

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht
der Stadt Lohmar
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lohmar	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Lohmar	9
Strukturelle Situation	9
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	15
→ Zur Prüfung der Stadt Lohmar	16
Prüfungsablauf	16
→ Zur Prüfungsmethodik	17
Kennzahlenvergleich	17
Strukturen	17
Benchmarking	18
Konsolidierungsmöglichkeiten	18
GPA-Kennzahlenset	19

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

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

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

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lohmar

Managementübersicht

Bereits in den kameralen Haushaltsjahren ab 2001 konnte die Stadt Lohmar den strukturellen Ausgleich des Verwaltungshaushaltes nicht mehr darstellen. Ab dem Haushaltsjahr 2005 bestand die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Mit dem Übergang zum NKF wurde im Jahr 2007 ein positives Jahresergebnis von 1,8 Mio. Euro erzielt.

Die Jahresergebnisse 2008 bis 2012 weisen jedoch Fehlbeträge von insgesamt 17 Mio. Euro (zwischen 1,1 Mio. und 7,6 Mio. Euro jährlich) aus. Zugleich verbindet sich damit ein deutlicher Eigenkapitalverzehr (minus 27 Prozent). Bereits 2010 konnten die Fehlbeträge nur noch durch Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage gedeckt werden. Seit 2010 waren alle Haushalte genehmigungspflichtig (vgl. § 75 Abs. 4 GO NRW). Die Stadt Lohmar muss jedoch bis heute kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Im Doppelhaushalt 2013/2014 wird in der mittelfristigen Planung der Haushaltsausgleich ab dem Jahr 2015 dargestellt.

Die ordentlichen Erträge der Jahre 2007 bis 2012 hatten ein durchschnittliches Volumen von rund 55,5 Mio. Euro. Bezogen auf das Jahr 2012 weist die Stadt Lohmar ein strukturelles Defizit von rund 4,1 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht - unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit verfügt die Stadt Lohmar über die erforderliche Selbstfinanzierungskraft zur Finanzierung ihrer Aufgaben. Unter den derzeitigen Bedingungen bestehen bei der Selbstfinanzierung aktuell noch keine Risiken: In den jüngeren und kommenden Jahren (2013 bis 2017) wird jeweils ein positiver Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen ausgewiesen.

Allerdings nimmt der Umfang der Liquiditätskredite problematisch zu. Dies könnte mittel- bis langfristig bei steigenden Zinsen den Haushaltsausgleich erheblich beeinträchtigen. Von 2009 bis 2012 haben sich die Liquiditätskredite auf rund 14 Mio. verdoppelt. Aktuell greifen noch keine Maßnahmen, die eine nachhaltige Reduzierung der Liquiditätskredite ermöglichen.

Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind für die Haushaltskonsolidierung sehr bedeutsam. Deshalb sollte die Stadt Lohmar bei ihrer strategischen Haushaltssteuerung individuelle Risikoabschätzungen vornehmen. Das von der GPA NRW geführte beispielhafte Risikoszenario zur Zeitreihe 2012 bis 2017 soll sensibilisieren, dass eine Planungsdifferenz von 1,2 Mio. Euro eintreten kann. Das Risikoszenario kann und soll nicht die individuell erforderlichen Risikoabschätzungen der Stadt Lohmar ersetzen. Es ist als Empfehlung zur systematischen Auseinandersetzung mit den hauswirtschaftlichen Risiken zu verstehen. So sollte die Stadt Lohmar festlegen, welche Risikofelder und Risikosummen ggf. mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abzudecken sind. Entsprechende Maßnahmen sollten zumindest vorbereitet werden, um im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken zeitnah reagieren zu können.

Was kann Lohmar unternehmen, damit ein baldiger und dauerhafter Haushaltsausgleich leichter sicherzustellen ist? Auf welche Schlüsselfaktoren und Risikominimierung kommt es an?

Die örtliche Haushaltskonsolidierung sollte sich von den Schwankungen bei den Erträgen und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleich unabhängiger machen. Die von Lohmar positiv eingeschätzte Entwicklung bei den ordentlichen Erträgen (plus 4 Mio. Euro im Eckjahresvergleich 2013/2017) hängt mit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese kann – wie im Jahr 2009 geschehen – immer wieder Rückschläge bringen.

Die Haushaltskonsolidierung ist deshalb auf erfolgreiche bzw. nachhaltige Maßnahmen auf der Aufwandseite zwingend angewiesen: Beispielsweise Veräußerung von Gebäuden bzw. Grundbesitz, stärkere Beteiligung von Vereinen am Unterhaltungsaufwand, Strategiefestlegung zu den zunehmenden Flächenüberhängen bei Turnhallen und zur Aufwandminimierung bei Grünflächen. Flächenbedarfsüberprüfungen, aber eben auch Standardüberprüfungen könnten als Regelaufgabe im Finanz-Controlling implementiert werden.

Im städtischen Vorbericht zum Haushalt 2013/2014 werden fiktiv hohe Standards und Standardabbau mit der Leistungsfähigkeit des Haushalts in Zusammenhang gebracht. Überlegungen bzw. Vorschläge der Stadt Lohmar zur Standardreduzierung sollten konkret dargestellt werden, wenn sie für Stellschrauben zur Haushaltsentlastung gehalten werden.

Auf der Ertragsseite sind Verbesserungen möglich, wenn auch Wirtschaftswege nach dem Kommunalabgabengesetz abgerechnet werden. Außerdem sollte die Stadt Lohmar zu Beginn eines neuen Haushaltsjahres eine Nachkalkulation für die Gebührenhaushalte „Straßenreinigung“ und „Bestattung“ durchführen. Nur so kann Lohmar zweifelsfrei feststellen, ob die geplanten Gebühren kostendeckend veranschlagt wurden.

Im Teilbericht Personalwirtschaft und Demografie hebt die GPA NRW positiv hervor, dass die Stadt Lohmar beispielhaft gut an die Problematik des demografischen Wandels der Mitarbeiter der Stadt herangeht. Im Konzept „Effizienz und Effektivität in der Stadtverwaltung Lohmar“ werden alle wichtigen Handlungsfelder betrachtet, bewertet und mit konkreten Maßnahmen, Terminen und Verantwortlichkeiten versehen. Über allen Auswertungen und Konzepten sowie angeordneten Maßnahmen steht die strategische Ausrichtung der Stadt Lohmar.

Positiv ist auch, dass der Personalbereich bei der Entwicklung übergreifender Ziele früh beteiligt wurde. So können in der Stadtverwaltung Weichen bzw. nächste Schritte gemeinsam bestimmt werden. Im September 2014 soll mit allen Dezernaten und Ämtern das Thema „Projektmanagement am Beispiel Demografie“ mit Unterstützung des Studieninstitutes für kommunale Verwaltung erarbeitet werden. Danach soll ein Projekt zum demografischen Wandel unter Beteiligung aller Ämter bei der Stadt Lohmar begonnen werden.

Die Stadt Lohmar hat in ihrem Personalstrukturbericht 2014 eine nach Ämtern und Funktionen aufgeteilte Altersstruktur- und Fluktuationsanalyse erstellt. Diese Prognose geht bis zum Jahr 2028 und stellt dar, wie viele Mitarbeiter bzw. Führungskräfte bis dahin die Stadt aus Altersgründen verlassen werden. Dabei geht es Lohmar nicht nur um ausscheidendes Personal.

Da es zukünftig nicht leichter wird, sich qualifiziertes Personal zu sichern, will die Stadt Lohmar gezielt an ihrem Image als Arbeitgeber arbeiten und die Personalgewinnung optimieren. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Stadt Lohmar eine im Vergleich zu anderen Kommunen

niedrige Personalausstattung bzw. Personalquote hat (vgl. GPA-Kennzahlenset), gewinnt eine Personalplanung zusätzlich an Bedeutung.

Wertzuschätzen ist auch, dass die Stadt Lohmar ein Konzept zum Thema Wissensmanagement anstrebt. Unter anderem soll zukünftig eine Wissensdatenbank zu nutzen sein. Über die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit wird nachgedacht. Das Wissensmanagement sollte in allen Verwaltungsbereichen aufgebaut werden. Hierbei können Anwendungshandbücher, Checklisten, Ablaufpläne, Übersichten über häufige Fragen (FAQ) usw. in digitaler Form erstellt und abgelegt werden.

Im Prüffeld „Sicherheit und Ordnung“ erzielt die Stadt Lohmar beim Einwohnermeldewesen bei der Leistungskennzahl (Fälle je Vollzeit-Stelle) ein ungünstiges Ergebnis. Im Hinblick auf den maßgeblichen Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial in Höhe von rund 1,6 Stellen. Im Jahr 2013 wurde im Bürgeramt bereits eine Teiloptimierung von etwa einer Drittel-Stelle realisiert. Darüber hinaus werden in den nächsten drei Jahren weitere 0,4 Stellen unbesetzt sein (wegen Teilnahme einer Kraft am „Angestelltenlehrgang II“). Die Stadt Lohmar sollte zukünftig die Fallzahlenverläufe über mehrere Jahre beobachten und die Personalbemessung sowie Abläufe überprüfen. Die praktizierten hohen Standards sind bei der Personalbemessung ein stets mit zu prüfendes Kriterium.

Auch beim Personenstandswesen sollten zukünftig die Betrachtungen der Stadt über mehrere Jahre gehen. Denn die Leistungskennzahl im Personenstandswesen (Fälle je Vollzeit-Stelle) erreicht ebenfalls nicht den betreffenden Benchmark. Die Leistungsdifferenz beträgt eine knappe Viertel-Stelle.

Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten positioniert sich die Stadt Lohmar im Vergleich zu den anderen Kommunen sehr gut. Bei der Fallbearbeitung wird der maßgebliche Benchmark sogar deutlich übertroffen. Die hohe Fallzahl je Sachbearbeiter kann ggf. zu einer hohen Belastung der Mitarbeiter führen. Deshalb verfolgt die Stadt den künftigen Fallzahlenverlauf für die Stellenbesetzung. Möglicherweise kann eine Umverteilung von Aufgaben innerhalb des Ordnungsamtes hilfreich sein, sobald eine detaillierte eigene Betrachtung (Fallzahlen, Abläufe, Standards, Mischarbeitsplätze) über mehrere Jahre neue Erkenntnisse bringt.

Im Prüffeld „Tagesbetreuung für Kinder“ ergeben sich im Jahr 2012 ordentliche Aufwendungen von 5,3 Mio. Euro. Das macht in der Dimension neun Prozent der ordentlichen Aufwendungen des gesamten Haushalts aus. Allerdings wird ein Teil refinanziert (insbesondere 19,1 Prozent durch Elternbeiträge und Zuweisungen vom Land für die Beitragsbefreiung im 3. Kindergartenjahr).

Die Stadt Lohmar setzt einwohner- und platzbezogen weniger Ressourcen ein als die meisten Vergleichskommunen: Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis 6 Jahren (einschließlich Kindertagespflege) liegt unter dem interkommunalen Mittelwert. Das ist auch beim Fehlbetrag je Platz der Fall. Positiv fallen ins Gewicht: Hohe Elternbeiträge, niedrige U3-Versorgungsquote sowie ein nicht hoher Anteil der „45-Stunden-Plätze“ an den Gesamtplätzen. Trotz hoher Elternbeiträge könnte die oberste Einkommensstufe per Beitragsatzung angehoßen werden. Negativ wirken sich der überdurchschnittliche Anteil an Plätzen in kommunalen Einrichtungen sowie die überdurchschnittlichen freiwilligen Zuschüsse aus.

Deshalb sollten die freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger bei Neuabschluss von Verträgen der Höhe nach geprüft und verhandelt werden. Es kommt durchaus ein niedrigerer Zuschuss in

Betracht, der nicht den vollen Trägeranteil abdeckt, oder sogar auch gar kein Zuschuss. Neue Verträge sollten mit kürzerer Laufzeit abgeschlossen werden, damit die Höhe der Zuschüsse bei Bedarf angepasst werden kann.

Beim Prüffeld „Schule“ hat die GPA NRW die Situation bei den Schulflächen, Schulsekretariaten und Schülerbeförderungskosten analysiert. Die Stadt Lohmar verfügt über eine sehr detaillierte Schulentwicklungsplanung (Stand März 2010). Diese wird aktuell fortgeschrieben. Außerdem liegt ein umfangreiches Konzept zur „Inklusiven Schulentwicklungsplanung“ (Stand Oktober 2011) vor. Der Schwerpunkt dieses Konzeptes liegt bei der zum Schuljahr 2012/2013 neu gegründeten „Modellschule Lohmar“ (Inklusive Sekundarschule). Gleichzeitig werden mit dieser Neugründung die Haupt- und Realschule Lohmar keine neuen Schüler mehr aufnehmen und sukzessive auslaufen. Die Entwicklung der Sekundarschule sollte genau verfolgt werden.

Es ist ein allgemeiner Trend in den Kommunen, dass die Schülerzahlen seit Jahren kontinuierlich abnehmen. Im Vergleich der Schuljahre 2001/02 und 2012/13 sank die Zahl der Grundschüler in Lohmar um ca. 15 Prozent. Die dem Schulentwicklungsplan zugrunde liegende Schülerzahlenprognose geht von einem weiteren Rückgang von etwa 14 Prozent bis zum Schuljahr 2015/16 aus.

Aktuell lassen sich für Lohmar in der Gesamtschau keine Flächenpotenziale bei den Grundschulen feststellen. Allerdings ist bis zum Schuljahr 2020/21 nach den Prognosen von IT.NRW ein erhebliches Potenzial zu erwarten. Im Hinblick auf die mittelfristige Schülerzahlentwicklung sollte die Stadt Lohmar prüfen, ob die Zusammenlegung von Schulstandorten zu einer optimalen Raumnutzung führen kann. Tendenziell zeichnen sich insbesondere an den Grundschulen Lohmar und Wahlscheid sowie im Gebäude der Realschule deutliche Flächenüberhänge ab.

Da gleichzeitig das Gymnasium Flächendefizite aufweist und bereits heute Räume der Realschule nutzt, sollte die Schulentwicklungsplanung der Stadt Lohmar alle zur Verfügung stehenden Schulflächen in ihrer Gesamtheit berücksichtigen. Ziel sollte eine optimale Nutzung der vorhandenen Gebäude sein.

Bereits heute bestehen im Bereich der Schulturnhallen rein rechnerische Flächenüberhänge. Diese ergeben sich in erster Linie aus der Ausstattung der Grundschulen mit den entsprechenden Übungseinheiten. Unter Einbeziehung der Hallen im Forum Wahlscheid ergibt sich ein Potenzial von 250.000 Euro. Dies steigt bis zum Schuljahr 2020/21 auf rund 400.000 Euro. Denn parallel zu den weiter zurückgehenden Schülerzahlen wachsen die Flächenüberhänge.

Die Stadt Lohmar sollte für alle außerschulischen Veranstaltungen (u. a. kultureller und gesellschaftlicher Art) von den jeweiligen Nutzern der Turnhallen ein kostendeckendes Entgelt erheben.

Bei den Schulsekretariaten in Lohmar (5,55 Vollzeit-Stellen) dienen die von der GPA NRW ermittelten Aufwandskennzahlen je Schüler (unter Mittelwert) und je Stelle (am Mittelwert) nur einer ersten Momentaufnahme. Durch die sich im Betrachtungsjahr 2012 ergebenden Veränderungen in der Lohmarer Schullandschaft (Hauptschule, Realschule, Sekundarschule) kann nicht von einem „Normalbetrieb“ ausgegangen werden.

Anpassungen der Stellenanteile werden jährlich mit befristeten Arbeitszeitänderungen zu Schuljahresbeginn in Relation zu den Schülerzahlen vorgenommen. Insbesondere von den Schulleitungen der Grundschulen werden aktuell höhere Stellenanteile gefordert. Begründet wird dies

mit Aufgabenänderung bzw. -zuwachs im Rahmen der Inklusion und durch den steigenden Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund.

Die GPA NRW begrüßt, dass die Stadt Lohmar eine neue Stellenbemessung differenziert nach Grundschulen und weiterführenden Schulen angeht. Dabei werden die jeweiligen Stellenbewertungen geprüft und ggf. angepasst. Der im Sommer 2014 erscheinende KGSt-Bericht „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ kommt der Stadt sehr entgegen. Über das mit zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Schulstandort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen.

Bei der Schülerbeförderung hat die Stadt Lohmar im Vergleich überdurchschnittliche Aufwendungen je Schüler (absolut etwa 1,1 Mio. Euro). Insgesamt ist der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl überdurchschnittlich hoch. Die Stadt Lohmar bildet hier den neuen Maximalwert des interkommunalen Vergleichs ab. Dies ist z.T. damit erklärbar, dass die Stadtfläche von Lohmar (66 km², Mittelwert 82 km²) sehr zersiedelt ist und eine sehr lange Nord-Süd-Achse hat. Neben fünf größeren Stadtteilen existieren über 100 kleine bis sehr kleine Siedlungen.

Die Schülerbeförderung der Stadt Lohmar ist bereits weitgehend optimiert. Durch die Verlagerung auf den öffentlichen Personennahverkehr und die Ausschöpfung des Eigenanteils bei den Schülertickets besteht insofern kein weiterer Verbesserungsspielraum.

Im Prüffeld „Grünflächen“ stellt die GPA NRW unter anderem fest, dass sich die Stadt Lohmar beim Grünflächenmanagement im Hinblick auf Steuerung und Organisation erheblich besser aufstellen kann. Primär sollte die sehr problematische Datenlage behoben werden. Nur über eine plausible, aktuelle und vollständige Datenbasis lassen sich Erkenntnisse für die operative und strategische Steuerung beim Grünflächenmanagement gewinnen. Weitere zu behandelnde Themen sind unter anderem: Grobkonzept zum Umgang mit Grün- und Freiflächen, Software-Unterstützung zur Grünflächenbewirtschaftung, Festlegung von Standards zur Grünflächenpflege in einem Leistungskatalog, Ermittlung tatsächlicher Kosten für einen jährlich anzupassenden Stundenverrechnungssatz).

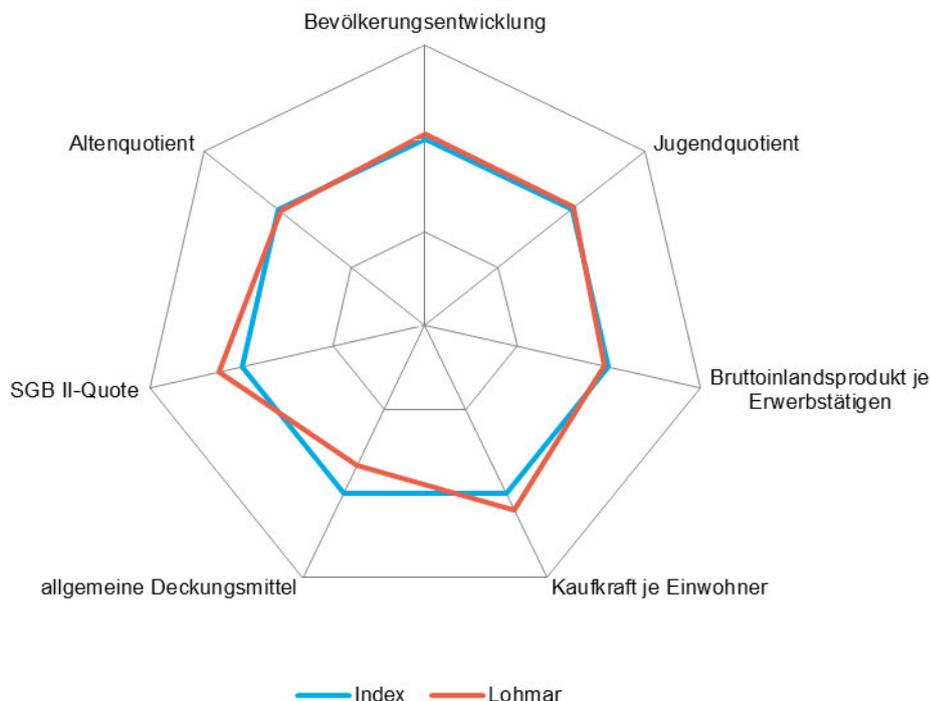
In den betrachteten Themenfeldern (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Straßenbegleitgrün) wurden anhand von Benchmarks Verbesserungspotenziale rein rechnerisch ermittelt. Diese dienen einer ersten groben Orientierung. Vorrangig kommt es darauf an, dass über eine vollständige und plausible Datenlage zweifelsfreie Kennzahlen zu garantieren sind. Nur hierüber ist eine Debatte im Rat oder Fachausschuss zu führen, wie Standards und Aufwendungen zu beeinflussen sind, damit dies nicht zuletzt den Haushaltsausgleich erleichtern hilft.

Bei der Betrachtung der Sportaußenanlagen stellt die GPA NRW fest, dass sich Lohmar mit der Sportnutzfläche je Einwohner im interkommunalen Vergleich sehr niedrig positioniert. Die Stadt Lohmar sollte eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung aufstellen, die der demografischen Entwicklung (viel weniger junge und sehr viel mehr alte Menschen) und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung Rechnung trägt.

Ausgangslage der Stadt Lohmar

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lohmar. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Der Altenquotient stellt die ältere Generation, die überwiegend aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist, der mittleren Generation gegenüber. Für die ältere Generation wird die Altersgrenze „ab 65 Jahre“ gewählt. Im Betrachtungsjahr 2012 erzielte die Stadt Lohmar einen leicht überdurchschnittlichen Altenquotienten. Lohmar kam bereits im Jahr 2009 auf ein vergleichsweise (landesweit) leicht überdurchschnittliches Durchschnittsalter von 43,6 Jahre. Dies steigt im Eckjahresvergleich 2015/2030 von 45,3 auf 48,5 Jahre. Lohmar bewegt sich im landesweiten Vergleich auf eine recht alte Bevölkerung hin.

Der Jugendquotient stellt die Kinder- und Jugendgeneration, die sich überwiegend in der Bildungs- und Ausbildungsphase befindet, der mittleren Generation gegenüber, die überwiegend

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

im Erwerbsleben steht. Dabei wird für die Kinder- und Jugendgeneration die Altersgrenze "unter 20 Jahre" und für die mittlere Generation die Altersgrenze "20 bis unter 65 Jahre" gewählt.

Während beim Altenquotienten (35,3 im Jahr 2012) bis zum Jahr 2030 ein starker Anstieg auf 55,2 prognostiziert wird, geht der Jugendquotient (33,2 im Jahr 2012) bis zum Jahr 2020 auf 30 zurück. Allerdings nähert er bis zum Jahr 2030 mit 32,1 wieder dem Niveau Jahres 2012. Der Anteil der jungen Menschen unter 18 Jahren wird für das Jahr 2030 auf etwa 14,3 Prozent vorhergesagt. Das bedeutet im Eckjahresvergleich 2012/2030 ein Minus von rund 1.000 bei den unter 18-Jährigen.

Weitere Ausführungen zu den Auswirkungen des demografischen Wandels ergeben sich im Abschnitt „Demografische Entwicklung“.

Dadurch, dass die ältere Bevölkerung in Lohmar langfristig stark wächst und der Anteil der jungen Menschen gleichzeitig abnimmt, gehen immer mehr Erwerbstätige dem Arbeitsleben verloren. Dies kann wiederum die künftige Kaufkraft je Einwohner (aktueller Mittelwert 20.984 Euro, Lohmar 23.017 Euro) und das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen (aktueller Mittelwert 57.680 Euro, Lohmar 56.294) beeinflussen. Gemäß GfK (2013) fällt Lohmar unter die 20 kaufkraftstärksten Kommunen. Außerdem ist die Gruppe der sozialschwachen und arbeitslosen Menschen in Lohmar unterproportioniert. Am Arbeitsort Lohmar werden gemäß IT.NRW Mitte 2012 rund 7.900 Beschäftigte (sozialversicherungspflichtig) gezählt. Von rund 10.000 Beschäftigten, die Lohmar als Wohnort haben, sind rund 680 arbeitslos. Vom Rhein-Sieg-Kreis werden mit Stand 04/2014 für das ganze Kreisgebiet 18.360 Arbeitslose registriert.

Die SGB II-Quote gibt Hinweise auf soziale Belastungen und Probleme sowie mögliche soziale Segregation in einer Kommune. Das soziale Niveau im Rhein-Sieg-Kreis (Quote 7,4 / rund 36.700 Hartz-IV-Empfänger) fällt deutlich günstiger aus als in anderen Kreisgebieten (Mittelwert 8,44). Lohmar hat einen unterdurchschnittlichen Anteil an ausländischer Bevölkerung. Die örtliche SGB II-Quote (4,9) liegt sehr niedrig und wird von den meisten Vergleichskommunen nicht erreicht. Diese im Vergleich positive örtliche Sozialstruktur begünstigt die direkten und indirekten sozialen Lasten für den städtischen Haushalt (u. a. Jugendetat).

Die wesentlichen Steuereinnahmen (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer) und die Schlüsselzuweisungen stehen hinter dem Strukturmerkmal „allgemeine Deckungsmittel“. Die Stadt Lohmar kommt im Mittel der Jahre 2008 bis 2011 auf 950 Euro je Einwohner (Mittelwert 1.136 Euro). Für die Folgejahre erwartet die Stadt Lohmar einen dynamischen jährlichen Anstieg. Im Jahr 2012 erzielt Lohmar 1.104 Euro. Jedoch nimmt auch der Mittelwert (1.269 im Jahr 2012) bei einer positiven konjunkturellen Entwicklung tendenziell zu (vgl. Ausführungen im Teilbericht Finanzen).

Individuelle Strukturmerkmale

Lohmar hat mit 66 km² eine unterdurchschnittliche Gemeindefläche (Mittelwert 82 km²). Davon sind 50 km² Landwirtschafts- und Waldflächen. In der Kernstadt (Lohmar-Ort) leben etwas mehr als 9.000 von insgesamt rund 31.000 Einwohnern. Vier weitere größere Ortsteile haben jeweils zwischen 2.000 bis 3.000 Einwohner. Die restlichen rund 12.600 Menschen verteilen sich über eine sehr lange Nord-Süd-Achse auf über 100 kleine bis sehr kleine Siedlungen.

Lohmar profitiert über sehr gute Verkehrsverbindungen. Über die direkte Autobahnanbindung (A3) sind die Zentren von Bonn und Köln schnell zu erreichen. Durch die Nähe zur Kreisstadt Siegburg (etwa 7 km) ist auch eine gute Bahnanbindung gegeben. Von dort verkehren sowohl ICE-Züge als auch Regional- und S-Bahnen, die u. a. von in Lohmar lebenden Berufspendlern zu nutzen sind.

So gut dieser verkehrstechnische Rahmen für den einzelnen Einwohner sein mag, so nachteilig ist er für den örtlichen Einzelhandel. Denn durch den regionalen Wettbewerb geht viel von der hohen örtlichen Kaufkraft verloren. Sämtliche damit verbundenen Aspekte stellen beauftragte Experten in einem sehr aktuellen Einzelhandelskonzept (Stand März 2013) für die Stadt Lohmar dar. Lohmar orientiert sich nach den darin gegebenen Empfehlungen.

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 Themen hat die GPA NRW in Gesprächen mit dem ersten Beigeordneten erörtert. Da demografische und strukturelle Merkmale häufig ineinander greifen, wurden auch Argumente der Leitung des Dezernates 3 und der Kämmerei aufgegriffen. Darüber hinaus wurden Informationen des Amtes 10 eingeholt (interkommunale Zusammenarbeit, demografischer Wandel beim städtischen Personal).

Die Bevölkerung in Lohmar ist von 1980 (23.489 Einwohner) bis 2010 auf 31.129 Einwohner dynamisch gewachsen. Seitdem ist kein wesentliches Wachstum zu verzeichnen (Ende 2012 = 31.189). Nach der Gemeindemodellrechnung (IT.NRW) wird sich der Einwohnerumfang bis zum Jahr 2030 kaum verändern. Es werden dann etwa 31.250 Einwohner erwartet. Die Prognose der Bertelsmann Stiftung liegt um etwa 1.000 Einwohner darunter. Aktuell trägt das neue Wohngebiet „Wahlscheid - Am Schloss Auel“ dazu bei, dass die Einwohnerzahl im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen gleich gehalten werden kann. Allerdings ist folgendes abzuwarten:

Für das Jahr 2011 ergeben sich nach dem Zählverfahren der Stadt Lohmar 31.272 Einwohner. Die örtliche Fortschreibung für das Jahr 2012 beläuft sich auf 29.550 Einwohner (bedingt durch das vorläufige Ergebnis durch Zensus 2011). Gegen dieses Ergebnis geht die Stadtverwaltung rechtlich vor. Aufgrund des geringeren Einwohnerschlüssels (minus 5,3 Prozent) werden niedrigere Schlüsselzuweisungen befürchtet.

Auf jeden Fall ergibt sich gemäß IT.NRW eine deutliche Verschiebung der Altersgruppen: Der Anteil der über 60-Jährigen nimmt bis zum Jahr 2030 um rund 4.300 auf 12.900 Einwohner zu. Der Anteil der Altersgruppe „0 bis 21 Jahre“ geht bis zum Jahr 2030 um rund 1.100 auf 5.300 junge Menschen zurück.

Eine wichtige Bedeutung hat das Handlungsfeld „interkommunale Zusammenarbeit“. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Es ist davon auszugehen, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die breiteste Plattform der interkommunalen Zusammenarbeit wird von der Stadt Lohmar auf den Gebieten der Datenverarbeitung und Erwachsenenbildung genutzt. Hier ist Lohmar Mitglied in zwei Zweckverbänden. Die bestehende Kooperation bei der Abfallwirtschaft mit dem Rhein-Sieg-Kreis und allen kreisangehörigen Kommunen stützt sich auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen.

Der Radius der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen zieht sich bei der Stadt Lohmar über zahlreiche Gebiete: Datenschutz, Archivwesen, Jugendwesen, Schulwesen (Beschulung von lernbehinderten Schülern) Kultur, Tourismus, Klimaschutz (Energie, Umwelt) sowie Gesundheitsmanagement für städtisches Personal.

Nicht jede angestrebte bzw. angestoßene Kooperation führte in Lohmar zum „großen Durchbruch“ (Bauhof) oder wurde sogar wieder zurückgedreht (gemeinsame Rechnungsprüfung, gemeinsame Beschaffungsplattform). Vom städtischen Bauhof werden lediglich die Kunstrasenplätze der Stadt Rösrath mit unterhalten. Die Stadt Rösrath beteiligt sich im Gegenzug an den Kosten des Pflegegerätes und erstattet die regelmäßigen Aufwendungen.

Die Entwicklungsstrategie der Stadt Lohmar setzt u. a. auf den Faktor „Natur“. Dabei will Lohmar die Belange von Natur-, Klima- und Umweltschutz mit anderen Kommunen unter einen Hut bringen: Klimaschutzkonzept mit Much und Ruppichterath; Modellprojekt Energieberatung unter der Federführung des Rhein-Sieg-Kreises mit den weiteren Modellkommunen Bornheim und Ruppichterath; Erprobung eines neuen Projektes „Kennen-Lernen-Umwelt“ – im Sinne eines Bildungsbausteins – mit Troisdorf, Overath und Rösrath.

Wie sich an der einzelnen Zusammenarbeit (z.B. mit Much oder Ruppichterath) zeigt, ist die direkte Stadtgrenze nicht das entscheidende Kriterium, dass Kooperation zustande kommt. Lohmar grenzt im eigenen Kreisgebiet an die Nachbarkommunen Neunkirchen-Seelscheid, Siegburg und Troisdorf. Im benachbarten Kreisgebiet sind es Overath und Rösrath. Nicht von jeder Nachbarkommune wird genügend Offenheit für mehr kooperative Aufgabenteilung entgegengebracht. Lohmar selber veröffentlicht auf den eigenen Internet-Seiten verschiedene Ziele bzw. Faktoren, die für die städtische Entwicklungsstrategie wichtig sind. Jedoch fehlt ein festgelegter Weg zum perspektivischen Kooperationsausbau. Das Interesse hierfür ist in Lohmar zweifelsfrei vorhanden und wird z.B. für das Gebäudemanagement oder bei der Digitalisierung von Bauakten bekundet. Beispielsweise könnte auch im Vorbericht zum Haushalt auf den Kooperationsausbau – quasi als ein Baustein zur Konsolidierung – konkret eingegangen werden.

Da Haushaltssorgen allgemeiner Art sind, müsste es doch zielführend sein, wenn alle Kommunen, mit denen Lohmar heute schon kooperiert wird, ihre Ausbauinteressen (u. a. über ihre Internet-Seiten) hervorheben. Warum sollte dies nicht zu einer neuen Belebung beitragen und immer wieder neue Vorschläge dahingehend fördern, wo Skaleneffekte erreichbar erscheinen? Beispielsweise müsste es zum allgemeinen Grundinteresse gehören, wo und wie der Ressourceneinsatz für Verwaltungsabläufe mit identischen Kernaufgaben zu optimieren ist.

Folgende weitere Handlungsfelder spielen beim demografischen Wandel eine Rolle: Bevölkerungsentwicklung, Wohnen, Wirtschaftsstruktur, soziale Lage, Bildung, Integration, Infrastruktur, bürgerschaftliches Engagement, kommunales Leistungsspektrum. Hierfür sind die Zuständigkeiten über verschiedene Ämter (10, 41, 51, 63) und die Wirtschaftsförderungsstelle verteilt. In allen Handlungsfeldern ist die Stadt Lohmar recht aktiv.

Welche strategischen Ziele die Stadt Lohmar verfolgt und welche übergeordneten Ziele dabei eine Rolle spielen, drückt die Stadtverwaltung u. a. über ihre Informationsbroschüre unter dem Motto „Stadt der Generationen, aktiv im Grünen leben“ aus. Bei den vier gesetzten Zielen bzw. Themenschwerpunkten (Familienfreundlichkeit, Raum für Jung und Alt, Belange der örtlichen Wirtschaft, natur- und gesundheitsorientierte Politik) will Lohmar auch den demografischen Wandel mit berücksichtigen.

Sehr zu begrüßen ist, dass die Stadt Lohmar bei ihren Zielen auch das Ziel der Haushaltskonsolidierung und Bezahlbarkeit hinzugefügt hat. In diesem Sinne legt Lohmar Wert auf bedarfsorientierte Angebote und Standards unter Berücksichtigung der gegebenen Ressourcen.

Beispielhaft gut ist der Internet-Auftritt der Stadt Lohmar organisiert. Denn er ist nach den genannten vier Zielen bzw. Themenschwerpunkten untergliedert. Hierunter ist jeweils verfügbar, was Lohmar konzeptionell verfolgt bzw. wie sich Lohmar entwickeln will. Exemplarisch ist hervorzuheben:

- Entwicklungs- und Handlungskonzept Lohmar-Wahlscheid 2021 und weitere Stadtteilprojekte
- Aktives Stadtzentrum Lohmar – Quartiersmanagement (März 2014) und diverse Fortschreibungen aus Vorjahren
- Einzelhandelskonzept für Lohmar (März 2013)
- Stadtmarketing- und Entwicklungskonzept (2002) und Untersuchungen zum Ausbau von Gewerbeflächen / Gewerbeparks
- Modellschule Lohmar (pädagogisches Konzept, Oktober 2012)

Wie zuvor beschrieben, entwickelt sich Lohmar zu einer Stadt mit einer besonders alten Bevölkerung. Insofern steht schon heute ein vergleichsweise breites Angebotsspektrum der Stadtverwaltung und anderer örtlicher Akteure zur Verfügung (siehe städtische Homepage unter Abschnitt „Senioren“).

Allerdings ist beim Handlungsfeld „Wohnen“ vorsorglich zu überdenken, dass passender und ausreichender Wohnraum in Lohmar für das Leben im Alter nicht zu kurz kommt. Die Stadt Lohmar hat sich darauf einzustellen, dass die Zahl der Senioren bis zum Jahr 2030 enorm steigt. Die Gruppe der über 75-Jährigen kann dann laut IT.NRW etwa 5.200 Senioren umfassen. Das sind rund 2.300 mehr als im Jahr 2013. Davon werden sehr viele Senioren nicht in bzw. von ihren Familien versorgt werden können. Denn unter den genannten 5.200 Senioren befinden sich immer mehr über 80-Jährige. Diese Altersgruppe nimmt von rund 1.500 auf etwa 3.500 zu. Im Gegensatz zur Versorgung mit Kita-Plätzen ist bei Senioren-Plätzen von einer geplanten Ausbauquote noch keine Rede.

Im Sinne der Ressourcenminimierung ist es aus Sicht der GPA NRW kein Nachteil, dass die Stadt Lohmar keinen Demografie-Beauftragten vorhält, der ggf. eine halbe Personalstelle oder mehr bindet. Bei den vorhandenen Planungs- und Informationsquellen kommt es jedoch darauf an, dass die vorhandenen Kümmerer in den Ämtern für die Steuerungsebene (Rat und Verwaltungsvorstand) das Wesentliche kurz und informativ - z.B. in Form eines strukturierten Steuerungs-Cockpits - hervorheben bzw. aufbereiten. Erst dadurch wird die städtische Strategie all-

gemein ersichtlich, greifbar und verständlich (vgl. § 41 GO, Buchstabe t, Festlegung strategischer Ziele unter Berücksichtigung der Ressourcen).

Bemerkenswert ist, dass bei der Einbringung des jeweiligen Haushalts in den Haushaltsreden auf den demografischen Wandel - mit Bündelung aller Handlungsfelder - nicht eingegangen wird. Gerade für ein bevorstehendes Haushaltsjahr und den jüngsten Planungszeitraum könnte per Steuerungs-Cockpit transparent gemacht werden, welche Meilensteine (Etappenplanung) bereits erreicht sind und was als Nächstes je Handlungsfeld passieren soll. Ebenso kann aufgezeigt werden, welche finanziellen Folgen die Maßnahmen jedes einzelnen Handlungsfelds für die Haushaltslage haben.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

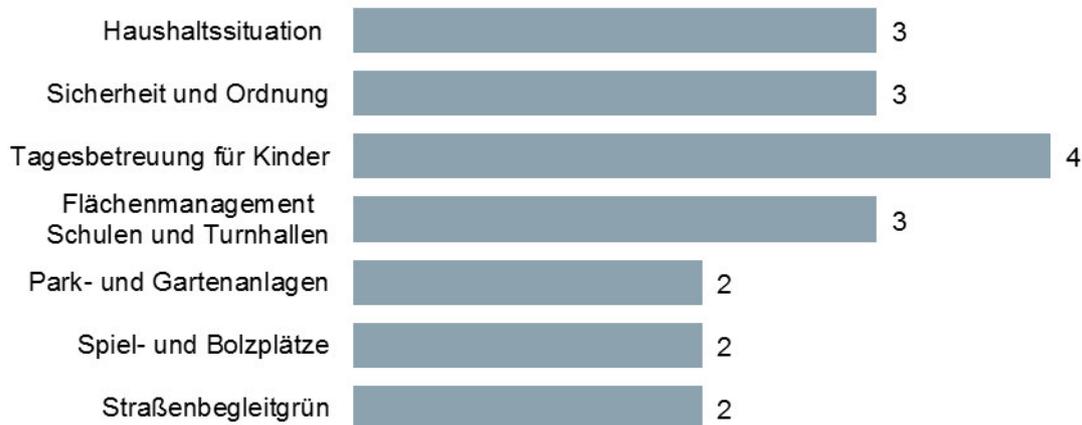
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

Index	1	2	3	4	5
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Lohmar

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Lohmar wurde von Juli 2013 bis April 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Lohmar überwiegend das Jahr 2012 zugrunde gelegt. Neben den Daten früherer Jahre (insbesondere im Prüfgebiet Finanzen) wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Reiner Schiparowski
Finanzen	Dirk Knips
Personalwirtschaft und Demografie	Petra Knabe
Sicherheit und Ordnung	Petra Knabe
Tagesbetreuung für Kinder	Petra Knabe
Schule	Barbara Meister
Grünflächen	Barbara Meister

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Das Abschlussgespräch über alle Prüfungsergebnisse fand am 7. April 2014 statt.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere Kommunen zwischen 25.000 und 60.000 Einwohner einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen.

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

Die GPA NRW bezeichnet die Ergebnisse ihrer Analyse im Bericht 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. Zu ihnen fordert die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme an und kennzeichnet dies im Bericht mit einem Zusatz.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale finden sich im Bericht als **Empfehlung** wieder.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen ist von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren abhängig. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 03.11.2014

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Reiner Schiparowski

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 Lohmar
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	9
Haushaltswirtschaftliche Risiken	12
Risikoszenario	12
Haushaltskonsolidierung	15
Kommunaler Steuerungstrend	15
Beiträge	17
Gebühren	18
Steuern	19
Gebäudeportfolio	20
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	24
Vermögenslage	24
Schulden- und Finanzlage	29
Ertragslage	35

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der Finanzprüfung der GPA NRW ist es, sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten

- die Haushaltssituation der Kommune darzustellen und hieraus abzuleiten, inwieweit ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf besteht,
- auf haushaltswirtschaftliche Risiken hinzuweisen und
- Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen.

Die GPA NRW hat hierzu insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert.

Der Prüfbericht ist entsprechend dieser Systematik aufgebaut:

- Die wesentlichen Ergebnisse bezogen auf die Prüfungsziele werden in den Berichtsabschnitten „Haushaltssituation“, „Haushaltswirtschaftliche Risiken“ und „Haushaltskonsolidierung“ zusammenfassend dargestellt.
- Grundlage der Prüfung war hierbei eine Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage. Die Detailergebnisse können in den Berichtsabschnitten „Haushalts- und Jahresabschlussanalyse“ sowie „Gebäudeportfolio“ nachvollzogen werden.

Ergänzend wurden unter anderem die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse in die Prüfung einbezogen. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen die Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Das gilt ebenso für die Rechtmäßigkeitsprüfung, die sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen beschränkt.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Die Analyse erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. Soweit relevant werden dabei allgemeine strukturelle Rahmenbedingungen, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen, in die Analysen einbezogen.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt an, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation zum einen danach, ob die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

Nachfolgend werden zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dargestellt.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Lohmar hat ihr Rechnungswesen zum 01.01.2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Jahresabschlüsse 2007 bis 2012 wurden örtlich geprüft und durch den Rechnungsprüfungsausschuss festgestellt.

Bereits in den kameralen Haushaltsjahren ab 2001 konnte die Stadt Lohmar den strukturellen Ausgleich des Verwaltungshaushaltes nicht mehr darstellen (vgl. GPA Bericht aus dem Jahr 2008, Seite 23). Ab dem Haushaltsjahr 2005 bestand die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Mit dem Übergang zum NKF konnte der Haushalt jedoch wieder strukturell ausgeglichen werden.

Im ersten NKF-Jahr 2007 wird ein positives Jahresergebnis von 1,8 Mio. Euro erzielt. Die Jahresergebnisse 2008 bis 2012 weisen jedoch Fehlbeträge von insgesamt 17 Mio. Euro (zwischen 1,1 Mio. und 7,6 Mio. Euro jährlich) aus. Bereits 2010 konnten die Fehlbeträge nur noch durch Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage gedeckt werden. Die Haushalte 2010 ff. waren zwar genehmigungspflichtig (vgl. § 75 Abs. 4 GO NRW), die Stadt Lohmar muss jedoch bis heute kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen.

Die Genehmigung des Haushaltes 2012 wurde mit einer Auflage der Kommunalaufsicht des Rhein-Sieg-Kreises erteilt. Diese sah die Erstellung eines Konzeptes vor, aus dem der Haushaltsausgleich hervorgeht. Für den Doppelhaushalt 2013/2014 konnte in der mittelfristigen Planung der Ausgleich ab dem Jahr 2015 dargestellt werden.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-91	-434	142	-138	-213	-125	-48	24

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (Ist und Plan)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eigenkapital (Stand 01.01.)	67.898	66.326	58.733	55.282	52.431	50.287	48.551	47.514	47.576	48.581
+ Jahresergebnis	-1.101	-7.593	-3.451	-2.851	-2.144	-1.736	-1.037	62	1.005	1.820

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
= Eigenkapital (Stand 31.12.)	66.797	58.733	55.282	52.431	50.287	48.551	47.514	47.576	48.581	50.401
Eigenkapital- reichweite *)	61	8	16	18	23	28	46	entfällt	entfällt	entfällt

Bis einschl. 2012 Ist-Ergebnisse und ab 2013 Plan-Ergebnisse

Entgegen der Planung ist das Ergebnis 2007 aufgrund gestiegener Gewerbesteuern und dem Anteil an der Einkommenssteuer besser ausgefallen als geplant. Auch 2008 konnte durch gestiegene Gewerbesteuern, Mehrertrag bei dem Anteil der Einkommenssteuer und geringeren Zinsaufwendungen besser abgeschlossen werden. Das Ergebnis 2009 ist jedoch wegen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise insbesondere bei den Gewerbesteuern und dem Anteil an der Einkommenssteuer schlechter ausgefallen als geplant.

Die Jahre 2010 und 2011 konnten aufgrund von ertragswirksamen Rückstellungsaufhebungen und 2011 durch Verkäufe von Grundstücken über dem Buchwert besser abgeschlossen werden. Das Ergebnis 2012 schließt hauptsächlich aufgrund gestiegener Transferaufwendungen (Jugendhilfe) schlechter ab als ursprünglich geplant.

Die Jahre 2013 bis 2017 sehen Realsteuern von 14,5 Mio. bis 15,8 Mio. Euro vor. Die Gemeinschaftssteuern steigen von 2013 (15,2 Mio. Euro) bis 2017 (18,1 Mio. Euro) ebenfalls. Insgesamt entwickeln sich die ordentlichen Erträge von 59 Mio. Euro (2013) auf 63 Mio. Euro (2017). Den größten Anstieg bei den Aufwendungen ist bei den Personal- (+1,5 Mio. Euro) und Transferaufwendungen (+2,2 Mio. Euro) zu verzeichnen. Insbesondere bei den bilanziellen Abschreibungen und den sonstigen ordentlichen Aufwendungen ist dagegen eine Reduzierung geplant.

Die Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017 basieren auf dem aktuell gültigen Orientierungsdatenerlass. Inwieweit die GPA NRW die Planungen als realistisch einstuft und welche Risiken und Chancen für die Stadt Lohmar gesehen werden, sollen die nachfolgenden Ausführungen näher darstellen.

Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem negativen Jahresergebnis 2010 vollständig verbraucht und die allgemeine Rücklage anteilig reduziert. Die jeweilige Verringerung der allgemeinen Rücklage liegt ausschließlich im Jahr 2011 oberhalb des Schwellenwertes nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO von fünf Prozent.

Auch bei der Eigenkapitalreichweite wird ab dem Jahr 2010 jedes Jahr ein besserer Wert erzielt und ab dem Haushaltsjahr 2013 geplant.

→ **Feststellung**

Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen der mittelfristigen Planung muss oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben. Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

Strukturelle Haushaltssituation

Um eigene Handlungsspielräume zu wahren oder wieder zu erlangen, muss es Ziel einer Kommune sein, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Insbesondere gilt es im Rahmen einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft einen Verzehr von Eigenkapital zu vermeiden. Einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf ist mit geeigneten Maßnahmen zu begegnen.

Basis zur Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs ist

- die aktuelle strukturelle Haushaltssituation,
- verbunden mit der voraussichtlichen Entwicklung wesentlicher haushaltswirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Planungszeitraum.

Nachfolgend wird deshalb zunächst das strukturelle Ergebnis 2012 ermittelt und dieses anschließend dem Planergebnis 2017 gegenübergestellt.

Strukturelles Ergebnis

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oftmals durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem überdecken gegebenenfalls Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Die GPA NRW hat deshalb das Jahresergebnis 2012 um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich bereinigt und stattdessen für diese Positionen Durchschnittswerte der letzten vier Jahre angesetzt (2009 bis 2012). Zusätzlich sind positive wie negative Sondereffekte bereinigt worden. Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Berechnung des strukturellen Ergebnisses 2012 in Tausend Euro

Bezeichnung	Euro
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	-2.144
./. Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	15.936
./. Bereinigung Sondereffekte	133
= bereinigtes Jahresergebnis	-18.213
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich 2009 bis 2012)	14.141
= strukturelles Ergebnis	-4.072

→ Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2012 weist die Stadt Lohmar ein strukturelles Defizit von rund 4,1 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht - unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen.

Die GPA NRW hat deshalb das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017 verglichen. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 oder der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Lohmar ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Nach der mittelfristigen Planung erreicht die Stadt Lohmar 2017 einen Jahresüberschuss von rund 1,8 Mio. Euro. Danach ist die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2012 geschlossen worden.

Die Stadt Lohmar hat ihren Doppelhaushalt 2013/2014 nach folgenden Grundsätzen und mit den wesentlichen nachstehenden Maßnahmen bzw. Veränderungen geplant:

- Wesentliche Grundlage bilden die Orientierungsdaten 2013 bis 2016 gemäß Runderlass vom 13.07.2012
- Ebenfalls ist die 1. Proberechnung vom 28.08.2012 des GFG 2013 in die Berechnung mit eingeflossen
- Die Realsteuerhebesätze sind unverändert auf dem Niveau des Vorjahres 2012 geblieben
- Die Erträge der Grundsteuer B wachsen in 2013 überproportional (5,1 Prozent). Insbesondere das Wohnbaugebiet „Wahlscheid Nord“ führt in 2013 zu dieser Entwicklung; in den Folgejahren geht die Stadt Lohmar von lediglich einem Prozent Steigerung aus
- Anhebung der Hundesteuer um 12 Euro je Hund (Mehrertrag rund 35.000 Euro)
- Anpassung der Vergnügungssteuer von 10 auf 20 Prozent (Mehrertrag rund 60.000 Euro)
- Einführung ab 2014 der Vergnügungssteuer besonderer Art (Ratsbeschluss vom 04.12.2012)
- Reduzierung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (insbesondere bei der der Unterhaltung von Grundstücken, Gebäuden und Fahrzeugen)
- Reduzierung der Abschreibungen im Bereich der Infrastruktur (Wirtschaftswege)

- Gewinnabführung der neu gegründeten Stadtwerke Lohmar (Mehrertrag von über 500.000 Euro)
- Ab 2013 stark steigende Personalaufwendungen (7,1 Prozent) aufgrund der Tarifabschlüsse und des zusätzlichen Personals im Schul- und Jugendbereich. Die Personalkostensteigerungen im Schulbereich sind jedoch größtenteils gegenfinanziert. In den Folgejahren werden Steigerungsraten von nur einem Prozent geplant.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2012 (- 4,8 Mio. Euro) und dem Planergebnis 2017 (+ 1,8 Mio. Euro) in Höhe von rund 6,6 Mio. Euro im Wesentlichen zusammensetzt:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planungsergebnis 2017 in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2017	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
Gewerbesteuer *)	7.555	10.460	2.904	6,7
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern *)	13.130	18.100	4.970	6,6
Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich *)	1.450	1.720	270	3,5
Schlüsselzuweisungen *)	4.034	3.880	-154	-0,8
Steuerbeteiligungen	1.246	1.570	324	4,7
Allgemeine Umlagen	10.781	13.290	2.509	4,3

*) beim strukturellen Ergebnis 2012 handelt es sich jeweils um den Mittelwert der Jahre 2009 bis 2012

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer trägt mit knapp 1,7 Mio. Euro (2012 bis 2017) Mehrertrag erheblich zur Konsolidierung bis 2017 bei. Das vorläufige Ist-Ergebnis 2013 liegt hinter dem Plan-Ergebnis 2013. Berechnet man daher die Steigerungsraten der Jahre 2014 bis 2017 vom vorläufigen Jahresergebnis 2013, kommt man zu einem rechnerisch geringerem Planwert 2017 (vgl. auch Risikoszenario).

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern bzw. Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich

Die Anteile der Stadt Lohmar an der Umsatz- bzw. der Einkommenssteuer sowie die Ausgleichsleistungen hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt Lohmar nicht gesteuert werden. Die Steigerungen beruhen auf den Wachstumsraten des Orientierungsdatenerlass.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen – ebenso wie die Kreisumlage – einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft, die im Planungszeitraum erhebliche Steigerungen aufweist. Dementsprechend wird in den Planungsjahren 2013/2014 von einer Reduzierung der Schlüsselzuweisungen bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen ausgegangen. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zugewiesen. Inwieweit diese Beträge, die grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig sind, auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen zu erwarten sind, bleibt abzuwarten. In Verbindung mit den aktuell diskutierten Anpassungen im Finanzausgleich und der vor kurzem erfolgten Einigung hinsichtlich der von den Kommunen zu tragenden Lasten der deutschen Einheit (Einheitslastenabrechnungsgesetz bzw. deren Folgeregelung) besteht hier ein Risiko für die vorliegende Planung.

Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit

Diese Positionen entwickeln sich entsprechend der jeweiligen Steuerkraft im Referenzzeitraum. Sie geben mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von rund fünf Prozent die durchschnittliche Steigerung der Steuerkraft im Betrachtungszeitraum wieder.

Kreisumlage

Diese Positionen entwickelt sich entsprechend der jeweiligen Steuerkraft im Referenzzeitraum (vgl. oben umgekehrt Schlüsselzuweisungen). Bis 2017 steigt die Kreisumlage im Schnitt um fast vier Prozent jährlich.

→ Feststellung

Insgesamt hat die GPA NRW bei der Stadt Lohmar eine an die tatsächlichen Verhältnisse angepasste Haushaltsplanung bis 2017 vorgefunden. Insbesondere örtliche Besonderheiten wurden in die Planung mit einbezogen. Dennoch besteht für die nur schwer beeinflussbaren Größen der Gewerbesteuer, den Schlüsselzuweisungen, dem Anteil an den Gemeinschaftssteuern und der Kreisumlage ein Risiko für die Stadt Lohmar.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie weitere im Rahmen der Prüfungen erhobenen Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune.

NKF Kennzahlenset 2011 in Prozent

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lohmar
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	75,2	108,2	93,3	99,0
Eigenkapitalquote I	14,7	66,0	37,3	18,1

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lohmar
Eigenkapitalquote II	38,4	80,7	62,9	62,7
Fehlbetragsquote	1,0	31,0	6,7	5,2
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,6	36,9	54,6
Abschreibungsintensität	0,9	15,7	8,8	15,3
Drittfinanzierungsquote	17,6	114,9	50,3	55,7
Investitionsquote	9,3	230,3	91,3	69,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad II	72,6	101,7	88,0	90,1
Liquidität 2. Grades	8,2	440,5	81,8	40,3
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	2	1.300	222	559
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,3	19,7	7,1	7,4
Zinslastquote	0,1	10,0	3,2	4,9
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	45,4	73,8	56,4	47,2
Zuwendungsquote	5,7	29,9	17,0	18,5
Personalintensität	13,7	25,7	20,5	21,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,1	30,1	18,4	20,8
Transferaufwandsquote	34,3	53,4	42,6	34,3

Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro 2011

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lohmar
Jahresergebnis je Einwohner in Euro	-434	142	-138	-91
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro	-408	282	-38	6
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro	502	5.290	2.465	2.659
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro	949	1.806	1.219	1.028

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Insgesamt sind die Kennzahlenwerte der Stadt Lohmar noch leicht besser als die der Vergleichskommunen. Der starke Eigenkapitalverzehr der letzten Jahre signalisiert jedoch einen Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung. Die Haushaltsplanung sieht bereits 2015 wieder ein positives Jahresergebnis vor. Die Planung ist den örtlichen Gegebenheiten angepasst, birgt aber auch Risiken bei den Finanzausgleichsleistungen.

Vermögenslage

Bis auf die Wirtschaftswege ist das Anlagevermögen der Stadt Lohmar in einem guten baulichen Zustand. Für die Wirtschaftswege werden derzeit keine Beiträge zur Refinanzierung erhoben. Investitionen fanden in den letzten Jahren besonders im Bereich Abwasser, Schulen, Kindergärten und Feuerwehr statt. Die neu gegründeten Stadtwerke und die Beteiligung GWG Rhein-Sieg leisten durch ihre Finanzerträge einen positiven Beitrag für den städtischen Haushalt. Die Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Lohmar belastet durch eine vertragliche Altlastensanierung die finanzielle Situation der Stadt Lohmar.

Finanzlage

Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Lohmar liegen über dem interkommunalen Mittelwert. Der erste Gesamtabschluss wurde im Entwurf erstellt. Ein finanzwirtschaftliches Problem stellen lediglich die Liquiditätskredite dar. Eine nachhaltige Reduzierung der Liquiditätskredite kann derzeit nicht erreicht werden. Eine ungewisse Entwicklung der Zinsen könnte den Haushalt zukünftig belasten.

Ertragslage

Die Jahresergebnisse der Stadt Lohmar sind tendenziell besser als bei den Vergleichskommunen. Die allgemeinen Deckungsmittel liegen unter dem Mittelwert. Insbesondere durch eine Anhebung der Hebesätze werden höhere Erträge erzielt.

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentliche Handlungsempfehlungen zusammengefasst dargestellt:

- NKF Einführung zum 01.01.2007
- Entwurf des ersten Gesamtabschlusses Anfang 2014
- Jahresergebnis 2007 schloss positiv ab
- Ergebnisse der Jahre 2008 bis 2012 wiesen Fehlbeträge i. H. v. 17 Mio. Euro aus
- 2010 wurde die Ausgleichsrücklage bereits vollständig aufgezehrt
- Doppelhaushalt 2013/2014 war genehmigungspflichtig; es bestand jedoch nicht die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes
- Strukturelles Ergebnis 2012 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf i. H. v. 4,1 Mio. Euro aus
- Vermögen, außer Wirtschaftswege, in einem guten Unterhaltungszustand
- Gesamtnutzungsdauern auf einem mittleren Niveau
- Finanzerträge steigen in der Planung
- Selbstfinanzierungskraft ist durchschnittlich

- Gesamtverbindlichkeiten über dem Mittelwert; insbesondere die Liquiditätskredite steigen stark (Verdoppelung von 2009 bis 2012 auf rund 14 Mio. Euro)
- Allgemeine Deckungsmittel sind unterdurchschnittlich

Mit ausschlaggebend für die folgende KIWI-Bewertung ist, dass die Stadt Lohmar auf einen baldigen Jahresüberschuss (2017) hinarbeitet, der die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2012 schließt. Dies gelingt umso leichter, wenn alle von der Stadt Lohmar im Doppelhaushalt 2013/2014 geplanten Maßnahmen (u. a. deutliches Plus bei der Entwicklung der Steuererträge) erfolgreich greifen und immer wieder neue Konsolidierungsbeiträge erschlossen werden.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird die Haushaltssituation der Stadt Lohmar mit dem Index 3 bewertet.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Das Erkennen von haushaltswirtschaftlichen Risiken und der Umgang mit diesen Risiken sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Nachfolgend sind zunächst die im Rahmen der Prüfung festgestellten Risiken in einer Übersicht zusammengefasst.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Gewerbsteuer 2013 leicht hinter den Planungen für das Jahr 2013. Dies hat Auswirkungen auf die angenommenen Wachstumsraten der Folgejahre.	Haushaltsplanung
Personalaufwendungen können durch Tarifsteigerungen stärker steigen als geplant.	Risikoszenario
Kostenübernahme für Altlasten „Auelsweg Nord“ und damit verbundene weitere Kreditaufnahme.	Finanzanlage
Zinsänderungsrisiko bei den Liquiditätskrediten	Verbindlichkeiten
Refinanzierung der Wirtschaftswege	Beiträge

Risikoszenario

Einige haushaltswirtschaftliche Risiken haben das Potenzial, die zukünftigen Jahresergebnisse erheblich zu beeinflussen. Im Rahmen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung sind diese Risiken zunächst zu identifizieren. Darauf aufbauend ist in einem zweiten Schritt zu entscheiden, ob einzelne Risiken gegebenenfalls minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird, zum Beispiel durch die Vorbereitung weiterer Konsolidierungsmaßnahmen.

Das folgende Risikoszenario soll verdeutlichen, welche Auswirkungen einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten. Die in diesem Zusammenhang vor-

genommenen Berechnungen und Darstellungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen, sind aber als Empfehlung zu verstehen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Wechselwirkungen zwischen Steuerkraft, Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage werden an dieser Stelle nicht dargestellt. Ziel ist es, für den Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken zu sensibilisieren.

Im nachfolgenden Risikoszenario werden ausgewählte, risikobehaftete Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahresergebnis 2017 summarisch dargestellt. Die Berechnungsgrundlagen für das Risikoszenario ergeben sich aus der folgenden Tabelle.

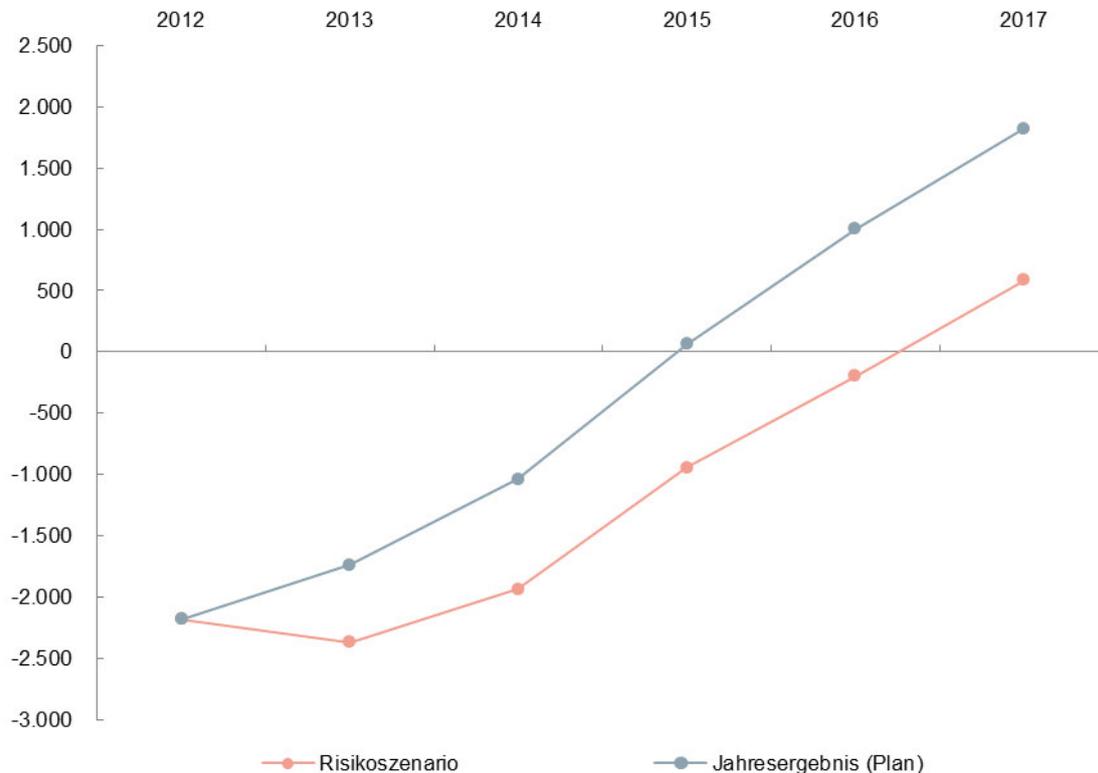
Planergebnis und Risikoszenario 2017 in Tausend Euro

Haushaltsposition	Planergebnis 2017	Risikoszenario 2017	Abweichung
Gewerbsteuer (die geplanten Steigerungsraten ab 2014 werden nicht auf das Planergebnis 2013, sondern auf das vorläufige Ist-Ergebnis 2013 kalkuliert)	10.460	9.754	706
Personalaufwendungen (die Steigerungsraten ab 2014 werden auf zwei Prozent angenommen)	14.277	14.804	527
Gesamtsumme	3.817	5.050	1.233

Alleine durch die Annahme, dass die Gewerbsteuer und die Personalaufwendungen sich anders als geplant entwickeln könnten, entsteht eine planerische Verschlechterung des Ergebnisses von rund 1,2 Mio. Euro. Die Stadt Lohmar hat bereits im Vorbericht zum Haushalt 2013/2014 auf haushaltswirtschaftliche Risiken hingewiesen, diese jedoch nicht monetär beziffert. Die Stadt Lohmar ist sich aber grundsätzlich über die Risiken bewusst.

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario bezogen auf die gesamte Zeitreihe bis 2017 wie folgt dar:

Haushaltsplanungen und Risikoszenario 2012 bis 2017



2012 Istwerte, anschl. Planwerte

Die Grafik verdeutlicht, dass der planerische Ausgleich für 2015 ggf. gefährdet ist. Somit würde sich ein Eigenkapitalverzehr bis 2017 fortsetzen. Neben den exemplarisch dargestellten Risiken können sich zukünftig durchaus noch weitere Risiken aber auch Chancen ergeben.

→ Empfehlung

Ein Risikobewusstsein ist ohne Zweifel bei der Stadt Lohmar vorhanden. Auch die zum Teil in Lohmar gegebenen hohen Standards bzw. ein Standardabbau werden von der Stadt selbstkritisch angesprochen. Diese wären ein beispielhafter Anknüpfungspunkt für das individuell erforderliche Risikoszenario. Zusammen mit der Politik sollten in diesem Jahr beginnend geeignete Maßnahmen zur Risikominimierung entwickelt werden. Die von der GPA NRW in den Teilberichten gegebenen Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung sollten dabei einfließen.

Der im Vorbericht zum Haushalt 2013/2014 erwähnte „hohe Standard“ bezieht sich u. a. auf die guten Zustände und Standards der Gebäude (Schulen, Kindertagesstätten, Feuerwehr, usw.). Auch mit der Modellschule sowie der Musik- und Kunstschule hebt sich Lohmar hervor.

Ohne Maßnahmen zur Risikoreduzierung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steueranhebungen auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung.

Haushaltskonsolidierung

Die Konsolidierung des Haushalts ist eine Daueraufgabe der Kommunen. Aktuelle Haushaltssituation, haushaltswirtschaftliche Risiken sowie neue oder steigende finanzielle Belastungen geben Anlass, mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen zu identifizieren und zu realisieren.

Im Folgenden werden zunächst die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung einschließlich der Konsolidierungsanstrengungen der Kommune als „kommunaler Steuerungstrend“ aufgezeigt.

Die im Rahmen der Finanzprüfung erkannten Konsolidierungsmöglichkeiten sind in einer anschließenden Übersicht zusammengefasst. Daran anknüpfend finden sich Ausführungen zu den kommunalen Abgaben (Beiträge, Gebühren, Steuern), die ebenfalls auf Potenziale hin untersucht wurden. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Kommunaler Steuerungstrend

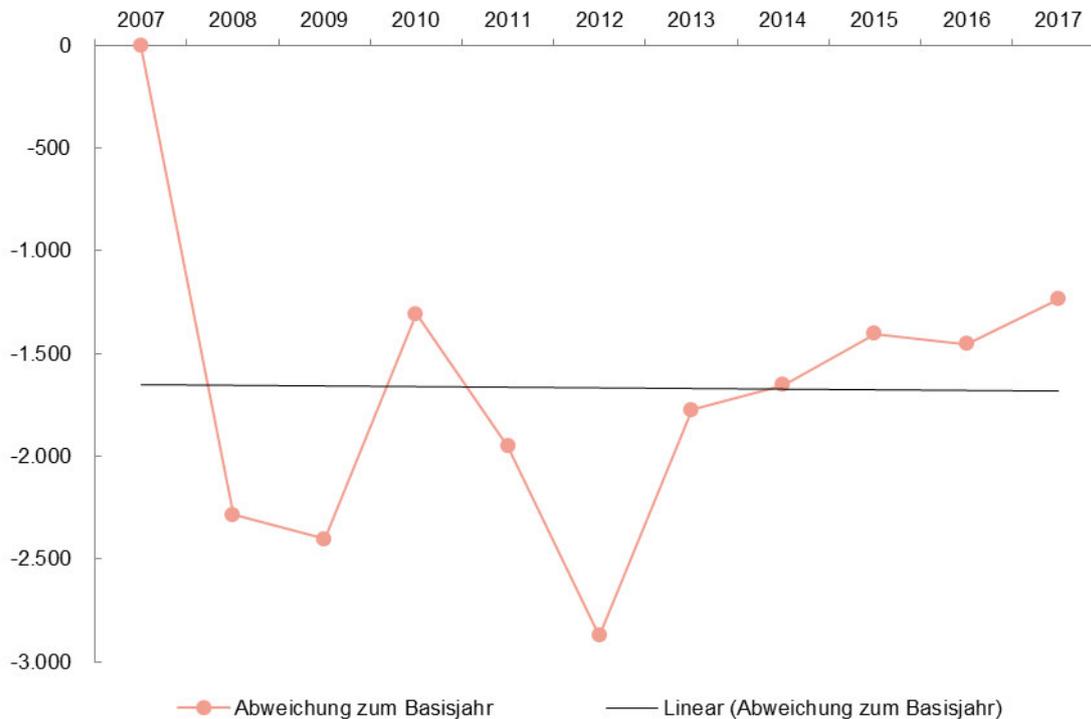
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch die starken Schwankungen bei den Erträgen und Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs bestimmt. Dadurch werden im Zeitreihenvergleich der Jahresergebnisse die haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und damit auch die Ergebnisse notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr transparent – der „kommunale Steuerungstrend“ wird überlagert.

Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen und analysieren zu können, werden die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen im Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich sowie um sonstige wesentliche Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, bereinigt. Ausgehend von einem Basisjahr zeigt die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse den Steuerungstrend der Kommune.

Bei den Plandaten bis 2017 waren bei der Stadt Lohmar über die standardisiert bereinigten Positionen im Bereich der Gewerbesteuern und des Finanzausgleichs hinaus noch diverse Rückstellungen (Lenk Gutachten, Stadtwerke und Einheitslasten) als Sondereffekt zu bereinigen.

Die Abweichung der bereinigten Jahresergebnisse vom Basisjahr 2007 wird in der Zeitreihe bis 2017 als kommunaler Steuerungstrend ausgewiesen:

Kommunaler Steuerungstrend



- Ausgehend von 2007 zeigt sich ein negativer Steuerungstrend; die bereinigten Jahresergebnisse bleiben deutlich hinter dem Basisjahr 2007 zurück. Die überdurchschnittlichen Gewerbesteuern und der Anteil an der Einkommenssteuer sind in der Übersicht bereinigt.
- Im Eckjahresvergleich der Haushaltsjahre 2007 bis 2012 (Ist-Jahre) verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um rund 2,9 Mio. Euro.
- Aufgrund fortgesetzter bzw. neuer Konsolidierungsbemühungen der Stadt Lohmar ist in der Entwicklung ab 2013 ein positiver Trend abzusehen.
- Wesentliche planerische Verbesserungen ergeben sich durch das neue Baugebiet „Wahlscheid Nord“ und den damit verbundenen Mehrerträgen bei der Grundsteuer B, einer Steigerung der Finanzerträge durch die Gründung der Stadtwerke Lohmar, einer Reduzierung der Sach- und Dienstleistungsaufwendungen, einer Reduzierung der Zins- und Finanzaufwendungen und geringeren Abschreibungen, die im Wesentlichen durch die Wirtschaftswege verursacht werden.

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend zeigt bis 2012 zunächst eine Verschlechterung von rd. 2,9 Mio. Euro. Nach den Planungen der Stadt Lohmar ist jedoch zwischen 2013 und 2017 je ein positiver Verlauf zu erwarten. Die Planung ist aber aus Sicht der GPA NRW noch mit Risiken behaftet.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Einbeziehung Wirtschaftswege in KAG Satzung	Beiträge
Nachkalkulation Gebühren für Straßenreinigung und Bestattung	Gebühren
Vermarktung/evtl. auch Abriss Wohngebäude Hauptstraße 119, Scheffler Haus und Gymnastikhalle Scheiderhöher Str. 42a	Gebäudeportfolio
Rathaus/Stadthaus Standortfrage klären	Gebäudeportfolio
Vereine stärker an Unterhaltungsaufwand beteiligen	Gebäudeportfolio
Hebesatzsteigerungen zur Risikoabdeckung nutzen	Steuern

In dieser Übersicht sowie in anderen Teilberichten dieser Prüfung finden sich auch Empfehlungen zu freiwilligen Leistungen bzw. zu Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen. Eine Kommune mit einem strukturell nicht ausgeglichenen Haushalt, muss ihr Ausgabeverhalten so gestalten, dass ein Haushaltsausgleich absehbar erzielt werden kann. Dabei sind gerade auch freiwillige Leistungen auf den Prüfstand zu stellen.

Es erfordert eine kritische Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar grundsätzlich entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erhalten. In diesen Fällen muss jedoch durch Kompensationsmaßnahmen ein strukturell ausgeglichener Haushalt sichergestellt werden. Soweit Einsparungen an anderen Stellen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Zur Gymnastikhalle und zum Gebäude Hauptstraße 119 (siehe auch Seite 22 dieses Teilberichtes) teilt die Stadt Lohmar mit, dass in beiden Fällen eine langfristige Vermietung vorliegt. Außerdem verweist die Stadt bezüglich der Kulturförderung auf den Gesetzesentwurf der Landesregierung vom 27.08.2014 zum „Gesetz zur Förderung und Entwicklung der Kultur, der Kunst und der kulturellen Bildung in Nordrhein-Westfalen“.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur anteiligen Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Mit den entsprechenden Normen des Baugesetzbuches (BauGB) und des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG) verpflichtet der Gesetzgeber die Bürger sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). Inwieweit davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST) – in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.969	2.015	2.015	2.011	2.055	2.058
Abschreibungen auf das Straßennetz	3.969	3.973	3.969	3.984	4.035	3.505

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	50	51	51	50	51	59

In der Übersicht positioniert sich die Stadt Lohmar deutlich über dem interkommunalen Mittelwert, der bei rund 30 Prozent liegt. Derzeit befindet sich Lohmar im besten Viertel der Vergleichskommunen. Dies lässt grundsätzlich auf eine sachgerechte Bearbeitung schließen. Nachstehend wird näher betrachtet, wie die örtlichen Regelungen zum Baugesetzbuch und dem Kommunalabgabengesetz dazu beitragen.

Straßenbaubeiträge nach dem Baugesetzbuch (BauGB)

Die Stadt Lohmar verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus dem Jahr 2009. Danach sind 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen (vgl. Satzung § 4).

Vorfinanzierungsinstrumente im Rahmen von Vorausleistungen werden genutzt. Die Abrechnung der Straßen erfolgt zeitnah.

Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)

Die Satzung der Stadt Lohmar stammt aus dem Jahr 2002. Eine Angleichung an das aktuelle Muster des Städte- und Gemeindebundes ist erfolgt. Der Anteil der Beitragspflichtigen orientiert sich im oberen Bereich der Mustersatzung. Wirtschaftswege werden derzeit nicht abgerechnet.

→ Empfehlung

Die Stadt Lohmar sollte in ihrer Satzung auch Wirtschaftswege mit einbeziehen.

Umgang mit organisatorischen Rahmenbedingungen

Der bei der Stadt Lohmar für die Abrechnung der Beiträge zuständige Fachbereich 6 ist gleichzeitig für die Gemeindeplanung zuständig. Die Sachbearbeitung ist in städtebaulichen Fragen frühzeitig eingebunden und auch bei den Detailplanungen der Straßen- und Kanalbauarbeiten beteiligt. So können bereits in der Bauleitplanung die Refinanzierungsmöglichkeiten unter strategischen Aspekten berücksichtigt werden.

→ Feststellung

Die organisatorischen Voraussetzungen für eine vollständige und zeitnahe Abrechnung der Beiträge sind gegeben.

Gebühren

Die GPA NRW hat die Gebührenhaushalte (Straßenreinigung inklusive Winterdienst, Bestattungswesen, Abwasserbeseitigung) betrachtet. Unter anderem wurde in den Blick genommen, ob Unterdeckungen entstanden sind. Diese wären gebührenrechtlich nach dem Einnahmebe-

schaffungsprinzip nicht zu rechtfertigen. Allgemein gesprochen soll sichergestellt werden, dass unmittelbare Leistungen für einzelne Einwohner bzw. abgrenzbare Gruppen von Einwohner auch durch diese finanziert werden. Eine detaillierte Prüfung der einzelnen Gebührenkalkulationen war jedoch nicht nötig, da diese bereits in der letzten Prüfung im Jahr 2008 erfolgte.

Bis auf den Bereich der Abwasserbeseitigung erfolgen keine Nachkalkulationen auf der Basis der Jahresergebnisse. Dies wurde bereits bei der vormaligen Prüfung beanstandet.

→ **Empfehlung**

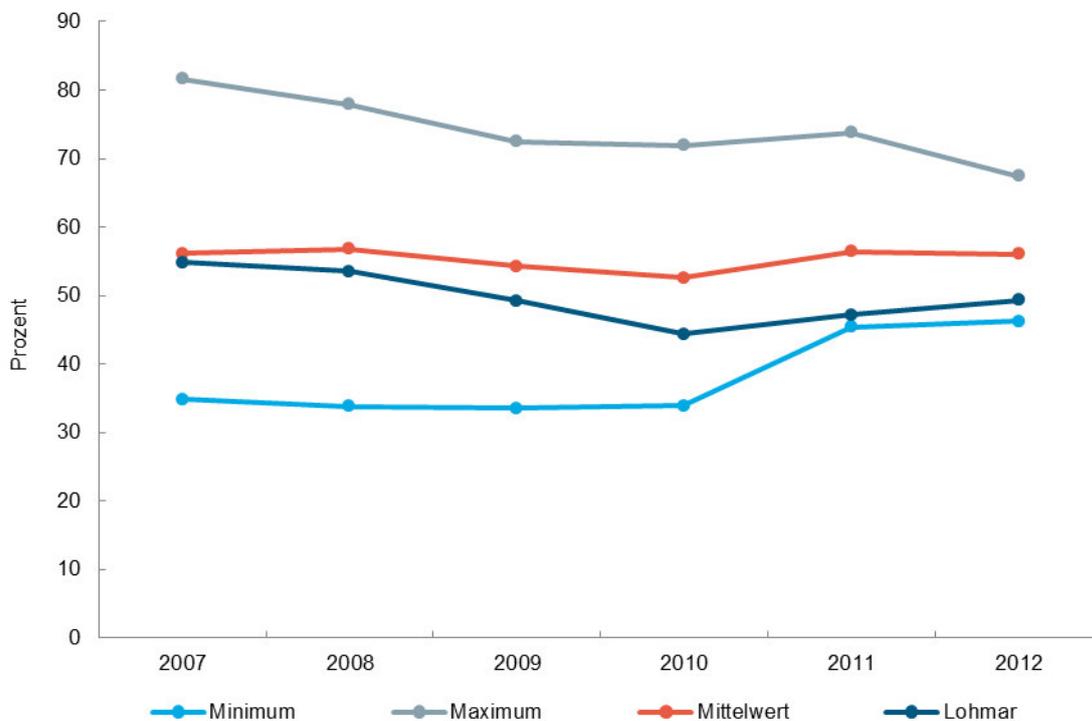
Die Stadt Lohmar sollte dringend zu Beginn des neuen Haushaltsjahres eine Nachkalkulation für die Gebührenhaushalte „Straßenreinigung“ und „Bestattung“ durchzuführen. Nur so kann überprüft werden, ob die geplanten Gebühren kostendeckend veranschlagt wurden.

Steuern

Die Erträge aus Steuern und ähnlichen Abgaben machen einen erheblichen Teil der Gesamterträge einer Kommune aus. Dieses wird anhand der Kennzahl „Netto-Steuerquote“ deutlich. Sie gibt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen insgesamt wieder.

Um ein möglichst realistisches Bild der Steuerkraft der Kommune zu gewinnen, werden die Steuererträge um die Gewerbesteuerumlage und den Aufwand für die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit in Abzug gebracht (sowohl bei den Steuererträgen als auch bei den ordentlichen Erträgen insgesamt).

Netto-Steuerquote



Die Netto-Steuerquote beträgt rund 50 Prozent. In der mittelfristigen Planung wird mit einer steigenden Tendenz gerechnet. Der steigende Verlauf der Jahre 2011 erklärt sich hauptsächlich durch eine Hebesatzanpassung der Grundsteuern.

Interkommunal positioniert sich Lohmar unter dem Mittelwert. Die Hebesätze der Grundsteuer A (260 v. H.), Grundsteuer B (460 v. H.) und der Gewerbesteuer (460 v. H.) bewegen sich auf einem durchschnittlichen Niveau. Weitere Hebesatzanpassungen stehen aktuell nicht zur Disposition, da in der Planung das Ergebnis bereits 2015 wieder positiv dargestellt wird.

→ **Empfehlung**

Sollten die Ergebnisse der mittelfristigen Planung absehbar schlechter werden, sollten weitere Hebesatzsteigerungen in Erwägung gezogen werden. Es sei denn, die entstandene Lücke kann durch anderweitige Konsolidierungen geschlossen werden. Oberstes haushaltswirtschaftliches Ziel muss ein ausgeglichenes Ergebnis sein.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen, das durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet ist und zudem erhebliche Folgekosten verursacht. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Zielrichtung der nachfolgenden Betrachtung ist es, den kommunalen Gebäudebestand hinsichtlich seines Umfangs und der Notwendigkeit für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen - zu hinterfragen.

Eine Grobanalyse in Verbindung mit der Methodik des interkommunalen Vergleichs auf der Ebene von Gebäudearten soll in einem ersten Schritt Hinweise geben, in welchen Bereichen eine Kommune über größere Flächenressourcen verfügt als andere Gemeinden in der vergleichbaren Größenklasse. Hohe Kennzahlen sowie Gebäude, die in anderen Kommunen nicht vorgehalten werden, sollten Anlass für eine kritische Betrachtung bieten. Darüber hinaus werden anhand entsprechender Kennzahlen Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen weiteren Haushaltswirtschaft aus dem Gebäudeportfolio heraus entwickelt. In dem Teilbericht "Schule" werden Schulgebäude und Turnhallen untersucht.

Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt.

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	Fläche absolut (BGF)	Fläche je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	40.788	1.307,3	49,0
Jugend	7.284	233,5	8,8
Sport und Freizeit	12.205	391,2	14,7
Verwaltung	7.221	231,4	8,7
Feuerwehr / Rettungsdienst	4.052	129,9	4,9
Kultur	4.956	158,9	6,0

Nutzungsart	Fläche absolut (BGF)	Fläche je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Soziales	3.688	118,2	4,4
sonstige Nutzungen	3.006	96,3	3,6
Gesamt	83.201	2.666,7	100

Über 80 Prozent der Bruttogrundflächen (BGF) entfallen in der Stadt Lohmar auf die Bereiche Schule, Jugend, Sport und Freizeit sowie Verwaltung.

Da sich viele kommunale Flächen nur in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl bzw. bestimmten Einwohnergruppen in ihrer Wirtschaftlichkeit beurteilen lassen, wird analysiert, wie sich die Flächen in Relation zur Einwohnerzahl interkommunal einordnen.

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lohmar
Schule	1.282	2.389	1.771	1.307
Jugend	116	370	189	233
Sport und Freizeit	8	743	239	391
Verwaltung	164	329	238	231
Feuerwehr / Rettungsdienst	70	258	154	130
Kultur	16	292	145	159
Soziales	29	214	125	118
sonstige Nutzungen	25	1.072	439	96
Summe Bilanzposten "sonstige Gebäude"	332	2.249	1.339	1.126
Gesamtfläche	1.775	4.460	3.300	2.667

Insgesamt ist die Flächenbetrachtung je Einwohner unauffällig. Bei den Schulen liegt Lohmar sogar nahe dem Minimalwert. Oft wird von den Kommunen auch die Gemeindefläche als Kriterium für vorgehaltene Gebäude genannt. Die Stadt Lohmar liegt mit einer Gemeindefläche von ca. 66 km² im unteren Bereich der Vergleichskommunen. Lohmar hat zwar sehr viele Kleinstsiedlungen, kommunale Einrichtungen (z. B. Schulen, Kitas) konzentrieren sich aber auf weniger als 10 Ortsteile.

→ **Feststellung**

Die Kennzahlen der Stadt Lohmar verdeutlichen, dass der Gebäudebestand in Lohmar geringer ist als in den Vergleichskommunen.

Bei der Betrachtung aller Gebäude sind besonders die Gebäude „Wohnhaus Hauptstraße 119“, das „Scheffler Haus“ und die Gymnastikhalle „Scheiderhöher Str. 42 a“ aufgefallen. Diese drei Gebäude sind für die kommunale Aufgabenerledigung der Stadt Lohmar nicht erforderlich.

→ **Empfehlung**

Über eine Vermarktungs- oder Abrissmöglichkeit der drei Gebäude (mit schlechter Gebäudesubstanz) sollte befunden und entschieden werden.

Zwei Verwaltungsgebäude (Rathaus, Stadthaus), die rund 300 m auseinander liegen, erfordern auf ein Jahr hochgerechnet, nicht unerhebliche Mitarbeiterzeiten für Fußwege zu dienstlichen Anlässen. Eine „Ein-Standort-Lösung“ wäre eine idealere Lösung, und zwar nicht nur im Hinblick auf Arbeitseffizienz. Es könnten sich auch wirtschaftliche Vorteile ergeben (z. B. beim Gebäudemanagement). Insgesamt müsste eine Wirtschaftlichkeitsberechnung zeigen, was sich rechnet oder was nicht geht. Dabei könnte auch an private Partner (entsprechend dem Papier zur Entwicklungsstrategie) gedacht werden. Beispielsweise könnte der Verkauf eines „Standortes“ infrage kommen und beim Umbau/Ausbau des verbleibenden Standortes wäre die Beteiligung eines privaten Investors vorstellbar.

→ **Empfehlung**

Durch eine systematische Portfolioanalyse sollte für alle Gebäude der Stadt die Erforderlichkeit geprüft und bewertet werden. Durch die Zusammenlegung von Nutzungen (siehe auch 5. und 6. Spiegelpunkt auf Folgeseite) können unter Umständen weitere Gebäude veräußert werden. Dies kann die Unterhaltungsaufwendungen reduzieren helfen.

Die Stadt Lohmar legt großen Wert auf den guten baulichen Zustand der genutzten Gebäude. Bis auf einzelne Gebäude kann ein größerer Investitionsstau ausgeschlossen werden. In den letzten Jahren und auch aktuell wurden umfangreiche Sanierungsmaßnahmen im Bereich der Schulen und der Feuerwehrgebäude vorgenommen.

Das Ziel eines kommunalen Portfoliomanagements ist eine aktive Optimierung des meist historisch gewachsenen Immobilienbestandes unter Berücksichtigung der jeweiligen Nutzungsart sowie sozialer und politischer Zielvorgaben. Eine systematische Portfolioanalyse ermöglicht der Stadt Lohmar, strategische Entscheidungshilfen für die Optimierung des gesamten Immobilienbestandes zu liefern.

Dazu gehört in einem ersten Schritt, innerhalb eines zentralen Grundstücks- und Gebäudemanagements die nötige immobilienwirtschaftliche Transparenz zur objektiven Beurteilung des zu bewirtschaftenden Gebäudebestandes herzustellen.

Die Stadt Lohmar ist sich der Bedeutung eines aktiv gesteuerten Gebäudemanagements bewusst und hat die operativen Aufgabenstellungen im Amt für Immobilienwirtschaft zentralisiert. Die Aufgaben des Amtes gliedern sich in einen kaufmännischen und einen technischen Bereich.

Ergänzend zu den bereits ergriffenen oder noch vorgesehenen Maßnahmen sollte auch die für eine wirksame Steuerung des Gebäudeportfolios erforderliche Datentransparenz geschaffen werden. Gegenwärtig verfügt die Stadt über eine Datenbank aller relevanten Gebäudeflächen.

→ **Empfehlung**

Für jedes Objekt sollte die Stadt Lohmar einen Gebäudesteckbrief entwickeln, aus dem u. a. neben Lage, Eigentumsverhältnissen, Nutzungsart, Flächen insbesondere auch die Liegenschaftsvollkosten, Erträge, absehbare Investitions- und Instandhaltungsbedarfe sowie der tatsächliche Zustand hervorgehen.

In diese systematische Sammlung, Aufbereitung und Dokumentation gebäudewirtschaftlicher, steuerungsrelevanter Informationen gehören darüber hinaus auch solche kommunalen Aufwendungen, die durch die Gewährung von (immobilienbezogenen) Zuschüssen/Zuwendungen (z.B. Betriebskosten- und/oder Investitionszuschüsse) an Dritte (Vereine, kirchliche Träger, usw.) zum Betrieb und zur Erhaltung von Vereinsheimen, Sportplätzen, usw. anfallen, die nicht im wirtschaftlichen Eigentum der Kommune stehen.

Ferner bedarf es auch der Kenntnis über die relevanten Einflussfaktoren auf die Gebäudenutzung/Flächenverbrauch, wie z. B. die finanzwirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die demografische Entwicklung, strukturelle Gegebenheiten und struktureller Wandel, rechtliche Rahmenbedingungen sowie nicht zuletzt die Interessen von Einwohnerschaft und Politik.

Auf dieser Grundlage ist dann im nächsten Schritt eine systematische und objektive Strukturierung und Analyse des Immobilienbestandes nach Stärken und Schwächen unter Berücksichtigung folgender Kriterien/Aspekte möglich:

- Anzahl und Art der Gebäude (insbesondere auch atypische Gebäudenutzungen),
- Anteil/Umfang angemieteter Objekte/Flächen an Gesamtflächen als Indikator für Flächenflexibilität,
- Ermittlung der Flächeneffizienz (Verhältnis Nutzfläche / Bruttogrundfläche je Objekt),
- Kostenstruktur der Gebäude (z. B. hohe Betriebskosten wegen schlechtem Gebäudezustand, hoher künftiger Sanierungsbedarf),
- Nutzerstruktur der Gebäude/Nutzungsintensität,
- Umfang der Drittnutzungen/Nebennutzungen,
- Bauliche/energetische Gebäudezustände,
- Umfang der eigenen (Kommune und Gesellschaften) Aufwendungen durch Personal- und Sachkosten zum Betrieb und der Unterhaltung der Immobilien,
- Umfang der Investitions- und/oder Betriebskostenzuschüsse für Immobilien, die Dritte betreiben (Vereine/kirchliche Träger/Sozialträger).

Am Beispiel anderer Kommunen hat sich gezeigt, dass gerade auch die Vereine zu einer Konsolidierung der Haushaltslage beitragen können. Immobilien, die nur durch Vereinstätigkeiten genutzt werden, können durch das Engagement von Vereinen im Rahmen der baulichen und auch betrieblichen Unterhaltung selbst getragen werden. Über Beitragserhöhungen, die Zusammenarbeit mit Sponsoren oder entsprechende ehrenamtliche Eigenleistungen können die Vereine so zu einem Gelingen von Konsolidierungsbemühungen wesentlich beitragen. Selbst-

verständlich muss dann auch eine verursachungsgerechte Beteiligung der Vereine an den Aufwendungen erfolgen, wenn Vereine Bürgerhäuser nutzen. Dies kann beispielsweise über die Erhebung von Nutzungsentgelten erfolgen (wie es auch bereits praktiziert wird).

Als Grundlage für eine Neuorganisation der direkten und indirekten Vereinsförderung sollte Transparenz geschaffen werden, um allen gemeindlichen Vereinen darzulegen, in welchem Maße sie bereits jetzt schon durch die Stadt bezuschusst werden. Für diese Transparenz ist eine Vollkostenbetrachtung notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lohmar sollte prüfen und mit den Vereinen erörtern, wie eine verstärkte Beteiligung der Vereine bei den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsausgaben zu ermöglichen ist. Ziel kann auch eine vollständige Übertragung der Gebäude an die Vereine sein.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Im Folgenden wird deshalb die Entwicklung der Vermögenswerte, die Analyseergebnisse zur Vermögensstruktur insgesamt sowie zu wesentlichen Anlagegütern in der Einzelbetrachtung anhand von Kennzahlen dargestellt.

Vermögen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	279.275	277.029	281.006	279.820	276.868	275.175
Umlaufvermögen	11.939	14.389	9.127	8.028	12.140	14.256
Aktive Rechnungsabgrenzung	810	832	762	826	735	686
Bilanzsumme	292.024	292.250	290.895	288.674	289.743	290.117
Anlagenintensität	95,6	94,8	96,6	96,9	95,6	94,8

Die Anlagenintensität liegt in der Stadt Lohmar konstant über 90 Prozent. Der Anstieg in 2009 lässt sich im Wesentlichen durch Investitionen im Bereich der Schulen und durch investive Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket II erklären. Auf die Ausführungen im Abschnitt „Gebäudeportfolio“ wird verwiesen.

Investitionsquote

Investitionsquoten der wichtigsten Bilanzpositionen

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	2,6	25,9	114,3	44,4	42,4	178,4	68,0

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Durchschnitt
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	213,7	35,6
Schulen	55,4	203,9	651,9	85,6	1,6	27,9	171,1
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	0,0	3,1	20,2	50,8	2,6	47,7	20,7
Infrastrukturvermögen	8,8	44,1	17,1	21,5	14,6	13,7	20,0
davon Straßenvermögen	8,5	3,7	7,9	16,5	12,5	14,0	10,5
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	8,0	127,1	28,2	18,1	15,2	11,6	34,7
Investitionsquote Gesamt	30,5	75,5	141,0	88,6	69,3	86,5	81,9

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

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

- Bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen wurde in der Zeitreihe nur im Jahr 2012 investiert. Von geplanten 216.000 Euro für den U3-Ausbau wurden lediglich - aufgrund nicht gezahlter Mittel vom Land - 85.000 Euro beansprucht. Weitere Investitionen fließen in das Familienzentrum Jabach und diverse Vermögensgegenstände (geringwertige Wirtschaftsgüter, usw.) der Kindergärten.
- Bei den Schulen wurden vor allem im Jahr 2009 hohe Investitionsauszahlungen geleistet. In allen Jahren wurden hauptsächlich für den offenen Ganztagsbetrieb, für Mensabauten, die Erweiterung des Schulzentrums und Umbauten an der Haupt- und Realschule Investitionen getätigt. Weitere Einzelheiten sind dem Teilbericht „Schule“ zu entnehmen.
- Beim Infrastrukturvermögen sind im Schnitt Investitionsquoten von 20 Prozent zu verzeichnen. Bei den Wirtschaftswegen (rund 57 km ausgebaute Wirtschaftswege) werden bewusst keine Investitionen mehr getätigt (vgl. auch Anlagenabnutzungsgrad und Straßenbaubeiträge).
- Im Abwasservermögen hat die Stadt Lohmar 2008 umfangreicher investiert.
- Seit Eröffnungsbilanzerstellung hat sich das Anlagevermögen um ca. 4,5 Prozent reduziert.

Anlagenabnutzungsgrad

Das durchschnittliche „Alter“ des Vermögens und die von der Kommune festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der in Kommunen regelmäßig hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Die aus dem Vermögen resultierenden Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen können in wesentlichem Umfang nur über eine vorausschauende langfristige Investitionsstrategie

beeinflusst werden, die ihren Ursprung in der Altersstruktur des vorhandenen Vermögens hat. Auf die korrespondierenden Prüfungsergebnisse im Berichtsabschnitt „Gebäudeportfolio“ wird hingewiesen.

Anlagenabnutzungsgrad zum 31.12.2012

Anlagengruppe	Grad der Abnutzung	Anlagengruppe
Schulgebäude	46,2	35
Grundschule Birk	26,8	30
Verwaltungsgebäude	41,7	35
Straßen	45,4	27
Wirtschaftswege	92,0	2
Abwasserkanäle neu	17,7	62
Abwasserkanäle alt	44,8	28
Feuerwehr	47,3	29

Die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades der einzelnen Vermögenspositionen erfolgte auf der Grundlage der einzeln bilanzierten Vermögensgegenstände per 31.12.2012 anhand der vorliegenden Restnutzungsdauern im Verhältnis zur vorgesehenen Gesamtnutzungsdauer.

In der Tabelle wurde die Grundschule Birk von den übrigen Schulgebäuden getrennt erfasst, da die Gesamtnutzungsdauer (41 Jahre) von den anderen Schulen (65 Jahre) aufgrund der Bauweise abweicht. Auch bei den Abwasserkanälen wurden zwei Kategorien gebildet. Kanäle, die bis 1992 gebaut wurden, haben aufgrund ihrer Bauweise eine Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren. Neu errichtete Kanäle haben aufgrund neuer Materialien eine Gesamtnutzungsdauer von 75 Jahren.

Lediglich die Wirtschaftswege weisen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad aus; hier können durch kurz- und mittelfristige Reinvestitionsbedarfe zusätzliche Krediterfordernisse entstehen. Aktuell fließen jedoch nur Unterhaltungsaufwendungen in die Wirtschaftswege. Von weiteren Investitionen sieht die Stadt Lohmar zurzeit ab. Da die Wirtschaftswege bislang von einer Beitragserhebung ausgenommen sind, fehlt es (noch) an einer anteiligen Refinanzierung durch Beiträge (vgl. Berichtsabschnitt „Beiträge“).

Gesamtnutzungsdauer

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

	eher kurz	mittel	eher lang
Schulgebäude		X	
Grundschule Birk	X		
Verwaltungsgebäude		X	
Straßen		X	

	eher kurz	mittel	eher lang
Wirtschaftswege		X	
Abwasserkanäle neu			X
Abwasserkanäle alt	X		
Feuerwehr		X	

Insgesamt wurden die Gesamtnutzungsdauern auf einem mittleren Niveau festgelegt. Lediglich bei der Grundschule Birk (aufgrund der Bauweise) und den alten Abwasserkanälen sind kurze Nutzungsdauern festgelegt. Bei den neuen Abwasserkanälen geht die Stadt Lohmar dagegen von langen Nutzungsdauern aus. Bis auf die Wirtschaftswege hat Lohmar in der Vergangenheit regelmäßig in das Anlagevermögen investiert und somit einen überdurchschnittlichen Werteverzehr vermieden.

Finanzanlagen

Finanzanlagen

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	336	336	336	336	361	3.483
Beteiligungen	1.279	1.279	1.279	1.279	1.279	1.279
Sondervermögen	3.271	3.271	3.271	3.271	3.271	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	139	1.159	2.181	2.181	2.181	2.181
Ausleihungen	276	270	266	258	254	250
Finanzanlagen gesamt	5.301	6.316	7.333	7.325	7.346	7.193

Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Lohmar

Unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen hat die Stadt Lohmar bis einschließlich 2011 die Anteile an der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Lohmar bilanziert (50,04 Prozent). Erträge für den städtischen Haushalt werden hierdurch nicht erzielt.

Die Gesellschaft hat für die Stadt Lohmar treuhänderisch die Entwicklung des Gewerbegebietes „Auelsweg Nord“ übernommen und die kontaminierten Flächen wieder hergerichtet. Die Stadt hat sich im Gegenzug dazu vertraglich verpflichtet (vgl. auch Ausführungen zu den Rückstellungen), in 2014 die Unterdeckung (Kosten der Sanierung minus Fördermittel) an die Gesellschaft i. H. v. über 2 Mio. Euro zu erstatten. Die Vermarktung der Flächen soll bis zum Jahr 2014 abgeschlossen sein. Wegen Einschränkungen bezüglich des Verkaufs (Fördermittel mit Zweckbindung) ist eine realistische Vermarktung bis zu diesem Termin jedoch nicht zu realisieren.

→ **Feststellung**

In 2014 wird die Liquidität der Stadt Lohmar (Treuhänderin) durch vertragliche Regelungen mit der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Lohmar stark belastet. Nach Darstellung der Stadt Lohmar wirtschaftet diese Tochtergesellschaft an sich sehr gut.

Stadtwerke Lohmar GmbH & Co. KG

Ab dem Jahr 2012 wurden zusätzlich die Anteile (51 Prozent) an den Stadtwerken Lohmar unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen bilanziert. Im Rahmen der Erweiterung des Eigenbetriebes "Stadtwasserwerk" Lohmar zu einem vollwertigen Stadtwerk gingen die Geschäfte auf die Stadtwerke Lohmar GmbH & Co. KG über und wurden in 2012 durch die Geschäftsfelder Gas und Strom ergänzt. Die Gesellschaft wurde in Kooperation mit der RheinEnergie AG zur Nutzung von Synergien in den o.g. Geschäftsfeldern gegründet.

Die Kreditverpflichtungen werden aufgrund günstigerer Konditionen über den städtischen Haushalt abgewickelt und von den Stadtwerken inklusive eines Aufschlags für Verwaltungskosten erstattet. Der städtische Haushalt profitiert von den Gewinnen der Stadtwerke mit über 500.000 Euro jährlich.

→ **Feststellung**

Durch die neu gegründeten Stadtwerke Lohmar GmbH & Co. KG werden zusätzliche Finanzerträge für den städtischen Haushalt generiert. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung waren keine zusätzlichen Risiken für den städtischen Haushalt zu erkennen.

Beteiligungen

Unter den Beteiligungen wurden die Anteile an der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft für den Rhein-Sieg-Kreis (GWG Rhein-Sieg), dem Zweckverband Gemeinsame Kommunale Datenverarbeitung Rhein-Sieg/Oberberg (jetzt „civitec“), der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft Troisdorf e.V., dem Volkshochschul-Zweckverband Rhein-Sieg sowie Genossenschaftsanteile an der VR-Bank Rhein-Sieg eG. bilanziert.

Erträge für den städtischen Haushalt werden lediglich durch die GWG Rhein-Sieg i. H. v. rund 35.000 Euro erzielt. Belastungen durch die o. a. Anteile konnten jedoch nicht festgestellt werden.

Sondervermögen

Bis zum Jahr 2011 hat die Stadt Lohmar den Eigenbetrieb Stadtwasserwerk unter dem Sondervermögen bilanziert, welches (vgl. Anteile an verbundenen Unternehmen) ab dem Haushaltsjahr 2012 als Kapitaleinlage vollständig in die Stadtwerke Lohmar eingebracht wurde.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune in der Lage ist, aus ihrem „laufenden Geschäft“ heraus Investitionen und Darlehenstilgungen zu finanzieren oder sie dafür auf Veräußerungen von Anlagevermögen beziehungsweise eine Fremdfinanzierung angewiesen ist.

Salden der Finanzrechnung (Ist) in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	4.735	-916	-280	-85	172	2.100
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	922	-2.331	-2.597	-3.117	-1.045	-3.550
= Finanzmittelüberschuss / Finanzmittelfehlbetrag	5.657	-3.247	-2.876	-3.203	-873	-1.450
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit (einschl. Investitions- und Liquiditätskredite)	-4.854	2.301	2.302	2.627	3.261	3.870
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	803	-946	-574	-576	2.388	2.420
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.421	2.486	1.996	2.014	1.198	4.029
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	262	456	592	-239	442	1.298
= Liquide Mittel	2.486	1.996	2.014	1.198	4.029	7.747

Zur Analyse der Selbstfinanzierungskraft zeigt die folgende Tabelle den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit:

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

Haushaltsjahr	IST	PLAN *)	Saldo in Euro je Einwohner
2007	4.735		152
2008	-916		-29
2009	-280		-9
2010	-85		-3
2011	172		6
2012	2.100		67
2013		1.888	61
2014		862	28
2015		3.875	124
2016		4.793	154
2017		5.296	170

*) Planwerte: Haushaltsansatz 2013/2014 und Werte der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2017. Stand: Haushaltsplan 2013/2014

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2011

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6	-408	282	-38	-111	-43	72	24

In den Jahren 2008 bis 2010 war u. a. aufgrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit negativ. In den Jahren 2007, 2011 und 2012 wurden jedoch zum Teil hohe positive Salden erwirtschaftet. Im Durchschnitt war der Saldo über alle Ist-Ergebnisse ebenfalls positiv. Perspektivisch ist die Finanzrechnung der Stadt Lohmar ebenfalls positiv.

→ Feststellung

Im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit verfügt die Stadt Lohmar über die erforderliche Selbstfinanzierungskraft zur Finanzierung ihrer Aufgaben. Unter den derzeitigen Bedingungen bestehen bei Selbstfinanzierung aktuell noch keine Risiken.

Verbindlichkeiten

Die GPA NRW analysiert in einem ersten Schritt die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, d. h. ohne verbundene Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen. In einem weiteren Schritt stellen wir die Gesamtverbindlichkeiten des ersten Gesamtabschlusses 2010 (Entwurf) kurz dar.

Neben den Verbindlichkeiten gehören auch die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Da einigen Kennzahlen die Schulden des Kernhaushaltes insgesamt zugrunde gelegt werden, enthält die folgende Übersicht auch die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich:

Schulden Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	55.083	52.579	51.950	50.449	51.899	53.266	53.949
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.133	0	2.929	7.000	8.487	10.700	14.300
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.393	1.861	3.493	10.214	9.857	9.483	9.142
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.582	1.850	2.767	1.553	1.821	1.787	1.966
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	24	10	0	61	3	4	4
Sonstige Verbindlichkeiten	838	843	2.433	3.626	4.611	5.745	5.950
davon: erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten gesamt	61.053	57.143	63.572	72.903	76.678	80.985	85.311
Rückstellungen	24.029	24.308	22.359	22.904	22.827	23.944	24.839
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	0	0
Schulden insgesamt	85.082	81.451	85.930	95.807	99.505	104.929	110.150

Schulden je Einwohner in Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Schulden insgesamt	2.726	2.611	2.759	3.078	3.182	3.363	3.532

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
davon Verbindlichkeiten	1.956	1.832	2.041	2.342	2.452	2.596	2.735

Bei den langfristigen Investitionskrediten ist eine leicht sinkende Tendenz zu erkennen. Unter der Bilanzposition „Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen“ ist die sukzessive Bilanzierung der städtischen PPP-Projekte (vor allem im Schulbereich) zu finden. Bei den Liquiditätskrediten ist ab dem Jahr 2008 ein starker Anstieg festzustellen. Bis 2012 türmen sich insgesamt über 14 Mio. Euro Liquiditätskredite auf.

Den ersten Gesamtabschluss hat die Stadt Lohmar im Entwurf Anfang 2014 aufgestellt. Zum Stichtag 31.12.2010 weist der Gesamtabschluss (Entwurf) der Stadt Lohmar Verbindlichkeiten i. H. v. 83 Mio. Euro aus. Interkommunal ergibt sich folgendes Bild:

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010 (Gesamtabschluss Entwurf)

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.659	502	5.290	2.465	1.407	2.659	3.126	13

Der Konsolidierungskreis der Stadt Lohmar beschränkt sich auf den Eigenbetrieb Stadtwasserversorgung Lohmar (Verbindlichkeiten 2010 i. H. v. 6 Mio. Euro) und die Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Lohmar (Verbindlichkeiten 2010 i. H. v. 39.000 Euro). Der Großteil der Verbindlichkeiten wird im Kernhaushalt der Stadt ausgewiesen.

→ **Feststellung**

Die Verbindlichkeiten der Stadt Lohmar stellen grundsätzlich kein Problem dar. Lediglich die Liquiditätskredite könnten mittel- bis langfristig bei steigenden Zinsen den Haushaltsausgleich erheblich beeinträchtigen. Aktuell greifen noch keine Maßnahmen, die eine nachhaltige Reduzierung der Liquiditätskredite ermöglichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lohmar sollte daher alles daran setzen, Überschüsse der Finanzrechnung zur konsequenten Schuldentilgung einzusetzen. Nur so können mögliche Risiken der Zukunft minimiert werden.

Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar. In der nachfolgenden Tabelle stellt die GPA NRW die wichtigsten Veränderungen im Zeitablauf dar.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	16.588	17.076	17.929	18.491	19.418	20.538	20.858
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungs- rückstellungen	4.308	4.141	1.808	1.289	197	190	277
sonstige Rückstellun- gen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	3.132	3.091	2.622	3.124	3.212	3.216	3.704
Summe der Rückstel- lungen	24.029	24.308	22.359	22.904	22.827	23.944	24.839

Maßgeblich beeinflusst werden die Rückstellungen durch die Pensionslasten der Stadt Lohmar. Die Instandhaltungsrückstellungen wurden seit Eröffnungsbilanzerstellung kontinuierlich abgebaut. Den größten Posten bei den sonstigen Rückstellungen stellt die Verlustabdeckung des „Auelsweg“ (vgl. Ausführungen zur Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Lohmar) dar. Für das aktuelle Haushaltsjahr 2014 ist eine Inanspruchnahme i. H. v. 2 Mio. Euro vorgesehen. Dies schwächt die Liquiditätssituation der Stadt Lohmar zusätzlich (vgl. Abschnitt „Verbindlichkeiten“).

→ Feststellung

Die Liquidität der Stadt Lohmar wird durch die sonstige Rückstellung „Auelsweg“ in 2014 beeinträchtigt. Bis auf die zukünftig zu zahlenden Pensionslasten der Stadt, sind aktuell keine weiteren Risiken zu erkennen.

Eigenkapital

Je größer das Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme einer Kommune ist, desto weiter ist sie von dem gesetzlichen Überschuldungsverbot entfernt. Die Eigenkapitalausstattung gilt als Indikator für die kommunale Substanz bzw. die stetige Aufgabenerfüllung, die bei haushaltswirtschaftlichen Fehlbeträgen für eine Inanspruchnahme zur Verfügung steht.

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST) bzw. je Einwohner in Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	68.851	67.898	66.326	58.733	55.282	52.431	50.151
Sonderposten	142.796	140.056	137.320	133.596	131.082	129.612	127.184
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	142.796	140.030	137.256	133.541	130.774	129.316	126.885
Rückstellungen	24.029	24.308	22.359	22.904	22.827	23.944	24.839
Verbindlichkeiten	61.053	57.143	63.572	72.903	76.678	80.985	85.254
Passive Rechnungsabgrenzung	2.527	2.618	2.674	2.759	2.806	2.771	2.737
Bilanzsumme	299.255	292.024	292.250	290.895	288.674	289.743	290.165
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote I	23	23	23	20	19	18	17
Eigenkapitalquote II	71	71	70	66	64	63	61
Entwicklung des Eigenkapitals je Einwohner in Euro							
Eigenkapital I	2.206	2.176	2.129	1.887	1.768	1.680	1.608
Eigenkapital II	6.782	6.665	6.536	6.177	5.950	5.825	5.676

Die negativen Jahresergebnisse - bis auf 2007 - haben seit der Einführung von NKF das Eigenkapital deutlich verringert (ca. 27 Prozent). Parallel sind in diesem Zeitraum die Verbindlichkeiten - insbesondere Liquiditätskredite - stark gestiegen (fast 40 Prozent).

Beim Anstieg der Verbindlichkeiten belegen steigende Sonderposten (in Verbindung mit der angestiegenen Drittfinanzierungsquote), dass im Betrachtungszeitraum diverse Investitionen mit Unterstützung Dritter umgesetzt wurden. Diese konnten allerdings den oben in der Vermögenslage bereits dargestellten Werteverzehr (vgl. Investitionsquote) nicht abfangen, was zu einer insgesamt sinkenden Bilanzsumme führt. Interkommunal stellt sich die Eigenkapitalausstattung wie folgt dar:

Eigenkapitalquote I und II in Prozent im interkommunalen Vergleich 2011

	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote I	18	9	61	38	29	40	47	27
Eigenkapitalquote II	63	34	81	63	55	64	75	27

Die Eigenkapitalquote I der Stadt Lohmar liegt in allen Jahren unter dem Mittelwert. Aufgrund hoher Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen liegt die Eigenkapitalquote II im Bereich des Mittelwertes. Die haushaltswirtschaftliche Situation der Jahre 2007 bis 2017 wurde bereits im Abschnitt „Haushaltsausgleich“ thematisiert.

Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage. Bei den jeweiligen Ertrags- und Aufwandsarten wird daher auf die Ergebnisse der vorangegangenen Analysen Bezug genommen.

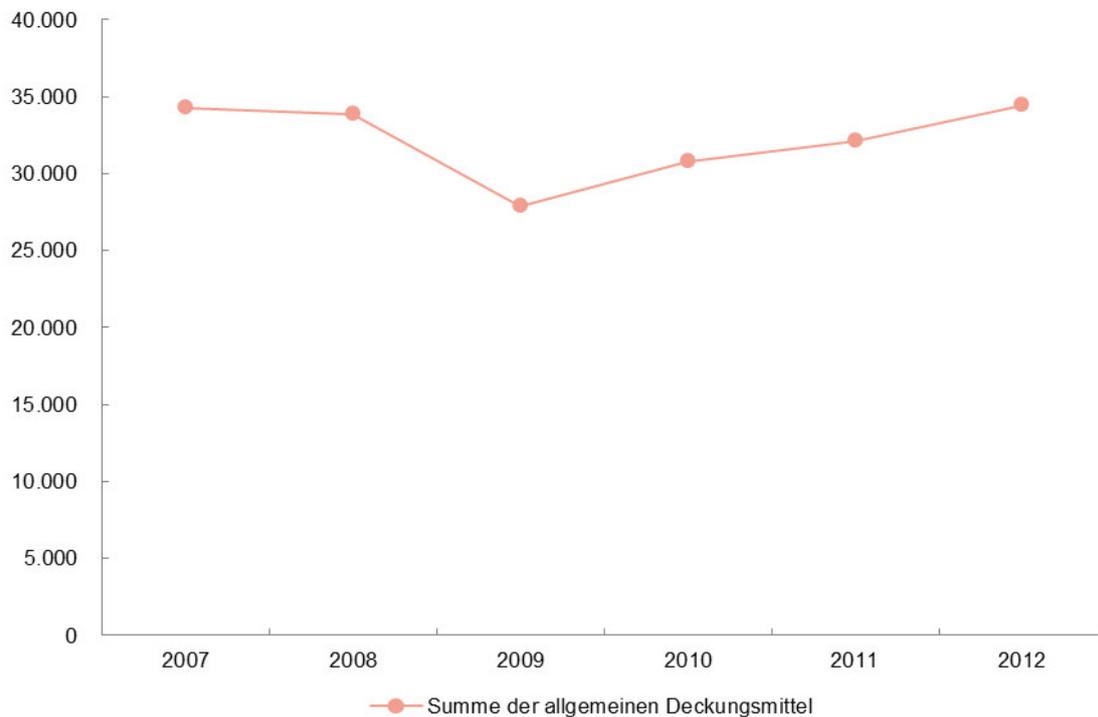
Erträge in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	30.432	29.716	25.015	25.992	27.957	30.201
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	8.029	8.407	8.328	10.692	10.712	10.742
Sonstige Transfererträge	152	171	217	276	581	1.050
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	11.517	11.435	11.382	11.819	12.138	11.904
Privatrechtliche Leistungsentgelte	563	563	597	644	576	749
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.426	1.641	1.561	1.876	1.363	1.225
Sonstige ordentliche Erträge	2.118	2.276	2.448	5.474	4.508	3.806
Aktivierete Eigenleistungen	0	64	119	120	102	115
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	54.237	54.273	49.667	56.894	57.937	59.793
Finanzerträge	10.659	11.435	11.907	12.954	12.743	12.772

Insgesamt sind die ordentlichen Erträge relativ konstant. Lediglich das Jahr 2009 ist aufgrund geringer Steuererträge und Schlüsselzuweisungen schlechter ausgefallen als die anderen Jahre. Bis 2012 ist jedoch eine stetig steigende Ertragslage festzustellen.

Allgemeine Deckungsmittel

Unter dem Begriff „allgemeine Deckungsmittel“ werden die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen sowie die Schlüsselzuweisungen zusammengefasst. Dieser Wert dient - unter Berücksichtigung des kommunalen Finanzausgleichs - als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.



Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2011

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.028	949	1.806	1.219	1.091	1.162	1.287	24

Die allgemeinen Deckungsmittel stellen sich unterdurchschnittlich dar. Die Steigerungen ab 2011 sind hauptsächlich auf eine bessere Konjunktur und die Anhebung aller Hebesätze zurückzuführen (vgl. auch Abschnitt „Steuern“).

Aufwendungen

Im Rahmen der Analyse der haushaltswirtschaftlichen Situation der Kommune sind die wichtigsten Aufwandsarten differenziert zu betrachten und zu analysieren.

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	10.659	11.435	11.907	12.954	12.743	12.772
Versorgungsaufwendungen	510	455	554	642	1.425	1.064
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	10.258	11.165	11.660	12.374	12.183	11.858

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bilanzielle Abschreibungen	8.425	8.768	8.897	8.914	9.091	8.595
Transferaufwendungen	17.586	18.349	18.871	19.716	20.094	21.473
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.297	2.792	3.232	3.102	2.985	3.495
Ordentliche Aufwendungen	49.735	52.965	55.122	57.703	58.522	59.257
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.873	2.566	2.426	2.678	2.883	2.820

Insgesamt zeigen sich bei den ordentlichen Aufwendungen deutliche Steigerungen von 2007 bis 2012. Besonders die Personalaufwendungen und die Transferaufwendungen sind stark angestiegen. Die Steigerungen beim Personalaufwand sind u. a. auf den Ausbau des U3-Betreuungsangebotes für Kinder zurückzuführen. Bei der mittelfristigen Planung der Personalkosten werden alle Kostensteigerungen personenscharf durch das Personalamt kalkuliert und bei den Haushaltsplanungen berücksichtigt.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen stellen einen wesentlichen Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung dar. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang der Kommunalhaushalt durch die Abnutzung des Anlagevermögens belastet wird.

Die Abschreibungsintensität offenbart zwar einerseits eine beträchtliche Ergebnisbelastung durch Abschreibungen. Andererseits stehen diesen jedoch im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ zeigt an, wie viel Prozent der Abschreibungen auf Anlagevermögen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt sind.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	49.735	52.965	55.122	57.703	58.522	59.257
Abschreibungen auf Anlagevermögen	8.390	8.754	8.841	8.851	8.976	8.646
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	4.637	4.622	4.970	4.903	5.000	5.047
Netto-Ergebnisbelastung	3.753	4.131	3.871	3.948	3.976	3.599
Kennzahlen in Prozent						
Abschreibungsintensität	17	17	16	15	15	15
Drittfinanzierungsquote	55	53	56	55	56	58

Der Abschreibungsaufwand und die ertragswirksamen Sonderpostenaufösungen haben von 2007 bis 2012 leicht zugenommen. Die Kennzahlen „Abschreibungsintensität“ und „Drittfinanzierungsquote“ verändern sich im Betrachtungszeitraum nur geringfügig. Dies führt im Ergebnis zu einer geringeren Nettobelastung für den städtischen Haushalt. Insbesondere das Auslaufen der Abschreibungen der Wirtschaftswege und einer nicht beabsichtigten Reinvestition führt zu dieser Entwicklung. Hinweise zur Finanzierung von Wirtschaftswegen befinden sich im Abschnitt „Beiträge“.

→ Absender

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 Lohmar
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld „Personalwirtschaft und Demografie“ umfasst die wesentlichen Fragen, die sich für das Personalmanagement aus den Folgen des demografischen Veränderungsprozesses ergeben. Inhaltlicher Kern der Prüfung im Bereich Personalwirtschaft und Demografie ist die Feststellung, ob die Kommunen sich aus personalwirtschaftlicher Sicht zum Zeitpunkt der Prüfung in ausreichender Weise mit den demografischen Folgen beschäftigen und eine strukturierte, systematisch aufgebaute Bewältigungsstrategie existiert.

Demografische Handlungsfelder

Das personalwirtschaftliche Handeln hat im Hinblick auf die demografische Entwicklung der Bevölkerung zwei wesentliche Wirkrichtungen:

- externe Wirkrichtung (Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik, Aufgabenorganisation),
- interne Wirkrichtung (Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftliche Aspekte).

Durch die starken altersfluktuationsbedingten Personalverluste innerhalb der Verwaltung und die demografischen Veränderungen des kommunalen Leistungsangebotes ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und daraus resultierend die Implementierung effektiver organisatorischer und personalwirtschaftlicher Prozesse erforderlich.

Insgesamt sieht die GPA NRW folgende mögliche Themenfelder zur Betrachtung und Planung der Auswirkungen des demografischen Wandels:

- Strategische Einbindung des Personalmanagements in die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung
- Verwaltungsorganisation
- Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose
- Personalbedarfsplanung
- Gestaltung und Marketing von Arbeitgeber-Attraktivitätsfaktoren mit Blick auf die Personalgewinnung
- Personalentwicklung
- Wissensbewahrung und -verteilung

Die Stadt Lohmar hat sich bereits umfangreich mit dem Gesamtthemenfeld der demografischen Veränderungen in Bezug auf das Personal befasst. Das Konzept „Effizienz und Effektivität in der Stadtverwaltung Lohmar“ aus dem Jahre 2012 deckt alle oben aufgeführten Bereiche ab und behandelt sogar noch zusätzliche Themenfelder. Das Konzept stellt eine umfassende Gesamtplanung dar, die interne und externe Komponenten miteinander vereint. Alle wichtigen

Themen, die mit dem demografischen Wandel des Personals zusammenhängen, werden genannt. Es wird jeweils der aktuelle Ist-Stand dargestellt und bewertet. Es werden hieraus konkrete Handlungsempfehlungen entwickelt und mit Terminen und Verantwortlichkeiten versehen.

Alle genannten Maßnahmen sind dem obersten strategischen Ziel der Haushaltskonsolidierung untergeordnet und auf den Leitsatz der Stadt Lohmar „-Stadt der Generationen, aktiv im Grünen leben“ abgestimmt. Dieses Leitbild hat die vier Ziele Familienfreundlichkeit, Raum für Jung und Alt, Sympathie für unternehmerisches Engagement und Erlebnisfaktoren Natur und Sport.

Alle Entwicklungen und Maßnahmen werden auch unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit gesehen: Es soll ein Controlling im Bereich Personal erfolgen. Außerdem sollen – verbunden mit einer guten IT-Unterstützung – die Geschäftsprozesse optimiert werden.

Nachfolgend wird kurz auf die einzelnen Handlungsfelder eingegangen.

Strategische Einbindung des Personalmanagements in die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung

Der Personalbereich wird bei der Stadt Lohmar an der demografischen Ziel- und Maßnahmenplanung beteiligt. Dort wird die das Gesamtthema „Demografie des Personals“ betreffende Planung und Entwicklung zusammengeführt und erstellt. Auch das zuvor genannte Konzept wurde im Personalbereich erstellt. Derzeit gibt es keinen zusätzlichen Demografiebeauftragten.

Es ist positiv zu bewerten, dass sich die Stadt Lohmar frühzeitig mit dem demografischen Wandel befasst, der auch die städtischen Mitarbeiter betreffen wird. Beispielsweise stellt sich für das Personalmanagement die Frage, ob auch zukünftig für die dann anstehenden Aufgaben ausreichend qualifiziertes Personal gefunden und bereitgestellt werden kann. Lohmar steht hier im Wettbewerb mit anderen Kommunen. Jede Kommune versucht, auf die allgemeine demografische Entwicklung zu reagieren und sich für ihr zukünftiges Aufgabenportfolio ausreichend Personal in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu sichern. Umso wichtiger ist, dass der Personalbereich bei der Entwicklung übergreifender Ziele in der Stadtverwaltung früh beteiligt wurde. Dadurch konnten die Weichen gestellt werden.

In dem Konzept sind übergreifende strategische Ziele zum Umgang mit dem demografischen Wandel im Bereich der Mitarbeiter der Stadt Lohmar festgelegt, so dass hieraus konkrete Maßnahmen entwickelt wurden. Die Ziele und Maßnahmen sind mit Verantwortlichkeiten und Zeitplanungen versehen. Diese werden regelmäßig fortgeschrieben. Es soll im September 2014 mit allen Dezernaten und Ämtern das Thema „Projektmanagement am Beispiel Demografie“ mit Unterstützung des Studieninstitutes für kommunale Verwaltung erarbeitet werden. Danach soll ein Projekt zum demografischen Wandel unter Beteiligung aller Ämter bei der Stadt Lohmar begonnen werden.

Verwaltungsorganisation

Die Verwaltungsorganisation hat im Hinblick auf den demografischen Wandel und vermehrt ausscheidende Mitarbeiter einen wichtigen Stellenwert. Die Verwaltungen müssen sich darauf einstellen, dass zahlreiche Prozesse der Ablauf- und Aufbauorganisation nach Möglichkeit zu

optimieren sind. Ablauforganisatorisch sollten die Verfahrensabläufe sich an den Aufgaben und Produkten orientieren. Schnittstellen sollten reduziert oder gar vermieden werden. Aufgaben und Prozesse sollten ganzheitlich organisiert werden.

Für die Aufbauorganisation ist es wichtig, dass diese an die Aufgaben, Produkte und Abläufe angepasst wird. Es sollte eine möglichst geringe Gliederungsbreite von höchstens drei Fachbereichen/Dezernaten und eine Gliederungstiefe (Hierarchieebenen) von nicht mehr als drei oder vier Ebenen angestrebt werden, da eine schlanke Verwaltungsorganisation eine wichtige Voraussetzung für eine effektive und effiziente Aufgabenerledigung darstellt. Auch im Hinblick auf den demografischen Wandel sollte die Gliederungsbreite und -tiefe auf ein Mindestmaß reduziert werden. Die Stadt Lohmar hat bereits eine schlanke Verwaltungsorganisation mit drei Dezernaten und drei Hierarchieebenen.

Altersstrukturanalyse, Fluktuationsprognose und Personalbedarfsplanung

Mit diesem Themenfeld beschäftigten sich die Stadt Lohmar und der Verwaltungsvorstand bereits seit einiger Zeit. Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen werden regelmäßig erstellt und fortgeschrieben.

Die Altersstruktur- und Fluktuationsdaten können in Bezug zu weiteren Rahmendaten (z.B. Aufgaben, Qualifikationen, Organisationseinheiten, Hierarchieebenen, Funktionen) gesetzt werden. Die Stadt Lohmar hat in ihrem Personalstrukturbericht 2014 eine nach Ämtern und Funktionen aufgeteilte Altersstruktur- und Fluktuationsanalyse erstellt. Diese Prognose geht bis zum Jahr 2028 und stellt dar, wie viele Mitarbeiter bzw. Führungskräfte bis dahin die Stadt aus Altersgründen verlassen werden. Es sollten auch nicht altersbedingte Fluktuationen bei der Prognose berücksichtigt werden. Hierfür können Erfahrungswerte aus der Vergangenheit dienen. Durch diese Ergänzungen kann eine genauere Personalplanung ermöglicht werden. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Stadt Lohmar eine im Vergleich zu anderen Kommunen niedrige Personalausstattung (Personalquote) hat, gewinnt eine Personalplanung zusätzlich an Bedeutung.

Auf Basis dieser Prognosen in Verbindung mit der Ermittlung des zukünftigen Aufgabenportfolios wird die Stadt Lohmar ihren genauen Personalbedarf in den einzelnen Ämtern und Funktionen planen.

Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, dass das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem erforderlichen quantitativen und qualitativen Personalbestand wahrgenommen werden kann. Dadurch erhält man Kenntnis, welcher mittel- bis langfristige Personalbedarf in den einzelnen Bereichen und Berufsgruppen in der Verwaltung besteht.

Eine effektive Personalbedarfsplanung integriert die Erkenntnisse aus einer Aufgabenanalyse, einer eventuellen Organisationsuntersuchung und der Fluktuationsprognose und ermittelt daraus den zukünftigen Personalbedarf in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Die Stadt Lohmar plant, unter Einbeziehung der Ergebnisse des Arbeitskreises „Zukunft in Lohmar“ die zukünftigen Aufgaben zu erheben. Zugleich soll berücksichtigt werden, welche Aufgaben ggf. zukünftig wegfallen oder sich reduzieren und welche hinzukommen werden. Der Arbeitskreis „Zukunft in Lohmar“ hat in erster Linie die Aufgabe, eine Aussage zu den künftigen Entwicklungen und Herausforderungen an die Stadt Lohmar zu treffen. Diese Erkenntnisse und die sich daraus

ergebenden Anforderungen an die Arbeit der Stadt und der einzelnen Ämter dienen als eine Grundlage der Planung des Personalbedarfes. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt auch festlegen, welche Standards in der Aufgabenerledigung zukünftig vorgehalten werden sollen.

Erst nach Vorlage der genauen Aufgaben und des sich hieraus ergebenden Stellenbedarfes kann gemeinsam mit den Daten der Altersstruktur und Fluktuation die genaue Personalbedarfsplanung erfolgen. Die Planung sollte unter Einbeziehung aller Ämter und Organisationseinheiten erstellt werden. Im Zusammenführen der Planungen der einzelnen Organisationseinheiten kann auch separat für einzelne Berufsgruppen geplant werden. Auf Grundlage dieser Zahlen können Planwerte mittelfristig (3 bis 5 Jahre) und langfristig (5 bis 10 Jahre) ermittelt werden. Dafür wird der Soll-Bestand, den die Verwaltung zur Aufgabenerledigung benötigt, um die Veränderungen durch andere oder reduzierte Aufgaben und durch zukünftige Personaleinsparungen bereinigt. Dieser Wert wird schließlich der Prognose der Fluktuationen gegenübergestellt. Hieraus ergibt sich der zukünftige Bedarf. Die Stadt Lohmar hat durch ihre Vorgehensweise eine gute Grundlage für eine genaue Personalbedarfsplanung gelegt.

Gestaltung und Marketing von Arbeitgeber-Attraktivitätsfaktoren mit Blick auf die Personalgewinnung

Die Stadt Lohmar hat auch für diesen Bereich in dem Konzept „Effizienz und Effektivität in der Stadtverwaltung Lohmar“ Planungen entwickelt. Dabei ist sich die Stadtverwaltung bewusst, dass sie sich in dem Bereich der Personalgewinnung engagieren muss. Denn zukünftig wird es nicht leichter, qualifiziertes Personal zu bekommen. Sie will daher gezielt an ihrem Image als Arbeitgeber arbeiten und die Personalgewinnung optimieren. Auch hierzu wurden konkrete Maßnahmen genannt. Gegebenenfalls kann zukünftig wegen der Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt eine Kooperation mit mehreren Kommunen oder der Kreisverwaltung zur Personalgewinnung sinnvoll sein.

Da es zukünftig für Kommunen eher zunehmend schwieriger werden wird, geeignetes und qualifiziertes Personal zu gewinnen, gibt es noch weitere zu bedenkende Faktoren: Flexible Formen der Arbeitsorganisation (z.B. Telearbeit, Heimarbeitsplätze) und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch diese Faktoren hält die Stadt Lohmar für bedeutsam und hat sie thematisch in ihre Konzeption integriert. Lohmar wendet bereits verschiedene Teilzeitmodelle und auf die Mitarbeiter zugeschnittene Arbeitszeitmodelle an. Es werden zusätzliche Angebote und Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf geplant und erarbeitet.

Personalentwicklung

Es wird zukünftig immer wichtiger werden, die Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter zu fördern und zu erhalten. Die steigenden Anforderungen werden möglicherweise von immer weniger Beschäftigten zu erledigen sein. Auf Basis der strategischen Ziele der Verwaltung sollte die Personalentwicklung konkret geplant werden und auch möglichst in einem Personalentwicklungskonzept und Fortbildungskonzept schriftlich fixiert werden.

Die Stadt Lohmar hat sowohl ein Personalentwicklungskonzept als auch ein Qualifizierungskonzept. Diese werden regelmäßig fortgeschrieben. Lohmar hebt zwei Notwendigkeiten hervor:

Gute Ausbildung und Qualifikation der Mitarbeiter sowie Einsatz der Mitarbeiter entsprechend ihrer fachlichen Qualifikation und Stärken. Deshalb werden im Konzept Handlungsempfehlungen und konkrete Maßnahmen genannt, wie z.B. Gründung eines Arbeitskreises Fortbildung, Controlling der Fortbildung, gezielte Fortbildung der Nachwuchsführungskräfte.

Im Bereich Gesundheitsmanagement werden regelmäßig Auswertungen über den Krankenstand geführt. Der Stadt Lohmar ist es wichtig, dass die Mitarbeiter in einer physisch und psychisch guten Verfassung sind. Das Gesundheitsmanagement hat zurzeit vier Bausteine: Gesundheitsförderung, Arbeitssicherheit, Wiedereingliederung und betriebliches Eingliederungsmanagement. Hierzu gibt es seit 2011 eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Rhein-Sieg-Kreis und einigen Nachbarkommunen. Hierdurch sollen Synergieeffekte erzielt werden.

Es werden in diesem Bereich in der Konzeption konkrete Handlungsempfehlungen gegeben, um den Angebotsrahmen und die Möglichkeiten für die Mitarbeiter zukünftig noch zu erweitern. Im Jahr 2013 wurde ein Gesundheitsbericht entwickelt, indem der aktuelle Krankenstand ausgewertet und analysiert worden ist. Es wurde daraus eine Fehlzeitenanalyse erstellt und diese im Zusammenhang mit der Personalstruktur bewertet. In dem Gesundheitsbericht wurden Handlungsempfehlungen gegeben und zusätzlich zu den bereits bestehenden Angeboten und Seminaren weitere Maßnahmen empfohlen. Diese sind zum Beispiel Gesundheitsangebote, wie Gesundheitstage, Seminare, Sportangebote, Seminare zur Ernährung sowie Unterstützung der Führungskräfte bei dem betrieblichen Gesundheitsschutz. Die Worklife-Balance und die jeweilige Lebensphase der Mitarbeiter soll berücksichtigt werden. Die Mitarbeiter sollen vermehrt entsprechend ihrer Lebensphase eingesetzt werden. Die Maßnahmen für den Gesundheitsschutz wurden für die Folgejahre mit Zeitplänen der Umsetzung versehen.

Wissensbewahrung und -verteilung

Mit dem Fortgang von Mitarbeitern droht ein Verlust essenzieller Wissensquellen. Die von der Altersfluktuation betroffenen Mitarbeiter verfügen über ein großes Wissensspektrum sowie Berufs- und Lebenserfahrung, die es zu erhalten lohnt.

Bereits jetzt sind im Intranet der Stadt Lohmar viele Informationen hinterlegt, wie zum Beispiel Organisationspläne, Dienstanweisungen, Dienstvereinbarungen, Arbeitsanleitungen zum IT-Bereich und Datenschutzhinweise. Es wurden für jeden Arbeitsplatz und die einzelnen Arbeitsprozesse Arbeitsanleitungen erstellt und für die Mitarbeiter der jeweiligen Ämter zugänglich gemacht. Das deckt aber noch nicht alle Bereiche des erhaltenswürdigen Wissens ab.

Aus diesem Grund plant die Stadt Lohmar, ein Konzept zum Thema Wissensmanagement zu erstellen. Unter anderem soll zukünftig eine Wissensdatenbank zu nutzen sein. Auch hier wird über die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit nachgedacht.

Das Wissensmanagement sollte in allen Verwaltungsbereichen aufgebaut werden. Hierbei können Anwendungshandbücher, Checklisten, Ablaufpläne, Übersichten über häufige Fragen (FAQ) usw. erstellt und digital abgelegt werden. Es sollte in allen Bereichen eine systematische und übersichtliche Erfassung des notwendigen Wissens erfolgen und den Mitarbeitern zur Verfügung stehen. Vor dem Hintergrund der steigenden Altersfluktuation in der Zukunft stellt dies eine wichtige Grundlage für die Erhaltung einer gleichbleibenden Qualität der Arbeit dar. Letztendlich dient das Ganze der Sicherheit und dem Attraktivitätsfaktor als Arbeitgeber.

→ **Feststellung**

Das Konzept „Effizienz und Effektivität in der Stadtverwaltung Lohmar“ stellt eine beispielhaft gute Herangehensweise an die Problematik des demografischen Wandels der Mitarbeiter der Stadt dar. Alle wichtigen Handlungsfelder werden darin betrachtet, bewertet und mit konkreten Maßnahmen, Terminen und Verantwortlichkeiten versehen. Über allen Auswertungen und Konzepten sowie angedachten Maßnahmen steht die strategische Ausrichtung der Stadt Lohmar. Der Umgang mit diesem Thema ist sehr positiv zu bewerten.

→ Absender

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 Lohmar
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	8
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	12
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	14

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung „Sicherheit und Ordnung“ umfasst einen leistungsbezogenen Kennzahlenvergleich verschiedener Handlungsfelder innerhalb des Produktbereichs Sicherheit und Ordnung.

Damit wird die Aufgabenwahrnehmung in den verschiedenen Teilbereichen in Bezug auf den jeweiligen personalwirtschaftlichen Ressourcenverbrauch und dessen Verhältnis zum Leistungsniveau interkommunal verglichen und analysiert. Auf der Basis von Benchmarks werden hierbei Potenziale ermittelt. Unterstützt wird der Kennzahlenvergleich durch strukturierte Interviews.

Der interkommunale Vergleich erfolgt zunächst durch die Kennzahl „Personalaufwendungen je Fall“ des entsprechenden Handlungsfeldes. Zum Vergleich des Stellenvolumens werden Leistungskennzahlen auf der Sachbearbeitungsebene (Fälle je Vollzeit-Stelle) ermittelt. Ergänzend werden weitere Kennzahlen (z. B. Personalaufwandsdeckungsgrad) gebildet.

Die Personal- und Sachaufwendungen für die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden auf Basis von stellenbezogenen KGSt-Durchschnittswerten ermittelt, die dem „KGSt-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013“ entnommen sind.

Die in die Leistungskennzahl einfließenden Fallzahlen werden gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen.

Das Aufgabenportfolio der mittleren kreisangehörigen Kommunen in den Handlungsfeldern

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

ist grundsätzlich identisch. Die prüfungsrelevanten Aufgaben wurden einheitlich definiert, so dass die Vergleichskommunen das vorhandene Personal und die Erträge - unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur - entsprechend zuordnen konnten. Da bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen viele Aufgaben in Form von Mischarbeitsplätzen wahrgenommen werden, ist hierbei eine klare Abgrenzung der Stellenanteile für die einzelnen Aufgaben vorzunehmen. Die Stadt Lohmar hat eine flächendeckende Tätigkeitserfassung in Form von Zeiterfassungsbögen (ZAB). Im Rahmen dieser Tätigkeitserfassung werden die Zeitanteile für einzelne Tätigkeiten und Leistungen genau erfasst, was insbesondere für die Zuordnung von Stellenanteilen bei Mischarbeitsplätzen eine wichtige Hilfe und positiv zu bewerten ist.

Der Personaleinsatz ist nicht ausschließlich und interkommunal einheitlich durch die bestehende (gesetzliche) Aufgabe bestimmt, sondern kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie besondere Qualitätsansprüche und Standards geprägt sein. Bei Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenbemessung sind bestehende Standards kritisch zu analysieren und diskutieren. Deshalb sind diese Besonderheiten beim Stellenvergleich nicht bereinigt. Örtliche Besonderheiten können somit dazu führen, dass eine im Vergleich erhöhte Perso-

nalausstattung unter Berücksichtigung der bestehenden Rahmenbedingungen zunächst angemessen erscheint. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen geändert werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können.

Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung sollen den Kommunen eine Hilfestellung geben, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Eine analytische Stellenbemessung wird nicht vorgenommen. Insoweit bleiben eine weitere Untersuchung und eine spezifische Analyse auf individuelle Optimierungspotenziale unerlässlich.

Im Handlungsfeld Personenstandswesen wird zusätzlich der IT-Einsatz im Hinblick auf den Entwicklungsstand der Einführung des elektronischen Personenstandsregisters und die Anwendung der einheitlichen Standesamtssoftware „AutiSta“ abgefragt. Hierfür wurde im Rahmen eines standardisierten Interviews der individuelle Entwicklungsstand der Kommune erfasst. Ziel ist es festzustellen, ob sich im Rahmen dieser empirischen Erhebung in einer Gesamtbetrachtung für das Prüfungssegment Wirkungszusammenhänge zwischen dem IT-Einsatz und dem Personalbedarf feststellen lassen.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Tätigkeiten der Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne erfolgen im Bürgeramt (Abteilung 321), das organisatorisch zum Ordnungsamt (32) im Dezernat 3 gehört. Weitere Tätigkeiten im Bürgeramt außerhalb der definierten Einwohnermeldeaufgaben wurden aus den Stellenanteilen herausgerechnet. Das Bürgeramt ist zentral im Stadthaus untergebracht und hat zusätzlich eine Außenstelle in Wahlscheid.

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ werden im Jahr 2012 durch 4,59 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,16 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt.

Jeder Sachbearbeiter des Einwohnermeldeamtes und die Infotheke führen eine eigene Handkasse, die täglich abgerechnet und zur Bank gebracht wird. Es gibt eine jährliche Überprüfung der Handkassen durch den Abteilungsleiter. Die Kassen, Siegel und anderen sensiblen Sachmittel werden nach Dienstschluss im Tresor aufbewahrt.

Im Jahr 2012 lagen in Lohmar 4.234 An-, Um- und Abmeldungen und 5.600 Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten vor. Die Bearbeitung der An-, Um- und Abmeldungen (Faktor 0,5) wurde von der Arbeitsintensität anders gewichtet als die Ausstellung von Ausweisdokumenten (Faktor 1,0). Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind somit insgesamt 7.717 gewichtete Fälle für das Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012

	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je gewichtetem Fall Einwohnermeldeaufgaben	29,13	13,87	32,53	23,23	20,66	23,32	25,67	26

Bezugsgröße 0,11 Stellen EG 5, 0,96 Stellen EG 6, 0,41 Stellen A 6, 3,06 Stellen EG 8, 0,14 Stellen EG 11, und 0,07 Stellen A 13; Personalaufwendungen gemäß KGSt

Die Stadt Lohmar hat höhere Personalaufwendungen je Fall als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Auch der einwohnerbezogene Personaleinsatz ist im Bereich des Einwohnermeldewesens in Lohmar überdurchschnittlich. Die Stadt hat insgesamt 1,52 Stellen je 10.000 Einwohner im Einwohnermeldewesen eingesetzt, die Sachbearbeiter-Stellen betragen 1,47 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner. Der Mittelwert im interkommunalen Vergleich liegt für die Gesamtstellen bei 1,16 und der Maximalwert bei 1,75 Vollzeit-Stellen. Bei den Sachbearbeiter-Stellen beträgt der Mittelwert 1,10 und der Maximalwert 1,62 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner.

Die Stadt Lohmar hat einwohnerbezogen im Vergleich zu den anderen Kommunen insgesamt durchschnittlich viele Fälle zu bearbeiten. In Lohmar waren es im Jahr 2012 je 10.000 Einwohner 2.474 Fälle. Der Mittelwert im interkommunalen Vergleich liegt bei 2.420 Fällen je 10.000 Einwohner. Allerdings sind einwohnerbezogen mehr Anträge auf Ausweisdokumente und weniger An-, Um- und Abmeldungen zu bearbeiten als beim Durchschnitt der anderen Kommunen.

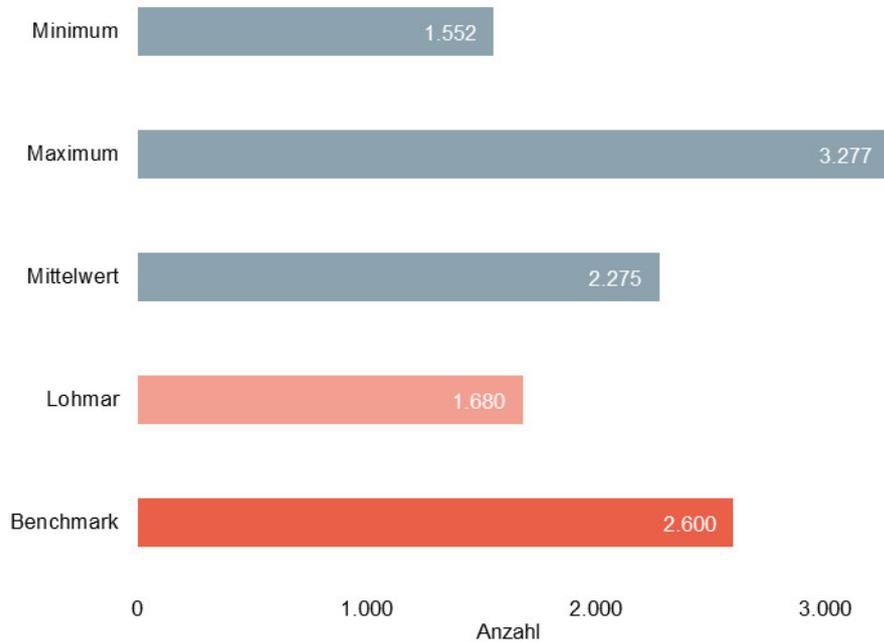
Personalaufwandsdeckungsgrad Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich

	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwandsdeckungsgrad Einwohnermeldeaufgaben	22,40	14,84	116,00	44,40	27,61	33,07	40,81	26

Der Personalaufwandsdeckungsgrad zeigt an, inwieweit die eingesetzten Personalaufwendungen durch Erträge aus Gebühren des Einwohnermeldewesens - und zum Beispiel durch Verwarn- und Bußgelder sowie Zwangsgelder nach Melderecht - gedeckt werden.

Der Personalaufwandsdeckungsgrad bei der Stadt Lohmar liegt deutlich unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Es wurden im Vergleichsjahr Erträge nach Abzug der weitergeleiteten Anteile von 50.395 Euro erzielt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012



Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.680	1.552	3.277	2.275	2.000	2.246	2.468	26

Bezugsgrößen: 7.717 gewichtete Fälle und 4,59 Sachbearbeiter-Stellen im Jahr 2012

Die Stadt Lohmar erreicht bei dieser Kennzahl eine Positionierung oberhalb des Minimalwertes und weit unter dem Mittelwert sowie dem Benchmark von 2.600 Fällen je Vollzeit-Stelle. Lohmar befindet sich damit im schlechten 1.Quartil der Vergleichskommunen.

Gemessen an dem Benchmark von 2.600 Fällen je Vollzeit-Stelle wären bei der Stadt Lohmar mit 7.717 gewichteten Fällen 2,97 Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung rechnerisch ausreichend. Es würde sich somit in Bezug auf die vorhandenen 4,59 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein rechnerisches Potenzial für das Jahr 2012 von 1,62 Vollzeit-Stellen ergeben. Im Jahr 2013 wurden die Sachbearbeiter-Stellen im Einwohnermeldeamt auf 4,29 Stellen reduziert, so dass 0,30 Stellenanteile des Potenzials bereits umgesetzt wurden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lohmar erreicht bei der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle des Einwohnermeldeamtes einen deutlich unterdurchschnittlichen Wert und positioniert sich oberhalb des Minimalwertes. Im Hinblick auf den Benchmark (2.600 Fälle je Stelle) ergibt sich ein Stellenpotenzial von 1,62 Vollzeit-Stellen. Es wurde im Jahr 2013 bereits eine Reduzierung um 0,30 Stellen im Bürgeramt vorgenommen. Außerdem werden durch den Angestelltenlehrgang II eines Mitarbeiters in den nächsten 3 Jahren weitere 0,4 Stellen unbesetzt sein.

Das Einwohnermeldeamt hatte im Jahr 2012 in der Hauptstelle 36,5 Wochenstunden geöffnet. Zusätzlich öffnete die Nebenstelle in Wahlscheid noch 3,5 Stunden. Die Gesamtöffnungszeiten betragen somit 40 Stunden in der Woche. Die Infotheke im Rathaus hat insgesamt 43,5 Stunden geöffnet, so dass auch außerhalb der Öffnungszeiten des Einwohnermeldeamtes Fragen geklärt und kleinere Angelegenheiten erledigt werden können. Der Mittelwert der Vergleichskommunen liegt bei 34,2 Stunden Öffnungszeit in der Hauptstelle und 8,5 Stunden in der Nebenstelle.

Die Stadt Lohmar hat durch das Vorhalten einer Nebenstelle (mit Vor- und Nachbereitungszeiten), durch eine Infotheke mit ausgeweiteten Öffnungszeiten sowie durch den Anspruch, dem Bürger nur geringe Wartezeiten zuzumuten und keine Arbeitsrückstände zu haben, insgesamt Standards geschaffen, die sich möglicherweise auf den Personaleinsatz auswirken. Da es sich hierbei um freiwillig gesetzte Standards der Stadt handelt, die durchaus auch reduziert werden könnten, werden diese bei der Potenzialberechnung nicht berücksichtigt.

Das Melderegister wird tagesaktuell geführt (einschließlich Bearbeitung der Rückmeldungen). Zwar besteht keine programmierte Schnittstelle zwischen Einwohnerverfahren „Meso“ und Standesamtsprogramm „AntiSta“, aber die Daten werden aktuell per Datentransfer übermittelt. Da sich beide Bereiche in einer Abteilung befinden, wird eng und reibungslos zusammengearbeitet.

Erforderliche Hintergrundarbeiten werden zwischendurch und außerhalb der Öffnungszeiten erledigt. An der Infotheke, die für die ganze Verwaltung zuständig ist, können einige Angelegenheiten, wie zum Beispiel das Abholen von Ausweispapieren oder Formularen, erledigt werden. Dies erspart den Weg in das eigentliche Bürgerbüro, verkürzt Wartezeiten und entlastet die Mitarbeiter an den dortigen Schaltern.

Das Spannungsverhältnis zwischen den Erwartungen der Bürger (kurze Wartezeiten, lange Öffnungszeiten) und dem Umfang der Personalausstattung (einschl. Erfordernis von Hintergrundarbeiten) ist regelmäßig auszusteuern. Es gibt in Lohmar nur geringe Wartezeiten und kaum Rückstände in der Bearbeitung. Die Stadt Lohmar führt jährliche Umfragen durch, um die Zufriedenheit der Bürger auszuwerten. Auch in der Gesamtverwaltung wird regelmäßig eine Aufgabenkritik durchgeführt und die Aufbau- und Ablauforganisation betrachtet.

Regelmäßige Qualifizierungsmaßnahmen des Personals werden durchgeführt, um alle Gesetzesänderungen sofort umzusetzen. Für den Einwohnermeldebereich sind teilweise Informationen - wie Formulare und Kontaktdaten - für den Bürger im Internet abrufbar. Im Hinblick auf die Bürgerfreundlichkeit der Stadt und eine ausgeglichene Arbeitsbelastung schreibt das Einwohnermeldeamt jeden Bürger vor Ablauf seiner Ausweispapiere an. Das sorgt auch dafür, dass es keine besonderen Stoßzeiten in der Bearbeitung, z.B. vor Urlaubszeiten, gibt. Die Zusammen-

arbeit mit anderen Behörden und Stellen zum Datenabgleich funktioniert gut und in der Regel elektronisch.

Zu Steuerungszwecken werden Ziele und Kennzahlen im Haushalt definiert und regelmäßig ausgewertet. In einem Produktbuch werden Ziele zur Qualität, Quantität, Service und zur Kundenzufriedenheit festgelegt. Die Tätigkeiten und Leistungen werden von jedem Mitarbeiter im Rahmen einer Tätigkeitserfassung (Zeiterfassungsbogen) festgehalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte aufgrund des ermittelten Potenzials die Fallzahlenverläufe über mehrere Jahre beobachten und die Personalbemessung, Abläufe und Standards überprüfen. Es sollten auch Leistungskennzahlen über mehrere Jahre ausgewertet werden. Die Stadt wird für die kommenden Jahre entsprechende Auswertungen vornehmen. Auf Grund des hohen Potenzials bietet sich eine Organisationsuntersuchung oder aufgabenkritische Überprüfung an.

Personenstandswesen

Die Tätigkeiten des Personenstandswesens erfolgen in der Abteilung 321 (Standesamt), die organisatorisch zum Ordnungsamt (32) im Dezernat 3 gehört. Das Standesamt ist zentral im Stadthaus untergebracht. Für Trauungen werden zurzeit zwei Orte (Trauzimmer Stadthaus und das Landgasthaus „Naafs-Häuschen“) angeboten.

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich des durch die GPA NRW definierten Aufgabenfeldes „Personenstandswesen“ werden durch 1,31 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung durchgeführt. Hinzu kommen 0,06 Stellenanteile für den Overhead.

Im Standesamt der Stadt Lohmar ergaben sich im Jahr 2012 insgesamt 82 Trauungen mit Meldeverfahren, 14 reine Trauungen, 66 Meldeverfahren, 271 Sterbefälle und sieben Geburten. Da die Bearbeitung unterschiedlich zeitintensiv ist, haben wir die Trauungen (Faktor 1,0) anders gewichtet als die Meldeverfahren (Faktor 0,3) und die Geburten und Sterbefälle (je Faktor 0,2).

Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind somit 171 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen und Personalaufwandsdeckungsgrad im interkommunalen Vergleich 2012

	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je gewichtetem Fall Personenstandswesen	500,64	245,61	801,52	497,45	389,41	477,74	592,20	26
Personalaufwandsdeckungsgrad Personenstandswesen	25,14	10,99	45,39	29,54	23,61	29,62	34,95	25

Personalaufwendungen gemäß KGSt

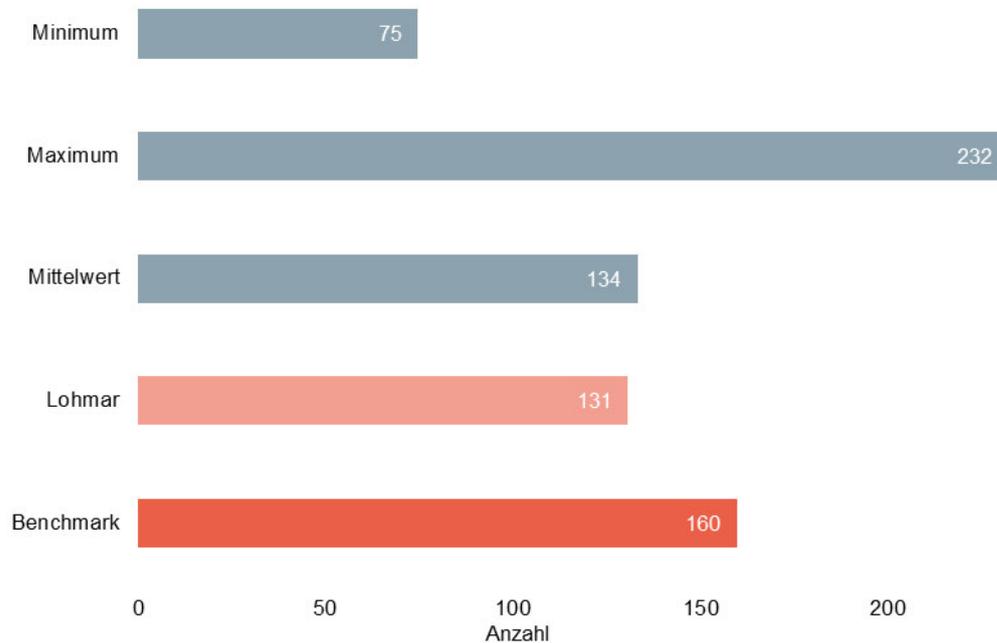
Die Personalaufwendungen je Fall stellen sich bei der Stadt Lohmar im interkommunalen Vergleich durchschnittlich dar. Hierfür wurden 0,01 Stellen der Entgeltgruppe 6, 0,01 Stellen in EG 8, 0,64 Stellen der Besoldungsgruppe A 8, 0,70 Stellen in EG 11 und 0,01 Stellen in A 13 h.D. berücksichtigt.

Die Erträge im Personenstandswesen belaufen sich auf 21.570 Euro. Hierin sind die Verwaltungsgebühren für Namensänderungen nach dem Personenstandsrecht nicht enthalten, da diese nicht erfasst werden. Der Personalaufwandsdeckungsgrad ist im Bereich des Personenstandswesens unterdurchschnittlich. Die Erträge decken folglich einen geringeren Teil der Personalaufwendungen als bei anderen Kommunen im Vergleich ab.

Die einwohnerbezogenen Kennzahlen liegen unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen: In Lohmar werden 0,42 Sachbearbeiter-Stellen je 10.000 Einwohner im Bereich Personenstandswesen eingesetzt. Der Durchschnitt der Vergleichskommunen hat in dem Bereich 0,63 Stellen je 10.000 Einwohner. Allerdings sind auch die Fallzahlen einwohnerbezogen unterdurchschnittlich. Die Stadt Lohmar hat 55 Fälle je 10.000 Einwohner (Mittelwert 81 Fälle). Die Stadt Lohmar bildet bei den Eheschließungen (Trauung und Meldeverfahren) je 10.000 Einwohner einen unterdurchschnittlichen Wert von 26,29 je 10.000 Einwohner (Mittelwert 39,07). Auch bei den reinen Trauungen je 10.000 Einwohner ist der Wert unter dem Durchschnitt (4,49 Trauungen je 10.000 Einwohner (Mittelwert 7,51)). Bei den reinen Meldeverfahren bildet Lohmar den Maximalwert mit 21,16 Meldeverfahren je 10.000 Einwohner. Folglich kommen wenige auswärtige Paare in die Stadt Lohmar, um sich dort trauen zu lassen, während viele Paare aus Lohmar in einer anderen Kommune heiraten.

Die Sterbefälle je 10.000 Einwohner liegen etwas unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012



Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
131	75	232	134	99	134	157	26

Bezugsgröße: 171 gewichtete Fälle und 1,31 Stellen in der Sachbearbeitung 2012

Die Stadt Lohmar erreicht bei dieser Kennzahl eine Positionierung leicht unter dem Mittelwert und etwas deutlicher unter dem Benchmark von 160 Fällen je Vollzeit-Stelle.

Gemessen an dem Benchmark von 160 Fällen je Vollzeit-Stelle wären bei der Stadt Lohmar mit 171 gewichteten Fällen 1,07 Vollzeit-Stellen für die Bearbeitung rechnerisch ausreichend. Es würde sich somit in Bezug auf die vorhandenen 1,31 Vollzeit-Stellen ein rechnerisches Potenzial von 0,24 Vollzeit-Stellen für das Jahr 2012 ergeben.

Das Standesamt bietet zurzeit folgende Trauorte an: Das Trauzimmer im Stadthaus und das Landgasthaus „Naafs-Häuschen“ im Ortsteil Agger. Die Stadt Lohmar möchte mit dem zusätzlichen Trauort den Erwartungen der Bürger an interessante Orte entsprechen und eine Alternative zum Trauzimmer bieten. Es werden Trauungen in der Woche angeboten und bei Bedarf am Freitagnachmittag und Samstag.

Es wird im Standesamt eine Barkasse geführt, die alle zwei Wochen abgerechnet, mit dem System und den Quittungsblöcken abgeglichen und zur Bank gebracht wird. Im Standesamt

kann auch mit der EC-Karte gezahlt werden. Nach Dienstschluss werden die Barkasse und alle anderen sensiblen Gegenstände, wie zum Beispiel Siegel, im Tresor verwahrt.

Organisatorisch werden bei Bedarf die Arbeitsprozesse an gesetzliche Änderungen oder veränderte Rahmenbedingungen angepasst. Es erfolgen regelmäßig Qualifizierungsmaßnahmen u.a. in der Standesamtsakademie. Die Sachbearbeiter tauschen ihre Praxiserfahrungen regelmäßig untereinander und mit anderen Standesämtern aus.

Die Arbeit im Standesamt ist gut strukturiert. Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten bei der Stadt Lohmar (z.B. Einwohnermeldeamt) und anderen Behörden funktioniert reibungslos. Da das Bürgerbüro mit dem Standesamt unter gleicher Leitung in einer Abteilung untergebracht ist, erfolgt eine besonders enge Zusammenarbeit und Absprache (z.B. zeitnahe Datentransfer zwischen Einwohner- und Standesamtsverfahren). Beispielsweise werden Sterbefälle in automatisierter Form überspielt. Auch mit anderen empfangsberechtigten Behörden läuft der Datenaustausch in der Regel automatisiert ab.

Das Programm „AutiSta“ und das elektronische Personenstandsregister waren bereits in 2012 im Einsatz. Die Betreuung erfolgt durch die kommunale Datenzentrale (Civitec). Die Sachbearbeiter werden durch das Programm „AutiSta“ gut in ihrer Arbeit unterstützt. Neben der Standardsoftware sind Auswertungsfunktionen und zusätzliche „AutiSta“-Module (z. B. elektronische Stammakte, Datenaustausch) nicht installiert. Die Geschäftsabläufe sind nicht vollständig elektronisch bis zu Archivierung organisiert. Die elektronische Nacherfassung der Personenstandsfälle ist im Zuge der Einführung des elektronischen Personenstandsregisters ab 2009 erfolgt. Die Nacherfassung für die Fälle des Ehe- und Geburtenregisters aus Jahren vor 2009 wurde bislang anlassbezogen durchgeführt. Eine weitergehende Nacherfassung ist nicht geplant.

Viele Kommunen entscheiden sich dafür, die Fälle des Ehe- und Geburtenregisters vor 2009 entweder nur anlassbezogen nachzuerfassen oder sie in einer Mischform aus anlassbezogener und zusätzlich jahrgangswise Nacherfassung durchzuführen. Grundsätzlich kann die Kommune entscheiden, wie sie mit der Nacherfassung vor dem Jahr 2009 umgeht.

Zu Steuerungszwecken werden auch im Standesamt Ziele und Kennzahlen im Haushalt definiert und regelmäßig ausgewertet. In einem Produktbuch werden Ziele zur Qualität, Quantität, Service und zur Kundenzufriedenheit festgelegt. Die Tätigkeiten und Leistungen werden von jedem Mitarbeiter im Rahmen einer Tätigkeitserfassung (Zeiterfassungsbogen) festgehalten.

→ **Feststellung**

Das Standesamt bei der Stadt Lohmar erreicht eine Leistungskennzahl unterhalb des Mittelwertes und des Benchmarks. Zum Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 0,24 Stellen. Es werden insgesamt zwei Trauorte angeboten. Die Nacherfassung des Personenstandsregisters ist ab 2009 erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lohmar sollte aufgrund des ermittelten Potenzials die Fallzahlenverläufe über mehrere Jahre beobachten und die Personalbemessung, Abläufe und Standards überprüfen. Leistungskennzahlen sollten in diesem Bereich über mehrere Jahre ausgewertet werden. Die Stadt wird für die kommenden Jahre entsprechende Auswertungen vornehmen.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Tätigkeiten der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erfolgen in den Abteilungen 320 (Ordnungsangelegenheiten) und 321 (Bürgeramt), die organisatorisch zum Ordnungsamt (32) im Dezernat 3 gehören. Beide Abteilungen sind zentral im Stadthaus untergebracht. Während Abteilung 320 für den Gaststättenbereich zuständig ist, werden Gewerbean-, -um- und -abmeldungen von Abteilung 321 bearbeitet.

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten Aufgaben „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ werden durch 0,66 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,03 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt. In den Stellenanteilen sind auch die Gaststättenkontrollen im Außendienst enthalten. Im Bereich Gaststätten wird keine Kasse geführt, sondern die Gebühren werden überwiesen. Der Bereich Gewerbeangelegenheiten wird durch die Kasse des Bürgeramtes abgerechnet.

Auch im Bereich Gewerbe gewichten wir die Fallzahlen, um unterschiedlichem Arbeitsaufwand gerecht zu werden. Im Vergleichsjahr wurden in Lohmar im Bereich Gewerbe 301 Anmeldungen (Faktor 1,0), 377 Ummeldungen (Faktor 1,0) und 291 Abmeldungen (Faktor 0,4) erledigt. Es wurden 20 gewerberechtliche Erlaubnisse (Faktor 8,0) erteilt und drei Reisegewerbekarten (Faktor 4,0) ausgestellt. Außerdem wurden sieben Gaststättenerlaubnisse (Faktor 12,0) und 105 Gestattungen nach Gaststättengesetz (Faktor 2,0) erteilt. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 1.260 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Personalaufwendungen je Fall und Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2012

	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	28,58	28,58	123,88	67,03	51,73	64,74	76,93	26
Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	34,96	16,34	93,79	45,12	28,70	36,37	59,21	26

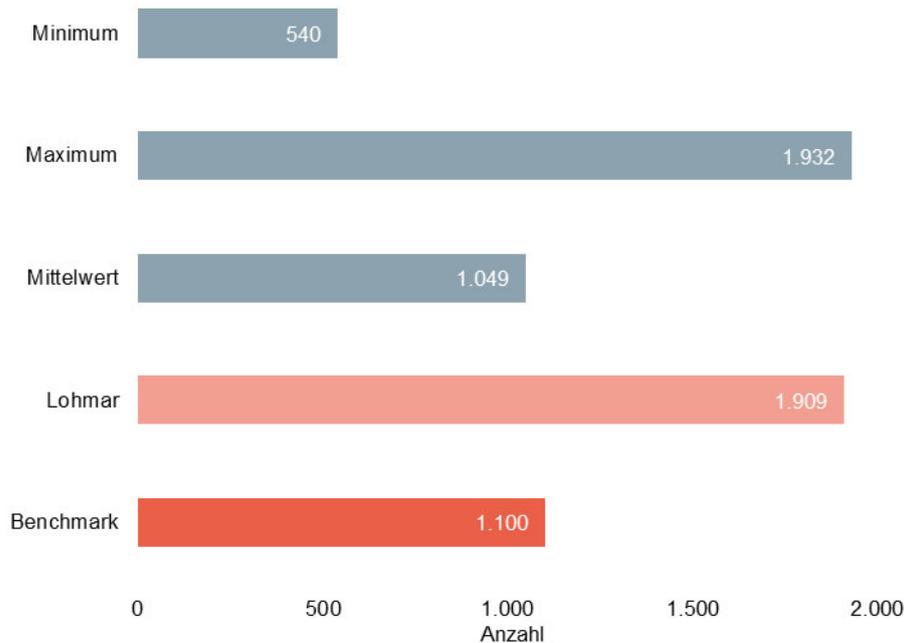
Bezugsgröße: 0,01 Vollzeit-Stelle EG 5, 0,32 Vollzeit-Stelle EG 6, 0,01 Stellen A 6, 0,2 Vollzeit-Stelle EG 8, 0,13 Stellen A 11, 0,03 Stelle A 13, Erträge : 12.593 Euro in 2012; Personalaufwendungen gemäß KGSt

Die Stadt Lohmar wendet im Vergleich zu den anderen Kommunen unterdurchschnittliche Personalaufwendungen je Fall auf und bildet den Minimalwert im interkommunalen Vergleich. Der Personalaufwandsdeckungsgrad ist unterdurchschnittlich.

Die einwohnerbezogenen Kennzahlen sind unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen positioniert. In Lohmar werden 0,21 Sachbearbeiter-Stellen je 10.000 Einwohner im Bereich Gewerbe- und Gaststättenwesen eingesetzt. Der Durchschnitt der Vergleichskommunen hat in dem Bereich 0,32 Stellen je 10.000 Einwohner in der Sachbearbeitung. Bei den Gesamtstellen hat Lohmar 0,22 Stellen je 10.000 Einwohner (Mittelwert liegt bei 0,35).

Bei der Leistungskennzahl zum Gesamtbereich Gewerbe- und Gaststättenwesen ergibt sich folgendes Bild:

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2012



Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.909	540	1.932	1.049	791	912	1.244	26

Bezugsgröße: 1.260 gewichtete Fälle, 0,66 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung

Die Stadt Lohmar positioniert sich bei dieser Kennzahl sehr weit über dem Benchmark von 1.100 Fällen je Vollzeit-Stelle. Im Vergleich mit den anderen Kommunen werden in Lohmar überdurchschnittlich viele Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet.

Der Bereich Gaststätten hat eine Wochenöffnungszeit von 22 Stunden. Da jedoch die Gewerbean-, -um- und -abmeldungen im Bürgeramt erfolgen, sind die Öffnungszeiten hierfür deutlich länger. Mit der Betreuung der Bürger auch außerhalb der regulären Öffnungszeiten sowie kurzen Wartezeiten leistet dieser Bereich insgesamt einen guten Bürgerservice. Notwendige Qualifizierungen des Personals werden bei Bedarf durchgeführt. Die An-, Um- und Abmeldungen im

Bereich Gewerbe erfolgen vollständig elektronisch. Ansonsten ist die Bearbeitung nur teilweise elektronisch. Die Zusammenarbeit mit anderen Stellen und Behörden funktioniert komplikationslos. Auch die Zusammenarbeit mit dem Bürgeramt funktioniert reibungslos. Dies ist besonders darin begründet, dass dort auch ein Teil der Aufgaben des Gewerbebereiches wahrgenommen wird.

Im Bereich Gewerbe werden keine regelmäßigen Maßnahmen getroffen, um das Gewerberegister zu aktualisieren. Im Jahr 2014 soll das gesamte Gewerberegister überprüft werden, welche Gewerbebetriebe noch existieren.

Auch im Bereich Gewerbe- und Gaststättenwesen werden zu Steuerungszwecken Ziele und Kennzahlen im Haushalt definiert und regelmäßig ausgewertet. In einem Produktbuch werden Ziele zur Qualität, Quantität, Service und zur Kundenzufriedenheit festgelegt. Die Tätigkeiten und Leistungen werden von jedem Mitarbeiter im Rahmen einer Tätigkeitserfassung (Zeiterfassungsbogen) festgehalten.

Da die hohe Fallzahl je Sachbearbeiter oberhalb des Benchmarks möglicherweise zu einer Belastung der Mitarbeiter führen kann, ist es sinnvoll, die Fallzahlen zu beobachten und auszuwerten und die Personalbemessung im Blick zu haben. Die Qualität der Arbeit kann im Rahmen der Prüfung nicht beurteilt werden.

Ein Teil dieses Gebietes wird bereits beim Bürgeramt bearbeitet (Gewerbean-, -um- und abmeldungen). Dort liegt rechnerisch ein Stellenpotenzial vor, während im Bereich Gewerbe- und Gaststättenwesen, bezogen auf die zu bearbeitenden Fälle, vergleichsweise wenig Personal eingesetzt wird. Möglicherweise kann durch eine Umverteilung von Aufgaben innerhalb des Ordnungsamtes ein Ausgleich geschaffen werden. Dies könnte allerdings erst nach einer detaillierten Betrachtung der Fallzahlen, Abläufe und Standards im Rahmen einer Aufgabenkritik oder Organisationsuntersuchung entschieden werden. Die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Zahlen können dabei als Anhaltspunkt dienen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lohmar übersteigt bei der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle des Bereiches Gewerbe- und Gaststättenwesen den Benchmark und befindet sich damit im besten Viertel der Vergleichskommunen. Die Stadt behält die Personalbemessung im Blick.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Im Einwohnermeldewesen wurde im Vergleichsjahr bei der Leistungskennzahl ein deutlich unter dem Mittelwert und dem Benchmark liegender Wert erreicht. Im Hinblick auf den Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial in Höhe von rund 1,6 Stellen. Im Jahr 2013 wurden bereits 0,3 Stellen reduziert.
- Im Standesamt wird ein Leistungswert unterhalb des Mittelwertes und Benchmarks erzielt. Im Hinblick auf den Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von rund 0,2

Stellen. Das Standesamt hat zwei Trauorte. Es erfolgt eine gute Zusammenarbeit mit dem Einwohnermeldeamt. Dadurch besteht ein guter Informationsfluss in beide Richtungen. Es entstehen keine Doppelarbeiten.

- Im Bereich Gewerbe- und Gaststättenwesen liegt die Leistungskennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle deutlich über dem Benchmark und im besten Viertel der Vergleichskommunen.
- Bei der Stadt Lohmar sind Ziele und Kennzahlen im Haushalt festgelegt. Es werden regelmäßige Auswertungen erstellt.
- Da es in den Bereichen im Ordnungsamt viele Mischarbeitsplätze gibt, ist die durch die Mitarbeiter in allen Ämtern geführte Tätigkeitserfassung in Form der Zeiterfassungsbögen sinnvoll, um die Zeitanteile für die unterschiedlichen Tätigkeiten genauer festzuhalten. Auch im Hinblick auf den zu steuernden Personaleinsatz und -aufwand bietet sich eine solche Grundlage an und ist positiv zu bewerten. Die Datenlage bei der Stadt Lohmar war insgesamt sehr gut.
- In die KIWI-Bewertung fließen ausschließlich die drei betrachteten Bereiche Einwohnermeldewesen, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ein. Das Gesamtpersonal der Stadt Lohmar wird dabei nicht berücksichtigt. Wie dem Kennzahlenset zu entnehmen ist, hat die Stadt Lohmar bei den Personalquoten der Gesamtverwaltung unterdurchschnittliche Werte erzielt und insgesamt somit weniger Personal als der Durchschnitt der Vergleichskommunen im Einsatz.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	1,6
Personenstandswesen	0,2
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0
Gesamtsumme	1,8

Auf Basis des Durchschnittsaufwandes je Vollzeit-Stelle, den die GPA NRW auf Grundlage ihrer Prüfungsergebnisse mit 50.000 Euro je Vollzeit-Stelle festgelegt hat, beträgt das monetäre Gesamtpotenzial 90.000 Euro im Vergleichsjahr 2012.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Prüfgebiet „Sicherheit und Ordnung“ mit dem Index 3 bewertet.

→ Absender

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 Lohmar
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Rechtliche Rahmenbedingungen	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	4
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	5
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis 6 Jahren	7
Wirkungszusammenhänge / Einflussfaktoren	9
Versorgungsquoten	10
Elternbeitragsquote	12
Anteil Plätze in Kindertageseinrichtungen kommunaler Trägerschaft	15
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	16
Gruppentypen und Betreuungszeiten	18
Kindertagespflege	18
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	20

→ Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der Betrachtungen ist es, den Umfang der Aufgabenwahrnehmung und den damit verbundenen Ressourcenverbrauch in der Tagesbetreuung im Verlauf darzustellen, interkommunal zu vergleichen und mögliche Handlungsoptionen, die perspektivisch zu Ergebnisverbesserungen führen können, unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen, aufzuzeigen.

Die GPA NRW vergleicht die Leistungsorganisation, Leistungserbringung und Angebotssteuerung des Jugendamtes für den Bereich der Kindertagesbetreuung. Dazu werden auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten¹ des Jugendamtes sowie unterstützenden Interviews Kennzahlen gebildet und verglichen. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen richtet die GPA NRW den Blick schwerpunktmäßig auf die Fragestellungen des Ressourceneinsatzes und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung.

Die nachfolgenden interkommunalen Vergleiche basieren auf den von der GPA NRW geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen. Sie beziehen sich einheitlich auf das Vergleichsjahr 2012.

Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

Zu nennen sind hier insbesondere der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder, die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und eine veränderte Finanzierung der Betriebskosten seitens des Landes NRW. Vor allem die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches zum 1. August 2013 forderte die Städte nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch stark.

¹ Beim Aufbau der Datenerfassungen, mit denen die erforderlichen Finanz- und Falldaten erhoben werden, hat die GPA NRW sich an den Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Zuordnungsvorschriften Produktgruppen (ZOVP), den statistischen Erhebungen von IT.NRW (Statistik der Kinder- und Jugendhilfe) sowie der Gliederung des Sozialgesetzbuches VIII (SGB VIII) orientiert.

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Einen entscheidenden Einfluss auf den zukünftigen Bedarf in der Tagesbetreuung für Kinder hat die demografische Entwicklung der nachfragerrelevanten Altersgruppen von 0 bis unter 3 Jahren und von 0 bis unter 6 Jahren.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	31.150	31.129	31.272	31.189	31.184	31.219	31.262	31.249
0 bis unter 3	713	717	750	754	667	675	674	649
3 bis unter 6	786	792	774	780	754	717	726	717

Quelle: IT.NRW (2009 bis 2012 zum 31.12. des Jahres, ab 2015 zum 01.01.)

Die Quote der unter 6-jährigen Kinder (Anteil an der Gesamtbevölkerung) liegt im Jahr 2012 bei 4,90 Prozent. Dies liegt am Mittelwert der Vergleichskommunen von 4,92 Prozent. Bei den unter 3-jährigen Kindern weist die Stadt Lohmar im Vergleichsjahr 2012 auch einen durchschnittlichen Anteil auf. Hier erreicht Lohmar eine Quote von 2,40 Prozent und positioniert sich damit am Mittelwert von 2,35 Prozent. Die Gesamteinwohnerzahlen werden von 2009 bis 2030 laut IT.NRW konstant bleiben. Insgesamt wird eine geringe Steigerung von 2009 bis 2030 um 0,3 Prozent prognostiziert.

Die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren wird von 2009 bis 2030 um rund neun Prozent sinken. Von 2009 bis 2012 war zunächst ein Anstieg dieser Bevölkerungsgruppe vorhanden. Für die Zukunft wird allerdings ein Rückgang erwartet.

Insgesamt hat Lohmar in der Vergangenheit Zuzüge verzeichnet und weist bei der Gesamtbevölkerung keinen Rückgang auf. Aufgrund der Nähe zu der Stadt Bonn und der Stadt Köln und der im Umfeld vorhandenen Arbeitsplätze ziehen immer wieder junge Familien in den Bereich der Stadt Lohmar. Auch der Rückgang bis 2030 für die Altersgruppen 0 bis 3 und 3 bis 6 fällt in Lohmar moderater aus als in anderen Kommunen.

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Platzangebot				
Plätze in Tageseinrichtungen	907	848	821	798
angebotene Plätze der Tagespflege	77	84	87	92

Das Platzangebot in den Tageseinrichtungen für Kinder verringert sich vom Kindergartenjahr 2009/10 bis 2012/13 stetig. Dies hat mit vorgenommenen Gruppenformumwandlungen nach KiBiz zu tun. Hierdurch sind zunächst Plätze im Ü3-Bereich weggefallen. Die Versorgungsquote im Ü3-Bereich lag deshalb im Jahr 2012 nur bei 90 Prozent. Während diese im Jahr 2009/10 noch über 100 Prozent betrug, ist sie danach stetig zurückgegangen. Die Einwohnerzahl der

unter 6-Jährigen hatte in diesem Zeitraum einen steigenden Verlauf. Ab dem Kindergartenjahr 2013/14 ist die Ü3-Versorgungsquote wieder höher. Im Kindergartenjahr 2015/16 wird eventuell eine weitere Einrichtung gebaut. Hierzu liegt aber noch kein endgültiger Beschluss vor. Die Tagespflege wurde weiter ausgebaut. Die Stadt Lohmar strebt bei der Betreuung der Kinder unter 2 Jahren an, sie vorrangig in Tagespflege zu betreuen. Von den vorhandenen Tagespflegeplätzen werden rund 80 Prozent für Kinder unter drei Jahren vorgesehen.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Tagesbetreuung für Kinder ist im Amt 51 (Jugend, Familie und Bildung) im Dezernat 2 angesiedelt. Die Betreuung der Tageseinrichtungen erfolgt zentral im Jugendamt. Ebenfalls im Dezernat 2 befindet sich das Amt 41 für Kultur, Sport und Soziales.

→ Feststellung

Die organisatorische Ansiedlung der Bereiche Jugend, Schulen und Soziales in einem Dezernat wird positiv gewertet. Es gibt hier Überschneidungen im Personenkreis und in der Aufgabenerfüllung. Das Zusammenwirken und die Vernetzung der Jugendarbeit, der Hilfen zur Erziehung und der Schulen kann dadurch abgestimmt und miteinander verzahnt werden.

Die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder ist aus Sicht der GPA NRW nicht losgelöst von der Steuerung des gesamten Jugendamtes möglich. Die Kinder- und Jugendhilfe benötigt zur Steuerung ein standardisiertes Controlling mit Zielen und Kennzahlen sowie Fallzahlenverläufen und Auswertungen.

Das Controlling hat im Bereich des Jugendamtes die Aufgabe, in Verbindung mit einem Berichtswesen, über die Bedarfs- und Versorgungsstrukturen im Stadtgebiet zu informieren. Aufgrund der Auswertungen sind Prognosen und Bedarfsplanungen zu erstellen. Zu diesem Zweck sollen themenbezogene Informationen und Daten gesammelt, aufbereitet, ausgewertet und analysiert werden. Hierbei sind ebenso die Wirtschaftlichkeit der Leistungen in den Blick zu nehmen und Vergleiche verschiedener Leistungsmöglichkeiten auch im Hinblick auf den Kostenfaktor vorzunehmen. Diese Gesamtbetrachtung durch ein Controlling ermöglicht es der Kommune, sich strategisch in die Zukunft auszurichten.

Die Stadt Lohmar hat Datenmaterial in den einzelnen Bereichen. Eine Aufbereitung und Auswertung der Daten erfolgt nicht durchgängig.

Es gibt Kennzahlen im Haushalt. Im Rahmen der Haushaltsplanung werden Arbeitsziele für das folgende Jahr festgelegt. Außerdem werden zweimal im Jahr die politischen Gremien unterrichtet. Es erfolgt eine regelmäßige Auswertung von Finanz-, Bedarfs- und Belegungsdaten im Rahmen der Erstellung von Produktberichten. Bei der Erstellung dieser Berichte werden Kennzahlen ausgewertet und daraus der finanzielle Rahmen sowie der Grad der Aufgabenerfüllung ermittelt. Allerdings könnte die konkrete Verwendung von steuerungsrelevanten Kennzahlen im Jugendbereich und im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder noch ausgebaut werden und ein Controlling aufgebaut werden.

Aktuelle Entwicklungen sollten analysiert und bei den Fachplanungen berücksichtigt werden. Das Jugendamt sollte sich im Rahmen des Controllings regelmäßig einen Überblick über die

Entwicklungen in allen Tageseinrichtungen im Stadtgebiet verschaffen und Auswertungen vornehmen, um bedarfsgerecht und unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit steuern zu können. Ein Informationsaustausch mit anderen Jugendämtern oder eine Teilnahme an interkommunalen Vergleichen kann sinnvoll sein.

→ **Empfehlung**

Ein standardisiertes Berichtswesen und Controlling sollte aufgebaut werden unter Verwendung von Zielen und Kennzahlen zu Steuerungszwecken. Die Aufgaben Controlling, Statistik und Jugendhilfeplanung könnten in der Stelle eines Jugendhilfeplaners gebündelt werden. Zumindest sollte eine enge Zusammenarbeit in diesen Bereichen erfolgen. Dafür müssen die Daten (Finanz- und Falldaten) erhoben, gesammelt und aufbereitet werden. Eine strategische Ausrichtung des Bereiches Tagesbetreuung für Kinder mit Blick auf den Ressourceneinsatz ist in die Kindergartenbedarfsplanung einzubeziehen.

Die Stadt Lohmar hat keinen Jugendhilfeplaner. Die Kindergartenbedarfsplanung wird jährlich im Bereich Kindertagesbetreuung erstellt. Es werden anhand mehrerer Quellen, wie zum Beispiel Daten des eigenen Einwohnermeldeamtes sowie von IT.NRW, Prognosen der Bevölkerungsentwicklung für unterschiedliche Zeiträume erstellt und daraus die voraussichtlichen Bedarfe an Plätzen ermittelt. Die Träger werden in die Bedarfsplanung miteinbezogen. Dafür gibt es keine Treffen mit allen Trägern, sondern das Jugendamt geht auf die einzelnen Träger zu.

Die regelmäßigen Prognosen sollten Auswertungen über die Anzahl der Kinder, die benötigten Gruppenformen, Stundenkontingente und die dafür erforderlichen Finanz- und Personalressourcen enthalten. Dies sollte jedes Jahr neu ermittelt und fortgeschrieben werden. Die Koordination mit den anderen Trägern erfolgt bisher einzeln. Für die Planung der Bedarfe und Plätze im Stadtgebiet und in den einzelnen Einrichtungen können regelmäßige Absprachen mit allen Trägern sinnvoll sein. Eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII gibt es nicht. Es gab bis vor einigen Jahren ein jährliches Treffen mit allen Trägern. Dies soll nach Aussage der Stadt Lohmar wieder eingeführt werden.

Die Gesamtverantwortung für die Schaffung einer bedarfsgerechten Struktur der Tagesbetreuung für Kinder liegt bei den örtlichen Jugendämtern. Deshalb ist es wichtig, aus der Beobachtung der demografischen Entwicklung einen direkten Bezug zur Planung und Umsetzung in der Angebotsstruktur der Tagesbetreuung für Kinder herzustellen. Dies schließt sowohl kurzfristige Planungen als auch mittel- bis langfristige Prognosen ein. Es können auch von Zeit zu Zeit Elternumfragen erfolgen, um den tatsächlichen Bedarf abzufragen.

Die Anforderungen an die Planung und Steuerung durch das Jugendamt sind seit der Einführung des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) gestiegen.

Gemäß § 21 Abs. 9 KiBiz orientiert sich die Gestaltung der Gruppenformen und die Förderung nach den in der Anlage zu § 19 Abs. 1 festgelegten Betreuungszeiten an den Ergebnissen der örtlichen Jugendhilfeplanung unter Berücksichtigung der Grundsätze der Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Im Rahmen der Kindergartenbedarfsplanung sind im Dialog mit den anderen Trägern Gruppenformen festzulegen und auch Vorgaben für die Verteilung der Betreuungszeiten zu machen. Diese beiden Faktoren fließen in die Kindpauschalen ein, die wiederum den Kostenrahmen

beeinflussen. Bei der Festlegung ist der tatsächliche Bedarf der Eltern zu berücksichtigen und dieser auch ggf. durch das Jugendamt zu überprüfen. Die Jugendhilfeplanung kann sich hierbei nicht alleine auf die Angaben der Träger verlassen. Letztlich liegen die Verantwortung der Steuerung der Aufgabenerfüllung und auch deren Wirtschaftlichkeit im Bereich der Kindertagesbetreuung beim Jugendamt.

Für den Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder in der Stadt Lohmar liegt das Führen der Anmelde Listen für die nicht kommunalen Plätze in der Verantwortung der jeweiligen Träger. Auch die Platzvergaben erfolgen selbständig durch diese Träger. Die Anmelde Listen werden allerdings beim Jugendamt gesammelt und um Mehrfachanmeldungen bereinigt. Da es bislang kein elektronisches Verfahren für die Anmeldungen gibt, ist dies sehr zeitaufwendig, schafft aber einen Überblick über den tatsächlichen Bedarf. Hierdurch wird eine Grundlage für eine bedarfsgerechte und passgenaue Kindergartenbedarfsplanung geschaffen.

Durch eine elektronische Unterstützung bei der Anmeldung und der Vergabe der Plätze in den Kindertageseinrichtungen könnten Doppelanmeldungen einfacher ausgewertet und die Bedarfe ermittelt werden.

Bisher findet keine Trägerkonferenz der Stadt Lohmar mit den freien Trägern zur Abstimmung der Zahlen statt, sondern die Zahlen werden nach den Meldungen der Träger übernommen. Die Jugendämter des Landes NRW nutzen einheitlich das elektronische Verfahren „KiBiz.web“. Neben Grundfunktionen wie Antragstellung und Bewilligung für alle Ebenen gibt es auch die Möglichkeit über einen Berichtsgenerator Auswertungen aller im System vorhandenen Daten zu erstellen. Diese Möglichkeit sollte die Stadt Lohmar für Auswertungen und Vergleiche verstärkt nutzen. Dies sollte als Grundlage für regelmäßige Gespräche mit den Trägern und Leitern der Kindertageseinrichtungen dienen. Dabei können deutlich werdende Handlungsbedarfe besprochen werden. Die Steuerung des Platzbedarfes ist eine zentrale Aufgabe und dient der Wirtschaftlichkeit.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lohmar sammelt die Anmeldedaten der freien Träger und bereinigt sie um Mehrfachanmeldungen, um eine Grundlage für eine passgenaue Bedarfsplanung zu haben. Dies erfolgt bislang manuell anhand der Anmelde Listen.

→ **Empfehlung**

Die Einführung eines elektronischen Anmeldeverfahrens sollte wie geplant erfolgen. Eine elektronische Unterstützung zur Aufbereitung der Daten für die Planung und Steuerung ist zu empfehlen.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag absolut in Euro	2.298.443	2.429.260	2.427.149	2.338.599
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.533	1.610	1.593	1.525

Der Fehlbetrag entspricht dem ordentlichen Ergebnis

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

Handlungsfeld / Kennzahl	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis 6 J. (incl. Tagespflege) in Euro	1.525	1.293	2.597	1.814	1.550	1.804	2.013

Die Stadt Lohmar positioniert sich bei dieser Kennzahl deutlich unter dem Mittelwert und befindet sich im positiven 1. Quartil der Vergleichskommunen. Es werden somit einwohnerbezogen weniger Ressourcen im Bereich Tagesbetreuung für Kinder eingesetzt als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst nur die Plätze in Tageseinrichtungen und bezieht sich auf das Betreuungsangebot nach der Kindergartenbedarfsplanung. Es wird hierfür das ordentliche Ergebnis der Produktgruppe der Tagesbetreuung für Kinder einschließlich Kindertagespflege zugrunde gelegt. Das Finanzergebnis und die internen Leistungsverrechnungen werden außer Betracht gelassen, da diese bei den Vergleichskommunen unterschiedlich stark den einzelnen Produkten angelastet werden. Der Fehlbetrag je Platz bei der Stadt Lohmar steigt im Zeitverlauf von 2009 bis 2011 an und sinkt in 2012 wieder leicht.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro	2.430	2.673	2.713	2.674

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2012

Handlungsfeld / Kennzahl	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kitas je Platz in Euro	2.674	2.077	3.488	2.783	2.592	2.779	2.939

Bei der Kennzahl des Fehlbetrages für Tagesbetreuung je Platz in Kindertageseinrichtungen liegt die Stadt Lohmar unter dem Mittelwert und im 2. Quartil.

Auf die Kennzahlen der Fehlbeträge je Einwohner bis sechs Jahre und je Platz können sich u.a. die Zuweisungen des Landes für die Beitragsfreistellung des letzten Kindergartenjahres, die Höhe der Elternbeiträge, die Höhe der freiwilligen Zuschüsse an freie Träger sowie die Ausstattung und die Strukturen der Einrichtungen auswirken.

Bei der Stadt Lohmar ist jede städtische Einrichtung einer Kostenstelle zugeordnet, über die die Aufwendungen transparent werden. Erträge wurden bislang nicht einbezogen. Dies soll zukünftig erfolgen.

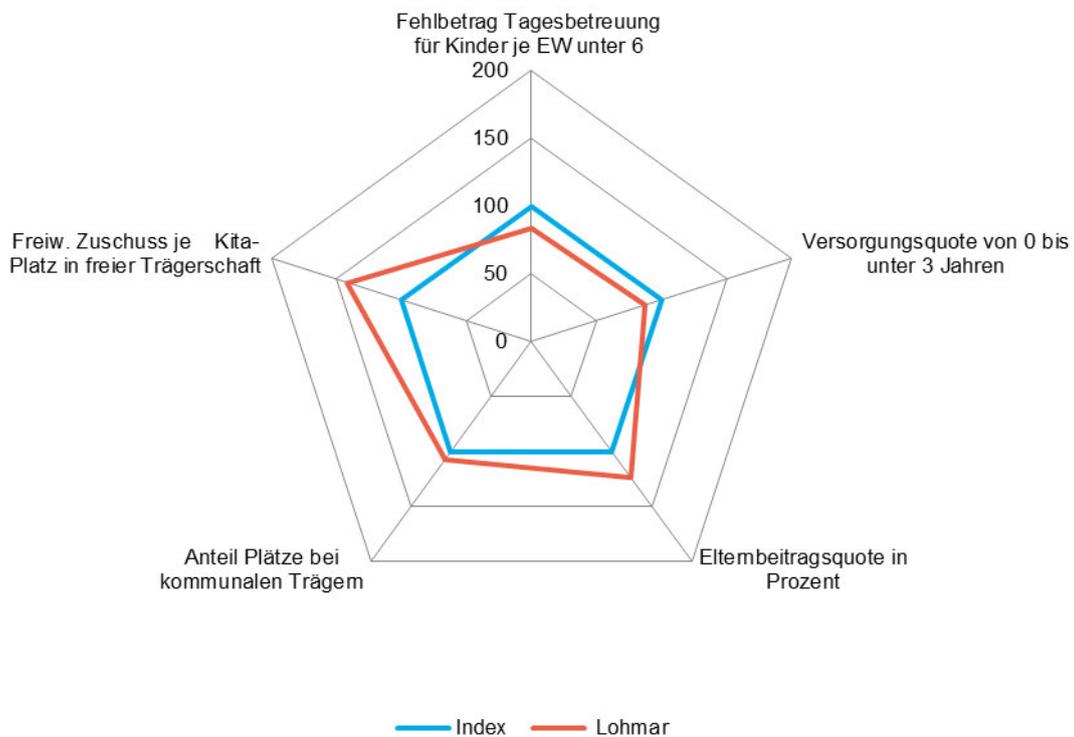
→ **Empfehlung**

Die Stadt Lohmar sollte die Kosten je Platz in Tageseinrichtungen für Kinder zukünftig detailliert nach kommunaler und freier Trägerschaft auswerten und gegenüberstellen. Dabei sollten Ausstattungen und Strukturen der Einrichtungen mit betrachtet werden.

Wirkungszusammenhänge / Einflussfaktoren

Die folgende Grafik fasst das Ergebnis der Stadt Lohmar zusammen, indem es die Ausprägung der wesentlichen Parameter und ihre Wirkung auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder aufzeigt. Die Indexlinie spiegelt den interkommunalen Mittelwert wider.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2012



Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote mit dem prozentualen Verhältnis der nach der Kindergartenbedarfsplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe.

Dabei zählen Betreuungsplätze sowohl in Kindertageseinrichtungen als auch in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW (Stichtag 31.12.). Die Plätze der Kindertagespflege werden bei der U3-Versorgungsquote mit in die Betrachtung einbezogen. Diese stellen besonders im Bereich der U3-Betreuung aufgrund der Flexibilität eine wichtige Alternative dar.

U3-Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U3-Betreuung. Daher müssen die Kommunen das Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist eine Versorgungsquote von 35 Prozent im Bundesdurchschnitt definiert. Für das Land NRW liegt die angestrebte Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich je nach örtlich vorhandener Nachfrage. Es ist Aufgabe der Kommunen, den Bedarf in ihrer Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren. Dabei nimmt die Kindertagespflege insbesondere im Rahmen der U3-Betreuung durch eine hohe Flexibilität eine wichtige Alternativfunktion ein.

Die Stadt Lohmar hat im Jahr 2012/13 eine Versorgungsquote von 22,4 Prozent erreicht. Im folgenden Kindergartenjahr wurden nach Angaben des Jugendamtes bereits 38 Prozent erzielt. Es wurden bislang immer die vorhandenen Bedarfe gedeckt und es gab auch keine Leerstände von Plätzen.

U3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Betreuungsplätze U3 gesamt	127	161	166	169
Einwohner U3	713	717	750	754
Versorgungsquote U3 in Prozent	17,8	22,5	22,1	22,4
Versorgungsquote U3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	9,3	13,1	12,9	12,7

Quellen: Einwohnerdaten lt. IT.NRW; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan

Im betrachteten Zeitraum bestand noch kein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren. Die Versorgungsquote der Kinder unter 3 Jahren ist über den Zeitraum wegen steigender Platz- und auch Einwohnerzahlen dieser Altersgruppe relativ konstant und liegt im Vergleichsjahr 2012 bei 22,4 Prozent. Allerdings weist das Jugendamt für das Kin-

dergartenjahr 2013/2014 auf einen starken Anstieg hin (38 Prozent). Die Versorgungsquote liegt in der Stadt Lohmar in 2012 unter dem Durchschnittswert von Nordrhein-Westfalen in Höhe von 32 Prozent. Bei der Bedarfsplanung ist jedoch die zuvor beschriebene realistische Ermittlung des tatsächlichen Bedarfes vor Ort zu berücksichtigen. Nach zentraler Sammlung und Zusammenführung der Daten beim Jugendamt ist der tatsächliche Bedarf zu überprüfen, damit nicht eine Überversorgung entsteht. Da bislang alle Kinder untergebracht wurden, notfalls durch Überbelegung, wurde allen Bedarfen entsprochen.

Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren im interkommunalen Vergleich 2012 in Prozent

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,4	18,1	37,7	25,7	23,1	26,0	27,4	22

Der interkommunale Vergleich für das Kindergartenjahr 2012/2013 gibt eine erste Einschätzung zur Standortermittlung des örtlichen Ausbaustandes. Die Stadt Lohmar erreicht einen unterdurchschnittlichen Wert im 1. Quartil. Eine hohe Versorgungsquote wirkt sich erhöhend auf den Fehlbetrag aus, eine niedrige Versorgungsquote entlastend. Grundsätzlich hat aber jede Stadt den Ausbau nach dem tatsächlichen Bedarf vorzunehmen. Somit kann der interkommunale Vergleich nur als Anhaltspunkt dienen.

Ü3-Betreuung

Ü3-Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Betreuungsplätze Ü3 in Kindertageseinrichtungen	841	754	724	702
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	786	792	774	780
Versorgungsquote Ü3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	107,0	95,2	93,5	90,0

Quellen: Einwohnerdaten lt. IT.NRW; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan

Die Versorgungsquote der Kinder von 3 bis 6 Jahren lag im Jahr 2009/10 bei über 100 Prozent mit sinkender Tendenz in den folgenden Jahren. Im Kindergartenjahr 2012/13 liegt sie nur noch bei 90,0 Prozent. Dies hat mit den erfolgten Gruppenumwandlungen zu tun. Es gab aber auch in diesem Jahr keine Kinder ohne Platz. Im folgenden Jahr steigt diese nach Auskunft des Jugendamtes wieder auf 94,5 Prozent an. Eine Versorgungsquote von über 100 Prozent ist nicht wünschenswert, da Leerstände von Plätzen möglich sind. Eine Quote von unter 100 Prozent kann eine Unterversorgung bedeuten. Grundsätzlich ist im Bereich der Kinder von 3 bis 6 Jahren eine Versorgungsquote von 100 Prozent empfehlenswert. Auch hier ist aber der tatsächliche Bedarf zu berücksichtigen. Dieser ist genau in der Kindergartenbedarfsplanung zu ermitteln und zu steuern.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lohmar hat in beiden Bereichen - U3 und Ü3 - eine unterdurchschnittliche Versorgungsquote. Der Bedarf an Plätzen konnte dennoch vollständig gedeckt werden. Zum Folgejahr 2013/2014 teilt das Jugendamt gestiegene Quoten mit.

Elternbeitragsquote

Ein wichtiger von der Stadt steuerbarer Baustein zur Finanzierung des Aufwandes in der Tagesbetreuung stellen die Elternbeiträge dar. Damit leisten die Eltern einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen. Die Höhe der Elternbeiträge sollte jährlich anhand von Einkommensabfragen geprüft werden. Bei der Stadt Lohmar erfolgt eine jährliche Überprüfung der Einkommensverhältnisse und damit der Beitragshöhe. Zusätzlich findet bei Eintritt in die Einrichtung, bei einem Wechsel der Betreuungsform und bei Ausscheiden aus der Kindertageseinrichtung eine Einkommensüberprüfung statt.

Nach § 23 Abs. 1 KiBiz können die Jugendämter für die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung oder Kindertagespflege „Elternbeiträge“ nach § 90 Abs. 1 SGB VIII festsetzen. Deren Höhe kann von den zuständigen Jugendämtern selbst festgelegt werden. Eine soziale Staffelung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Eltern ist vorzusehen.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr².

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Lohmar ist vom 23.09.2010, in der aktuellen Fassung der Nachtragssatzung vom 10.12.2013. In der Satzung werden die Elternbeiträge für die Inanspruchnahme der Tageseinrichtungen für Kinder, der Offenen Ganztagschulen im Primarbereich und der Kindertagespflege geregelt.

Elternbeitragsquote Kindertageseinrichtungen (ohne Kindertagespflege)

Lohmar	2009	2010	2011	2012
ordentliche Aufwendungen in Euro	4.846.735	4.960.515	5.345.398	5.327.560
Elternbeiträge in Euro für Kindertageseinrichtungen	836.019	822.314	928.112	806.878
Zuweisungen des Landes in Euro für Beitragsbefreiung 3. Kindergartenjahr	0	0	85.950	208.467

² Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Kommunen erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Lohmar	2009	2010	2011	2012
Elternbeitragsquote in Prozent	17,2	16,6	19,0	19,1

Elternbeitragsquote im interkommunalen Vergleich 2012 in Prozent*

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
19,1	9,4	22,4	15,4	13,2	15,1	17,4	22

Die Wichtigkeit des Elternbeitrags als Finanzierungsbaustein wurde bereits hervorgehoben. Da der Zuschuss des Landes und der Trägeranteil festgeschrieben sind, kann der Zuschussanteil des Jugendamtes durch die Elternbeiträge gesteuert werden. Je weniger Elternbeiträge auf der Ertragsseite stehen, desto höher wird der Zuschuss, den das Jugendamt an den jeweiligen Träger zahlen muss. Je höher die Elternbeitragsquote, umso positiver wirkt dies auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

→ Feststellung

Die Stadt Lohmar hat eine überdurchschnittliche Elternbeitragsquote. Die ordentlichen Aufwendungen im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder werden zu einem vergleichsweise guten Maße durch Elternbeiträge gedeckt.

Die Grundlage zur Erhebung von Elternbeiträgen ist die „Satzung der Stadt Lohmar über die Erhebung von Elternbeiträgen in Kindertagespflege, in Kindertageseinrichtungen und für die Inanspruchnahme der Offenen Ganztagschule im Primarbereich vom 23.09.2010 in der aktuellen Fassung der Nachtragssatzung vom 10.12.2013“.

Bei der Festsetzung der Elternbeiträge spielen auch die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt eine Rolle. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen kann durchaus ein Elternbeitragsaufkommen erzielen, das über dem Mittelwert liegt. Die Stadt Lohmar hat eine überdurchschnittliche Kaufkraft, ein durchschnittliches Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem und eine niedrige SGB II Quote, was sich insgesamt durchaus begünstigend auswirkt.

Die Einkommensverhältnisse werden jährlich abgefragt und auch zu Beginn der Nutzung der Tagesbetreuung für Kinder, bei Änderung der Betreuungsform und am Ende der Nutzung geprüft. Eine jährliche Überprüfung verhindert, dass bei gesteigertem Einkommen hohe Nachzahlungen beim Verlassen der Einrichtung entstehen. Zum anderen werden die Beitragspflichtigen bei dieser Regelung erfahrungsgemäß auch selbständig Veränderungen ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse zeitnah mitteilen. Haushaltstechnisch ist die periodengerechte Abbildung der Erträge aus Elternbeiträgen einfacher und zeitnah möglich.

→ Feststellung

Die Stadt Lohmar führt systematisch jährliche Einkommensprüfungen durch. Zusätzlich werden bei Beginn, der Änderung und dem Ende der Nutzung der Tagesbetreuung für Kinder Einkommensprüfungen der Eltern durchgeführt. Dies trägt insgesamt zur Sicherstellung der Beitragszahlungen in festgesetzter Höhe bei und schützt die Beitragspflichtigen bei einer Einkommenssteigerung vor hohen Nachzahlungen.

Wenn Elternbeiträge erhoben werden, wird durch den § 23 Abs. 5 KiBiz ausdrücklich von einer sozialen Staffelung der Beiträge und der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern gesprochen. Die Elternbeitragssatzung der Stadt Lohmar in der aktuellen Fassung (§ 5 der Satzung) wurde von der GPA NRW näher betrachtet. Folgendes ist dazu anzumerken:

- Die Satzung in der aktuellen Fassung stammt aus dem Jahr 2013 und wurde seit der Ursprungsfassung von 2010 bereits dreimal überarbeitet,
- die Staffelung der Einkommensstufen erfolgt in Schritten von 5.250 Euro,
- es gibt insgesamt eine Staffelung in 15 Einkommensstufen,
- die Beiträge sind aufgeteilt in Kinder unter 3 Jahren und in Kinder über 3 Jahren,
- die höchste Einkommensstufe endet bei einem Einkommen von über 84.000 Euro,
- die Beitragssätze liegen zwischen 22 Euro und 289 Euro für Kinder über 3 Jahren und zwischen 67 Euro und 473 Euro für Kinder unter 3 Jahren,
- die Beitragssätze steigen nicht proportional zum Einkommen an. Beispielsweise erfolgt in der letzten Einkommensstufe ein vergleichsweise niedriger Anstieg im Verhältnis zu den unteren Einkommensgruppen,
- gemäß § 6 der Elternbeitragssatzung sind Geschwisterkinder von der Beitragspflicht befreit,
- Die Elternbeiträge für die Kindertagespflege sind separat geregelt in Anlage 1 zu der Satzung,
- die Beiträge der Kindertagespflege sind für die in Anspruch genommenen Stunden in 10 Staffeln aufgeteilt von 5 Stunden bis über 45 Stunden; hier sind für die Kinder unter drei Jahren Beiträge von 15 Euro bis 500 Euro und für die Kinder über drei Jahren von 5 Euro bis 306 Euro vorgesehen.

Die GPA NRW empfiehlt für die Festlegung der Elternbeiträge folgendes:

- Die Satzung sollte in regelmäßigen Abständen überarbeitet werden. Dies ist in der Vergangenheit in Lohmar erfolgt. Die Beiträge sind nach Möglichkeit anzupassen unter Betrachtung der aktuellen Aufwandssituation für die Kindertagesbetreuung und der Struktur der Einkommenssituation. Hierzu ist eine jährliche Analyse der Einkommensstruktur in Lohmar - mit der Verteilung in den jeweiligen Segmenten - hilfreich.
- Ausweitung der höchsten Einkommensstufe auf mindestens 110.000 Euro.
- Gleichmäßige Staffelung der Beiträge zwischen den Einkommensgruppen. Ein geringerer Anstieg bei den höheren Einkommensgruppen sollte vermieden werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lohmar hat ihre Elternbeitragssatzung regelmäßig überarbeitet. Die hohe Anzahl der Einkommensstufen ist positiv zu bewerten. Die Stadt Lohmar erzielt mit ihren Festlegungen in dieser Satzung bereits hohe Elternbeiträge. Eine Erhöhung der obersten Einkommensgrenze kann in Betracht gezogen werden.

Anteil Plätze in Kindertageseinrichtungen kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger³. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

Die Kommunen haben somit als Träger kommunaler Plätze in Kindertageseinrichtungen die höchsten Eigenanteile aufzubringen (vgl. §§ 20,21 KiBiz).

Die Stadt Lohmar verfügt über insgesamt 16 Kindertageseinrichtungen. Sieben Einrichtungen befinden sich in kirchlicher und zwei in anderer freier Trägerschaft (Arbeiterwohlfahrt). Eine Einrichtung wird durch eine Elterninitiative betrieben. In eigener Trägerschaft hat die Stadt sechs Einrichtungen.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Differenzierung des Angebotes nach Trägern und nach Anzahl der Plätze.

Platzangebot Kindertageseinrichtungen für Kinder

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Plätze gesamt	907	848	821	798
Plätze in kommunaler Trägerschaft	366	322	320	308
davon Plätze U3 in kommunaler Trägerschaft	22	42	43	48
Plätze in freier Trägerschaft	541	526	501	490
davon Anteil Plätze U3 in freier Trägerschaft	44	52	54	48
Anteil kommunaler Plätze an den Gesamtplätzen in Prozent	40,3	38,0	39,0	38,6

Platzangebot laut Kindergartenbedarfsplanung

³ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Der Anteil der Plätze (inklusive U3) in kommunalen Einrichtungen liegt im Jahr 2012/13 bei 38,6 Prozent. Damit liegt die Stadt Lohmar über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen von 35,8 Prozent und hat mehr kommunale Einrichtungen als andere Kommunen.

Anteil kommunale Plätze in Kindertageseinrichtungen im interkommunalen Vergleich 2012

	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil
Anteil Kita-Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen in Prozent	38,6	0,0	64,9	35,8	21,1	36,9	48,0

Der hohe Anteil kommunaler Einrichtungen wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus. Ziel sollte es vor diesem Hintergrund sein, die kommunalen Einrichtungen wirtschaftlich zu führen. Dies gelingt in der Regel nur durch eine gute Steuerung, vor allem der Gruppenformen und Betreuungszeiten. Zur Steuerung sollten die Angebots- und Kostenstrukturen (Unterhaltungskosten, Energie, Wasser, Personal, usw.) der kommunalen Einrichtungen transparent sein. Bei der Stadt Lohmar werden die Aufwendungen jeder kommunalen Einrichtung separaten Kostenstellen (Kosten- und Leistungsrechnung) zugeordnet. Erträge bleiben bislang unberücksichtigt.

→ Feststellung

Die Stadt Lohmar hat in ihrem Stadtgebiet unterschiedliche freie Träger, die Kindertageseinrichtungen betreiben. Der Anteil der kommunalen Kindertageseinrichtungen liegt aber über dem Durchschnitt der anderen Kommunen im interkommunalen Vergleich.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe⁴ Plätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Garantiert wird eine möglichst vielfältige Trägerstruktur durch das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf nicht mehr decken können.

Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen ist nur im Zusammenwirken mit den freien Trägern möglich. Daher gewähren viele Städte neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger von Kindertageseinrichtungen. Diese Zuschüsse werden nach Verhandlungen mit den einzelnen Trägern in unterschiedlicher Höhe gewährt und in der Regel vertraglich abgesichert. Hierbei ist in den Kommunen die ganze Bandbreite anzutreffen, von der Übernahme des ganzen Trägeranteiles bis hin zu gar keinem freiwilligen Zuschuss. Grundsätzlich sollte es aus Wirtschaftlichkeitsgründen durch die Kommune angestrebt werden, die freiwilligen Zuschüsse möglichst niedrig zu halten.

Den Ressourceneinsatz für die freiwilligen Zuschüsse bildet die Kennzahl „Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft“ ab.

⁴ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

Im Stadtgebiet der Stadt Lohmar befinden sich insgesamt 16 Kindertageseinrichtungen in der zuvor beschriebenen Trägerstruktur (überwiegend freie Träger).

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger von Kindertageseinrichtungen

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Freiwillige Zuschüsse	166.353	170.634	172.707	172.156
Kita-Plätze in freier Trägerschaft	541	526	501	490
Freiwillige Zuschüsse je Platz in Kindertageseinrichtungen freier Träger	307,5	324,4	344,7	351,3

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
351	35	562	248	141	251	337	22

Die Stadt Lohmar zahlt überdurchschnittliche freiwillige Zuschüsse je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft.

Bei den Einrichtungen der anderen freien Träger (AWO) und der Elterninitiative wird von der Stadt Lohmar der volle Trägeranteil als Zuschuss gezahlt. Die kirchlichen Einrichtungen bekommen weniger Zuschüsse. Hier wird nur ein Teil des Trägeranteils gewährt. Die Verträge mit den freien Trägern sind unbefristet abgeschlossen. Dadurch bestehen keine Möglichkeiten, flexibel zu handeln. Lohmar sollte bei einem Neuabschluss von Verträgen die Vertragslaufzeit maximal auf fünf Jahre festschreiben. Damit bindet sich die Kommune nur für einen überschaubaren mittelfristigen Zeitraum, ohne dem Träger die notwendige Planungssicherheit zu nehmen. Außerdem sollte ein außerordentliches Kündigungsrecht vereinbart werden und ein Vorbehalt im Hinblick auf eine sich verändernde Haushaltssituation enthalten sein.

→ Feststellung

Die Stadt Lohmar zahlt höhere freiwillige Zuschüsse je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Verträge über die freiwilligen Zuschüsse wurden unbefristet mit den freien Trägern abgeschlossen.

→ Empfehlung

Die freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger sollten bei Neuabschluss von Verträgen der Höhe nach geprüft und verhandelt werden und nur in angemessener Höhe beschlossen werden. Es kommt durchaus ein niedrigerer Zuschuss in Betracht, der nicht den vollen Trägeranteil abdeckt, oder sogar auch gar kein Zuschuss. Neue Verträge sollten mit kürzerer Laufzeit abgeschlossen werden, damit die Höhe der Zuschüsse bei Bedarf angepasst werden kann.

Gruppentypen und Betreuungszeiten

Ein weiterer Einflussfaktor auf den Fehlbetrag je Einwohner unter 6 Jahren und je Platz sind die in den Einrichtungen vorhandenen Gruppenformen und die mit den Eltern vereinbarten Betreuungszeiten. Ein hoher Anteil an Plätzen mit einer 45 Stunden Betreuungszeit wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus. Auch die Zusammenstellung der Gruppenformen beeinflusst den Fehlbetrag. Hierbei hat das Jugendamt im Dialog mit den freien Trägern die Gruppenformen festzulegen, die in den einzelnen Einrichtungen vorgehalten werden. Voraussetzung hierfür ist zunächst eine passgenaue Ermittlung des Bedarfes. Ebenso muss die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in den Blick genommen und überprüft werden.

Die Betreuungszeiten werden zunächst einmal von den Eltern beantragt. Allerdings hat das Jugendamt im Rahmen der Kindergartenbedarfsplanung zunächst zu überprüfen, ob ein entsprechender Bedarf tatsächlich vorliegt. Das Jugendamt kann sich nicht nur auf die Angaben der Träger verlassen. Die gezahlten Kindpauschalen für die „45-Stunden-Plätze“ sind höher. Hierbei kommt es nur auf die beantragten und nicht auf die genutzten Stunden an.

Das Interesse des Jugendamtes muss es sein, die teuren Plätze auf das bedarfsgerechte Maß zu begrenzen. Da die letztendliche Steuerung und Entscheidung beim Jugendamt liegt, müssen von hier aus klare Vorgaben und auch Überprüfungen erfolgen, um den Fehlbetrag für Tageseinrichtungen möglichst niedrig zu halten. Hierzu kann es Vorgaben an die Träger geben oder auch eine Überprüfung der einzelnen Anträge erfolgen, ob die Eltern den Platz in dem Umfang (z.B. wegen Erwerbstätigkeit) benötigen oder weniger Betreuungsstunden auch ausreichend wären.

Die Stadt Lohmar hatte im Kindergartenjahr 2012/13 bei den „45-Stunden-Betreuungsplätzen“ keinen besonders auffälligen Anteil (nur etwa 34 Prozent an den Gesamtplätzen). Die Verteilung der Betreuungszeiten bei der Stadt Lohmar hat somit keine bedeutsame negative Auswirkung auf den Fehlbetrag. Eine regelmäßige differenzierte Auswertung der Stundenkontingente nach Einrichtungen und Trägern und die Ermittlung der tatsächlichen Bedarfe werden dennoch für sinnvoll gehalten.

Kindertagespflege

Die Kindertagespflege wird als Teil eines qualifizierten, vielfältigen und integrierten Systems der Tagesbetreuung verstanden. Sie wird deshalb nicht mehr isoliert neben dem Angebot der Kindertagesstätten betrachtet, sondern möglichst weitgehend in ein gemeinsames Angebot integriert. Die Tagespflege bietet insbesondere zur Randzeitbetreuung gute Möglichkeiten und aufgrund eines tendenziellen Rückgangs der Kinderzahlen in den Kommunen auch eine höhere Flexibilität als die Tageseinrichtungen.

Mit der Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wurde der Stellenwert der Kindertagespflege zum gleichrangigen Angebot aufgewertet. Als alternatives und flexibles Angebot kann die Kindertagespflege somit einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des U3-Rechtsanspruches leisten. Die Entwicklung der angebotenen Plätze in Kindertagespflege zeigt sich in der Stadt Lohmar folgendermaßen:

Kindertagespflege – angebotene Tagespflegeplätze

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Plätze in Kindertagespflege*	77	84	87	92
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	984	932	908	890
Anteil der Plätze in Kindertagespflege in Prozent*	7,8	9,0	9,6	10,3

*laut Kindergartenbedarfsplanung

Anteil der angebotenen Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,3	1,3	13,0	7,7	5,6	7,8	8,7	22

Bei dem Anteil der Tagespflegeplätze an den Gesamtplätzen in der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis 6 Jahren erreicht Lohmar einen überdurchschnittlichen Wert.

Die Kindertagespflege wird bei der Stadt Lohmar gezielt genutzt, um die Bedarfe im Bereich der unter 3-jährigen Kinder zu decken. Die Stadt Lohmar strebt an, Kinder unter 2 Jahren vorrangig in Kindertagespflege unterzubringen. Insgesamt sollen die unter drei jährigen Kinder zu 70 Prozent in Tagespflege betreut werden. Konsequenterweise sind die meisten Plätze in der Kindergartenbedarfsplanung in der Tagespflege für Kinder unter drei Jahren vorgesehen.

Anteil der belegten Tagespflegeplätze an den Tagespflegeplätzen insgesamt im interkommunalen Vergleich 2012 in Prozent

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
100,0	21,3	117,8	83,2	71,6	92,7	100,0	20

Das Jugendamt sieht den Bedarf an Plätzen in Tagespflege und die Möglichkeiten, die sich hierdurch für die Versorgung vor allem im U3-Bereich ergeben, und möchte den Bereich der Kindertagespflege weiter stabilisieren. Alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Kindertagespflege werden beim Jugendamt durchgeführt. Es sind keine Aufgaben an Dritte übertragen worden.

→ Feststellung

Die Stadt Lohmar nutzt die Kindertagespflege als flexibles Betreuungsangebot. Es ist bereits ein hoher Anteil an Betreuungsplätzen in Tagespflege vorhanden, der größtenteils für unter dreijährige Kinder zur Verfügung steht. Im Hinblick auf die schwankenden Betreuungsbedarfe ist dies zu begrüßen.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

- Die Stadt Lohmar hat bis 2030 gemäß der Prognose von IT.NRW eine konstante bis leicht steigende Gesamtbevölkerung. Die 0- bis 3-Jährigen gehen von 2009 bis 2030 um neun Prozent zurück. Bei den 3- bis 6-Jährigen ist im gleichen Zeitraum ein Rückgang von 8,8 Prozent prognostiziert. Der Rückgang der Zahlen im Bereich der für die Tagesbetreuung für Kinder maßgeblichen Altersgruppen ist bei der Stadt Lohmar moderater als bei anderen Kommunen.
- Die Stadt Lohmar hat keinen Jugendhilfeplaner. Die jährliche Kindergartenbedarfsplanung erfolgt im Jugendamt anhand der Meldungen der einzelnen Träger. Die Einwohnerdaten werden regelmäßig ausgewertet und Prognosen erstellt und fortgeschrieben, um zukünftige Bedarfe zu ermitteln. Hierbei sollte auf die Anzahl der Kinder, die Gruppenformen, die Stundenkontingente, usw. abgestellt werden. Diese Planungen und Prognosen sollten im Rahmen regelmäßiger Trägertreffen mit diesen besprochen werden. Zurzeit wird kein Treffen mit allen Trägern durchgeführt, sondern auf einzelne Träger zugegangen.
- Die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder könnte durch den Aufbau eines Controllings und eines Berichtswesens unter Verwendung von Zielen und Kennzahlen verbessert werden. Die Grundlage hierfür ist die Ermittlung des genauen Bedarfs. Auch jetzt schon bereinigt das Jugendamt die Anmelde Listen der Träger manuell um Doppelanmeldungen und wertet diese aus. Da die manuelle Auswertung sehr aufwendig ist, kann ein elektronisches Anmeldeverfahren sinnvoll sein.
- Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis 6 Jahren (einschließlich Kindertagespflege) im Betrachtungszeitraum liegt unter dem Mittelwert des interkommunalen Vergleiches. Auch beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Platz erzielt Lohmar einen Wert unterhalb des Mittelwertes. Die Stadt Lohmar setzt somit einwohner- und platzbezogen weniger Ressourcen ein als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.
- Den Fehlbetrag positiv begünstigende Faktoren sind in Lohmar u.a. die niedrige U3-Versorgungsquote, der nicht hohe Anteil der „45-Stunden-Plätze“ an den Gesamtplätzen und die hohen Elternbeiträge. Negativ wirken sich auf den Fehlbetrag der überdurchschnittliche Anteil an Plätzen in kommunalen Einrichtungen sowie die überdurchschnittlichen freiwilligen Zuschüsse aus.
- Die Stadt Lohmar hat einen überdurchschnittlichen Anteil an Tagespflegeplätzen an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt. Die Kindertagespflege ist bereits gut ausgebaut und wird vorrangig im U3-Bereich eingesetzt.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Prüfgebiet der Tagesbetreuung für Kinder mit dem Index 4 bewertet.

→ Absender

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

*Schule
der Stadt Lohmar
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schule	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	7
Hauptschule / Realschule / Sekundarschule	8
Schulturnhallen	10
Turnhallen (gesamt)	11
Schulsekretariate	13
Organisation und Steuerung	14
Schülerbeförderung	15
Organisation und Steuerung	17

→ Schule

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schule umfasst folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der Prüfung ist es, die Kommunen auf die Steuerungs- und Optimierungspotenziale dieser Handlungsfelder hinzuweisen und ihnen Strategien und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, diese sukzessive umzusetzen.

Methodisch liegen den Betrachtungen interkommunale Kennzahlenvergleiche sowie die Analyse der Organisation und Steuerung der Handlungsfelder unter strategischen und operativen Aspekten zugrunde. Bei den Flächenkennzahlen werden den individuellen Kennzahlenergebnissen der einzelnen Kommunen ergänzend Benchmarks gegenübergestellt, auf deren Basis Potenziale berechnet werden.

Die ausgewiesenen Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2012/2013.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Durch die Analyse der Flächensituation sollen die Kommunen insbesondere für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisiert werden. Mit einem vorausschauenden, streng am Bedarf und der finanziellen Leistungsfähigkeit orientierten Flächenmanagement, das gleichzeitig die Auswirkungen des demografischen Wandels mit berücksichtigt, steht den Städten und Gemeinden ein nachhaltiger und bedeutender „Hebel“ zur Haushaltskonsolidierung zur Verfügung.

Im Fokus der Flächenbetrachtung stehen die von der Stadt Lohmar vorgehaltenen Schulen und Turnhallen. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche (BGF) der Gebäude.

Bei den ausgewiesenen Benchmarks handelt es sich um Werte, die auf der Basis der Regelungen für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemein bildende Schulen sowie der im Laufe der vergangenen Prüfungen gesammelten Erfahrungen gebildet wurden. Für OGS-Angebote an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen werden entsprechend der individuellen Situation zusätzliche Flächen berücksichtigt.

Die Stadt Lohmar verfügt über eine sehr detaillierte Kindertagesstättenbedarfs- und Schulentwicklungsplanung in der Fassung von März 2010. Beides wird aktuell fortgeschrieben.

Darüber hinaus gibt es ein umfangreiches Konzept zur „Inklusiven Schulentwicklungsplanung“ in der Fassung von Oktober 2011. Der Schwerpunkt dieses Konzeptes liegt bei der zum Schuljahr 2012/2013 neu gegründeten „Modellschule Lohmar“ (Inklusive Sekundarschule). Gleichzei-

tig werden mit dieser Neugründung die Haupt- und Realschule Lohmar keine neuen Schüler mehr aufnehmen und sukzessive auslaufen.

Grundschulen

Wie in vielen anderen Kommunen Nordrhein-Westfalens sind auch in Lohmar die Schülerzahlen in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Im Vergleich der Schuljahre 2001/02 und 2012/13 sank die Zahl der Grundschüler um ca. 15 Prozent.

Die dem Schulentwicklungsplan zugrunde liegende Schülerzahlenprognose geht von einem weiteren Rückgang von etwa 14 Prozent bis zum Schuljahr 2015/16 aus.

Die Stadt Lohmar ist Träger von vier Gemeinschaftsgrundschulen:

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Ein- gangsklassen	Fläche je Klas- se in m ² BGF
GS Birk	2.546	257	10	2	255
GS Lohmar	3.915	303	12	3	326
GS Wahlscheid	5.058	390	16	4	316
GS Donrath	3.043	265	12	3	254
Gesamtsumme	14.562	1.215	50	12	1.151

Bei der räumlichen Verteilung lässt sich eine Konzentration der Grundschulen in der südlichen Hälfte des Stadtgebietes erkennen (Grundschulen Lohmar, Birk und Donrath). Im Norden befindet sich lediglich die GS Wahlscheid.

Die Einzugsgebiete der einzelnen Schulen entsprechen weitestgehend den ehemaligen Schulbezirken. Nennenswerte Änderungen im Anmeldeverhalten wurden nicht festgestellt.

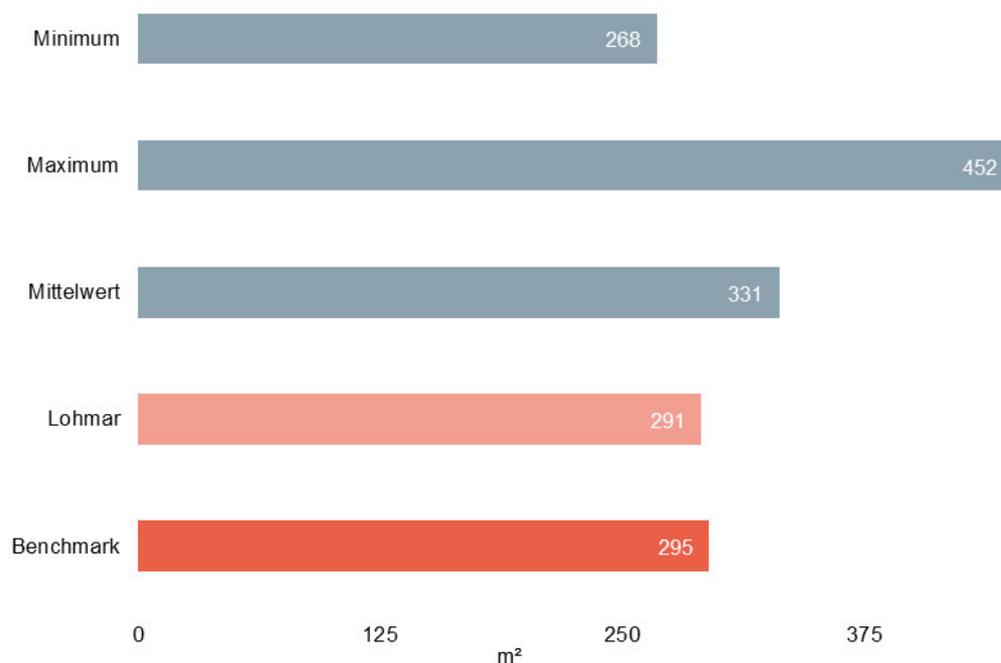
Während die Grundschulen Lohmar und Donrath verhältnismäßig nahe beieinander liegen (Abstand ca. 3,7 km), sind die Entfernungen zwischen den anderen Standorten deutlich größer (zwischen 6,7 km und 13,8 km).

Alle Grundschulen bieten den „offenen Ganztag“ (OGS) an. Darüber hinaus gibt es in den Grundschulen Birk, Donrath und Lohmar eine Randstundenbetreuung (von 7:30 bis 13:30 Uhr).

Die Grundschule Wahlscheid war nach einem Brand im Jahr 2011 umfassend saniert und - auch im Hinblick auf die Inklusion - barrierefrei ausgebaut worden.

Die Betreuungsquote der OGS ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Sie lag im Schuljahr 2012/13 bei ca. 41 Prozent.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012



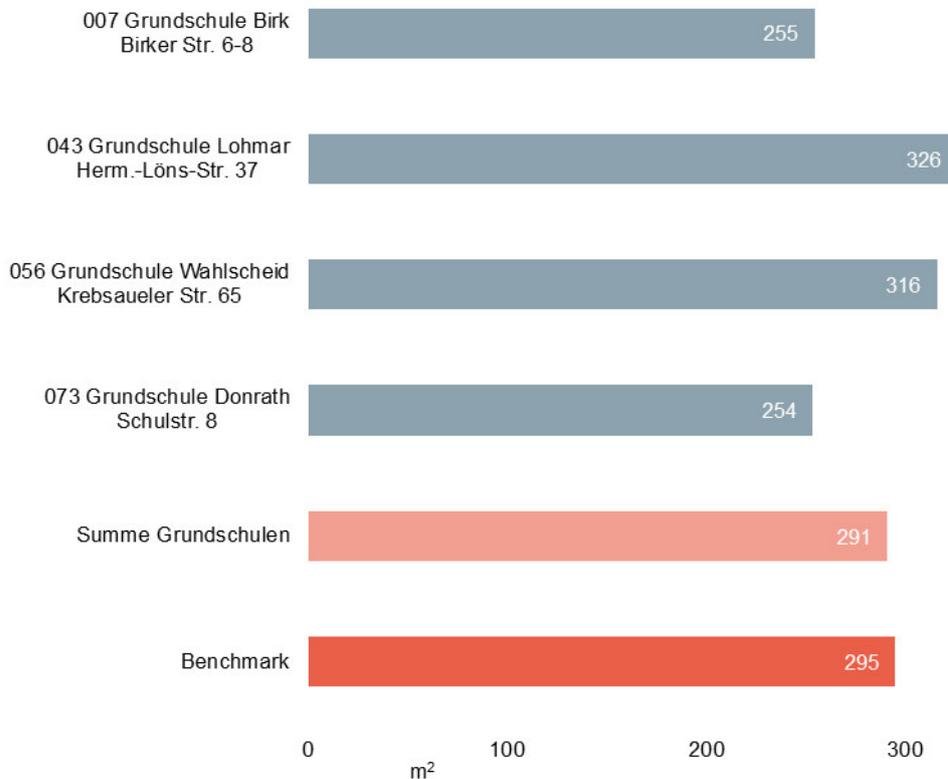
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
291	268	452	331	289	320	366	19

In der Gesamtbetrachtung der Grundschulstandorte positioniert sich die Stadt Lohmar knapp unterhalb des Benchmarks. Somit ergeben sich aktuell keine Flächenüberhänge.

Allerdings zeigt sich in der Einzelbetrachtung der Standorte ein heterogenes Bild. Während sich die Grundschulen Birk und Donrath unter dem Benchmark positionieren, überschreiten Wahlscheid und Lohmar diesen deutlich um bis zu elf Prozent.

Bruttogrundflächen Grundschulen je Klasse nach Standorten



Diese Diskrepanz wird sich in den kommenden Jahren mit weiter sinkenden Schülerzahlen (von 2012/13 auf 2015/16 etwa 14 Prozent) verstärken. Überträgt man diese Prognose auf die einzelnen Standorte, dann wird der Benchmark in Lohmar um ca. 33 und in Wahlscheid um ca. 22 Prozent recht deutlich überschritten. Zugleich wird sich der Standort Birk dem Benchmark weiter annähern und der Standort Donrath diesen knapp überschreiten.

Legt man die Prognosen von IT.NRW zugrunde, wird die Schülerzahl bis zum Schuljahr 2020/21 um etwa 18 Prozent (218 Schüler) sinken. Bei einer Klassenrichtzahl von 23 Schülern würden dann (bei unverändertem Schulangebot) für 43 Klassen 14.562 m² zur Verfügung stehen. Das wären 339 m² je Klasse. Insgesamt ergäbe sich ein Potenzial von rd. 1.900 m².

→ Feststellung

Aktuell lassen sich für Lohmar in der Gesamtschau keine Flächenpotenziale bei den Grundschulen feststellen. Allerdings ergibt sich bis zum Schuljahr 2020/21 nach den Prognosen von IT.NRW ein erhebliches Potenzial.

→ Empfehlung

Im Hinblick auf die mittelfristige Schülerzahlentwicklung sollte die Stadt Lohmar prüfen, ob die Zusammenlegung von Schulstandorten zu einer optimalen Raumnutzung führen kann.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in der Stadt Lohmar im Schuljahr 2012/2013

- das Gymnasium im Schulzentrum Donrather Dreieck,
- die Sekundarschule Lohmar (seit dem Schuljahr 2012/13),
- die Realschule im Schulzentrum Donrather Dreieck (seit 2012/13 keine Eingangsklassen mehr),
- die Hauptschule Lohmar (seit 2012/13 keine Eingangsklassen mehr).

Alle weiterführenden Schulen befinden sich in Lohmar selbst. Realschule und Gymnasium bilden zusammen mit der Grundschule Donrath das Schulzentrum Donrather Dreieck im Norden von Lohmar, die Hauptschule liegt im Süden des Stadtzentrums.

Die Sekundarschule Lohmar ist bzw. wird in den Räumen der Haupt- und Realschule untergebracht. Die 5. bis 7. Klassen werden zukünftig in den Räumen der Hauptschule, die 8. bis 10. Klassen in denen der Realschule unterrichtet. Durch die räumliche Nähe zum Gymnasium soll gleichzeitig eine enge Kooperation sichergestellt werden.

Aktuell teilen sich Haupt- und Sekundarschule das Hauptschulgebäude.

Zeitgleich mit der Einrichtung der Sekundarschule nehmen die Haupt- und Realschule keine neuen Schüler mehr auf und laufen zum Schuljahr 2017/18 aus.

Die aktuelle die Schulsituation stellt sich in Lohmar wie folgt dar:

Weiterführende Schulen Lohmar 2012

Schulform	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen / Kurse	Zahl der Ein- gangsklassen	Fläche je Klasse
Gymnasium Lohmar	7.945	657	25 / 19	5	181
Realschule Lohmar	7.596	726	27	0	281
Hauptschule Lohmar	7.004	235	10	0	438
Sekundarschule Lohmar		136	6	6	
Summen	22.039	1.754	87	11	

An der Hauptschule gibt es ein Ganztagesangebot, das aktuell von 73 Prozent der Schüler genutzt wird. Die Sekundarschule wird durchgängig als eine verbindliche Ganztageschule geführt. Realschule und Gymnasium verfügen über kein Ganztagesangebot, hier findet allerdings Unterricht bis in die Nachmittagsstunden statt.

Hauptschule / Realschule / Sekundarschule

Mit dem Schuljahr 2012/13 hat die Sekundarschule Lohmar mit 136 Schülern und sechs Eingangsklassen ihren Betrieb aufgenommen. Die Schule trägt mit einem integrativen Lernangebot dem Gedanken der Inklusion Rechnung. Zeitgleich bilden die Haupt- und Realschule seit diesem Schuljahr keine Eingangsklassen mehr und laufen sukzessive aus.

Daher ist aktuell für diese drei Schulformen ein interkommunaler Vergleich nicht mit Aussagekraft zu führen. Infolge des schulpolitischen Konsenses von 2011 ist landesweit ein großer Veränderungsprozess zu beobachten. So befinden sich in NRW viele Sekundarschulen im Aufbau, während parallel dazu Haupt- und auch Realschulen auslaufen. Dies ist auch in Lohmar der Fall.

Deshalb sind die Flächenkennzahlen der Haupt- und Realschule Lohmar nicht mit den Kennzahlen der Kommunen zu vergleichen, in denen diese Schulformen fortbestehen. Auch sind belastbare Kennzahlenvergleiche für Sekundarschulen erst möglich, wenn eine ausreichend große Anzahl hierfür zur Verfügung steht. Gleichwohl ist festzuhalten, dass die Bruttogrundfläche je Klasse bei der Haupt- und Sekundarschule in Lohmar aktuell mit 438 m^2 sehr hoch ist.

Die Stadt Lohmar geht davon aus, dass die Sekundarschule künftig durchgängig sechszügig geführt wird. Damit wären 18 Klassen im Gebäude der ehemaligen Hauptschule untergebracht. Verwendet man den Benchmark für eine sechszügige Gesamtschule mit 100 Prozent Ganztagesanteil analog für die Sekundarschule, würde dies einen Flächenbedarf von rd. 6.000 m^2 bedeuten. Da das Gebäude 6.333 m^2 groß ist, ergibt sich ein rechnerischer Flächenüberhang von 5,5 Prozent.

In der ehemaligen Realschule sollen die 8. bis 10. Klassen unterrichtet werden. Bei einer durchgängig sechszügigen Schule wären dies ebenfalls 18 Klassen. Setzt man auch hier den Raumbedarf wie oben beschrieben an, werden rd. 6.000 m^2 benötigt. Damit ergäbe sich bei diesem Gebäude ein rechnerisches Potenzial von rd. 1.600 m^2 .

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass bereits heute Räume der Realschule durch das Gymnasium genutzt werden, da dort ein Flächendefizit besteht (siehe folgenden Abschnitt).

→ Feststellung

Bis die Sekundarschule Lohmar in allen Jahrgangsstufen besetzt ist, bestehen in den Gebäuden der Haupt- und Realschule Flächenüberhänge, die sukzessive abgebaut werden. Gleichwohl bleibt bei beiden Gebäuden zunächst ein Flächenüberhang, der im Fall der ehemaligen Realschule erheblich ist.

Gymnasium

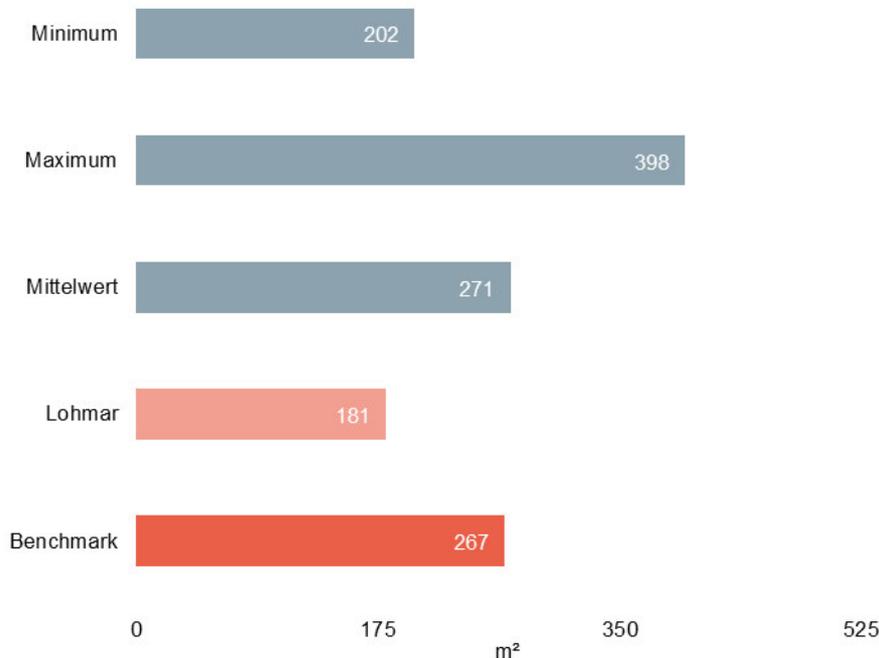
Das Gymnasium im Schulzentrum Donrather Dreieck besteht seit 1991 und wird seither fünfzügig geführt. Für die Klassen der Erprobungsstufe wird täglich zwischen 14:15 und 15:45 Uhr eine Hausaufgabenbetreuung angeboten. Darüber hinaus findet ein Teil des Unterrichts in den Nachmittagsstunden statt. Das Gymnasium Lohmar bietet bei der Einschulung die Wahl einer gymnasialen Laufbahn von 8 oder 9 Jahren an. Somit besteht ein G8- und G9-Zweig mit entsprechendem Raumbedarf. Um diesen aufzufangen, werden auch zwei Räume der benachbar-

ten Jabachhalle für den Unterricht genutzt. Diese Flächen wurden bei der Ermittlung der Kennzahlen ebenfalls berücksichtigt.

Außerdem werden - nach Bedarf - Räume der benachbarten Realschule genutzt. Da diese Nutzung variiert und nicht erfasst wird, findet sie bei der Kennzahlenermittlung keine Berücksichtigung. Gleichwohl führt sie zu einer optimierten Auslastung der Realschule.

Die Schülerzahlen des Gymnasiums sind in den Jahren bis 2012/13 kontinuierlich gestiegen. Die Prognose der Stadt Lohmar geht allerdings von einem leichten Rückgang in den nächsten Jahren aus.

Bruttogrundfläche Gymnasium je Klasse / Kurs im interkommunalen Vergleich 2012



Bruttogrundfläche Gymnasium je Klasse / Kurs in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartils- wert	2. Quartils- wert	3. Quartils- wert	Anzahl Werte
181	202	398	271	223	250	300	16

Mit 181 m² Fläche je Klasse bildet die Stadt Lohmar den neuen Minimalwert im interkommunalen Vergleich ab.

➔ **Feststellung**

Aktuell und vor dem Hintergrund der prognostizierten Schülerzahlen errechnet sich für das Gymnasium Lohmar in der Gesamtschau kein Flächenpotenzial. Es besteht kein Handlungsbedarf.

Der Flächenüberhang an der Realschule ist zu relativieren, da dortige Räume vom Gymnasium mitgenutzt werden.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Lohmar sollte die Flächensituation an allen weiterführenden Schulen in den neuen Schulentwicklungsplan einfließen lassen, um frühzeitig mögliche Potenziale erkennen und entsprechend nutzen zu können.

Schulturnhallen

Jede Schule der Stadt Lohmar verfügt über mindestens eine Turnhalle. Realschule und Gymnasium nutzen die Zweifeld- und die Dreifeldhallen in der Jabachhalle. Darüber hinaus gibt es noch ein Lehrschwimmbecken an der Grundschule Lohmar, das in erster Linie für das Schulschwimmen zur Verfügung steht. Zusätzlich existieren mehrere Sportplätze, die ebenfalls für den Schulsport genutzt werden können.

Schulturnhallen Lohmar 2012 (mit Jabachhalle)

Schulturnhallen	m ² BGF	Turnhalleneinheiten	Größe je Turnhalleneinheit
Grundschulen	3.851	5	770
Haupt-/Sekundarschule	1.148	2	574
Realschule	1.189	2	595
Gymnasium	1.847	3	616
Schulturnhallen gesamt	8.035	12	718

Das Verhältnis der Gesamtfläche zu den gebildeten Klassen (137 im Jahr 2012) ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
59	60	125	76	66	72	79	21

Die vorstehende Kennzahl wird maßgeblich durch die Anzahl der Turnhalleneinheiten und die durchschnittliche Hallengröße bestimmt. Losgelöst von dieser Kennzahl ist zu erwähnen, dass die durchschnittliche Hallengröße in Lohmar mit 718 m² zwischen dem ersten und zweiten Quartil des interkommunalen Vergleichs liegt. Das bedeutet, es gibt zahlreiche Kommunen mit weit größeren Hallen.

Auch beim einwohnerbezogenen Vergleich zeigt sich Lohmar unauffällig:

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
345	247	786	382	333	374	395	20

In der folgenden Tabelle werden Turnhallenbestand und Turnhallenbedarf gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2012

	Bestand	Bedarf Turnhalleneinheiten bei 12 Klassen je Turnhalleneinheit	Saldo
Grundschulen	5	4,2	0,8
Hauptschule / Sekundarschule	2	1,3	0,7
Realschule	2	2,3	-0,3
Gymnasium	3	3,7	-0,7
Gesamt	12	11,5	0,5

Viele Kommunen haben dargelegt, dass unter Berücksichtigung des Angebots von Schulschwimmen und Sportaußenanlagen eine Halleneinheit je zwölf Klassen ausreicht. Daher legt die GPA NRW dies auch für die Berechnung des Hallenbedarfs zugrunde. Demnach ergibt sich für Lohmar ein geringer rechnerischer Überschuss, der aber zunächst zu keinem realisierbaren Potenzial führt.

Im Hinblick auf die sinkenden Schülerzahlen würde es bis zum Schuljahr 2020/21 (bei 43 Grundschulklassen, 36 Klassen in der Sekundarschule und unveränderten Klassen-/Kursverhältnissen am Gymnasium) zu einem Überhang von knapp zwei Halleneinheiten kommen.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen gibt es in Lohmar noch eine weitere Turnhalle im Forum Wahlscheid. Diese wird für den Schulsport, aber eben auch für den Vereinssport und gesellschaftliche Zwecke genutzt. Das bedeutet, hier finden auch verschiedene Veranstaltungen in unterschiedlicher Trägerschaft statt. Alle Hallen sind nach Aussage der Stadt Lohmar voll ausgelastet.

Für die Nutzung erhebt die Stadt Lohmar ein Nutzungsentgelt. Die Höhe richtet sich nach dem jeweiligen Veranstalter (anerkannte Vereine der Stadt Lohmar, natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz in Lohmar, natürliche oder juristische Personen mit Wohnsitz außerhalb Lohmars). Da dadurch nicht alle Kosten aufgefangen werden, findet über die Bewirtschaftung

und Unterhaltung der Turnhallen letztlich eine verdeckte bzw. nicht zu beziffernde finanzielle Sport- bzw. Kulturförderung statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lohmar sollte für alle außerschulischen Nutzungen der Turnhallen ein kostendeckendes Entgelt erheben.

Da neben den Schulturnhallen auch die drei Halleneinheiten im Forum Wahlscheid, zu berücksichtigen sind, ergibt sich ein Überhang von 3,5 Halleneinheiten bzw. ein rechnerisches Potenzial von 250.000 Euro. Dies errechnet sich wie folgt: 3,5 Einheiten x 718 m² (durchschnittliche Hallengröße) x 100 Euro (Vollkosten je m²).

Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen aus, die zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF liegen.

Auf der Basis der interkommunalen Erfahrungen der GPA NRW wird für die monetäre Bewertung der ermittelten Flächenpotenziale ein Wert von 100 Euro je m² Bruttogrundfläche zugrunde gelegt. Damit ist der Wert bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite platziert. Dies ist ausreichend, um die besondere Bedeutung des Themas zu verdeutlichen und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Folgende Positionen haben wir bei der Quantifizierung des Flächenpotenzials berücksichtigt:

- Aufwand für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Objekte (Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung, Versorgungsmedien, Gebäudereinigung, Hausmeisterdienste),
- Abschreibungen sowie Kapitalkosten.

Weil die Schülerzahlen bis zum Jahr 2020/2021 weiter zurückgehen, steigen der Flächenüberhang (5,5 Halleneinheiten) und das Potenzial.

Gesamtbetrachtung Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Aktuell gibt es weder bei den Grundschulen noch beim Gymnasium Flächenüberhänge.
- Ein interkommunaler Vergleich der Flächen ist bei der Haupt- und Realschule momentan nicht zielführend, da beide sukzessive auslaufen. Gleiches trifft auf die Sekundarschule zu, da sie sich im Aufbau befindet.
- Die Entwicklung der Sekundarschule Lohmar bleibt abzuwarten, sie sollte aber im Hinblick auf die Schülerzahlentwicklung genau beobachtet werden.
- Tendenziell wird es bis zum Schuljahr 2020/21 insbesondere an den Grundschulen Lohmar und Wahlscheid sowie im Gebäude der Realschule deutliche Flächenüberhänge geben.
- Da gleichzeitig das Gymnasium Flächendefizite aufweist und bereits heute Räume der Realschule nutzt, sollte die Schulentwicklungsplanung der Stadt Lohmar alle zur Verfü-

gung stehenden Schulflächen in ihrer Gesamtheit berücksichtigen, um eine optimale Nutzung der vorhandenen Gebäude zu ermöglichen.

- Bereits heute bestehen im Bereich der Schulturnhallen rechnerische Flächenüberhänge. Diese ergeben sich in erster Linie aus der Ausstattung der Grundschulen mit den entsprechenden Übungseinheiten. Berücksichtigt man zusätzlich die Hallen im Forum Wahlscheid, ergibt sich ein Potenzial von 250.000 Euro. Dies steigt bis zum Schuljahr 2020/21 auf rund 400.000 Euro, weil die Schülerzahlen weiter zurückgehen. Parallel nehmen die Flächenüberhänge dadurch weiter zu.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Flächenmanagement Schulen und Turnhallen“ der Stadt Lohmar mit dem Index 3 bewertet.

Schulsekretariate

Die Prüfung der Schulsekretariate dient zur Orientierung der Kommunen im Hinblick auf die Angemessenheit der Stellenausstattung. So unterlagen die Anforderungen an die Schulsekretariate in den vergangenen Jahren infolge sinkender Schülerzahlen, der Bildung von Schulverbänden sowie der Einrichtung und Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht erheblichen Veränderungen. Mit der Integration und Inklusion oder auch der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets kommen weitere Herausforderungen auf die Kommunen zu. Diese sich verändernden Rahmenbedingungen entfalten zwangsläufig auch Auswirkungen auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten.

Für die Schulsekretariate der Stadt Lohmar wurden insgesamt 5,55 Vollzeit-Stellen erhoben. Die für die Kennzahlenbildung zugrunde gelegten Personalaufwendungen wurden auf der Basis des KGSt-Gutachtens „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13) ermittelt.

Kennzahlen Schulsekretariate im interkommunalen Vergleich 2012 (alle Schularten)

Kennzahl	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	74,00	60,18	106,51	79,09	68,29	77,13	86,70	22
Schüler je Sekretariatsstelle	602	422	705	569	508	568	632	21
Aufwendungen je Stelle in Euro	44.329	42.400	48.551	43.956	42.400	43.902	44.544	21

Der Leitung des Haupt- und Rechtsamtes (Amt 10) wurden die Kennzahlenwerte der einzelnen Schulformen zur Detailbetrachtung und eigenen Analyse übergeben.

Die Aufwendungen für Schulsekretariate werden durch die Anzahl der betreuten Schüler und den Personalaufwand geprägt. Dabei ist der Personalaufwand wiederum abhängig von der quantitativen Stellenausstattung sowie der Stellenbewertung (die personenbezogenen Einflussgrößen wie das Alter der Beschäftigten bleiben hier durch den Ansatz der Durchschnittswerte der KGSt ohne Auswirkung).

In der Einzelbetrachtung nehmen die Haupt-, Real- und Sekundarschule der Stadt Lohmar derzeit eine Sonderposition ein. Die Haupt- und Realschule bilden seit Schuljahresbeginn 2012/13 keine Eingangsklassen mehr, die Sekundarschule hat erst zu diesem Zeitpunkt den Betrieb aufgenommen. Das Sekretariat der Sekundarschule war allerdings bereits im Vorfeld (ab Mai 2012) besetzt, um die Anmeldungen und ähnliche Arbeiten in der Vorbereitungsphase wahrnehmen zu können. Die Stadt Lohmar hat entsprechend den geänderten Schülerzahlen eine Anpassung der Stellenanteile vorgenommen. Es ist zu berücksichtigen, dass hier ein fließender Übergang stattfindet, der einen 1:1-Vergleich mit einer Schule im „Normalbetrieb“ nicht ermöglicht. Auch liegen für den Bereich der Sekundarschule noch nicht ausreichend Vergleichskennzahlen aus anderen Kommunen vor. Derzeit sind hier nur zwei Werte vorhanden, so dass weder ein aussagekräftiger Mittelwert noch Minimal- oder Maximalwerte abgebildet werden können.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Das Personal in der Entgeltgruppe 6 profitiert dabei zumeist noch von einer Regelung der Besitzstandswahrung als Ausfluss der Überleitung aus dem BAT.

Die Schulsekretärinnen der Stadt Lohmar sind überwiegend in der Entgeltgruppe 6 (69 Prozent) eingestuft. Die Entgeltgruppe 5 macht 32 Prozent der Stellenanteile aus und die Entgeltgruppe 3 umfasst drei Prozent der Stellenanteile. Die überwiegende Eingruppierung in die Entgeltgruppe 6 führt zu einem jährlichen Aufwand je Stelle in Höhe von rd. 46.600 Euro.

Stellenbemessungsverfahren

Die Stellenbemessung für Schulsekretariate erfolgt in Lohmar auf der Grundlage eines externen Gutachtens (Wibera) aus dem Jahr 2002. Aktuell prüft die Stadt Lohmar, ob die Stellenbemessung auf das „Bochumer Modell“ umgestellt werden soll. Hierbei würde der Stellenbedarf anhand eines detaillierten Aufgabenkatalogs mit mittleren Bearbeitungszeiten berechnet. Somit würde eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals unter Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben erreicht.

Die Bewertung der Sekretariatsstellen erfolgte durch die Stadt Lohmar selbst, zuletzt Ende der 90er Jahre. Es ist geplant, im Rahmen einer erneuten Stellenbemessung auch die jeweiligen Bewertungen zu prüfen und anzupassen. Bei der Stellenkalkulation differenziert die Stadt Lohmar derzeit nach Grund- und weiterführenden Schulen. Aufschläge werden hierbei vor allem für die OGS oder andere Aufgaben im Zusammenhang mit den Ganztagesangeboten gewährt.

Anpassungen der Stellenanteile werden jährlich mit befristeten Arbeitszeitänderungen zu Schuljahresbeginn in Relation zu den Schülerzahlen vorgenommen. Insbesondere von den Schullei-

tungen der Grundschulen werden aktuell höhere Stellenanteile gefordert. Begründet wird dies mit Aufgabenänderung bzw. -zuwachs im Rahmen der Inklusion und durch den steigenden Anteil der Schüler mit Migrationshintergrund.

Bei den Aufwandskennzahlen ordnet sich Lohmar jeweils knapp oberhalb des ersten Quartils ein. Die Kennzahl „Schüler je Sekretariatsstelle“ ist deutlich überdurchschnittlich. Angesichts des langen Zeitraumes seit der letzten Stellenbemessung ist damit zu rechnen, dass sich diese Kennzahlen im Zuge eines erneuten Verfahrens verschieben werden.

Kennzahl	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	71,00	49,17	137,98	81,61	69,23	78,54	89,34	22
Schüler je Sekretariatsstelle	604	331	862	564	469	544	633	21
Aufwendungen je Stelle in Euro	42.850	42.400	45.700	43.193	42.400	42.400	43.450	21

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der im Sommer 2014 erscheinende KGSt-Bericht zu diesem Thema geben. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben: Die Einordnung über Kennzahlenwerte, ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie ein analytisches Verfahren, das auf einem detaillierten Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten basiert. Letzteres ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung für jede einzelne Schulform in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben werden dabei ebenfalls berücksichtigt. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool ist für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchzuführen.

In der Berechnungstabelle sind für die mittleren Bearbeitungszeiten Spannbreiten vorgegeben. Um interkommunal günstige Personalaufwendungen zu erreichen, ist es unbedingt erforderlich, sich weitestgehend am unteren Rand dieser Korridore zu orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lohmar sollte die geplante Neubewertung der Sekretariatsstellen zur Erstellung eines Tätigkeitskataloges inklusive mittlerer Arbeitszeiten nutzen. Auf dieser Grundlage sollten zunächst die Stellenanteile für die jeweiligen Schulformen ermittelt werden; das Ergebnis dieser analytischen Stellenbemessung sollte dann mit den Ergebnissen der bisherigen Zuschlagskalkulation abgeglichen werden, um Rückschlüsse auf die Verwertbarkeit für die übrigen Sekretariate zu ziehen.

Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Kennzahlen Schülerbeförderung im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	275	105	350	222	152	220	282	20
Aufwendungen je befördertem Schüler in Euro	403	287	871	566	490	584	633	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	68	20	58	38	28	38	47	19

Der Fachabteilung wurden die Kennzahlenwerte der einzelnen Schulformen zur Detailbetrachtung und eigenen Analyse übergeben.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind insbesondere abhängig von der Gemeindestruktur und der Ein-/Auspendlerquote an den Schulen.

Der Anteil der beförderten Schüler liegt für die Grundschüler mit 56 Prozent deutlich über dem bisherigen Maximum (37 Prozent). Dies trägt maßgeblich zu der insgesamt hohen Positionierung im Vergleich bei.

Aber auch bei den weiterführenden Schulen liegt diese Kennzahl mit etwa 73 Prozent im jeweils obersten Quartil. In der Einzelbetrachtung (Realschule) wird sogar der neue Maximalwert erzielt.

Insgesamt ist der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl überdurchschnittlich hoch. Die Stadt Lohmar bildet hier den neuen Maximalwert des interkommunalen Vergleichs ab.

Dies lässt sich z.T. damit erklären, dass die Stadtfläche von Lohmar (66 km², Mittelwert 82 km²) sehr zersiedelt ist und eine sehr lange Nord-Süd-Achse hat. Neben sechs größeren Stadtteilen existieren über 100 kleine bis sehr kleine Siedlungen. Die meisten Einwohner (rund 10.000) konzentrieren sich auf Lohmar als zentraler Ort. Einpendler im Bereich der weiterführenden Schulen spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Je nach Schulform ist das Pendlersaldo ausgeglichen oder leicht negativ (Gymnasium).

Der größte Anteil des Schülerbeförderungsaufwandes entfällt auf den Schulweg. In Lohmar gibt es keine Beförderungsaufwendungen für Fahrten zu Sportstätten oder Sonderveranstaltungen. Dies beeinflusst die Kennzahl positiv. Die Schülerbeförderung wird über den öffentlichen Personennahverkehr (hier: Verkehrsverbund Rhein-Sieg) sichergestellt. Schülerspezialverkehr gibt es lediglich im Bereich der Förderschule.

In der Primarstufe erhalten die berechtigten Schüler ein Schülerjahresticket, das lediglich werktags und nur außerhalb der Ferien zu Fahrten zwischen Schule und Wohnort berechtigt. Die Kosten hierfür trägt die Stadt Lohmar.

Die Schüler der Sekundarstufen I und II erhalten ein Schülerticket. Dieses berechtigt zur Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel im gesamten genannten Verkehrsverbund (einschließlich Städ-

te Bonn und Köln, an allen Tagen im Jahr, auch in den Schulferien). Für diese außerschulische Nutzung wird ein Eigenanteil nach den Maßgaben der Schülerfahrtkostenverordnung erhoben.

Organisation und Steuerung

Die Anspruchsprüfung und Bestellung der Fahrkarten erfolgen durch die Verwaltung. Die Schulsekretariate nehmen die Anträge entgegen und geben die bestellten Fahrkarten an die Schüler aus. Diese Einbindung der Schulsekretariate ist positiv zu bewerten. Diese Aufgaben der Schulsekretariate sollten allerdings im Zuge der neuen Stellenbemessungen in einem Aufgabenkatalog definiert werden.

→ Feststellung

Die Schülerbeförderung der Stadt Lohmar ist bereits weitgehend optimiert. Durch die Verlagerung auf den öffentlichen Personennahverkehr und die Ausschöpfung des Eigenanteils bei den Schülertickets besteht insofern kein weiterer Verbesserungsspielraum.

→ Absender

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 Lohmar
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	3
Organisation und Steuerung	5
Strukturen	10
Park- und Gartenanlagen	10
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	13
Spiel- und Bolzplätze	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	16
Straßenbegleitgrün	16
Strukturen	16
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	17
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	17
Sportaußenanlagen	18
Organisation und Steuerung	18
Strukturen	19

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung Grünflächen umfasst die Handlungsfelder

- Park- und Gartenanlagen,
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün sowie
- Sportaußenanlagen.

Ziel der Prüfung ist die Untersuchung und Bewertung der systematischen, nachhaltigen Steuerung sowie der effizienten und effektiven Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der gesamtstädtischen Finanzsituation, um Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen.

Die Prüfung gliedert sich in die Abbildung der Organisation und Steuerung der kommunalen Grünflächen und Sportaußenflächen sowie einen interkommunale Kennzahlenvergleich zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Park- und Gartenanlagen, der Spiel- und Bolzplätze sowie des Straßenbegleitgrüns. Bei den Aufwendungen wurden Personalaufwendungen, Aufwendungen für Fremdvergaben von Ingenieurleistungen, Pflegeaufwendungen (Eigen- und Fremdleistungen) und Abschreibungen einbezogen.

Zudem wird die Flächensituation und Auslastung der kommunalen Sportaußenanlagen untersucht.

Grünflächen allgemein

Datenlage in Lohmar

Der Detaillierungsgrad des Berichtes sowie die Analysemöglichkeiten und die damit einhergehende Konkretisierung der Handlungsempfehlungen sind in entscheidendem Maße von der Datenlage in der Kommune abhängig.

Die Datenerhebung in Lohmar hat sich im Verlauf der Prüfung als sehr problematisch dargestellt. Die erforderlichen Daten werden - wenn überhaupt - weder zentral noch einheitlich erfasst.

Nicht nur im Tiefbauamt, sondern auch in anderen Ämtern (z. B. Amt für Immobilienwirtschaft, Haupt- und Rechtsamt, Amt für Finanzwesen) werden für die Datenerfassung relevante Informationen vorgehalten.

So war während der Prüfung festzustellen, dass die erhobenen Daten oftmals – auch aufgrund des mühsamen Zusammentragens „von Hand“ – mit einer hohen Fehlerquote behaftet und nicht plausibel waren.

Insgesamt war es trotz wiederholter und zeitintensiver Abstimmungsversuche mit dem verantwortlichen Tiefbauamt bis zum Abschluss der Datenerhebung nicht möglich, nachvollziehbare Größenangaben, Ertrags- und Aufwandsdaten für die betrachteten Grünflächen zu erfassen und daraus Kennzahlen abzuleiten.

- Daten zu Außenanlagen an städtischen Gebäuden liegen nicht vor. Das trifft auch auf Daten zu den Bereichen „Gewässer“ und „Forst“ zu.
- Eine Aufteilung der Flächen nach Bewuchs liegt bei den Park- und Gartenanlagen sowie dem Straßenbegleitgrün nicht vor.
- Eine Aufteilung nach Spielplatzarten (naturbelassen, Wasserspielplatz, usw.) war nicht möglich.
- Mobiliar, Skulpturen und Denkmäler werden bei Park- und Gartenanlagen nicht erfasst.
- Die Erstattung für Müllbeseitigung erfolgt pauschal an den Bauhof, eine Aufteilung nach Park- und Gartenanlagen, Spielplätzen und Begleitgrün ist nicht möglich. Der Aufwand wurde von der Stadt Lohmar nicht beziffert und fließt dementsprechend nicht in die jeweiligen Kennzahlenwerte ein.
- Eine Spezifizierung der einzelnen Pflegeleistungen ist bei keinem der betrachteten Bereiche möglich.
- Der Bilanzwert von Spielgeräten oder anderem Mobiliar bei den Grünflächen konnte von der Stadt Lohmar nicht beziffert werden.
- Die Flächen des Straßenbegleitgrüns wurden vor geraumer Zeit erfasst. Diese Datei ging leider mit Ausscheiden des damals zuständigen Mitarbeiters verloren. Die heute verwendeten Daten sind noch älter und daher nicht aktuell.

Die Qualität der durch die Stadt Lohmar vorgelegten Daten ist durchweg schlecht und für die Steuerung des zugrunde liegenden Grünflächenbestandes völlig unzureichend. Außerdem war festzustellen, dass in den thematisch betroffenen Ämtern der Stadt Lohmar - teilweise auch innerhalb eines Amtes - zu gleichen Themen und Fragen unterschiedliche Informationen (z. B. Flächenangaben) vorliegen. Der Grund für diese Unterschiede und deren unterschiedliche Erfassung konnte dabei nicht abschließend geklärt werden.

Da bis zum Schluss der Prüfung die Zweifel an der Validität nicht auszuräumen waren, konnten die Daten nicht in die Vergleichswerte-Datenbank der GPA NRW aufgenommen werden.

Bereits hinsichtlich der Datenerhebung und -verwaltung lässt sich bei der Stadt Lohmar ein immenses Optimierungspotenzial feststellen.

→ **Feststellung**

Selbst elementare Grunddaten fehlen, durch die eine gesteuerte Bewirtschaftung der vorhandenen Flächen erst möglich wird. Die von der Stadt Lohmar zur Verfügung gestellten Daten lassen einen Kennzahlenvergleich mit anderen Kommunen derzeit nicht zu.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lohmar sollte eine vollständige Messung sicherstellen. Außerdem sollte die Datenlage stets aktuell und plausibel sein. Die Daten zur Grünflächenbewirtschaftung sollten in einheitlicher und strukturierter Form vorliegen. Für die Erfassung und Pflege der Daten sollte eine zentrale Zuständigkeit und Verantwortung bestehen.

Organisation und Steuerung

Die Organisation und Steuerung wird auf der Grundlage der Kennzahl „Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement“ analysiert. Die Kennzahl zeigt auf, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Lohmar einer zeitgemäßen wie effizienten Steuerung der Aufgabenerfüllung entspricht.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse, deren Basis ein standardisierter Fragebogen bildet. Die jeweiligen Antworten werden auf einer Skala von 0 bis 3¹ bewertet und im Nachgang mit einem festgelegten Gewichtungsfaktor multipliziert. Mit Ausnahme der Fragen nach dem Freiflächenentwicklungskonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung nehmen wir eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Die Gewichtung erfolgt im Rahmen von Faktoren (eins bis drei) entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spielplätze	Straßenbegleitgrün
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	2	0	0	2
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	9	3	3	3
Erfolgt die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen zentral?	18	6	6	6
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	0	0	0	0
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	9	3	0	6
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	9	3	3	3
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spielplätze	Straßenbegleitgrün
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	9	3	3	3
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	101	33	30	38
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	36	35	32	41

Die Erfüllungsgrade zu den drei Teilbereichen sind am Ende des Berichtes abgebildet. Alle Ergebnisse wurden vom zuständigen Tiefbauamt bestätigt.

Die Stadt Lohmar erzielt mit dem ermittelten Erfüllungsgrad von 36 Prozent ein niedriges Ergebnis. Auch hier zeigt sich, dass noch umfassendes Optimierungspotenzial bei der Steuerung der Grünflächenbewirtschaftung besteht.

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt in erster Linie durch den Bauhof. Dieser gehört organisatorisch dem Tiefbauamt (Dezernat 3) an.
- Aufgrund der sehr problematischen Datenlage fehlt der Stadt Lohmar ein vollständiger und plausibler Überblick über ihre Grünflächen. Auch konnten Informationen zur Lage der einzelnen Grünflächen (z.B. einzelner Park- und Gartenanlagen) und deren Bewuchs nicht bereitgestellt werden. Bei der Erstellung eines Grünflächenverzeichnisses sollte die Stadt Lohmar auch diese Details erfassen.
- Die Stadt Lohmar verfügt über kein Freiflächenentwicklungskonzept, das über den allgemeinen Flächennutzungsplan hinausgeht.
- Bestandteil einer attraktiven Stadt sind entsprechende Grün- und Freiflächen in erreichbarer Nähe für jeden Bürger. Diesen Anspruch drückt die Stadt Lohmar mit ihrem Leitgedanken „Stadt der Generationen, aktiv im Grünen leben“ aus.
- Attraktiv ist eine Stadt, wenn sie den Anforderungen ihrer Bewohner gerecht wird. Diese Anforderungen ändern sich im Laufe der Zeit, allein schon durch den demografischen Wandel. So beeinflussen prognostizierte und sehr deutliche Veränderungen bei den Altersgruppen (vgl. Vorbericht) den Anspruch an die zur Verfügung stehenden Grünflächen. Die Entwicklung neuer Bau- und Gewerbegebiete (z.B. Gewerbepark Burg Sülz, der Innovationsstandort Lohmar oder das Wohngebiet „Wahlscheid - Am Schloss Auel“) oder Verkehrsräume machen eine Kompensation der Eingriffe in den Naturhaushalt über die nächsten Jahrzehnte und/oder das Orts- bzw. Landschaftsbild erforderlich.

- Auch können Spielflächen an Stellen aufgegeben werden, an denen die Bevölkerung aufgrund ihrer Altersstruktur kein Interesse mehr hat. Das heute schon recht hohe und weiter wachsende Durchschnittsalter der Bevölkerung müsste die Stadt Lohmar eigentlich zum frühzeitigen Agieren bewegen. Es fehlt aber eine grobe Vorausschau darüber, welche Spielflächen perspektivisch entfallen könnten.
- Zumindest ein Grobkonzept, wie sich Lohmar mit den gesamten Grün- und Freiflächen-Gegebenheiten aufstellen und weiterentwickeln will, ist nicht erkennbar. Zu strategischen Zielvorgaben gehört auch, dass messbare Ziele für die Bewirtschaftung der Grünflächen greifbar werden.
- Strategische Zielvorgaben können z.B. sein: Ausstattung von Kinderspielplätzen mit einem Budget von x Prozent in Bezug zur Anzahl der Nutzer; Wert und Substanzerhalt des Vermögens; Verbesserung des Klimaschutzes.
- Die Stadt Lohmar sollte ein umfassendes Grün- und Freiflächenkonzept erstellen. Hierin sollten kurz-, mittel- und langfristige Strategien zur Entwicklung und Bewirtschaftung der Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Sportplätze, usw. enthalten sein.
- Aufbauend auf dem zu erstellenden Grün- und Freiflächenkonzept können strategische Zielgrößen definiert werden. Diese sollten präzise, realistisch und messbar sein. Mit ihnen lässt sich die erfolgreiche Bewirtschaftung der Grünflächen letztlich dokumentieren. Auch Schwachstellen oder Mängel sind so leichter zu identifizieren und beheben.
- Bürgerbeschwerden, die zum Beispiel die Aufgaben des Tiefbauamtes betreffen, werden in Lohmar zentral beim Hauptamt gesammelt und von dort weitergeleitet. Das zentrale Beschwerdemanagement sollte eingegangene Beschwerden regelmäßig nach Ämtern und Beschwerdegründen auswerten. So lassen sich grundsätzliche oder temporäre Probleme belegen (z. B. wiederholte Entsorgung von Unrat an bestimmten Stellen).
- Die Stadt Lohmar will ein grafisches Informationssystem (GIS) einführen. Eine spezielle Software ist hierfür noch nicht angeschafft. Aktuell wenden die betreffenden Mitarbeiter selbstentwickelte Lösungen an (meistens Excel-Tabellen). Der Datenbestand ist nicht verknüpft und unterschiedlich aktuell. Es fehlt eine verbindliche Zugriffsregelung (z.B. im Vertretungsfall).
- Zur Unterstützung bei der Datenerfassung und Kennzahlenarbeit sollte eine einheitliche Lösung gefunden werden, die das gesamte Controlling erleichtert. Sämtliche relevanten Daten sollten zeitnah erfasst werden. Eine Verknüpfung mit der Finanzsoftware kann sinnvoll sein.
- Die zentrale Steuerung sollte zu gegebener Zeit ein Anwender-Feedback einholen: Wie funktioniert das neue Werkzeug der Grünflächenbewirtschaftung? Werden alle infrage kommenden Anforderungen erfüllt (u. a. Aktualität der Datenlage, einheitliche Systematik, ganzheitliche und zentrale Steuerung)?
- Derzeit gibt es keine schriftlich fixierten Standards für die Grünflächenpflege durch den Bauhof. Grundsätzlich wird die Pflege und Bepflanzung im Kernstadtbereich sowie in einzelnen Ortszentren am intensivsten betrieben (von innen nach außen). In Einzelfällen (Bürgerwünsche und -beschwerden) werden nicht geplante Maßnahmen quasi „auf Zu-

ruf“ durchgeführt. Um dies besser zu steuern, sollte ein Leistungskatalog erstellt werden, der entweder eine einheitliche oder spezielle Pflege für einzelne Grünbereiche eindeutig vorgibt.

- Um hier ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten, empfehlen wir die Erstellung eines Leistungskataloges für einzeln zu definierende Grünbereiche. So lassen sich (vermeintliche) Ungleichbehandlungen einzelner Flächen und daraus entstehende Begehrlichkeiten vermeiden.
- Bei der Stadt Lohmar wird für die Grünflächen sowie Spiel- und Bolzplätze nur eine eingeschränkte Kostenrechnung angewendet. Mit den Auftraggebern (Fachbereiche) werden die Aufträge nur über einen Stundenverrechnungssatz abgerechnet, der im gesamten Betrachtungszeitraum gleich ist.
- Ein Stundenverrechnungssatz sollte aus aktuellen tariflichen Werten und den Kosten- und Vermögenswerten des jeweils vergangenen Jahres ermittelt werden. In ihm enthalten sollten die Kosten sein, die dem Arbeitgeber beim Einsatz von Personal je Stunden entstehen. Diese beinhalten lohnabhängige (u.a. Sozialversicherungsbeiträge) und lohnunabhängige Kosten (u. a. vermögenswirksame Leistungen, Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld, freiwillige Leistungen).
- Mittels Division des Lohnaufwandes durch die Produktivstunden wird ein Fertigungsstundensatz ermittelt. Diesem werden noch die entstandenen Gemeinkosten zugeschlagen (z. B. betriebliche Steuern, Raumkosten, Bürokosten, Miete bzw. Pacht, Strom, Gas, Wasser, Reparaturen, Betriebsstoffe, Kfz-Kosten, Zinsaufwand für betriebliche Darlehen und Hypotheken, Gebühren und Anwaltskosten sowie kalkulatorische Miete oder Pacht, kalkulatorische Abschreibung, kalkulatorische Instandhaltung, kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung).
- Der Stundensatz wurde in den vergangenen Jahren nicht jährlich neu ermittelt. Zwischenzeitlich werden aber alleine aufgrund der allgemeinen Preissteigerung tatsächlich höhere Kosten anfallen, die zu einem höheren Stundenverrechnungssatz führen müssten.
- Zur realistischen Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung ist der Stundenverrechnungssatz allerdings nicht ausreichend. Vielmehr ist hierfür eine Kostenrechnung erforderlich, die auf mehr Details Wert legt.
- Dazu werden zunächst die Leistungen konkretisiert (siehe Abschnitt „Datenlage in Lohmar“) und die auftraggeberbezogenen Kostenstellen und Kostenträger definiert. In der Kostenrechnung sind die betriebsbedingten Kosten vollständig zu erfassen und verursachungsgerecht auf die Kostenstellen zu verteilen.
- Neben den Personal- und Sachkosten sowie Gemeinkosten sind insbesondere die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen sowie Kosten für interne Leistungsverrechnungen einzubeziehen. Die Kostenträgerrechnung dient zur Preisfindung je Leistungseinheit (z.B. Aufwendungen je m² Rasenschnitt, Aufwendungen je m² Beetfläche, Aufwendungen je lfd. Meter Bankettpflege, usw.). Letztendlich ist herauszufinden, bei welchen Aufgaben die Aufgabenerledigung durch den Bauhof der Stadt Lohmar wirtschaftlich ist und welche Leistungen in den Wettbewerb gestellt werden sollten.

- Der Bauhof sollte sich als interner Dienstleister in seiner Leistungserbringung dem Wettbewerb stellen, d. h. die Leistungserbringung auch gemessen an Leistungspreisen optimieren. Hierbei stehen insbesondere die Produktkosten im Fokus. Über die auf Vollkostenbasis ermittelten Leistungspreise (Kosten je m²) ist es außerdem möglich, verlässliche Wirtschaftlichkeitsvergleiche anzustellen. Diese können künftig auch Grundlage für Entscheidungen für oder gegen eine Fremdvergabe von Leistungen sein. Auch lassen sich so steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen zur systematischen Grünflächenpflege bilden.
- Als weiterer Schritt wird dann ein Controlling mit standardisiertem Berichtswesen aufgebaut. So lassen sich Entwicklungen dokumentieren und letztlich eine Zielerreichung nachweisen. Auch Negativentwicklungen können dann frühzeitig erkannt und mit gezielten Gegensteuerungsmaßnahmen belegt werden.
- Bereits heute werden die an den Bauhof gestellten Aufträge schriftlich fixiert. Um die Rolle des Bauhofes als internen Dienstleister für die jeweiligen Auftraggeber stärker herauszustellen, sollten die Aufträge konkrete Leistungsbeschreibungen enthalten. So lässt sich die Leistungserbringung einwandfrei nachweisen und abrechnen.
- Als logische Folge aus der schriftlichen Beauftragung zur Leistungserbringung durch den Bauhof ergibt sich im nächsten Schritt eine auftragsgenaue und damit verursachergerechte Abrechnung der erbrachten Leistungen.
- Dazu muss der jeweilige Auftrag allerdings genau so deutlich beschrieben werden, wie gegenüber einem privaten Unternehmen. Der Auftraggeber kann über Umfang der Leistung, Standards und Häufigkeiten dezidierte Vorgaben machen und so die Leistung und die daraus resultierenden Kosten steuern. Aus diesem Grund sind solche Vorgaben auch Aufgabe des Auftraggebers. Er hat zu bestimmen (und zu bezahlen) „wann, was, wie, wo und wie oft“ erledigt werden soll.
- Über diese konkrete Leistungsbeschreibung wird dann der Auftraggeber regelmäßig in die Lage versetzt, das entsprechende Budget auch steuern zu können. Es obliegt ihm, z.B. über eine Reduzierung der Intervalle zu entscheiden, um mit einem weiterhin akzeptablen Standard die Kosten insgesamt senken zu können.

Strukturen

Die Grün- und Erholungsflächen umfassen auch landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und Straßenbegleitgrün. Sie beziehen sich auf alle Flächen im Stadtgebiet, unabhängig davon, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	476	113,44	1.631,33	491,22	323,05	441,90	553,92	19
Anteil Grün- und Erholungsfläche an Gemeindefläche in Prozent	79,34	48,17	88,64	78,27	77,19	80,80	84,59	16
Grün- und Erholungsfläche je EW in m ²	1.669	295,25	7.813,67	2.472,87	1.442,02	1.807,42	2.881,89	18
Kommunale Grünflächen								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	0,34	0,46	34,40	6,04	1,91	2,81	4,55	13
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	7,23	9,28	3.032,26	314,72	45,30	74,42	105,86	13

Die Stadt Lohmar zählt mit 31.189 Einwohnern (Stand 31.12.2012 gemäß IT.NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 66 km². Bei einer knapp durchschnittlichen Bevölkerungsdichte liegt der Anteil der Erholungs- und Grünflächen nahe dem Mittelwert des interkommunalen Vergleichs. Der Anteil kommunaler Grünflächen hieran ist dagegen sehr gering und bildet das neue Minimum. Der Anteil der Gesamtgrünfläche im Stadtgebiet (also auch nichtkommunale Anteile) fällt dagegen durchschnittlich aus.

Die nachfolgenden Ausführungen und Kennzahlen stehen unter dem Vorbehalt der begrenzten Belastbarkeit der durch die Stadt Lohmar zur Verfügung gestellten Daten.

Park- und Gartenanlagen

Die in die Prüfung einbezogenen Park- und Gartenanlagen sind Freiflächen einer Kommune, die eine – wenn auch geringe – Pflege benötigen. Ausgenommen davon sind Flächen, die einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind oder einer bestimmten Nutzungsart dienen (z.B. Sportflächen, Spiel- und Bolzplätze). Ebenso unberücksichtigt bleiben land- und forstwirtschaftlich genutzt Flächen sowie sogenannte weitere Parkanlagen (z.B. Kurparks, botanische Gärten).

Strukturen

Die Stadt Lohmar pflegt und unterhält aktuell zwei Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von jeweils 4.800 m² und 6.800 m². Es handelt sich hierbei um den Park an der Villa Friedlinde und die Grünflächen am Rathaus. Weitere Flächen sind nicht erfasst.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass größere Flächen zum einen durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher zu pflegen und zu unterhalten sind und zum anderen aber auch einen besseren Naherholungswert bieten.

Der Großteil der Flächen (rd. 81 Prozent) in den beiden Park- und Gartenanlagen der Stadt Lohmar sind Rasenflächen. Weitere elf Prozent entfallen auf Flächen mit Sträuchern und Gehölzen und fünf Prozent sind befestigte und unbefestigte Wege und Plätze. Die Anzahl der Bäume wird mit 50 angegeben, die Bäume sind nicht in einem Kataster erfasst.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	0,37	0,26	19,66	6,09	2,59	4,16	6,72	14
Durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	5.800	781	32.011	7.553	2.501	5.294	8.825	14

Die Gesamtfläche der Parkanlagen je Einwohner ist in Lohmar sehr niedrig und tendiert zum Minimum des interkommunalen Vergleichs. Dies ist im Zusammenhang mit der insgesamt geringen Fläche kommunaler Grünanlagen je Einwohner zu sehen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung konnte bei der Prüfung der Grünflächen aufgrund der Datenlage in Lohmar insgesamt nicht realisiert werden. Die nachfolgende Darstellung der Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen im interkommunalen Vergleich dient insoweit nur der groben Orientierung:

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,65	0,51	3,13	1,32	0,80	0,99	1,60	11

Gegenüber den Vergleichszahlen zeigt sich der für Lohmar ermittelte Kennzahlenwert sehr auffällig. Denn er übersteigt das bisherige Maximum des interkommunalen Vergleichs um mehr als 100 Prozent.

Die höchsten Aufwendungen entstehen dabei nach den vorliegenden Daten für die Unterhaltung von Wegen und Plätzen sowie für die Bestandspflege der Bäume.

Da bei der Stadt Lohmar für Park- und Gartenanlagen keine Fremdaufwendungen für Ingenieurleistungen entstanden sind, verbleiben als mögliche Ursachen des Weiteren die hohen Pflegestandards.

Grundsätzlich lassen hohe Aufwendungen für Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen je m² auf einen recht hohen Standard schließen. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Struktur der Park- und Gartenanlagen als auch für den Pflegestandard.

Bei der Betrachtung der Flächenaufteilung der Park- und Gartenanlagen zeigt sich, dass in Lohmar größere Flächen mit Rasen vorhanden sind. Diese Flächen sind zunächst nicht sonderlich pflegeintensiv. Jedoch ist durch Vor-Ort-Besichtigungen darauf zu schließen, dass die Rasenflächen vergleichsweise häufig gemäht werden. Fraglich ist, ob dies die einzige Erklärung sein kann. Andererseits bleibt auch fraglich, ob die von der Stadt Lohmar genannten Flächen-, Aufwands- und Ertragsdaten für die Park- und Gartenanlagen valide sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lohmar sollte zeitnah den tatsächlichen Aufwand für die Pflege und Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen nach Beschaffenheit der einzelnen Flächen ermitteln. Auf diese Weise lassen sich Kostentreiber feststellen. Durch eine Senkung von Pflegestandards lässt sich dann der Aufwand gezielt reduzieren.

Potenziale

Im Rahmen des Abschlussgespräches am 07.04.2013 wurde bereits angekündigt, dass die GPA NRW für die einzelnen Nutzungsformen Benchmarks definiert. Diese liegen inzwischen vor. Für Park- und Gartenanlagen beträgt der Benchmark 1,10 Euro je m². Dieser wird von der Stadt Lohmar nach den vorliegenden Daten um 5,55 Euro überschritten. Auf der Basis der Gesamtfläche von 11.600 m² ergibt sich ein rechnerisches Verbesserungspotenzial von knapp 64.000 Euro.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Stadt Lohmar weist sehr geringe kommunale Grünflächen - speziell Park- und Gartenanlagen - je Einwohner auf. Der Großteil der Park- und Gartenanlagen besteht aus Rasenflächen.
- Lohmar erzielt den Maximalwert bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen. Was für diese hohen Aufwendungen ausschlaggebend ist, ließ sich trotz wiederholter Gespräche bzw. Nachfragen beim verantwortlichen Tiefbauamt nicht klären. Hierzu fehlt es sowohl an der Aufschlüsselung der Anlagen nach Flächenarten (Rasen, Gehölzflächen, Beete, usw.) als auch an der entsprechenden Differenzierung der Aufwendungen (gemäß den Ausführungen zur allgemeinen Datenlage).
- Eine zielorientierte Steuerung erfolgt bislang nicht. Dazu muss die Stadt Lohmar in einem ersten Schritt die Strukturdaten überarbeiten und aktualisieren.
- Im zweiten Schritt sind die Leistungsbeschreibungen und -verzeichnisse anzupassen. Dabei sollten die Strukturen aufeinander abgestimmt sein.
- Die bislang praktizierte Kostenrechnung ist zu verbessern, damit u. a. realistische Stundenverrechnungssätze anzuwenden sind. Steuerungsrelevante Kennzahlen müssen definiert werden. Diese sind mindestens jährlich auszuwerten. Bei Negativentwicklungen sind Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Park- und Gartenanlagen“ der Stadt Lohmar mit dem Index 2 bewertet.

Spiel- und Bolzplätze

Im Fokus stehen die kommunalen Spiel- und Bolzplätze (ohne Spiel- und Bolzplätze an öffentlichen Einrichtungen wie z.B. Schulen und Kindertageseinrichtungen).

Strukturen

Die Stadt Lohmar unterhält nach ihren Angaben aktuell 25 Spielplätze und drei Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 36.000 m². Auf diesen Spielanlagen befinden sich 196 Spielgeräte.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m ²	1,15	1,20	5,39	2,60	2,05	2,47	2,93	16
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	6,63	6,74	31,61	14,78	11,68	14,22	15,35	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW	0,80	0,79	2,77	1,61	1,15	1,55	1,91	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	4,60	4,42	16,20	9,15	6,76	8,28	10,93	16
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ²	8,17	1,58	8,91	4,65	3,03	3,79	6,19	15

Sowohl die Flächen als auch die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze bezogen auf die Gesamt Einwohnerzahl und die Einwohner unter 18 Jahren liegen auch hier unter bzw. am Minimum des interkommunalen Vergleichs. Dagegen tendiert die Anzahl der Spielgeräte deutlich zum Maximum.

Die Bevölkerungsprognosen zur Gesamt Einwohnerzahl zeigen für Lohmar im Gegensatz zu vielen anderen Städten keinen sinkenden Trend. Dies gilt allerdings nicht für die Einwohner bis 18 Jahre. Die Anzahl der unter 18-Jährigen wird in Lohmar nach den Prognosen von IT.NRW von 2012 bis 2030 um rund 18 Prozent zurückgehen.

Damit werden sich die ersten vier Kennzahlen bei gleich bleibendem Angebot erhöhen. Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre steigt auf 8,08 m², die Zahl auf 6,29 Spielplätze. Diese Entwicklung ist auch bei der zukünftigen Gestaltung und Struktur der Spielanlagen zu berücksichtigen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,19	1,80	6,15	3,37	2,32	2,95	4,17	14

Wie bei den Park- und Gartenanlagen bildet die Stadt Lohmar bei der Betrachtung des Pflege- und Unterhaltungsaufwandes den neuen Maximalwert ab.

Auch hier gilt, dass die Kennzahlen aufgrund der genannten Probleme bei der Datenerfassung nur einer groben Orientierung dienen können. Die Aufwendungen bilden auf der von Lohmar genannten Datengrundlage das neue Maximum des interkommunalen Vergleichs. Dies deutet zunächst auf einen hohen Standard hin.

Bei einer Besichtigung der Kinderspielplätze im Stadtgebiet bestätigte sich dies jedoch nicht. So wiesen die Spielplätze dort aufgrund ihrer Struktur und Ausstattung weder ein erhöhtes Pflegeerfordernis noch einen überdurchschnittlichen Pflegebedarf auf. Allerdings ist die Zahl der Spielgeräte je 1.000 m² verhältnismäßig hoch. Kontrolle, Wartung und Reparatur der Spielgeräte stellen erfahrungsgemäß einen großen Kostenblock dar, was tendenziell auch zu einem erhöhten Aufwand führt.

Die Spielgeräte bestehen aus Holz, Metall und einem Mix dieser Materialien. Der Instandhaltungsaufwand und die Haltbarkeit von Spielgeräten werden maßgeblich durch die Wahl des Materials beeinflusst. Dabei erfordern Spielgeräte aus Holz eher höhere Lebenszykluskosten.

Auch die Wahl der Spielgerätehersteller entscheidet mit über den Pflege- und Unterhaltungsaufwand. Zwar sind selbstverständlich die Regelungen des Vergaberechts einzuhalten, jedoch ist eine Begrenzung der Hersteller auf ein vertretbares Maß möglich, um z.B. die Sicherheitskontrollen und Ersatzteilbeschaffungen zu vereinfachen.

→ Empfehlung

Bei der Beschaffung von Spielgeräten sollten Material und Bauweise auch im Hinblick auf die Folgekosten ausgewählt werden. Dies gilt insbesondere bei der Neuanlage von Spielplätzen.

Potenziale

Im Rahmen des Abschlussgespräches am 07.04.2013 wurde bereits angekündigt, dass die GPA NRW für die einzelnen Nutzungsformen Benchmarks definiert. Diese liegen inzwischen vor. Für Spiel- und Bolzplätze beträgt der Benchmark 2,90 Euro je m². Dieser wird von der Stadt Lohmar nach den vorliegenden Daten um 3,29 Euro überschritten. Auf der Basis der Gesamtfläche von 36.000 m² ergibt sich ein rechnerisches Verbesserungspotenzial von knapp 120.000 Euro.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Fläche und Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegen in Lohmar unter bzw. knapp am Minimum des interkommunalen Vergleiches.
- Lohmar weist bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze den neuen Maximalwert auf. Mangels einer Aufschlüsselung nach einzelnen Pflegeleistungen und angesichts der problematischen Datenlage konnten die Ursachen nicht ermittelt werden. Die stichprobenhafte Besichtigung der Anlagen im Stadtgebiet zeigt keine Auffälligkeiten. Allerdings führt die hohe Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² erfahrungsgemäß zu hohen Kosten bei der Kontrolle, Wartung und Reparatur.
- Eine zielorientierte Steuerung erfolgt bislang nicht. Zur Steuerungsoptimierung gelten dieselben Hinweise und Empfehlungen wie zu den Park- und Gartenanlagen.

→ KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Spiel- und Bolzplätze“ der Stadt Lohmar mit dem Index 2 bewertet.

Straßenbegleitgrün

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

Strukturen

Die Fläche des Straßenbegleitgrüns umfasst in Lohmar rund 65.000 m².

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	2,08	2,45	34,83	12,94	6,07	7,43	20,42	12

Zwar wurden für das Straßenbegleitgrün relativ detaillierte Daten (Mittelseln, Kreisel, usw.) vorgelegt, diese sind jedoch längst nicht mehr auf aktuellem Stand. Nach Angaben des Tiefbauamtes liegt die Erfassung und Dokumentation der jeweiligen Flächen schon einige Jahre zurück und ist seitdem nicht aktualisiert worden. Der Grund, warum nichts mehr für eine Aktualisierung unternommen wurde, war nicht zu klären.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,65	0,34	3,40	1,59	0,52	1,40	2,55	9

Bei dieser Betrachtungsweise ordnet sich Lohmar zwar unter dem Maximum, aber deutlich im schlechten Bereich ein (oberhalb des dritten Quartil). Wie bereits bei den Park- und Gartenanlagen sowie den Spiel- und Bolzplätzen dient auch hier der Kennzahlenvergleich aufgrund der problematischen Datenlage in Lohmar ausschließlich der groben Orientierung. Eine weitergehende Analyse ist an dieser Stelle nicht möglich.

Bei der Besichtigung der Flächen im Stadtgebiet zeigt sich, dass in Lohmar die Gesamtfläche im Wesentlichen durch Wiese sowie Sträucher- und Gehölzflächen bestimmt wird. Einen nicht unerheblichen Anteil machen auch die Flächen der Mittelinseln und Kreisel aus, die in der Regel (auch bedingt durch die jeweils kleine Fläche) pflegeintensiver sind.

Eine realistische Beurteilung des Pflegestandards scheidet mangels Detailinformationen auch hier aus.

→ Empfehlung

Soweit noch nicht geschehen, sollte die Stadt Lohmar prüfen, ob die Pflege von Kreisverkehren und Mittelinseln nicht im Rahmen eines Sponsoring-Vertrages durch Gärtnereien oder Garten-Landschaftsbaubetriebe übernommen werden kann.

Potenziale

Im Rahmen des Abschlussgespräches am 07.04.2013 wurde bereits angekündigt, dass die GPA NRW für die einzelnen Nutzungsformen Benchmarks definiert. Diese liegen inzwischen vor. Für das Straßenbegleitgrün beträgt der Benchmark 1,40 Euro je m². Dieser wird von der Stadt Lohmar nach den vorliegenden Daten um 1,25 Euro überschritten. Auf der Basis der Gesamtfläche von 65.000 m² ergibt sich ein rechnerisches Verbesserungspotenzial von gut 81.000 Euro.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Stadt Lohmar weist Flächen an Straßenbegleitgrün je Einwohner unterhalb des Minimums des interkommunalen Vergleichs auf.
- Bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns erreicht Lohmar ein eher deutlich überdurchschnittliches Ergebnis. Auch hier fehlen jedoch Detailinformationen, so dass eine tiefere Analyse nicht möglich ist.

- Auffällig ist der hohe Anteil der Mittelinseln und Kreisel (soweit diese Zahl noch aktuell ist).
- Eine zielorientierte Steuerung erfolgt bislang nicht. Zur Steuerungsoptimierung gelten dieselben Hinweise und Empfehlungen wie zu den Park- und Gartenanlagen sowie Spiel- und Bolzplätzen.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Straßenbegleitgrün“ der Stadt Lohmar mit dem Index 2 bewertet.

Sportaußenanlagen

Der Schwerpunkt bei den kommunalen Sportaußenanlagen liegt bei den Sportplätzen. Dabei werden ausschließlich kommunale Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße) einbezogen, die entsprechend in der städtischen Bilanz ausgewiesen sind - mit Ausnahme von Stadien und Spiel- und Bolzplätzen -.

Berücksichtigt werden auch solche Sportplätze, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise auf nutzende Vereine übertragen wurden und bei denen sich die Kommunen über Zuschüsse und/oder unterstützende Dienstleistungen am laufenden Unterhaltungsaufwand beteiligen.

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis der mit den zuständigen Fachämtern (Amt für Immobilienwirtschaft, Amt für Kultur, Sport und Soziales, Tiefbauamt) geführten Gespräche. Im Ergebnis ist für Lohmar folgendes festzuhalten:

Die Stadt Lohmar verfügt über einen Überblick über ihren Bestand an Sportaußenanlagen. Daten zu den Sportnutzflächen und Strukturen sind vorhanden. Sinnvoll wäre es, auch den Zustand der einzelnen Sportanlagen regelmäßig zu überprüfen und zu dokumentieren, um rechtzeitig Missstände aufdecken zu erkennen und beheben zu können. So können teurere Sanierungsmaßnahmen vermieden werden.

Auch die zur Verfügung gestellten Belegungspläne machen deutlich, dass die Stadt Lohmar die Auslastung der Anlagen ebenfalls im Blick hat. Eine Aussage über die tatsächlichen Nutzungszeiten ließ sich jedoch nicht treffen. Die Stadt Lohmar verweist an dieser Stelle darauf, dass das nicht ohne großen Aufwand zu realisieren sei.

→ **Feststellung**

Der gute Überblick über den Bestand an Sportaußenanlagen sowie über die Belegungszeiten bildet eine solide Basis für eine zielgerichtete Steuerung des Aufgabenbereiches. Eine Sportstättenbedarfsplanung gibt es in Lohmar allerdings noch nicht.

→ **Empfehlung**

Ähnlich wie bei einer Schulentwicklungsplanung sollte die Stadt Lohmar die Auslastung der Sportplätze jetzt und im Hinblick auf den demografischen Wandel kontrollieren. So lassen sich frühzeitig freiwerdende Kapazitäten erkennen und ggf. entsprechende Maßnahmen zur Flächenoptimierung ergreifen.

Strukturen

Die Stadt Lohmar hat Daten zu insgesamt drei Sportaußenanlagen zur Verfügung gestellt. Allerdings liegen nur Angaben zur reinen Sportnutzfläche vor. Da die Prüfung allerdings im interkommunalen Vergleich auch die Gesamtflächen in den Blick nimmt, lässt sich hier kein Vergleich führen.

Die größte Anlage befindet sich am Donrather Dreieck und besteht aus zwei Sportplätzen mit zwei unterschiedlichen Belägen (Sportrasen, Kunstrasen). Einer dieser Sportplätze verfügt über leichtathletische Anlagen (400-m-Laufbahn, Sprung- und Wurfanlagen).

Zwei weitere Sportplätze befinden sich in Krebsauel und Birk, beide sind mit Kunstrasen ausgestattet. Krebsauel gehört zur Ortschaft Wahlscheid, nördlich von Lohmar. Birk ist eine Ortschaft im südlichen Stadtgebiet.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lohmar	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	k.A.	2,28	10,32	5,16	3,31	5,10	6,27	20
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	1,08	0,95	4,97	2,29	1,53	1,92	2,76	22

Die Sportnutzfläche je Einwohner in Lohmar liegt auf unterdurchschnittlichem Niveau bzw. unter dem ersten Quartil des interkommunalen Vergleichs. Auch die Anzahl der Sportplätze (vier) liegt unter dem aktuellen Minimum (derzeit fünf).

Alle vier Sportplätze werden intensiv genutzt, die belegten Nutzungszeiten überschreiten die statistisch möglichen Nutzungszeiten deutlich um rd. 42 Prozent. Hierbei sind 41 Jugendmannschaften von insgesamt 58 nutzenden Mannschaften.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. Mit zunehmendem Alter der Bevölkerung verlagert sich auch die Ausübung sportlicher Aktivitäten. Die Hauptnutzer von Sportplätzen finden sich in der Regel in den Altersgruppen der Kinder und Jugendlichen sowie im dann abnehmenden Maße bei den Erwachsenen bis etwa 50 Jahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lohmar sollte eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung aufstellen, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung Rechnung trägt.

Erfüllungsgrad Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
3	Erfolgt die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				33	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					35

Erfüllungsgrad Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
2	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
3	Erfolgt die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				30	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					32

Erfüllungsgrad Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	vollständig erfüllt	3	1	3	3
3	Erfolgt die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				37	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					40

→ Absender

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