für den städtischen Haushalt unmittelbar bedeutenden allgemeinen Deckungsmittel weisen noch eine verhältnismäßig moderate Mittelwertunterschreitung auf.

Strukturmerkmale und 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 dem Interview am 07. Juli 2016 mit erörtert.

Nach den Auswertungen von IT.NRW betrug die Einwohnerzahl auf der Grundlage der Zensus-erhebung am 31. Dezember 2014 rund 65.550. Die Gemeindemodellrechnung umfasst einen Prognosezeitraum bis 2040. Für das Jahr 2030 wird ein geringerer Bevölkerungsstand von rund 64.700 prognostiziert. Die rückläufige Entwicklung würde sich danach fortsetzen. Für 2040 werden dann etwa 63.400 Einwohner erwartet.

Für die Vertreter der Stadt Herford ist dieser prognostizierte Bevölkerungsrückgang nicht nachvollziehbar. Die Stadt bezieht sich auf eine positive Bevölkerungsentwicklung seit 2011, die sich im ersten Halbjahr 2016 fortsetzt. Hierfür legt sie nicht ausschließlich die Daten von IT. NRW zugrunde, sondern wertet die eigenen Einwohnermeldedaten aus. Die Einschätzungen und Angaben bestätigen sich nach den Zahlen von IT.NRW. Ende 2015 lag die Einwohnerzahl bei circa 66.500. Das waren fast 1.000 Einwohner mehr als im Vorjahr 2014.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient stellt den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation dar. Im Jahr 2014 beträgt er in Herford 33,7 Prozent. 2015 ist der Anteil mit 33,6 Prozent leicht niedriger. Er ist damit günstiger als der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen. Dieser liegt 2014 bei 31,2 Prozent. Der Altenquotient ist der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation). Er liegt 2014 in Herford mit 36,1 Prozent leicht über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 35,6 Prozent.

Die Bevölkerung in Herford war 2014 somit etwas älter als im Durchschnitt. Beim aktuellen Vergleich des Jahres 2015 entspricht der gesunkene Wert von Herford mit 35,8 Prozent dem Mittelwert.

Nach der städtischen Kindergartenplanung steigt die Zahl der jüngeren Kinder. Daneben zeigt sich nach dem Kommunalprofil von IT.NRW bei der Stadt Herford ein Trend zur Verjüngung. Im Verhältnis zum Land Nordrhein-Westfalen hat Herford überdurchschnittliche Wanderungsgewinne bei den unter 18-Jährigen. Diese sind bei den großen Mittelstädten jedoch noch etwas höher. Gleichzeitig hat Herford überdurchschnittliche Wanderungsverluste bei den über 65-Jährigen.

Nach Angaben der Stadt gibt es in Herford im Vergleich zum Land einen überdurchschnittlichen Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund. Der Ausländeranteil betrug im Jahr 2015 11,8 Prozent. Bei der Gruppe der 18 bis 44-Jährigen liegt der Anteil bei knapp 20 Prozent. Auch vor diesem Hintergrund ist Integration ein wichtiges Thema bei der Stadt Herford. Hier ist unter anderem die Stabstelle Sozialplanung tätig. Integration beginnt in Herford bereits in den Kindertageseinrichtungen und setzt sich in den Schulen fort. Generell besteht eine enge Verbindung zwischen den beiden Handlungsfeldern Integration und Bildung.

In der Stadt Herford beraten insbesondere die verschiedenen Migrationsfachdienste, aber natürlich auch das städtische Ausländer- und Integrationsbüro. Für die Betreuung und Begleitung von Asylsuchenden beschäftigt die Stadt Herford drei sozialpädagogische Fachkräfte.

In der Stadt Herford wurde Anfang 2016 eine Zentrale Unterbringungseinrichtung (ZUE) eingerichtet. Diese befindet sich in der Harewood Kaserne und bietet Platz für etwa 800 Flüchtlinge. Zuständig ist die Bezirksregierung Detmold.

Die Stadt Herford hat im Sozialbereich die Zahl der Stellen erhöht. Mit der Fortentwicklung des Konzeptes Robustes Jugendamt wird die wirkungsorientierte Steuerung in dem Bereich nochmals verstärkt.

In diesem Gesamtkontext ist auf das Projekt „NRW hält zusammen ...für ein Leben ohne Armut und soziale Ausgrenzung“ hinzuweisen. Zur Analyse der Sozialstruktur wurden kleinräumige Daten der Stadt Herford mit denen des Kreises Herford ins Verhältnis gesetzt. Dazu zählen beispielsweise die Arbeitslosenquote, die SGB II-Quote U18, die Alleinerziehenden im Bereich SGB II sowie die Mindestsicherungsquote. Für die einzelnen Stadtbezirke wurde jeweils ein entsprechendes Profil erstellt. Hier ist insbesondere wiederum die Stabstelle Sozialplanung aktiv tätig. Diese und weitere Erkenntnisse sowie die demografische Entwicklung werden in dem Handlungsfeld Wohnen sowie bei der Gestaltung der Infrastruktur berücksichtigt.

Hierfür hat die Stadt Herford mit neun Stadtbezirken durch die interkommunal geringere Gemeindefläche von 79 km² (Mittelwert 97 km²) günstigere Rahmenbedingungen.

Bei der Wohnraum- und Stadtentwicklung gibt es zahlreiche Aktivitäten der Stadt Herford und unterschiedliche Akteure. Die Stadt hat 2014 ein externes kommunales Handlungskonzept „Herford Wohnen 2030“ erstellen lassen. Formuliertes Ziel war es, dass die Stadt Herford weiterhin ein attraktiver Wohnstandort für alle Bevölkerungsgruppen sein soll. Bei der Konzepterstellung wurden Wohnungsmarktakteure, die Politik und Vertreter der Bürgerschaft einbezogen, um die Erfahrungen und Kenntnisse vor Ort zu berücksichtigen.

In dem Konzept sind Schwerpunkte der kommunalen Wohnungsmarktsteuerung festgelegt. Zudem enthält es konkrete Handlungsempfehlungen für die nächsten Jahre. Danach ist grundsätzlich das Wohnungsangebot an die zunehmende gesellschaftliche Ausdifferenzierung und an den prognostizierten Bevölkerungsrückgang anzupassen. Das Konzept befasst sich unter anderem mit dem zukünftigen Bedarf an Neubaupläätzen in Herford sowie dem Wohnungsbestand der abziehenden britischen Streitkräfte. Für die Entwicklung der Konversionsliegenschaften am Stiftberg wurde Ende 2016 das integrierte städtebauliche Entwicklungskonzept (ISEK) „Konversion Stiftberg“ beschlossen. Die kommunale Stadtentwicklungsgesellschaft Hansestadt Herford mbH (SEH) ist hier tätig.

Ein weiteres Konzept ist das integrierte Handlungskonzept „Im Kleinen Felde“ zum Aufruf „Starke Quartiere - starke Menschen“. Zur Thematik bedarfsorientierte und altersgerechte Ausstattung von Wohnquartieren gibt es unter anderem das Projekt altengerechte Quartiere Elverdisen.

Um die Attraktivität der Innenstadt zu steigern, wurde 2012 das Integrierte Städtebauliche Entwicklungskonzept Innenstadt (ISEK) beschlossen. Es stellt eine Art Masterplan für die Innenstadt dar und ist in die Themen Herford dynamisch, Stadt am Wasser und Herford kulturell gegliedert. Hiermit sind zahlreiche Baumaßnahmen verbunden, insbesondere zur Sanierung und Umgestaltung von Plätzen und Straßen. Hierfür stehen Fördermittel des Landes bereit. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls die Sanierung der städtischen Markthalle zu sehen. Hierfür werden aus dem Förderprogramm Nationale Projekte des Städtebaus 3,2 Mio. Euro bewilligt. Es gibt ebenfalls private Akteure bei der Entwicklung der Innenstadt. Ein Investor wird ein ehemaliges Kaufhaus umbauen, das über zehn Jahre leer stand.

Im Handlungsfeld Wirtschaftsstruktur hat die Stadt Herford aktuell beschlossen, sich an der interkommunalen Wirtschaftsförderungsgesellschaft im Kreis Herford zu beteiligen. Hierdurch soll eine bessere Vermarktung des gemeinsamen Wirtschaftsstandorts erreicht werden.

Die Stadt Herford sieht sich als sehr wirtschaftsfreundlich an. Im Jahr 2016 wurde auch als Signal an die Wirtschaft der Hebesatz der Gewerbesteuer von 435 auf 430 Hebesatzpunkte abgesenkt. In der Verwaltungsorganisation ist der Stabsbereich Wirtschaftsförderung direkt dem Bürgermeister zugeordnet.

In diesem Kontext wird von der Stadt bemängelt und als Nachteil gesehen, dass Herford kein Hochschulstandort ist. Es sind daher Kooperationen geplant. Hier ist das Projekt BildungsCampus Herford zu nennen. Es ist ein gemeinsames Projekt der Stadtentwicklungsgesellschaft Hansestadt Herford mbH (SEH), der städtischen Wirtschaftsförderung und des Baudezernats der Stadt Herford. Der Campus wird auf dem Gelände der ehemaligen Wentworth-Kaserne errichtet. Hiermit will die Stadt ihre Stellung in der Region und überregional festigen.

Die Stadt unterstützt das bürgerschaftliche Engagement und das Ehrenamt. Beim Bürgerzentrum Haus unter den Linden (HuDL) ist das Thema personell und konzeptionell verankert. Hier ist die Gruppe EMMA - Ehrenamt Macht Menschen Aktiv tätig. Sie berät, informiert und bietet Unterstützung an. Es gibt einen Ehrenamtsbeauftragten, der auch für die Vergabe der Ehrenamtskarten zuständig ist. In Herford gibt es sie seit 2011. Die Ehrenamtskarte hat landesweite Gültigkeit. Es gibt jährliche Ehrenamtsauszeichnungen. Das HuDL bietet ebenfalls Unterstützung in der aktiven Seniorenpolitik. Es gibt ebenfalls einen Seniorenbeirat.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. 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 Herford steht der interkommunalen Zusammenarbeit positiv gegenüber. In zahlreichen Bereichen wird diese bereits praktiziert. Im Bereich Personalmanagement erledigt die Stadt Bielefeld die Beihilfesachbearbeitung für die Stadt Herford. Die Bezüge- und Entgeltabrechnung sowie die Kindergeldsachbearbeitung nimmt die Stadt Herford für den Kreis Herford wahr. Bei Bedarf berät die Stadt Herford kleinere kreisangehörige Kommunen bei der Stellenbewertung. Die Beschaffung von Büromaterial und Papier schreibt die Stadt Herford mit anderen kreisangehörigen Kommunen sowie den Städten Gütersloh und Minden aus. Bei den Aufgaben nach dem Psychisch-Kranken-Gesetzes (PsychKG) nimmt die Stadt Herford die Rufbereitschaft für die Stadt Bünde wahr.

Im Kultursektor ist die Volkshochschule im Kreis Herford als eine zentrale Institution der interkommunalen Zusammenarbeit zu nennen. Mit einer Ausnahme sind alle kreisangehörigen Kommunen, und so auch die Stadt Herford, Mitglied des Zweckverbandes Volkshochschule im Kreis Herford. Der Verbandsvorsteher ist der Bürgermeister der Stadt Herford. Die Stadt Herford war nie Trägerin einer eigenen Volkshochschule. Bei der städtischen Musikschule Herford gibt es eine Zusammenarbeit mit der Gemeinde Hiddenhausen. Die Musikschule Herford bietet Unterricht in Hiddenhausen an.

Im Bereich Wirtschaft besteht ein interkommunales Gewerbegebiet der Städte Herford, Bad Salzuffen und Bielefeld. Die Städte haben hierzu 2001 eine entsprechende Gesellschaft gegründet. Der Anteil der Stadt Herford beträgt 45 Prozent. Das Ziel des Projekts ist es, das Arbeitsplatzangebot zu erweitern und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit langfristig sicherzustellen.

Relativ aktuell ist die geplante Gründung der Regiopoleregion Bielefeld, Herford und Bad Salzuffen. Hierdurch soll unter anderem eine bessere Vernetzung erreicht werden, um die kommunale und regionale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Im Schulbereich ist die NRW-Sportschule Bielefeld-Herford herauszustellen. Es ist ein Verbundsystem von zwei Bielefelder Schulen und dem Königin-Mathilde-Gymnasium in Herford. Dieses hat vom Land NRW offiziell den Status einer „NRW Sportschule“ erhalten.

Die Stadt Herford sieht ebenfalls wie andere Kommunen die Rahmenbedingungen für interkommunale Zusammenarbeiten als problematisch und schwierig an. Dieses betrifft maßgeblich das Thema der Umsatzbesteuerung von entsprechenden Dienstleistungen.

→ 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 Herford stellen wir im Anhang zur Verfügung. Soweit zu Beginn der Prüfung noch nicht in einer ausreichenden Anzahl Vergleichswerte vorliegen, reicht die GPA NRW den Anhang zu einem späteren Zeitpunkt nach.

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

→ 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. Soweit nicht ausreichend viele Werte für das GPA-Kennzahlenset vorliegen, verzichten wir im Prüfbericht auf die Darstellung der Quartile.

In den interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW die 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.

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 Herford 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.

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 gegebenenfalls 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 Verbesse-

rungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfbericht beschriebenen Handlungsempfehlungen und gegebenenfalls 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.

→ Prüfung der Stadt Herford

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Herford hat die GPA NRW von Mai 2016 bis Februar 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich wurden in der Stadt Herford überwiegend Daten aus dem Jahr 2014 verwendet. Bei einzelnen Prüfgebieten wurde das Jahr 2015 als Vergleichsjahr genutzt. Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse der Jahre 2009 bis 2015 und die Haushaltsplanungen 2016 bis 2019 analysiert. Bisher liegt noch kein Gesamtabschluss vor.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Thomas Döring
Personalwirtschaft und Demografie	Frank Döring
Sicherheit und Ordnung	Frank Döring
Tagesbetreuung für Kinder	Frank Döring
Schulen	Peter Hoffmann
Grünflächen	Peter Hoffmann

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In einem Abschlussgespräch am 04. Juli 2017 hat die GPA NRW den Bürgermeister, den Stadtkämmerer und weitere Vertreter über die Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 28. September 2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Jürgen Schwanitz

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Herford
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	8
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	14
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	20
Risikoszenario	20
→ Haushaltskonsolidierung	22
Kommunaler Steuerungstrend	22
Kommunale Abgaben	24
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	28
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	31
Vermögenslage	31
Schulden- und Finanzlage	41
Ertragslage	47
→ Gebäudeportfolio	52

→ 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-Kennzahlen-set 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. Diese umfasst ebenfalls die im Haushaltsplan 2016 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2019.

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.

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2007 und bezog sich damit auf die kamerale Haushaltswirtschaft. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) im Jahr 2009. Der Eckjahresvergleich bezieht sich auf die Eröffnungsbilanz 2009 und den letzten vorliegenden Jahresabschluss 2015.

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2009	bekannt gemacht	festgestellt	./.	HPI / JA / -
2010	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	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	noch offen	noch offen	HPI / - / -

→ **Feststellung**

Die Stadt Herford hat trotz der Verpflichtung nach § 116 GO noch keine Gesamtabschlüsse aufgestellt. Hierdurch fehlen ihr wesentliche Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung.

Das ist insbesondere vor dem Hintergrund der beachtlichen Konzernstruktur in Herford kritisch. Dieses gilt, auch wenn ein Großteil der Beteiligungen über die Holding Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV) abgewickelt wird.

Ähnlich wie bei den Jahresabschlüssen des Kernhaushaltes wurde für die Nachholung der Gesamtabschlüsse eine Erleichterungsregelung geschaffen. Hiernach können die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2014 im Entwurf gemeinsam mit dem Gesamtabschluss 2015 der Aufsichtsbehörde angezeigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte nunmehr alle Anstrengungen unternehmen, um die ausstehenden Gesamtabschlüsse ab 2010 aufzustellen.

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation 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	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ausgeglichener Haushalt											
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X									
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage			X	X	X	X	X	X	X	X	X
HSK genehmigt											
HSP genehmigt											
HSK nicht genehmigt											
HSP nicht genehmigt											

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2009*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis	./.	-17.450	-4.302	-29.140	-4.059	-3.482	-14.883	-6.575
Höhe der allgemeinen Rücklage	260.471	260.863	261.369	238.194	234.736	229.265	214.457	207.783
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	./.	0	0	0	0	-1.989	75	-98
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	./.	keine Verringerung	keine Verringerung	8,9	1,5	1,5**	6,5	3,1
Höhe der Ausgleichsrücklage	27.837	10.387	6.085	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	6,1	1,6	10,9	1,7	1,5	6,5	3,1

*) Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009

**) 2013 Verringerung um 1,5 Prozent wegen Jahresdefizit; ohne Verrechnungssaldo

Die GPA NRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg. Die Stadt Herford konnte in keinem Jahr seit der Einführung des NKF einen strukturell ausgeglichenen Haushalt erzielen. Die Jahresabschlüsse waren jeweils strukturell unausgeglichen. In drei Jahren waren sie mit Fehlbetragsquoten von über 6,1 Prozent erheblich defizitär. Die Ausgleichsrücklage war bereits Ende 2011 vollständig aufgezehrt.

Der kritische Eigenkapitalverzehr setzte sich wegen des strukturellen Haushaltsproblems mit der Reduzierung der allgemeinen Rücklage fort. Diese erreichte 2015 einen Stand von 207,8 Mio. Euro. Das sind rund 20 Prozent weniger als zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz 2009.

Abweichungen Planergebnis von Jahresergebnis in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Planergebnis	-14.647	-12.184	-29.036	-9.677	-7.438**	-11.211	-11.829*
Jahresergebnis	-17.450	-4.302	-29.140	-4.059	-3.482	-14.883	-6.575
Ergebnisverbesserung		7.882		5.618	3.956		5.254
Ergebnisverschlechterung	2.803		104			3.672	

* Daten laut Haushaltssatzung 2015 (gemäß Nachtragssatzung 2015: -9.090)

** Daten laut Haushaltssatzung 2013 (keine Änderung durch Nachtragssatzung 2013)

In den vergangenen Jahren gab es teilweise deutliche Abweichungen zwischen dem Planergebnis und dem festgestellten Jahresergebnis. Hierbei handelte es sich beinahe im Wechsel um positive oder negative Abweichungen. Das auffällig hohe Jahresdefizit 2011 resultierte maßgeblich aus den erheblich um 12,6 Mio. Euro gesunkenen Schlüsselzuweisungen. Ursächlich hierfür war die deutlich höhere Steuerkraft in der Referenzperiode, insbesondere durch die Gewerbesteuer. Gleichzeitig fiel die Gewerbesteuer in 2011 geringer aus als im Vorjahr.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2010 bis 2014

Jahr	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2010	-67	-633	466	-163	-323	-147	-43	21
2011	-448	-536	211	-158	-317	-120	-31	21
2012	-62	-494	278	-87	-224	-62	37	21
2013	-53	-357	249	-89	-174	-102	23	21
2014	-227	-289	86	-94	-164	-82	-11	21

Die erheblich schwankenden Jahresergebnisse der Stadt Herford spiegeln sich in den unterschiedlichen Positionierungen im interkommunalen Vergleich wider. Die große Bandbreite reicht von einer Tendenz zum Minimalwert bis hin zum Viertel der Vergleichskommunen mit den günstigsten Jahresergebnissen. Im Durchschnitt dieses Vergleichszeitraums betrug das Defizit von Herford 172 Euro je Einwohner. Für den gesamten Betrachtungszeitraum von 2009 bis 2015 ermittelt sich ein durchschnittliches Defizit von 176 Euro je Einwohner.

Die durchgängig negativen Jahresabschlüsse verursachten bis 2015 einen Eigenkapitalverzehr von insgesamt 79,9 Mio. Euro. Mit weiteren Veränderungen betrug der Eigenkapitalverzehr 80,6 Mio. Euro. Das sind 28 Prozent des Eigenkapitals in der Eröffnungsbilanz von 288,4 Mio. Euro. Im Durchschnitt wurden jährlich 11,5 Mio. Euro verbraucht.

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

	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis	-7.740	-4.826	-4.710	-2.312
Höhe der allgemeinen Rücklage	200.043	195.217	190.507	188.195
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	3,7	2,4	2,4	1,2
Fehlbetragsquote in Prozent	3,7	2,4	2,4	1,2

Nach dem Haushaltsplan 2016 ergeben sich für 2016 und die mittelfristige Ergebnisplanung ebenfalls negative Jahresergebnisse. Diese zeigen jedoch eine positive Tendenz auf. Für das Jahr 2020 strebt die Stadt Herford einen ausgeglichenen Haushalt an.

Nach den vorläufigen Daten wird das Jahr 2016 erheblich besser abschließen als das geplante Defizit von 7,7 Mio. Euro.

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 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Herford	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	-6.575
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-51.485
./. Bereinigungen Sondereffekte	-744
= bereinigtes Jahresergebnis	-58.804
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	44.607
= strukturelles Ergebnis	-14.197

→ Feststellung

Die Stadt Herford weist für das Jahr 2015 ein strukturelles Ergebnis von -14,2 Mio. Euro aus. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

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.

Die GPA NRW will aufzeigen,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Herford ihrer Planung zu Grunde legt und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2015 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 beziehungsweise Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

Die Stadt plant nach dem Haushaltsplan 2016 für 2019 einen Jahresfehlbedarf von 2,3 Mio. Euro. Die erhebliche Verbesserung gegenüber dem negativen strukturellen Ergebnis 2015 von 14,2 Mio. Euro um 11,9 Mio. Euro setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

Vergleich Ergebnis 2015 und Planergebnis 2019 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2019	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	11.048	11.534	486	1,1
Gewerbesteuern**	43.119	46.800	3.681	2,1
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern**	27.035	34.607	7.572	6,4
Ausgleichsleistungen**	2.364	2.755	391	3,9
Schlüsselzuweisungen**	15.854	31.163	15.309	18,4
Zuwendungen und allgemeine Umlagen* (ohne Finanzausgleich)	19.067	24.828	5.761	6,8
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag**	718	986	268	8,2
Sonstige Transfererträge*	2.184	1.506	-678	-8,9
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte*	16.843	17.509	666	1,0
Kostenerstattungen und Kostenumlagen***	2.944	3.155	211	1,8

	Strukturelles Ergebnis 2015	Planergebnis 2019	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Finanzerträge***	1.634	1.661	27	0,4
Aufwendungen				
Personalaufwendungen***	24.713	28.997	4.284	4,1
Versorgungsaufwendungen***	4.768	5.086	318	1,6
Steuerbeteiligungen**	6.645	7.510	865	3,1
Allgemeine Umlagen**	37.838	46.783	8.945	5,4
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*	34.439	40.320	5.881	4,0
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen***	27.397	28.742	1.345	1,2
Sonstige ordentliche Aufwendungen***	23.387	23.042	-345	-0,4
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen *	4.789	4.826	37	0,2

*Ist-Ergebnis 2015

**Mittelwert der Jahre 2011 - 2015

***Jahresergebnisse um Sondereffekte bereinigt

Für die Planung hat die Stadt Herford vielfach die Orientierungsdaten für die Jahre 2016 bis 2019 des Landes Nordrhein-Westfalen berücksichtigt¹. Die Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzung wurden ebenfalls einbezogen.

Gewerbsteuer

Losgelöst von zwei Hebesatzerhöhungen schwankte die Gewerbsteuer im Betrachtungszeitraum erkennbar. Die Erträge je Hebesatzpunkt bewegten sich zwischen rund 89.000 Euro und etwa 110.000 Euro. Die Schwankungen verdeutlichen, dass eine verlässliche Planung schwierig ist. Die Stadt hat bewusst und als Signal den Hebesatz für 2016 von 435 auf 430 Hebesatzpunkte abgesenkt. Mit diesem wurde bis einschließlich 2019 kalkuliert. Für 2016 wurden 43,5 Mio. Euro angesetzt. Nach den vorläufigen Daten wird das Ergebnis 2016 erkennbar besser ausfallen. Für die Jahre 2017 bis 2019 blieb die Stadt leicht unter den Orientierungsdaten und damit etwas zurückhaltender. Die Planungen sind grundsätzlich nachvollziehbar. Ein zusätzliches Risiko ist nicht festzustellen. Dennoch verbleibt ein allgemeines konjunkturelles Risiko, weil bis 2019 jährlich Zuwächse kalkuliert sind. Durch das Hebesatzrecht ist die Gewerbsteuer ebenfalls eine bedeutende Stellschraube zur Haushaltskonsolidierung.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Diese Ertragsposition leistet mit 7,6 Mio. Euro den zweitgrößten Anteil zur Ergebnisverbesserung. Die Stadt erwartet eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 6,4 Prozent, bezo-

¹ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 08. Juli 2015 (Az. 34-46.05.01-264/15).

gen auf den Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015. Von den 7,6 Mio. Euro entfallen 6,9 Mio. Euro auf die Einkommensteuer und 0,7 Mio. Euro auf die Umsatzsteuer. Die Stadt hat bei beiden Ertragsarten für 2016 die Orientierungsdaten berücksichtigt und für 2017 bis 2019 generell übernommen. Nach den vorläufigen Ergebnisdaten 2016 werden die Planansätze annähernd erreicht. 2010 sanken die Erträge aus der Einkommensteuer deutlich um 1,1 Mio. Euro. Seit 2011 sind sie kontinuierlich gestiegen. Nach derzeitigem Stand sind in den kommenden Jahren weitere Steigerungen zu erwarten. Dieses geben die Orientierungsdaten und Steuerschätzungen wieder. Eine Auswertung dieser Ertragsposition der letzten 25 Jahre zeigt jedoch, dass in unregelmäßigen Abständen konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen waren. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Planansätzen vorhanden. Ein zusätzliches Risiko ist nicht zu erkennen.

Schlüsselzuweisungen

Der Mittelwert der Jahre 2011 bis 2015 von 15,9 Mio. Euro liegt erkennbar unter den Ergebnissen 2014 und 2015 von 17,9 Mio. Euro und 21,4 Mio. Euro. Ursächlich sind die geringen Erträge in 2011. Nach der Modellrechnung zum GFG 2016 und der endgültigen Bewilligung hat die Stadt für 2016 mit 27,1 Mio. Euro deutlich höhere Zuweisungen erhalten. Für die mittelfristige Ergebnisplanung 2017 bis 2019 hat die Stadt die Orientierungsdaten übernommen.

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Kommune. Die Stadt Herford plant, wie viele andere Kommunen, steigende Gewerbesteuern. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das GFG zugewiesen. Diese Erträge sind grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es besteht demnach zumindest ein allgemeines Risiko für die vorliegende Planung.

Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)

Der beachtliche Zuwachs bis 2019 von 5,5 Mio. Euro resultiert aus dem Anstieg in 2016 von 5,8 Mio. Euro. Um eine Haushaltsbe- oder entlastung feststellen zu können, sind diesen steigenden Erträgen die entsprechenden Aufwendungen für die betroffenen Aufgabenbereiche gegenüberzustellen. Dabei handelt es sich besonders um die Betreuung von Flüchtlingen und den Betrieb der Kindertageseinrichtungen. Wegen der Flüchtlingssituation wurden für 2016 höhere Zuwendungen für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz von 5,0 Mio. Euro geplant. Zuvor wurden die maßgeblichen Erträge insbesondere unter den Kostenerstattungen gebucht. Bei den Kindertageseinrichtungen sind für 2016 Zuwendungen von 10,3 Mio. Euro kalkuliert. Diese steigen bis 2019 auf rund 11,0 Mio. Euro an.

Personalaufwendungen

Bei den in der Tabelle abgebildeten Personalaufwendungen wurden die Zuführungen zu den Rückstellungen bereinigt, weil sie in der Vergangenheit deutlich schwankten und das Bild über die Entwicklung der Personalaufwendungen verzerren. Diese Zuführungen bewegten sich ab 2011 zwischen 1,9 Mio. Euro und 4,3 Mio. Euro (2015) und betragen im Durchschnitt 2,9 Mio.

Euro. Die Stadt hat für 2016 3,7 Mio. Euro geplant und für die Folgejahre die Orientierungsdaten übernommen.

Nach den Orientierungsdaten sind steigende Personalaufwendungen von 2,0 Prozent für 2016 und von 1,0 Prozent ab 2017 ausgewiesen. Das Land geht jedoch davon aus, dass die Kommunen konkrete Personalkonsolidierungen anstellen, um diese Zielgröße zu erreichen. Dieses bestätigen auch die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen bis 2019². Sie sehen für 2016 bis 2019 Steigerungen zwischen 2,5 (2019) und 5,6 Prozent (2016) vor.

Die Besoldungsaufwendungen betragen in Herford 2015 7,4 Mio. Euro. Für 2016 sind 7,8 Mio. Euro geplant. Für die Folgejahre ab 2017 wurden die Orientierungsdaten angesetzt.

Die Dienstaufwendungen für die Tarifbeschäftigten betragen 2015 13,3 Mio. Euro. Für 2016 sind mit 15,2 Mio. Euro rund 14 Prozent höhere Aufwendungen kalkuliert. Grundlage für die Planungen 2017 bis 2019 war der deutlich höhere Ansatz 2016. Auf diesem wurden dann die jährlichen Steigerungen von 1,0 Prozent nach dem Orientierungsdatenerlass angesetzt.

Nach den vorläufigen Daten werden die Gesamtpersonalaufwendungen im Jahresabschluss 2016 erkennbar unter dem Planansatz liegen. Die Gründe liegen in den Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen. In der Gesamtbetrachtung ist bei den für 2019 geplanten Personalaufwendungen nicht von einem zusätzlichen Risiko auszugehen.

Versorgungsaufwendungen

Für die Versorgungsaufwendungen sind ohne Rückstellungszuführungen für 2016 5,1 Mio. Euro geplant. Sie liegen fast sieben Prozent über dem Jahresergebnis 2015. Trotz der bis 2019 ebenfalls fehlenden Steigerungen liegt der Planansatz 2019 über dem Betrag, der sich bei der Anwendung der Orientierungsdaten ergibt. Hiernach ist kein zusätzliches Risiko erkennbar. Jedoch können die Zuführungen zu den Rückstellungen höher ausfallen als geplant. Aufgrund der beachtlichen Schwankungen in der Vergangenheit sind die Zuführungen schwer planbar.

Steuerbeteiligungen - Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit

Die Aufwendungen entwickeln sich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum. Sie sind insoweit nachvollziehbar und ohne zusätzliches Risiko.

Allgemeine Umlagen - allgemeine Kreisumlage

Es existieren zahlreiche Einflussfaktoren, die eine Planung der Kreisumlage für die Kommunen unsicher werden lassen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können schwer vorhergesagt werden. Nach dem geänderten Bescheid des Kreises Herford für 2016 muss die Stadt 40,9 Mio. Euro für die allgemeine Kreisumlage zahlen. Der Kreis Herford hatte im Doppelhaushalt 2015/2016 für 2016 Erträge aus der allgemeinen

² Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2019 - Prognose der kommunalen Spitzenverbände

Kreisumlage von 128,9 Mio. Euro geplant. Für 2017 bis 2019 sind jährliche Zuwächse zwischen 2,0 und 7,6 Prozent auf dann 145,3 Mio. Euro für 2019 kalkuliert. Das ergibt von 2016 bis 2019 einen Gesamtanstieg um 12,7 Prozent. Die Stadt Herford hat bis 2019 ebenso steigende Aufwendungen für die Kreisumlage geplant, auf dann 46,8 Mio. Euro für 2019. Im Vergleich zur ursprünglichen Kreisumlage 2016 beträgt der Anstieg ebenfalls 12,7 Prozent. Damit besteht kein zusätzliches Risiko für den städtischen Haushalt. Die GPA NRW hat hier einen unveränderten Anteil der Stadt Herford an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Herford unterstellt. Ein allgemeines Risiko ist jedoch nicht auszuschließen.

Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)

Die Gewerbesteuerumlagen sowie die Kreisumlage werden in dieser Betrachtung nicht berücksichtigt. Das Volumen der bereinigten Transferaufwendungen liegt für 2019 mit 40,3 Mio. Euro deutlich um 5,9 Mio. Euro über dem Jahresergebnis 2015. Bei isolierter Betrachtung der Aufwendungen würde diese Steigerung eine beachtliche Haushaltsbelastung bedeuten.

Im Wesentlichen sind drei große Aufgabenbereiche betroffen. Für die Kindertageseinrichtungen betragen die Transferaufwendungen 2015 insgesamt 16,0 Mio. Euro. Die Stadt erwartet hier weiter steigende Aufwendungen, beginnend mit 17,4 Mio. Euro in 2016 und endend mit 19,3 Mio. Euro in 2019. Die jährlichen Steigerungen zwischen 2,8 und 4,8 Prozent liegen jeweils über den Orientierungsdaten. Diese gehen von einem jährlichen Zuwachs von 2,0 Prozent aus. Hiernach ist nicht von einem Risiko auszugehen. Der weitere Bereich ist die Kinder- und Jugendhilfe. 2015 wurden insgesamt 11,6 Mio. Euro aufgewendet. Für 2016 sind mit 14,4 Mio. Euro erhebliche höhere Aufwendungen geplant. Diese sind in gleicher Höhe durchgängig bis 2019 veranschlagt. Der Anstieg von 2015 nach 2019 beträgt umgerechnet jährlich 5,7 Prozent. Er überschreitet damit die Orientierungsdaten, so dass hier ebenfalls kein Risiko erkennbar ist.

Die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sind bekanntermaßen aufgrund der Flüchtlingssituation stark angestiegen. Sie korrespondieren tendenziell mit den gleichfalls steigenden Erträgen. Die Stadt Herford erwartete für 2016 eine letztmalige, beachtliche Zunahme auf 6,7 Mio. Euro. Allein für die Notunterkunft Hammersmith wurden 1,0 Mio. Euro für 2016 berücksichtigt. In den Folgejahren sind dann konstante Ansätze von 4,8 Mio. Euro geplant, die auf dem Niveau des Jahresabschlusses 2015 liegen. Die Stadt geht davon aus, dass die städtischen Aufwendungen für die Betreuung der Flüchtlinge durch die entsprechenden Zuwendungen von rund 10.400 Euro je Person grundsätzlich gedeckt werden.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Für die Analyse wurden die Zuführungen zu den Instandhaltungsrückstellungen bereinigt, da sie in der Vergangenheit deutlich zwischen rund 150.000 Euro und 2,5 Mio. Euro schwankten. Für 2017 bis 2019 sind lediglich 50.000 Euro geplant. Für das verbleibende Aufwandsvolumen sind für 2017 bis 2019 relativ konstant 28,7 Mio. Euro und somit keine Steigerungen geplant. Für den Vergleich des Jahres 2015 mit 2019 verbleibt dennoch ein rechnerischer Anstieg von jährlich 1,2 Prozent. Dieser ist nicht flächendeckend, sondern resultiert maßgeblich aus höheren Ansätzen bei den Positionen Aufwendungen für sonstige Dienstleistungen. Es handelt sich hierbei um die jährlichen Preisanpassungen für die Leistungen der Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH (SWK). Nach den Orientierungsdaten sind für den Zeitraum von

2016 bis 2019 jährliche Steigerungen von 1,0 Prozent ausgewiesen. Bei dem bereinigten Gesamtvolumen von 28,7 Mio. Euro wurde kein zusätzliches Risiko festgestellt.

Zinsen und sonstige Aufwendungen

Die erheblich gestiegenen Liquiditätskredite betragen Ende 2015 61,5 Mio. Euro und sanken Ende 2016 auf 58,5 Mio. Euro. Die Stadt Herford geht, wie die Mehrheit der Kommunen, weiterhin von einem niedrigen Zinsniveau aus. Bei einem unterstellten Kreditbedarf von rund 60,0 Mio. Euro und einem Planansatz 2019 von knapp 1,0 Mio. Euro Ende wären Zinssätze von bis zu rund 1,5 Prozent finanzierbar. Die Stadt hat mehrere Liquiditätskredite in einem Gesamtvolumen von 30 Mio. Euro langfristig mit Laufzeiten über 20 Jahre aufgenommen. Die Stadt hat hiermit langfristig das niedrige Zinsniveau gesichert. Es besteht kein zusätzliches Risiko bei diesen Zinsaufwendungen.

→ Feststellung

Auf der Basis des Haushaltsplanes 2016 sind bei einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung festzustellen. Grundsätzlich sind die Planungen nachvollziehbar. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung können sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für den städtischen Haushalt ergeben. Diese betreffen besonders die Einkommen- und Umsatzsteuer, die Gewerbesteuer und den Finanzausgleich.

Es waren keine zusätzlichen Risiken in der Haushaltsplanung erkennbar.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herford
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	87,9	104,2	96,3	89,7
Eigenkapitalquote 1	-16,1	48,9	25,7*	33,7
Eigenkapitalquote 2	8,5	74,5	46,0	43,9
Fehlbetragsquote	1,6	47,2	4,8*	6,5
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	48,5	32,1	20,4
Abschreibungsintensität	2,9	22,6	7,8	2,9
Drittfinanzierungsquote	18,4	79,9	55,5	68,7
Investitionsquote	14,2	300,2	46,0*	47,3

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herford
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	51,2	102,5	81,0	78,6
Liquidität 2. Grades	4,1	413,6	41,7*	13,5
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	7,1	422,4	43,9*	./.**
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,7	27,7	12,3	12,9
Zinslastquote	0,3	7,4	1,9*	3,0
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	33,5	65,7	50,5	52,9
Zuwendungsquote	8,7	40,7	24,1	22,4
Personalintensität	15,9	29,7	22,1	15,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,5	28,4	15,4	16,6
Transferaufwandsquote	37,6	50,8	44,1	47,1

*hier Median als Vergleichswert dargestellt. Durch Extremwerte hat der Mittelwert nur eingeschränkte Aussagekraft.

**Wert der Stadt Herford in diesem Jahr negativ

Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herford
Jahresergebnis je Einwohner	-289	86	-94	-227
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-123	291	24	-114
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner	Es liegen noch keine ausreichenden Vergleichswerte vor			
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.236	2.079	1.576	1.543

Die GPA NRW vergleicht grundsätzlich auch die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen. Die Stadt Herford ist grundsätzlich zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses nach § 116 GO verpflichtet. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag jedoch noch kein Gesamtabschluss vor.

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Für die Stadt Herford ergibt sich gegenüber den Vergleichskommunen überwiegend ein ungünstigeres und damit ein nicht zufrieden stellendes Bild. Herford konnte in keinem Jahr die ordentlichen Aufwendungen decken. Im Durchschnitt aller Jahresabschlüsse lagen die Aufwandsdeckungsgrade bei rund 91 Prozent. Ab dem Beginn des interkommunalen Vergleiches 2010 bewegt sich der Aufwandsdeckungsgrad mit einer Ausnahme unterhalb des interkommunalen Mittelwertes. Bei der Eröffnungsbilanz 2009 zeigte sich für Herford eine vergleichsweise hohe Eigenkapitalquote 1. Diese verringerte sich jedoch kontinuierlich bis 2015 aufgrund der defizitären Jahresabschlüsse. Dennoch gehörte die Stadt Herford weiterhin fast noch zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1. Die Eigenkapitalquote 2 war anfänglich überdurchschnittlich und bewegte sich dann bis 2012 auf dem Niveau des Mittelwertes. Seit 2013 ist diese Quote der Stadt Herford unterdurchschnittlich. Die gestiegene

Verschuldung des Kernhaushaltes hat den Rückgang der Eigenkapitalquoten mit beeinflusst. Der bisher eingetretene Eigenkapitalverzehr von insgesamt 80,5 Mio. Euro ist erheblich.

Vermögenslage

Die Konzernstruktur der Stadt Herford und der hohe Ausgliederungsgrad beim Kernhaushalt sind interkommunal sehr auffällig. Die Stadt hat viele ihrer Aufgaben in Beteiligungen organisiert und einer Holding zugeordnet. Der Abwassersektor ist, wie bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen, vollständig aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Er wird zusammen mit dem Immobilienbestand beim Sondervermögen Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (IAB) geführt. Beide Bereiche sind dort ebenfalls bilanziert. Der gesamte Kulturbereich ist ebenfalls auf verschiedene Gesellschaften aufgeteilt. Die ansonsten üblicherweise von den Kommunen erledigten Bauhoftätigkeiten werden in Herford von der Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH (SWK) wahrgenommen. Diese Ausgliederungsstruktur, insbesondere der aus dem Kernhaushalt ausgliederte Immobilienbestand, hat in unterschiedlichem Umfang Auswirkungen auf einzelne Kennzahlen. Sie sind damit teilweise interkommunal nur eingeschränkt oder tendenziell gar nicht vergleichbar, zum Beispiel die Abschreibungs- und Personalintensität. Unter Einbeziehung des IAB ermittelt sich eine Abschreibungsintensität von 6,2 Prozent. Auch hier wird die Notwendigkeit von Gesamtab schlüssen erkennbar.

Allein das Infrastrukturvermögen, insbesondere die Straßen, verbleibt im Kernhaushalt. Dieses ist im einwohnerbezogenen interkommunalen Vergleich niedrig. Das Resultat deckt sich mit der in allen Jahren weit unterdurchschnittlichen Infrastrukturquote. Die Stadt Herford ist mit 79 km² eine flächenmäßig eher kleinere Kommune im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen (Mittelwert ca. 97 km²). Die Stadt weist neun Stadtbezirke auf. Alleine diese Ausgangssituation spricht tendenziell für geringere Quoten und Bilanzwerte.

Die Investitionsquote betrug im Durchschnitt aller Jahre 45,7 Prozent, wenn der Ausreißer in 2013 (358 Prozent aufgrund der Bilanzierung einer Ausleihung) außer Betracht gelassen wird. Damit konnte der abschreibungsbedingte Werteverzehr über die Jahre nicht ausgeglichen werden. Der Substanzverzehr zeigt sich beim Straßenvermögen, wobei die Anlagenabnutzungsgrade von rund 50 Prozent zumindest mittelfristig keine nennenswerten Reinvestitionsbedarfe erwarten lassen. Bei der Drittfinanzierungsquote zählte die Stadt Herford bis 2012 zu den Kommunen mit einem unterdurchschnittlichen Wert; ab 2013 war er weit überdurchschnittlich. Der Kernhaushalt leitet die allgemeine Investitionspauschale grundsätzlich an den IAB weiter.

Finanzlage

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten wurden bis 2012 kontinuierlich verringert. Im Jahr 2013 sind sie erheblich um über 50 Mio. Euro auf 132,7 Mio. Euro gestiegen. Hierfür waren maßgeblich die Darlehensaufnahmen von 44,4 Mio. Euro für die Rekommunalisierung der E.ON Westfalen Weser AG (EWA) verantwortlich. Das Darlehen wurde dann an die Herforder Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) weitergeleitet. Im Vergleich der Eröffnungsbilanz 2009 (92,2 Mio. Euro) und der Schlussbilanz 2015 (127,9 Mio. Euro) ergibt sich ein beachtlicher Anstieg um 35,7 Mio. Euro beziehungsweise fast 40 Prozent. Aus der Rekommunalisierung erwartet die Stadt Herford als Konzern nachhaltige Finanzüberschüsse.

Die Stadt Herford war im Betrachtungszeitraum durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. Die Resultate zum Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und damit zur Selbstfinanzierungskraft zeigen ein überwiegend nicht zufrieden stellendes Bild. Im Zeitraum 2009 bis 2015 konnte nur in zwei Jahren ein positiver Saldo erwirtschaftet werden. In den anderen fünf Jahren war die Selbstfinanzierungskraft unzureichend. Diese Ergebnisse spiegeln sich grundsätzlich in der Entwicklung der Liquiditätskreditbestände wider. Sie sind im Eckjahresvergleich stark angestiegen, und zwar von 25,0 Mio. Euro bei der Eröffnungsbilanz 2009 auf 61,5 Mio. Euro Ende 2015. Die Stadt Herford hat beim Kernhaushalt überdurchschnittliche Verbindlichkeiten, mit steigender Tendenz. Diese kritische Entwicklung und das im interkommunalen Vergleich höhere Niveau sind teilweise an der kurzfristigen Verbindlichkeitenquote erkennbar. Sie war in drei der fünf Vergleichsjahre höher als der Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Stadt profitiert wie alle anderen Kommunen mit hohen Liquiditätskrediten besonders von dem historisch niedrigen Zinsniveau. Das Problem sind damit derzeit nicht die Zinsaufwendungen, sondern die notwendigen enormen Anstrengungen, um den Liquiditätskreditbestand erheblich zu reduzieren.

Ertragslage

Das Volumen der ordentlichen Erträge und Aufwendungen bei der Stadt Herford ist im interkommunalen Vergleich vielfach durchschnittlich und damit grundsätzlich unauffällig. Die hieran ausgerichteten Kennzahlen, also die zur Ertragslage, die Abschreibungsintensität und die Zinslastquote, wurden somit hierdurch nicht beeinflusst. Die Gewerbesteuerentwicklung hatte erkennbare Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzsituation. Der Rückgang in 2011 hatte den Haushalt erkennbar belastet. Dennoch erzielte die Stadt Herford in allen Vergleichsjahren überdurchschnittliche Gewerbesteuererträge. Diese führten zu der gleichfalls in allen Jahren überdurchschnittlichen Netto-Steuerquoten.

Eine etwas geringere Abhängigkeit vom Finanzausgleich spiegelt sich in der jeweils unterdurchschnittlichen Zuwendungsquote wider. Die Stadt Herford stellt bei der Personalintensität in den Vergleichsjahren vielfach den Minimalwert. Ursächlich sind die größeren Ausgliederungen von Aufgaben und Personal bei der Stadt Herford als bei anderen Kommunen. In diesem Kontext wird auf die im GPA-Kennzahlenset dargestellten Personalquoten 1 und 2 hingewiesen. Sie zeigen die Personalausstattung anhand der Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Die Personalquoten 1 und 2 sind erkennbar überdurchschnittlich. Die Sach- und Dienstleistungsintensität war im gesamten Zeitraum höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Transferaufwandsquote betrug im Durchschnitt 46,0 Prozent. Sie war damit interkommunal jeweils überdurchschnittlich. Zu den Transferaufwendungen zählen insbesondere die Kreisumlage, die Zuschüsse im Kindergartensektor, die Hilfen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Gewerbesteuerumlagen.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 01. Januar 2009.
- Seit Einführung des NKF war kein Jahresergebnis positiv. Von 2009 bis 2015 gab es erheblich schwankende Fehlbeträge zwischen 3,5 und 29,1 Mio. Euro. Sie waren in mehreren Jahren beachtlich. Im Durchschnitt betrugen sie 11,4 Mio. Euro jährlich. Eine Trendwende war nach den Jahresabschlüssen nicht ersichtlich.

- Die Stadt war in der Vergangenheit trotz ihrer dauerhaft defizitär geplanten Jahresergebnisse nicht zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten verpflichtet. Sie blieb nach den Haushaltsplänen und den Jahresabschlüssen unter den entsprechenden Schwellenwerten nach § 76 GO.
- Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem Jahresabschluss 2011 vollständig aufgezehrt.
- Das Eigenkapital von ursprünglich 288,4 Mio. Euro verringerte sich im Betrachtungszeitraum deutlich, und zwar um 80,6 Mio. Euro auf nunmehr 207,8 Mio. Euro in 2015.
- Die Haushaltssituation wurde durch die Entwicklung der Gewerbesteuer und die Hebesatzerhöhungen erkennbar beeinflusst.
- Das strukturelle Ergebnis 2015 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 14,2 Mio. Euro aus.
- Der Haushaltsplan 2016 enthält bei den wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen teilweise Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung. Hierbei handelt es sich um allgemeine Risiken. Es waren keine zusätzlichen Risiken erkennbar.
- Weitere Risiken ergeben sich aus dem Immobilienvermögen, das beim Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (IAB) bilanziert ist. Die Risiken betreffen die Schulgebäude. Aufgrund hoher Anlagenabnutzungsgrade bei einigen Objekten muss bei diesen mit nennenswerten Reinvestitionen gerechnet werden. Die Auswirkungen für den Kernhaushalt bleiben abzuwarten. Aus dem Straßenvermögen sind grundsätzlich keine wesentlichen Risiken zu erwarten.
- Der Planungszeitraum bis 2019 offenbart eine große Abhängigkeit von den besonders konjunkturabhängigen Gemeinschaftssteuern, der Gewerbesteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Die sinkenden Fehlbedarfe in der mittelfristigen Ergebnisplanung beruhen insbesondere auf den erwarteten Ertragszuwächsen bei den vorgenannten Positionen. Die Stadt Herford strebt für das Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt an.
- Im Betrachtungszeitraum stiegen die Kreditverbindlichkeiten für Investitionen beachtlich an. Bei der Eröffnungsbilanz 2009 betragen sie 92,9 Mio. Euro. Ende 2013 wurde der Höchststand von 132,7 Mio. Euro erreicht. Verantwortlich hierfür war die Darlehensaufnahme von 44,4 Mio. Euro, um die beschlossene Rekommunalisierung des Stromnetzes zu finanzieren. Das Darlehen wurde an die Herforder Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) weitergeleitet. Ende 2015 betragen die Kreditverbindlichkeiten 127,9 Mio. Euro. Sie liegen damit beachtlich um fast 40 Prozent über dem Bestand der Eröffnungsbilanz 2009.
- Die Stadt Herford war durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. Diese erhöhten sich im Eckjahresvergleich von Eröffnungsbilanz 2009 und Schlussbilanz 2015 beachtlich um 36,5 Mio. Euro auf 61,5 Mio. Euro. Diese Entwicklung ist kritisch und bestätigt die Notwendigkeit zur Haushaltskonsolidierung.
- Die Stadt Herford sollte die Haushaltskonsolidierung deutlich intensivieren. Hierbei sind selbstverständlich die umfangreichen Ausgliederungen mit einzubeziehen. Die Konsolidierung betrifft sowohl die Ertrags- als auch die Aufwandsseite. Hierbei sollte der Fokus

auch auf eine Reduzierung des gesamtstädtischen Aufgabenspektrums und des Immobilienbestandes liegen. Dieses gilt besonders für den Bereich der freiwillige Aufgaben und Leistungen

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ 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 Bandbreite der Aktivitäten ist bei den Kommunen relativ groß. Besonders Städte in der Haushaltssicherung und im Stärkungspakt setzen sich seit Jahren mit haushaltswirtschaftlichen Risiken deutlich stärker auseinander.

Grundsätzlich sollte bei allen Kommunen ein unterjähriges Controlling und Berichtswesen vorhanden sein. Hier stehen insbesondere die Analyse und Entwicklung der wichtigsten Ertrags- und Aufwandspositionen, wesentlicher Produkte, Produktgruppen und Produktbereiche mit hohen Defiziten im Fokus. Zudem sind insbesondere risikofähige Ertrags- und Aufwandspositionen, Produkte etc. festzulegen. Hierdurch wird die Stadt in die Lage versetzt, frühzeitig Fehlentwicklungen zu erkennen und zeitnah Maßnahmen zum unterjährigen Gegensteuern einzuleiten.

Die Stadt Herford setzt sich mit dem Thema haushaltswirtschaftliche Risiken auseinander. Hierzu zählt auch das bestehende unterjährige Berichtswesen. In den vierteljährlichen Situationsberichten werden insbesondere wesentliche Veränderungen in den Produkten, die Ursachen und die Prognosen für das Jahresergebnis dargestellt.

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.

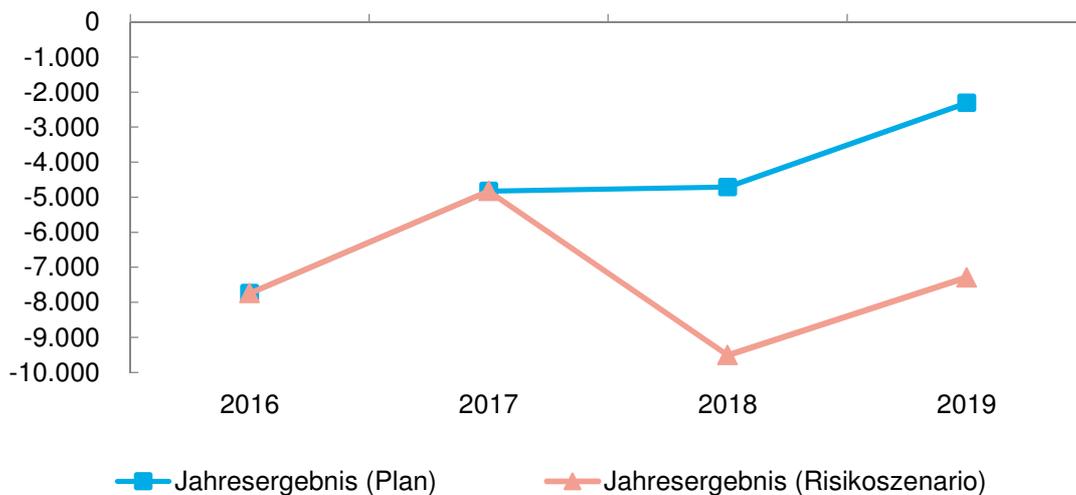
Um dieses beispielhaft darzustellen, hat die GPA NRW einzelne, erfahrungsgemäß besonders risikofähige Haushaltspositionen ausgewählt:

- Gewerbesteuer,
- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern,
- Schlüsselzuweisungen und
- Gewerbesteuerumlage einschließlich Fonds Deutsche Einheit.

Auf diese Positionen setzt die GPA NRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an: Die GPA NRW 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 2019 stellt sich wie folgt dar.

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2016 bis 2019 in Tausend Euro



Bereits ein Rückgang von fünf Prozent hat deutliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre. In absoluten Zahlen wären das fast 5,0 Mio. Euro im Jahr. Darüber hinaus können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Es ist für alle Kommunen wichtig, sich auf solche Risiken 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.

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

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Beitragssätze gemäß Kommunalabgabengesetz (KAG) nach pflichtgemäßen Ermessen und unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung deutlich erhöhen	Beiträge
Bei den kostenrechnenden Einrichtungen Straßenreinigung und Winterdienst den Öffentlichkeitsanteil für einzelne Straßen reduzieren. Die nicht gebühren finanzierten Aufwendungen mit dem Ziel einer Reduzierung kritisch prüfen.	Gebühren
Gebührenkalkulation Abwasserbeseitigung nach den Bestimmungen des KAG und unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung grundlegend neu kalkulieren	Gebühren
Im Friedhofsbereich Reduzierung der Aufwendungen, Standards und Friedhofsflächen konsequent prüfen und umsetzen	Gebühren
Realsteuerhebesätze unter Beachtung der Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO erhöhen, vorrangig den Hebesatz der Grundsteuer B	Steuern
Finanzanlagen der Stadt stärker als bisher zur Haushaltsentlastung heranziehen	Finanzanlagen
Anhebung der Bürgschaftsprovisionen prüfen	Finanzanlagen
Nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigte Immobilien vorrangig vermarkten	Gebäudeportfolio

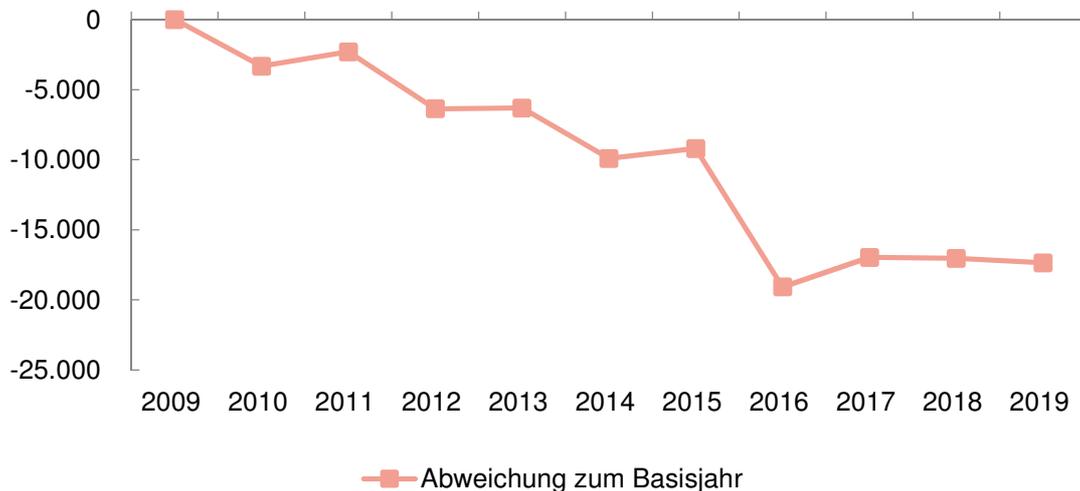
Kommunaler Steuerungstrend

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 Finanz-

ausgleichs. 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 in Tausend Euro



Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend verläuft bis 2015 tendenziell einheitlich. Gegenüber dem Basisjahr 2009 beträgt die Verschlechterung bis 2015 9,2 Mio. Euro. Waren die Veränderungen in 2010 und 2011 noch überschaubar, so lagen die sprunghaften Verschlechterungen in 2012 und 2014 bei 4,1 Mio. Euro beziehungsweise 3,6 Mio. Euro.

Der vielfach festzustellende unmittelbare Einbruch beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr ist ebenfalls bei der Stadt Herford erkennbar. Nach den Planungen soll sich der Trend dann ab 2017 stabilisieren.

Die moderaten Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer B in 2012 und 2015 sind erkennbar und bedeuten nachhaltig Mehrerträge für den Kernhaushalt.

→ Empfehlung

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Dieses wird nicht alleine durch weitere Steuererhöhungen zu erreichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist nicht auszuschließen. Daher sollte die Stadt Herford eine konsequente gesamtstädtische Aufgabenkritik durchführen. Die umfangreichen Ausgliederungen sind selbstverständlich mit einzubeziehen. Mit einer Reduzierung des kommunalen, insbesondere des freiwilligen Leistungsangebotes kann die Aufwandsseite deutlich entlastet werden.

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 beteiligen³. 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 (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	2.067	2.080	1.592	1.607	1.585	1.584	1.591
Abschreibungen auf das Straßennetz	3.194	3.196	3.081	3.099	3.157	3.187	3.224
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	64,7	65,1	51,7	51,8	50,2	49,7	49,3

Die fast kontinuierlich sinkende Drittfinanzierungsquote der Stadt Herford betrug im Durchschnitt aller Jahre rund 55 Prozent. Die höheren Quoten 2009 und 2010 resultieren insbesondere daraus, dass Sonderpostenerträge aus dem Vorverfahren vollständig den Beiträgen zugeordnet wurden. Herford zählte in allen Vergleichsjahren zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Drittfinanzierungsquote. Die einwohnerbezogenen Erträge und Aufwendungen waren hierbei in allen Vergleichsjahren erkennbar unterdurchschnittlich.

Die geltende Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen ist vom 22. Juni 2015. Mit dieser Satzung wurden die bisherigen Beitragssätze angehoben. In der Stadt Herford ist eine Beitragserhebung für Wirtschaftswege nicht vorgesehen. Die angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen grundsätzlich im mittleren Bereich des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors.

→ Empfehlung

Die Stadt Herford sollte wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO die Beitragssätze erkennbar erhöhen. Es sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung - eine Annäherung zu den Höchstsätzen angestrebt werden.

Die Stadt Herford sollte bei Straßenbaumaßnahmen konsequent prüfen, ob sie hierfür Beiträge nach § 8 KAG erheben kann.

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

Gebühren

Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von Bedeutung sind die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals und ein angemessener Zinssatz. Die Stadt Herford legt bei den betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen grundsätzlich seit Jahren einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz an. Dieser liegt seit mehreren Jahren unverändert bei 7,0 Prozent. Unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung⁴ und der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertepapiere aus den vergangenen 50 Jahren (1966 bis 2015) kann für das Kalkulationsjahr 2017 ein maximaler Zinssatz von 6,02 Prozent angesetzt werden. Hierauf wäre grundsätzlich noch ein Zuschlag von bis zu 0,5 Prozentpunkten möglich.

→ Empfehlung

Die Stadt Herford sollte sich beim kalkulatorischen Zinssatz grundsätzlich an der rechtlich zulässigen Obergrenze orientieren. Daher sollte der Zinssatz entsprechend herabgesetzt werden.

Kalkulatorische Abschreibungen

→ Feststellung

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen nicht einheitlich ermittelt. Mit Ausnahme der Abwasserbeseitigung werden die Abschreibungen auf Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. Bei der Abwasserbeseitigung, die generell das höchste abzuschreibende Anlagevermögen aufweist, werden die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt.

Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW⁵ ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden.

Friedhofswesen

Die Stadt Herford betreibt sieben kommunale Friedhöfe. Die Friedhofsgebühren wurden zuletzt für das Jahr 2016 und aktuell für 2017 kalkuliert und jeweils neu festgesetzt. Überwiegend wurden die einzelnen Gebühren angehoben, um die Kostendeckung zu verbessern und deutliche Haushaltsbelastungen durch Unterdeckungen zu vermeiden. Durch den Wandel im Bestattungswesen ist auch bei der Stadt Herford der Urnenanteil gestiegen. Er liegt nunmehr etwa bei 50 Prozent. Vor diesem Hintergrund war es nicht nur sachgerecht, sondern auch geboten, dass die Nutzungsgebühren für die Urnengräber annähernd das Gebührenniveau der Erdgräber erreichen. Die Gebühr für das Urnenreihengrab liegt mit aktuell 1.400 Euro nur etwa fünf Prozent

⁴ vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. April 2005 – 9 Arnsberg 3120/03, zitiert durch VG Düsseldorf; Urteil vom 09. August 2010 – 5K 1552/10 – (RN 67 und 71)

⁵ Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

unter der Erdreihengrabgebühr von 1.475 Euro. Dieses ist eine wesentliche Stellschraube, um ungerechtfertigte Unterdeckungen und Haushaltsbelastungen abzuwenden.

Bei den Vorkalkulationen werden jeweils die Abschlüsse von drei Vorjahren mit den einzelnen Über- und Unterdeckungen berücksichtigt. Für die Jahre 2013 bis 2015 ermittelte sich ein ausgleichendes Gesamtdefizit von rund 470.000 Euro. Hiervon wurden rund 202.000 Euro bei der Kalkulation für 2017 als zu deckende Kostenbestandteile einbezogen. Jedoch ist in dieser Kalkulation ein „absehbarer Verlust“ von weiteren 208.000 Euro prognostiziert. Fraglich ist, ob die bisherigen Unterdeckungen zukünftig tatsächlich gedeckt werden können und somit der Kernhaushalt nicht belasten wird. Grundsätzlich sind kostendeckende Gebühren zu kalkulieren und zu erheben.

Der vom Kernhaushalt zu tragende Öffentlichkeitsanteil beträgt nach der Kalkulation 2017 rund 208.000 Euro. Das sind bei geplanten Gesamtaufwendungen von 1,7 Mio. Euro rund zwölf Prozent. Der Öffentlichkeitsanteil ist hinsichtlich der Höhe, des Prozentsatzes und auch im Vergleich zu anderen Kommunen vertretbar.

Die Pflege und Unterhaltung der Friedhöfe wird grundsätzlich von der Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH (SWK) durchgeführt. Der Vertrag mit der SWK endet am 31. Dezember 2021. Die Stadt Herford sollte weiterhin regelmäßig und kritisch prüfen, dass die Leistungspreise der SWK wirtschaftlich und konkurrenzfähig sind. Anderenfalls wäre spätestens zum Ende der Vertragslaufzeit 2022 die Übertragung und Durchführung von Aufgaben (Outsourcing) auf Dritte zu prüfen. Darüber hinaus sollten die bestehenden Standards im Friedhofsbereich auf den Prüfstand gestellt werden. Dieses betrifft insbesondere die Pflege und Unterhaltung sowie das Leistungsangebot. Ziel sollte eine Reduzierung der Standards und damit der Aufwendungen sein, um zumindest weitere Gebührenerhöhungen abzufedern und Haushaltsbelastungen zu vermeiden. Hierzu zählt ebenfalls, nicht mehr benötigte Friedhofsflächen aufzugeben. Auch wegen des gestiegenen und deutlichen Urnenanteils sinkt der Bedarf an Friedhofsflächen. Deshalb wird die Stadt Herford zu Recht Friedhofsüberhangflächen reduzieren. Hierdurch können mittel- bis langfristig die Aufwendungen nachhaltig verringert werden. Darüber hinaus wird die Stadt nachvollziehbar zwei Friedhofskapellen wegen der geringen Nutzung aufgeben.

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Vor- und Nachkalkulationen enthalten den vom KAG geforderten Ausgleich von Über- und Unterdeckungen. Eine Übersicht des Ausgleichs der vergangenen drei Jahre ist in der Kalkulation mit aufgenommen. Die Gebühren blieben von 2011 bis 2014 überwiegend konstant und wurden dann 2015 und 2016 jeweils neu festgesetzt. Die Kalkulationen der Straßenreinigungs- und Winterdienstgebühren werden notwendiger Weise getrennt voneinander vorgenommen. Wegen des verpflichtenden Deckungsausgleichs und des hohen Sonderpostens für den Gebührenaussgleich werden nachvollziehbar für 2016 und 2017 keine Winterdienstgebühren erhoben. Die Aufwendungen für den Winterdienst werden über Entnahmen aus den Sonderposten gedeckt.

Nach der geltenden Rechtsprechung ist die Ermittlung des öffentlichen Interesses im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dies ist jedoch mindestens zu gliedern und zu gewichten nach den in § 3 Abs. 2 StrReinG NW genannten

Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr). Bei der Stadt Herford ist der Öffentlichkeitsanteil je nach Straßennutzung unterschiedlich hoch. Er beträgt bei der Straßenreinigung zwischen zehn Prozent (Anliegerstraße) und 50 Prozent (Fußgängerstraßen und Wälle). Beim Winterdienst bewegt er sich zwischen fünf Prozent für Anliegerstraßen und 50 Prozent für Fußgängerstraßen und Wälle.

Nach der Gebührenvorkalkulation 2017 sind die Gesamtaufwendungen mit 1,8 Mio. Euro angesetzt. Der Öffentlichkeitsanteil ist mit annähernd 790.000 Euro kalkuliert. Darin sind rund 460.000 Euro enthalten, die nach Angaben der Stadt Gehwege, Radwege und weitere Bereiche betreffen und nicht auf Anlieger übertragbar sind. Diese Aufwendungen werden somit nicht gebührenfinanziert, sondern vom allgemeinen Haushalt getragen. Ob diese Aufwendungen und Leistungen in dem Umfang sachgerecht sind, konnte nicht abschließend geklärt werden. Die Stadt Herford sollte diese nochmals kritisch prüfen. Zur Haushaltsentlastung sollten sich die Leistungen tendenziell an einen Mindeststandard orientieren, das sich primär aus der Verkehrssicherungspflicht der Kommune ergibt. Der gesamte Öffentlichkeitsanteil beträgt 43 Prozent der Gesamtaufwendungen. Ohne die 460.000 Euro sind es fast 26 Prozent. Dieser von Stadt Herford angesetzte Öffentlichkeitsanteil von 26 Prozent ist im interkommunalen Vergleich höher als bei vielen anderen Kommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte den Öffentlichkeitsanteil senken. Dieses betrifft vorrangig die Straßenreinigung und nachrangig den Winterdienst. Es sollten insbesondere Absenkungen bei den Straßentypen erfolgen, für die bisher ein Öffentlichkeitsanteil zwischen 30 und 50 Prozent angesetzt ist.

Die nicht Gebühren finanzierten Aufwendungen und Leistungen sollten mit dem Ziel einer Reduzierung auf den Prüfstand gestellt werden.

Abwasserbeseitigung

Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung 2009/2010 wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Gebührenkalkulationen auf Basis des KAG durchzuführen. Ebenfalls sollte die kalkulatorische Verzinsung neu berechnet werden. Hier hatte die GPA NRW seinerzeit bei einem Zinssatz von sieben Prozent ein Potenzial von fast 700.000 Euro ermittelt. Die Stadt Herford hat die Kalkulationen bisher nicht umgestellt. Es werden unverändert die Fremdkapitalzinsen als gebührenfähigen Aufwand angesetzt. Als Eigenkapitalverzinsung werden weiterhin 936.000 Euro zugrunde gelegt. Hierbei handelt es sich um die Verzinsung des bei der Gründung des Sondervermögens von der Stadt eingebrachten Kapitals von 13,4 Mio. Euro mit 7,0 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte nunmehr eine grundlegende neue Abwassergebührenkalkulation nach den Vorschriften des KAG vornehmen und entsprechend kostendeckende Gebühren festsetzen. Hierzu zählt insbesondere die kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals zu berechnen und das Abzugskapital zu ermitteln. Das Abzugskapital sollte linear entsprechend der bezuschussten Vermögensgegenstände aufgelöst werden.

Außerdem sollten ertragswirksam aufgelöste Bauzuschüsse nicht Gebühren mindernd einkalkuliert werden.

In diesem Zusammenhang ist der nach § 6 KAG geforderte Ausgleich von Gebührenüber- und Unterdeckungen konsequent zu beachten und vorzunehmen.

Abfallbeseitigung

Nach dem Jahresabschluss 2015 des Kernhaushaltes bestand ein beachtlicher Sonderposten für den Gebührenaussgleich von 1,3 Mio. Euro. Es ist hier ebenfalls auf einen konsequenten und tatsächlichen Deckungsausgleich nach § 6 KAG hinzuweisen. Die Stadt Herford hat vor diesem Hintergrund die Gebühren für 2016 gesenkt und zugleich eine deutliche Entnahme aus dem Sonderposten eingeplant. Für 2017 wurde das Gebührenniveau unverändert gelassen und wiederum eine Sonderpostenentnahme einkalkuliert. In der Gesamtbetrachtung wurde der Haushalt der Stadt Herford, ebenso wie bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen, durch die Abfallbeseitigung nicht finanziell belastet.

Aktuell gibt es ein Verwaltungsstreitverfahren beim Oberverwaltungsgericht Münster zu den Leistungsentgelten der SWK im Rahmen der Gebührenkalkulationen.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

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

- Nach der Straßenbaubeitragssatzung § 8 KAG liegen die Beitragssätze grundsätzlich im mittleren Bereich des Korridors der Mustersatzung. Die Stadt Herford sollte die Beiträge auch wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO anheben. Hierbei sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung - eine Annäherung zu den Höchstsätzen der Mustersatzung angestrebt werden.
- Kalkulatorischer Zinssatz bei den kostenrechnenden Einrichtungen von 7,0 Prozent ist interkommunal weit überdurchschnittlich. Nach der bestehenden Rechtsprechung kann für das Kalkulationsjahr 2017 ein maximaler Zinssatz von 6,02 Prozent angesetzt werden. Auf diesen Zinssatz ist noch ein Zuschlag von bis zu 0,5 Prozentpunkten möglich. Die Stadt sollte daher den kalkulatorischen Zinssatz senken.
- Bei den kostenrechnenden Einrichtungen werden die Abschreibungen nicht einheitlich berechnet. Bei der Abwasserbeseitigung sind sie auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt; hierdurch wird grundsätzlich eine bessere Refinanzierung erreicht. Bei den übrigen kostenrechnenden Einrichtungen basieren sie auf den Anschaffungs- und Herstellungskosten.
- Im Friedhofswesen ist aktuell kein nennenswertes und kurzfristig umsetzbares Optimierungspotenzial erkennbar. Dieses setzt voraus, dass insbesondere eintretende Unterdeckungen auch tatsächlich ausgeglichen werden. Der angesetzte Öffentlichkeitsanteil ist moderat und vertretbar.
- Bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst sollte der Öffentlichkeitsanteil bei einzelnen Straßen und Wegen gesenkt werden. Die nicht Gebühren finanzierten Aufwendungen sollten mit dem Ziel einer Reduzierung kritisch geprüft werden.

- Die Stadt sollte für den Abwasserbereich eine grundlegend neue Gebührenkalkulation nach dem KAG als maßgebliche Rechtsgrundlage vornehmen und entsprechend kosten-deckende Gebühren erheben. Hierzu gehört insbesondere, die kalkulatorische Verzinsung, das betriebsnotwendige Kapital sowie das Abzugskapital neu zu ermitteln. Ebenso sollten ertragswirksam aufgelöste Bauzuschüsse nicht Gebühren mindernd einkalkuliert werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt 14,2 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen rund 560 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 1.000 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. Die Grundsteuer B anzuheben, ist insbesondere dann eine wesentliche Konsolidierungsmöglichkeit, wenn

- die Stadt nicht ausreichend andere Konsolidierungsmaßnahmen umsetzt oder umsetzen konnte sowie
- keine sonstigen Verbesserungen eintreten.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2014, 2015 und 2016

Steuerart	Herford			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Herford			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Jahr	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Grundsteuer A	237	237	237	209	213	217	229	241	253	268	275	294
Grundsteuer B	440	440	440	413	423	429	423	442	461	497	528	556
Gewerbesteuer	435	435	430	412	415	417	421	426	430	455	456	460

* kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand 31. Dezember 2014, 31. Dezember 2015 und 30. Juni 2016)

Die Stadt Herford hat 2012 den Hebesatz der Grundsteuer B von 381 auf 420 Hebesatzpunkte erhöht. Die Erträge konnten insbesondere hierdurch um etwa 1,1 Mio. Euro gesteigert werden. Eine Erhöhung hätte jedoch bereits 2011 erfolgen sollen, und zwar zumindest auf den neuen fiktiven Hebesatz nach dem GFG 2011 von 413 Hebesatzpunkten. Damit wurde der Stadt Herford bei der zu zahlenden Kreisumlage eine höhere Steuerkraft angesetzt, als sie tatsächlich vorhanden war. Im Jahr 2014 wurde die Grundsteuer B um weitere 20 Hebesatzpunkte auf nunmehr 440 Punkte erhöht. Seit 2015 wird der Durchschnittshebesatz im Kreis Herford unter-

schritten. Die Stadt Herford liegt zudem seit vielen Jahren deutlich unter dem Durchschnittswert der Kommunen gleicher Größenklasse. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass dieser in den letzten Jahren insbesondere durch die Hebesatzerhöhungen der Kommunen im Stärkungspakt und in der Haushaltssicherung deutlich angestiegen ist.

Der Hebesatz der Gewerbesteuer lag bis einschließlich 2011 leicht um drei beziehungsweise acht Hebesatzpunkte unter dem fiktiven Hebesatz. Damit wurde der Stadt Herford ebenfalls bei der Gewerbesteuer eine höhere Steuerkraft zugrunde gelegt. Die Stadt Herford hat den Hebesatz dann 2012 erkennbar erhöht. Er stieg um 22 Hebesatzpunkte auf 425 Punkte. In 2013 erfolgte eine weitere Erhöhung um zehn Hebesatzpunkte. Im Jahr 2016 jedoch wurde er bewusst um fünf Hebesatzpunkte auf 430 Punkte abgesenkt. Unter Anbetracht der defizitären Haushaltsslage der Stadt Herford und des interkommunal noch unterdurchschnittlichen Hebesatzes, ist dies ein ungewöhnlicher Schritt.

Potenzialberechnung Realsteuern 2015 und 2016

Steuerart	Fiktiver Hebesatz nach GFG		HS gleicher Gemeindegröße*		HS Herford		Anpassungspotenzial zum fiktiven HS		Anpassungspotenzial zum HS gleicher Gemeindegröße*	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Grundsteuer A	213	217	275	294	237	237	0	0	38	57
Grundsteuer B	423	429	528	556	440	440	0	0	88	116
Gewerbesteuer	415	417	456	460	435	430	0	0	21	30

HS: Hebesatz

* kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern, (Quelle: IT NRW; 31. Dezember 2015 und 30. Juni 2016)

Der Vergleich zu Hebesätzen der Kommunen gleicher Größenklasse zeigt bei allen drei Realsteuerarten ein Anpassungspotenzial. Das monetäre Potenzial bei der Grundsteuer A ist zu vernachlässigen. Bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer errechnen sich deutlich höhere Potenziale. Zehn Hebesatzpunkte bedeuten Mehrerträge bei der Grundsteuer B von fast 250.000 Euro und bei Gewerbesteuer von etwa 1,00 Mio. Euro.

→ Empfehlung

Die Stadt Herford sollte für die Zukunft weitere Hebesatzerhöhungen ins Auge fassen. Diese sind insbesondere dann geboten, wenn abzusehen ist, dass die geplanten sinkenden Fehlbedarfe nicht eintreten werden. Vorrangig sollte der Hebesatz der Grundsteuer B erhöht werden.

→ 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

	2009 EB*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	590.202	585.949	580.133	575.496	568.733	604.378	599.678	592.198
Umlaufvermögen	13.286	22.391	26.538	16.537	24.382	18.097	13.999	16.415
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0	0
Aktive Rechnungsabgrenzung	6.004	6.233	8.034	17.126	19.525	21.389	23.768	24.317
Bilanzsumme	609.492	614.573	614.705	609.159	612.640	643.864	637.445	632.930
Anlagenintensität in Prozent	97,8	95,3	94,4	94,5	92,8	93,9	94,1	93,6

*: EB = Eröffnungsbilanz

Das Anlagevermögen ist bis 2012 insbesondere wegen des abschreibungsbedingten Werteverzehrs und der geringen Investitionsquote leicht um rund 4,0 Prozent gesunken. Der Rückgang fiel nicht höher aus, weil neben dem Abwassersektor auch das gesamte Immobilienvermögen aus dem Kernhaushalt ausgegliedert ist. Beide Bereiche weisen bei den Kommunen grundsätzlich hohe Vermögenswerte mit gleichzeitig wesentlichen Abschreibungen auf.

Die rückläufige Entwicklung des Anlagevermögens wurde einmalig in 2013 unterbrochen. Ursächlich hierfür war die Darlehensaufnahme von 44,4 Mio. Euro durch den Kernhaushalt zur Finanzierung der Rekommunalisierung der E.ON Westfalen Weser AG (EWA). Das Darlehen wurde an die Herforder Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) weitergeleitet. Daher wurde in gleicher Höhe eine Ausleihung unter den Finanzanlagen im Anlagevermögen bilanziert. Beides führte zu der Bilanzverlängerung in 2013. Ab 2014 setzte der abschreibungsbedingte Vermögensverzehr aufgrund der niedrigen Investitionsquoten von unter 50 Prozent wieder ein. Die Veränderungen bei den Vermögenswerten spiegeln sich nur zum Teil in der Anlagenintensität wider. Der Rückgang der Anlagenintensität wurde durch den Anstieg der Bilanzsumme verstärkt. Hierfür war die gestiegene aktive Rechnungsabgrenzung mitverantwortlich.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	2009 EB*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	125	96	81	87	109	111	127	169
Sachanlagen	181.168	180.841	178.940	178.195	175.315	171.046	171.545	169.547
davon Straßenvermögen	137.555	134.866	133.557	132.609	129.995	129.054	128.855	126.253
Finanzanlagen	408.909	405.012	401.112	397.214	393.309	433.221	428.006	422.482
Anlagevermögen	590.202	585.949	580.133	575.496	568.733	604.378	599.678	592.198

*: EB = Eröffnungsbilanz

Die Finanzanlagen dominieren in Herford die Vermögensstruktur des Kernhaushaltes. Sie stellen im Durchschnitt 70 Prozent des Anlagevermögens und zwei Drittel des gesamten Vermögens des Kernhaushaltes. Bei den Sachanlagen waren die Bilanzwerte für die unbebauten Grundstücke relativ konstant. Im Durchschnitt betragen sie rund 32,9 Mio. Euro. Die Bilanzwerte des volumenträchtigen Straßenvermögens sind um 8,2 Prozent gesunken. Die Investitionsquoten schwankten deutlich zwischen 22 und 93 Prozent. Im Durchschnitt waren es rund 54 Prozent. Sie reichten mit Gesamtinvestitionen von 15,0 Mio. Euro bei weitem nicht aus, um den abschreibungsbedingten Werteverzehr von insgesamt 26,5 Mio. Euro auszugleichen.

Altersstruktur des Vermögens

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.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle von bis		Gesamtnutzungsdauer Herford	Durchschnittliche Restnutzungsdauer Herford	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
Kindergärten	40	80	80	34,6	56,8	./.
Schulgebäude	40	80	80	26,6	66,8	./.
Geschäftsgebäude	40	80	80	11,0	86,3	./.
Straßen	30	60*	50	24,2	51,7	14,8

* Nach 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG bei Neubilanzierung 50 Jahre

Die Stadtwerke Herford GmbH (SWH) führen die Anlagenbuchhaltung für das Sondervermögen Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (IAB), bei der die bebauten Grundstücke bilanziert sind. Es wurden lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Bei den Kindergärten, Schulen und Geschäftsgebäuden werden grundsätzlich 80 Jahre angesetzt. Sie entsprechen damit der Obergrenze der NKF-Rahmentabelle. Bei umfangreichen Sanierungen und baulichen Veränderungen werden vielfach 40 Jahre für die aktivierten Vermögensgegenstände angesetzt.

Bei den Kindergärten schwankte die Restnutzungsdauer zwischen 14 und 61 Jahre, im Durchschnitt sind es rund 35 Jahre. Damit haben sie etwas mehr als die Hälfte ihrer Nutzungsdauer überschritten. Demnach ist aus bilanzieller Sicht mittelfristig kein nennenswerter Sanierungsbeziehungsweise Refinanzierungsbedarf zu erwarten. Bei den Schulen wurden insgesamt 74 Objekte, Gebäudeteile oder -trakte erfasst. Fünf Gebäudeteile sind vollständig abgeschrieben. 13 Gebäudeteile werden in den nächsten zehn Jahren vollständig abgeschrieben sein. Für diese Objekte sind damit aus bilanzieller Sicht kurz- bis mittelfristig Refinanzierungsbedarfe zu erwarten. Insgesamt haben die Schulgebäude bald 70 Prozent ihrer Nutzungsdauer erreicht. Daher ist langfristig mit steigenden, nennenswerten Refinanzierungsbedarfe, z. B. durch vorzeitige Anlagenabgänge, zu rechnen. In Einzelfällen kann sich die Situation anders darstellen.

Bei den betrachtenden Geschäftsgebäuden handelt es sich um das historische Rathaus sowie die städtischen Verwaltungsgebäude Auf der Freiheit 21 und 23. Die Restnutzungsdauer der Objekte beträgt zwischen sieben und rund 16 Jahre. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von über 80 Prozent bestätigt die erfolgten und begonnenen umfangreichen Gebäudesanierungen. Beim historischen Rathaus wurden die Fassade saniert und das Dach und die Fenster erneuert. Bei der Immobilie Auf der Freiheit 21 wurde mit der Gebäudesanierung begonnen.

Beim Straßenvermögen hat die Stadt Herford eine mittlere Nutzungsdauer von 50 Jahren gewählt. Aufgrund des Anlagenabnutzungsgrades von rund 50 Prozent ist hier in der Gesamtbeurteilung kein nennenswertes Risiko von erheblichen Ersatzinvestitionen erkennbar. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass etwa fünf Prozent aller Straßenabschnitte bereits vollständig abgeschrieben sind. Bei weiteren rund 15 Prozent liegt die Restnutzungsdauer unter zehn Jahren. Damit ist bei letzteren ein Reinvestitionsbedarf zu erwarten. Die tatsächliche Nutzungsdauer wird von dieser bilanziellen Betrachtung häufiger abweichen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2014

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herford
unbebaute Grundstücke	14	1.666	855	492
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	398	147	./.
Schulen	0	2.032	1.102	./.
sonstige Bauten*	8	1.232	647	8
Abwasservermögen	0	2.524	544	./.
Straßenvermögen**	0	3.252	2.137	1.966
Finanzanlagen	141	6.531	1.930	6.531

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

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

Weil im Kernhaushalt der Stadt Herford das kommunale Immobilien- und Abwasservermögen nicht bilanziert sind, gibt es keine entsprechenden Bilanzwerte. Der hohe Ausgliederungsgrad bei der Stadt Herford spiegelt sich in den beachtlichen Bilanzwerten der Finanzanlagen wider. Es gibt nur zwei Vergleichskommunen, die Bilanzwerte von über 4.000 Euro je Einwohner ausweisen. Auf das Sondervermögen Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (IAB) entfällt ein Betrag von rund 1.140 Euro je Einwohner.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	2009 EB*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	271.526	271.526	271.526	271.526	271.526	271.526	271.526	271.526
Beteiligungen	259	6.225	6.225	6.225	6.225	6.225	6.225	6.225
Sondervermögen	74.673	74.673	74.673	74.673	74.673	74.673	74.673	74.673
Wertpapiere des Anlagevermögens	6.584	618	618	618	618	618	618	1.118
Ausleihungen	55.867	51.970	48.070	44.172	40.267	80.179	74.964	68.940
Summe Finanzanlagen	408.909	405.012	401.112	397.214	393.309	433.221	428.006	422.482
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	6.305	6.282	6.259	6.110	6.040	6.631	6.531	6.446

*: EB = Eröffnungsbilanz

Auffällig sind die mit Ausnahme der Ausleihungen in allen Jahren grundsätzlich konstanten Bilanzwerte der einzelnen Finanzanlagen. Die Ausleihungen betrafen bis einschließlich 2012 fast ausschließlich das Sondervermögen Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (IAB). Der Hintergrund war die Ausgliederung und Übertragung des städtischen Immobilienvermögens. Das Darlehen hatte ein Ursprungsvolumen von 63,9 Mio. Euro. Es entsprach dem Fremdkapital der Ausgliederungsbilanz. Das Darlehen wird verzinst und mit jährlich 3,8 Mio. Euro getilgt. Das vom Kernhaushalt für die Rekommunalisierung der E.ON Westfalen Weser AG (EWA) aufgenommene Darlehen von 44,4 Mio. Euro wurde 2013 an die Herforder Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) weitergeleitet. Hierdurch verdoppelte sich das Volumen der Ausleihungen. Das Darlehen wird mit 2,1 Mio. Euro jährlich getilgt. Die externe Begleitung der Stadt Herford in dem Rekommunalisierungsprozess war nicht nur nachvollziehbar, sondern auch geboten.

Die Stadt Herford verfügt über ein umfangreiches Beteiligungsportfolio. Ein Großteil der Beteiligungen wird über die Holding Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV) abgewickelt. Für die Beteiligungsverwaltung ist beim Kernhaushalt der Stadt Herford eine Mit-

arbeiterin tätig. Diese Mitarbeiterin ist ebenfalls für die Aufstellung des Gesamtabchlusses verantwortlich.

→ **Empfehlung**

Die Beteiligungslandschaft der Stadt Herford ist im Vergleich zu anderen Kommunen umfangreicher. Aufgrund dessen sowie der notwendigen aktiven Steuerung - auch im Sinne einer gesamtstädtischen Haushaltskonsolidierung - sollte die Stadt eingehend prüfen, ob die derzeitige Personalausstattung ausreichend ist. Hierbei sind auch haftungsrechtliche Aspekte von Bedeutung.

Die Stadt Herford hat zwischenzeitlich auf Basis eines externen Beratungsgutachtens die Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV) umstrukturiert. Der Kämmerer wurde zum Geschäftsführer der HVV bestellt. Zudem erfolgten noch weitere Maßnahmen.

Anteile an verbundenen Unternehmen

Es handelt sich im Wesentlichen um die Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV). Ihr Bilanzwert ist seit der Eröffnungsbilanz mit 271,5 Mio. Euro unverändert. Daneben ist noch eine Stiftung mit 51.000 Euro bilanziert.

Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV)

Die HVV wird als Mischkonzern mit überwiegend öffentlichen Aufgaben gesehen. Hierzu gehören die Bereiche Ver- und Entsorgung, der Betrieb von Freizeiteinrichtungen, einer Musikschule, eines Theaters, einer Bibliothek und des Museums MARTa Herford. Darüber hinaus sind es Stadtmarketing, Parkraumbewirtschaftung, Straßenreinigung, Abfallbeseitigung, Errichtung und Vermietung beziehungsweise Verkauf von Wohn- und Geschäftsgebäuden. Im Rahmen der allgemeinen Stadtentwicklung ist die HVV zudem für die Entwicklung von Konversionsliegenschaften und anderer Flächen zuständig. In der Funktion als Holding werden bei der HVV die Gewinne und Verluste der einzelnen Beteiligungen miteinander verrechnet.

Eigenkapital- und Ergebnisentwicklung in Tausend Euro - Konzernabschluss

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gezeichnetes Kapital	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000	13.000
Kapitalrücklage	29.297	29.603	30.432	31.823	33.594	36.346	36.637
Gewinnrücklagen	53.737	89.048	83.336	78.931	76.202	81.683	91.155
Konzernjahresüberschuss/-fehlbetrag	11.428	-5.710	-4.903	-2.729	5.968	9.472	-7.485
Ausgleichsposten für Anteile anderer Gesellschafter	7.725	3.985	4.016	8.282	5.335	5.487	5.871
Summe Eigenkapital	115.187	129.926	125.880	129.307	134.099	145.988	139.178
Bilanzsumme	353.551	399.160	397.453	393.847	452.027	463.434	464.528
Umsatz	109.046	103.906	100.844	107.191	114.889	110.873	117.119

Die Bandbreite beim Konzernergebnis ist relativ groß, und zwar zwischen einem Defizit von 7,5 Mio. Euro und einem Überschuss von 11,4 Mio. Euro. In drei der betrachteten sieben Jahre wurden positive Ergebnisse erzielt. Im Durchschnitt aller Jahre ergibt sich ein Überschuss von rund 860.000 Euro. Das Konzernergebnis setzt sich aus den Einzelergebnissen der Gesellschaften ohne Gewinnabführungsvertrag und gegebenenfalls erfolgswirksamen Konsolidierungsvorgängen zusammen.

Ergebnisentwicklung Einzelergebnisse und Konzernergebnis in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ergebnis Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV) (Einzelabschluss)	-813	-4.861	-2.906	8.959	11.429	-8.894
Ergebnis Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH (WWS)	-1.832	-953	-377	152	310	1.728
Ergebnis Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH (SWK)	280	144	196	140	223	586
Ergebnis Elsbach KG	-255	-171	-114	55	132	342
Ergebnis Kultur Herford	-310	-839	-1.239	-1.605	-2.105	0
Ergebnis Stadtentwicklungsgesellschaft Hansestadt Herford mbH (SEH)					0	-54
Ergebnis HPB Beteiligungsgesellschaft mbH*	3.083	2.956	2.946	0		
Eliminierung Abschreibungen Geschäfts- oder Firmenwerte	1.500	596	1.193	0		
Eliminierung Beteiligungsertrag Herforder Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) **	-6.954	-2.033	-2.906	-1.947		
Latente Steuern	-563	278	562	293	-390	-809
Ergebnisanteile anderer Gesellschafter			0	-77	-127	-384
Ergebniswirksame Konsolidierungen	154	-20	-84	-2	0	0
Konzernergebnis	-5.710	-4.903	-2.729	5.968	9.472	-7.485

* Umwandlung 2013 HPB Beteiligungsgesellschaft mbH in die Beteiligungsgesellschaft Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG (WWE)

** HBG ist in 2014 rückwirkend zum 01. Januar 2014 auf die HVV verschmolzen

Das Konzernergebnis wird maßgeblich vom Einzelergebnis der Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV) beeinflusst. Die positiven Ergebnisse 2013 und 2014 resultieren besonders aus den Beteiligungserträgen von der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG (WWE). Diese betragen 13,0 Mio. Euro in 2013, gefolgt von 17,9 Mio. Euro in 2014. Die in 2015 auf 8,8 Mio. Euro gesunkenen Beteiligungserträge und eine Rückstellungsbildung über

9,3 Mio. Euro für Steuernachzahlungen waren für den negativen Einzel- als auch Konzernabschluss verantwortlich.

Nach den Ausführungen im Wirtschaftsprüfungsbericht 2015 stehen den Erträgen aus der Versorgung, den Freizeiteinrichtungen sowie der Beteiligung an der WWE insbesondere Belastungen aus dem Kulturbereich und dem Stadtmarketing gegenüber. Die Abschreibungen auf Finanzanlagen schwankten erkennbar. In den letzten drei Jahren bewegten sie sich zwischen 3,7 Mio. Euro und 6,1 Mio. Euro. Sie betrafen insbesondere die Kultureinrichtungen Kultur Herford gGmbH sowie MARTa Herford gGmbH.

Im Betrachtungszeitraum hat die HVV keine Ausschüttungen an die Stadt Herford geleistet.

Im Konzernlagebericht wird auf den für 2016 erwarteten Jahresfehlbetrag von 1,8 Mio. Euro, die zeitlich verschobenen Auszahlungen der Ergebnisanteile aus der WWE sowie die Gewinnthesaurierungen hingewiesen. Weiterhin wird ausgeführt, dass daher die Notwendigkeit einer Aufgabenkritik und Aufwandreduzierung auf Konzernebene unausweichlich ist. Aus diesem Grunde wurde das Programm HERKON 2020 aufgestellt, das eine perspektivische Verbesserung des Konzerns im Jahr 2020 vorsieht.

Beteiligungen

Das Volumen dieser Bilanzposition wird seit der Schlussbilanz 2009 von der Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH (WWS) geprägt. Ihr konstanter Bilanzwert beträgt 5,9 Mio. Euro. In der Eröffnungsbilanz war sie noch unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert. Daneben bestehen noch die Beteiligungen interkomm Interkommunales Gewerbegebiet Ostwestfalen-Lippe GmbH, Herford (259.000 Euro) und Kultur Herford gGmbH (20.000 Euro).

Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH (WWS)

Die insgesamt von der Stadt Herford aus Konzernsicht gehaltenen Anteilen liegen fast bei 100 Prozent, davon rund 94 Prozent über die HVV. Die Gesellschaft hat unterschiedliche Betriebszwecke, insbesondere die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Ende 2015 betrug der Bestand fast 3.700 Wohnungen, 32 gewerbliche Objekte und rund 820 Garagen.

Eigenkapital- und Ergebnisentwicklung in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
gezeichnetes Kapital	3.600	3.569	3.569	3.569	3.569	3.569	3.569
Kapitalrücklagen	13.140	13.140	13.140	13.140	13.140	13.140	13.140
Gewinnrücklagen	15.735	15.664	15.664	15.664	15.664	15.664	15.664
Verlustvortrag	-3.989	-5.238	-7.070	-8.023	-8.400	-8.249	-7.939
Jahresergebnis	-1.249	-1.832	-953	-377	152	310	1.728
Summe Eigenkapital	27.237	25.304	24.350	23.973	24.125	24.435	26.163
Bilanzsumme	85.339	95.189	101.891	104.187	105.749	108.062	110.377
Umsatz	15.772	15.959	16.400	16.783	17.505	17.811	18.053

Die Gesellschaft hat aufgrund der eingetretenen Jahresverluste keine Ausschüttungen an die Gesellschafter geleistet. Mit den ab 2013 erwirtschafteten Jahresüberschüssen wird der entstandene Verlust sukzessive abgebaut.

→ **Empfehlung**

Grundsätzlich sollten alle Bereiche des Konzerns Stadt Herford einen Beitrag zur Haushaltsentlastung leisten. Daher sollte die Stadt Herford darauf hinwirken, dass zukünftig Ausschüttungen an Gesellschafter erfolgen.

Es gibt Wohnungs- und Siedlungsgesellschaften, die regelmäßig ausschütten und hierdurch kommunale Aufgaben mitfinanzieren.

Die Wohnraumversorgung ist grundsätzlich keine originäre kommunale Aufgabe, erst Recht keine Pflichtaufgabe. Jedoch wird die kommunale Beteiligung an einer solchen Gesellschaft vielfach nachvollziehbar damit begründet, dass die Stadt hierdurch Einfluss auf die Entwicklung ihrer Kommune (Stadtentwicklung etc.) hat. Auch aus diesen Gründen werden solche Beteiligungen vielfach weiterhin gehalten und daher nicht verkauft.

Kultur - Kultur Herford gGmbH - MARTa Herford gGmbH - Herforder Stadtgarten- und Schützenhof GmbH (HSS)

Die zahlreichen kulturellen Angebote der Stadt sind insbesondere bei der 2006 gegründeten Kultur Herford gGmbH gebündelt. Hierzu gehören die Stadtbibliothek, das Stadttheater, die städtische Musikschule, das Daniel-Pöppelmann-Haus, das Museumsdepot sowie das Kommunalarchiv. Über die Gesellschaft bestehen zudem die Mitgliedschaften bei der Nordwestdeutschen Philharmonie e.V. und dem Zweckverband Volkshochschule im Kreis Herford. Weitere kulturelle Aufgaben übernehmen die MARTa Herford gGmbH sowie die Herforder Stadtgarten- und Schützenhof GmbH (HSS).

Entwicklung Unternehmensergebnisse im Kultursektor in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kultur Herford gGmbH	-3.292	-3.574	-3.537	-3.440	-3.307	-3.351	-3.502
MARTa Herford gGmbH	-1.993	-1.913	-1.799	-1.699	-1.599	-1.566	-1.661
Herforder Stadtgarten- und Schützenhof GmbH (HSS)	-252	-225	-219	-186	-244	-191	-236
Gesamtergebnis	-5.537	-5.712	-5.555	-5.325	-5.150	-5.108	-5.399
Gesamtergebnis je Einwohner	-86	-89	-85	-82	-79	-78	-82
Jahresergebnis Kernhaushalt	-17.450	-4.302	-29.140	-4.059	-3.482	-14.883	-6.575
Jahresergebnis Kernhaushalt je Einwohner	-271	-67	-448	-62	-53	-227	-100

Die jährlichen Defizite von über 5,1 Mio. Euro belasten zwar nicht unmittelbar den Kernhaushalt, jedoch aber das Konzernergebnis der Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-

GmbH (HVV). Sie verringern das Volumen der möglichen Gewinnausschüttungen der HVV an den Kernhaushalt.

→ **Empfehlung**

Bei der Haushaltskonsolidierung des Kernhaushaltes sind selbstverständlich die umfangreichen Ausgliederungen mit einzubeziehen. Dieses gilt insbesondere für die freiwilligen Aufgabenbereiche, zu denen der Kultursektor zählt.

Sondervermögen Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (IAB)

Seit 2006 besteht das Sondervermögen mit den beiden Sparten. Zuvor gab es den Einspartenbetrieb Abwasserwerk der Stadt Herford.

Eigenkapital- und Ergebnisentwicklung in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stammkapital	47.010	47.010	47.010	47.010	47.010	47.010	47.010
Rücklagen	10.884	10.970	8.343	8.356	8.356	8.356	8.356
Gewinn-/Verlustvortrag	0	-125	0	0	0	0	0
Jahresüberschuss	810	1.974	2.737	2.751	3.224	2.957	3.088
Summe Eigenkapital	58.704	59.829	58.090	58.117	58.590	58.323	58.453
Bilanzsumme	214.461	217.987	213.562	211.834	213.718	212.408	220.605
Umsatz	32.926	33.587	34.609	35.107	36.219	36.728	37.198
Behandlung Jahresergebnis		126					
Abführung an Haushalt Stadt	936	936	936	936	936	936	936
Jahresgewinn Abführung an Haushalt Stadt	0	913	1.801	1.815	2.288	2.021	2.152
Verlustvortrag	-126	0	0	0	0	0	0
Summe Ergebnisverwendung	810	1.974	2.737	2.751	3.224	2.957	3.088

Das Sondervermögen leistet aus der Abwassersparte jährlich die festgelegte Eigenkapitalverzinsung von rund 936.000 Euro für das bei der Gründung eingebrachten Kapitals von 13,4 Mio. Euro. Darüber hinaus wird nachvollziehbar der verbleibende, nach der Eigenbetriebsverordnung ausgewiesene Jahresüberschuss an den Kernhaushalt abgeführt. Die Immobiliensparte erzielt grundsätzlich ein ausgeglichenes Jahresergebnis.

Im Berichtsteil Kommunale Abgaben wurde bereits dargelegt, dass eine grundlegende neue Abwassergebührenkalkulation auf Basis des KAG erstellt werden sollte. Bei einer vollständigen Verzinsung des aufgewandten Kapital und kostendeckenden Gebühren wird der handelsrechtliche Überschuss in der Abwassersparte steigen. Über dessen Verwendung ist dann zu entscheiden. Dieser Überschuss ist losgelöst von Gebührenüberdeckungen zu sehen, die nach dem KAG ermittelt werden.

Sparkasse Herford

Es handelt sich um die Zweckverbandssparkasse des Kreises Herford und der Städte Bünde, Herford, Löhne und Vlotho. Der Anteil der Stadt Herford beträgt 20 Prozent. Die Sparkasse hat in allen Betrachtungsjahren ab der NKF-Umstellung Gewinnausschüttungen geleistet. Diese sind zudem kontinuierlich gestiegen. Die Ausschüttungen an die Stadt Herford stiegen von brutto 1,1 Mio. Euro auf zuletzt 1,6 Mio. Euro. Hiervon sind noch die Kapitalertragssteuer und der Solidaritätszuschlag von zusammen rund 16 Prozent zu entrichten.

Für die Planjahre ab 2016 hat die Stadt Herford konstante Beträge von rund 1,6 Mio. Euro geplant. Ob diese in der Höhe aufgrund der seit mehreren Jahren bestehenden Niedrigzinsphase zukünftig zu erzielen sind, bleibt kritisch abzuwarten.

Die Stadt hat nunmehr 2017 die Ansätze für die geplanten Ausschüttungen deutlich gesenkt. Für 2017 sind es 1,2 Mio. Euro brutto. In den Folgejahren sinken sie weiter von 0,9 Mio. Euro auf zuletzt 0,6 Mio. Euro.

Die GPA NRW hat eine große Bandbreite bei den Beteiligungen an den Sparkassen und Sparkassenzweckverbänden festgestellt. Sie reichten von Spenden, über Zuschüsse zur Finanzierung kommunaler Aufgaben bis hin zu erheblichen Gewinnausschüttungen an die kommunalen Träger. Die Kommunen und damit auch die Stadt Herford sollten grundsätzlich auf eine angemessene Gewinnausschüttung drängen. Um die Angemessenheit ermitteln und in mögliche Verhandlungen eintreten zu können, sollten Vergleiche mit anderen Sparkassen ähnlicher Bilanzvolumina und -struktur durchgeführt werden. Anhand der veröffentlichten Jahresabschlüsse anderer Institute ist feststellbar, ob und in welcher Höhe Gewinnausschüttung erfolgten.

Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH (SWK)

Der Betriebszweck ist maßgeblich die Erbringung von Stadtdienstleistungen, insbesondere in der Abfallwirtschaft, der Straßenreinigung, der Unterhaltung von Straßen, Gewässern, Sportplätzen, Grünflächen und Friedhöfen und der Betrieb von Bauhöfen. Der Anteil der Stadt Herford beträgt 51 Prozent und wird über die Herforder Versorgungs- u. Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV) gehalten. Die anderen 49 Prozent werden von einem privaten Unternehmen gehalten. Die Beteiligung eines privaten Unternehmens an einer städtischen Gesellschaft mit dem primär kommunalen Aufgabencharakter ist ungewöhnlich. In welchem Umfang Vorteile aus dieser Konstruktion für die Stadt Herford, insbesondere wirtschaftlicher und fiskalischer Natur bestehen, war nicht Inhalt dieser Prüfung. Diese sollte die Stadt jedoch für sich herausarbeiten. Die Stadt hat nachvollziehbar ein externes Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses befasst sich mit einer Bestandsaufnahme und der zukünftigen Entwicklung der SWK aus rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht. Hierbei sind ebenfalls die Gerichtsverfahren bei den kostenrechnenden Einrichtungen von Bedeutung, bei denen die SWK als Dienstleister tätig ist.

Bürgschaften

Die Stadt Herford hat umfangreiche Bürgschaften übernommen. Es handelt sich hierbei grundsätzlich um Darlehensbürgschaften. Im Eckjahresvergleich der Eröffnungsbilanz 2009 und der Schlussbilanz 2015 hat sich das Volumen leicht verändert, und zwar von 101,2 Mio. Euro auf 98,5 Mio. Euro. Zur Einschätzung des Volumens können die ordentlichen Aufwendungen oder

das Eigenkapital des Kernhaushaltes herangezogen werden. 2015 stellen die Bürgschaften einen Anteil von 56 Prozent der ordentlichen Aufwendungen von 176,0 Mio. Euro. Im Vergleich zum Eigenkapital von 207,7 Mio. Euro sind es 47 Prozent. Die Bürgschaften betreffen die städtischen Unternehmen, allem voran die Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV) mit 60,7 Mio. Euro, gefolgt von der Herforder Abwasser GmbH (HAG) mit 15,9 Mio. Euro und der Stadtwerke Herford GmbH (SWH) mit 11,3 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herford erhebt zu Recht, auch im Hinblick auf das EU-Wettbewerbsrecht, für alle abgegebenen Bürgschaften eine Bürgschaftsprovision. Diese beträgt generell 0,25 Prozent des verbürgten Restkapitals. Nach den Jahresabschlüssen sanken die Provisionen von rund 292.000 Euro in 2010 auf etwa 264.000 Euro in 2015.

Als Orientierungshilfe können grundsätzlich die Regelungen für Landesbürgschaften dienen. Seit 2011 beträgt bei diesen das Entgelt 1,0 Prozent des Bürgschaftsbetrages. Hiervon weichen hinsichtlich der Entgelthöhe zahlreiche Kommunen ab. Dieses wird nachvollziehbar mit dem seit längerer Zeit bestehenden niedrigen Zinsniveau begründet. Der Zinsvorteil durch eine Bürgschaft würde erkennbar unter 1,0 Prozent liegen. Die Stadt Herford sollte die weitere Zinsentwicklung kritisch begleiten. Bei einem Anstieg sollte auch eine Anhebung des Entgeltes vorgenommen werden.

→ **Feststellung**

Die Finanzanlagen bedeuteten für die Stadt Herford sowohl Erträge als auch Aufwendungen. Der Kulturbereich mit jährlichen Defiziten zwischen 5,1 bis 5,7 Mio. Euro belastet deutlich das Ergebnis der HVV. Im Betrachtungszeitraum erfolgten keine Ausschüttungen von der HVV an den Kernhaushalt der Stadt Herford.

Vom Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (IAB) hat die Stadt deutliche Erträge erhalten, seit 2010 durchschnittlich 2,8 Mio. Euro. Die jährlichen Ausschüttungen der Sparkasse Herford stiegen von brutto 1,1 Mio. Euro auf zuletzt 1,6 Mio. Euro. Aus der Rekommunalisierung des Stromnetzes erwartet die Stadt Herford weiterhin nachhaltige Erträge.

Darüber hinaus erhält der Kernhaushalt die üblichen Konzessionsabgaben. Es sind von der Westfalen Weser Netz GmbH die Abgaben für Strom und von der Stadtwerke Herford GmbH (SWH) die für Gas und Wasser. Die drei Entgelte summierten sich in 2015 auf 3,6 Mio. Euro.

→ **Empfehlung**

Die Finanzanlagen sollten stärker als bisher zur Haushaltsentlastung der Stadt Herford beitragen. Neben Aufwandsreduzierungen sollte die Stadt konsequent die Möglichkeiten höherer oder erstmaliger Zahlungen von den gewinn- beziehungsweise ertragbringenden Gesellschaften prüfen und einfordern.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

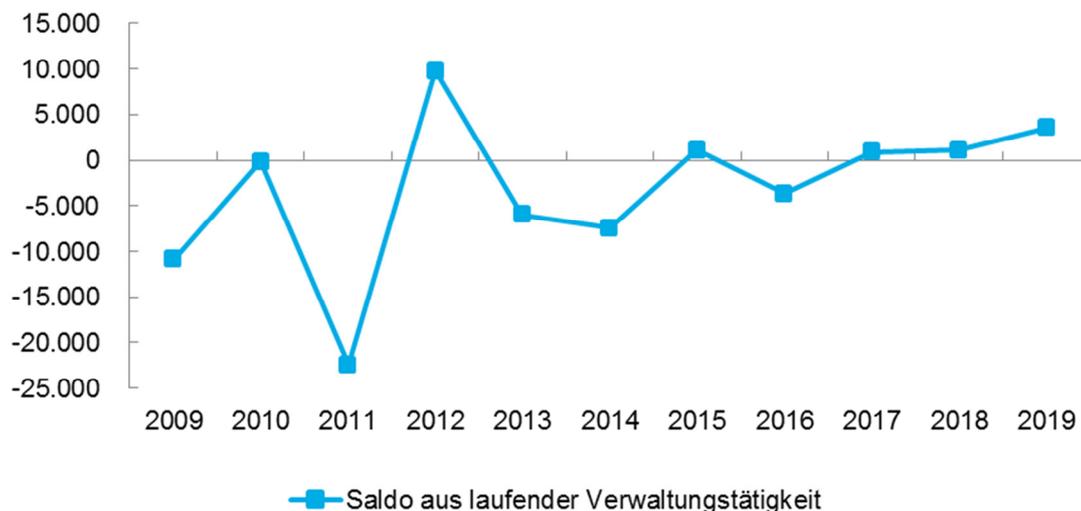
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel

können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-10.845	-174	-22.415	9.774	-5.949	-7.440	1.067
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.613	-1.388	-338	-925	-43.997	89	3.458
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-9.232	-1.562	-22.753	8.849	-49.946	-7.351	4.525
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9.393	4.277	21.860	-1.572	40.096	5.813	-3.888
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	161	2.715	-893	7.277	-9.850	-1.538	637
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	5.506	5.667	8.382	7.489	14.908	5.058	3.520
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	142	0	0	0
= Liquide Mittel	5.667	8.382	7.489	14.908	5.058	3.520	4.157

Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro*



*) Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

→ **Feststellung**

Die Stadt Herford konnte in den sieben Jahresabschlüssen nur zweimal einen positiven Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Überwiegend war der Saldo negativ und damit die Selbstfinanzierungskraft unzureichend. Im Durchschnitt aller Jahre betrug der negative Saldo 5,1 Mio. Euro. Er war maßgeblich verantwortlich für den beachtlichen Anstieg der Liquiditätskredite.

Auffällig sind der Einbruch des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in 2011 und der Anstieg 2012. Hierfür war besonders die Entwicklung bei der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen verantwortlich.

Nach dem Haushaltsplan 2016 ist für die mittelfristige Finanzplanung ab 2017 ein positiver Saldo kalkuliert. Dieser beruht insbesondere auf steigenden Einzahlungen, die über den Zuwächsen der Auszahlungen liegen. Die Planungen sind teils risikobehaftet. Es gelten die Ausführungen im Berichtsteil Haushaltsplanung entsprechend.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2014

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-114	-123	291	24	-107	18	94	21

Die Stadt Herford zeigte in den Vergleichsjahren 2010 bis 2014 sehr unterschiedliche Resultate und Positionierungen. Neben 2014 zählte Herford in zwei weiteren Jahren zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Defiziten. In 2010 und 2012 gehörte die Stadt dann zu dem Viertel der Städte mit den günstigsten Jahresergebnissen. In der Gesamtbetrachtung erzielt die Stadt Herford im Durchschnitt jedoch ein jährliches Defizit von rund 80 Euro je Einwohner.

Schulden

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

Schulden in Tausend Euro beziehungsweise je Einwohner in Euro

	2009 EB*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	92.248	89.661	87.139	83.999	81.427	132.672	127.335	127.947
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	25.021	37.004	40.005	65.082	66.057	55.073	66.049	61.500
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	754	616	455	402	304	1.198	1.023	972

	2009 EB*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.178	2.100	2.190	1.417	2.065	2.260	2.214	2.822
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	475	475	715	598	917	891	1.187
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	11.330	19.223	19.352	10.895	12.532	3.781	3.958	5.558
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	4.853	2.953	3.817
Verbindlichkeiten gesamt	130.531	149.079	149.616	162.510	162.983	200.754	204.423	203.803
Rückstellungen	106.258	108.332	110.104	111.392	114.721	116.280	118.441	123.466
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.011	1.136	1.620	2.205	3.333	2.914	2.776	1.832
Schulden gesamt	237.800	258.547	261.340	276.107	281.037	319.948	325.640	329.101
Schulden in Euro je Einwohner	3,689	4,010	4,078	4,247	4,316	4,897	4,969	5,022
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2,025	2,312	2,335	2,500	2,503	3,073	3,119	3,110

*: EB = Eröffnungsbilanz

Bei den Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten konnte bis 2012 eine kontinuierliche Entschuldung festgestellt werden. Die Stadt Herford hat zusammen mit der Stadt Paderborn die Rekommunalisierung des Stromnetzes in weiten Teilen von Ostwestfalen-Lippe federführend vorangetrieben. Für die Finanzierung des Anteils der Stadt Herford hat sie ein Darlehen von 44,4 Mio. Euro aufgenommen. Das Darlehen wurde an die Herforder Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) weitergegeben. Damit wurde beim Kernhaushalt in gleicher Höhe eine Ausleihung bilanziert. Diese beachtliche Kreditaufnahme war damit auch für den Anstieg der Kreditverbindlichkeiten im Eckjahresvergleich um annähernd 40 Prozent verantwortlich. Nach der amtlichen Schuldenstatistik betragen die Verbindlichkeiten zum 31. Dezember 2016 nunmehr 122,5 Mio. Euro.

Die Stadt Herford war wegen der unzureichenden eigenen Liquiditätsausstattung im Betrachtungszeitraum durchgängig auf Liquiditätskredite angewiesen. Zum Zeitpunkt der NKF-Umstellung 2009 bestanden Verbindlichkeiten in einem nennenswerten Volumen von 25,0 Mio. Euro. Diese sind dann aufgrund der vielfach unzureichenden Selbstfinanzierungskraft im Betrachtungszeitraum beachtlich angestiegen. In vier der letzten fünf Jahre lagen die Verbindlichkeiten über 61,5 Mio. Euro. Das sind etwa 40 Prozent der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit eines Jahres. Aus der Mitteilung zur Schuldenstatistik sind die Verbindlichkeiten auf rund 58,5 Mio. Euro Ende 2016 gesunken. Es bleibt kritisch zu begleiten, ob sich die positive Entwicklung fortsetzt.

Die Stadt Herford profitiert, wie andere Städte mit hohen Liquiditätskrediten, vom historisch niedrigen Zinsniveau. Die Stadt hat Liquiditätskredite in Summe von 30 Mio. Euro mit Laufzeiten von über 20 Jahren aufgenommen. Hierdurch hat sie langfristig das niedrige Zinsniveau gesichert und gleichzeitig das Zinsänderungsrisiko erheblich verringert. Das Problem der Liquiditätskredite sind zwar derzeit nicht die Zinsaufwendungen, sondern die enormen Anstrengungen, um diese Kreditverbindlichkeiten abzubauen.

Verbindlichkeiten

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagendeckungsgrad 2	84,4	83,8	81,2	79,1	80,9	78,6	79,7
Liquidität 2. Grades	27,4	24,5	18,2	21,5	20,7	13,5	19,0
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	26,6	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	295,6
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,2	12,7	13,3	15,9	11,3	12,9	11,3
Zinslastquote	3,1	2,6	3,0	2,9	2,8	3,0	2,7

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2014 (Kernhaushalt)

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.119	901	6.337	2.528	1.352	2.297	3.258	20

Die Stadt Herford hatte im interkommunalen Vergleich jeweils überdurchschnittliche Verbindlichkeiten beim Kernhaushalt. Die kritische Entwicklung bei der Stadt Herford führte dazu, dass die Stadt seit 2013 fast schon zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten zählt. Hierfür war das aufgenommene und weitergeleitete Darlehen von 44,4 Mio. Euro für die Rekommunalisierung des Stromnetzes verantwortlich. Je Einwohner bedeutete dieses einen Betrag von rund 680 Euro. Auch wird die Bedeutung und Notwendigkeit des Gesamtabschlusses offenkundig.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Die Stadt Herford hat bisher noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt. Um ihr eine Standortbestimmung zu ermöglichen, ist der interkommunale Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten 2010 nachfolgend abgebildet.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2010

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	1.780	6.992	3.812	2.748	3.501	4.486	17

Rückstellungen

Die Rückstellungen sind seit der Eröffnungsbilanz 2009 kontinuierlich von 106,3 Mio. Euro auf 123,5 Mio. Euro gestiegen. Hierfür war die Entwicklung der Pensionsrückstellungen verantwort-

lich, die von 83,2 Mio. Euro auf 95,9 Mio. Euro angewachsen sind. Sie stellen in etwa drei Viertel der gesamten Rückstellungen.

Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Herford in allen Jahren überdurchschnittliche Pensionsrückstellungen je Einwohner auf. 2014 lagen sie mit rund 1.430 Euro um rund 130 Euro über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Hochgerechnet auf die Einwohnerzahl von Herford bedeutet dieses um etwa 8,0 Mio. Euro höhere Pensionsrückstellungen. Dieses wird nicht in der Personalausstattung der Stadt liegen. Die Personalquote 2 der Stadt Herford ist interkommunal unterdurchschnittlich.

Die sonstigen Rückstellungen variierten zwischen 18,6 Mio. Euro und 22,8 Mio. Euro. Sie umfassen zahlreiche Einzelpositionen. Die größte von ihnen ist eine Rückstellung für die drohende Zahlung einer Kapitalertragssteuer. Der Hintergrund ist ein laufendes Streitverfahren über eventuelle verdeckte Gewinnausschüttungen und deren Besteuerung. Diese Rückstellung ist bis Ende 2015 auf nunmehr 10,4 Mio. Euro angewachsen.

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)

	2009 EB	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	288.359	271.301	267.505	238.245	234.787	229.316	214.508	207.835
Sonderposten	73.915	74.940	74.822	74.818	75.467	72.130	72.097	69.340
davon Sonderposten für Zuwendungen/ Beiträge	72.402	72.586	70.877	69.279	69.224	66.338	65.591	63.791
Rückstellungen	106.257	108.331	110.104	111.391	114.721	116.280	118.441	123.466
Verbindlichkeiten	130.531	149.079	149.616	162.510	162.983	200.754	204.423	203.803
Passive Rechnungsabgrenzung	10.429	10.921	12.658	22.193	24.682	25.384	27.976	28.486
Bilanzsumme	609.492	614.573	614.705	609.159	612.640	643.864	637.445	632.930
Eigenkapitalquoten in Prozent								
Eigenkapitalquote 1	47,3	44,1	43,5	39,1	38,3	35,6	33,7	32,8
Eigenkapitalquote 2	59,2	56,0	55,0	50,5	49,6	45,9	43,9	42,9

*: EB = Eröffnungsbilanz

Das Eigenkapital ist aufgrund der durchgängig defizitären Jahresabschlüsse permanent gesunken. Dieses spiegelt sich in der Entwicklung der Eigenkapitalquoten wider. Die Eigenkapitalreichweite beträgt unter Berücksichtigung des letzten Jahresergebnisses 2015 von - 6,6 Mio. Euro rund 32 Jahre. Legt man jedoch das strukturelle Ergebnis 2015 von -14,2 Mio. Euro zugrunde, so halbiert sich in etwa die Reichweite auf nur noch 15 Jahre. Damit würde bei unveränderten Jahresergebnissen die bilanziellen Überschuldung im Jahr 2030 eintreten.

Nach dem Haushaltsplan 2016 ist hingegen ein deutlich geringerer Eigenkapitalverzehr geplant. Bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung 2019 soll es um durchschnittlich 7,5 Mio. Euro und damit um insgesamt 30,0 Mio. Euro sinken. Wie im Berichtsteil Haushaltsplanung ausgeführt, sind einzelne Plandaten risikobehaftet. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Eigenkapitalverzehr höher ausfällt als geplant.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	33,7	-16,1	48,9	21,7	4,4	25,7	35,5	20
Eigenkapitalquote 2	43,9	8,5	74,5	46,0	33,8	47,8	61,1	20

Die Stadt Herford wies in allen Vergleichsjahren eine überdurchschnittliche Eigenkapitalquote 1 auf. 2010 gehörte sie zum Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Quote. Seit 2011 liegt sie leicht unter diesem Niveau und dem 3. Quartil. Die Positionierungen der ebenfalls sinkenden Eigenkapitalquote 2 haben sich im interkommunalen Vergleich ungünstiger entwickelt. Die Eigenkapitalquote 2 der Stadt Herford war anfänglich überdurchschnittlich, dann unauffällig und ist seit 2013 unterdurchschnittlich.

Eine Aussage zum Niveau und zur Entwicklung des Eigenkapitals des Konzerns Stadt Herford kann erst getroffen werden, sobald zumindest der erste Gesamtabschluss 2010 vorliegt. Hierbei wird der Kernhaushalt, wie in den meisten Kommunen, eine maßgebliche Rolle spielen.

Ertragslage

Erträge

Ordentliche Erträge in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuern und ähnliche Abgaben	70.886	79.063	74.228	84.834	83.913	83.213	88.912
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	18.532	25.868	13.317	33.040	34.880	33.973	41.207
Sonstige Transfererträge	2.978	1.542	1.200	1.749	1.422	1.851	2.184
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	15.216	15.509	16.342	16.462	17.336	17.212	16.844

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Privatrechtliche Leistungsentgelte	541	655	625	915	1.281	1.425	1.554
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	4.955	3.889	3.927	3.898	3.648	3.770	4.904
Sonstige ordentliche Erträge	8.500	8.502	11.172	10.139	11.032	9.947	11.727
Aktiviert Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	121.608	135.028	120.811	151.037	153.512	151.391	167.332
Finanzerträge	5.132	6.982	3.915	6.525	6.368	7.438	6.890

Die Entwicklung der ordentlichen Erträge und das seit 2012 deutlich höhere Gesamtvolumen wurden insbesondere von den Steuern sowie den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen beeinflusst. Sie zusammen stellen insgesamt rund drei Viertel des Gesamtvolumens der ordentlichen Erträge. Es handelt sich hierbei maßgeblich um die Gewerbesteuer, den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Schlüsselzuweisungen.

Ordentliche Erträge je Einwohner in Euro 2010 bis 2014

Jahr	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2010	2.107	1.730	2.937	2.085	1.860	1.974	2.107	21
2011	1.858	1.858	3.122	2.193	2.081	2.166	2.225	21
2012	2.320	1.884	2.724	2.297	2.157	2.244	2.428	21
2013	2.350	1.741	3.087	2.340	2.169	2.342	2.442	21
2014	2.310	1.905	3.065	2.441	2.310	2.416	2.535	21

Die starken Schwankungen bei der Stadt Herford in den ersten drei Vergleichsjahren zeigen sich ebenfalls in den interkommunalen Positionierungen. Die ab 2012 relativ konstanten Erträge waren anfänglich interkommunal unauffällig. Im Jahr 2014 ist im Gegensatz zur Stadt Herford das Niveau bei den Vergleichskommunen insgesamt deutlich angestiegen.

Diese Ertragssituation der Stadt Herford ist in der Gesamtbetrachtung noch als zufrieden stellend zu bezeichnen. Die Erträge reichen jedoch nicht aus, um die ordentlichen Aufwendungen zu decken. Diese Situation spiegelt sich im Aufwandsdeckungsgrad wider. Dieser war mit einer Ausnahme interkommunal ungünstiger.

Allgemeine Deckungsmittel

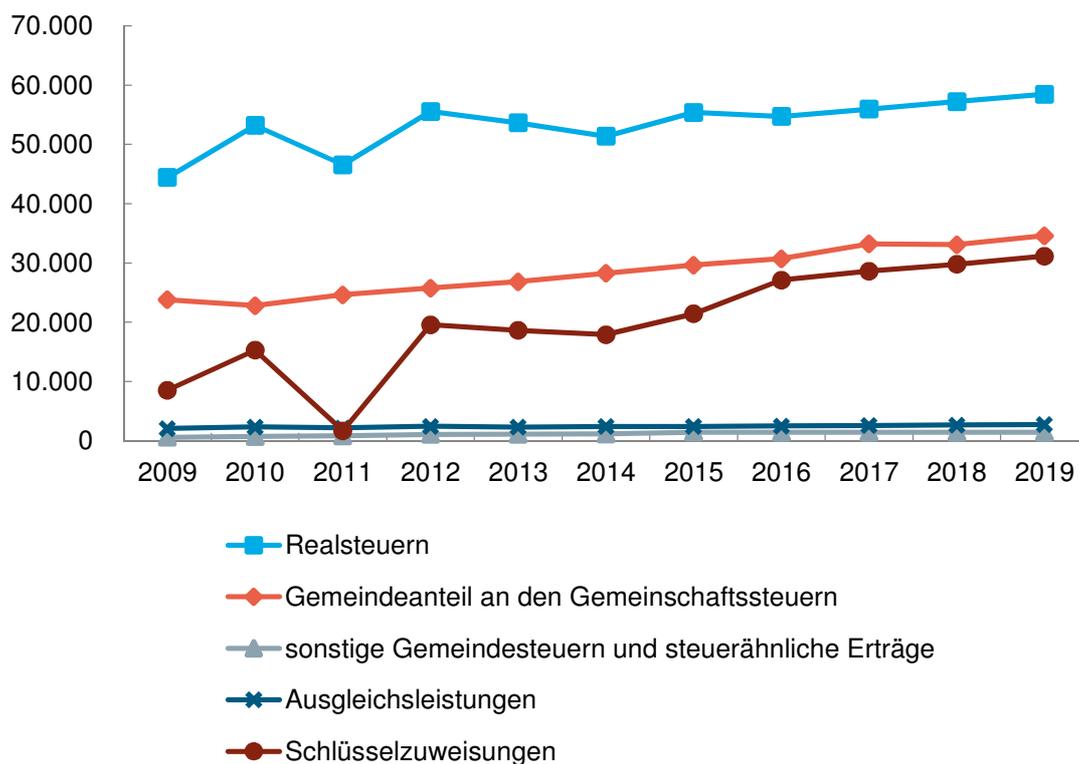
Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,

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

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

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro*



*) Bis 2015 Istwerte, ab 2016 Planwerte

Die Hauptgründe für das höchste Jahresdefizit im Betrachtungszeitraum, und zwar 29,0 Mio. Euro im Jahr 2011, werden aus der Grafik ersichtlich. Ursächlich war der Einbruch bei den Erträgen. Aufgrund einer hohen Steuerkraft in der Referenzperiode sanken die Schlüsselzuweisungen 2011 erheblich auf 1,7 Mio. Euro ab. Sie lagen damit um 13,0 Mio. Euro unter dem Durchschnitt aller Jahresabschlüsse. Gleichzeitig verringerte sich die Gewerbesteuer 2011 deutlich um 6,8 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr.

Die Gewerbesteuer hat sich dann erholt und schwankte bis 2015 moderat. Die Hebesatzerhöhungen 2012 und 2013 um 22 und zehn Hebesatzpunkte haben zur Stabilisierung des Ertragsaufkommens beigetragen. Seit 2012 liegen die Erträge jeweils über 40,5 Mio. Euro. Die Gewerbesteuer stellt im Durchschnitt annähernd 30 Prozent der ordentlichen Erträge und etwa 45

Prozent der allgemeinen Deckungsmittel. Die Gewerbesteuer hat damit einen bedeutenden Einfluss auf die Haushaltssituation. In diesem Kontext sind ebenfalls die hebesatzbedingten Ertragssteigerungen bei der Grundsteuer B in 2012 und 2014 nennen. Sie bedeuten nachhaltige und verlässliche Mehrerträge. Die fast stetig steigenden Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer haben in Herford wie in anderen Kommunen den Kernhaushalt deutlich entlastet. Die allgemeinen Deckungsmittel hatten 2011 mit 75,9 Mio. Euro das geringste Volumen. Ab dem Jahr 2012 liegt dieses in allen Jahren über 101,1 Mio. Euro und erreichte 2015 mit 110,3 Mio. Euro ihren bisherigen Höchststand seit der NKF-Umstellung 2009.

Die zukünftigen Ertragserwartungen hat die GPA NRW bei der Haushaltsplanung analysiert und dabei haushaltswirtschaftliche Risiken festgestellt. Es sind gesamtwirtschaftliche und konjunkturelle Risiken, die die Stadt generell nicht beeinflussen kann.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2014

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.543	1.236	2.079	1.576	1.469	1.556	1.655	21

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Herford zeigten nach den Jahresabschlüssen eine beachtliche Bandbreite zwischen 1.168 Euro in 2011 und 1.684 Euro in 2015. Im Durchschnitt waren es rund 1.470 Euro je Einwohner. Die Ertragskraft war in drei der fünf Vergleichsjahre höher als bei der Mehrheit der Kommunen. 2011 hatte die Stadt Herford die zweitniedrigsten Erträge. 2014 waren die Deckungsmittel leicht unterdurchschnittlich.

Die Stadt Herford erzielte jeweils überdurchschnittliche Gewerbesteuererträge. Dieses ist bemerkenswert, weil der Hebesatz in Herford etwas niedriger ist als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern waren bis auf 2010 interkommunal ebenfalls unterdurchschnittlich. Die Erträge lagen etwa fünf Prozent unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Erträge aus den Schlüsselzuweisungen waren mehrheitlich ebenfalls unterdurchschnittlich. 2011 zählte Herford zu den Vergleichskommunen mit den niedrigsten Erträgen.

In der Gesamtbetrachtung hat die Stadt Herford tendenziell kein Ertragsproblem.

Aufwendungen

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personalaufwendungen	20.891	21.270	23.226	24.978	25.608	26.864	29.008
Versorgungsaufwendungen	7.155	5.171	5.920	2.876	4.382	6.003	4.569
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	23.011	23.033	23.335	24.961	26.183	28.065	29.119
Bilanzielle Abschreibungen	5.131	5.200	5.164	5.565	5.197	4.873	5.048

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Transferaufwendungen	62.372	64.831	66.709	73.694	72.646	79.400	81.390
Sonstige ordentliche Aufwendungen	21.346	23.072	24.991	24.931	24.826	23.519	26.875
Ordentliche Aufwendungen	139.906	142.577	149.345	157.005	158.842	168.724	176.009
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.284	3.734	4.521	4.616	4.520	4.987	4.789

Die ordentlichen Aufwendungen sind jährlich zwischen 1,1 und 6,2 Prozent gestiegen. Im Betrachtungszeitraum summierten sich die Zuwächse auf 36,1 Mio. Euro. Für diese Entwicklung waren insbesondere die Transferaufwendungen mit einer Zunahme von 19,0 Mio. Euro verantwortlich. Die darin enthaltene Kreisumlage hat sich um 8,1 Mio. Euro erhöht. Den prozentual höchsten Anstieg zeigten die Personalaufwendungen, die in Summe um 8,1 Mio. Euro stiegen. Unter den sonstigen ordentlichen Aufwendungen werden die Mieten an das Sondervermögen Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (IAB) gebucht. Sie betragen zuletzt über 15,0 Mio. Euro jährlich.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2010 bis 2014

Jahr	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2010	2.225	1.910	2.770	2.231	2.067	2.172	2.407	21
2011	2.297	1.987	2.871	2.334	2.154	2.297	2.467	21
2012	2.411	1.938	2.812	2.381	2.201	2.369	2.598	21
2013	2.431	1.916	2.818	2.418	2.271	2.416	2.588	21
2014	2.574	2.041	2.941	2.533	2.352	2.466	2.775	21

Die Stadt Herford hatte in allen Jahren relativ durchschnittlich und somit unauffällige ordentliche Aufwendungen je Einwohner. Die Abweichungen zum interkommunalen Mittelwert betragen jeweils weniger als 2,0 Prozent.

Jedoch ist darzulegen, dass der interkommunale Mittelwert selbst erhöht ist, weil die Mehrheit der Vergleichskommunen defizitäre Haushalte aufweist. Diese wiederum resultieren vielfach aus zu hohen Aufwendungen.

Eine abschließende Bewertung des gesamtstädtischen Aufwandsniveaus der Stadt Herford wird erst möglich sein, wenn die Stadt die verpflichtenden Gesamtabschlüsse aufgestellt hat.

→ 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. Die Prüfung umfasst den gesamtstädtischen Immobilienbestand. Damit sind alle Gebäudeflächen des Kernhaushaltes und aller Unternehmen, die zum Vollkonsolidierungskreis des Gesamtabschlusses zählen, zu erfassen.

Der kommunale Immobilienbestand der Stadt Herford wird nicht vom Kernhaushalt, sondern seit 2006 vom Sondervermögen Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (IAB) verwaltet. Dort ist ebenso das Immobilienvermögen bilanziert. Es besteht ein Mieter-Vermieter-Modell. Der Kernhaushalt zahlt an den IAB Mieten. Hierbei handelt es sich um die weitergegebenen Selbstkosten des Immobilienbetriebes. Diese betragen 2014 insgesamt 15,4 Mio. Euro.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Herford über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus trifft die GPA NRW soweit möglich 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).

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	134.908	2.058	21,3
Jugend	8.062	123	1,3
Sport und Freizeit	10.070	154	1,6
Verwaltung	27.213	415	4,3
Feuerwehr / Rettungsdienst	7.206	110	1,1
Kultur	51.418	784	8,1
Soziales	6.793	104	1,1
sonstige Nutzungen	387.848	5.918	61,2
Gesamtsumme	633.518	9.666	100,0

Bei der Mehrheit der Kommunen werden mit Abstand die größten Flächen bei den Schulen vorgehalten. Dieses ist bei der Stadt Herford nicht der Fall, weil der Wohnungsbestand der Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH (WWS) mit rund 335.000 m² zu erfassen war.

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Herford
Schulen	1.533	2.286	1.945	2.058
Jugend	8	328	211	123
Sport und Freizeit	95	393	206	154
Verwaltung	194	415	307	415
Feuerwehr / Rettungsdienst	88	270	138	110
Kultur	185	785	349	784
Soziales	43	576	197	104
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.559	5.918
Gesamtfläche	3.410	9.666	4.912	9.666

→ Feststellung

Die Stadt Herford stellt mit ihren Gesamtflächen von rund 9.670 m² BGF je 1.000 Einwohner den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Verantwortlich hierfür ist der Wohnungsbestand der WWS mit rund 335.000 m² beziehungsweise etwa 5.100 m² je 1.000 Einwohner. Damit weist die Stadt Herford gleichzeitig bei den sonstigen Nutzungen den Maximalwert auf.

Das Flächenangebot für die Nutzungsarten Verwaltung und Kultur sind ebenfalls weit überdurchschnittlich.

Schulen

Das einwohnerbezogene städtische Flächenangebot ist interkommunal leicht überdurchschnittlich. Neben dem städtischen Angebot gibt es noch eine private Grundschule sowie drei Berufskollegs, deren Träger der Kreis Herford ist. Nach dem Prüfbericht Schulen wurden noch überschaubare Flächenüberhänge von insgesamt rund 7.400 m² BGF festgestellt. Diese bedeuten ein finanzielles Potenzial von insgesamt etwa 0,7 Mio. Euro jährlich.

Aufgrund des Wandels in der Schullandschaft und der bekannten rückläufigen Schülerzahlen im Hauptschulbereich laufen auch bei der Stadt Herford die Hauptschulen aus. 2011 wurde der Hauptschul-Außenstandort Elverdissen aufgegeben. Das Gebäude ist seitdem an den Kreis Herford vermietet. Durch die sinnvolle und wirtschaftliche Folgenutzung erzielt die Stadt Herford entsprechende Mieterträge. Die verbleibende Hauptschule Meierfeld wird Mitte 2018 auslaufen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herford sollte zeitnah eine Entscheidung über die zukünftige Verwendung des Gebäudes der Hauptschule Meierfeld treffen. Es sollten vorrangig die Optionen gewählt werden, die langfristig den gesamtstädtischen Haushalt entlasten. Hierzu gehört beispielsweise eine Vermarktung.

Jugend

Hierunter sind ein Jugendhaus sowie die städtischen Kindertageseinrichtungen erfasst. Bei den in der Stadt Herford vorhandenen 37 Kindertageseinrichtungen besteht ein bunter Trägermix.

Lediglich fünf werden in städtischer Trägerschaft geführt. Dieses ist ursächlich für den unterdurchschnittlichen Flächenverbrauch.

Nach der Finanzierungsstruktur des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) haben Kommunen für eigene Einrichtungen höhere Eigenanteile zu tragen. Darüber hinaus bestehen vielfach noch weitere Finanzierungsregelungen, nach denen Städte freiwillige Zuschüsse an andere Träger leisten. Die Stadt Herford zahlt einen vergleichsweise hohen freiwilligen Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft. Weitere Ausführungen enthält der Bericht Tagesbetreuung für Kinder.

Sport und Freizeit

Der Flächenverbrauch von Herford liegt um rund ein Viertel unter dem interkommunalen Mittelwert. Zu den Flächen zählt das über die Region hinaus bekannte Freizeitbad H2O mit etwa 6.200 m². Weitere Objekte sind ein Stadion, mehrere Sportplatzgebäude sowie eine nicht dem städtischen Schulsport zugeordnete Halle. Diese Sporthalle ist von der privaten Forscherhaus Grundschule gepachtet.

Das kommunale Bäderangebot umfasst das Freizeitbad H2O sowie zwei Freibäder. Die drei Bäder werden von der Freizeiteinrichtungen Stadtwerke Herford GmbH (FSH) betrieben. In 2015 betragen die Umsatzerlöse des H2O 8,0 Mio. Euro und der Freibäder rund 430.000 Euro. Nach den Gewinn- und Verlustrechnungen der Gesellschaft wurden von 2013 bis 2015 jeweils positive Jahresergebnisse erzielt, die im Durchschnitt 2,2 Mio. Euro betragen. Diese, auf den ersten Blick ungewöhnlichen Resultate mit Überschüssen sind jedoch verzerrt. Grundsätzlich ist der Bädersektor bei den Kommunen in Deutschland und ebenso in Nordrhein-Westfalen defizitär. Das verzerrte Bild in Herford resultiert daraus, dass das Anlagevermögen sowie bestimmte Aufwandspositionen nicht bei der FSH abgebildet sind, sondern bei der Stadtwerke Herford GmbH (SWH) verbleiben. Hier sind insbesondere die Abschreibungen, aber auch die Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen zu nennen. Auch aus diesen Gründen ist der bestehende Gewinnabführungsvertrag nachvollziehbar.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Herford sollte besonders bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen berücksichtigen, dass Bäder ein freiwilliges Leistungsangebot darstellen.

Generell ist es sinnvoll, in regelmäßigen Abständen an freiwilligen Wirtschaftlichkeitsvergleichen im Bädersektor teilzunehmen. Hierdurch können Optimierungsmöglichkeiten festgestellt werden.

Verwaltung

Der einwohnerbezogene Flächenverbrauch der Stadt Herford ist mit 415 m² BGF der Höchste in dem interkommunalen Vergleich. Er liegt um ein Drittel über dem Mittelwert. Es handelt sich im Wesentlichen um das historische Rathaus (rund 11.500 m²), die städtischen Verwaltungsgebäude Auf der Freiheit 21 (etwa 7.500 m²) und 23 (rund 1.800 m²) sowie weitere Verwaltungsflächen der kommunalen Beteiligungen.

Feuerwehr / Rettungsdienst

Der Flächenverbrauch von Herford liegt mit 110 m² je 1.000 Einwohner um 20 Prozent unter dem interkommunalen Mittelwert. Hierzu wird die geringere Gemeindefläche von 79 km² beigetragen haben. Die durchschnittliche Gemeindefläche der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW beträgt etwa 97 km². Die Stadt Herford unterhält eine mit hauptamtlichen Kräften ständig besetzte Feuer - und Rettungswache. Diese ist zugleich das mit rund 5.900 m² größte Objekt. Daneben gibt es in Herford noch drei Löschgruppen. Deren Objekte sind zu Recht erheblich kleiner und haben eine Gebäudefläche zwischen rund 380 m² und etwa 470 m².

Kultur

Das Flächenangebot erreicht fast den Maximalwert. Die Stadt Herford liegt damit mehr als doppelt so hoch wie der interkommunale Mittelwert. Herford ist überregional für das Kulturangebot bekannt, nicht zuletzt durch das Museum MARTa für zeitgenössische Kunst. Insgesamt sind hier zahlreiche Objekte erfasst, die insbesondere bei den städtischen Beteiligungen bilanziert sind. Das mit Abstand größte Objekt ist mit fast 37.000 m² der Alte Güterbahnhof. Es macht allein rund 70 Prozent der gesamten Kulturflächen aus. Weitere Objekte sind neben dem Museum MARTa insbesondere das Theater, die Bibliothek, das Daniel-Pöppelmann-Haus, die Musikschule sowie die Markthalle.

Die finanziellen Belastungen durch den Kultursektor wurden im Bericht bereits behandelt.

Soziales

Der Flächenverbrauch bei dieser Nutzungsart ist relativ niedrig. Er umfasst ein Seniorenzentrum sowie den Homberghof. Dieser wurde zuletzt für die Unterbringung von Asylbewerbern genutzt. Etwa die Hälfte des Homberghofes wurden an eine Religionsgemeinschaft verkauft.

Die Stadt Herford hat in der Vergangenheit Immobilien veräußert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte den gesamtstädtischen Immobilienbestand regelmäßig auf den Prüfstand stellen. Hierbei ist kritisch zu hinterfragen, ob die Gebäude für die Aufgabenerfüllung noch benötigt werden. Der Fokus sollte auf der Bereitstellung von Gebäuden liegen, die zur Erledigung der Pflichtaufgaben benötigt werden. Nicht mehr benötigte Gebäude sollten vorrangig vermarktet werden.

Insbesondere durch Vermarktungen kann der gesamtstädtische Haushalt nachhaltig entlastet werden. Aus unterschiedlichen Gründen kann sicherlich in Einzelfällen von Vermarktungen abgesehen werden.

Sonstige Nutzungen

Die Stadt Herford stellt den Maximalwert und damit gleichzeitig ein weit überdurchschnittliches Flächenangebot. Für diese Nutzungsart waren die Gebäudeflächen der Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH (WWS) zu berücksichtigen. Sie betragen rund 335.000 m² BGF beziehungsweise etwa 5.100 m² BGF je 1.000 Einwohner. Die Hälfte der Vergleichskommunen verfügt ebenfalls über einen größeren Wohnungsbestand, entweder im Kernhaushalt oder als Beteiligung an einer Wohnungsbau- oder Siedlungsgesellschaft. Zu den weiteren Objekten gehören unter anderem das Elsbach Haus, ein Parkhaus sowie Friedhofsgebäude.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt
Herford im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

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

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

Die Stadt Herford hat während der Prüfung den bearbeiteten Fragebogen erhalten. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Herford folgende Feststellungen sowie Optimierungsbzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation

Insbesondere in Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen in den kommenden 15 Jahren ist auch die Stadtverwaltung Herford aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungspotenziale zu untersuchen. Dies ist notwendig, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv und effizient wahrnehmen zu können. Die Aufbauorganisation beantwortet die Frage, „wer“ eine Aufgabe erledigt. Die Ablauforganisation hingegen legt fest, „wie“ eine Aufgabe erfüllt werden soll.

Ablauforganisatorisch ist von Bedeutung, dass die Verfahrensabläufe an den Aufgaben bzw. Produkten ausgerichtet werden. Damit können kurze Prozesslaufzeiten erreicht und Schnittstellen vermieden werden. Ferner können ganzheitliche, auf Verantwortungsübernahme ausgerichtete Aufgaben und Prozesse organisiert werden. Gerade der letztgenannte Aspekt ist bedeutsam im Hinblick auf die Handlungsspielräume der Mitarbeiter. Werden Arbeitsplätze so gestaltet, dass die Beschäftigten z. B. Verantwortung übernehmen müssen, kann dieses dazu beitragen, dass sie dauerhaft motiviert sind.

Die GPA NRW hält auf der Grundlage der bisher gesammelten Erfahrungen aus den überörtlichen Prüfungen der großen kreisangehörigen Kommunen folgende Aufbauorganisation für angemessen. In der Gliederungsbreite sind es vier bis fünf dem Bürgermeister direkt unterstellte

Bereiche. Die Gliederungstiefe sollte auf maximal drei Leitungsebenen begrenzt sein. Die Aufbauorganisation der Stadt Herford ist mit drei Dezernaten und dem Stabsbereich bezogen auf die Gliederungsbreite angemessen. Auch die Gliederungstiefe ist angemessen.

Zunehmend bedeutend für die Aufgabenerfüllung wird es aber auch sein, mit dem zukünftig vorhandenen Personal flexibel auf sich verändernde Aufgaben reagieren zu können. Dieses muss der Stadt Herford gelingen. Das bedingt, dass die statische Aufbauorganisation zunehmend durch flexible Formen der Arbeitsorganisation ergänzt wird. Dazu gehört die Arbeit in Projektgruppen. Sie wird von der Stadt Herford bereits praktiziert, z. B. zu Themen wie Flüchtlingssituation, Umgang mit frei werdenden Kasernen und Demografische Entwicklung.

Optimierungspotenzial ergibt sich für die Stadt Herford, in dem sie flächendeckend Anforderungsprofile erstellt. Die kleinste Organisationseinheit in der Aufbauorganisation ist die Stelle. Ein Anforderungsprofil beschreibt personenunabhängig die Anforderungen für eine Stelle, wie z. B. die Laufbahnbefähigung oder besondere fachlich Kenntnisse. Aus Sicht der GPA NRW sind Anforderungsprofile eine wichtige Voraussetzung, um

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

Die Anforderungsprofile bilden damit die Grundlage für weitere personalwirtschaftliche Instrumente. Bislang erstellt die Stadt Herford nur dann Anforderungsprofile, wenn Stellen neu ausgeschrieben oder zu bewerten sind. Das entspricht aber nur rund 50 Prozent aller Stellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte flächendeckend für alle Stellen der Verwaltung Anforderungsprofile erstellen.

Anforderungsprofile können als Grundlage dienen, den Personalentwicklungsbedarf zu ermitteln. Personalentwicklung hat die Aufgabe, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erkennen, zu erhalten und zu fördern. Entscheidend in dem Zusammenhang ist die Frage, welche Aufgaben zukünftig noch von der Stadt Herford erfüllt werden müssen. Bleibt das Aufgabenportfolio unverändert und werden nicht alle Stellen der in den kommenden 15 Jahren ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wiederbesetzt, müssen die Aufgaben von dem verbleibenden Personal erledigt werden. Damit steigen die quantitativen und qualitativen Anforderungen für diese Beschäftigten erheblich. Hinzu kommt, dass auch diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter älter werden. Daher ist es wichtig, ihre Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft gezielt zu fördern.

Die Stadt Herford verfügt über ein internes Fortbildungsprogramm, welches diverse Angebote zur Förderung der Gesundheit enthält. Den Beschäftigten wird die Teilnahme an verschiedenen Veranstaltungen ermöglicht. Dazu zählen Rückenschule, Yoga, allgemeine Fitness, gesunde Ernährung, psychische Belastung am Arbeitsplatz und Stressmanagement.

Neben der Gesundheitsförderung gibt es weitere wichtige Bereiche der Personalentwicklung. Um die wesentlichen Ziele und Aufgaben innerhalb dieses Handlungsfeldes zu beschreiben, bedarf es einer entsprechenden Konzeption. Diese ist abhängig von den besonderen Aufgaben

und individuellen Rahmenbedingungen der Verwaltung. Dazu bietet sich an, ein Personalentwicklungskonzept zu erstellen. Es ist als Grundorientierung für die Verwaltung und ihre Beschäftigten zu verstehen.

Bei der Stadt Herford ist ein ganzheitliches und schriftlich fixiertes Personalentwicklungskonzept bislang noch nicht vorhanden. Lediglich in Dienstvereinbarungen werden einzelne Module wie Mitarbeitergespräche, Frauenförderplan oder Schulung von Führungskräften behandelt und geregelt. Aktuell beschäftigt sich der Verwaltungsvorstand der Stadt Herford mit diesem Thema, um die strategische Umsetzung eines Gesamtkonzeptes abzustimmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte ein Personalentwicklungskonzept erstellen, regelmäßig fortschreiben und konsequent anwenden, so dass das Personal die zukünftigen Herausforderungen besser bewältigen kann.

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 Herford führt Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen über verschiedene Zeiträume durch. Sie erstrecken sich von kurzfristig bis zu zwei, mittelfristig bis zu fünf und langfristig bis zu zehn Jahren. Die Analysen und Prognosen werden jährlich fortgeschrieben.

Die Erkenntnisse aus einer Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose sind ein Baustein, um eine Personalbedarfsplanung durchzuführen. Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, dass das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem in quantitativer und qualitativer Hinsicht erforderlichen Personalbestand wahrgenommen werden kann. Die Personalbedarfsplanung der Stadt Herford stellt den Personalbedarf analog zu den Altersstrukturanalysen über verschiedene Zeiträume dar.

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Herford erstellten Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen sind geeignet, um den Personalbedarf realistisch zu ermitteln.

Wissensbewahrung

Die GPA NRW hat auf Basis der vorliegenden Personalliste zum Stichtag 30. Juni 2015 die Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Herford ermittelt. Danach wird rund 44 Prozent des Personals in den nächsten 15 Jahren die Verwaltung verlassen. Die Beschäftigten des Eigenbetriebs und der ausgelagerten Gesellschaften sind dabei unberücksichtigt geblieben.

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 Herford 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 Herford hat von den genannten Möglichkeiten bislang nur ansatzweise Gebrauch gemacht. Systematisch wird das vorhandene Wissen noch nicht erfasst. Über ein flächendeckendes Dokumentenmanagementsystem verfügt die Stadt Herford ebenfalls noch nicht. Es wird aber derzeit thematisiert. Aktuell wird im Bereich der Organisation eine Projektskizze zur Planung bzw. Einführung eines Dokumentenmanagementsystems erstellt. Dabei ist zu beachten, dass ein solches Instrument auch wirtschaftlich sein muss. Dem Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems sollte immer eine Kosten-Nutzen-Abschätzung vorausgehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte ein Dokumentenmanagementsystem flächendeckend erstellen und einführen. Dabei ist die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Ferner sollte die Stadt 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Herford im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	4
→ Personenstandswesen	8
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	10
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	13
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	14

→ 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 Durchschnittswerte¹ 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.

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

→ Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Herford im Jahr 2015 mit 6,07 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,43 Vollzeit-Stellen den Overhead. Daraus abgeleitet legt die GPA NRW 382.360 Euro Personalaufwendungen bei ihren Vergleichen zu Grunde. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 15.597 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24,52	17,91	40,30	26,43	21,77	25,34	29,67	16

Die Kennzahl wird von der Fallzahl und der Höhe der Personalaufwendungen beeinflusst. Die Personalaufwendungen wiederum sind abhängig von dem Stellenanteil sowie dem Besoldungs- und Gehaltsniveau. In die Personalaufwendungen fließen auch die Stellenanteile für den Overhead ein.

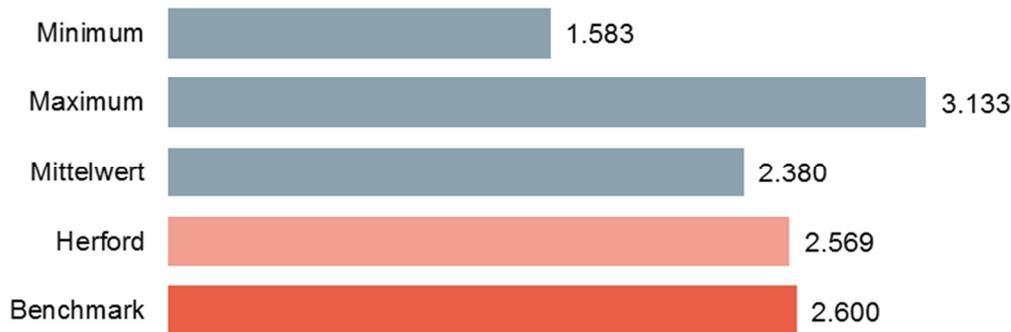
Herford liegt mit einem Overhead-Anteil von 0,43 Vollzeit-Stellen unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Dieser beläuft sich auf 0,59 Vollzeit-Stellen. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle betragen in Herford 58.825 Euro. Damit liegen sie über dem Mittelwert von 56.231 Euro.

Diese beiden Kennzahlen beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall. Der geringere Overhead-Anteil wirkt begünstigend, die höheren Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle wirken jedoch belastend.

Bei den Personalaufwendungen je Fall erreicht die Stadt Herford mit 24,52 Euro einen vergleichsweise günstigen Wert. Das kann ein Hinweis auf eine überdurchschnittliche Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ sein.

Ob die Anzahl der Stellenanteile für die Aufgabenwahrnehmung angemessen ist, wird durch die nachfolgende Leistungskennzahl verdeutlicht. Hierzu wird die gewichtete Fallzahl von 15.597 in Bezug zu den Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung gesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.569	2.094	2.452	2.665	16

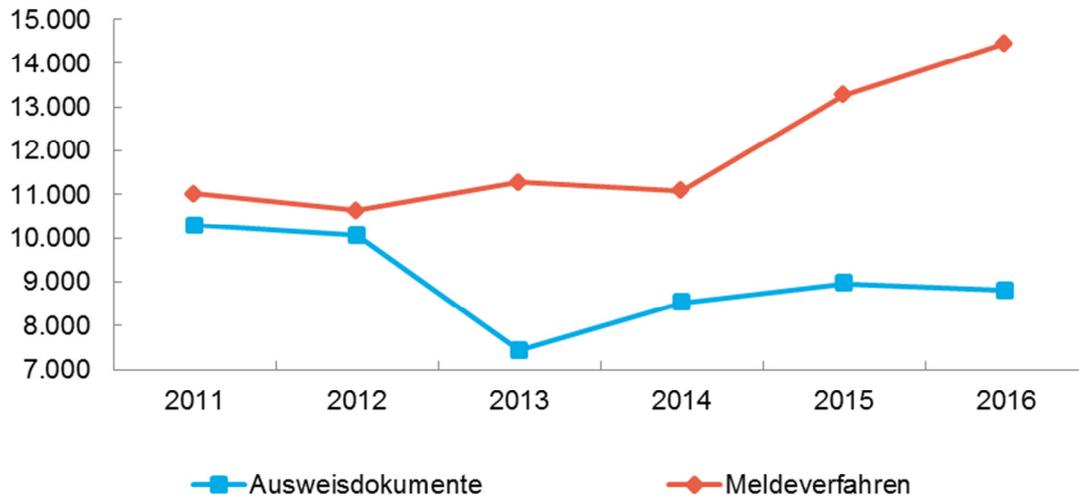
Der Hinweis auf eine überdurchschnittliche Leistungskennzahl erweist sich als zutreffend. Der Benchmark wird allerdings knapp verfehlt. Daran orientiert ergibt sich für die Stadt Herford bei dieser Aufgabe ein rechnerisches Potenzial von 0,1 Vollzeit-Stellen. Die dazu führende Berechnung wurde der Stadt im Verlauf der Prüfung zur Verfügung gestellt.

Das ausgewiesene und nur geringe Potenzial basiert auf den Stellen- und Falldaten des Jahres 2015. Im Verlauf des Jahres 2016 hat sich der Personalbestand bei dieser Aufgabe um 1,67 Vollzeit-Stellen erhöht. Gleichzeitig haben sich aber auch die Fallzahlen verändert. Die gewichtete Fallzahl ist auf 16.034 gestiegen. Unter Berücksichtigung dieser beiden Tatbestände erhöht sich das Potenzial auf zunächst 1,6 Vollzeit-Stellen.

Zum 01. August 2016 wurde das WeserWerreTicket in den Kreisen Herford und Minden-Lübbecke eingeführt. Es ermöglicht einkommensschwachen Bürgern mehr Mobilität. Für die Ausstellung der Kundenkarten ist in der Stadt Herford der Bürgerservice zuständig. Die GPA NRW hat in Zusammenarbeit mit der zuständigen Abteilung den Arbeitsaufwand und die damit verbundenen Stellenanteile ermittelt. Danach ergeben sich 0,15 Vollzeit-Stellen. Dieser Anteil muss bei der Sachbearbeitung der Einwohnermeldeaufgaben in Abzug gebracht werden. Damit verbleibt ein Potenzial von rund 1,4 Vollzeit-Stellen.

Wie der Handlungsbedarf danach zu beurteilen ist, hat die GPA NRW durch weitere Analysen untersucht. Eine wichtige 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 anderen Kommunen ebenfalls festzustellen. Eine Vielzahl von Bürgern hat, bevor der neue Personalausweis im Jahr 2010 eingeführt wurde, Anträge auf Ausweisdokumente gestellt. Dadurch erklärt sich die zurückgehende Fallzahl in den Folgejahren. In vielen Kommunen ist ab 2014 wieder eine steigende Tendenz zu verzeichnen. In Herford ist das bis zum Jahr 2015 auch der Fall. In 2016 ist ein geringer Rückgang festzustellen.

Die Zahl der An-, Um- und Abmeldungen hat sich nach 2014 erkennbar erhöht. Die Steigerung resultiert im Wesentlichen aus der Zunahme der An- und Abmeldungen. Ein Grund dafür ist die Einwohnerzahl, die in 2015 deutlich mehr angestiegen ist als in den Vorjahren. Nach den Prognosen von IT.NRW ist eine weitere Erhöhung der Einwohnerzahl künftig nicht zu erwarten. In anderen Kommunen hat sich die zahlenmäßige Entwicklung der Bevölkerung anders dargestellt als von IT.NRW prognostiziert. Insofern kann auch für die Stadt Herford diesbezüglich keine sichere Aussage getroffen werden.

Die weitere Ursache für den Anstieg der Meldeverfahren war die Flüchtlingssituation. Diese muss auch hinsichtlich der weiteren Fallentwicklung berücksichtigt werden. Zum Zeitpunkt dieser Prüfung existiert in Herford eine Zentrale Unterbringungseinrichtung mit einer Kapazität von bis zu 800 Plätzen. Aktuell sind dort rund 500 Flüchtlinge untergebracht. Sämtliche Personen sind nach einer Verweildauer von 14 Tagen anmeldepflichtig. Es besteht hier eine hohe Fluktuation. Die Identifizierung der einzelnen Personen nimmt einen erhöhten Zeitaufwand in Anspruch und muss insoweit bedacht werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Herford sollte die Entwicklung der Fallzahlen im Hinblick auf das ausgewiesene und verbleibende Stellenpotenzial beachten.

Ein zusätzlicher Aspekt ist das neue Bundesmeldegesetz, das zum 01. November 2015 in Kraft getreten ist. Durch die gesetzlichen Vorgaben werden die Arbeitsprozesse verlängert. Dadurch

entsteht bei der Bearbeitung der Meldeverfahren dauerhaft ein höherer zeitlicher Aufwand als bisher. Dieser ergibt sich aber auch bei allen anderen Kommunen.

Vielfach wirken sich auch höhere Standards in der Aufgabenwahrnehmung auf den Personalbedarf aus. Dazu gehören beispielsweise die Öffnungszeiten der Bürgerbüros. Diese liegen in Herford im Vergleichsjahr 2015 bei 32 Wochenstunden. Im interkommunalen Vergleich beträgt das Minimum 30 und der Mittelwert 39 Wochenstunden. Demnach führen die Öffnungszeiten des Bürgerbüros in Herford zu keinem Mehraufwand im Vergleich zu den anderen Kommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte ihre aktuelle Stellenausstattung im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben unter Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte überprüfen und gegebenenfalls reduzieren.

Zukünftig sollte der Personaleinsatz über die Fallzahlen und die Bearbeitungszeiten gesteuert werden.

→ Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Herford im Jahr 2015 mit 4,16 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,35 Vollzeit-Stellen den Overhead. Daraus abgeleitet legt die GPA NRW 270.509 Euro Personalaufwendungen bei ihren Vergleichen zu Grunde. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 1.285 gewichtete Fälle.

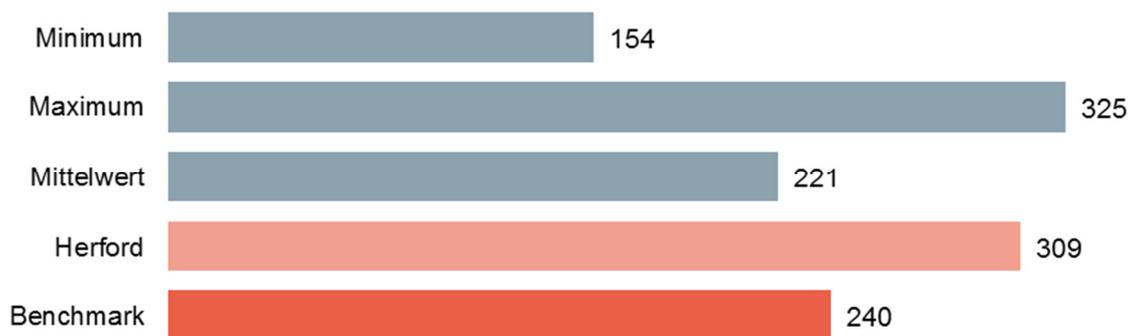
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
211	211	482	336	290	345	386	18

Der Stellenanteil für den Overhead liegt in Herford mit 0,35 nur minimal über dem Mittelwert von 0,33 Vollzeit-Stellen. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle belaufen sich in Herford auf 59.980 Euro. Sie tendieren zum Minimum von 58.986 Euro. Diese Kennzahl wirkt besonders begünstigend auf die Personalaufwendungen je Fall. Hierbei erreicht die Stadt Herford mit 211 Euro den bislang niedrigsten Wert im interkommunalen Vergleich. Dies kann ein Hinweis auf eine überdurchschnittliche Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ sein.

Ob die Anzahl der Stellenanteile für die Aufgabenwahrnehmung angemessen ist, wird durch die nachfolgende Leistungskennzahl verdeutlicht. Hierzu wird die gewichtete Fallzahl von 1.285 in Bezug zu den Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung gesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
309	185	207	237	18

Für die Stadt Herford ergibt sich bei dieser Aufgabe kein Potenzial. Der Benchmark wird deutlich überschritten. Die dazu führende Berechnung wurde der Stadt während der Prüfung zur Verfügung gestellt.

Ein großer Teil der Vergleichskommunen nimmt Trauungen in auswärtigen Örtlichkeiten vor. Durch solche Ambiente-Trauungen entsteht vielfach ein zeitlicher Mehraufwand, der nur durch einen entsprechend höheren Stellenanteil aufgefangen werden kann. Dies ist bei der Stadt Herford nicht der Fall. Der überwiegende Teil der Eheschließungen wird im Rathaus durchgeführt. Die Verwaltung beziffert den Anteil dieser Trauungen mit rund 80 Prozent. Die übrigen Trauungen werden im Hotel zur Fürstabtei, in der Gehry-Lounge des Museums MARTa sowie im Raum Bismarck des Hotels Waldesrand vollzogen. Diese Gebäude sind fußläufig bzw. per Pkw in wenigen Minuten erreichbar. Damit ist der Mehraufwand zu auswärtigen Trauorten nur gering. Dies ist ein Grund dafür, dass die Stadt Herford mit ihrem Stellenkontingent auskömmlich ist.

Die Stadt Herford hat ihr Stellenkontingent für das Personenstandswesen im Jahr 2016 um 0,5 Vollzeit-Stellen erhöht. Unter Berücksichtigung der Fallzahlen für 2015 übertrifft die Stadt selbst dann den Benchmark bei der obigen Kennzahl. Im Übrigen weisen die Fallzahlen im Zeitverlauf von 2011 bis 2015 überwiegend eine steigende Tendenz auf.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herford erledigt die Aufgaben im Personenstandswesen mit einer niedrigen Personalausstattung. Ein Handlungsbedarf ist in diesem Bereich nicht erkennbar.

→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten² erledigte die Stadt Herford im Jahr 2015 mit 2,10 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,30 Vollzeit-Stellen den Overhead. Daraus abgeleitet legt die GPA NRW 172.845 Euro Personalaufwendungen bei ihren Vergleichen zu Grunde. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 2.034 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2015

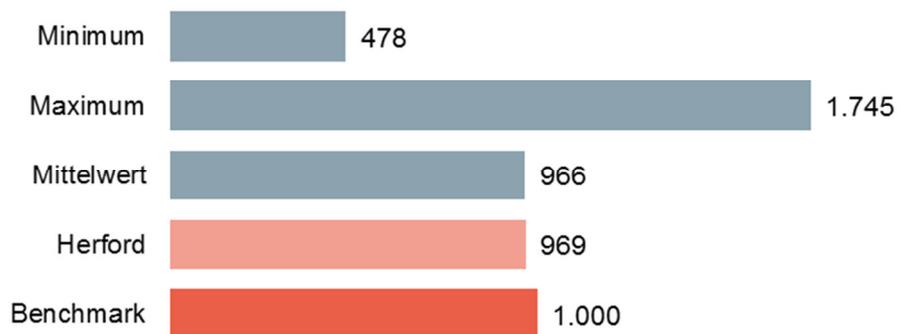
Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
85	52	141	84	72	81	85	16

Der Stellenanteil für den Overhead liegt in Herford mit 0,30 knapp unterhalb des Mittelwertes von 0,32 Vollzeit-Stellen.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen in Herford mit 72.019 Euro erkennbar über dem Mittelwert von 67.062 Euro. Diese Kennzahl beeinflusst die Personalaufwendungen je Fall negativ. Hierbei erreicht die Stadt Herford mit 85 Euro ein Resultat im Bereich des Mittelwertes. Das kann ein Hinweis auf eine durchschnittliche Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ sein.

Ob die Anzahl der Stellenanteile für die Aufgabenwahrnehmung angemessen ist, wird durch die nachfolgende Leistungskennzahl verdeutlicht. Hierzu wird die gewichtete Fallzahl von 2.034 in Bezug zu den Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung gesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015



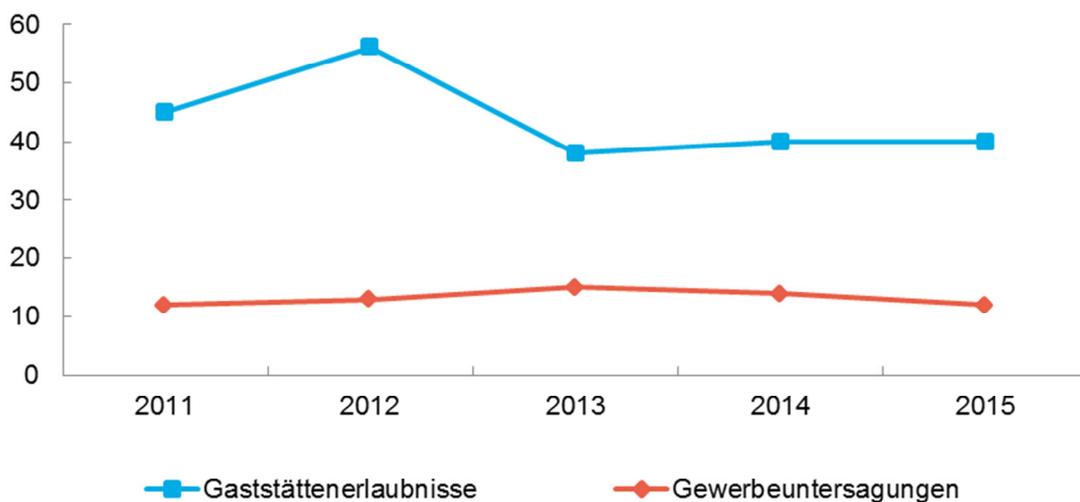
Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
969	828	950	1.064	16

² mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

Der Hinweis auf eine durchschnittliche Leistungskennzahl erweist sich als zutreffend. Der Benchmark wird allerdings knapp verfehlt. Daran orientiert ergibt sich für die Stadt Herford bei dieser Aufgabe ein rechnerisches Potenzial von 0,1 Vollzeit-Stellen. Die dazu führende Berechnung wurde der Stadt im Verlauf der Prüfung zur Verfügung gestellt.

Um die Leistungskennzahl zu beurteilen, hat die GPA NRW weitere Analysen vorgenommen. Eine maßgebliche Rolle spielen dabei die gewichteten Fallzahlen. Sie sind der Anlage zu entnehmen. Wegen des unterschiedlichen Zeitaufwandes liegen den einzelnen Tätigkeiten sehr differenzierte Gewichtungen zugrunde. Die höchsten Gewichtungsfaktoren hat die GPA NRW für Gaststättenerlaubnisse und Gewerbeuntersagungen festgelegt. Dies hat zur Folge, dass die absolute Fallzahl dieser Aufgaben die gewichtete Fallzahl stark beeinflusst. Im Zeitverlauf haben sich die absoluten Fallzahlen wie folgt entwickelt.

Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse und Gewerbeuntersagungen



Mit Ausnahme der kurzfristigen Erhöhung der Gaststättenerlaubnisse ist bei beiden Fallarten in der Gesamtbetrachtung eine Kontinuität zu festzustellen. Damit ist davon auszugehen, dass sich das geringe Stellenpotenzial gemessen an den Fallzahlen kaum verändern wird.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herford erledigt die Aufgaben der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten mit einer angemessenen Personalausstattung. Das ermittelte rechnerische Stellenpotenzial ist sehr gering. Ein Handlungsbedarf ist in diesem Bereich nicht erkennbar.

Die Stadt Herford sollte aber jederzeit in der Lage sein, auf Veränderungen bei der Abwicklung der einzelnen Aufgaben zu reagieren. Dazu bietet es sich an, Wirtschaftlichkeits- oder Leistungskennzahlen zu erheben. Aktuell sind bei den untersuchten Aufgaben noch keine Kennzahlen vorhanden, die der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen dienen. Die beispielsweise von der GPA NRW dargestellten Kennzahlen könnten hierzu genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte die betrachteten Handlungsfelder (Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen, Gewerbe-/Gaststättenangelegenheiten) kennzahlengestützt steuern. So können Zielwerte definiert und deren Einhaltung überprüft werden.

→ 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 Potenzial von 1,4 Vollzeit-Stellen. Dieses ist im Wesentlichen auf einen Stellenzuwachs in 2016 zurückzuführen. Das Potenzial sollte eingehend untersucht und soweit möglich ausgeschöpft werden. Dabei ist die weitere Entwicklung der Fallzahlen zu berücksichtigen.
- Im Bereich des Personenstandswesens wird der Benchmark überschritten. Es ist kein Stellenpotenzial vorhanden.
- Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten errechnet sich ein nur geringes Potenzial von knapp 0,1 Vollzeit-Stellen. Ein nennenswerter Handlungsbedarf ist nicht erkennbar.
- 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.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	1,4
Personenstandswesen	0,0
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,1
Gesamtsumme	1,5

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 75.000 Euro.

→ KIWI-Bewertung

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

→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	13.277	6.639
Personalausweis	1,0	6.195	6.195
Reisepass		2.763	2.763
Gesamt		22.235	15.597

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,3	2.229	669
Beurkundung Sterbefall	0,2	1.389	278
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	279	279
Eheschließung: nur Trauung		29	29
Eheschließung: nur Anmeldung	0,5	60	30
Gesamt		3.986	1.285

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldungen	1,0	645	645
Ummeldungen		183	183
Abmeldungen	0,4	540	216
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	0	0
Reisegewerbekarte	4,0	17	68
Spielhallenerlaubnis	10,0	0	0
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	40	480
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	77	154
Gewerbeuntersagungen	24,0	12	288
Gesamt		1.514	2.034

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder
der Stadt Herford im Jahr
2016*

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	9
→ 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 Jugendamtes¹. Wir steigen in die Analyse ein, indem wir die Werte in der Zeitreihe und interkommunal vergleichen. Interviews unterstützen die Analyse.

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

→ 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	65.538	65.283	65.092	64.678	63.359
Anzahl 0 bis unter 6 Jahre	3.661	3.556	3.465	3.294	2.848
Anzahl 0 bis unter 3 Jahre	1.871	1.741	1.684	1.585	1.370
Anzahl 3 bis unter 6 Jahre	1.790	1.815	1.781	1.709	1.478

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

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

Angebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anzahl der Betreuungsplätze gesamt*	2.285	2.357	2.463	2.497
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	2.205	2.261	2.288	2.307
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	80	96	175	190

*Kindergartenjahr 01.08. bis 31.07.

Die Gesamteinwohnerzahl soll sich in der Stadt Herford von 2014 bis zum Jahr 2040 um 3,3 Prozent verringern. Im gleichen Zeitraum soll die Zahl der Kinder unter sechs Jahre sogar um 22,2 Prozent sinken. Zu berücksichtigen ist aber, dass die von der Stadt selber prognostizierten Einwohnerzahlen von denen von IT.NRW abweichen. Nach Angaben der Stadt wird sich die Einwohnerzahl insgesamt und die Zahl der Kinder in den einzelnen Altersgruppen nicht reduzieren, sondern erhöhen. Allgemeine Zuwanderung und Zuzug von Menschen mit Migrationshintergrund sollen die Ursache hierfür sein.

Das Platzangebot insgesamt ist im Eckjahresvergleich gestiegen. Eine wesentliche Ursache hierfür liegt in der Zunahme der Plätze für die U-3 Betreuung. Darauf geht die GPA NRW in den folgenden Ausführungen noch näher ein.

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)² 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“.³

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 Herford ist von der Flüchtlingssituation betroffen. Zum Zeitpunkt dieser Prüfung existiert in Herford eine Zentrale Unterbringungseinrichtung mit einer Kapazität von bis zu 800 Plätzen. Aktuell sind dort rund 500 Flüchtlinge untergebracht. Die Stadt rechnet damit, dass ihr ab 2017 circa 50 bis 60 Flüchtlingskinder zugewiesen werden. Um die Betreuung von Flüchtlingskindern zu gewährleisten, hat die Stadt Herford ein „Brückenprojekt“ aufgebaut. Dabei werden Flüchtlingskinder und deren Eltern auf die Kindertagesbetreuung vorbereitet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herford hat geeignete Maßnahmen getroffen, um die Betreuung von Flüchtlingskindern zu gewährleisten.

² 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

³ 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

Die Tagesbetreuung für Kinder ist organisatorisch im Dezernat III (Bildung, Integration, Jugend und Soziales) der Abteilung 3.2 (Jugend) zugeordnet. Das Jugendamt ist zentral in einem Gebäude untergebracht. Außenstellen sind nicht vorhanden.

Steuerungsinstrumente

Die Anmeldung der Kinder erfolgt direkt in den einzelnen Kindertageseinrichtungen. Diese geben die Anmeldungen an das Jugendamt weiter. Nach anschließenden Gesprächen mit den Trägern werden die Kinder auf die jeweiligen Einrichtungen einvernehmlich verteilt. Wartelisten werden sowohl im Jugendamt zentral als auch bei den Kindertageseinrichtungen geführt. Die Wartelisten werden in einem Turnus von 14 Tagen regelmäßig abgeglichen. Zur Optimierung des Anmeldeverfahrens plant die Stadt, künftig das zentrale Online Portal „LITTLE BIRD“ zu nutzen.

Einen Jugendhilfeplaner gibt es bei der Stadt Herford nicht. Die Kindergartenbedarfsplanung, die jährlich erfolgt, ist im Sozialdezernat angesiedelt. Die Plandaten werden ein- bis zweimal

pro Jahr aktualisiert und fortgeschrieben. Die freien Träger sind in die Bedarfsplanung regelmäßig eingebunden.

Die Stadt Herford verfügt im Übrigen über ein internes Finanz- und Fachcontrolling. Finanzdaten sowie Bedarfs- und Belegungsdaten wertet die Stadt regelmäßig aus und dokumentiert sie in Quartalsberichten. Die politischen Gremien werden vierteljährlich unterrichtet. Die Stadt setzt Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ein.

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Herford eingesetzten Steuerungsinstrumente sind geeignet, den Bedarf an Betreuungsplätzen realistisch zu ermitteln und das Platzangebot sicherzustellen.

→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder

In der Stadt Herford hat sich der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) in Euro

2011	2012	2013	2014
8.078.790	8.250.443	8.418.389	8.296.010

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

Aussagekräftiger wird dieser Fehlbetrag für die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege, wenn man ihn zunächst auf die Altersgruppe der Bevölkerung bezieht, die die Leistung in Anspruch nimmt.

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

2011	2012	2013	2014
2.293	2.303	2.394	2.266

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

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.266	1.986	3.403	2.462	2.230	2.420	2.628	12

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

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.193	2.969	4.425	3.502	3.155	3.459	3.760	13

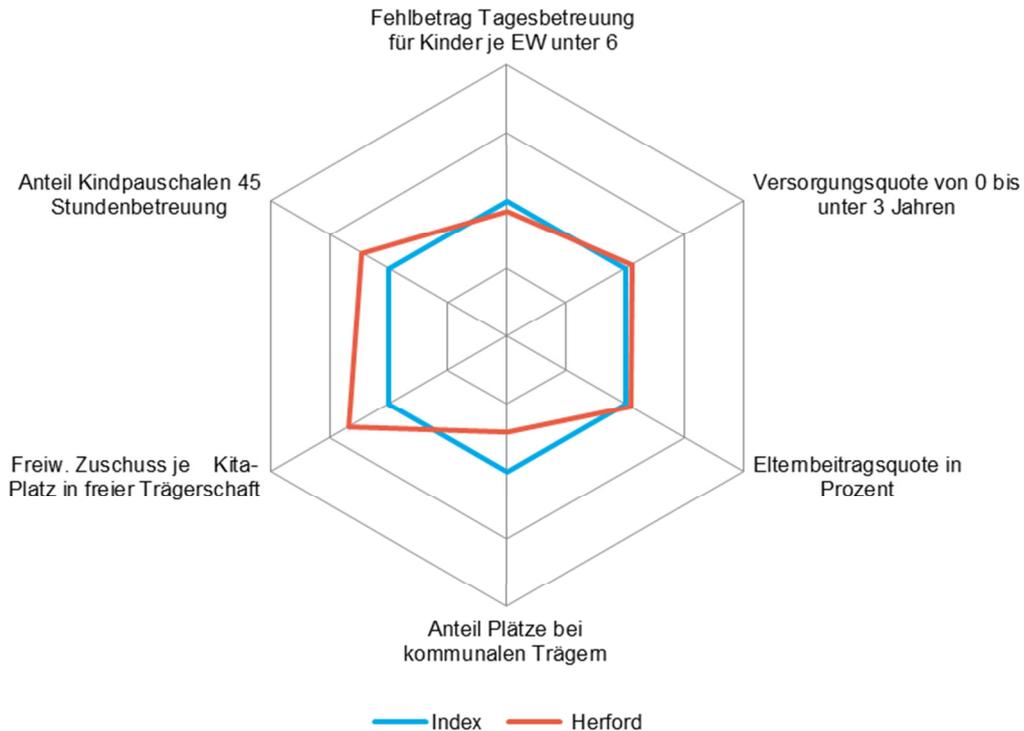
→ Feststellung

Die Stadt Herford setzt einwohner- und platzbezogen weniger Ressourcen ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge

Verschiedene Einflussfaktoren prägen den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der wesentlichen Einflussfaktoren mit den Kennzahlenwerten für die Stadt Herford. 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. Dezember 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 haben sie diesen Bedarf zu 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
Anzahl der Betreuungsplätze U-3 gesamt	386	411	602	644
Anzahl der Einwohner unter 3 Jahren zum 31. Dezember	1.748	1.733	1.764	1.871
Versorgungsquote U-3 in Prozent gesamt	22,1	23,7	34,1	34,4

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

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

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34,4	25,7	40,2	32,4	29,6	33,3	35,0	16

Die Stadt Herford hat die Versorgungsquote U-3 deutlich ausgebaut. Ursächlich hierfür ist der tatsächliche Bedarf an Betreuungsplätzen. Mittelfristig strebt die Stadt eine Quote von 40 Prozent an. Interkommunal verglichen ist die in 2014 erreichte Versorgungsquote U-3 überdurchschnittlich. Die Stadt erfüllt auskunftsgemäß den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz und die U-3 Betreuung. Klagen auf Bereitstellung eines Betreuungsplatzes und Erfüllung des Rechtsanspruches sind bislang nicht anhängig.

→ Feststellung

Die überdurchschnittliche Versorgungsquote U-3 belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Sie ist aber bedarfsgerecht.

Elternbeitragsquote

Ein 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.

Elternbeiträge sind die Erträge aus den Elternbeiträgen zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW zum Ausgleich für die gesetzliche Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁴.

Ermittlung der Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2011	2012	2013	2014
Elternbeiträge in Euro*	1.604.496	1.784.583	2.114.189	2.573.524
ordentliche Aufwendungen in Euro	15.492.971	16.390.686	17.461.736	18.775.582
Elternbeitragsquote in Prozent	10,4	10,9	12,1	13,7

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

Die ordentlichen Aufwendungen sind im Eckjahresvergleich um 21,2 Prozent gestiegen. Höhere Zuschüsse für Betriebskostenvorauszahlungen für Kindertageseinrichtungen freier Träger sind ein wesentlicher Grund dafür. Die Erträge aus Elternbeiträgen haben sich von 2011 bis 2014 um 60,4 Prozent erhöht. Die Steigerung resultiert im Wesentlichen aus der Zunahme der Plätze für die U-3 Betreuung. Ein weiterer Grund sind die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern, wodurch Beiträge in höheren Einkommensstufen fällig werden. Insofern ist die Elternbeitragsquote im Jahr 2014 gegenüber 2011 deutlich angestiegen.

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

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,7	8,5	17,1	13,1	12,4	13,4	13,9	15

Die Stadt Herford erhebt Elternbeiträge für die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen gemäß Satzung vom 08. Juli 2008 in der Fassung der 5. Änderungssatzung vom 30. Juni 2016. Besuchen mehr als ein Kind derselben Beitragspflichtigen gleichzeitig eine Tageseinrichtung, so ermäßigt sich der Beitrag für das zweite Kind um 50 Prozent. Für jedes weitere Kind entfällt der Beitrag. Aktuell werden die Einkommensverhältnisse der Beitragspflichtigen nicht jährlich, sondern teilweise in einem dreijährigen Turnus überprüft. Künftig ist eine jährliche Überprüfung geplant.

Den zu zahlenden Elternbeiträgen liegen sieben Einkommensstufen zugrunde, die höchste beläuft sich auf 79.762 Euro. Die jeweiligen Beiträge liegen in der Stadt Herford in den einzelnen Einkommensstufen teilweise über und zum Teil unter den Durchschnittswerten der Vergleichskommunen. Der überwiegende Teil dieser Kommunen stellt Geschwisterkinder beitrags-

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

frei. Dagegen erhebt die Stadt Herford nachvollziehbar für das zweite Kind einen Beitrag von 50 Prozent. Das wirkt sich begünstigend auf die Elternbeitragsquote aus. Bestätigt wird der überdurchschnittliche Wert durch die Kennzahl „Elternbeitrag je Platz in Kindertageseinrichtungen“.

Elternbeitrag je Platz in Tageseinrichtungen für Kinder in Euro 2014

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.116	708	1.337	1.052	1.001	1.057	1.108	15

→ Feststellung

Die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote entlastet den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder.

Bei einer Vielzahl der Vergleichskommunen liegt die höchste Einkommensstufe für die zu zahlenden Elternbeiträge deutlich über der, die in Herford festgelegt ist. Der Mittelwert beläuft sich auf 95.987 Euro. Mit der höchsten Einkommensstufe von nur 79.762 Euro liegt der Grenzwert in Herford nahe dem Minimum von 72.001 Euro.

→ Empfehlung

Die günstige Elternbeitragsquote könnte zugunsten des Fehlbetrags noch verbessert werden, in dem die Stadt Herford die höchste Einkommensstufe auf über 100.000 Euro anhebt.

In Herford werden die Elternbeiträge für die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen bzw. Kindertagespflege und Offenen Ganztagschulen (OGS) in verschiedenen Abteilungen bearbeitet. Dementsprechend gibt es auch unterschiedliche Satzungen. Die Regelungen sind historisch so gewachsen. In etlichen Kommunen erfolgt die Beitragserhebung innerhalb einer Organisationseinheit. Ein zentrales Verfahren dient einerseits der Bürgerfreundlichkeit und Kundenorientierung. Die Überprüfung der Einkommensverhältnisse der Eltern kann einheitlich erfolgen. Ferner kann die Verwaltung die Stabilität der Aufgabenerledigung in der Organisationseinheit erhöhen. Vertretungsregelungen lassen sich besser umsetzen.

→ Empfehlung

Die Stadt Herford sollte die Möglichkeit der zentralen Beitragserhebung für Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Offene Ganztagschule prüfen und gegebenenfalls einführen.

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.⁵ Ferner ist bei kommunaler Trägerschaft der höchste Trägeranteil aufzubringen.⁶ Die angesetzten Kindpauschalen entsprechen zudem nicht den tatsächlichen Auf-

⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

⁶ vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz

wendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung aller Gebäude-, Sach- und Personalkosten.

Angebot in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anzahl der Kita-Plätze gesamt	2.205	2.261	2.288	2.307
Anzahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	444	454	442	454
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	20,1	20,1	19,3	19,7
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.761	1.807	1.846	1.853
Anteil Kita-Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	79,9	79,9	80,7	80,3

Die Stadt Herford verfügt im Vergleichsjahr 2014 über insgesamt 37 Kindertageseinrichtungen. Das Angebot verteilt sich auf fünf in kommunaler Trägerschaft, 15 in kirchlicher und 17 in anderer freier Trägerschaft. Nach den derzeitigen Planungen sollen eine oder zwei weitere Tageseinrichtungen in freier Trägerschaft durch Neubau entstehen.

In 2014 liegt der Anteil kommunaler Einrichtungen an den gesamten Kindertageseinrichtungen in Herford bei 13,5 Prozent. Der Mittelwert der Vergleichskommunen beträgt 25,0 Prozent. In der Konsequenz wirkt sich der niedrige Anteil kommunaler Einrichtungen auch auf die Zahl der Plätze aus. Das Platzangebot bei den kommunalen Einrichtungen hat sich im dargestellten Zeitraum nur unwesentlich verändert. Die Zahl der Einrichtungen in anderer freier Trägerschaft hat sich im Zeitverlauf um eine erhöht. Das hat zur Folge, dass der Anteil der Plätze in kommunaler Trägerschaft an den Gesamtplätzen geringfügig gesunken ist. Dieser Anteil ist niedriger als bei vielen anderen Kommunen.

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

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
19,7	0,0	68,3	27,9	12,3	26,6	38,8	16

→ Feststellung

Die Stadt Herford stellt eine unterdurchschnittliche Zahl an Plätzen in kommunaler Trägerschaft zur Verfügung. Dies wirkt begünstigend auf den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder.

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 Jugendhilfe⁷ 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 Vergleichsjahr 2014 stehen in Herford 32 Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft zur Verfügung.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2011	2012	2013	2014
Freiwillige Zuschüsse in Euro	832.401	844.881	896.387	946.518
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.761	1.807	1.846	1.853
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	473	468	486	511

Die freiwilligen Zuschüsse sind insbesondere in den Jahren 2013 und 2014 angestiegen. Das liegt an höheren Mietkostenzuschüssen.

Die freien Träger haben in allen Jahren neue Plätze für die Kindertagesbetreuung geschaffen. Sie haben die Platzzahl im dargestellten Zeitraum um 5,2 Prozent erhöht. Die von der Stadt Herford an die freien Träger geleisteten freiwilligen Zuschüsse sind in diesem Zeitraum jedoch stärker gestiegen, nämlich um 13,7 Prozent.

Herford bezuschusst den einzelnen Platz in freier Trägerschaft in der Konsequenz somit im Vergleichsjahr 2014 deutlich höher als noch 2011. Bei den Zuschüssen handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Stadt, die kritisch beurteilt werden muss.

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

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
511	188	760	383	247	330	495	15

Von den zwölf Prozent des Trägeranteils der kirchlichen Träger übernimmt die Stadt Herford 4,5 Prozent. Allen anderen freien Trägern gewährt die Stadt Herford die Trägeranteile in voller Höhe. Grundlage dieser befristeten Regelungen sind Verträge mit den Trägern, Beschlüsse der politischen Gremien sowie Haushaltsplanberatungen.

⁷ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen im Sinne von § 20 Abs. 3 KiBiz

→ **Feststellung**

Die Stadt Herford gewährt den freien Trägern von Kindertageseinrichtungen hohe freiwillige Zuschüsse. Die entsprechend überdurchschnittliche Quote wirkt belastend auf den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte bei zukünftigen Verhandlungen mit den freien Trägern darauf hinwirken, den Trägeranteil perspektivisch zu reduzieren. Zumindest sollten die Zuschüsse nicht erhöht werden.

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.⁸ 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. Dieser Betreuungsform 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 Herford auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung gemeldeten Kindpauschalen ab (Quelle: KiBiz web, d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG).

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anzahl der Kindpauschalen gesamt	2.205	2.261	2.288	2.307
Anzahl der Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	53	60	62	64
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	2,4	2,6	2,7	2,8
Anzahl der Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	1.011	999	985	971
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	45,9	44,2	43,1	42,1
Anzahl der Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	1.141	1.202	1.241	1.272
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	51,7	53,2	54,2	55,1

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

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

In allen Jahren war die 25 Stunden Wochenbetreuung gering ausgeprägt und hat sich nur unwesentlich verändert. Dagegen hat sich die 35 Stunden Wochenbetreuung auf die Betreuung für 45 Stunden verlagert. Letztere ist die kostenintensivste Form der Betreuung und belastet somit den städtischen Haushalt entsprechend. Inwieweit sich dies bei der Stadt Herford auswirkt, soll der folgende interkommunale Vergleich vermitteln. Hier werden die prozentualen Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten dargestellt. In dem Vergleich sind sämtliche 35 Jugendämter der großen kreisangehörigen Kommunen enthalten.

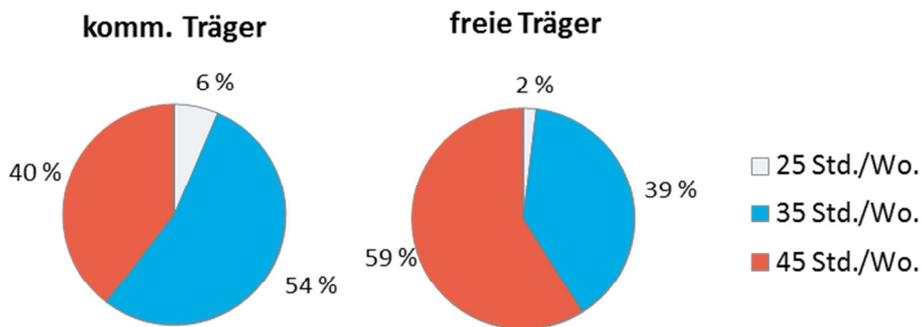
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2014/2015

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
2,8	0,3	22,4	7,9	2,9	6,5	10,9	35
35 Stunden Wochenbetreuung							
42,1	24,1	68,4	47,1	40,2	46,7	53,9	35
45 Stunden Wochenbetreuung							
55,1	26,8	70,9	45,0	37,4	43,6	52,0	35

→ **Feststellung**

Die überdurchschnittliche Quote bei der 45 Stunden Wochenbetreuung belastet den Fehlbeitrag für die Tagesbetreuung für Kinder.

Aus der folgenden grafischen Darstellung ist zu entnehmen, in welchem Umfang sich die jeweiligen Betreuungszeiten auf kommunale und freie Träger verteilen.



Die überdurchschnittliche Quote bei der 45 Stunden Wochenbetreuung resultiert aus den Betreuungszeiten in Einrichtungen freier Träger. Ursächlich für die hohe Quote ist nach Angaben des Jugendamtes die Sozialstruktur in Herford. Sie bewirkt ein hohes Maß von Alleinerziehern. Dadurch wird die 45 Stunden Wochenbetreuung vermehrt angeboten, um die Kinder möglichst frühzeitig mit Jugendhilfeangeboten versorgen zu können. Dennoch ist es wichtig, dass die Stadt Einfluss auf die Buchung der Kontingente bei den freien Trägern nimmt. Das gilt generell aber auch für die eigenen Einrichtungen. Um die Aufwendungen für die Tagesbetreuung von Kindern zu reduzieren, sollte die Stadt die Betreuungszeiten stärker steuern und sich den tat-

sächlichen Bedarf für die jeweiligen Betreuungskontingente belegen lassen. Die freien Träger erhalten überdurchschnittlich hohe freiwillige Zuschüsse. Die Stadt sollte Verhandlungen darüber auch dazu nutzen, dass sie zukünftig bei den dortigen Einrichtungen die Buchungskontingente bedarfsgerecht steuern kann. Steuerungsansätze können z. B. regelmäßige Bedarfsabfragen unmittelbar bei den Eltern sein. Auch ist es denkbar, die tatsächliche Anwesenheit der Kinder in den Tageseinrichtungen zu überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte konsequent prüfen, ob der tatsächliche Bedarf an 45 Wochenstunden Betreuung dem angemeldeten und gebuchten Bedarf entspricht.

Kindertagespflege

Das Gesetz und die Rechtsprechung haben die Kindertagespflege mit der institutionellen Kindertagesbetreuung gleichgestellt⁹. 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 Herford ergänzt.

Plätze in der Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege*	80	96	175	190
davon für unter dreijährige Kinder	80	70	160	180
Anzahl der Tagesbetreuungsplätze gesamt*	2.285	2.357	2.463	2.497
Anteil der Plätze in der Kindertagespflege in Prozent	3,5	4,1	7,1	7,6
Anteil Plätze in der Kindertagespflege für unter dreijährige Kinder in Prozent	3,5	3,0	6,5	7,2

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

→ **Feststellung**

Der Anteil der Plätze in der Kindertagespflege insgesamt und für die U-3 Betreuung ist ansteigend. Die Kindertagespflege wird als alternative Betreuungsform genutzt.

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

→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

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

- Für die Stadt Herford werden ab dem Jahr 2020 insgesamt leicht sinkende Bevölkerungszahlen prognostiziert. Die Zahl der Kinder bis unter sechs Jahre soll sich laut den Prognosedaten von IT.NRW bis zum Jahr 2040 deutlich verringern. Davon abweichend soll sich nach eigener Einschätzung der Stadt Herford die Zahl der Kinder in den einzelnen Altersgruppen aber erhöhen.
- Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren (einschließlich Kindertagespflege) ist interkommunal unterdurchschnittlich.
- Das Platzangebot für die U-3 Betreuung ist im Betrachtungszeitraum von 2011 bis 2014 gestiegen. Interkommunal betrachtet erreicht die Stadt Herford eine überdurchschnittliche Versorgungsquote U-3. Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz wird dabei erfüllt.
- Die Elternbeitragsquote bewegt sich oberhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Die günstige Quote wird belegt durch den Elternbeitrag je Platz. Auch hier erreicht die Stadt Herford einen überdurchschnittlichen Wert. Unabhängig davon sind die Quoten noch verbesserungsfähig, indem die Stadt Herford die höchste Einkommensstufe auf über 100.000 Euro anhebt.
- Die Stadt Herford verfügt über einen vergleichsweise geringen Anteil an kommunalen Plätzen in Kindertageseinrichtungen.
- Der freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger ist überdurchschnittlich und in den letzten Jahren überproportional angestiegen.
- Die 45 Stunden Wochenbetreuung liegt deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Stadt Herford sollte den tatsächlichen Bedarf für diese kostenintensive Betreuungsform überprüfen und auf das Buchungsverhalten stärker steuernd eingreifen.
- Die Stadt Herford erzielt bei den beiden letztgenannten Quoten ungünstige Werte im interkommunalen Vergleich. Diese sind noch verbesserungsfähig. Dennoch erreicht die Stadt einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder. Die überdurchschnittliche Elternbeitragsquote und der geringe Anteil eigener Kindertageseinrichtungen tragen dazu bei. In der Gesamtbetrachtung wird die Tagesbetreuung für Kinder von der Stadt Herford in geeigneter Weise gesteuert.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Herford 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Herford im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Schulsporthallen	15
Sporthallen (gesamt)	17
Gesamtbetrachtung	17
→ Schulsekretariate	19
Organisation und Steuerung	20
→ Schülerbeförderung	21
Organisation und Steuerung	21
Organisation und Steuerung	22
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	23

→ 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 analysieren, 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. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2014/15. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude. Falls die Kommune auch die Nutzungsflächen² (NF) der Gebäude kennt, betrachtet die GPA NRW diese ergänzend zur BGF. Auch berücksichtigen wir die Raumbilanzen der Schulgebäude.

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

² 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 Turnhallen

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 analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Sporthallen der Stadt Herford mit Ausnahme der Förderschulen. 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 auch die GPA NRW davon aus, dass für die Inklusion zusätzlich Flächen benötigt werden. Dieser zusätzliche Flächenbedarf wird jedoch 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.

Die GPA NRW betrachtet im Folgenden auch die individuelle Situation vor Ort unter den Gesichtspunkten Inklusion und Zuwanderung.

Grundschulen

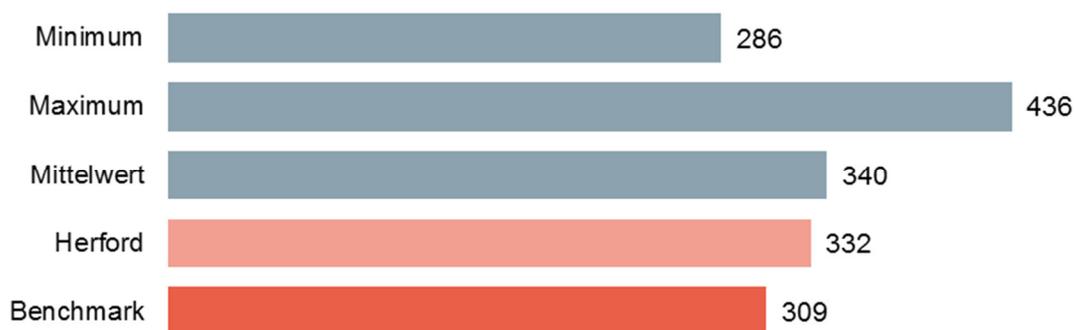
Die Zahl der Grundschüler in Herford ist in den Jahren 2000 bis 2014 um 485 Schüler gesunken; ein Minus von 16 Prozent. Trotz der rückläufigen Schülerzahlen wurde weder ein Grundschulstandort geschlossen, noch hat eine Grundschule ihre Eigenständigkeit aufgeben. Im Jahr 2014 besuchten 2.522 Schüler die elf städtischen Grundschulen. Eine weitere Schule - die „Forscherhaus Grundschule“ - ist in privater Trägerschaft. Sie ist nicht Gegenstand der nachfolgenden Flächenbetrachtung.

Grundschulen Herford 2014

Standort	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen	Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Grundschule Altensenne	2.511	148	7	1	359
Grundschule Eickum	1.831	176	8	2	229
Grundschule Elverdissen	4.101	179	8	2	513
Grundschule Falkstraße	3.614	226	11	3	328
Grundschule Herringhausen	1.999	205	8	2	250
Grundschule Landsberger Straße	4.149	275	13	3	319
Grundschule Mindener Straße	4.113	219	11	2	374
Grundschule Obering	4.565	277	13	3	351
Grundschule Radewig	4.386	297	13	3	337
Grundschule Stiftberg	3.513	288	12	3	293
Grundschule Wilhelm-Oberhaus	3.076	232	10	2	308
Gesamt	37.858	2.522	114	26	332

Die Kennzahl „Fläche je Klasse“ wird berechnet über die Division „Fläche in m² BGF“ durch die Zahl „Klassen“. Auffällig hoch ist die Kennzahl „Fläche je Klasse“ der Grundschule Elverdissen. Hierzu wird nach Angaben der Kommune auch die Gebäudestruktur und die relativ große Aula beigetragen haben. Das Schulgebäude wird grundsätzlich vollständig genutzt. Den acht unterrichteten Klassen stehen acht Klassenräume und elf Mehrzweck-/Fachunterrichtsräume zur Verfügung. Die Grundschule Obering wird nach der Schulentwicklungsplanung zukünftig vierzünftig betrieben und daher noch baulich erweitert. Dieses steht auch im Zusammenhang mit der Entwicklung dieses Stadtgebietes.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
332	307	332	347	18

Das Flächenpotenzial je Klasse ergibt sich aus dem Saldo des Herforder Wertes abzüglich des Benchmarks; es beträgt 23 m². Das Flächenpotenzial über alle Herforder Grundschulen berechnet die GPA NRW durch die Multiplikation des Saldos von 23 m² mit der Anzahl der Klas-

sen. Bei 114 Klassen entspricht das einer Gesamtfläche von 2.600 m². Davon entfallen auf die Grundschule Elverdissen 1.600 m².

Der Benchmark beträgt 309 m² je Klasse. Er enthält einen Flächenzuschlag für den Offenen Ganztagsbetrieb (OGS) mit einer Betreuungsquote bis 70 Prozent aller Grundschüler. Vom OGS Betreuungsangebot haben 1.638 Grundschüler Gebrauch gemacht; eine Betreuungsquote von 65 Prozent.

Die der folgenden Prognose zugrunde liegenden Schülerzahlen basieren auf der Schulentwicklungsplanung der Stadt Herford mit Stand Juni 2016.

Prognose Grundschulen bis 2021

Schul-/Prognosejahr	Schülerzahlen	Klassen	Flächenbestand	Fläche je Klasse in m ²	Benchmark
Schuljahr 2015/16	2.497*	111*	37.858	341	309
Schuljahr 2016/17	2.581	115	37.858	329	309
Prognose 2017/18	2.613	116	37.858	326	309
Prognose 2018/19	2.617	116	37.858	326	309
Prognose 2019/20	2.638	117	37.858	324	309
Prognose 2020/21	2.712	121	37.858	313	309
Prognose 2021/22	2.757	123	37.858	308	309

* Keine Prognosezahlen, sondern tatsächliche Werte

Bei der Klassenbildung legt die GPA NRW im Schnitt 22,5 Schüler pro Klasse zugrunde. Im Schuljahr 2014/15 liegt der Klassendurchschnitt in Herford bei 22,1 Grundschulern.

Entwicklung Flächensituation Grundschulen bis 2021

Schul-/Prognosejahr	Flächenbedarf in m ²	Flächenbestand in m ²	Flächenpotenzial in m ²
Schuljahr 2015/16	34.299	37.858	3.559
Schuljahr 2016/17	35.535	37.858	2.323
Prognose 2017/18	35.844	37.858	2.014
Prognose 2018/19	35.844	37.858	2.014
Prognose 2019/20	36.153	37.858	1.705
Prognose 2020/21	37.389	37.858	469
Prognose 2021/22	38.007	37.858	./.

Auf Basis des zugrunde gelegten Durchschnittswertes mit 22,5 Schülern pro Klasse baut sich das Flächenpotenzial in den nächsten Jahren sukzessive ab. Rechnerisch ergibt sich im Prognosejahr 2021/22 ein geringfügiges Flächendefizit. Die Steuerungsmöglichkeit der Stadt Herford ist dann, die Klassenfrequenz etwas anzuheben. Es sollte ein höherer Zielwert als der hier angenommene Wert von 22,5 Schülern pro Klasse angestrebt werden.

Legt man als Basiswert rund 23 Schüler pro Klasse im Schuljahr 2021/22 zugrunde, dann resultieren daraus in Herford 119 zu bildende Klassen. Pro Grundschulklasse stehen dann 318 m² BGF zur Verfügung. Der Flächenbedarf mit dem Benchmark 309 m² je Klasse liegt dann bei 36.800 m². Der vorhandene Gebäudebestand sollte den Flächenbedarf in absehbarer Zeit ohne bauliche Erweiterungen oder gar Neubaumaßnahmen decken.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Gegenstand der folgenden Flächenbetrachtung durch die GPA NRW sind nur die Schulen in städtischer Trägerschaft. In Herford gab es 2014 folgende weiterführenden Schulen:

- eine Hauptschule,
- drei Realschulen,
- drei Gymnasien sowie
- eine Gesamtschule.

Neben den städtischen allgemeinbildenden Schulen gab es in Herford noch eine städtische Förderschule und drei Berufskollegs, deren Träger der Kreis Herford ist. Diese Schulen sind nicht Gegenstand der nachfolgenden Flächenbetrachtung.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Herford ist zwischen den Jahren 2000 und 2014 um rund 420 Schüler gesunken; ein Minus von 70 Prozent. Aufgrund rückläufiger Schülerzahlen wurde bereits 2011 der Hauptschul-Außenstandort Elverdissen geschlossen. Die Hauptschule Meierfeld ist seitdem die einzig verbliebene Hauptschule in Herford. Seit 2013 nimmt auch diese Hauptschule keine Schüler mehr auf und läuft im Sommer 2018 aus. Mögliche Optionen zur zukünftigen Verwendung dieses Schulgebäudes werden aktuell im Rat diskutiert.

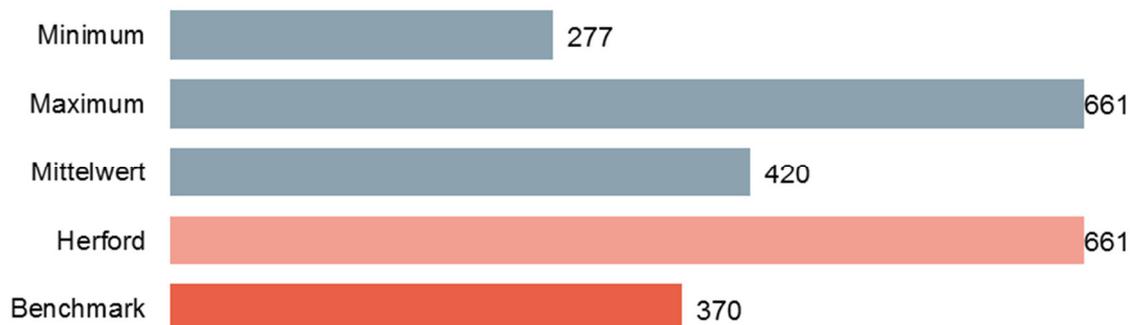
Das Schulgebäude der ehemaligen Außenstelle Elverdissen ist seit 2013 an den Kreis Herford vermietet. Dieser hat hier eine Kollegschule eingerichtet.

Hauptschulen Herford 2014

Standort	Fläche in m ² BGF	Schüler- zahlen	Klassen	Zahl der Eingangs- klassen	Fläche je Klasse
Hauptschule Meierfeld	7.273	182	11	0	661

An der Hauptschule Meierfeld werden im Schuljahr 2014 drei Züge unterrichtet.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2014



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
661	337	422	479	18

Der Benchmark beträgt 370 m² je Klasse. Der in dieser Fläche enthaltene Zuschlag berücksichtigt, dass alle Schüler der Hauptschule Meierfeld am „Gebundenen Ganztagsbetrieb“ teilnehmen. Das Flächenpotenzial zum Benchmark beträgt 291 m² je Klasse. Bei elf Klassen entspricht das einer Gesamtfläche von 3.200 m². Der interkommunal größte Kennzahlenwert und das hohe Potenzial resultieren besonders aus den rückläufigen Schülerzahlen und dem Auslaufen der Schule.

Da diese Schule 2018 ausläuft, verzichtet die GPA NRW an dieser Stelle auf eine Prognose der zukünftigen Flächenentwicklung.

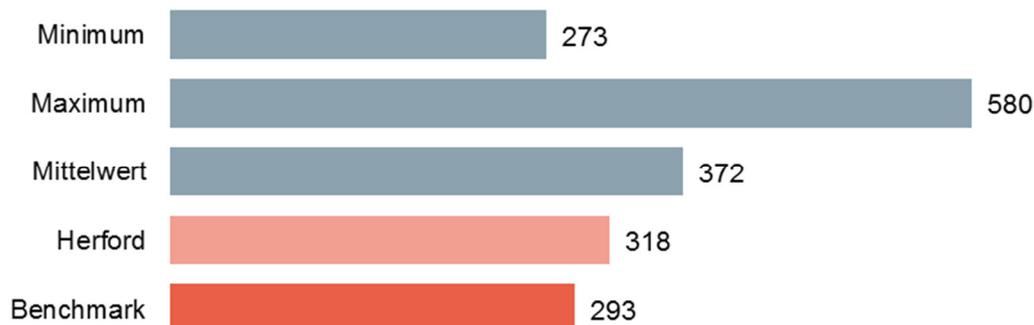
Realschulen

Die Zahl der Realschüler in Herford ist zwischen den Jahren 2000 und 2014 um rund 100 Schüler gesunken; ein Minus von sechs Prozent. Im Schuljahr 2014 besuchten 1.592 Schüler die drei städtischen Realschulen.

Realschulen Herford 2014

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Ernst-Barlach-Realschule	7.971	605	22	4	362
Geschwister-Scholl-Realschule	5.624	496	18	3	312
Otto-Hahn-Realschule	4.874	491	18	3	271
Gesamt	18.469	1.592	58	10	318

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2014



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
318	325	363	380	18

Das Flächenpotenzial zum Benchmark beträgt 25 m² je Klasse. Bei 58 Klassen entspricht das einer Gesamtfläche von rund 1.500 m².

Der Benchmark von 293 m² je Klasse enthält bereits einen Flächenzuschlag für den Gebundenen Ganztagsbetrieb. Er berücksichtigt, dass bis 40 Prozent der Schüler über alle drei Realschulen am Gebundenen Ganztagsbetrieb teilnehmen. In 2014 waren es in Herford 31 Prozent.

Bezogen auf die einzelnen Schulen ergibt sich beim Gebundenen Ganztagsbetrieb ein differenziertes Bild. Während an der Otto-Hahn-Realschule alle Schüler im Ganztagsbetrieb unterrichtet werden, findet an den beiden anderen Realschulen Halbtagsunterricht mit Übermittagsbetreuung statt. Damit ergibt sich für die Otto-Hahn-Realschule ein individueller Benchmark von 324 m² je Klasse; für die anderen beiden Realschulen ein Benchmark von 273 m² je Klasse. Danach besteht an der Otto-Hahn-Realschule ein Flächendefizit von rund 1.000 m². Nach Angaben der Stadt gibt es dort keine Erweiterungsmöglichkeiten. Die Ernst-Barlach-Realschule hat ein rechnerisches Flächenpotenzial von 1.960 m². Legt man allerdings das Raumprogramm dieser Schule zugrunde, dann relativiert sich das Potenzial. Mit 22 Klassenräumen und 14 Mehrzweck-/Fachunterrichtsräumen ist diese Schule bedarfsgerecht ausgestattet.

Prognose Realschulen bis 2021

Schul-/Prognosejahr	Schülerzahlen	Klassen	Fläche in m ² BGF	Fläche je Klasse in m ²	Benchmark
Schuljahr 2015/16	1.628*	58*	18.469	318	293
Schuljahr 2016/17	1.642*	59*	18.469	313	293
Prognose 2017/18	1.690	60	18.469	308	293
Prognose 2018/19	1.725	62	18.469	298	293
Prognose 2019/20	1.705	61	18.469	303	293
Prognose 2020/21	1.681	60	18.469	308	293
Prognose 2021/22	1.658	59	18.469	313	293

* keine Prognosezahlen, sondern tatsächliche Werte

Die durchschnittliche Klassenstärke der drei Herforder Realschulen liegt 2014 bei 27,5 Schülern pro Klasse. Der vorstehenden Prognose liegen bei der Klassenbildung im Schnitt 28 Schüler zugrunde. Daraus errechnen sich für den Prognosezeitraum folgende Flächenpotenziale:

Entwicklung Flächensituation Realschulen bis 2021

Schul-/Prognosejahr	Flächenbedarf in m ²	Flächenbestand in m ²	Flächenpotenzial in m ²
Schuljahr 2015/16	16.994	18.469	1.475
Schuljahr 2016/17	17.287	18.469	1.182
Prognose 2017/18	17.580	18.469	889
Prognose 2018/19	18.166	18.469	303
Prognose 2019/20	17.873	18.469	596
Prognose 2020/21	17.580	18.469	889
Prognose 2021/22	17.287	18.469	1.182

Das Flächenpotenzial verändert sich in den nächsten Jahren erkennbar. Laut Prognose steigen die Schüler- und damit Klassenzahlen. Demnach werden die höchsten Werte im Schuljahr 2018/19 mit 1.725 Schülern und 62 Klassen erreicht.

Entscheidend für den Raumbedarf in den nächsten Jahren ist die Frage, ob es an den zwei Realschulen bei dem Modell „Schule von acht bis eins“ bleibt. In dem Fall sollten neben den 38 Klassenräumen die 30 Mehrzweck-/Fachunterrichtsräume ausreichend Reserven bieten, um im vorhandenen Bestand vorübergehend vier zusätzliche Klassen zu unterrichten. Sollten allerdings auch diese Schulen auf Ganztagsunterricht umstellen, dann wird der vorhandene Gebäudebestand nicht ausreichen.

Gymnasien

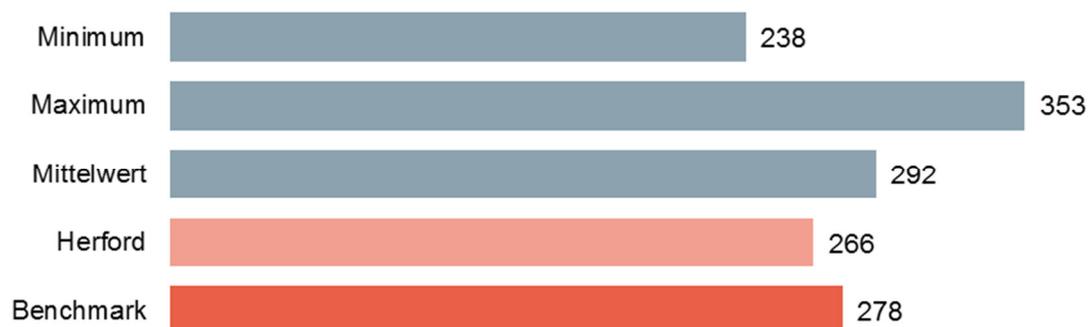
Die Zahl der Gymnasiasten ist im Vergleich der Schuljahre 2000 bis 2014 relativ gleich geblieben. Im Schuljahr 2014/15 besuchten 2.470 Schüler die drei städtischen Gymnasien.

Gymnasien Herford 2014

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen			Klassen/Kurse			Fläche je Klasse/Kurs
		Sek I	Sek II	Gesamt	Sek I	Sek II	Gesamt	
Friedrichs-Gymnasium	9.397	468	334	802	16	17	33	285
Königin-Mathilde-Gymnasium*	11.592	556	360	916	22	18	40	289
Ravensberger Gymnasium	6.955	446	306	752	16	16	32	217
Gesamt	27.944	1.470	1.000	2.470	54	51	105	266

* mit Nebenstelle Vlothoer Str. 9

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse/Kurs in m² 2014



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
266	268	287	317	18

Im Schuljahr 2014 besteht im Vergleich zum Benchmark kein Flächenpotenzial. Das Ergebnis wird durch die Raumbilanz der drei Gymnasien bestätigt. Den 105 Klassen/Kursen stehen 83 Klassenräume und 60 Mehrzweck-/Fachunterrichtsräume zur Verfügung. Die Raumbilanz ist völlig ausreichend.

Die durchschnittliche Klassenstärke in der Sekundarstufe I der drei Herforder Gymnasien liegt bei 27,2 Schülern pro Klasse.

Prognose Gymnasien bis 2021

Schul-/Prognosejahr	Schülerzahlen			Klassen/Kurse			Fläche je Klasse/Kurs
	Sek I	Sek II	Gesamt	Sek I	Sek II	Gesamt	
Schuljahr 2015/16	1.477*	947*	2.424	55	49	104	269
Schuljahr 2016/17	1.439*	922*	2.361	51	47	98	285
Prognose 2017/18	1.458	935	2.393	52	48	100	279
Prognose 2018/19	1.472	943	2.415	53	48	101	277
Prognose 2019/20	1.478	948	2.426	53	49	102	274
Prognose 2020/21	1.482	950	2.432	53	49	102	274
Prognose 2021/22	1.483	951	2.434	53	49	102	274

* Keine Prognosezahlen, sondern tatsächliche Werte

Der vorstehenden Prognose liegen bei der Klassenbildung 28 Schüler/Klasse in der Sekundarstufe I und 19,5 Schüler/Kurs in der Sekundarstufe II zugrunde. Daraus errechnet sich für den Prognosezeitraum folgendes Flächenpotenzial:

Entwicklung Flächensituation Gymnasien bis 2021

Schul-/Prognosejahr	Flächenbedarf in m ²	Flächenbestand in m ²	Flächenpotenzial in m ²
Schuljahr 2015/16	28.912	27.944	./.
Schuljahr 2016/17	27.244	27.944	700
Prognose 2017/18	27.800	27.944	144
Prognose 2018/19	28.078	27.944	./.
Prognose 2019/20	28.356	27.944	./.
Prognose 2020/21	28.356	27.944	./.
Prognose 2021/22	28.356	27.944	./.

Für den Prognosezeitraum werden insgesamt stabil bleibende Schülerzahlen an den Gymnasien erwartet. Daher ergeben sich ab dem Schuljahr 2018/19 keine wesentlichen Veränderungen bei der Flächensituation.

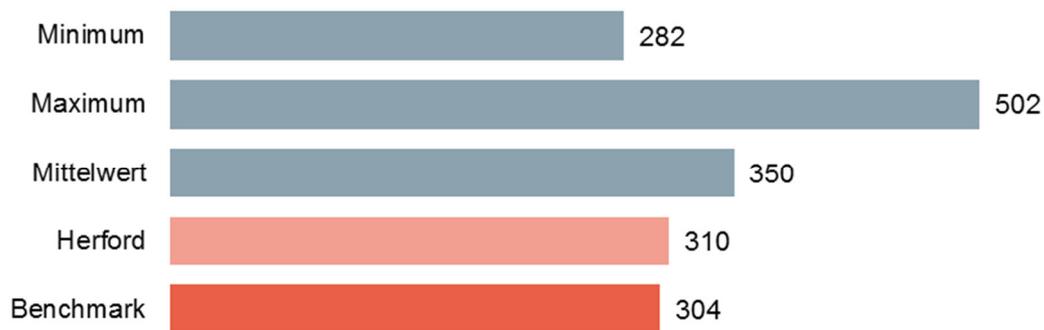
Gesamtschulen

Die Zahl der Gesamtschüler in Herford ist zwischen den Jahren 2000 und 2014 um rund 124 Schüler gesunken. Das entspricht einem Minus von zehn Prozent.

Gesamtschulen Herford 2014

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen			Gebildete Klassen/Kurse			Fläche je Klasse/Kurs
		Sek I	Sek II	Gesamt	Sek I	Sek II	Gesamt	
Gesamtschule Friedenstal	13.700	784	278	1.062	30	14	44	310

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse/Kurs in m² 2014



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
310	296	334	369	16

Das Flächenpotenzial bei der Gesamtschule Friedenstal von insgesamt rund 260 m² ist rechnerisch ermittelt und relativ gering. Allerdings lässt die Raumbilanz den Schluss zu, dass das Gebäude über mehr Unterrichtsräume verfügt, als für einen ordnungsgemäßen Unterricht erforderlich sind. Den 44 Klassen/Kursen stehen 42 Klassenräume und 33 Mehrzweck-/Fachunterrichtsräume zur Verfügung.

Die durchschnittliche Klassenstärke in der Sekundarstufe I beträgt 26,1 Schüler pro Klasse.

Prognose Gesamtschulen bis 2021

Schul-/Prognosejahr	Schülerzahlen			Anzahl Klassen/Kurse			Fläche je Klasse/Kurs
	Sek I	Sek II	Gesamt	Sek I	Sek II	Gesamt	
Schuljahr 2015/16	726*	264*	990	28	14	42	330
Schuljahr 2016/17	659	240	899	24	12	36	377
Prognose 2017/18	617	225	842	22	12	34	409
Prognose 2018/19	603	219	822	22	11	33	412
Prognose 2019/20	574	209	783	22	11	33	419
Prognose 2020/21	566	206	772	21	11	32	434
Prognose 2021/22	571	207	778	20	11	31	447

* keine Prognosezahlen, sondern tatsächliche Werte

Der Prognose liegen bei der Klassenbildung 28 Schüler/Klasse in der Sekundarstufe I und 19,5 Schüler/Kurs in der Sekundarstufe II zugrunde. Daraus errechnet sich für den Prognosezeitraum folgendes Flächenpotenzial:

Entwicklung Flächensituation Gesamtschulen bis 2021

Schul-/Prognosejahr	Flächenbedarf in m ²	Flächenbestand in m ²	Flächenpotenzial in m ²
Schuljahr 2015/16	12.600	13.700	1.100
Schuljahr 2016/17	11.000	13.700	2.700
Prognose 2017/18	10.100	13.700	3.600
Prognose 2018/19	10.000	13.700	3.700
Prognose 2019/20	9.900	13.700	3.800
Prognose 2020/21	9.500	13.700	4.200
Prognose 2021/22	9.200	13.700	4.500

Das in der Prognose dargestellte Ansteigen des Flächenpotenzials im Vergleich der Schuljahre 2014/15 zu 2021/22 hat zwei Ursachen:

- die Zahl der Schüler sinkt deutlich,

- ab 2016 rechnet die GPA NRW in der Sekundarstufe I mit einer durchschnittlichen Klassenstärke von 28 Schülern - statt der an dieser Schule aktuell 26 Schüler.

Die Stadt Herford versucht, die Position der Gesamtschule zu stärken. Unter anderem soll hierdurch der bisher prognostizierte Schülerrückgang deutlich abgefedert werden.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Klassen/Kurse	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	332	309	23	114	2.600
Hauptschulen	661	370	291	11	3.200
Realschulen	318	293	25	58	(1.500)
Gymnasien	266	278	0	105	0
Gesamtschulen	310	304	6	44	(300)
Gesamt					5.800

() die berechneten Potenziale erscheinen nicht umsetzbar

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

Das Flächenpotenzial im Schuljahr 2014 beträgt rund 5.800 m². Die jährliche Belastung des städtischen Haushalts für diese Flächen beläuft sich demnach auf rund 580.000 Euro.

Im Prognosezeitraum bis 2021 wird die Schülerzahl über alle Schulformen von 7.830 auf etwa 7.650 sinken. Die Flächenpotenziale in den einzelnen Schulformen werden sich - ohne Gegensteuerung - auf der Basis der Prognosezahlen wahrscheinlich folgendermaßen verändern:

- Grundschulen: 0 m²,
- Realschulen: 1.200 m²,
- Gymnasien: 0 m²,
- Gesamtschule: 4.500 m².

Das Gebäude der dann ehemaligen Hauptschule Meierfeld - 7.300 m² BGF - ist in der vorstehenden Aufstellung nicht berücksichtigt. Sollte dieses Gebäude weiterhin für schulische Zwecke genutzt werden, erhöhen sich das Flächen- und monetäre Potenzial entsprechend.

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 bis 30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume. Beispiel: Ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug ergibt sich für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung aufnimmt, ein Mehrbedarf von ca. 100 bis 180 m² BGF.

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 „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse erlangen, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. In Herford haben im Schuljahr 2016/17 folgende Schulen internationale Auffangklassen eingerichtet:

- Hauptschule Meierfeld: drei Klassen,
- Ernst-Barlach-Realschule: eine Klasse,
- Geschwister-Scholl-Realschule: zwei Klassen,
- Friedrichs-Gymnasium: eine Klasse,
- Königin-Mathilde-Gymnasium: eine Klasse,
- Gesamtschule Friedenstal: eine Klasse.

An den elf städtischen Grundschulen werden 162 Schüler in unterschiedlichen Integrationskursen gefördert. Inwieweit sich die zugewanderten Kinder und Jugendlichen auf den Flächenbedarf aller Schulformen bis 2021 auswirken werden, ist heute seriös nicht abzuschätzen. Tendenziell wird die Situation zu einem Flächenmehrbedarf führen.

Schulsporthallen

Die Stadt Herford hält - mit Ausnahme der Grundschulen Eickum und Stiftberg - an allen Grundschulen Sporthallen für den Schulsport vor. Die Grundschulen Eickum und Stiftberg verfügen über Gymnastikhallen, die innerhalb der Schulgebäude liegen. Weiterhin nutzt die Grundschule Stiftberg die Sporthalle des nahe gelegenen Königin-Mathilde-Gymnasiums. Die weiterführenden Schulen verfügen über mindestens eine eigene Sporthalle. Die Aufteilung der Sporthallenflächen sowie der Sporthallen-Einheiten auf die einzelnen Schulformen erfolgt anteilig ihrer jeweiligen Nutzungszeiten.

Schulsporthallen Herford 2014

Schulen	Fläche in m ² BGF	Sporthallen-Einheiten	Größe je Sporthallen-Einheit in m ²
Grundschulen	7.581	10,5*	722
Hauptschule	1.129	1,0	1.129
Realschulen	4.682	7,0	669
Gymnasium	6.685	8,0	836

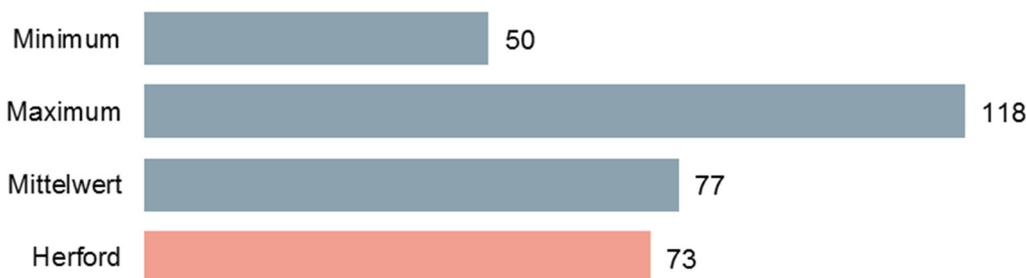
Schulen	Fläche in m ² BGF	Sporthallen-Einheiten	Größe je Sporthallen-Einheit in m ²
Gesamtschule	4.211	4,0	1.053
Gesamt	24.288	30,5	796

* davon drei Gymnastikhallen - angerechnet werden pro Gymnastikhalle 0,5 Sporthallen-Einheiten

Die Größe der Sporthallen setzt sich aus der Summe der Sportflächen (Einfach-, Doppel- oder Dreifachhalle) und der Flächen für Umkleiden, Verkehrsflächen und sonstigen Nebenräumen zusammen.

Den 332 Klassen/Kursen des Schuljahres 2014 steht eine Gesamtfläche von 24.288 m² zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von 73 m² je Klasse/Kurs.

Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m² 2014



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
73	67	72	88	18

Die GPA NRW geht bisher davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Sporthallen-Einheit benötigen. Hierbei sind zusätzliche Angebote, z. B. Sportaußenanlagen und das Schulschwimmen berücksichtigt. Der so ermittelte Bedarf für Herford wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Sporthallen-Einheiten für Schulen 2014

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	9,5	10,5	1,0
Hauptschulen	1,0	1,0	0
Realschulen	5,0	7,0	2,0
Gymnasien	9,0	8,0	-1,0
Gesamtschulen	4,0	4,0	0
Gesamt	28,5	30,5	2,0

Aus der Gegenüberstellung Bedarf/Bestand ergeben sich zwei überzählige Sporthallen-Einheiten. Bei einer durchschnittlichen Halleneinheitengröße von 796 m² errechnet sich ein

Flächenpotenzial von 1.600 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein Potenzial von 160.000 Euro.

Das Königin-Mathilde-Gymnasium hat vom Land NRW offiziell den Status einer „NRW Sport-schule“ verliehen bekommen. Dieses gilt seit dem Schuljahr 2016/17. Die hier unterrichteten Sportklassen haben wöchentlich fünf statt der sonst üblichen drei Stunden Sportunterricht. Dadurch steigt der Bedarf an Sporthalleneinheiten dieser Schule von 3,3 Halleneinheiten auf rund fünf Halleneinheiten. Die Stadt sieht hier aufgrund des geteilten Sportunterrichts einen noch höheren Bedarf. In der Gesamtbetrachtung aller Sporthallen sind Bedarf und Bestand aktuell somit ausgeglichen.

Sporthallen (gesamt)

Die städtische „Albert-Schweitzer-Förderschule“ und die Privatschule „Forscherhaus Grund-schule“ verfügen jeweils über eigene Sporthallen. Die von der Forscherhaus Grundschule ge-nutzte Sporthalle hat der Träger der Schule von der Stadt Herford gepachtet.

Diese Sporthallenflächen gehen - neben den vorgenannten Schulsporthallen - in die Berechnung der Kennzahl „Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2014“ ein. Sie ste-hen in den Nachmittags- und Abendstunden den örtlichen Vereinen zur Verfügung. Die Stadt Herford unterhält keine Sporthalle, die ausschließlich von Vereinen genutzt wird.

Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2014

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
387*	251	492	376	336	387	416	18

* die Kennzahl basiert auf der Fläche aller Sporthallen in der Stadt Herford

Legt man den Einwohnerbezug zugrunde, dann ist Herford gut mit der Ressource Sporthallen ausgestattet.

Gesamtbetrachtung

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

- Das Flächenpotenzial der Herforder Grundschulen beträgt 2014 rund 2.600 m²; davon entfallen 1.600 m² allein auf die Grundschule Elverdissen. Aufgrund steigender Schüler-zahlen reduziert sich das Flächenpotenzial bis zum Jahr 2021 auf Null.
- Die Hauptschule Meierfeld nimmt seit 2013 keine Schüler mehr auf und läuft 2018 aus. Im Schuljahr 2014/15 lag das Flächenpotenzial dieser Schule bei 3.200 m² - Tendenz steigend. Mögliche Optionen zur zukünftigen Verwendung dieses Schulgebäudes nach dem endgültigen Auslaufen werden aktuell im Rat diskutiert.

- An den Realschulen ergibt sich 2014 ein rechnerisches Flächenpotenzial von 1.500 m². Anhand der Raumbilanzen ist festzustellen, dass sich Bedarf und Bestand decken.
- Bei den Gymnasien besteht 2014 kein Flächenpotenzial. An der Situation der Gymnasien wird sich nach den Schülerprognosezahlen bis 2021 grundsätzlich nichts ändern.
- Bei der Gesamtschule besteht 2014 ein marginales rechnerisches Potenzial. Aufgrund rückläufiger Gesamtschülerzahlen kann sich bis 2021 jedoch ein Flächenpotenzial von bis zu 4.500 m² aufbauen.
- Das monetäre Potenzial für die Schulen beträgt in 2014 insgesamt etwa 580.000 Euro.
- Ein Flächenpotenzial von rund 1.600 m² besteht bei den Schulsporthallen; das entspricht zwei Sporthalleneinheiten. Seit dem Schuljahr 2016/17 hat das Königin-Mathilde-Gymnasium offiziell den Status einer „NRW Sportschule“. Damit einhergehend erhöht sich die Zahl der wöchentlichen Schulsportstunden. Der zusätzliche Bedarf an Sporthalleneinheiten entspricht in etwa dem vorstehenden Flächenpotenzial.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Sporthallen der Stadt Herford mit dem Index 3.

→ 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 zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Herford hatte 2014 insgesamt 16,5 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2014

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
99	63	129	90	80	93	101	19

Diese Aufwendungen sind vor allen Dingen abhängig von der Anzahl der Schüler je Vollzeit-Stelle im Schulsekretariat. Ein weiterer Einflussfaktor ist die Stellenbewertung (Eingruppierung).

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
481	368	746	538	470	499	576	19

In Herford sind die Personalaufwendungen für die Schulsekretariate je Schüler überdurchschnittlich. Bei den Realschulen, Gymnasien und der Gesamtschule liegen sie am interkommunalen Mittelwert. Bei den Grundschulen, der Haupt- und der Förderschule befinden sich die Personalaufwendungen im höchsten Segment. Der Grund für die hohen Positionierungen liegt darin, dass eine Vollzeit-Stelle im Schulsekretariat vergleichsweise wenig Schüler betreut.

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

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

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. Die Schulsekretariatsstellen der Stadt Herford sind ausschließlich in der Entgeltgruppe EG 6 eingruppiert. Die Kennzahl „Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle“ ist überdurchschnittlich. Die Stadt Herford kommt hier auf 47.800 Euro je Vollzeitstelle. Der interkommunale Mittelwert beträgt 46.645 Euro.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellenbemessung in den Schulsekretariaten der Stadt Herford basiert auf einem eigenen Modell. Einige Städte haben dieses „Herforder Modell“ - mit entsprechenden Anpassungen an ihre jeweiligen Rahmenbedingungen - übernommen. Die GPA NRW ist im Rahmen ihrer Prüfungen bei verschiedenen Kommunen auf dieses Modell gestoßen. Die Sockelarbeitszeit und die Zuschläge sind nach Schulformen differenziert. Auf die Sockelarbeitszeit kommt ein Stundenzuschlag. Dieser wird anhand der Anzahl der zu betreuenden Schüler berechnet. Für Arbeitszeit-Zuschläge hat Herford einen schlanken Katalog entwickelt. Kriterien für die Zuschläge sind z.B.: Migrationshintergrund, integrativ beschulte Kinder, OGS und gebundener Ganztags.

Das Berechnungsmodell ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform. In Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld und den Zusatzaufgaben wird für jede Sekretariatsangestellte ein individueller Stundensatz festgelegt. Turnusmäßige Überprüfungen erfolgen jährlich. Ergeben sich auf der Grundlage der neuen Schüler- und Klassenzahlen Abweichungen zum Vorjahr, werden die Wochenstunden der Sekretariatskräfte angepasst. Die Arbeitsverträge sind entsprechend flexibel gestaltet.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der im Herbst 2014 von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) erschienene Bericht Nr. 14/2014 geben. Darin werden zwei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben. Ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie ein analytisches Stellenbemessungsverfahren. Letzteres basiert auf einem detaillierten Aufgabenkatalog und mittleren Bearbeitungszeiten. Es ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Die KGSt hat mit ihrem Bericht ein Excel-Tool zur Verfügung gestellt. Damit kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Herford sollte die über dem Durchschnitt liegenden Aufwendungen für ihre Schulsekretariate zum Anlass nehmen, ihr eigenes Stellenbemessungsverfahren mit dem KGSt-Verfahren zu überprüfen.

→ Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen. Die GPA NRW berücksichtigt hier die Aufwendungen je befördertem Schüler.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind unter anderem abhängig von der Gemeindestruktur und der Einpendlerquote. Diese bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der gesamten Schülerzahl. Maßgeblich für den Gesamtaufwand der Schülerbeförderung ist der Anteil der tatsächlich beförderten Schüler.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	153*	80	240	167	155	164	190	18
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	598*	134	875	591	547	601	630	17
Anteil der beförderten Schüler an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	23,4*	16,8	52,9	27,7	20,7	26,8	29,4	17

* Werte Herford von 2015 - die Werte des Jahres 2014 waren nicht mehr ermittelbar

Organisation und Steuerung

Das Stadtgebiet von Herford ist rund 79 km² groß. Die durchschnittliche Gemeindefläche der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW beträgt etwa 97 km². Die vergleichsweise kleine Gemeindefläche Herfords führt zu einem unterdurchschnittlichen Anteil der beförderten Schüler an der Zahl aller Herforder Schüler. Ebenfalls positiv wirkt sich die recht gleichmäßige Verteilung der Grundschulstandorte über das Stadtgebiet aus. Dadurch bleiben viele Grundschüler bei ihrem Schulweg unterhalb der Zweikilometergrenze. Somit entsteht für den Schulträger vielfach keine Kostentragungspflicht für die Schülerfahrtkosten.

Die Einpendlerquote von Schülern aus Nachbarkommunen beträgt in Herford 8,9 Prozent. Das ist ein durchschnittlicher Wert.

Für die Schülerbeförderung hat Herford in 2015 rund 1,2 Mio. Euro aufgewendet. Hierbei entfallen 1,1 Mio. Euro auf den Schulweg und etwa 100.000 Euro auf den Weg zu Sportstätten bzw. Sonderveranstaltungen. An Herfords Schulen haben 1.950 Schüler Anspruch auf Erstattung der Fahrtkosten für ihren Schulweg. Davon kommen 708 Schüler aus Nachbarkommunen.

Organisation und Steuerung

Die Schulsekretariate nehmen die Anträge auf Fahrkarten entgegen und machen eine erste Prüfung auf Vollständigkeit der Anträge. Die Abteilung 3.3 Bildung prüft den Anspruch und bestellt die Fahrkarten bei der „Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft mbH“ (mhv), einem Unternehmen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Die Ausgabe der Tickets an die Schüler erfolgt durch die Schulsekretariate.

Lediglich in wenigen Einzelfällen wird Schülerspezialverkehr eingesetzt. In ärztlich attestierten Sonderfällen werden - zeitlich begrenzt Taxen bzw. Mietwagen eingesetzt. Diese Fahrten werden jährlich neu ausgeschrieben. Der Schülerspezialverkehr für Fahrten zum Schwimm- und Sportunterricht wird im Vierjahresrhythmus ausgeschrieben. Die letzte europaweite Ausschreibung des regulären ÖPNV-Schülerverkehrs wurde 2010 durchgeführt; die nächste Ausschreibung ist für 2018 geplant.

Die Linienverkehrszeiten des ÖPNV sind an die Schulzeiten der einzelnen Schule angepasst. Der Versuch, die Zeiten des Schulbeginns der einzelnen Schulen zu staffeln, um die Auslastung des ÖPNV zu optimieren, ist aus unterschiedlichen Gründen gescheitert.

→ **Feststellung**

Durch die Staffelung der Schulanfangszeiten ist eine höhere Auslastung der einzelnen ÖPNV-Busse möglich. Im Endeffekt müsste die mhv - bei gleich zu befördernder Personenzahl - weniger Busse einsetzen. Neben den ökologischen Vorteilen würde das auch zu einer Kostensenkung bei der mhv führen, von der ebenfalls die Stadt Herford profitieren sollte.

Der Ausbau der OGS-Angebote hat nicht zu erhöhten Schülerbeförderungsaufwendungen geführt. Der Beförderungsanspruch erstreckt sich nur auf die reguläre Schulzeit. Am OGS teilnehmende Kinder fahren nachmittags entweder mit dem ÖPNV, oder sie werden von den Eltern abgeholt. Hierfür wird kein zusätzlicher Schülerspezialverkehr eingesetzt. Eine entsprechende Regelung ist Bestandteil der OGS-Verträge.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	114	53	123	88	76	89	106	19
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	420	379	856	550	435	518	597	19
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	43.447	48.371	45.831	45.100	45.188	46.727	19
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	210	55	302	130	94	125	147	19
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	228	158	865	417	317	378	491	19
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	44.844	47.800	46.797	45.100	47.795	47.800	19
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	78	41	122	81	69	80	91	19
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	612	392	1.097	608	503	599	659	19
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	45.078	47.800	46.703	45.100	47.459	47.800	19
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	87	63	114	87	76	87	96	19
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	549	420	748	561	483	544	619	19
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	45.100	50.596	47.327	46.586	47.800	47.800	19
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	90	56	167	89	81	87	92	18

Kennzahl	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	531	281	860	560	512	543	593	18
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	45.078	48.513	47.102	46.563	47.794	47.800	18
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	284	117	355	225	160	226	281	14
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	168	135	387	233	168	206	286	14
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	45.078	47.800	46.727	45.100	47.795	47.800	15

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Herford im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
→ Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
→ Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
→ Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	16
→ Sportaußenanlagen	17
Organisation und Steuerung	17
Strukturen	18
Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen nach BIS	19
Auslastungsgrad der Sportanlagen	19
Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen anhand der Mannschaften	20

→ Inhalte, Ziele und Methodik

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

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind:

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale 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 analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die 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 Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

→ Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

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

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

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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	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?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9

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

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				70	93
Erfüllungsgrad in Prozent				75	

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Organisation/Planung

- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich „Grünflächen“ erfolgt zentral in der Abteilung 2.3 „Stadtplanung, Grünflächen und Geodaten“. Alle Pflegeleistungen des städtischen Grüns werden hier geplant, beauftragt und in der Ausführung betreut. Den zentralen Ansatz bewertet die GPA NRW positiv. Dadurch wird Fachwissen gebündelt und es werden Synergieeffekte erzielt.
- Die Stadt Herford hat 2013 im Zuge der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans den Fachbeitrag „Natur und Landschaft“ entwickelt. Es handelt sich dabei um ein Freiflächenkonzept, das alle städtischen Grünflächen beinhaltet. Zum einen sind Leitziele für zukünftige Planungen definiert, aber auch Schwerpunkte zur Entwicklung der Natur- und Landschaftsräume des Herforder Stadtgebietes festgelegt. Zurzeit wird das Konzept fortgeschrieben. Dazu gekommen sind 2015 die Parameter „Demografie, Infrastruktur und Innenstadtentwicklung“.

Steuerung

- Bei der Planung von Neubaugebieten und Umbaumaßnahmen an Gemeindestraßen bezieht die Stadt Herford die Anwohner hinsichtlich der Bürgerwünsche in die Planung mit ein. Für die Gestaltung und Ausstattung der städtischen Spielplätze gibt es das „Beteiligungsjahr Kinder und Eltern“. Systematische und wiederkehrende Erhebungen zur Bürgerzufriedenheit mit dem städtischen Grün führt die Stadt nicht durch.

Verschiedene Städte bieten ihren Bürgern mittlerweile für Anregungen und Beschwerden eine „Melde-App“ zum kostenlosen Download an. Per Smartphone oder Tablet können die Bürger Anregungen, Ideen oder Beschwerden mitteilen. Andere Kommunen haben auf der städtischen Homepage ein Forum für Anregungen und Beschwerden eingerichtet. Mit Hilfe dieser Medien könnte sich die Stadt Herford ein Meinungsbild zur Zufriedenheit ihrer Bürger mit dem städtischen Grün einholen. Mit Presseinformationen könnten die Bürger aufgefordert werden, ihre Meinung zu äußern.

- Strategische Zielvorgaben aus der Politik und der Verwaltungsführung zum städtischen Grün erhält die Abteilung 2.3 einerseits über den Budgetansatz ihres Haushaltes. Konkretere Vorgaben zum Erscheinungsbild des Innenstadtbereiches und zu Gestaltungsstandards in den Randbezirken basieren auf dem Fachbeitrag „Natur und Landschaft“.

Aus diesen Zielvorgaben entwickelt die Abteilung 2.3. ihre operativen Ziele.

- Operative Ziele sind von der Abteilung 2.3 für alle Grünbereiche festgelegt worden. Das Straßenbegleitgrün muss allen Anforderungen der Verkehrssicherheit genügen. Die Park- und Gartenanlagen sollen unterhaltungsseitig möglichst einfach gestaltet sein, aber ein gepflegtes Bild bieten. Wenige „exponierte Innenstadtbereiche“ dürfen höherwertig bepflanzt und damit pflegeaufwendiger sein. Für die Spiel- und Bolzplätze gibt es eine jährlich neu aufgelegte Prioritätenliste durchzuführender Maßnahmen. Im Vordergrund steht dabei der Austausch wartungsintensiver Spielgeräte gegen wartungsarme, um die Reparaturkosten niedrig zu halten.

Wirtschaftlichkeit

- Die Stadt Herford verfügt bereits seit vielen Jahren über ein zentrales Grünflächeninformationssystem (GRIS). Sämtliche Spielplätze und deren Geräteausstattung, alle städtischen Grünflächen einschließlich deren Bewuchs, ein Baumkataster sowie Wege und Wasserflächen/Biotope sind hier detailliert erfasst. Hier sind auch die festgelegten Pflegestandards zu den jeweiligen Einzelflächen hinterlegt.
- Die Stadt Herford hat der „Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH“ (SWK) im Jahr 2001 per Vertrag die Ausführung der meisten Grünpflegearbeiten übertragen. In diesem Vertrag sind die Pflegestandards der unterschiedlichen Bewuchsarten festgeschrieben.
- Die Leistungen der Abteilung „Stadtplanung, Grünflächen und Geodaten“ werden nicht in einer Kostenrechnung erfasst. Sämtliche Kosten für die Planung und Verwaltung der Grünflächen werden anhand eines festen Schlüssels auf die verschiedenen Produkte verteilt.

Die Abteilung 2.3 sollte, zur Verbesserung der Kostentransparenz ihrer Verwaltungsleistungen, für alle Grünflächenbereiche eine Kostenrechnung aufbauen.

- Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit einzelner Pflegeleistungen werden regelmäßig durch die Abteilung 2.3 erhoben. Zum einen, wenn sich die Leistungsmenge erhöht, die im Leistungskatalog des Vertrages zwischen Stadt und SWK geregelt ist. Außerdem anlassbezogen, wenn zusätzlichen Leistungen erforderlich werden, die im Leistungskatalog der SWK nicht enthalten sind.
- Es besteht ein Berichtswesen für das Finanzcontrolling; unterjährig erfolgt im Quartalsrhythmus der Soll/Ist Abgleich der Budgetbestände. Vorgabe ist, dass außerplanmäßige Aufwendungen innerhalb des Budgets auszugleichen sind.
- Auftraggeber- und Auftragnehmer-Seite sind in Herford organisatorisch klar getrennt. Die Produktverantwortung für alle Grünflächen liegt bei der Abteilung 2.3 „Stadtplanung, Grünflächen und Geodaten“. Mit der Durchführung der Pflegeleistungen werden entweder die SWK auf der Grundlage des bestehenden Vertrags oder unter der nachfolgend beschriebenen Voraussetzung auch private Firmen beauftragt.
- Vertragsbestandteil der Stadt mit der SWK ist ein Leistungskatalog, der neben einer detaillierten Leistungsbeschreibung die jeweils zu vergütenden Leistungspreise enthält. Anpassungen der Leistungspreise erfolgen jährlich auf Basis eines festgelegten Kostenschlüssels. Dabei basiert die vertraglich vereinbarte Pflege auf den Ursprungsflächen

zum Vertragsbeginn 2001. Kommen neue, durch die SWK zu pflegende Flächen dazu, dann werden für diese Pflegearbeiten neue Einheitspreise (Stückkosten) zwischen der Stadt und der SWK verhandelt. Voraussetzung dabei ist, dass es sich um Pflegearbeiten handelt, die im Ursprungsvertrag bereits beschrieben sind.

Handelt es sich dagegen um Pflegearbeiten, die im Ursprungsvertrag nicht beschrieben sind, dann kann die Stadt diese Leistungen auch anderweitig - z.B. durch eine Ausschreibung - an Privatfirmen vergeben.

- Die Abteilung 2.3 untersucht die Leistungspreise der SWK regelmäßig auf Wirtschaftlichkeit. Die Vertragslaufzeit mit der SWK endet erst 2022. Deshalb hat die Stadt bis dahin nur sehr begrenzte Möglichkeiten, auf den Kostenschlüssel der jährlichen Preisanpassung Einfluss zu nehmen. Auch einzelne Leistungen kann die Stadt nicht aus dem Vertrag nehmen und anderweitig vergeben.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² 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	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	828	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	804	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	66,6	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	69	20	472	87	44	63	85	17
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	5,7	1,2	17,9	7,0	3,7	6,4	8,2	17

Die Stadt Herford zählt mit 65.538 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2014 lt. IT-NRW) zu den großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 79 km². Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Herford eine unterdurchschnittliche Ge-

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

meinfläche auf. Der Mittelwert liegt bei 97 km². Die Bevölkerungsdichte ist zudem niedriger als bei den Vergleichskommunen.

Der Herforder Bevölkerung steht ein ausreichendes Angebot an Naherholungsmöglichkeiten sowohl im unmittelbaren Stadtgebiet, als auch in der näheren Umgebung zur Verfügung. Dabei ist es zu vernachlässigen, dass das kommunale Flächenangebot geringer ausfällt als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

→ 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 Herford unterhält 61 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 582.000 m². Eine Unterteilung der Flächen in unterschiedliche Bewuchsarten (Rasen, Sträucher/Gehölze, Beete etc.) liegt detailliert vor. Auch die Einzelpflegeaufwendungen zu den verschiedenen Bewuchsarten werden differenziert erfasst. Sie bilden die Abrechnungsgrundlage zwischen der Stadt mit der SWK entsprechend der Leistungsbeschreibung und den zu vergütenden Leistungspreisen.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

Kennzahl	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	8,9	3,3	16,6	9,3	7,1	9,4	11,2	19
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	9.536	1.024	57.927	10.870	3.831	7.274	9.749	17

Bereits die Kennzahl „Erholungs- und Grünfläche je EW in m²“ hat gezeigt, dass Herford neben dem kommunalen Grün auch über entsprechendes Naherholungsgrün im Umfeld der Stadt verfügt. Die Park- und Gartenanlagen, die die Stadt Herford für ihre Bevölkerung vorhält, stehen in einem angemessenen Verhältnis zum Naherholungsgrün.

In Herford liegt der Anteil der Wiesen- und Rasenflächen an der Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen bei 46 Prozent. Das ist interkommunal leicht unterdurchschnittlich. Der Anteil der Sträucher- und Gehölzflächen zählt mit rund 40 Prozent zu den Höchsten im interkommunalen Vergleich. Weitere 13 Prozent entfallen auf Wege und Plätze. Schmuckstaudenflächen gibt es nur im direkten Innenstadtbereich an wenigen exponierten Stellen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2014



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,15	0,99	1,15	1,32	13

Für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen hat die Stadt Herford im Jahr 2014 rund 670.000 Euro aufgewendet. Bei einer Gesamtfläche von 582.000 m² entspricht das einem Aufwand von 1,15 Euro je m². Da diese Aufwendungen den Benchmark von 1,20 Euro je m² unterschreiten, besteht hier kein monetäres Potenzial.

Die Datenlage zu den Park- und Gartenanlagen ist in mehreren Städten noch immer unzureichend. Es liegen daher zu wenige Werte für einzelne Pflegeleistungen vor, um diese interkommunal vergleichen zu können.

Die Einzelaufwendungen in Herford betragen 2014:

- Pflege der Rasen- und Wiesenflächen 200.000 Euro.
- Baumkontrollen und Pflege sowie erstmalige positionsgenaue Erfassung im Geodaten-system 200.000 Euro.
- Gehölz- und Strauchpflege 85.000 Euro.
- Arbeiten an Wegen und Plätzen 48.000 Euro.
- Pflege von Beeten/Wechselbepflanzungen 13.000 Euro.
- Sonstige Pflegeaufwendungen 87.000 Euro.
- Verwaltungsleistungen inklusive Sach- und Gemeinkosten 37.000 Euro.

→ Feststellung

Der Gestaltungsstandard der Herforder Park- und Gartenanlagen ist auf eine extensive Pflege ausgelegt. Das führte zu dem guten Ergebnis bei den Pflegeaufwendungen.

→ Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Im Jahr 2014 pflegt und unterhält die Stadt Herford 54 Spielplätze und vier Bolzplätze. Diese insgesamt 58 Spielanlagen haben eine Gesamtgröße von circa 177.000 m². Auf diesen Spielanlagen befinden sich rund 1.190 Spielgeräte.

Insgesamt hat die Stadt Herford einen guten Überblick über die Ausstattung ihrer Spiel- und Bolzplätze. So verfügt sie über detaillierte Daten zu

- dem eingesetzten Material auf Wegen (Kies, Sand, Pflaster etc.),
- Einfriedungen (Hecke, Holzzaun, Stahlzaun etc.),
- Vegetation (Rasen, Bäume, Bepflanzung),
- Spielgeräte (differenziert nach Sandkasten, Rutsche, Schaukel etc.),
- Fallschutzmaterial und
- sonstigen Ausstattungen (Bänke, Papierkörbe, Lampen etc.).

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2014

Kennzahl	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	15,4	6,0	18,9	13,1	11,7	13,1	15,3	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	5,0	3,4	13,4	7,9	6,0	7,7	10,0	21
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	11,3	2,3	11,3	5,0	3,7	4,6	5,7	21
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	3.055	1.069	3.055	1.740	1.515	1.668	1.939	21

Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre ist in Herford erkennbar überdurchschnittlich, die Anzahl allerdings weit unterdurchschnittlich. Die Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche sowie die durchschnittliche Größe der Anlagen sind beides Maximalwerte.

Der Flächenanteil der Bolzplätze an der Gesamtfläche liegt in Herford bei lediglich sechs Prozent; der interkommunale Mittelwert beträgt 17 Prozent. Grundsätzlich wirkt sich ein niedriger Flächenanteil an Bolzplätzen an der Gesamtfläche erst einmal negativ auf die Pflegeaufwendungen pro m² aus. Während die Pflege von Bolzplätzen vorwiegend mit Großgeräten erfolgt, kommt auf den Spielplätzen viel „Handarbeit“ zum Einsatz. Dadurch sind Spielplätze in der Pflege in der Regel teurer als Bolzplätze.

Weit über dem Durchschnitt ist die Größe der Anlagen. Ausschlaggebend dafür sind in Herford in erster Linie die großen Spielplätze. Während die durchschnittliche Größe der Spielplätze im interkommunalen Vergleich bei rund 1.710 m² liegt, beträgt sie in Herford 3.090 m². Ähnlich verhält es sich mit den Bolzplätzen, wobei deren geringer Flächenanteil an der Gesamtfläche sich insgesamt kaum auswirkt. Die durchschnittliche Größe der Bolzplätze im interkommunalen Vergleich beträgt circa 2.040 m²; in Herford sind es rund 2.590 m².

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner in Herford bis 2040 auf ca. 63.400 Einwohner sinken. Auf der Basis des Jahres 2014 entspricht das einem Minus von rund drei Prozent. Für die Altersgruppe der unter 18-Jährigen wird ein Rückgang von rund 14 Prozent prognostiziert. Das entspricht einem Minus von etwa 1.650 Kindern und Jugendlichen. Allerdings werden - entgegen früherer Prognosen - aktuell leicht steigende Geburten - und damit auch spätere Nutzer der Spielplätze erwartet.

Grundsätzlich ist heute von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen als noch vor Jahren, als der Großteil der Spielplätze angelegt wurde. Das betrifft neben dem Rückgang der Nutzerzahlen sowohl die Verweildauer als auch die Häufigkeit der Spielplatzbesuche. Verstärkt hat sich diese Entwicklung durch den Ausbau von ganztägiger Betreuung in Tageseinrichtungen und ganztägigem Unterricht in den Schulen. Außerdem haben sich die Interessen von Kindern und Jugendlichen zugunsten so genannter Funsport-Anlagen und der medialen Welt verlagert.

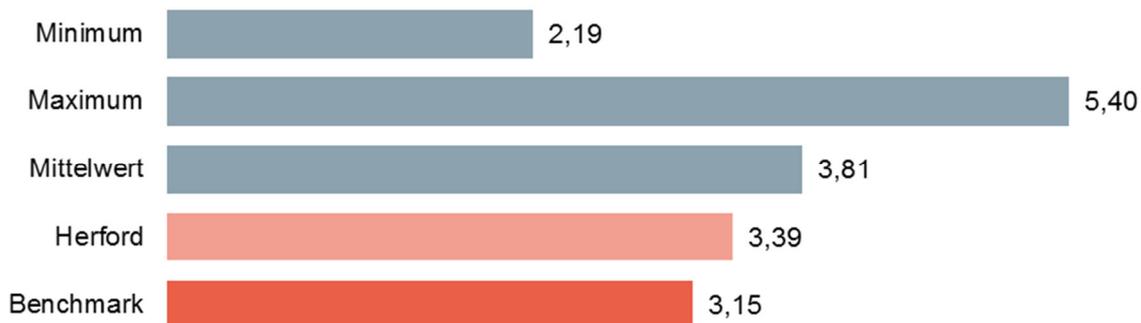
Meist zieht die Einrichtung von so genannten Leuchtturm- oder Themenspielplätzen die jungen Nutzer in den Bann. Das sind besonders gut ausgestattete Spielplätze. Dabei steht die Qualität der Spielgeräte im Vordergrund. Die Attraktivität von Multifunktionsanlagen ist für die Nutzer höher als eine große Anzahl kleiner Geräte, die schnell langweilig werden. Es gibt mehr Möglichkeiten zu spielen und zu toben. Bei den modernen Spielgeräten handelt es sich um Mehrzweckgeräte mit verschiedenen Nutzungsformen wie Klettern, Rutschen, Balancieren, sich Verstecken usw. und bestehen oft aus verschiedenen Materialien. Sie sprechen möglichst alle Sinne der Kinder und Jugendlichen an und fördern Bewegung, Spiel, Spaß und soziale Kontakte.

Spielplätze so auszustatten ist - allein durch die Anschaffung eines Multifunktionsgeräts - meist teurer. Gleichwohl können sie einzeln betrachtet trotzdem langfristig günstiger sein. Denn auf die Unterhaltung und Pflege wirkt sich ein zentrales Spielgerät meist positiv gegenüber vielen kleinen, verstreut stehenden Geräten aus. Diese verursachen eine aufwändigere Grünpflege mit dem Handrasenmäher um das Spielgerät herum oder das Anlegen von Fallschutzflächen. Wenige große Spielplätze mit wenigen, dafür attraktiven Spielgeräten ermöglichen optimierte Arbeitsprozesse. Es entstehen weniger Fahrt- und Rüstzeiten des Betriebshofs für die Kontrolle, Reparatur, Unterhaltung, Pflege und Beseitigung von Müll und Vandalismusschäden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze hat die Stadt Herford im Jahr 2014 rund 280.000 Euro aufgewendet. Weitere 280.000 Euro sind der Stadt an Abschreibungen für die Spielgeräte entstanden. Für Verwaltungsleistungen wurden 38.000 Euro aufgewendet. Insgesamt entstanden Aufwendungen von rund 600.000 Euro.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2014



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,39	3,34	3,93	4,40	17

Das monetäre Potenzial berechnet sich aus der Differenz zwischen dem Benchmark und den höheren Aufwendungen von Herford. Die Differenz wird mit der Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze von rund 177.200 m² multipliziert. Das Potenzial beläuft sich somit auf rund 42.000 Euro pro Jahr.

Bei den zwar über dem Benchmark, aber unter dem interkommunalen Mittelwert liegenden Pflegeaufwendungen, macht sich die überdurchschnittliche Größe der Anlagen positiv bemerkbar. Größere Anlagen führen in der Regel zu niedrigeren Aufwendungen je m². Die Fixzeiten für die Aufrüstung der Mannschaftsfahrzeuge sowie An- und Abfahrzeiten bleiben - unabhängig von der Anlagengröße - gleich. Weiterhin lassen sich große Flächen durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher pflegen und unterhalten als kleine Anlagen.

Der Abschreibung der Spielgeräte liegen im Vierjahresdurchschnitt bei etwa 250.000 Euro. Das sind durchschnittlich 45 Prozent der Gesamtaufwendungen oder 1,39 Euro je m². Im interkommunalen Vergleich zählt die Stadt Herford damit zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen. Der Mittelwert beträgt 0,93 Euro je m². Diese hohen Abschreibungen werden zum Teil durch niedrigere Aufwendungen für einzelne Leistungen kompensiert.

→ Feststellung

Der aktuelle Spielplatzbedarfsplan stammt von 2006; eine Neuauflage ist für 2017 vorgesehen. Die Zielrichtung dabei ist, die Zahl der Plätze zu reduzieren, dafür aber größere und attraktiver ausgestattete Plätze zu schaffen. Die GPA NRW vertritt unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten denselben Ansatz.

Der Rat der Stadt Herford hat im Jahr 2013 beschlossen, zehn kleinere Spielplätze zu schließen. Bis Ende des Jahres 2017 soll der Ratsbeschluss umgesetzt sein.

→ Straßenbegleitgrün

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

Strukturen

Großen Einfluss auf die Struktur des Gemeindestraßennetzes - und damit auch auf die Größe der Straßenbegleitgrünflächen - hat die Gesamtfläche der jeweiligen Stadt. Die Spanne der Gesamtfläche der großen kreisangehörigen Städte reicht von 36 km² bis 194 km². Städte mit einer niedrigen Gesamtfläche haben grundsätzlich weniger Straßenkilometer in der Unterhaltung als Flächenkommunen.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün je Einwohner in m² 2014

Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,0	1,1	17,6	5,6	2,7	4,1	5,8	18

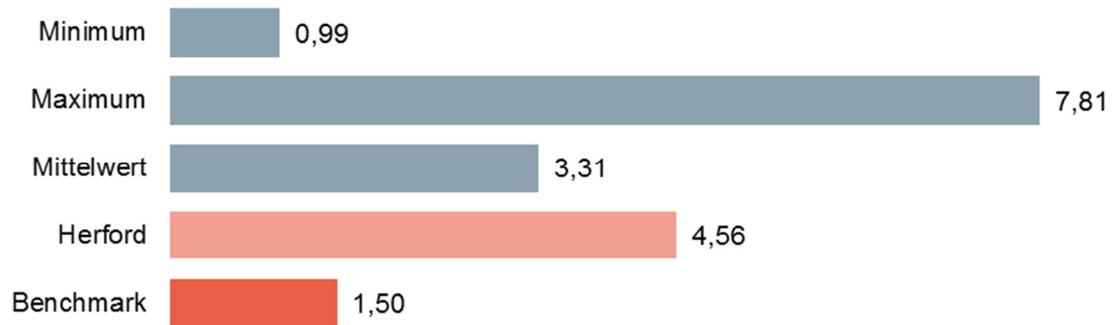
Die Stadt Herford hat - auch als Folge der kompakten Gemeindefläche - weniger Straßenbegleitgrünflächen als 75 Prozent der großen kreisangehörigen Städte. Während der Median bei den Straßenbegleitgrünflächen bei 327.000 m² liegt, kommt Herford auf etwa 132.000 m². Rund 37 Prozent der Herforder Straßenbegleitgrünflächen sind Rasenflächen, 58 Prozent Gehölzflächen und fünf Prozent „sonstige“ Flächen. Dazu kommen 8.030 Straßenbäume.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns hat die Stadt Herford im Jahr 2014 rund 600.000 Euro aufgewendet. Davon entfallen 365.000 Euro für den Baumbestand im Straßenbereich. Aufwendungen von 109.000 Euro entstanden für die Strauch- und Gehölzpflege und weitere 52.000 Euro für Pflegeleistungen der Rasenflächen und Beete im Rathausumfeld. Für Verwaltungsleistungen wurden 28.000 Euro aufgewendet. Für „sonstige Aufwendungen“ wurden 46.000 Euro gebucht.

Das Jahr 2014 ist - was die Aufwendungen für den Baumbestand betrifft - ein Sonderfall. Für rund 120.000 Euro wurden die GPS-Koordinaten aller Straßenbäume digital erfasst und in das Grünflächeninformationssystem übertragen. Durch diesen einmaligen Aufwand verspricht sich die Stadt zukünftig effizientere Baumkontrollen im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht. Damit erwartet sie letztendlich auch eine dauerhafte Reduzierung der Aufwendungen für die Kontrollen.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2014



Herford	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,56	1,93	2,62	4,20	14

Die Stadt Herford hat 2014 für das Straßenbegleitgrün 4,56 Euro je m² aufgewendet. Ohne den Sondereffekt „Digitales Baumkataster“ wären es 3,65 Euro je m². Der Benchmark beträgt 1,50 Euro je m². Das rechnerische Potenzial beziffert sich auf rund 400.000 Euro; ohne den Sondereffekt sind es 280.000 Euro. Dieses weiterhin hohe Potenzial hat folgende Ursachen:

- Die Stadt Herford hat einen überdurchschnittlich großen Baumbestand im Straßenbegleitgrün (Herford 61 Bäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrünfläche, der Mittelwert sind 33 Bäume). Dieser hohe Baumbestand führt zu überdurchschnittlich hohen Aufwendungen. Baumpflegearbeiten gehören - nach der Blumenbeetpflege - zu den teuersten Pflegearbeiten.
- Der Flächenanteil der Gehölz- und Strauchflächen am Straßenbegleitgrün ist in Herford mit 58 Prozent überdurchschnittlich hoch. Die für Gehölze und Sträucher anfallenden Pflegeaufwendungen liegen im Schnitt 40 Prozent höher als Aufwendungen für Rasenpflegearbeiten.

→ Empfehlung

Durch eine Umwandlung der Gehölz- und Strauchflächen in Rasenflächen kann die Stadt Herford die jährlichen Pflegeaufwendungen um rund 40.000 Euro reduzieren.

→ Gesamtbetrachtung Grünflächen

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

- Der Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement mit 75 Prozent zeigt, dass auf der Steuerungsseite noch Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Das grafische Grünflächeninformationssystem (GRIS) ist vorbildlich; sämtliche städtischen Grünflächen sind darin zentral und detailliert erfasst. Es bildet die Grundlage für das Abrechnungssystem zwischen der Stadt und der „Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH“ (SWK). Systematische und wiederkehrende Erhebungen zur Bürgerzufriedenheit mit dem städtischen Grün führt die Stadt nicht durch. Die Stadt könnte zum Beispiel auf ihrer Homepage ein Forum für Anregungen und Beschwerden der Bürger einrichten. Die Leistungen der Abteilung 2.3 „Stadtplanung, Grünflächen und Geodaten“ werden nicht in einer Kostenrechnung erfasst. Zur Verbesserung der Kostentransparenz der Verwaltungsleistungen sollte für alle Grünflächenbereiche eine Kostenrechnung aufgebaut werden.
- Die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen liegen in Herford mit 1,15 Euro je m² unterhalb des Benchmarks von 1,20 Euro je m². Gestaltung und Bewuchs sind pflegeintensiv ausgelegt. Bei dieser Nutzungsform besteht kein monetäres Potenzial.
- Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze betragen in Herford 3,39 Euro je m²; der Benchmark ist 3,15 Euro je m² und der interkommunale Mittelwert liegt bei 3,94 Euro je m². Das Potenzial zum Benchmark beziffert sich auf rund 42.000 Euro. Die Abschreibungen der Spielgeräte sind interkommunal überdurchschnittlich. Die überdurchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze wirkt sich positiv auf die Aufwendungen aus.
- Bei den Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün liegt Herford in 2014 mit 4,56 Euro je m² erheblich über dem Benchmark von 1,50 Euro je m². Ursächlich für die hohen Aufwendungen ist vor allen Dingen der große Straßenbaumbestand. Weiterhin ist auch der Gestaltungsstandard des übrigen Straßenbegleitgrüns hoch, was ebenfalls zu hohen Aufwendungen führt. Große Gehölz- und Strauchflächen sind ursächlich für viel „Handarbeitspflege“ durch die SWK. Das monetäre Potenzial in 2014 zum Benchmark beträgt 400.000 Euro. Allerdings ist hierin ein einmaliger Betrag von rund 120.000 Euro für die GPS-Koordinaten-Erfassung aller Straßenbäume und die Übertragung der Daten ins GRIS enthalten. Es verbleibt weiterhin ein beachtliches Potenzial von 280.000 Euro.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Herford mit dem Index 3.

→ 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 und analysiert auch diese Flächen.

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 hingegen nicht.

Organisation und Steuerung

Auf Basis des von der Verwaltung beantworteten Fragebogens analysiert die GPA NRW die Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen.

- Die Stadt Herford hat einen aktuellen Überblick über ihre Sportanlagen. Die Parameter Anzahl, Fläche, Ausstattung sowie der Gebäudebestand (Vereinsheime) wurden 2009 detailliert erfasst und werden jährlich fortgeschrieben. Die Stadt ist Eigentümerin von sechs Sportanlagen.
- Anlass der detaillierten Erfassung der Anlagen war der Beschluss des Stadtrates, einen Sportstättenentwicklungs- und Sportstättenbedarfsplan aufzulegen. Sportpolitisches Ziel war unter anderem, den für den Vereins- und Breitensport angemessenen Bedarf an Sportstätten zu ermitteln und den vorhandenen Bestand gegebenenfalls anzupassen. Ein weiterer Ratsbeschluss zur Optimierung der Herforder Sportstätten erfolgte im Februar 2014. Die aktuelle Fortschreibung datiert aus 2016.
- Neben der Zahl der nutzenden Vereine sind der Stadt auch die Zahl der nutzenden Mannschaften sowie das Verhältnis Jugend- zu Seniorenmannschaften bekannt.
- Die Belegungszeiten der Sportplätze durch die Schulen und die Vereine sind mit der Stadt abgestimmt. Die tatsächlichen Nutzungszeiten von Schulen und Vereinsmannschaften werden nicht erfasst und ausgewertet. Daten zur tatsächlichen Auslastung der Sportanlagen werden nicht erhoben.
- Für eine zielgenaue Sportstättenbedarfsplanung sollten Informationen über die tatsächliche Nutzung (Auslastung) der Sportanlagen vorliegen. In 2008 wurde - im Vorfeld des Sportstättenentwicklungs- und Sportstättenbedarfsplans - eine Umfrage gestartet. Diese erfolgte mit standardisierten Fragebögen in Schulen, Vereinen und bei repräsentativ ausgewählten Einwohnern. Seitdem ermittelt die Stadt zum Beginn jeder neuen Spielsaison die gebuchten Trainingszeiten der Vereine und Mannschaften. Insofern hat sie über die

„gebuchte“ Auslastung jederzeit einen aktuellen Überblick. Sie bildet die Grundlage zur Berechnung und Bemessung des Sportstättenbedarfs durch die Stadt Herford.

- Eigentumsübertragungen von Sportanlagen auf die Vereine sind bislang nicht erfolgt und auch nicht vorgesehen. Eigentümerin aller Sportanlagen ist die Stadt Herford. Geschlossen wurde vor einigen Jahren die Sportanlage „Hochstraße“. Das Grundstück konnte nunmehr im Jahr 2016 vermarktet werden.
- Der Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (IAB) pflegt die Spielfelder und übrigen Freiflächen der Sportanlagen. Die Reinigung der städtischen Vereinsheime erfolgt durch die Vereine; sie führen auch kleinere Reparaturen selbst durch.
- Für die Bereitstellung der Sportanlagen erhebt die Stadt keine Nutzungsentgelte von den Vereinen. Bei vereinseigenen und von Vereinen angemieteten Anlagen gewährt die Stadt im Rahmen der Sportförderung einen Zuschuss. Ebenfalls finanziell gefördert werden die Jugendabteilungen der Vereine.

Strukturen

Die Stadt Herford stellt im Jahr 2014 den Vereinen für den Fußballsport sechs Sportaußenanlagen mit elf wettkampfgeeigneten Sportplätzen zur Verfügung. Auf den Anlagen befinden sich fünf Sportrasen-, ein Tennen- und fünf Kunstrasenplätze. Der Naturrasenplatz „Hauptfeld“ der Sportanlage „Ludwig-Jahn-Stadion“ wird bei der Betrachtung außen vor gelassen, da er den Fußballvereinen nicht zu Trainingszwecken zur Verfügung steht. Der Platz wird primär für die Wettkampfwochenenden der 2. Fußballbundesliga der Frauen genutzt. Die Gesamtfläche der Anlagen im Eigentum der Stadt Herford addiert sich auf rund 201.000 m²; die Sportnutzfläche auf 86.000 m².

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2014

Kennzahl	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	3,07	2,31	9,59	4,67	3,19	4,34	5,86	23
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	1,31	1,02	4,10	1,91	1,31	1,77	2,25	23

Die Kennzahl „Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner“ belegt, dass die Gesamtfläche der Sportaußenanlagen in Herford - gemessen an der Einwohnerzahl - unterdurchschnittlich ist. Gleiches gilt für die Kennzahl „Sportnutzfläche je Einwohner“.

Ein erster Hinweis zur Ausstattung der Fußballvereine mit Sportplätzen lässt sich aus der Kennzahl „Sportnutzfläche je Mannschaft“ ableiten. Im Jahr 2014 nutzten zwölf Fußballvereine mit 86 Mannschaften die von der Stadt Herford zur Verfügung gestellten Sportplätze.

Sportnutzfläche je Mannschaft 2014

Kennzahl	Herford	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Sportnutzfläche je Mannschaft in m ²	999	622	1.915	1.066	806	1.006	1.192	22

Die Kennzahl „Sportnutzfläche je Mannschaft in m²“ der Stadt Herford liegt ebenfalls unter dem Mittelwert. Die Unterschreitung ist hier nicht so groß, wie bei den vorgenannten einwohnerbezogenen Kennzahlen.

Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen nach BIS

Die Berechnung des Sportstättenbedarfs für den Fußballsport erfolgt zunächst mit einer Formel, die seit dem Jahr 2000 bundesweit als Planungsrichtlinie angewendet wird. Entwickelt wurde sie vom Bundesinstitut für Sportwissenschaften (BIS). Auf Basis der beim Fußball- und Leichtathletik-Verband Westfalen e.V. (FLVW) gemeldeten Mitglieder in der Sparte „Fußball“ wird berechnet, wie viele Spielfelder - bezogen auf das gesamte Stadtgebiet - nötig sind, um für den Fußballsport ausreichende Trainings- und Wettkampfplätze vorzuhalten. Bei dieser Berechnung werden die Großspielfelder mit dem Faktor 1,0 - und die Klein- und Jugendspielfelder mit dem Faktor 0,5 berücksichtigt. Die sonstigen Spielfelder sind nicht enthalten. Das Resultat ist eine erste quantitative Einschätzung über alle Standorte. Rückschlüsse auf die Auslastung der einzelnen Sportanlagen lassen sich aus dem Ergebnis nicht ableiten.

Im Jahr 2014 waren für Herford beim FLVW 2.793 Mitglieder in der Sparte „Fußball“ gemeldet. Allerdings wird bei diesen Mitgliederzahlen nicht zwischen „aktiven“ und „passiven“ Mitgliedern unterschieden. Praktikabel hat sich in der Vergangenheit die Annahme herausgestellt, dass 60 Prozent der gemeldeten Mitglieder als aktive Fußballer in die Bedarfsberechnung eingehen. Auf Herford bezogen sind das 1.676 aktive Fußballsportler.

Auf Basis dieser Eingangsdaten errechnet sich für die Stadt Herford ein Bedarf von rund neun Spielfeldern. Herford hatte 2014 insgesamt 11 Spielfelder unter Trainingsbetrieb. Danach stellt die Stadt Herford den Vereinen für den Fußballsport ausreichend Spielstätten zur Verfügung.

Auslastungsgrad der Sportanlagen

Der Auslastungsgrad der einzelnen Sportstätten durch den Trainingsbetrieb ist in Herford unterschiedlich. Die verschiedenen Belagsarten vertragen - ohne überbeansprucht zu werden - unterschiedliche Belastungszeiten. Dabei legt die GPA NRW folgende verfügbare wöchentliche/jährliche Nutzungszeiten zugrunde:

- Sportrasen 14 Stunden/Woche = 728 Stunden/Jahr,
- Hybridrasen 20 Stunden/Woche = 1.040 Stunden/Jahr,
- Tenne 25 Stunden/Woche = 1.300 Stunden/Jahr und
- Kunstrasen 30 Stunden/Woche = 1.560 Stunden/Jahr.

Nachfolgend wird der Beanspruchungsgrad der einzelnen Sportanlagen der Stadt Herford anhand des Verhältnisses der verfügbaren Nutzungszeiten zu den gebuchten Belegungszeiten dargestellt:

Auslastungsgrade der einzelnen Sportanlagen 2014:

Sportanlage	Auslastungsgrad in Prozent
Ludwig-Jahn-Stadion*	48
Elverdissen	62
Herringhausen	40
Diebrock	49
Werrestraße	58
Senderstraße	37

* nur Trainingsplätze

Der durchschnittliche Auslastungsgrad aller Sportplätze durch den Vereinssport liegt bei rund 50 Prozent. Dieser Wert bestätigt tendenziell das Ergebnis der Bedarfsberechnung auf Basis der FLVW Mitgliederzahlen.

Bedarfsberechnung Sportaußenanlagen anhand der Mannschaften

Nachfolgend wird der Bedarf an trainingsgeeigneten Sportplätzen über die Anzahl der Mannschaften berechnet. Dem Bedarf an benötigten Trainingsstunden von Montag bis Freitag stellt die GPA NRW den - je nach Belagsart - verfügbaren Nutzungszeiten gegenüber. Grundannahme dabei ist, dass jede Mannschaft zwei Mal pro Woche jeweils 1,5 Stunden trainiert. Danach benötigen die 86 Herforder Mannschaften 258 Nutzungsstunden pro Woche. Zur Verfügung stehen ihnen 270 Nutzungsstunden. Dieses Ergebnis bestätigt die bereits zuvor dargestellte Tendenz, dass den Vereinen genügend Trainingsressourcen zur Verfügung stehen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herford kommt in ihrem Sportstättenentwicklungsplan zu dem Ergebnis, dass für den Fußballbereich Ressourcen fehlen. Für einen geordneten Trainingsbetrieb fehlten wett-kampfgerechte Sportplatzressourcen von insgesamt 720 Trainingsstunden pro Jahr. Allerdings stellt die Stadt gleichzeitig fest, dass dieser Fehlbestand durch den abgeschlossenen Ausbau der Sportplätze Diebrock und Dennewitz zu Kunstrasenplätzen erheblich reduziert wurde.

Im Jahr 2017 wird ein Sportrasenplatz in Elverdissen zu einem Kunstrasenplatz umgebaut. Hierdurch steigt die verfügbare Nutzungszeit nochmals erkennbar an. Die Abweichungen zwischen den Berechnungen der GPA NRW und der Stadt Herford resultieren aus unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen. Die Stadt setzt in ihren detaillierteren Berechnungen geringere Nutzungszeiten und höhere Trainingszeiten an.

Die GPA NRW befürwortet ausdrücklich die abschließende Bewertung der Stadt, auch unter finanziellen Gesichtspunkten auf die Neuausweisung von Sportplätzen zu verzichten.

→ 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