

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Lemgo
im Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lemgo	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Lemgo	8
Strukturelle Situation	8
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	13
→ Zur Prüfung der Stadt Lemgo	14
Prüfungsablauf	14
→ Zur Prüfungsmethodik	15
Kennzahlenvergleich	15
Strukturen	15
Benchmarking	16
Konsolidierungsmöglichkeiten	16
GPA-Kennzahlenset	17

→ 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 Lemgo 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 Lemgo

Managementübersicht

Der Stadt Lemgo ist es seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) zum 1. Januar 2008 nur in den Jahren 2008 und 2012 gelungen, positive Jahresergebnisse zu erzielen. Die Ausgleichsrücklage ist seit dem Jahr 2010 vollständig aufgebraucht. Die Jahresüberschüsse 2008 und 2012 können jedoch in die Ausgleichsrücklage umgebucht werden. Bezogen auf das Jahr 2012 weist die Stadt Lemgo einen Überschuss von rund 202.000 Euro aus. Auf den Einwohner bezogen bedeutet dies ein Plus von 5 Euro. Damit liegt Lemgo besser als die meisten der Vergleichskommunen (Mittelwert minus 58 Euro je Einwohner). Das positive Ergebnis darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass allein im Zeitraum 2008 bis 2012 etwa 17,5 Mio. Euro Eigenkapital verbraucht worden sind.

Zwar besteht aktuell noch keine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes, das Risiko steigt jedoch mit fortschreitendem Eigenkapitalverzehr. Allein in den folgenden drei Planungsjahren ist ein weiterer Eigenkapitalverzehr von mehr als 12 Mio. Euro kalkuliert. Der Haushalt ist erst ab 2016 wieder ausgeglichen. Dabei geben die Ergebnisrechnungen nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Die GPA NRW hat deshalb berechnet, von welchen Ergebnissen unter der Annahme unveränderter Bedingungen auszugehen ist. Für die Stadt Lemgo ergibt sich eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Höhe von einer Million Euro jährlich.

Der Rat der Stadt Lemgo hat 2011 im Rahmen strategischer Haushaltskonsolidierung sechs Stadtziele beschlossen und Handlungsfelder definiert. Die GPA NRW begrüßt die freiwillige Haushaltskonsolidierung ausdrücklich und ermuntert alle Beteiligten, den eingeschlagenen Weg konsequent fortzusetzen. Die Prüfungsergebnisse bestätigen die Notwendigkeit, weitere Maßnahmen umzusetzen. Eine perspektivische Analyse zeigt mögliche weitere Risiken auf. Im ungünstigsten Fall können die geplanten Jahresergebnisse deutlich schlechter ausfallen. Auf der Ertragsseite setzt die Stadt Lemgo auf Steigerungen der Gewerbesteuern, der Gemeinschaftssteuern und der Einnahmen aus dem Finanzausgleich. Diese Erträge können sehr unterschiedlich sein, unterliegen verschiedenen Einflüssen und sind nicht unmittelbar durch die Stadt selbst zu beeinflussen. Sie bedeuten hinsichtlich der Jahresergebnisse ein Risiko. Die Planung der Kreisumlage ist nach Auffassung der GPA NRW ebenfalls risikobehaftet. Hier plant die Stadt Reduzierungen des Aufwandes und begründet dies nachvollziehbar mit einer Entlastung bei den Kosten der Eingliederungshilfe. Konkrete Regelungen dazu stehen allerdings noch aus. Insgesamt besteht für die Stadt Lemgo damit das Risiko, dass der Haushaltsausgleich ab dem Jahr 2016 nicht gelingt.

Die Stadt Lemgo ist sich der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung bewusst. Sie hat einen interfraktionellen Arbeitskreis gegründet, der strategische Ziele und Handlungsfelder zur Haushaltskonsolidierung definiert und diese mit Kennzahlen messbar gemacht hat. Zur Erreichung der Ziele wurden die Verwaltungsprodukte auf ihren Beitrag zu den strategischen Zielen untersucht und für alle Haushaltsprodukte sowie die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Gesellschaften der Stadt Lemgo Budgets festgelegt. Auf Basis dieser Budgets wurde ein Konzept

bestimmt, mit welchen Maßnahmen der Haushaltsausgleich bis 2016 zu erreichen ist. Die ersten Jahre nach Einführung des Konzepts zeigen bereits Konsolidierungserfolge. Nach Aussage der Stadt betrug der Konsolidierungserfolg 2012 rund 2,6 Mio. Euro. Die Hochrechnung für 2013 geht von einem Konsolidierungserfolg von rund 2,7 Mio. Euro aus. Die gewählten Konsolidierungsmaßnahmen umfassen politische Maßnahmen, die auch ausgegliederte Bereiche einbeziehen sowie interne Maßnahmen im Kernhaushalt. Sie sollen den Aufwand reduzieren, bei Bedarf aber auch Erträge erhöhen. Beispielhaft zu nennen sind die Veräußerung von Immobilien, die bedarfsgerechte Reduzierung von Kinderspielplätzen, die stufenweise Erhöhung der Kindergartenbeiträge oder die Erhöhung der Hebesätze der Realsteuern.

Beitragsanpassungen und Aktualisierungen der Gebührenkalkulation bieten nach Auffassung der GPA NRW weitere Möglichkeiten der Ertragsverbesserungen. Sie sollten vorrangig genutzt werden.

Die Struktur der Stadt Lemgo ist mit einer Fläche von 101 km² und 14 Ortsteilen unauffällig. Kommunale Infrastruktur in Form von Schulen, Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen sind in vielen Ortsteilen vorhanden. Das Gebäudevermögen der Stadt bindet in erheblichem Umfang Aufwand im kommunalen Haushalt. Gegenüber den Vergleichskommunen hält die Stadt Lemgo für die Nutzungsarten Jugend, Sport und Freizeit, Verwaltung, Kultur und sonstige Nutzungen ein überdurchschnittliches Angebot vor.

Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz beinhalten die Finanzanlagen etwa die Hälfte des Anlagevermögens. Die ab 2010 durchgeführten Ausgliederungen der Abwasserbeseitigung und der öffentlichen Verkehrsflächen führen dazu, dass die Finanzanlagen ab 2011 mit rund 97 Prozent annähernd das komplette Anlagevermögen ausmachen.

Bei Finanzanlagen besteht grundsätzlich das Risiko einer dauernden Wertminderung mit der Folge einer außerplanmäßigen Abschreibung. Diese belastet zwar nicht die Ergebnisrechnung, führt aber zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage und somit des Eigenkapitals. Die Zahlung eines Verlustausgleichs belastet die Ergebnisrechnung und verschlechtert so das Jahresergebnis. Die Stadt Lemgo leistet jährlich Verlustausgleiche für Forst und Grün Lemgo (FGL), städtische Betriebe Lemgo (SBL), Straßen und Entwässerung Lemgo (SEL). Darüber hinaus reduzieren die Verluste der Sparten Bäder und Stadtbuss innerhalb der Stadtwerke Lemgo GmbH (SWL) die Möglichkeit der Gewinnabführung. Sämtliche ausgliederten Bereiche sind in vollem Umfang in die Haushaltskonsolidierung einzubeziehen. Zudem belastet der Abfluss liquider Mittel auch die Finanzrechnung. Seit 2009 ist eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft der Stadt nicht mehr gegeben. Die Höhe der Liquiditätskredite liegt bei 20 Mio. Euro und ist tendenziell steigend.

Mit der Übertragung des Anlagevermögens sind auch die Investitionskredite bei den kommunalen Unternehmen bilanziert. Die Verlustausgleiche des städtischen Haushaltes tragen mittelbar auch Zinsaufwand und die in den ausgegliederten Bereichen nicht zahlungswirksamen Abschreibungen. Eine Lösung des akuten Liquiditätsproblems der Stadt setzt eine Einbindung aller kommunalen Betriebe in die Konsolidierungsprozesse voraus.

Im Teilbericht Personalwirtschaft und Demografie hat die GPA NRW die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Stadtverwaltung Lemgo betrachtet. Die Stadt Lemgo führt regelmäßig eine Altersstrukturanalyse und eine Fluktuationsanalyse durch. Die Analysen könnten zusätzlich hinsichtlich Funktion und Tätigkeit differenziert werden.

Maßnahmen, die die Stadt Lemgo als Arbeitsgeber attraktiv machen, können dazu beitragen, dass auch künftig genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Dazu gehören neben Personalentwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Gesundheitsförderung auch attraktive Arbeitszeitmodelle und Möglichkeiten der Telearbeit. In diesen Bereichen ist die Stadt Lemgo zum Teil weiter als die Vergleichskommunen. Auch die interkommunale Zusammenarbeit mit 16 anderen Städten zur Gewinnung von Nachwuchskräften ist überzeugend.

Im Prüffeld Sicherheit und Ordnung erreicht die Stadt Lemgo annähernd durchschnittliche gute Kennzahlenwerte beim Einwohnermeldewesen und bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten. Vergleichsweise geringe Personalaufwendungen und hohe Fallzahlen bei den Leistungskennzahlen bestätigen einen wirtschaftlichen Personaleinsatz im Standesamt.

Die Betreuungsquote im U3 Bereich liegt über dem Mittelwert, bei der Ü3 Betreuung bei 100 Prozent. Die Stadt Lemgo kann die Nachfrage an Kindertagesbetreuung vollständig abdecken. Sie gewährleistet den Rechtsanspruch in der U3 Betreuung durch Umbauten im vorhandenen Bestand. Die Fehlbeträge in der Kindertagesbetreuung sind überdurchschnittlich. Lemgo gewährt grundsätzlich keine Zuschüsse an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Zwei städtische Gebäude werden unentgeltlich überlassen. Die Refinanzierung des Aufwandes für die Kindertagesbetreuung durch die Elternbeiträge liegt im Vergleich unter dem Mittelwert. Die Quote könnte in Lemgo verbessert werden. Die GPA NRW zeigt Möglichkeiten auf, die Elternbeiträge zu erhöhen, z.B. durch eine Anpassung der Einkommensstufen.

Die von einer Beratungsgesellschaft erstellte Schulentwicklungsplanung 2013 stellt eine gute Grundlage für strategische Entscheidungen dar. Bei drei Grundschulen ergeben sich bereits heute Flächenüberhänge. Die im Konzept „Städtische Grundschulen 2020“ beschriebene Reduzierung von sieben auf fünf Standorte ist folgerichtig. Mit dem Verkauf der Grundschule Ostschule an die Stiftung Eben-Ezer wird eine sinnvolle und gleichzeitig haushaltsentlastende Nachnutzung erreicht. Durch die Abstimmung der Kommune mit diesem Schulträger wird zudem der zukünftige inklusionsbedingte Bedarf im Grundschulbereich gedeckt werden können.

Bei den Hauptschulen hat die Stadt Lemgo auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert. Die Ganztags Hauptschule Brake wird zum Schuljahr 2014/15 aufgegeben. Für die einzige städtische Realschule bestehen bereits Flächenüberhänge. Zum Schuljahr 2019/20 wird bei einem dann durchgängig bestehenden Ganztags ein Flächenüberhang von rund 1.000 m² erwartet. Bei den beiden Gymnasien ermittelt sich bereits für das Schuljahr 2012/13 ein beachtlicher Flächenüberhang von insgesamt 3.500 m² BGF. Dieser wird sich aufgrund rückläufiger Schülerzahlen nahezu verdoppeln. Die GPA NRW empfiehlt, die Nutzung des Klinkerbaus des Schulzentrums Heldmannskamp durch die Hauptschule und Realschule sowie die Nutzung der Wallschule durch beide Gymnasien auf den Prüfstand zu stellen.

Das Angebot an Schulturnhallen liegt bei den Grundschulen über dem bestehenden Bedarf. Für die Hauptschulen und die Realschule sind ebenso Überkapazitäten vorhanden. Für die beiden Gymnasien wurde ein rechnerischer Bedarf ermittelt, dennoch hält die Stadt vier Halleneinheiten über dem Bedarf für den Schulsport vor. Das kommunale Hallenangebot der Stadt Lemgo ist im interkommunalen Vergleich zwar unterdurchschnittlich, es bestehen jedoch weitere Hallen in anderer Trägerschaft.

Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf mögliche Verbesserungen. Sowohl die quantitative Stellenausstattung als auch die bestehenden Stellenbewertungen sollte auf den

Prüfstand gestellt werden. Die aktuellen sowie mittelfristigen Veränderungen bei den Schulen in der Stadt Lemgo bieten die realistische Chance, Optimierungen umzusetzen.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung liegen bei der Stadt Lemgo über dem Durchschnitt. Wesentliche Ursache ist eine hohe Einpendlerquote bei den Schülern. Die Organisation der Schülerbeförderung setzt bereits weitgehend auf kostensenkende Maßnahmen (Schulzeitstaffelung, Beförderung durch öffentlichen Personennahverkehr).

Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen wird zentral durch die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Forst und Grün Lemgo (FGL) wahrgenommen.

Bei den Park- und Gartenanlagen verfügt Lemgo über wenige und zudem größere zusammenhängende Anlagen. Damit bestehen tendenziell günstigere Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung. Die finanziellen Gesambelastungen für die Park- und Gartenanlagen liegen je Einwohner mit 6,52 Euro unter dem Mittelwert von 7,15 Euro. Die flächenbezogenen Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege liegen allerdings deutlich über dem Mittelwert. Ursachen sind höhere Aufwendungen bei der Rasenpflege und höhere Personalaufwendungen für die Verwaltung.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze sind überdurchschnittlich hoch. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die hohen Abschreibungen. Die finanziellen Gesambelastungen für die Spiel- und Bolzplätze je Einwohner liegen in Lemgo mit 9,99 Euro über dem Mittelwert von 7,68 Euro und auch über dem 3. Quartilswert von 9,59 Euro. Damit haben 75 Prozent der Vergleichskommunen niedrigere Belastungen. Mit der beschlossenen und begonnenen Aufgabe von Spiel- und Bolzplätzen wird der städtische Haushalt deutlich entlastet. Aufgrund des demografischen Wandels ist, wie in Lemgo praktiziert, grundsätzlich eine regelmäßige Überprüfung und Anpassung des Angebotes an Spiel- und Bolzplätzen erforderlich.

Neben den Spiel- und Bolzplätzen berücksichtigt die Stadt Lemgo auch die Sportaußenanlagen in ihren strategischen Handlungsfeldern. Sie hat mit dem Stadtsportverband den „Pakt für den Sport Lemgo“ geschlossen. Er hat eine Laufzeit vom 01.07.2010 bis 31.12.2014. Zusammen mit dem Nutzungskonzept Sportplätze und Sporthäuser von Februar 2012 verfügt die Stadt Lemgo über eine solide Basis für eine zielgerichtete Steuerung des Aufgabenbereiches. Das Nutzungskonzept beinhaltet Informationen über die Belegung der Sportplätze durch Vereine, die Anpassung von Pflegestandards, Sanierungsmaßnahmen mit Kostenschätzungen, die Gebäudeunterhaltung der Sporthäuser sowie die Zuständigkeiten der Gebäudeunterhaltung. Das Nutzungskonzept enthält zudem eine Bestands- und Auslastungsanalyse für jede einzelne Sportanlage. Die Stadt Lemgo hat unterschiedliche Konsolidierungsaktivitäten im Bereich der Sportaußenanlagen realisiert. Hierzu zählen die Übertragung von Pflegemaßnahmen auf die Sportvereine sowie die Reduzierung der Pflegestandards.

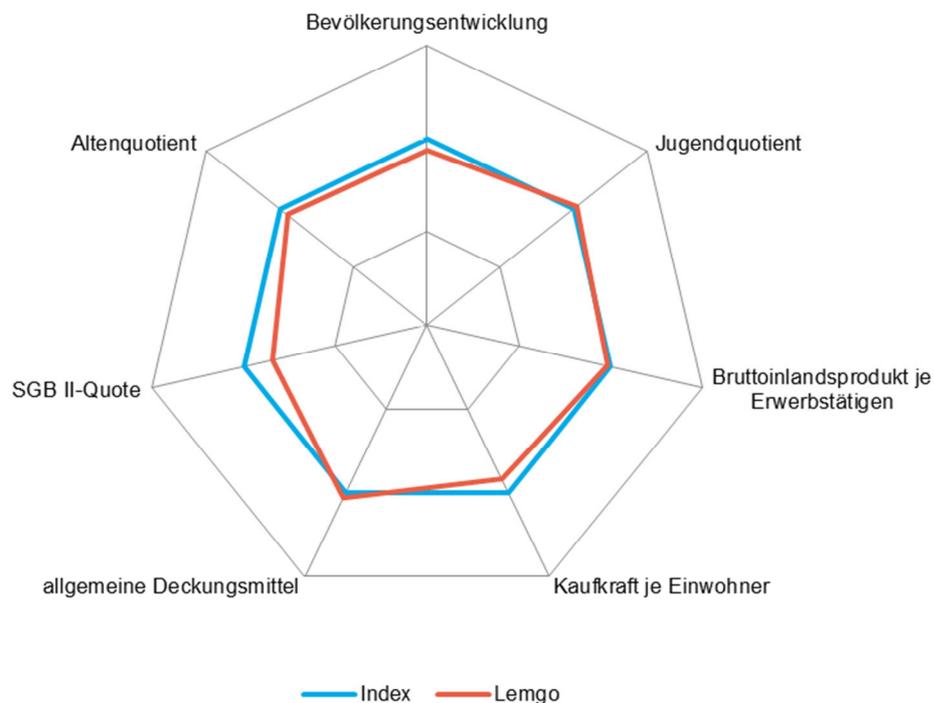
Die Stadt Lemgo besitzt insgesamt 13 Sportaußenanlagen. Zehn Anlagen sind im Eigentum der Stadt. Mit insgesamt 16 Sportplätzen hält die Stadt für ihre Einwohner ein überdurchschnittliches Angebot vor. Die Stadt Lemgo baut festgestellte Überkapazitäten ab. Die geplanten Maßnahmen sollten entsprechend umgesetzt werden. Es handelt sich um eine sachgerechte Anpassung der kommunalen Infrastruktur im Sportsektor an die vorhandenen und zukünftigen Bedarfe.

Ausgangslage der Stadt Lemgo

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lemgo. 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.

Strukturmerkmale der Stadt Lemgo



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

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lemgo sind insgesamt belastender als in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Strukturmerkmale zeigen bei vier der sieben Merkmale tendenziell eher eine belastende Wirkung für die Stadt an.

Der von IT NRW und auch von der Bertelsmann Stiftung prognostizierte Einwohnerrückgang für die Jahre 2011 bis 2030 wird durch die aktuelle Entwicklung bestätigt. Die Einwohnerzahl in Lemgo ist zuletzt in den Jahren 2010 bis 2012 mit 400 Einwohnern um etwa ein Prozent gesun-

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

ken. Allerdings ist in Lemgo entgegen dem allgemeinen Trend der Anteil jüngerer Bevölkerungsgruppen höher.

Das Bruttoinlandprodukt je Erwerbstätigen liegt für Lemgo mit 56.700 Euro nur unwesentlich unter dem Durchschnitt der Kommunen gleicher Größenklasse mit 57.700 Euro. Dagegen ist die Kaufkraft der Bevölkerung insgesamt um 1.800 Euro und damit um fast zehn Prozent geringer als bei den Vergleichsstädten. Allerdings kann die Stadt Lemgo dies ausgleichen. Sie ist im Kreis Lippe die einzige Stadt mit einem Kaufkraftgewinn. In der zentralen Fußgängerzone (Mittelstraße) ist keine Leerstandproblematik bekannt. Diese positive Entwicklung wird wesentlich auf zwei Faktoren zurückgeführt. Die Bevölkerung identifiziert sich sehr stark mit ihrer historischen Altstadt als Verweil- und Einkaufsort. Darüber hinaus sorgen regelmäßige attraktive Veranstaltungen, organisiert von einem sehr aktiven Stadtmarketingverein, für überregionales Interesse. Der Stadt Lemgo ist es gelungen, das Einzugsgebiet zur Abschöpfung von Kaufkraft tatsächlich zu vergrößern. Dies belegen regelmäßig gesammelte und ausgewertete Kundendaten.

Der Stadt Lemgo stehen als allgemeine Deckungsmittel (Zuweisungen aus dem Finanzausgleich und eigene Steuereinnahmen) je Einwohner 30 Euro mehr für die Aufgabenerledigung zur Verfügung. Das entspricht immerhin einem Gesamtvolumen von 1,2 Mio. Euro jährlich.

Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister am 17. Oktober 2013 erörtert.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein 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 Stadt Lemgo hat die Bedeutung und die Auswirkungen demografischer, aber auch gesellschaftlicher Veränderungen bereits vor Jahren thematisiert. In Zusammenarbeit mit einem externen Beratungsunternehmen ist der erste Demografiebericht Lemgo entstanden. Er wurde am 12. Januar 2009 dem Rat vorgestellt. „Ziel dieser Veröffentlichung ist es daher, die Aufarbeitung der neuesten demografischen Entwicklungen in der Alten Hansestadt Lemgo anhand aktueller Daten aus den Bereichen Bevölkerung, Schule und Wirtschaft vorzunehmen und für Politik, Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltung jene Daten und Trends zu erarbeiten, die über die möglichen demografischen Szenarien differenziert Auskunft geben.“ Folgende zehn Handlungsfelder wurden definiert:

- Stadtentwicklung in Lemgo
- Arbeiten in Lemgo

- Kinder, Jugend und Familien in Lemgo
- Lernen in Lemgo
- Integration und Miteinander in Lemgo
- Altwerden in Lemgo
- Kultur in Lemgo
- Tourismus und Marketing in Lemgo
- Sport in Lemgo
- Mitmachen in Lemgo

Ausgelöst durch die angespannte finanzielle Situation hat die Stadt Lemgo ab etwa 2008 einen Konsolidierungsprozess eingeleitet. Nach einem Grundsatzbeschluss im Jahr 2010 hat der Rat 2011 im Rahmen strategischer Haushaltskonsolidierung sechs Stadtziele beschlossen und Handlungsfelder definiert. Diese wurden mit Kennzahlen und Messgrößen unterlegt und daraus wurden Produktziele abgeleitet. Alle Fraktionen des Rates sind erfolgreich in den gesamten Prozess eingebunden. Zur Erreichung der selbst gewählten Stadtziele gilt für den Rat der Stadt eine Selbstbeschränkung in der Weise, dass mögliche parteipolitische Interessen im Einzelfall zurückstehen müssen.

Aus Sicht der GPA NRW hat die Stadt Lemgo mit dem Demografiebericht und der strategischen Haushaltskonsolidierung die notwendigen Instrumente geschaffen, um den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen geeignet begegnen zu können. Die Themen sind Bestandteil des Verwaltungshandelns und werden damit in der Praxis umgesetzt. Sie stehen auf der Tagesordnung der regelmäßigen Sitzungen des Verwaltungsvorstandes und der Geschäftsbereichsleitungen. Konkretes Beispiel dazu ist die Ausweisung von Baugrundstücken. Aktuell weist die Stadt keine neuen Flächen für Wohnbebauung in den Ortsteilen aus. Nach Ansicht der Stadt ist es wenig realistisch, allein durch die Vorhaltung von Baugrundstücken einen Zuzug jüngerer Bevölkerungsgruppen auszulösen und die Veränderung der Bevölkerungsstruktur nachhaltig zu beeinflussen. Vielmehr werden aktuell verstärkt Wohnungen in attraktiver Lage innerhalb der Kernstadt nachgefragt. Zum Teil führt dies in ungünstigen Lagen sogar zu einem Leerstand von Einfamilienhäusern. Weitere praktische Umsetzung ist eine bedarfsgerechte Reduzierung von Kinderspielflächen und die Schließung einer Grundschule.

Dennoch setzt die Stadt Lemgo auf ein starkes Bildungsangebot und hält alle Schulformen vor. Es ist erklärtes Ziel, die Hauptschule und die Realschule an einem Standort nach Möglichkeit zu erhalten. Bei den erforderlichen Investitionen im Bereich Schulen und Sporthallen werde immer geprüft, was an welcher Stelle sinnvoll zu investieren ist. Auch die Hochschule Ostwestfalen in Lemgo ist wesentliches Element beim Bildungsstandort. Wegweisende Technologie, Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer Institut und führende Standards begründen einen nationalen und internationalen guten Ruf. Insgesamt bewertet die Stadt Lemgo ihr Bildungsangebot von der KiTa über alle Schulformen bis zur Hochschule als hochwertig. Alle Bildungsabschlüsse werden angeboten. Diese ist hier „Vielfalt ist Reichtum“. Zwischen Stadt und Hochschule finden ein regelmäßiger Austausch und eine enge Zusammenarbeit in Arbeitsgruppen statt. Sehr erfolgreich ist offensichtlich auch die frühzeitige Bindung der Studenten an die Stadt. Es wird ein „Be-

grüßungsgeld“ gezahlt und bereits im Anschluss an die Einführungsveranstaltung an der Hochschule die Möglichkeit geboten, sich mit dem Erstwohnsitz in Lemgo anzumelden. Zum Teil bleiben die Absolventen der Hochschule für die heimische Industrie als hoch qualifizierte Arbeits- und Führungskräfte vor Ort und siedeln sich in Lemgo an.

Zur nachhaltigen Sicherung von Arbeitsplätzen aber auch zur langfristigen Erhaltung von Einnahmen für die Stadt werden Gewerbegebiete gezielt vermarktet. Dabei ist es der Stadt Lemgo gelungen, unterschiedliche Branchen anzusiedeln. Sie kann dadurch konjunkturellen Schwankungen besser begegnen. Die Stadt achtet zudem auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Zahl der Arbeitsplätze und der verbrauchten Fläche. Notwendige Flächen für Betriebserweiterungen sind vorhanden. Die Nachfrage nach Gewerbeflächen ist gegeben. Die Verkehrslage und –anbindung an das überregionale Netz wird als relativ gut eingestuft. Eine erhebliche Verbesserung ist dabei auf die Initiative der Stadt zurückzuführen, die bauliche Maßnahmen für eine verbesserte Anbindung an die Ostwestfalenstrasse angestoßen hat.

Neben der Attraktivität als Bildungsstandort und Arbeitsmarktreion ist im Handlungsfeld Wohnen sehr viel Pflege- und Unterhaltungsaufwand für die historische Altstadt erforderlich. Sie gewährleistet andererseits zusammen mit allen anderen Faktoren einen hohen Identifikationsgrad der Bevölkerung mit ihrer Stadt. Der zusätzliche Aufwand sichert die Attraktivität der Altstadt auch als Wohnstandort; „Leben in der historischen Altstadt“. Die Bevölkerungsstruktur der Stadt Lemgo unterscheidet sich hinsichtlich der Zusammensetzung, des Ausländeranteils und der Menschen mit Migrationshintergrund nicht von der Struktur anderer Städte. Alle verbindet aber die „Liebe zur Alten Hansestadt Lemgo“. Vielfach treffen sich ehemalige Lemgoer Bürger oder auch ehemalige Studenten anlässlich von Volksfesten oder insbesondere auch am traditionellen Lemgoer Kläschenmarkt.

Der hohe Identifikationsgrad der Einwohner mit ihrer Stadt zeigt sich auch im ehrenamtlichen Einsatz. Viele Projekte, auch zur Wohnumfeldverbesserung, werden durch Vereine getragen und durch die Stadt unterstützend begleitet. Eine wichtige Rolle spielt im gesellschaftlichen Leben auch die freiwillige Feuerwehr. Beispielhaft für alle ehrenamtlichen Vereine wird der Verein Alt-Lemgo genannt, der nicht nur wegen seiner Größe, sondern auch wegen seiner aktiven Stadtbild- und Denkmalpflege erheblich zur Attraktivität der Stadt beiträgt. Auch jüngere Bevölkerungsgruppen schätzen das Leben in Lemgo trotz eines überschaubaren Angebotes für Jugendliche. Eine aktuelle Umfrage bei 14- bis 17-jährigen bestätigt dies.

Die im interkommunalen Vergleich höhere SGB-II-Quote für den Kreis Lippe wird im täglichen Leben oder im Stadtbild nicht wahrgenommen. Die Stadt wirkt ganz bewusst auf die Vermeidung von sozialen Brennpunkten hin. Das in den 70er Jahren entwickelte Wohngebiet Biesterberg mit vorwiegend Mehrfamilienhäusern des sozialen Wohnungsbaues sei ein solcher Brennpunkt gewesen. Durch gezielte Wohnumfeldverbesserungen, der Einrichtung eines Stadtteiltreffs (Betrieb durch die Arbeiterwohlfahrt) und aktiver interkultureller Arbeit sind hier erhebliche Verbesserungen gelungen. Inzwischen stellt das Wohnen in diesem Stadtteil keinen Makel mehr dar. Nach Abzug der britischen Armee und der Übernahme des Kasernengeländes für Wohnzwecke ist an dieser Stelle ein durchmischtes Wohngebiet mit Einrichtungen des DRK, mit Sozialwohnungen aber auch mit hochwertigen Eigentumswohnungen entstanden. Das Zusammenleben unterschiedlicher sozialer Bevölkerungsschichten funktioniert ausgesprochen gut.

Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Verwaltungshandeln werden bei jeder Aufgabe gesehen. Die Alte Hansestadt Lemgo führt den Vorsitz der Arbeitsgemeinschaft histo-

rische Stadtkerne und entwickelt auch hierzu Themen und Handlungsfelder unter dem Gesichtspunkt der gesellschaftlichen Veränderungen. Grundsatz des kommunalen Handelns ist auch, dass aufgrund des Einwohnerrückganges nicht mehr benötigte Infrastruktur konsequent zurückgebaut oder veräußert wird.

Nach Auffassung der GPA NRW hat die Stadt Lemgo gute und systematische Grundlagen geschaffen, um demografischen Veränderungen und deren Auswirkungen begegnen zu können, aber auch die sich daraus ergebenden Chancen zu nutzen. In die praktische Umsetzung sind alle Entscheidungsträger eingebunden. Beispielhaft für andere Kommunen ist dabei der Konsens aller im Rat vertretenen Parteien und Gruppierungen. Hilfreich bei der praktischen Umsetzung und Grundlage des Erfolges ist die Delegation der Themen und Handlungsfelder auf eine kleine Kommission.

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

Haushaltssituation		3
Sicherheit und Ordnung		3
Tagesbetreuung für Kinder		3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen		3
Park- und Gartenanlagen		3
Spiel- und Bolzplätze		3
Straßenbegleitgrün		3

→ Zur Prüfung der Stadt Lemgo

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Lemgo wurde von Juli 2013 bis Mai 2014 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Lemgo überwiegend das Jahr 2012 zugrunde gelegt. Für die Finanzprüfung konnte die GPA NRW auf die Jahresabschlüsse 2007 bis 2012 sowie die Haushaltspläne 2013 und 2014 zurückgreifen. Ergänzend wurden unter anderem die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse 2010 und 2011 in die Prüfung einbezogen.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Julia Richter
Personalwirtschaft und Demografie	Sarah Elsenbach
Sicherheit und Ordnung	Sarah Elsenbach
Tagesbetreuung für Kinder	Sarah Elsenbach
Schule	Jürgen Schwanitz
Grünflächen	Jürgen Schwanitz

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

In Abschlussgesprächen hat die GPA NRW den Leitern der Geschäftsbereiche sowie den zuständigen Fachbereichs- und Abteilungsleitungen die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

In einem Abschlussgespräch am 5. Mai 2014 hat die GPA NRW den Bürgermeister und den erweiterten Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen 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 15.09.2014

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Thielmann

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 Lemgo
im Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	10
Haushaltswirtschaftliche Risiken	13
Risiken im Überblick	13
Risikoszenario	13
Haushaltssolidierung	15
Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick	15
Kommunaler Steuerungstrend	16
Beiträge	19
Gebühren	21
Steuern	23
Gebäudeportfolio	24
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	30
Vermögenslage	30
Schulden- und Finanzlage	36
Ertragslage	42

→ 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 „Ha Haushaltssituation“, „Ha Haushaltswirtschaftliche Risiken“ und „Ha Haushaltskonsolidierung“ zusammenfassend dargestellt.
- Grundlage der Prüfung war hierbei eine Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage. Die Detailergebnisse können in den Berichtsabschnitten „Ha 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 Lemgo hat ihre Haushaltsführung zum 01.01.2008 auf das Neue kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Prüfungszeitpunkt liegen die örtlich geprüften und festgestellten Jahresabschlüsse der Jahre 2008 bis 2012 vor. Der erste Gesamtabschluss lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor. Er ist inzwischen (August 2014) aufgestellt.

Aufgrund der bisherigen Jahresergebnisse und Plandaten ist die Aufstellung eines formellen Haushaltssicherungskonzepts (HSK) nicht notwendig, da die Schwellenwerte des § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO nicht überschritten werden. Bis einschließlich 2009 konnte die Stadt Lemgo ihren Haushalt fiktiv ausgleichen. Ab dem Jahr 2010 bedurfte der Haushalt der Stadt Lemgo der Genehmigung der Kommunalaufsicht des Kreises Lippe. Diese genehmigte die Haushaltssatzungen und Verringerungen der allgemeinen Rücklage gem. § 75 Abs. 4 GO.

Für die Jahre 2009 und 2010 hat der Kämmerer der Stadt Lemgo haushaltswirtschaftliche Sperren i. S. d. § 24 Abs. 1 GemHVO erlassen, die auch für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen galten.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012**)
Jahresergebnis*)		10.898	-12.487	-14.135	-1.990	202
Höhe der allgemeinen Rücklage	175.193	181.158	181.094	167.646	164.620	153.722
Höhe der Ausgleichsrücklage	15.991	15.991	3.504	0	0	11.100
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	0,0	7,4	1,8	6,6
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent		pos. Ergebnis	6,3	7,7	1,2	pos. Ergebnis

*) Der Verwendungsbeschluss wird vorweg genommen und die Jahresabschlüsse direkt der allgemeinen bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

**) Die Darstellung des Jahresabschlusses 2012 berücksichtigt die Regelungen des Art. 8 § 2 NKFWG

Hohe Gewerbesteuererträge von rund 30 Mio. Euro ermöglichten der Stadt Lemgo 2008 ein positives Jahresergebnis, das rund 11 Mio. Euro über dem Planansatz lag. In den Folgejahren waren die Gewerbesteuererträge deutlich geringer. Sie betragen 2009, 2011 und 2012 durchschnittlich 20 Mio. Euro. Da auch die Schlüsselzuweisungen deutlich geringer waren, unterschritt das Jahresergebnis 2009 trotz verminderter Aufwendungen das Vorjahresergebnis um rund 23,4 Mio. Euro. 2010 erzielte Lemgo die geringsten Erträge aus Gewerbesteuern. Sie be-

trugen in diesem Jahr nur rund 13 Mio. Euro. Ergebnisverschlechternd wirkte sich zudem die Kreisumlage aus, die gegenüber dem Vorjahr eine Steigerung von rund 1,6 Mio. Euro erfuhr. Dies führte zum höchsten Jahresdefizit des Betrachtungszeitraums. Durch gesteigerte Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen konnte die Stadt das Jahresergebnis 2011 um rund 12,0 Mio. Euro reduzieren. 2012 gelang es der Stadt durch leicht erhöhte Erträge und verminderte Aufwendungen ein positives Jahresergebnis zu erzielen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5	-432	77	-58	-89	-19	30	20

Die allgemeine Rücklage hat sich im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten 2008 bis 2011 aufgrund von Korrekturen der Eröffnungsbilanz nach § 57 Abs. 1 GemHVO jeweils gemindert. Das positive Jahresergebnis 2008 war entsprechend des Ratsbeschlusses vom 11.08.2011 zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen. Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem Jahresergebnis 2010 vollständig verbraucht und die allgemeine Rücklage anteilig reduziert. Durch das Defizit 2011 erfuhr die allgemeine Rücklage einen weiteren Verzehr. Mit dem NKFVG wurde auch der § 75 Abs. 3 GO neu geregelt. Danach kann die Ausgleichsrücklage nun 1/3 des Eigenkapitals betragen. Die Höchstgrenze der Ausgleichsrücklage ist somit in jedem Jahresabschluss neu zu bemessen. Einmalig kann im Jahresabschluss 2012 das Jahresergebnis 2008 von der allgemeinen in die Ausgleichsrücklage umgebucht werden. Auch das positive Ergebnis des Jahres 2012 kann der Ausgleichsrücklage zugeführt werden. Diese Möglichkeit hat die Stadt Lemgo bislang nicht genutzt.

→ Empfehlung

Im Jahresabschluss 2013 sollte die Stadt eine Korrektur des Jahresabschlusses 2012 vornehmen und die Umbuchung der Vorjahresüberschüsse nachholen.

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

	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis*)	-7.508	-3.316	-1.954	16	1.228
Höhe der allgemeinen Rücklage	153.722	153.722	152.044	152.044	152.044
Höhe der Ausgleichsrücklage	3.592	276	0	16	1.244
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	1,1	0,0	keine Verringerung
Fehlbetragsquote nach Ergebnis in Prozent	4,6	2,1	1,3	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

*) Haushaltsansätze 2013 und 2014 mit Werten der mittelfristigen Ergebnisplanung 2015 bis 2017; Stand Haushaltsplan 2014

Die mittelfristige Finanzplanung weist bis 2015 weitere Fehlbeträge aus. Durch diese verringert sich das Eigenkapital weiter. Die jeweilige Verringerung liegt unterhalb der Schwellenwerte

nach § 76 Abs. 1 Nr. 2 GO von fünf Prozent. Ab 2016 sieht die Planung positive Jahresergebnisse vor.

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.

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 fünf Jahre angesetzt. 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.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro

Stadt Lemgo	
Jahresergebnis	202
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	23.703
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	9
= bereinigtes Jahresergebnis	-23.510
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	22.599
= strukturelles Ergebnis	-911

→ Feststellung

Bezogen auf das Jahr 2012 weist die Stadt Lemgo ein strukturelles Ergebnis von rund - 0,9 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 Lemgo ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Für 2017 plant die Stadt Lemgo einen Jahresüberschuss von rund 1,2 Mio. Euro. Damit kann sie die unter dem strukturellen Ergebnis beschriebene Konsolidierungslücke entsprechend schließen. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Verbesserungen von rd. 2,1 Mio. Euro zwischen dem strukturellen Ergebnis 2012 (- 0,9 Mio. Euro) und dem Planergebnis 2017 (+ 1,2 Mio. Euro) im Wesentlichen zusammensetzt.

Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturel- les Ergeb- nis 2012	Planer- gebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern*)	20.766	21.130	364	0,3
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern *)	14.720	20.090	5.370	6,4
Ausgleichsleistungen*)	1.387	1.675	288	3,8
Schlüsselzuweisungen*)	8.590	12.400	3.810	7,6
Finanzerträge	5.036	3.221	-1.815	-8,6
Aufwendungen				
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit*)	3.335	3.391	56	0,3
Kreisumlage*)	19.529	21.100	1.571	1,6
Personalaufwendungen	12.819	14.070	1.251	1,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	25.684	27.011	1.327	1,0
übrige Transferaufwendungen	14.626	16.252	1.626	2,1
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	692	1.146	454	10,6

*) bei dem strukturellen Ergebnis 2012 handelt es sich jeweils um den Mittelwert der Jahre 2008 bis 2012

Gewerbesteuer

Die Planung des Gewerbesteueraufkommens für das Jahr 2017 weicht nur unwesentlich vom Mittelwert der Jahre 2008 bis 2012 ab. Die Änderungsraten ab 2015 entsprechen im Wesentlichen den Orientierungsdaten, die aufgrund der starken örtlichen Unterschiede hier nur eine generalisierende Orientierungshilfe für die Haushaltsplanung der Gemeinde sein können. Die Entwicklung der Gewerbesteuern in den Jahren 2008 bis 2012 hat gezeigt, dass diese starken Schwankungen unterliegen. Die Schwankungsanfälligkeit wird durch das vorläufige Ergebnis des Jahres 2013 bekräftigt. Hiernach werden die Gewerbesteuern voraussichtlich rund 18,7 Mio. Euro betragen und damit rund 3,3 Mio. Euro unter dem Planansatz und rund 2,1 Mio. Euro unter dem strukturellen Ergebnis liegen. Im Planjahr 2017 macht die Gewerbsteuer etwa ein Viertel der gesamten ordentlichen Erträge aus. Das verdeutlicht den Stellenwert für die Haushaltskonsolidierung. Sollten Gewerbesteuererträge nicht in geplanter Höhe erzielt werden können, ergibt sich mitunter ein Risiko für den Haushaltsausgleich der Stadt Lemgo.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern bzw. Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich

Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern bzw. die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsausgleich stellen in der Summe ein weiteres Viertel der gesamten ordentlichen Erträge des Planjahres 2017 dar. Entsprechend ergeben sich Risiken für den Haushaltsausgleich, wenn die Plandaten nicht erzielt werden. Generell unterliegen auch diese Erträge Schwankungen. In der Zeitreihe 2008 bis 2012 sind diese jedoch bei weitem nicht so ausgeprägt, wie bei den Gewerbesteuern. Die jeweiligen Anteile der Stadt Lemgo hängen unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können von der Stadt nicht gesteuert werden.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Stadt. Die hohe durchschnittliche Änderungsrate von 7,6 Prozent ist der geplanten starken Steigung der Schlüsselzuweisung von rd. 90 % im Jahr 2014 geschuldet. Diese entspricht der Festsetzung zum GFG 2014. Ab 2015 verwendet die Stadt im Wesentlichen die Orientierungsdaten. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zugewiesen. Die Erträge sind grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig. Inwieweit bei diesen Beträgen auch zukünftig mit zusätzlichen Steierungen zu rechnen ist, bleibt insofern 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 auch hier ein Risiko für die vorliegende Planung.

Finanzerträge

Bei den Finanzerträgen werden insbesondere die Gewinnbeteiligungen aus Beteiligungen sowie Zinsen aus gewährten Darlehen ausgewiesen. Die Planung der Stadt kann in diesem Bereich als vorsichtig bezeichnet werden. Die Ansätze liegen deutlich unter dem Ergebnis des Jahres 2012.

Gewerbsteuerumlage und Fonds dt. Einheit

Diese Position steht in enger Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Gemeinde. Dies zeigt sich an der durchschnittlichen Änderungsrate, die der der Gewerbesteuererträge entspricht.

Kreisumlage

Auch die Kreisumlage entwickelt sich grundsätzlich entsprechend der Steuerkraft im Referenzzeitraum. Während der Steuerkraft die Daten des Orientierungsdatenerlasses zugrunde gelegt wurden, plant die Stadt ab 2015 rückläufige Aufwendungen für die Kreisumlage. Das begründet sie damit, dass mit dem Koalitionsvertrag die Verabschiedung des Bundesteilhabegesetzes angekündigt wurde, durch welches die Kommunen bei den Kosten der Eingliederungshilfe in Höhe von fünf Mrd. Euro jährlich entlastet werden sollen. Konkrete Regelungen und auch der Zeitpunkt der möglichen Entlastung stehen aktuell nicht fest. Da die Reduzierung bereits in die Planung eingeflossen ist, besteht ein Risiko für den Haushalt der Stadt Lemgo. Zudem müssen der Kreis Lippe und Landschaftsverband Westfalen-Lippe nach dem Entwurf des Einheitslastenabrechnungsgesetzes Mittel an das Land erstatten. An diesen Aufwendungen wird die Stadt Lemgo über die Kreisumlage 2015 in Höhe von rd. 0,5 Mio. Euro partizipiert. Es besteht auch hier ein entsprechendes Risiko für den Konsolidierungsprozess. Das Risiko wird im Risikoszenario mittels alternativer Änderungsdaten darstellt.

→ **Feststellung**

Die geplante Kreisumlage korrespondiert in ihrer Entwicklung nicht mit der geplanten Steigerung der Steuerkraft.

Personalaufwendungen

Die Stadt plant im Beamtenbereich ab 2015 jährliche Steigerungen von 2,0 Prozent und bei den Tarifbeschäftigten von durchschnittlich 1,6 Prozent. Aufgrund einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände für die Jahre 2013 bis 2016¹ bewegen sich die Lohn- und Gehaltssteigerungen im Bereich von rund drei Prozent. Entsprechend sind geringe Lohn- und Gehaltssteigerungen nur aufgrund konkreter Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich möglich. Die Betrachtung der vergangenen Jahre zeigt, dass die Stadt Lemgo einschließlich ihrer Sondervermögen von 2000 bis 2013 bereits insgesamt rund 63 Stellen reduzieren konnte. Der Vorbericht zum Haushaltsplan 2014 trifft die Aussage, dass eine weitere Stellenreduzierung nicht zu vertreten sei und es für neue Aufgaben zukünftig auch wieder eine leichte, überschaubare Stellenmehrung gäbe. Ein detailliertes Personalaufwandskonzept, das die verhältnismäßig geringen Lohn- und Gehaltssteigerungen erläutert, lag zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor. Dies bedeutet ebenfalls ein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung der Stadt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte ein Personalaufwandskonzept entwickeln, das sowohl demografische, als auch finanzwirtschaftliche Konsolidierungsaspekte umfasst und als Grundlage der örtlichen Finanzplanung genutzt werden kann.

¹ Vgl. Anlage 2 zum Schnellbrief des StGB Nr. 116 aus 2013 vom 25.06.2013

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Während die Stadt Lemgo bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen 2013 noch eine Änderungsrate von 3,8 Prozent berücksichtigt, plant sie für die Folgejahre das Änderungsrate von -1,4 Prozent bis 1,0 Prozent. Auch hier liegen abweichende Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände in Höhe von 3,0 Prozent für die Jahre 2013 – 2016² vor. Nach Angaben der Stadt erfolgt die Planung der Aufwendungen dezentral durch die Abteilungen mit abschließender Plausibilitätsprüfung durch den Fachbereich Finanzen. In die Plandaten fließen bereits Konsolidierungsmaßnahmen ein. So plant die Stadt beispielsweise Kinderspielplätze zu schließen, was verminderte Aufwendungen für deren Unterhaltung zur Folge hat. Wesentlichen Einfluss haben darüber hinaus die Verlustausgleiche an die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen „Städtische Betriebe Lemgo (SBL)“ und „Straßen- und Entwässerung Lemgo (SEL)“, die ebenfalls zurückgefahren werden. Die Planung der Stadt ist an dieser Stelle nachvollziehbar. Ein gesteigertes Risiko ist derzeit nicht zu erkennen.

Übrige Transferaufwendungen

Unter diese Position fallen diejenigen Transferaufwendungen, die im strukturellen Ergebnis nicht als Mittelwert dargestellt werden. Bei den laufenden Zuschüssen an Dritte plant die Stadt Steigerungen von insgesamt rund 0,6 Mio. Euro. Diese resultieren allein aus der jährlichen Steigerung der Betriebskostenzuschüsse an die freien Jugendhilfeträger. Annähernd eine Million Euro der Differenz zwischen dem Jahr 2012 und 2017 ergibt sich aus Zuschüssen für die Freilegung der Breite Straße und der Sanierung des Baudenkmals an der Breite Straße. Die übrigen geplanten Steigerungen ergeben sich aufgrund einer Vielzahl von Steigerungen im Bereich sozialer Leistungen.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Aus dieser Position ist kein Risiko ersichtlich. Um einem möglichen Zinsänderungsrisiko zu begegnen, berücksichtigt die Stadt eine Steigerung der Zinssätze für Liquiditätskredite.

→ Feststellung

Aus wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen ergeben sich Risiken für die weitere Haushaltsbewirtschaftung, die teilweise von der Stadt Lemgo nicht beeinflusst werden können. So hängt vor allem die ertragsseitige Konsolidierung von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab.

Die festgestellten Risiken werden unter dem Kapitel Risiken der Haushaltswirtschaft erneut aufgegriffen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

² Vgl. Fußnote 1

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lemgo
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	82,2	111,3	98,1	95,3
Eigenkapitalquote 1	11,0	65,0	35,4	65,0
Eigenkapitalquote 2	34,8	80,5	61,7	65,9
Fehlbetragsquote	0,6	27,3	7,3	./.
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	53,0	36,3	0,1
Abschreibungsintensität	0,9	16,6	9,4	0,9
Drittfinanzierungsquote	25,2	120,1	54,3	37,0
Investitionsquote	10,1	286,2	73,1	286,2
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	67,3	101,8	87,5	87,1
Liquidität 2. Grades	6,0	398,8	89,9	43,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	11	266	44	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,0	25,0	7,9	11,0
Zinslastquote	0,1	8,3	3,1	0,8
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	46,2	67,4	56,4	52,1
Zuwendungsquote	5,5	29,4	16,8	18,7
Personalintensität	13,4	25,3	20,4	14,6
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,1	29,4	18,0	29,4
Transferaufwandsquote	36,2	50,0	43,4	44,5

Weitere Kennzahlen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lemgo
Jahresergebnis je Einwohner in Euro	-432	77	-58	5
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro	-263	295	32	-49
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro	387	3.180	1.528	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro	1.034	2.082	1.311	1.334

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Aufgrund der Kennzahlen zur haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation ist die Stadt Lemgo 2012 gut aufgestellt. Die ordentlichen Erträge können die ordentlichen Aufwendungen annähernd decken. Die Eigenkapitalquote 1 bildet den Maximalwert im interkommunalen Vergleich und auch die Eigenkapitalquote 2 liegt über dem interkommunalen Mittelwert. Die Vergleichbar-

keit der Quoten ist an dieser Stelle aufgrund der unterjährigen Ausgliederungen zu relativieren. Ergänzende Angaben enthält das Kapitel „Eigenkapital“.

Vermögenslage

Die Ausgliederung des wertmäßig hohen Anlagevermögens spiegelt sich auch in der geringen Abschreibungsintensität wider. Der Anlagenabnutzungsgrad der im Sondervermögen SEL bilanzierten Kanäle ist mit rd. 67 Prozent hoch. Hier werden Reinvestitionen erforderlich werden. Der Anlagenabnutzungsgrad der ebenfalls bei der SEL bilanzierten Straßen und der bei der Gebäudewirtschaft Lemgo (GWL) bilanzierten bebauten Grundstücke liegt unter 50 Prozent. Ein Reinvestitionsbedarf ist aktuell nicht erkennbar. Die Leistungsbeziehungen mit den Finanzanlagen werden durch Interaktionen mit den Stadtwerken, der Abwasserbeseitigungsgesellschaft und den Sondervermögen geprägt.

Finanzlage

Steigende Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten führen zu einer stetigen Verschlechterung des Finanzergebnisses. Dem Zinsänderungsrisiko begegnet die Stadt mit verschiedenen Maßnahmen wie einem Cash-Pool, teilweise längerfristig finanzierten Liquiditätskrediten und der Berücksichtigung von gestiegenen Zinssätzen in der Planung.

Ertragslage

Die Netto-Steuerquote liegt bei der Stadt Lemgo von 2008 bis 2012 bei durchschnittlich 50 Prozent und damit unter dem interkommunalen Mittelwert. Die Gewerbesteuererlöse sowie der Rückgang der Schlüsselzuweisungen in den Jahren 2009 und 2010 führen zu einem Einbruch der allgemeinen Deckungsmittel der Stadt. Diese liegen in den Jahren 2008, 2011 und 2012 oberhalb des interkommunalen Mittelwerts.

Die Haushaltssituation stellt sich wie folgt dar:

- Die NKF-Einführung erfolgte zum 01.01.2008; bislang besteht keine Verpflichtung zur Aufstellung eines formellen HSK.
- Die Ausgleichsrücklage ist in 2010 vollständig verbraucht; die Jahresüberschüsse 2008 und 2012 können 2012 in die Ausgleichsrücklage umgebucht werden.
- Von 2008 bis 2012 ergab sich ein Eigenkapitalverbrauch von rund 17,5 Mio. Euro.
- Das strukturelle Ergebnis 2012 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 0,9 Mio. Euro aus.
- Die Ergebnisplanung sieht ab 2016 positive Jahresergebnisse vor. Diese gründen zu einem erheblichen Anteil auf Ertragssteigerungen bei den Gewerbesteuern und des Finanzausgleichs. Diese sind durch die Stadt Lemgo nur schwer zu beeinflussen und schwankungsanfällig und unterliegen daher einem entsprechendem Risiko.
- Die Stadt plant eine Reduzierung der Kreisumlage ab 2015. Das bedeutet ein Haushaltsrisiko für die Stadt.
- Die ausbleibende Selbstfinanzierung führt zu weiterem Liquiditätsbedarf.

KIWI-Bewertung

In der Gesamtbetrachtung wird die Haushaltssituation der Stadt Lemgo 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 im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Der Eintritt der Orientierungsdaten bei den Gewerbesteuern, Schlüsselzuweisungen und Steuerbeteiligungen unterliegt Risiken	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko in der Entwicklung der Kreisumlage	Strukturelle Haushaltssituation
hoher Anlagenabnutzungsgrad im Kanalvermögen der SEL	Vermögenslage
Investitionsstau im Geräte- und Fuhrpark der SBL	Vermögenslage
Verlustausgleiche bei den Sondervermögen belasten die Ergebnisrechnung des Kernhaushalts	Vermögenslage
Fehlende Selbstfinanzierungskraft belastet Liquidität	Finanzrechnung

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 vorgenommenen 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. Ziel ist es, für den Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken zu sensibilisieren.

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

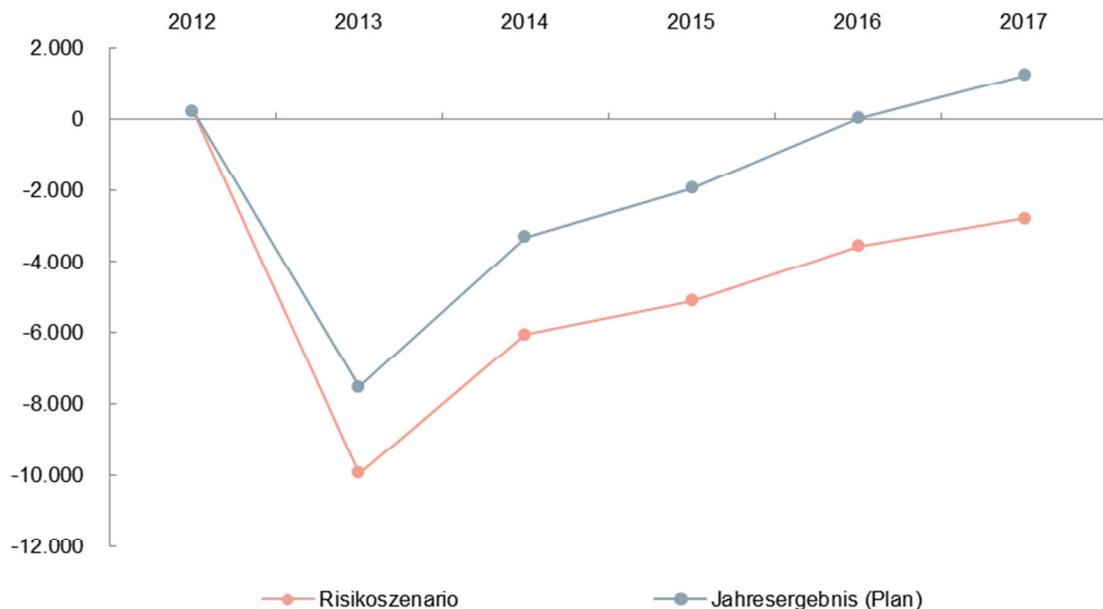
Im nachfolgenden Risikoszenario werden ausgewählte, risikobehaftete Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten sowie deren Auswirkung auf das geplante Jahres-

ergebnis 2022 summarisch dargestellt. Um das grundsätzliche Risiko der Stadt Lemgo bei der Gewerbesteuer, den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen aufzuzeigen, wird bei diesen Positionen der Ausgangswert der Planung geändert und durch Mittelwerte der letzten fünf Jahre ersetzt (Basisseffekt). Die Berechnungsgrundlagen für das Risikoszenario wurden der Stadt Lemgo zur Verfügung gestellt.

Risikoszenario bis 2017 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Risikoszenario 2017	Planergebnis 2017	Abweichung
Gewerbesteuer	Basisseffekt	20.090	21.130	1.040
Gemeinschaftssteuern	Basisseffekt	19.051	20.090	1.039
Schlüsselzuweisungen	Basisseffekt	11.394	12.400	1.006
Kreisumlage	alternative Änderungsrate ab 2014 von 1,0 Prozent	21.100	23.918	2.818
Saldo		71.635	77.538	5.903

Haushaltsplanung und Risikoszenario bis 2017



→ Empfehlung

Als Bestandteil der strategischen Haushaltssteuerung sollte die Stadt Lemgo individuelle Risikoabschätzungen vornehmen. Auf dieser Basis sollte sie dann Möglichkeiten zur Risikoreduzierung ermitteln.

Nicht alle Risiken werden in der berechneten Höhe eintreffen. Möglicherweise werden an einigen Stellen sogar positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Insofern ist es nicht notwendig, für die ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen. Ohne Maßnahmen zur Risi-

kovermeidung und –vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steueranhebungen auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte festlegen, welchen Teil der Risikosumme sie mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abdeckt. Solche Maßnahmen sollten zumindest vorbereitet und in das freiwillige Konsolidierungskonzept aufgenommen werden, um im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken zeitnah reagieren zu können.

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.

Die im Rahmen der Finanzprüfung erkannten Konsolidierungsmöglichkeiten sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

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

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Abschreibungsbasis in der Gebührenkalkulation auf Wiederbeschaffungszeitwerte umstellen	Gebühren
Anteil für öffentliches Grün auf Friedhöfen im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens reduzieren	Gebühren
KAG-Satzung um Wirtschaftswege ergänzen	Beiträge
Beitragssätze im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens erhöhen	Beiträge
Weitere Flächenoptimierungen bei den Gebäuden und Erzielung kostendeckender/ höherer Erträge bei Gebäuden, die an Dritte überlassen werden	Gebäudeportfolio
Reduzierung von Verlustausgleichen an Sondervermögen durch weitere Optimierung der Aufgabenwahrnehmung	Vermögenslage
Erhöhung der Gewinnabführung durch die Stadtwerke durch Optimierung der verlustträchtigen Sparten	Vermögenslage

Ausgelöst durch die finanzielle Situation und eine notwendige Haushaltskonsolidierung hat die Stadt Lemgo 2011 einen interfraktionellen Arbeitskreis gegründet, der strategische Ziele und Handlungsfelder zur Haushaltskonsolidierung definiert und diese mit Kennzahlen messbar gemacht hat. Das Leitziel dieses Zielsystems ist ein ausgeglichener Haushalt im Jahr 2016. Zur Erreichung der Ziele wurden die Verwaltungsprodukte auf ihren Beitrag zu den strategischen Zielen untersucht und für alle Haushaltsprodukte sowie die eigenbetriebsähnlichen Einrichtun-

gen und Gesellschaften der Stadt Lemgo Budgets festgelegt. Auf Basis dieser Budgets wurde ein Konzept bestimmt, mit welchen Maßnahmen der Haushaltsausgleich bis 2016 zu erreichen ist. Die ersten Jahre nach Einführung des Konzepts zeigen bereits Konsolidierungserfolge, die sich auch im nachfolgend beschriebenen kommunalen Steuerungstrend widerspiegeln. Nach Aussage der Stadt betrug der Konsolidierungserfolg 2012 rund 2,6 Mio. Euro. Die Hochrechnung für 2013 geht von einem Konsolidierungserfolg von rund 2,7 Mio. Euro aus.

Die gewählten Konsolidierungsmaßnahmen umfassen politische Maßnahmen, die sich auf den Konzern als Ganzes beziehen sowie interne Maßnahmen im Kernhaushalt. Beispielfhaft zu nennen sind die Veräußerung von Immobilien, die bedarfsgerechte Reduzierung von Kinderspielplätzen, die stufenweise Erhöhung der Kindergartengebühren oder die Erhöhung der Hebesätze der Realsteuern.

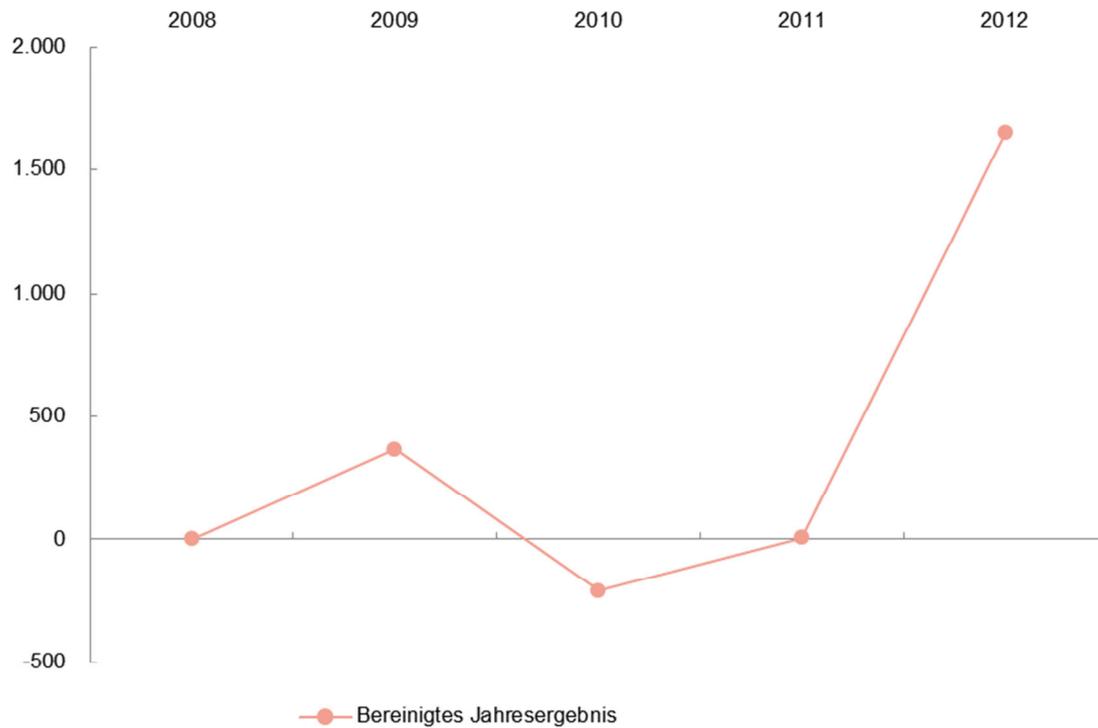
Kommunaler Steuerungstrend

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.

Neben den Standardbereinigungen hat die GPA NRW bei der Stadt Lemgo verschiedene individuelle Sondereffekte bereinigt, welche die Aussagekraft des Steuerungstrends verzerren. Ertragsseitig wurde für die Jahre 2008 und 2010 die ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen für Pensionszuführungen und Instandhaltungsrückstellungen bereinigt sowie 2008 ein Ertrag aus der Verzinsung der Gewerbesteuer, der im selben Jahr wertberichtigt wurde. Aufwandsseitig wurden Wertveränderungen beim Sachanlage- und Umlaufvermögen, die genannte Wertberichtigung der Gewerbesteuer und deren Verzinsung sowie der außerordentliche Aufwand für eine Drohverlustrückstellung bereinigt. 2017 leistet die Stadt einen einmaligen Zuschuss von rund 0,9 Mio. Euro für die Freilegung der Breite Straße und der Sanierung des Baudenkmals an der Breite Straße. Dieser wird aufgrund seiner Einmaligkeit ebenfalls bereinigt. Zur besseren Beurteilung des gesteuerten Handelns der Stadt Lemgo wurden auch die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen für aktive Beamte und Versorgungsempfänger im Betrachtungszeitraum bereinigt. Diese schwankten so stark, dass sie den Steuerungstrend der Kommune ansonsten überlagern würden.³

³ Auf die Darstellung der einzelnen Werte wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet. Der Kämmerer wurden sie zur Verfügung gestellt.

Kommunaler Steuerungstrend (IST)

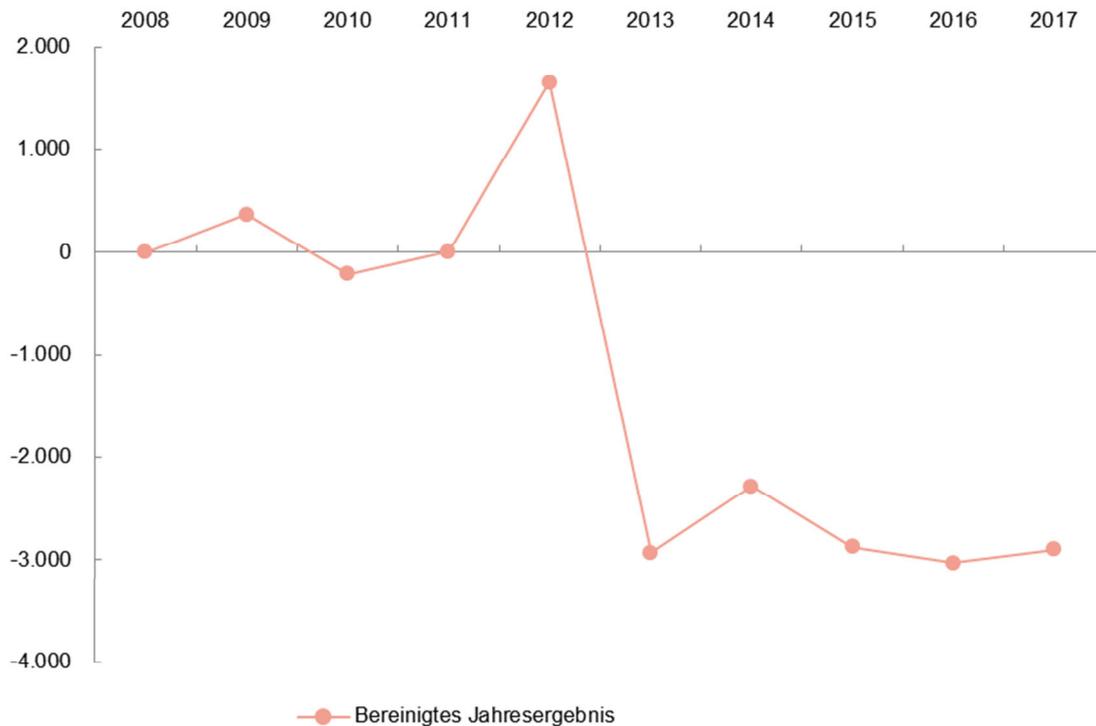


Ausgehend vom Basisjahr zeigt der kommunale Steuerungstrend bis 2012 insgesamt einen positiven Verlauf auf. Im Eckjahresvergleich der Haushaltsjahre 2008 bis 2012 kann die Stadt ihr bereinigtes Ergebnis aufgrund der im vorherigen Kapitel beschriebenen Konsolidierungsmaßnahmen um rund 1,6 Mio. Euro verbessern.

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend bestätigt bis 2012 die Konsolidierungsbemühungen der Stadt.

Kommunaler Steuerungstrend



Vom letzten Jahresergebnis zur Planung verschlechtert sich das bereinigte Ergebnis in Höhe von rund 4,5 Mio. Euro. Die wesentlichen Risiken der Planung finden sich im Bereich der Gewerbesteuer, der Erträge und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich sowie der Kreisumlage und damit bei Positionen, die bei der Darstellung des Kommunalen Steuerungstrends nicht berücksichtigt werden. Außerhalb dieser risikobehafteten Positionen plant die Stadt 2013 vorsichtig und berücksichtigt in allen Bereichen höhere Aufwendungen. Innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung stabilisiert sich der Steuerungstrend rund 3,0 Mio. Euro unterhalb des Basisjahres. Das bedeutet, dass die Stadt ab diesem Jahr plant, jegliche Preissteigerungen sowie Lohn- und Gehaltssteigerungen zu kompensieren. Während die bereinigten Plandaten auf gleichem Niveau bleiben, tritt bei der Entwicklung der originären Jahresergebnisse bereits ab 2013 eine konstante Verbesserung ein. Dies liegt vor allem darin begründet, dass die Stadt bei der Planung der Gewerbesteuern und Schlüsselzuweisungen Steigerungen einplant, während bei der Kreisumlage keine Steigerungen berücksichtigt werden.

→ Feststellung

Die Verschlechterung des bereinigten Ergebnisses 2013 um rund 4,5 Mio. Euro resultiert aus der vorsichtigen Planung der Stadt Lemgo im bereinigten Bereich. Sollten sich die Plandaten realisieren, würde sich die positive Entwicklung der Vorjahre nicht fortführen. Ab 2013 plant die Stadt ihre bereinigten Ergebnisse auf gleichbleibendem Niveau zu halten, was zumindest eine Kompensation von Preis- und Personalaufwandssteigerungen bedeutet.

Die Gründe für die Verbesserung der geplanten Jahresergebnisse finden sich vorrangig im Bereich der Erträge und Aufwendungen in Zusammenhang mit der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich, die nur schwer von der Stadt zu beeinflussen und schwankungsanfällig sind. Der Haushaltsausgleich 2016 unterliegt daher einem Risiko.

→ **Empfehlung**

Zur Fortsetzung der bisherigen Konsolidierungserfolge sollte die Stadt Lemgo ihre Ergebnisse so steuern, dass diese tatsächlich besser ausfallen, als die Plandaten.

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 Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	732	747	750	761	788
Abschreibungen auf das Straßennetz	3.200	3.113	3.127	3.040	3.107
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	22,9	24,0	24,0	25,0	25,4

Mit Wirkung vom 01.01.2011 hat die Stadt Lemgo ihr Straßenvermögen in die SEL ausgelagert. Die Beiträge werden seitdem vom Sondervermögen erhoben. Entsprechend entstammt das Zahlenwerk ab dem Jahresabschluss 2011 dem Jahresabschluss der SEL.

Es wird deutlich, dass sich die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge von erheblicher Bedeutung sind, da sie sich mindernd auf die Belastungen auf das Straßennetz durch Abschreibungen auswirken. Durch die Auflösung von Sonderposten können nur rund ein Viertel der Abschreibungen auf das Straßennetz gedeckt werden.

Während die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen eher Aufschluss über die Vergangenheit gibt und sich in der Zeitreihe eher langfristig entwickelt, kann die Quote aus Beitragseinzahlungen zu Investitionsauszahlungen ein Indiz dafür geben, wie sich die Höhe der Sonderposten zukünftig entwickeln wird. Die Daten der Finanzplanung weisen für die kommenden Jahre folgende Beitragsquote aus:

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	2.450	2.358	1.455	1.520	1.885
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	4.825	5.988	4.160	3.936	3.895
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	40	40	40	40	40
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	50,4	39,1	34,6	38,2	47,9

Insgesamt ergibt sich aus den 2013 bis 2017 geplanten Maßnahmen eine gemittelte Beitragsquote von rund 42,0 Prozent der Bauinvestitionsauszahlungen im Straßenbau. Diese Quote liegt oberhalb der gemittelten Quote der Jahre 2008 bis 2012 von 24,3 Prozent. Die Straßen-

Baumaßnahmen können trotzdem nicht einmal zur Hälfte durch Einzahlungen aus Beiträgen gedeckt werden.

Das veranschlagte Beitragsaufkommen stützt sich zum überwiegenden Teil auf Erschließungsbeiträge für die erstmalige Herstellung. Von dem geplanten Beitragsaufkommen von rund 9,7 Mio. Euro entfallen rd. 1,5 Mio. Euro auf Straßenbaubeiträge für die Ausbesserung vorhandener Straßen.

Nachfolgend betrachten wir, inwieweit weitere satzungsrechtliche Steuerungsmöglichkeiten gegeben sind.

Erschließungsbeiträge nach dem BauGB

Hinsichtlich der satzungsrechtlichen Gegebenheiten der Erschließungsbeiträge nach dem BauGB erkennt die GPA NRW keine weiteren Potenziale. Die Satzung der Stadt Lemgo über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen stammt aus dem Jahr 1995 und entspricht inhaltlich der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994.

Straßenbaubeiträge nach dem KAG

Die Satzung der Stadt Lemgo über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen stammt aus dem Jahr 2010.

Der in § 1 der Satzung verwendete, weiter gehende Anlagenbegriff des KAG erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege. Gesonderte Beitragssätze für die Abrechnung von Wirtschaftswegen enthält die Satzung jedoch nicht.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, die örtliche Satzung hinsichtlich der Einbeziehung der Wirtschaftswege an die Bestimmungen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes anzupassen.

Auch während der Durchführung der Baumaßnahme muss darauf geachtet werden, dass die im Bauprogramm festgelegten Kriterien erfüllt werden. Weicht die Maßnahme vom Bauprogramm ab, so sind die Herstellungsmerkmale ggf. nicht erfüllt und es entsteht keine Beitragspflicht. Es muss also die Möglichkeit bestehen, ein bestehendes Bauprogramm zeitnah an die tatsächlich durchgeführte Maßnahme anzupassen. Hierbei sind entsprechend der ortsüblichen Vorgehensweise die Gremien zu befassen, die den ursprünglichen Beschluss gefasst haben.

Nach Auskunft der SEL erfolgt der Beschluss des Bauprogramms regelmäßig im Verkehrsausschuss. Mögliche Änderungen werden bei Bedarf nach Beendigung der Maßnahme im selben Gremium beschlossen.

Die von der Stadt Lemgo angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen jeweils im mittleren Bereich des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. So führt die Mustersatzung für Fahrbahnen von Anliegerstraßen eine Spannweite von 50 bis 80 Prozent auf, die Satzung der Stadt Lemgo sieht hierfür einen Anteil von 65 Prozent vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Anteile der Beitragspflichtigen im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens erhöhen. Hierzu sind die Anteile der öffentlichen Nutzung an den Anlagen zu bemessen.

Umgang mit den organisatorischen Maßnahmen

Nach Angaben der SEL sind die Beitragsabteilung und die technische Abteilung immer dann in städtebauliche Fragen eingebunden, wenn Auswirkungen auf Erschließungsanlagen und deren Abrechnung absehbar sind. Bei der Detailplanung der Straßenbaumaßnahmen wird die Beitragsabteilung regelmäßig und intensiv beteiligt.

Die SEL nutzt Erschließungs- und Vorfinanzierungsverträge oftmals für ganze Baugebiete als Vorfinanzierungsinstrument. Zudem nutzt sie regelmäßig Ablösebescheide.

Bei der Aufstellung des Bauprogramms nutzt die Stadt immer das bereits unter den satzungsrechtlichen Möglichkeiten nach KAG beschriebene Verfahren. Dieses ist bisher nicht schriftlich fixiert.

→ **Feststellung**

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

→ **Empfehlung**

Aufgrund der besonderen Bedeutung des Bauprogramms im KAG empfiehlt die GPA NRW das ortsübliche Verfahren zur Aufstellung des Bauprogramms schriftlich zu fixieren.

Gebühren

Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW die kostenrechnenden Einrichtungen Abwasserbeseitigung und Friedhöfe betrachtet und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Die damaligen Empfehlungen, die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungswerten vorzunehmen und den in der Kalkulation der Friedhofsgebühren festgelegten Anteil für öffentliches Grün zu reduzieren, wurden durch die Stadt Lemgo nicht umgesetzt.

Abwasserbeseitigung

Seit 2010 wird die Aufgabe der Abwasserbeseitigung durch das Sondervermögen SEL wahrgenommen. Die Stadt Lemgo kalkuliert und erhebt die Gebühren und leitet sie anschließend an die SEL weiter.

Aufgrund der Höhe des für die Abwasserbeseitigung gebundenen Kapitals stellen die Kapitalkosten in Form der kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung einen wesentlichen Einflussfaktor für die Gebührenhöhe dar. Diese Größen sind nicht deckungsgleich mit den in der Ergebnisrechnung enthaltenen bilanziellen Abschreibungen und Zinsaufwendungen.

Um am Ende einer Abschreibungsperiode einen Vermögensgegenstand neu beschaffen zu können, sollten die Abschreibungen gem. § 6 Abs. 2 KAG nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet werden. Diese Berechnung gilt nur für das interne Rechnungswesen, also die Gebührenkalkulation, nicht aber für die externe Rechnungslegung. Aus der Differenz zwischen den nach den Grundsätzen des NKF

kalkulierten Abschreibungen und den gebührenrechtlich kalkulierten Abschreibungen entsteht ein Überschuss, der dem Betrieb für Neuinvestitionen zur Verfügung steht.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollten die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet werden.

Die SEL berücksichtigt in der Gebührenkalkulation bereits eine Eigenkapitalverzinsung mit entsprechender Gewinnabführung an den kommunalen Haushalt. Dieser Kalkulation liegt seit 2010 ein Mischzins von 5,5 Prozent zugrunde. Bei der Festlegung des kalkulatorischen Zinssatzes fordert die Rechtsprechung zunehmend eine differenzierte Festlegung anhand der örtlichen Finanzierungssituation. Dieser ist auf der Grundlage des durchschnittlichen Zinssatzes für das Fremdkapital und dem langfristigen Zinssatz für Emissionsrenditen öffentlicher Anleihen zu ermitteln. Der durchschnittliche Zinssatz für öffentliche Anleihen von 1955 bis 2012 liegt derzeit bei 6,28 Prozent. Eine jährliche Neuberechnung des Mischzinssatzes mit entsprechender Berücksichtigung in der Gebührenkalkulation ist sachgerecht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte ermitteln, inwieweit der kalkulatorische Zinssatz unter Berücksichtigung der eigenen Kapitalsituation angemessen erhöht werden kann.

Die letzte Gebührenkalkulation erfolgte zum 01.01.2009.

→ **Feststellung**

Gem. § 6 Abs. 2 KAG beträgt der Zeitraum für Gebührenrechnungen maximal drei Jahre. Entsprechend hätte eine Neukalkulation der Gebühren spätestens für das Jahr 2012 vorgenommen werden müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte den Gebührenkalkulationszeitraum in angemessener Form anpassen. Dabei sind Überdeckungen innerhalb von vier Jahren auszugleichen und Unterdeckungen zu vermeiden.

Bestattungswesen

Zum Zeitpunkt der Prüfung der GPA NRW im Jahr 2008 wurde die Pflege der Grünflächen auf städtischen Friedhöfen noch teilweise durch private Unternehmen wahrgenommen. Mittlerweile wird die Pflege auf allen städtischen Friedhöfen durch das Sondervermögen SBL wahrgenommen. Die Anhebung der Verrechnungs- und Stundensätze der SBL zum 01.01.2013 wird sich somit gebührenerhöhend auswirken.

Das Sondervermögen Forst und Grün Lemgo (FGL) verfolgt das Ziel, das Produkt Friedhöfe im rechtlichen Rahmen kostendeckend zu gestalten. Hierzu hat sie 2013 Optionen für neue Betriebskonzepte entwickelt, die eine Stabilität bzw. Senkung der Kosten bewirken sollen. Hierzu ist eine Veränderung der Pflegestrukturen erforderlich. Maßnahmen können etwa die Umwandlung von Wegeflächen in Grünflächen oder die Verdichtung von Bestattungsflächen sein. 2012 wurde so bereits eine nicht mehr benötigte Vorratsfläche auf dem Friedhof „Lüningheide“ von der Friedhofsfläche abgetrennt und aufgeforstet und in rentierliches Vermögen umgewandelt. Weitere mögliche Optionen für neue Friedhofskonzepte sieht die FGL in der Begrenzung der Infrastruktur. So könne auf dem Friedhof „Rintelner Straße“ auf bestimmten Grabfeldern keine

neuen Nutzungsrechte vergeben werden und die frei werdende Fläche könne nach Ablauf der Ruhefristen umgewidmet werden. Ebenso könne mit dem Friedhof „Trophagen“ verfahren werden. Dieser ist hoch defizitär, da auf diesem jährlich im Schnitt nur eine Bestattung stattfindet. Für die Dauer der Ruhefristen müssten die Friedhöfe zwar weiter als solche bewirtschaftet werden, die Pflegestandards könnten jedoch sukzessive zurückgefahren werden. Die Stadt hat mehrere Friedhofskapellen, die immer seltener zu Trauerzwecken genutzt werden. Hier sieht die FGL Einsparpotenziale darin, zukünftig nur noch drei Kapellen zu nutzen und alle übrigen Kapellen zu schließen, sofern zu hohe Investitionen bzw. Unterhaltungsaufwendungen anstehen. Bzgl. der Friedhofskapellen wird auf die Ausführungen im Kapitel „Gebäudeportfolio“ verwiesen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Optionen für neue Betriebskonzepte im Friedhofswesen.

→ **Empfehlung**

Die FGL sollte die Handlungsoptionen für das Friedhofswesen realisieren. In diesem Zusammenhang sollte auch der Anteil des öffentlichen Grüns in der Gebührenkalkulation überprüft werden mit dem Ziel, diesen entsprechend der örtlichen Gegebenheiten zu reduzieren.

Straßenreinigung

Die Stadt entschied sich in den Jahren 2010 und 2011, die Aufwendungen für die Straßenreinigung (Sommerwartung und Winterdienst) nicht mehr mit einer gesonderten Gebühr geltend zu machen, sondern diese über einen Zuschlag bei der Grundsteuer B umzulegen. Hierzu erhöhte sie ihre Hebesätze 2010 um acht Hebesatzpunkte für den Winterdienst. Für die Sommerwartung erhöhte sie die Hebesätze der Grundsteuer B 2011 nochmals um sechs Hebesatzpunkte.

Aufgrund der Ergebnisse der Jahresabschlüsse des Kernhaushalts und der SEL kann durch dieses Verfahren 2012 eine Kostendeckung von rund 91 Prozent erzielt werden.

Steuern

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Lemgo liegen bereits seit Umstellung auf das NKF über dem Niveau der fiktiven Hebesätze.

Hebesteuersätze im interkommunalen Vergleich 2012

	Stadt Lemgo	Kreis Lippe	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	230	220	229	237
Grundsteuer B	430	439	416	426
Gewerbsteuer	425	426	414	413

2013 unterschreitet der Hebesatz der Grundsteuer B der Stadt Lemgo im interkommunalen Vergleich den durchschnittlichen Hebesatz von Kommunen des Kreises Lippe. Von den 430 Hebesatzpunkten entfallen allerdings 14 Hebesatzpunkte auf die Finanzierung der Straßenreinigung. Lässt man diese unberücksichtigt, verbleiben 416 Hebesatzpunkte, durch welche sich der Abstand zum Mittelwert der Kommunen desselben Kreises erhöht und auch der Mittelwert Kommunen gleicher Größenklassen unterschritten wird.

→ **Empfehlung**

Sofern der geplante Haushaltsausgleich aufgrund eintretender Risiken nicht erreicht werden kann, sollte der Hebesatz der Grundsteuer B angemessen erhöht werden. Zunächst sollten jedoch gebühren- und beitragsrechtliche Potenziale ausgeschöpft werden.

Für die Gewerbesteuer ist 2015 eine Erhöhung um fünf Hebesatzpunkte auf 430 Hebesatzpunkte geplant.

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 einem gesonderten Berichtsteil (Schule) werden Schulgebäude und Turnhallen untersucht.

Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt sowie die Unternehmen der 100-prozentigen Tochterunternehmen und Sondervermögen der Stadt. Die Stadt Lemgo bilanziert keine Gebäude im Kernhaushalt, da sie diese in die GWL ausgegliedert hat. Daneben fließen die wesentlichen Gebäude der Stadtwerke Lemgo GmbH sowie der Sondervermögen Forst und Grün Lemgo und Städtische Betriebe Lemgo in den Flächenverbrauch nach Nutzungsarten ein.

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Flächenverbrauch		Anzahl Gebäude	Flächenverbrauch je 1.000 Einwohner	Flächenverbrauch je km ² Gemeindefläche	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	75.390	33	1.761,94	747,46	50,8
Jugend	8.296	11	193,89	82,25	5,6
Sport und Freizeit	9.282	21	216,93	92,03	6,2
Verwaltung	13.892	10	324,66	137,73	9,4
Feuerwehr / Rettungsdienst	3.958	8	92,50	39,24	2,7
Kultur	7.952	11	185,85	78,84	5,4
Soziales	2.095	7	48,96	20,77	1,4
sonstige	27.685	77	647,02	274,48	18,6

Flächenverbrauch	Anzahl Gebäude	Flächenverbrauch je 1.000 Einwohner	Flächenverbrauch je km ² Gemeindefläche	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Nutzungen				
Gesamt	148.549	178	3.471,75	100,0

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:

Das Immobilienportfolio des Konzerns Lemgo umfasst eine Gesamtfläche von rund 148.549 m² BGF.

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lemgo
Schule	1.270	2.389	1.891	1.762
Jugend	106	370	183	194
Sport und Freizeit	36	743	209	217
Verwaltung	163	363	256	325
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	258	153	93
Kultur	27	296	173	186
Soziales	16	214	117	49
sonstige Nutzungen	96	1.268	578	647
Gesamtfläche	2.667	4.627	3.584	3.472

Nennenswerte Einflussfaktoren für die Positionierung im interkommunalen Vergleich der kreisangehörigen Gemeinden sind häufig unter anderem die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile. Auch nach der kommunalen Neugliederung in den neunzehnhundertsiebziger Jahren spiegeln sich diese vielfach in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser sowie kommunaler Einrichtungen wider.

Mit rund 100,9 km² liegt die Fläche der Stadt über dem Mittelwert der berücksichtigten Kommunen von rund 94,0 km². Sie gliedert sich in 14 Ortsteile.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten steht in direktem Zusammenhang mit dem dargestellten Flächenportfolio und bringt die bereitgestellten Gebäudeflächen in einen Zusammenhang mit den Bilanzwerten. Damit wird eine bessere Beurteilung möglich, inwieweit ein zielgerichtetes bzw. bereits an zukünftigen Bedarfen ausgerichtetes Flächenmanagement Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft herbeiführt.

Lemgo kann sich mit seinem Gesamtflächenverbrauch von 3.472 m² BGF unter dem interkommunalen Mittelwert von 3.584 m² BGF einordnen. Der Flächenverbrauch für die Nutzungsarten Jugend, Sport und Freizeit, Verwaltung, Kultur und sonstige Nutzungen ist überdurchschnittlich.

Schule

Der Flächenverbrauch für die Schulen ist in Lemgo unterdurchschnittlich. Ausführliche Angaben zum Flächenmanagement der Schulen und Turnhallen inklusive einer Potenzialausweisung enthält der Teilbericht Schulen.

Jugend

Bei dieser Nutzungsart, zu der vorwiegend Kindertageseinrichtungen und Jugendzentren zählen, positioniert sich die Stadt Lemgo rund sechs Prozent oberhalb des interkommunalen Mittelwerts. Allerdings bestehen bei den Kommunen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Trägerschaft der Kindertages- und Jugendeinrichtungen. So gibt es Städte und Gemeinden, in denen alle Kindergärten in freier oder kirchlicher Trägerschaft stehen, aber auch solche, in denen alle von der Kommune vorgehalten werden müssen. Ähnliches gilt für die Bereitstellung von Jugendtreffs.

In Lemgo gibt es 22 Kindergärten, von denen sieben in Trägerschaft der Stadt stehen. Für zwei externe Träger stellt die Stadt Gebäude zur Verfügung. Für eines dieser Gebäude erzielt sie einen monatlichen Mietzins. Das andere Gebäude wird unentgeltlich genutzt. Hier werden sämtliche Betriebs- und Verbrauchskosten, die laufende Instandhaltung und Wartung und die Pflege der Gebäude auf den Träger umgelegt.

Das Jugendzentrum ist an die AWO vermietet. Da die AWO 2014 am Kastanienhaus das Jugendzentrum neu errichtet, wird der alte Standort in diesem Jahr aufgegeben. Das Gebäude soll dann veräußert werden. Aufgrund der guten Lage haben sich bereits Interessenten bei Stadt gemeldet.

→ Feststellung

Die GPA NRW begrüßt die Entscheidung der Stadt Lemgo, das Jugendzentrum zu veräußern.

Sport und Freizeit

Der Flächenverbrauch für Sport und Freizeit liegt vier Prozent oberhalb des interkommunalen Mittelwerts. In den Kennzahlenwert fließen die Sporthäuser und Mehrzweckhallen ein. Daneben fließen auch die Gebäude der drei Schwimmbäder ein, die durch die Stadtwerke betrieben werden. Eine nähere Betrachtung hierzu erfolgt im Kapitel Finanzanlagen.

Die Stadt Lemgo und der Stadtsportverband haben den „Pakt für den Sport in Lemgo“ geschlossen. Dieser ist noch bis zum 31.12.2014 gültig. Entsprechend des Pakts wurden die 14 Sporthäuser in den Ortsteilen überwiegend auf die Vereine übertragen. Die Vereine sind damit für die Unterhaltung und Reinigung der Gebäude inklusive aller erforderlichen Wartungs- und Reparaturarbeiten verantwortlich. Bei größeren Unterhaltungsmaßnahmen beteiligt sich die Stadt an den Kosten. Ebenso beteiligt diese sich an den Energiekosten und zahlt jährlich die Hälfte der tatsächlich entstandenen Kosten. Trotz verhältnismäßig geringem Flächenverbrauch belasten die Sporthäuser den Haushalt der Stadt. Nach Angaben der Verwaltung wird bereits die Aufgabe einzelner Sporthäuser reflektiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte den Anteil der Vereine an den Energiekosten der Sporthäuser erhöhen und auf eine Reduzierung des Gebäudebestandes bei den Sporthäusern hinwirken.

Verwaltung

Der Flächenverbrauch für die Nutzungsart Verwaltung liegt über dem interkommunalen Mittelwert. Neben den Verwaltungsgebäuden, die die Stadt selber nutzt, fließen in den Wert auch die Verwaltungsflächen der Stadtwerke ein. Lässt man diese unberücksichtigt, ergibt sich für die Verwaltungsflächen ein Kennzahlenwert von 262,96 m² je Einwohner, der weiterhin leicht über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt.

Der höhere Flächenverbrauch ist aufgrund der örtlichen Situation in Lemgo zu relativieren. Die Stadt nutzt verschiedene Gebäude zu eigenen Verwaltungszwecken. Zu diesen Gebäuden zählen auch mehrere historische Gebäude, die das Stadtbild prägen und deren Bestand dadurch gesichert wird. Ein Beispiel ist das Rathaus, das als epochenübergreifendes Denkmal auf der UNESCO Liste 1 als Kunstwerk von europäischem Rang gelistet ist.

Aus Mitteln des Konjunkturpakets II wurden 2009 Maßnahmen zur Flächenoptimierung durchgeführt. Das vormals durch die Verwaltung genutzte Waisenhaus konnte langfristig an den Kreis vermietet werden und die Mitarbeiter im Zeughaus untergebracht werden. Zudem wurde das Ballhaus umgebaut. Zur Entlastung des Haushalts wurde 2011 das Haus Wippermann freigezogen mit dem Ziel dieses zu veräußern. Das gelang bisher nicht. Weitere Leerstände existieren derzeit nur im Rathaus. Diese Flächen eignen sich nach Angaben der GWL jedoch nicht als Büroflächen, so dass sie zukünftig voraussichtlich als Lager genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Für die Weiternutzung des Hauses Wippermann sollte ein Konzept entwickelt werden, welches die Refinanzierung der laufenden Unterhaltung ermöglicht.

Weitere Flächenverbräuche lassen sich noch durch eine veränderte Sichtweise von Flächen in Form der Einführung alternativer Arbeitsformen erschließen. So werden beispielsweise alternative Arbeitsformen, wie non-territoriale Büros und Desksharing noch nicht praktiziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte weiterhin kontinuierlich den Flächenbestand und die Nutzungen ihrer Verwaltungsgebäude optimieren. In diesem Zusammenhang sollte sie die neuen Arbeitsformen implementieren.

Feuerwehr und Rettungsdienst

In diesen Kennzahlenwert fließen neben der Feuerwache sechs Feuerwehrgerätehäuser und ein Schulungsgebäude. Der interkommunale Vergleichswert wird rund 39 Prozent unterschritten.

2010 wurden zwei Standorte aufgegeben und in dem neuen Feuerwehrgerätehaus Ost untergebracht.

Der aktuelle Brandschutzbedarfsplan gilt für die Jahre 2011 bis 2015. Um die Werterhaltung der Gebäude sicherzustellen, werden die technischen Wartungen durch die Städtischen Betriebe

oder Fremdfirmen regelmäßig durchgeführt. Die Hauswarttätigkeiten erfolgen durch die Feuerwehr.

Kultur

Der Flächenverbrauch je Einwohner ist auch im kulturellen Bereich überdurchschnittlich. In den Kennzahlenwert fließen sowohl der Flächenverbrauch von städtischen Einrichtungen, wie der Stadtbücherei und des Stadtarchivs ein, als auch der Flächenverbrauch von Museen und Bürgerbegegnungsstätten.

Im Gebäude der alten Abtei ist derzeit die VHS untergebracht. Zukünftig plant die Stadt ihre interkommunale Zusammenarbeit mit der Stadt Detmold auszuweiten und für eine gemeinsame VHS eine AöR zu gründen. Für die Nutzung der Bürgerbegegnungsstätten werden von der Stadt Entgelte erhoben.

Soziales

Unter diese Nutzungsart fallen sechs Übergangsheime sowie eine Wohnung, die ebenfalls als Übergangsheim genutzt wird. Interkommunal unterschreitet der vorgehaltene Flächenverbrauch den Mittelwert um mehr als die Hälfte.

Die Zuweisung von asylbegehrenden Personen sowie Aussiedlern war seit Jahren deutlich rückläufig. Daher wurde der Bestand entsprechender Immobilien in der Vergangenheit bereits um vier Gebäude reduziert, die sie nun an sozial schwache Personen mit Wohnberechtigungsschein vermietet. Der Verbleib zumindest noch einer entsprechenden Unterkunft ist vielfach geübte Praxis und aus zahlreichen Aspekten heraus nachvollziehbar. In jüngster Vergangenheit hat die Anzahl an Flüchtlingen in Lemgo zugenommen. Nachdem die Stadt nach intensiver Suche kein Mietobjekt finden konnte, hat sie im Dezember 2013 eine neue Übergangsunterkunft erworben.

Sonstige Nutzungen

Unter dieser Nutzungsart werden diverse Gebäude des Konzerns Stadt sowie der Stadtwerke Lemgo geführt, die nicht der originären Aufgabenerfüllung der Kommune dienen. Der im interkommunalen Vergleich erzielte überdurchschnittliche Wert ist zu relativieren, da der Gebäudebestand dieser Nutzungsart örtlich stark variiert.

Bei den Gebäuden der GWL handelt es sich um nicht kommunalnutzungsorientierte Objekte wie Wohn- und Geschäftsimmobilien und Betriebe gewerblicher Art wie Gaststätten. Das erste Produkt schließt jährlich mit einem Überschuss. Hier konnte die Stadt bereits Flächenreduzierungen realisieren. Ein positives Beispiel bildet hier die Veräußerung der Markplatz Westseite an einen Käufer, der sich dazu verpflichtete, die notwendigen Instandhaltungen durchzuführen und die Mietverhältnisse langfristig fortzuführen.

Das Produkt der Gasstätten ist defizitär, da die hohen Betriebskosten des Ratskellers nur schwer durch Erträge aufzufangen sind. In der Vergangenheit führten sie bereits dazu, dass Pachtverhältnisse nicht von Dauer waren. Die Belastungen konnten von den Pächtern nicht getragen werden und die Immobilie stand über einen längeren Zeitraum leer.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW wertet es positiv, dass die Stadt Lemgo in Kooperation mit einem auf Gaststättenbetriebe spezialisierten Unternehmensberater ein neues Pächterkonzept erstellt hat und so einen neuen Pächter für den Ratskeller finden konnte.

Bei den Gebäuden der FGL handelt es sich überwiegend um Friedhofskapellen. Die Stadt Lemgo besitzt insgesamt elf Friedhofskapellen, von denen zwei auf externen Friedhöfen stehen. Aus dem Konzept zur Optimierung der Friedhöfe geht hervor, dass die die Trauerhallen bzw. Friedhofskapellen in abnehmendem Maße zu Trauerzwecken genutzt werden und langfristig nur drei Kapellen im Bestand gehalten werden sollen.

→ **Empfehlung**

Der Bestand an Friedhofskapellen sollte entsprechend des Handlungskonzepts für Friedhöfe reduziert werden. Insbesondere bei den Friedhofskapellen auf fremden Friedhöfen sollte die Stadt eine Übertragung der Gebäude auf die Träger der Friedhöfe anstreben.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten der Stadt Lemgo steht in direktem Zusammenhang mit dem dargestellten Flächenportfolio und bringt die bereitgestellten Gebäudeflächen in einen Zusammenhang mit den Bilanzwerten. Damit kann besser beurteilt werden, inwieweit ein zielgerichtetes bzw. an zukünftigen Bedarfen ausgerichtetes Flächenmanagement Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft herbeiführt.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lemgo
Kinder- und Jugendeinrichtungen	22	239	110	134
Schulen	866	2.366	1.387	1.441

Die Gebäude sind in der GWL bilanziert. Die dargestellten Vermögenswerte werden aus diesem Grund nur informatorisch dargestellt und nicht in die Vergleichsbasis aufgenommen.

Die Stadt hat bei den bebauten Grundstücken lange Nutzungsdauern gewählt. Die Anlagenabnutzungsgrade der Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie Schulen liegen unter 50 Prozent. Aus bilanzieller Sicht ergibt sich derzeit kein Reinvestitionsbedarf. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verwaltungsgebäude beträgt hingegen rund 60 Prozent. Damit haben diese Gebäude bereits die Hälfte ihrer Lebensdauer rechnerisch überschritten. Aus bilanzieller Sicht bestünde damit kurz- bis mittelfristig das Risiko von Ersatzinvestitionen. Dieses Risiko ist jedoch in Hinblick auf das Investitionsverhalten der Stadt zu relativieren. Für die Jahre 2008 bis 2012 beträgt die durchschnittliche Investitionsquote für den Bilanzposten der sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude rd. 114,7 Prozent. Der abschreibungsbedingte Werteverzehr konnte also durch die beschriebenen, investiven Maßnahmen kompensiert werden.

Mit der begleitenden Ausweisung des Straßenvermögens sowie der Finanzanlagen wird die Größenordnung der in den Gebäuden gebundenen Vermögenswerte deutlich.

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	374.931	369.228	370.711	323.937	237.892	239.691
Umlaufvermögen	11.098	22.861	17.712	14.600	10.467	12.573
Aktive Rechnungsabgrenzung	392	896	1.042	1.096	1.107	1.123
Bilanzsumme	386.422	392.985	389.466	339.632	249.466	253.388
Anlagenintensität in Prozent	97,0	94,0	95,2	95,4	95,4	94,6

Die Bilanzsumme reduziert sich im Betrachtungszeitraum um rund 34,4 Prozent. Das liegt vor allem an der Ausgliederung der Abwasserbeseitigungsanlagen und des Straßenvermögens. Gemessen an der Bilanzsumme bleibt die Anlagenintensität auf einem konstant hohem Niveau von durchschnittlich rund 95 Prozent.

Das Umlaufvermögen schwankt. Den Höchststand hat es 2008 mit rund 23 Mio. Euro. Der Grund hierfür war ein hoher Forderungsbestand, insbesondere gegenüber dem öffentlichen Bereich.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	170	225	210	202	209	229
Sachanlagen	187.592	184.966	182.861	102.540	7.662	7.252
Finanzanlagen	187.169	184.036	187.639	221.195	230.020	232.210
Anlagevermögen gesamt	374.931	369.228	370.711	323.937	237.892	239.691

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	2.494	2.492	2.392	1.560	1.424	1.290
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0	0	0	0	0	0
Schulen	0	0	0	0	0	0
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	233	226	220	213	206	200
Infrastrukturvermögen	174.656	174.726	171.407	94.262	195	189
davon Straßenvermögen	20.823	98.473	96.107	93.146	0	0
davon Entwässerungs- und	69.674	71.131	70.294	0	0	0

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Abwasserbeseitigungsanlagen						
sonstige Sachanlagen	10.210	7.521	8.842	6.505	5.836	5.574
Summe Sachanlagen	187.592	184.966	182.861	102.540	7.662	7.252

Die erhebliche Reduzierung des Sachanlagevermögens von rund 43,9 Prozent 2010 resultierte aus der Ausgliederung der Abwasseranlagen in das Sondervermögen SEL. 2011 wurde auch das Straßenvermögen in dieses Sondervermögen ausgegliedert. Dies führte zu einer weiteren Reduzierung der Sachanlagen von rund 92,5 Prozent. Die Finanzanlagen erhöhten sich durch die Ausgliederungen.

Altersstruktur des Vermögens

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.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lemgo
Abwasservermögen	1	2.092	888	1.656
Straßenvermögen*	1.603	3.412	2.504	2.207

*) Grund und Boden des Infrastrukturvermögens, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze

Die Stadt Lemgo führt das Abwasser- und Straßenvermögen in der SEL. Daher werden auch diese Vermögenswerte nicht in die Vergleichsbasis aufgenommen, sondern nur informativ dargestellt. Beim Straßenvermögen hat die Stadt Lemgo mittlere und bei den Kanälen kurze Nutzungsdauern gewählt. Aufgrund des Anlagenabnutzungsgrades von weniger als 50 Prozent besteht beim Straßenvermögen kurz- bis mittelfristig kein Risiko von Ersatzinvestitionen. Das Kanalnetz weist mit rund. 68 Prozent den höchsten Anlagenabnutzungsgrad auf. Zur Aufrechterhaltung der Aufgabenerfüllung ist das Abwasservermögen auch zukünftig im zumindest selben Umfang erforderlich, so dass in einem absehbaren Zeitraum von Ersatzinvestitionen auszugehen ist.

→ Feststellung

Da das Kanalvermögen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad aufweist, besteht zukünftig das Risiko von Ersatzinvestitionen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	116.408	116.408	116.408	116.408	116.408	116.408
Beteiligungen	416	416	416	436	436	436
Sondervermögen	69.306	65.687	65.687	99.121	107.855	107.855
Wertpapiere des Anlagevermögens	499	499	4.629	4.767	4.870	7.067
Ausleihungen	539	1.025	499	463	451	443
Summe Finanzanlagen	187.169	184.036	187.639	221.195	230.020	232.210
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	4.477	4.402	4.509	5.340	5.585	5.658

Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz beinhalten die Finanzanlagen etwa die Hälfte des Anlagevermögens. Die ab 2010 durchgeführten, organisatorischen Umstrukturierungen (Ausgliederung der Abwasserbeseitigung und der öffentlichen Verkehrsflächen) führen dazu, dass die Finanzanlagen ab 2011 mit rund 97 Prozent annähernd das komplette Anlagevermögen ausmachen.

Neben den Anteilen an verbundenen Unternehmen, zu denen die 100-prozentigen Beteiligungen an den Stadtwerken Lemgo GmbH und der Abwasserbeseitigungsgesellschaft Lemgo mbH zählen, führt die Stadt vier Sondervermögen.

Mit der Gründung der Sondervermögen verfolgt die Stadt das Ziel, organisatorisch zusammenhängende Aufgaben zu bündeln und in einer eigenen Leistungseinheit zusammenzufassen, um so eine größere Transparenz über die Wirtschaftlichkeit und Aufgabenerfüllung zu erzeugen. In den Sondervermögen soll Eigenverantwortung geschaffen werden und das Handeln flexibler gestaltet sein. Darüber hinaus soll eine strikte Trennung zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern erfolgen, die im Rahmen einer Preispolitik zu Rationalisierungsprozessen führt. Die Verbindung zwischen den Sondervermögen und der Kernverwaltung ist eng. Betriebsleiter sind jeweils entweder der Kämmerer, oder die Leitung bzw. stellvertretende Leitung des Fachbereichs Finanzen, Betriebe und Beteiligungen. Zur Steuerung der Beteiligungen wurde im Kernhaushalt das Produkt Beteiligungsverwaltung eingerichtet. Das Aufgabenportfolio umfasst die Verwaltung der Beteiligungen und Schnittstellenprodukte, die Interessenabstimmung zwischen Kommune und Beteiligungen und die Mitentscheidung der Jahresergebnisverwendung.

Nach § 35 Abs. 5 GemHVO besteht bei Finanzanlagen grundsätzlich das Risiko, dass aufgrund einer voraussichtlich dauernden Wertminderung außerplanmäßige Abschreibungen vorzunehmen sind. Diese belasten gem. § 43 Abs. 3 GemHVO nicht die Ergebnisrechnung, führen aber zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage und somit des Eigenkapitals. Eine außerplanmäßige Abschreibung ist nicht vorzunehmen, wenn die Stadt Verlustausgleiche leistet und diese auch zukünftig beabsichtigt. Die Zahlung des Verlustausgleichs belastet die Ergebnisrechnung und verschlechtert so das Jahresergebnis. Zudem belastet der Abfluss liquider Mittel auch die Finanzrechnung.

Gebäudewirtschaft Lemgo (GWL)

Die GWL wurde zum 01.01.2008 gegründet. Sie fasst das gesamte Spektrum von Facility Management zusammen, um die Bewirtschaftungskosten einer Immobilie über den gesamten Le-

benszyklus zu planen und zu optimieren. Zur Aufgabenwahrnehmung führt die GWL die Produkte Poststelle und Druckerei, Grundstücksmanagement, kommunalnutzungsorientierte Objekte, nicht kommunalnutzungsorientierte Objekte sowie Betriebe gewerblicher Art.

Die GWL erwirtschaftete in der Betrachtungsreihe 2008 bis 2012 jährlich Überschüsse, die sie der allgemeinen Rücklage zuführte. 2010 wurde der Gewinn teilweise in Höhe von 0,1 Mio. Euro an die Stadt ausgeschüttet. Für die Jahre 2008 und 2009 leistete die Stadt Verlustausgleiche in Höhe von 0,7 Mio. Euro und 0,1 Mio. Euro.

Als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung strebt die GWL eine Ergebnisverbesserung durch die Optimierung der Arbeitsabläufe an. Zudem sollen Immobilien effizienter genutzt werden, Einnahmen optimiert und defizitäre Objekte veräußert werden. Aufgrund der geplanten Einzelmaßnahmen stuft die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft diese Chancen als realistisch ein. Bereits die bisherigen Entwicklungen des Betriebs zeigen, dass durch die Aufgabe und Umnutzungen von Gebäuden Flächenoptimierungen realisiert werden konnten. Zudem war durch die Umstrukturierung der Reinigungs- und Hausmeisterdienste eine Reduzierung des Personalaufwands möglich.

→ **Feststellung**

Aus der Gebäudewirtschaft Lemgo ergeben sich derzeit keine Risiken für den Haushalt der Stadt Lemgo.

Forst und Grün Lemgo (FGL)

Die Gründung der FGL erfolgte ebenfalls zum 01.01.2008. Zum Aufgabenportfolio gehört die Gesamtpflege der städtischen Grünanlagen (Produkt 013.001.001), die Bewirtschaftung und Pflege des Stadtwaldes (Produkt 013.003.001) sowie das Bestattungswesen einschließlich des Betriebes und der Unterhaltung der städtischen Friedhofskapellen (Produkt 013.006.001).

Im Ergebnis konnte die FGL ihre Jahresabschlüsse durchgängig mit Überschüssen schließen, die der allgemeinen Rücklage des Sondervermögens zugeführt wurden. 2012 wurde der Gewinn in Höhe von 50.000 Euro teilweise an die Stadt ausgeschüttet.

Das Produkt Stadtforst ist auskömmlich, da die privatrechtlichen Entgelte aus dem Holzverkauf die Aufwendungen decken können. Aus dem Verkauf eines Waldes konnte die FGL 2009 hohe liquide Mittel erwirtschaften, die zur Erzielung höherer Zinsen in langfristige Wertpapiere angelegt wurden.

Für die übrigen Produkte leistet die Stadt jährliche Verlustausgleiche, die sich aus verschiedenen Komponenten, wie der Pflegepauschale und dem Öffentlichkeitsanteil im Friedhofsbereich zusammensetzen. Die Verlustausgleiche betragen 2008 und 2009 noch mehr als 650.000 Euro jährlich. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung wurden die Verlustausgleiche ab 2010 auf unter 0,6 Mio. Euro jährlich reduziert. Damit ist das Produkt Grünflächen ab 2010 nicht mehr auskömmlich und weist Fehlbeträge von rd. 110.000 Euro jährlich aus. Für das Produkt Friedhöfe ergeben sich Potenziale durch eine Modifikation der Gebührenkalkulation. Diesbezüglich wird auf das Kapitel Gebühren verwiesen.

→ **Feststellung**

Für die Pflegepauschale der Grünflächen und den Öffentlichkeitsanteil im Friedhofsbereich erhält die FGL einen jährlichen Verlustausgleich von der Stadt.

→ **Empfehlung**

Die FGL sollte Maßnahmen ergreifen, um das Produkt Grünflächen kostendeckend zu gestalten.

Städtische Betriebe Lemgo (SBL)

Die SBL wurden zum 01.01.2006 gegründet. Bis einschließlich 2009 erfolgte die Rechnungslegung des Betriebs auf Grundlage des Handelsgesetzbuches (HGB). Um künftige Konzernabschlüsse zu erleichtern erfolgte 2010 die Umstellung auf das NKF. Zum Aufgabenportfolio der SBL gehören die Bauhof- und Fuhrparkleistungen für den Konzern Stadt. Die Leistungsverrechnung erfolgt aufgrund von Stundenverrechnungssätzen und Einheitspreisen.

Durch einen Rückgang der Erträge konnten die Leistungen ab 2010 nicht kostendeckend erbracht werden. 2011 und 2012 leistete die Stadt zur Fehlbetragsabdeckung Verlustausgleiche von 500.000 Euro und 250.000 Euro. Der Ertragsrückgang ist dem 2009 eingeforderten Beitrag der SBL zur Haushaltskonsolidierung geschuldet. Dieser beträgt fünf Prozent auf alle Leistungen außerhalb des Gebührenhaushalts. Zudem wurden die Einheitspreise von 2008 bis 2013 nicht erhöht. Die SBL will ihre Arbeitsprozesse effizienter und wirtschaftlicher gestalten, indem sie ihre Arbeitszeit-, Geräteeinsatz- und Mitarbeitermodelle verbessert. Zudem will sie zusätzliche Aufträge bei den Stadtwerken Lemgo generieren. Laut Aussage der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sind Maßnahmen zur Effizienzsteigerung zwischenzeitlich teilweise umgesetzt worden. Da ein zusätzliches Auftragsvolumen bei den Stadtwerken nur begrenzt zu erzielen ist, wurden Einheits- und Verrechnungspreise 2013 erhöht. Laut Wirtschaftsplan 2014 können ab 2014 positive Jahresergebnisse erzielt werden.

Belastend wirkt sich auch die Altersstruktur des Geräte- und Fuhrparks aus. Es ist bereits ein Investitionsstau eingetreten, so dass Reinvestitionen erforderlich werden.

Nach Auskunft der Stadt soll der Betrieb der SBL komplett umstrukturiert werden. Beabsichtigt ist eine Fusion mit dem Kreisbauhof in einer AöR, durch den der Kundenstamm auf die Kreiseinrichtungen ausgeweitet werden könnte. Zu diesem Zwecke wurde das Betriebsgelände des Bauhofs an einen anliegenden Betrieb veräußert und es wird ein Neubau erfolgen. Der Übergang des Eigentums am Grundstück erfolgt erst in vier Jahren. Solange ist der alte Bauhof weiterhin nutzbar. Zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens, wurde ein Gutachter beauftragt.

→ **Feststellung**

Die Verrechnung der durch die SBL erbrachten Leistungen auf Basis von Einheits- und Verrechnungspreisen fördert die Transparenz der Aufgabenerfüllung. Sie ist eine wesentliche Grundlage zur weiteren Optimierung der Arbeitsprozesse und Wirtschaftlichkeit.

Die defizitären Jahresergebnisse und damit verbundenen Verlustausgleiche wirken sich belastend auf die Ergebnisrechnung und Jahresergebnisse der Stadt aus. Ein weiteres Risiko für den städtischen Haushalt liegt im bereits eingetretenen Investitionsstau des Geräte- und Fuhrparks. Sollte die SBL die Reinvestitionen nicht aus eigener Kraft leisten können, ist der Einsatz liquider Mittel des Kernhaushalts erforderlich.

→ **Empfehlung**

Der Betrieb sollte kostendeckend gestaltet werden, indem Arbeitsprozesse weiter optimiert werden. In diesem Sinne sollte die Neukonzeption des Bauhofs möglichst wirtschaftlich sein.

Straßen- und Entwässerung Lemgo (SEL)

Die Gründung der SEL erfolgte zum 01.01.2010. In diesem Jahr wurde die Abwasserbeseitigung in das Sondervermögen ausgegliedert. Zum 01.01.2011 wurde auch der Bereich der öffentlichen Verkehrsflächen sowie der Straßenreinigung übertragen.

Die SEL konnte beide Haushaltsjahre mit Überschüssen schließen. Der Abwasserbereich erwirtschaftet aufgrund seiner Aufgabenstellung Jahresüberschüsse. Weitere Potenziale ergeben sich durch eine Umstellung der Abschreibungsbasis in der Gebührenkalkulation auf Wiederbeschaffungszeitwerte. Der in 2010 von der Stadt geleistete Verlustausgleich von rund 0,5 Mio. Euro bezieht sich auf eine Zuwendung für den Gewässerausbau. Aufgabenbedingt stellt der Bereich der öffentlichen Verkehrsflächen ein Zuschussgeschäft dar. Hier leistet die Stadt jährlich hohe Verlustausgleiche. Diese betragen 2011 rund 8,3 Mio. Euro und 2012 rund 7,9 Mio. Euro. Als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung soll der Verlustausgleich bis 2016 durch die Einsparung von Unterhaltungskosten und Personalaufwendungen sowie die Umrüstung der Straßenbeleuchtung auf LED um 340.000 Euro jährlich reduziert werden. Hinsichtlich der Refinanzierung von investiven Straßenbaumaßnahmen wird auf das Kapitel Beiträge verwiesen.

→ Feststellung

Die jährlichen Verlustausgleiche für den Bereich der öffentlichen Verkehrseinrichtungen belasten den städtischen Haushalt erheblich.

Stadtwerke Lemgo GmbH (SWL)

Das Aufgabenportfolio der SWL ist umfangreich. Es umfasst die Sparten Stromverteilung, Stromerzeugung, Erdgasversorgung, Wasserversorgung, Fernwärmeversorgung, Flüssiggasversorgung, Bäder, Stadtbus, Parken und Telekommunikation.

Im Ergebnis konnten die SWL ab 2009 jährlich Jahresüberschüsse erzielen. 2008 führte der außerordentliche Aufwand für die Bildung einer Rückstellung zur Mehrerlösabschöpfung zu einem Jahresfehlbetrag. In den Jahren 2008, 2011 und 2012 leistete die SWL Gewinnabführungen zwischen 1,0 Mio. Euro und 1,8 Mio. Euro an die Stadt. Die Konzessionsabgaben der SWL betragen in der Zeitreihe 2008 bis 2012 zwischen 2,3 Mio. Euro und 2,6 Mio. Euro.

Laut Prüfungsbericht 2012 erwartet die SWL aufgrund veränderter Kundenverhalten zukünftig weiter sinkende Absatzzahlen in den Versorgungssparten. Zudem sind die Spartenrechnungen Bäder, Stadtbus und Parken defizitär. Bei den Bädern beläuft sich der durchschnittliche Jahresverlust auf rd. 2,5 Mio. Euro und im Bereich des ÖPNV auf 1,4 Mio. Euro. In beiden Sparten ist von steigenden Kosten bei sinkenden Erträgen auszugehen. So geht die SWL von rückläufigen Fahrgast- und Besucherzahlen aus. Gleichzeitig werden beim ÖPNV tarifliche Änderungen zu einem Anstieg der Kosten führen. Aufgrund des Alters des Bades werden zukünftig vermehrt Instandhaltungsaufwendungen anfallen. Für die Sauna und das Freibad erfolgten 2013 Preiserhöhungen, die jedoch nicht ausreichen werden, um die negativen Entwicklungen zu kompensieren.

→ Feststellung

Die Defizite der Sparten Bäder und Stadtbus schmälern den Gewinn der SWL und damit die Möglichkeit Gewinne an die Stadt abzuführen im erheblichen Umfang.

→ **Empfehlung**

Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, die den Verlust der Sparten Bäder und Stadtbusschmälern und damit die Gewinnabführung an die Stadt zu erhöhen.

In der Sparte Stadtbuss ist aufgefallen, dass drei der fünf vorhandenen Linien in den Hauptverkehrszeiten viertelstündlich fahren. Zudem hat das Freizeitbad lange Öffnungszeiten. Für den regulären Badebetrieb ist es außerhalb der Ferien wöchentlich 80,5 Stunden geöffnet. In den Ferien beträgt die Öffnungszeit 93,5 Stunden. Um den Verlust zu reduzieren, könnten die Anzahl der Fahrdienstleistungen zu den Hauptverkehrszeiten und die Öffnungszeiten des Freizeitbades beispielhaft reduziert werden.

Abwasserbeseitigungsgesellschaft Lemgo mbH (ALG)

Die ALG ist Eigentümerin der Abwasserbeseitigungsanlagen. 2008 hat die ALG zwei Gutachten zur Fortentwicklung der Gesellschaft in Auftrag gegeben. Ziel war die für den Konzern Stadt und die Gebührenzahler wirtschaftlichste Organisationsform zu finden. Hierbei sollten auch die beiden bestehenden Organisationseinheiten (Kanalnetz: Stadt Lemgo; Abwasserbeseitigungsanlagen: ALG) wieder zusammengefasst werden.

Seit dem 01.01.2010 wird der Betrieb der Abwasserbeseitigungsanlagen wieder durch die Stadt wahrgenommen, ohne dass auch die zugehörigen Vermögensgegenstände an die Stadt übertragen worden sind. Zu diesem Zweck wurde ein Betriebspachtvertrag zwischen der SEL und ALG geschlossen. Die zu zahlende Pacht errechnet sich nach den in der Gesellschaft tatsächlich entstandenen Kosten zuzüglich eines fünfprozentigen Aufschlags und wird jährlich im Voraus kalkuliert.

Überschüsse, die in der Gesellschaft entstehen, werden als gebührenrechtlich notwendige Eigenkapitalverzinsung an die Stadt abgeführt, Verluste auf neue Rechnung vorgetragen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW erkennt aus der ALG keine Risiken auf außerplanmäßige Abschreibungen. Durch die Eigenkapitalverzinsung kann die Stadt zusätzliche Einnahmen generieren. Eine Veränderung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte in der Gebührenkalkulation ergibt weitere Potenziale, die dem Betrieb für Neuinvestitionen oder Tilgungsleistungen zur Verfügung stünden.

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 in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	12.880	-6.517	-14.004	-1.197	-1.993
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.838	-690	1.510	1.604	952

	2008	2009	2010	2011	2012
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	11.042	-7.208	-12.494	406	-1.042
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-5.887	1.477	9.513	5.172	2.763
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	5.155	-5.731	-2.982	5.579	1.722
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	1.646	6.801	1.070	-1.911	3.667
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	6.801	1.070	-1.911	3.667	5.389

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-49	-263	295	32	-50	43	105	20

Die Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit folgt grundsätzlich der Entwicklung der Jahresergebnisse und wird wesentlich durch die Höhe der Steuereinnahmen beeinflusst. Entsprechend unterliegt der Saldo starken Schwankungen. Aufgrund der hohen Gewerbesteuererträge und Schlüsselzuweisungen ist die Selbstfinanzierungskraft der Stadt 2008 positiv. Ab 2009 sind die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner hingegen durchgängig negativ. Die Stadt Lemgo verfügt damit über keine eigenen Mittel, die sie zur Finanzierung von Investitionen oder der Tilgung von Krediten einsetzen kann.

Die Salden aus Investitionstätigkeit sind 2009 und 2010 negativ, da der investive Mittelabfluss deutlich höher ist, als der Zufluss aus investiven Einzahlungen, wie Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen. Ab 2010 sind die Salden aus Investitionstätigkeit durchgängig positiv. Entscheidend hierfür sind die umfangreichen Ausgliederungen von Aufgabenbereichen und Vermögenswerten in Sondervermögen, welche die investiven Auszahlungen des Kernhaushalts positiv beeinflussen, indem beispielsweise Auszahlungen für Baumaßnahmen über die Finanzrechnung des Sondervermögens abgewickelt werden.

Die Tilgungsleistungen waren 2008 höher als die Darlehensneuaufnahmen und Rückflüsse von Darlehen und führten zu einem negativen Saldo aus Finanzierungstätigkeit. Ab 2009 lagen die Tilgungsleistungen jeweils unter den Darlehensneuaufnahmen, die insbesondere im Bereich der Liquiditätskredite sehr hoch waren. Nähere Ausführungen zu den Verbindlichkeiten enthält das nachfolgende Kapitel.

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

Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2008	12.880	308
2009	-6.517	-157
2010	-14.004	-338
2011	-1.197	-29
2012	-1.993	-49
2013	-9.235	-225
2014	-5.836	-142
2015	-3.975	-97
2016	-2.159	-53
2017	-317	-8

Für das Planjahr 2013 stellt die GPA NRW eine erneute Verschlechterung der Selbstfinanzierungskraft fest. Die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit verbessern sich bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung jährlich. Trotzdem sind sie durchgängig negativ. Dies führt zu einer weiteren Verschärfung der Liquiditätslage.

→ Feststellung

Die negative Selbstfinanzierungskraft führt zum Verzehr der liquiden Mittel. Aufgrund der Plandaten zeichnet sich keine nachhaltige Besserung der Selbstfinanzierungskraft und der Liquiditätslage ab.

Verbindlichkeiten

Die GPA NRW analysiert die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes, d. h. ohne verbundene Unternehmen, Sondervermögen oder Mehrheitsbeteiligungen. Die Darstellung der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt setzen einen vorliegenden Gesamtabschluss voraus. Dieser lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

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 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	65.996	62.936	63.978	44.737	6.782	6.416
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.500	0	0	11.500	16.200	20.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	592	0	0

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	58	983	1.561	621	323	449
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	136	136	480	6.057	418	770
Sonstige Verbindlichkeiten	1.333	2.446	8.021	8.201	3.376	2.561
Erhaltene Anzahlungen	2.320	2.578	4.173	6.057	196	198
Verbindlichkeiten gesamt	72.343	69.079	78.213	71.708	27.295	30.395
Rückstellungen	51.712	55.687	56.461	56.307	54.914	54.990
Sonderposten für den Gebührenausgleich	1.762	1.358	1.061	116	216	241
Schulden gesamt	125.817	126.124	135.735	128.131	82.425	85.625
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.730	1.660	1.888	1.741	665	741

Die Verbindlichkeiten für Kredite und Rückstellungen bestimmen im Wesentlichen die Schuldenlage der Stadt Lemgo. Die Rückstellungen und Sonderposten werden separat analysiert, so dass die GPA NRW im Folgenden näher auf die Verbindlichkeiten eingeht.

Aufgrund der Ausgliederung von Bilanzwerten in die Sondervermögen haben sich die Verbindlichkeiten im Betrachtungszeitraum signifikant um rund 58 Prozent reduziert. Die Verbindlichkeiten für Investitionskredite betragen 2012 nur noch etwa ein Zehntel des in der Eröffnungsbilanz veranschlagten Ausgangswerts.

Durch die fehlende Selbstfinanzierungskraft mussten ab 2010 in zunehmender Höhe Liquiditätskredite in Anspruch genommen werden. Aufgrund der Plandaten zeichnet sich ein weiterer Liquiditätsbedarf ab.

Kennzahlen zur Finanzlage

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad II	94,6	96,8	91,2	84,6	88,4	87,1
Liquidität 2. Grades	73,0	424,5	81,0	42,4	53,8	43,9
Dynamischer Verschuldungsgrad	./.	8,3	neg.Ergebnis	neg.Ergebnis	neg.Ergebnis	neg.Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,3	1,2	5,5	9,7	7,6	11,0
Zinslastquote	./.	3,4	3,6	2,7	0,9	0,8

Durch den deutlichen Anstieg der Liquiditätskredite kann die Stadt Lemgo mit den vorhandenen liquiden Mitteln nicht einmal die Hälfte ihrer kurzfristigen Verbindlichkeiten bedienen.

Die Zinslastquote scheint in den Jahren 2011 und 2012 gering. Aufgrund der Ausgliederungslandschaft der Stadt Lemgo ist die Aussagekraft der Kennzahl im interkommunalen Vergleich nicht gegeben. Aufgrund der Ausgliederung des Abwasservermögens und der öffentlichen Verkehrseinrichtungen in den Jahren 2010 und 2011 ist die Zinsbelastung der Stadt ab 2010 in der Zeitreihe nicht mit den Vorjahren vergleichbar.

➔ **Feststellung**

Das niedrige Zinsniveau bei den kurzfristigen Verbindlichkeiten führt zu verhältnismäßig geringen Zinsaufwendungen. Die Stadt ist zukünftig auf weitere Liquiditätskredite angewiesen. Es besteht ein Risiko durch ein höheres Kreditvolumen bei gleichzeitig steigendem Zinssatz.

Dem Zinsänderungsrisiko begegnet die Stadt bereits mit verschiedenen Maßnahmen: Einerseits hat sie für den Konzern 2009 einen Cash-Pool eingerichtet. Darüber hinaus hat sie für einen Teil der Liquiditätskredite die Möglichkeit einer SWAP-gesicherten längerfristigen Zinsbindung genutzt. Zudem plant die Stadt für ihre Zinsaufwendungen ein steigendes Zinsniveau ein. Die GPA NRW stellt daher kein zusätzliches Risiko im Risikoszenario dar.

Rückstellungen

Die Rückstellungen stellen einen erheblichen Anteil an der Bilanzsumme dar. Insofern ist bei Auffälligkeiten eine differenzierte Analyse und Bewertung notwendig.

Rückstellungen

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	39.081	36.740	38.233	39.039	40.047	39.870
Rückstellungen Deponien und Altlasten	170	170	100	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	4.233	4.383	3.687	1.151	251	39
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	8.228	14.394	14.441	16.117	14.616	15.081
Summe der Rückstellungen	51.712	55.687	56.461	56.307	54.914	54.990

Rund drei Viertel der gesamten Rückstellungen entfällt auf Pensionsrückstellungen. Durch ein versicherungsmathematisches Gutachten musste der in der Eröffnungsbilanz bilanzierte Wert um rund 2,2 Mio. Euro reduziert werden. Die Korrektur erfolgte im Jahresabschluss 2008. Neben nicht vorgenommenen Zuführungen zu Pensionsrückstellungen wurden Rückstellungen von rund 1,0 Mio. Euro ertragswirksam aufgelöst.

Mit der Eröffnungsbilanz bestand die Möglichkeit, für aufgelaufene Instandhaltungsmaßnahmen erfolgsneutrale Instandhaltungsrückstellungen zu bilden. Diese Möglichkeit hat die Stadt Lemgo in Höhe von rund 4,2 Mio. genutzt und Rückstellungen für die Instandhaltung des Kanalsystems (3,0 Mio. Euro), der Brücken (31.700 Euro), der Straßen (938.000 Euro), des Kunstrasenbelags des Sportplatzes Kirchheide (240.000 Euro), des Sporthauses Wahmbeck (22.000) und der Musikinstrumente (1.000 Euro) gebildet. Zusätzlich hat sie 2008 und 2010 weitere Instandhaltungsrückstellungen für die Instandhaltung der Straßenbeleuchtung (500.000 Euro), Unterhaltungsmaßnahmen im Kanalbau (600.000 Euro) und für die Unterhaltung der Sportplätze (250.000 Euro) aufwandswirksam gebildet. Bis einschließlich 2009 wurde ein Teil der Rückstellungen in Anspruch genommen. Mit Ausgliederung des Abwasser- und Straßenvermögens wurden 2010 Instandhaltungsrückstellungen von rund 2,6 Mio. Euro für das Kanalnetz und 2011 von rund 0,9 Mio. für das Straßennetz ausgegliedert. Da der Grund des Fortbestandes für die Instandhaltungsrückstellungen des Kunstrasenplatzes und des Sporthauses 2010 entfallen ist, wurden diese ertragswirksam in Höhe von rund 48.000 Euro aufgelöst.

Die sonstigen Rückstellungen verdoppeln sich bis 2010. Allein 2008 wurden den sonstigen Rückstellungen rund. 7,0 Mio. Euro zugeführt, von denen rund 5,5 Mio. Euro auf Drohverlust-

rückstellungen entfallen. 2011 wurde ein Teilbetrag der Drohverlustrückstellungen von rund 2,9 Mio. Euro in Anspruch genommen. Die Gründe für die noch nicht in Anspruch genommenen Rückstellungen bestehen fort.

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	191.185	197.149	184.598	167.646	164.620	164.822
Sonderposten	69.779	71.031	69.874	43.269	2.585	2.473
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	58.813	60.725	60.135	34.852	2.274	2.135
Rückstellungen	51.712	55.687	56.461	56.307	54.914	54.990
Verbindlichkeiten	72.343	69.079	78.213	71.708	27.295	30.395
Passive Rechnungsabgrenzung	1.402	39	320	701	52	708
Bilanzsumme	386.422	392.985	389.466	339.632	249.466	253.388
Eigenkapitalquoten in Prozent						
Eigenkapitalquote 1	49,5	50,2	47,4	49,4	66,0	65,0
Eigenkapitalquote 2	64,7	65,6	62,8	59,6	66,9	65,9

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

	Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	65,0	11,0	65,0	35,4	26,5	36,6	44,6	20
Eigenkapitalquote 2	65,9	34,8	80,5	61,7	53,0	60,5	73,0	20

Die Eigenkapitalquote 1 bildet den Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Die Vergleichbarkeit ist jedoch zu relativieren, da die hohe Quote den organisatorischen Umstrukturierungen im Konzern geschuldet ist. Die Höhe des Eigenkapitals ergibt sich als Residualgröße aus den bilanzierten Rückstellungen, Sonderposten und Verbindlichkeiten zur Bilanz. Zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz wurde noch das Abwasser- und Straßenvermögen samt seiner Rückstellungen, Sonderposten und Verbindlichkeiten im Kernhaushalt geführt. Diese Werte mindern sich

durch die Ausgliederung und kürzen die Bilanz in entsprechender Höhe. Auf die Höhe des Eigenkapitals haben sich die Ausgliederungen nicht ausgewirkt. Das prozentuale Verhältnis des Eigenkapitals zur Bilanzsumme verbessert sich entsprechend. Da mit der Ausgliederung ebenfalls nur noch geringe Sonderposten im Kernhaushalt bilanziert werden, ist die Eigenkapitalquote 2 nur geringfügig höher als die Eigenkapitalquote 1 und liegt damit auf Höhe des interkommunalen Mittelwerts.

Das Eigenkapital hat sich von der Eröffnungsbilanz zum Jahresabschluss 2012 um rund 26,3 Mio. verringert. Rund 17,5 Mio. Euro hiervon sind der Entwicklung der bisherigen Jahresergebnisse geschuldet. Die Auswirkungen auf die Rücklagen und die Entwicklung im mittelfristigen Planungszeitraum wurden im Kapitel 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.

Ordentliche Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	52.827	39.413	33.122	42.495	45.391
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	20.179	7.744	12.955	17.463	15.687
Sonstige Transfererträge	326	291	882	724	798
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	17.175	16.768	16.169	15.699	15.523
Privatrechtliche Leistungsentgelte	370	155	166	180	186
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	3.110	3.489	3.962	3.148	3.191
Sonstige ordentliche Erträge	5.035	3.452	4.415	3.642	3.094
Aktivierete Eigenleistungen	76	35	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	99.099	71.345	71.671	83.352	83.869
Finanzerträge	1.884	1.538	3.403	4.971	5.036

In der Gesamtbetrachtung stellen die außerordentlich hohen Erträge des Jahres 2008 einen Ausnahmeeffekt dar, der sich aus hohen Gewerbesteuererträgen bei gleichzeitig hohen Schlüsselzuweisungen ergibt. Dieses Ergebnis konnte so durch die Stadt Lemgo nicht wieder realisiert werden. 2009 mindern sich die ordentlichen Erträge um rd. 28,0 Prozent. Der Grund hierfür liegt einerseits in deutlichen Gewerbesteuereintrüben, darüber hinaus wirken sich hier die verminderten Schlüsselzuweisungen deutlich aus. Diese betragen aufgrund der hohen Erträge im Referenzzeitraum nur rund 1,4 Mio. Euro und damit rund 12,1 Mio. Euro weniger, als noch im Vorjahr. 2010 reduzieren sich die Gewerbesteuererträge aufgrund konjunktureller Gegebenheiten gegenüber dem Vorjahr um weitere 6,0 Mio. Euro, was jedoch durch um 5,9 Mio. Euro erhöhte Schlüsselzuweisungen kompensiert werden kann, so dass sich das Ergebnis 2010 auf dem Niveau des Vorjahres befindet. Durch die Neuausweisung von Gewerbeflächen konnte die Stadt ab 2009 einen kontinuierlichen Zuwachs an gewerblichen Unternehmen verzeichnen und neue Arbeitsplätze schaffen. Dies wirkt sich auch auf die Höhe der Gewerbesteuererträge und dem Anteil der Einkommenssteuer aus. So nehmen diese ab 2011 erneut deutlich zu.

Im Bereich der sonstigen Gemeindesteuern steigen die Erträge bei den Hundesteuern, der Vergnügungssteuer und der Grundsteuer B. So konnten die Hundesteuererträge durch die Anhebung des Hebesatzes und die Einführung des neuen Steuertatbestandes „gefährliche Hunde“ ab 2009 um rund 20.000 Euro gesteigert werden. Ab dem Jahr 2010 richtet sich die Vergnügungssteuer nicht mehr nach dem Stückmaßstab, sondern nach dem Einspielergebnis, was zu einer deutlichen Erhöhung der Erträge von mehr als 100.000 Euro jährlich führte. Bezüglich der Erhöhung der Grundsteuer B wird auf das Kapitel „Kommunale Abgaben“ verwiesen.

Die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte reduzieren sich von 2008 bis 2012 um rund 9,6 Prozent. Aufgrund der Ausgliederung der Abwasserbeseitigung und des Straßenvermögens entfallen die zuvor unter dieser Ertragsart gebuchten Auflösungserträge aus Sonderposten für Beiträge.

Deutlichen Schwankungen unterliegen auch die sonstigen ordentlichen Erträge. Die Erträge des Jahres 2008 und des Jahres 2010 liegen deutlich über dem Niveau der übrigen Jahre. Das hohe Niveau des Jahres 2008 ergibt sich aus verschiedenen Aspekten. So waren die Konzessionsabgaben der Stadtwerke rund 100.000 Euro höher, als in den Folgejahren. Die Pensionsrückstellungen wurden aufgrund eines neuen Gutachtens angepasst und in Höhe von rund 1,0 Mio. Euro ertragswirksam aufgelöst. Die Zinserträge für Gewerbesteuernachzahlungen waren darüber hinaus aufgrund der hohen Nachzahlungen in diesem Jahr ebenfalls deutlich überdurchschnittlich. 2010 führten insbesondere die überdurchschnittlichen sonstigen nicht zahlungswirksamen Erträge und die anderen sonstigen ordentlichen Erträge zu hohen sonstigen ordentlichen Erträgen.

Die Analyse der wesentlichen Ertragsplanungen befindet sich im Kapitel „Haushaltsplanung“ des Berichtsabschnitts „strukturelle Haushaltssituation“.

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 Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Realsteuern	35.507	23.659	17.828	26.072	27.805
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	15.831	14.136	13.497	14.615	15.523
sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge	264	313	329	433	502
Ausgleichsleistungen	1.225	1.305	1.469	1.374	1.560
Schlüsselzuweisungen	13.522	1.359	7.304	11.418	9.349
Summe der allgemeinen Deckungsmittel	66.349	40.771	40.427	53.913	54.740
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.587	980	976	1.309	1.334

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.334	1.034	2.082	1.311	1.180	1.260	1.368	20

Aufgrund der hohen Steuererträge und Schlüsselzuweisungen hat die Stadt Lemgo 2008 hohe allgemeine Deckungsmittel, mit denen sie sich deutlich über den interkommunalen Mittelwert von 1.306 Tausend Euro je Einwohner positionieren kann. 2011 und 2012 sind die Erträge ebenfalls hoch, erreichen jedoch nicht das außergewöhnliche Niveau des Jahres 2008, so dass in diesen Jahren der Abstand zu den Mittelwerten (2011 und 2012 jeweils rund 1,3 Mio. Euro) geringer ist. Aufgrund der Gewerbesteuereinbrüche und der Wechselwirkung der Schlüsselzuweisungen mit den Gewerbesteuern, sind die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Lemgo in den Jahren 2009 und 2010 deutlich geringer und unterschreiten die interkommunalen Mittelwerte (2009: 1.106 T. Euro, 2010: 1.158 T. Euro) merkbar.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Tausend Euro (PLAN)

2013	2014	2015	2016	2017
1.273	1.360	1.407	1.459	1.508

Die geplanten Steigerungen der allgemeinen Deckungsmittel basieren ab dem Jahr 2015 wesentlich auf der Anwendung der Orientierungsdaten. Die Erhöhung des Jahres 2015 umfasst zudem die geplante Hebesteuernerhöhung im Bereich der Gewerbesteuern.

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 (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	13.083	14.641	13.463	12.619	12.819
Versorgungsaufwendungen	255	1.292	1.482	1.268	363
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	17.836	16.500	12.610	26.900	25.848
Bilanzielle Abschreibungen	6.758	6.854	4.117	925	821
Transferaufwendungen	32.738	32.940	45.858	38.136	39.196
Sonstige ordentliche Aufwendungen	15.599	10.189	9.309	9.666	8.964
Ordentliche Aufwendungen	86.269	82.416	86.838	89.514	88.011
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	2.950	2.955	2.370	799	692

Insgesamt erhöhen sich die ordentlichen Aufwendungen von 2008 bis 2012 um rund 1,7 Mio. Euro. Die größten Aufwandspositionen sind neben den Transferaufwendungen, die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und die Personalaufwendungen.

Die Personalaufwendungen schwanken im Betrachtungszeitraum. Mit Blick auf den Gesamthaushalt einschließlich der Sondervermögen ist positiv herauszustellen, dass die Stadt Lemgo ihren Personalbestand bereits sukzessiv reduzieren konnte. So konnte die Stadt ihre gesamten Stellen (Kernhaushalt und Sondervermögen) von 449,75 Stellen im Jahr 2000 auf 386,87 Stellen im Jahr 2013 reduzieren, indem sie beispielsweise Stellen nicht neu besetzte. Gegenüber dem Vorjahr haben die Personalaufwendungen 2009 rund 11,9 Prozent und rund 1,5 Euro zugenommen. Neben geringen Stellenverschiebungen von den Sondervermögen zum Kernhaushalt, haben Tarif- und Besoldungserhöhungen zu einem geringen Anstieg der Personalaufwendungen geführt. Der weitere enorme Anstieg von rund 1,5 Mio. Euro erklärt sich durch die Zuführung zu Pensionsrückstellungen, die aufgrund der Korrektur der Pensionsrückstellungen 2008 nicht erfolgte. Durch die Gründung der SEL und der damit verbundenen Personalausgliederung in das Sondervermögen reduzieren sich die Personalaufwendungen des Kernhaushalts in den Jahren 2010 und 2011. Die Erhöhung 2012 geht mit erhöhten Personalaufwendungen aufgrund einher.

Die auffälligsten Abweichungen bei den Versorgungsaufwendungen sind die geringen Aufwendungen 2008 und 2012. 2008 erfolgten aufgrund der bereits bei den Personalaufwendungen erwähnten Korrektur der Pensionsrückstellungen auch für die Versorgungsempfänger keine Rückstellungszuführungen. 2012 wechselten einige Beamten den Dienstherrn, was sich unmittelbar auf die Höhe der zu bildenden Rückstellungszuführungen ausgewirkt hat.

Nachdem die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen von 2008 bis 2010 aufgrund haushaltswirtschaftlicher Sperren kontinuierlich um bis zu 5,2 Mio. Euro reduziert werden konnten, erfuhren sie 2011 einen enormen Sprung von rund 113 Prozent nach oben. Verschlechternd wirkt sich hier insbesondere der Verlustausgleich an die SEL aus, der vor allem für die öffentlichen Verkehrseinrichtungen geleistet wird und sich auf rd. 8,3 Mio. Euro beläuft. Eine weitere Position, die zum starken Anstieg der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen beiträgt, ist die Weitergabe der Abwassergebühr von 9,7 Mio. Euro, die im Vorjahr bei den Transferaufwendungen gebucht wurde.

Üblicherweise stellen die Abschreibungen einen wesentlichen Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung dar. Mit der Ausgliederung des Abwasser- und Straßenvermögens werden im Kernhaushalt nur noch die Abschreibungen für die Betriebs- und Geschäftsausstattung, die Maschinen und technischen Anlagen und die Grünflächen gebucht. Die Abschreibungsintensität, also der Anteil der Abschreibungen an den ordentlichen Aufwendungen, liegt aus diesem Grund 2012 bei nur noch 0,9 Prozent. Die verbliebenen Abschreibungen können in diesem Jahr zu 37 Prozent durch die Auflösung von Sonderposten gedeckt werden. Der interkommunale Vergleich ist aus Gründen mangelnder Vergleichbarkeit an dieser Stelle nicht zielführend.

Die Transferaufwendungen steigen stetig. 2010 wird noch die Abführung der Abwassergebühren unter dieser Position gebucht, die in den Folgejahren unter den sonstigen ordentlichen Aufwendungen erfasst wird. Sie fließt daher nicht in die Analyse der Transferaufwendungen ein. Neben schwankenden Aufwendungen im Bereich der Gewerbesteuerumlage und dem Fonds Deutsche Einheit, resultieren die kontinuierlichen Steigerungen aus der stetigen Zunahme der Kreisumlage. So hat sich der Sockelbetrag der Kreisumlage von 2008 bis 2012 um rd. 6,4 Mio. Euro erhöht.

Die Analyse der wesentlichen Aufwandsplanungen befindet sich im Kapitel „Haushaltsplanung“ des Berichtsabschnitts „strukturelle Haushaltssituation“.

→ 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 Lemgo
im Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die GPA NRW, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Fraglich ist beispielsweise, ob bereits eine systematische Strategie vorhanden ist, dieses Thema zu bewältigen. Hierzu wertet die GPA NRW ein standardisiertes Interview zu den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements aus.

Demografische Handlungsfelder

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

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

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

Der Kommune wurde die Dokumentation des standardisierten Fragebogens zur Verfügung gestellt. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Lemgo zu folgenden Themenkomplexen Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Strategische Einbindung des Personalmanagements in die demografische Ziel- und Maßnahmenplanung

Dem Personalmanagement kommt im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen eine entscheidende Bedeutung zu. Die bevorstehenden Aufgaben können nur bewältigt werden, wenn genügend qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen auf Ebene des Verwaltungspersonals ist dies eine besonders anspruchsvolle Herausforderung. Diese kann das kommunale Personalmanagement nur dann angemessen bewältigen, wenn es eine mitgestaltende Rolle einnimmt. Zu dieser Rolle gehört, bereits bei der Formulierung der übergreifenden Ziele für die Gesamtverwaltung nach dem spezifischen Beitrag des Personalmanagements zu fragen.

Die Stadt Lemgo hat sich bereits mit externer Unterstützung in einem Demografiebericht mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio auseinandergesetzt. In dem Demografiebericht geht die Stadt auf die zukünftigen Veränderungen in der Bevölkerung ein. Dazu hat sie unter Beteiligung verschiedener Bereiche der Verwaltung, wie z.B. dem Bereich Jugend und Schule und dem Controlling, Handlungsfelder und Handlungsziele erschlossen. Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben bedarf es eines in quantitativer und qualitativer Hinsicht angemessenen Personalbe-

standes. Das Personalmanagement ist die entscheidende Schnittstelle zwischen der Aufgabenanalyse einerseits und der darauf fußenden personalwirtschaftlichen Maßnahmen andererseits. Es ist verantwortlich für die Lieferung der personalwirtschaftlichen Daten auf Grundlage der Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen, die sich anschließende Personalbedarfsplanung im Lichte der zukünftigen Aufgabenstruktur, die Personalgewinnung, -bindung und –entwicklung. Diese Aufgaben kann das Personalmanagement nur erfüllen, wenn es von Anfang an kontinuierlich in den demografischen Entwicklungsprozess eingebunden ist. Durch den demografischen Wandel entsteht das Erfordernis, ein ganzheitliches Personalmanagement zu implementieren. Dafür ist es notwendig, vorab zu klären, welche Hauptziele das Personalmanagement verfolgen muss, um den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können. Auf der operativen Ebene verfolgt das Personalmanagement der Stadt Lemgo bereits gute Ansätze. Auf diese Ansätze wird im weiteren Verlauf dieses Berichtes näher eingegangen. Diese sollten auch in der strategischen Ausrichtung der Stadt Lemgo verankert werden.

Die Stadt Lemgo hat im Jahr 2007 bereits ein ganzheitliches Personalentwicklungskonzept erarbeitet. Das Personalentwicklungskonzept enthält verschiedene Bausteine der Personalentwicklung, beginnend bei der Personalplanung, über Entwicklungs- und Perspektivplanung, bis hin zur Verabschiedung von Mitarbeitern. Einige Bausteine sind bei der Stadt Lemgo bisher auch schon implementiert, wie z.B. der Schwerpunkt in der Gewinnung von Nachwuchskräften und das Gesundheitsmanagement. Die Stadt hat im Jahr 2013 bereits eine erneute Mitarbeiterbefragung für das Personalmanagement durchgeführt. Darauf aufbauend werden weitere Maßnahmen für das Personalmanagement erarbeitet.

→ **Empfehlung**

Durch den demografischen Wandel entsteht das Erfordernis, ein ganzheitliches, demografieorientiertes Personalmanagement zu implementieren. Dafür ist es notwendig, vorab zu klären, welche Hauptziele das Personalmanagement verfolgen muss, um den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen zu können. Hierzu sollte das Personalmanagement der Stadt Lemgo frühzeitig eingebunden werden.

Verwaltungsorganisation

Die Verwaltungsorganisation stellt gerade in Zeiten des demografischen Wandels ein bedeutendes Handlungsfeld dar. In Anbetracht der sich abzeichnenden Personalfluktuationen ist jede Verwaltung aufgefordert, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse auf mögliche Optimierungspotenziale zu untersuchen, um die Aufgaben auch in Zukunft effektiv wahrnehmen zu können.

Ablauforganisatorisch ist von Bedeutung, dass die Verfahrensabläufe an den Aufgaben bzw. Produkten ausgerichtet werden. Damit können kurze Prozesslaufzeiten erreicht, Schnittstellen vermieden und ganzheitliche, auf Verantwortungsübernahme ausgerichtete Aufgaben und Prozesse organisiert werden. Gerade der letztgenannte Aspekt ist bedeutsam im Hinblick auf die Handlungsspielräume der Mitarbeiter. Eine ganzheitliche, auf die Übernahme von Verantwortung ausgerichtete Gestaltung der Arbeitsplätze ist ein wesentlicher Aspekt für die dauerhafte Motivation von Mitarbeitern. Die Stadt Lemgo entwickelt dazu regelmäßig Maßnahmen, um gezielt auf die Einrichtung ganzheitlicher, auf Verantwortungsübernahme ausgerichteter Arbeitsplätze hinzuwirken und stetig zu verändern. Schwerpunkte sind hier insbesondere die De-

legation von Unterschriftenbefugnissen und eine erhöhte Verantwortung bei den Sachbearbeiterstellen.

Hinsichtlich der Aufbauorganisation ist zu beachten, dass die Organisationsstruktur an die Aufgaben, Produkte und Abläufe angepasst wird. Eine Gliederungsbreite (Anzahl der Organisationseinheiten) von nicht mehr als drei Fachbereichen sollte dabei grundsätzlich angestrebt werden. Auch die Gliederungstiefe (Anzahl der Hierarchieebenen) sollte nicht mehr als drei bis maximal vier Verantwortungsebenen enthalten.

Die Aufbauorganisation der Stadt Lemgo ist in vier Geschäftsbereiche aufgeteilt. Unter der Ebene der Geschäftsbereichsleitungen sind in drei Geschäftsbereichen Abteilungen vorhanden. Bis Ende September 2012 gab es weitere Untergliederungen in Sachgebiete und Einrichtungen. Mit einer Organisationsverfügung vom 01.10.2012 erfolgte eine Neugliederung der Verwaltungsorganisation mit Auflösung der Sachgebiete. Die Stadt Lemgo beschränkt sich somit auf insgesamt zwei Führungsebenen. Neben den vier Geschäftsbereichen gibt es eine Stabsstelle (Vorstandsstab) mit übergreifenden Aufgaben, wie z.B. der Pressestelle und der Wirtschaftsförderung. Die Stadt Lemgo prüft ihre Aufbauorganisation regelmäßig auf Optimierungspotenziale zur Verschlinkung und effizienterer Aufgabenwahrnehmung. In den meisten Kommunen ist die Ablauforganisation historisch geprägt. Eine Verschlinkung der Organisation ist meist nur fluktuationsbedingt möglich. Auch bei der Stadt Lemgo ist eine Verschlinkung der Organisation lediglich in einzelnen Schritten möglich.

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sollte die Stadt Lemgo die Gliederungsbreite der Organisation auch weiterhin auf ein notwendiges Mindestmaß reduzieren und Geschäftsabläufe schnittstellenarm organisieren.

Von zunehmender Bedeutung für die Aufgabenerfüllung wird sein, dass es den Kommunen gelingt, mit dem zukünftig vorhandenen Personal flexibel auf sich verändernde Aufgaben reagieren zu können. Dies bedingt, dass die statische Organisationsstruktur zunehmend durch flexible Formen der Arbeitsorganisation ergänzt werden sollte. Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass eine projektorientierte Erledigung von Aufgaben perspektivisch stärker in den Fokus zu nehmen sein wird. Damit kann die Kommune mit einem kleinen Personalkörper flexibel auf sich ändernde Aufgabenstellungen leichter reagieren. Vor diesem Hintergrund könnte es von wachsender Bedeutung sein, bei der Auswahl von Auszubildenden bzw. bei der Einstellung von neuen Kräften verstärkt darauf zu achten, dass diese hohen Kompetenzen im Hinblick auf die Flexibilität ihrer Einsatzmöglichkeiten besitzen. Bei Auswahlgesprächen im Rahmen von Neueinstellungen und bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen wird bei der Stadt Lemgo ein strukturiertes Interview geführt. Bestandteil des Interviews ist auch die Abfrage sogenannter Softskills, wie z.B. die Flexibilität. Um den qualitativen Stellenbedarf feststellen zu können, ist es erforderlich, Anforderungsprofile für alle Stellen zu erarbeiten. Darauf aufbauend sollten für alle Stellen Stellenbeschreibungen erarbeitet werden, die als Grundlage für Stellenbewertungen dienen. Die Auswahlgespräche sollte die Stadt nach Möglichkeit auf Anforderungsprofile ausrichten. Bei der Stadt Lemgo werden Anforderungsprofile bei Stellenausschreibungen erstellt. Flächendeckende Anforderungsprofile bestehen bisher in Lemgo nicht. Stellenbeschreibungen liegen für alle Stellen vor, sind allerdings teilweise nicht auf einem aktuellen Stand.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte zur Ermittlung des qualitativen Personalbedarfs flächendeckend Anforderungsprofile erstellen und die Stellenbeschreibungen aktualisieren.

Eine Organisationsanalyse bietet die Grundlage für die Ermittlung des quantitativen Stellenbedarfs. Dieser sollte auf Grundlage eines analytischen Stellenbemessungsverfahrens ermittelt werden. Damit verbunden werden sollte die flächendeckende Definition von Anforderungsprofilen als Grundlage für weitere personalwirtschaftliche Instrumente. Insbesondere sind Anforderungsprofile zwingende Voraussetzung für die Ermittlung des qualitativen Personalbedarfs, des Personalentwicklungsbedarfs und für die Ermittlung der Beschäftigtenpotenziale und bilden damit die Grundlage für alle weiteren Instrumente der Personalentwicklung. Die Stadt Lemgo führt Organisationsuntersuchungen bei Bedarf durch. Bestandteile sind hierbei eine Aufgabenanalyse mit Stellenbemessung. Aufgabenanalysen und Stellenbemessungen finden bei der Stadt Lemgo nicht regelmäßig statt.

Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose

Alle Verwaltungen werden in den kommenden zehn Jahren vor der großen Herausforderung starker altersfluktuationsbedingter Personalverluste stehen. Mit den Mitarbeitern verlässt ein großes Spektrum an Erfahrungswissen die Verwaltung. Gleichzeitig wird es aufgrund des beschriebenen Fachkräftemangels kaum möglich sein, die Personalabgänge sowohl quantitativ als auch qualitativ vollständig zu kompensieren. Eine systematisch erstellte Altersstrukturanalyse sowie eine darauf aufsetzende Fluktuationsprognose ist daher unerlässliche Basis aller personalwirtschaftlichen Instrumentarien. Nicht zuletzt kann das Ergebnis auch maßgeblichen Einfluss auf die Aufgabenanalyse bzw. Aufgabenorganisation haben. Stellt sich beispielsweise heraus, dass eine freiwillige Aufgabe aufgrund fluktuationsbedingter Abgänge und gleichzeitig fehlender Wiederbesetzungsmöglichkeiten nicht fortgeführt werden kann, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob bzw. in welcher Form (z.B. IKZ) die Aufgabe zukünftig wahrgenommen werden soll.

Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose haben daher sowohl im Außenverhältnis (Aufgabenanalyse) als auch Innenverhältnis (personalwirtschaftliche Instrumentarien) eine sehr große Bedeutung.

Damit diese beiden Instrumentarien wirksam eingesetzt werden können, muss eine systematisch und dezidiert aufbereitete Datenbasis vorhanden sein. Die Stadt Lemgo hält für eine Altersstrukturanalyse folgende Daten der Beschäftigten vor

- Name des Beschäftigten,
- Geburtsdatum des Beschäftigten,
- Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe,
- Berufsgruppe,
- Datum des Ausscheidens aus dem Dienst durch Erreichen der Regelaltersgrenze,
- Datum des Ausscheidens aus dem Dienst aus anderem Grund, soweit bekannt.

Die Stadt Lemgo führt regelmäßig anhand der vorgenannten Daten eine Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognosen durch. Aufgrund des vorhandenen Datenmaterials führt die Stadt diese Analysen auch für einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren durch. Als ausbaufähig sieht hier die GPA NRW die Analyse differenziert nach Funktion und Tätigkeit. Dies ist Voraussetzung für weitere Planungen in der Personalentwicklung, wie z.B. Führungskräftenachwuchsplanungen und –schulungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte für weitere Planungen in der Personalentwicklung eine Differenzierung nach Funktion und Tätigkeit bei den bestehenden Altersstrukturanalysen und den Fluktuationsprognosen vornehmen.

Personalbedarfsplanung

Ziel der Personalbedarfsplanung ist es, dass das zukünftige Aufgabenportfolio mit dem in quantitativer und qualitativer Hinsicht erforderlichen Personalbestand wahrgenommen werden kann. Das Ergebnis ist die Kenntnis über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in den relevanten Berufsgruppen der Verwaltung.

Eine Personalbedarfsplanung, die Erkenntnisse aus einer Aufgabenanalyse, Organisationsuntersuchungen und der Fluktuationsanalyse integriert, existiert bei der Stadt Lemgo bisher nicht. Hier sieht die GPA NRW Optimierungspotenzial. Die Stadt Lemgo sollte hier alle bisher dargestellten Handlungsfelder in einer Planungsmatrix darstellen. Dazu ist es erforderlich, alle Fachorganisationseinheiten in den Prozess der Bedarfsplanung einzubeziehen und eine kontinuierliche Fortschreibung zu gewährleisten. Interne Dienstleister wie die Personal- und Finanzverwaltung unterstützen die Facheinheiten bei der Prognose der Rahmenbedingungen und gesamtstädtischen Einflussfaktoren. Dafür werden die oben näher bezeichneten Veränderungen von allgemeinen, demografischen und gesamtstädtischen Einflussfaktoren auf das Aufgabenportfolio und damit den Personalbedarf eingeschätzt. In einem nächsten Schritt werden dann fluktuationsbedingte Personalabgänge dargestellt und auf diese Weise der Nettopersonalbedarf ermittelt. In der Gesamtschau der Planungen aller Fachorganisationseinheiten wird deutlich, welche Berufsgruppen zukünftig verstärkt benötigt werden. Auf Grundlage dieser Zahlen ermittelt dann die Personalverwaltung Planwerte für die Zahl der benötigten Auszubildenden bzw. externen Einstellungen.

Der Planungshorizont sollte unterteilt werden in eine

- mittelfristige (3 – 5 Jahre) und eine
- langfristige (5 – 10 Jahre)

Periode.

Alle an der Planung Beteiligten sollten nach Möglichkeit mit einer einheitlichen, abgestimmten Matrix arbeiten. Diese Matrix wird von der Personalverwaltung mit Daten zu den voraussichtlichen Altersabgängen zur Verfügung gestellt. Weiterhin sollte die Matrix Erfahrungswerte über sonstige, nicht altersbedingte Fluktuationen enthalten.

Die Planungsmatrix sollte folgende Informationen enthalten:

Soll

- Statistischer Personalbestand in Vollzeitkräften,
- Veränderung des Solls durch Veränderung der Aufgabenentwicklung,
- Veränderung des Solls durch Rationalisierungen (u.a. IT-Technik),
- Teilergebnis: Soll- Personalbestand in Vollzeitkräften.

Prognose (voraussichtliche Entwicklung des Personalbestandes durch Abgänge)

- Personalbestandsveränderungen durch altersbedingte Abgänge,
- Personalbestandsveränderungen durch zusätzliche nicht altersbedingte Abgänge,
- Personalbestand umgerechnet in Vollzeitkräfte,
- Teilergebnis: Personalbestandsveränderungen in Vollzeitkräften.

Nettopersonalbedarfsermittlung (voraussichtlicher jährlicher Einstellungsbedarf)

- Nettobedarf in Vollzeitkräften,
- Nettobedarf in Personen,
- Voraussichtliche jährliche Rekrutierung durch z.B. Übernahme von Auszubildenden, internen und externen Einstellungen.

Das Ergebnis ist der nicht gedeckte Nettopersonalbedarf in Vollzeitkräften.

Aufgrund der beschriebenen demografischen Auswirkungen wird das Volumen des nicht gedeckten Personalbedarfes in den nächsten Jahren kontinuierlich steigen. Diese Erkenntnis führt zu dem Schluss, dass die Kommunen ihr Personalmarketing in Zukunft modifizieren müssen, damit sie im sich verschärfenden Wettbewerb um Fachkräfte bestehen können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte sukzessive eine Personalbedarfsplanung aufbauen, um auf die demografischen Auswirkungen des nicht gedeckten Personalbedarfs vorbereitet zu sein.

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

Gerade in kleinen Kommunen sind die Möglichkeiten des Personalmarketings eingeschränkt. Das Entgelt- und Besoldungsniveau ist begrenzt. Gleiches gilt für die Aufstiegsmöglichkeiten. Die Ausgangslage ist damit für kleinere Verwaltungen noch schwieriger als für große Verwaltungsorganisationen.

Dennoch müssen kleinere Verwaltungen nicht immer das Nachsehen haben. Vielmehr wird es darum gehen, Personalmarketingmaßnahmen zu modifizieren, Instrumente der Personalgewinnung zielgruppenorientiert einzusetzen und auch so genannte „weiche“ Faktoren wie Sinngehalt

der Arbeit, flexible Arbeitszeiten und -formen, qualitativ hochwertige Personalführung sowie Vereinbarkeit von Beruf und Familie auszubauen.

Die Stadt Lemgo hat bereits einige Maßnahmen für das Personalmarketing erarbeitet. So gibt es einige Modelle zur flexiblen Arbeitszeit, wie z.B. Gleitzeit, Teilzeitbeschäftigung und Telearbeit. Von großer Bedeutung ist für die Stadt Lemgo die Gewinnung von qualifizierten Nachwuchskräften. Hier beteiligt sich die Verwaltung an diversen Ausbildungsbörsen. Bei den Ausbildungsbörsen werden Ausbildungskräfte der Stadt miteinbezogen, um mit Schülern in Kontakt zu treten.

Realistischer Weise werden kleine Kommunen unabhängig von der sicherlich möglichen Optimierung der Gestaltung von Arbeitgeber-Attraktivitätsfaktoren im Vergleich zu größeren Verwaltungseinheiten Schwierigkeiten bekommen, ausreichend qualifiziertes Personal in quantitativ benötigtem Umfang zu erhalten. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der GPA NRW von besonderer Bedeutung, auf diesem Feld interkommunal zu agieren. Dies hat die Stadt Lemgo bereits erkannt und beteiligt sich zusammen mit 16 weiteren Städten an einer Kampagne zur Gewinnung von Nachwuchskräften für den öffentlichen Dienst (GoKali). Dazu wurde ein gemeinsamer Internetauftritt entwickelt, wo sich Schüler über die verschiedensten Ausbildungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst informieren können. Vordergründig ist bei diesem Projekt, junge Menschen für eine Ausbildung im öffentlichen Dienst zu gewinnen. Nachrangig ist dabei, für welche der 16 Kommunen sich jemand als Ausbildungsbehörde entscheidet. Die Kommunen stehen dabei nicht in einem Konkurrenzverhältnis.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die interkommunale Zusammenarbeit mehrerer Städte zur Gewinnung von Nachwuchskräften.

→ 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 Lemgo im Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	8
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	10
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	13

→ 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 im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben sowie dem Bereich des Personenstandswesens gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die jeweilige Berechnung für die Gewichtung wurde der zuständigen Organisationseinheit übergeben, so dass eine gesonderte Darstellung im Bericht entfällt.

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.

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 Personalausstattung 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.

Ausgehend von der These, dass in einem definierten Leistungsprozess ein Substitutionseffekt zwischen dem Einsatz von IT und dem Personalbedarf feststellbar sein müsste, nähert sich die GPA NRW diesem Themenfeld in einem ersten Schritt mit der Abfrage und Erfassung struktureller Merkmale im Zusammenhang mit der Anwendung der einheitlichen Landesamtsoftware „AutiSta“ und der Einführung des elektronischen Personenstandsregisters im Handlungsfeld Personenstandswesen. Im Rahmen eines standardisierten Interviews wird 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 Aufgaben des Einwohnermeldewesens sind bei der Stadt Lemgo in einem Bürgerbüro des Rathauses integriert. Das Bürgerbüro ist in Lemgo die erste Anlaufstelle für Bürger in sämtlichen Fragen. An einer separaten Infotheke werden die Anliegen der Bürger aufgenommen. Neben der Funktion einer Telefonzentrale werden dort auch Unterlagen auf Vollständigkeit geprüft. Auch Ausweise und Reisepässe können dort abgeholt werden. Das Einwohnermeldewesen ist durch eine ganzheitliche Sachbearbeitung geprägt. Eine Aufteilung in Front- und Backoffice gibt es nicht. Neben den Aufgaben des klassischen Einwohnermeldewesens werden im Bürgerbüro auch Aufgaben der Gebühren und Abgaben und die Elternbeiträge bearbeitet.

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ werden durch 4,53 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,20 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt.

Die Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung verteilen sich im Vergleichsjahr 2012 auf acht Sachbearbeiter. Im Jahr 2011 hat das Personalamt der Stadt Lemgo eine Organisationsuntersuchung inklusive einer Stellenbemessung für das Bürgerbüro durchgeführt. Grund hierfür war eine Überlastung der Mitarbeiter aufgrund der Einführung des neuen Personalausweises. Das Personalamt hat bei der Stellenbemessung keine Unterbesetzung festgestellt. In einem interkommunalen Erfahrungsaustausch mit der Stadt Minden hat die Stadt Lemgo auch die Prozesse bei der Bearbeitung des neuen Personalausweises untersucht. Dadurch war es der Stadt Lemgo möglich, einzelne Verfahrensabläufe in der Bearbeitung zu vereinfachen. Beispielhaft ist hier zu nennen, dass eine Kontrolle der auf dem Chip gespeicherten Daten nicht bei jedem Ausweis erforderlich ist. Hier wird seitdem lediglich eine stichprobenhafte Kontrolle durchgeführt. Nach Aussage der Kommune haben viele kleinere Veränderungen in den einzelnen Abläufen zu einer Vereinfachung der gesamten Prozesse und einer Entlastung der Mitarbeiter geführt.

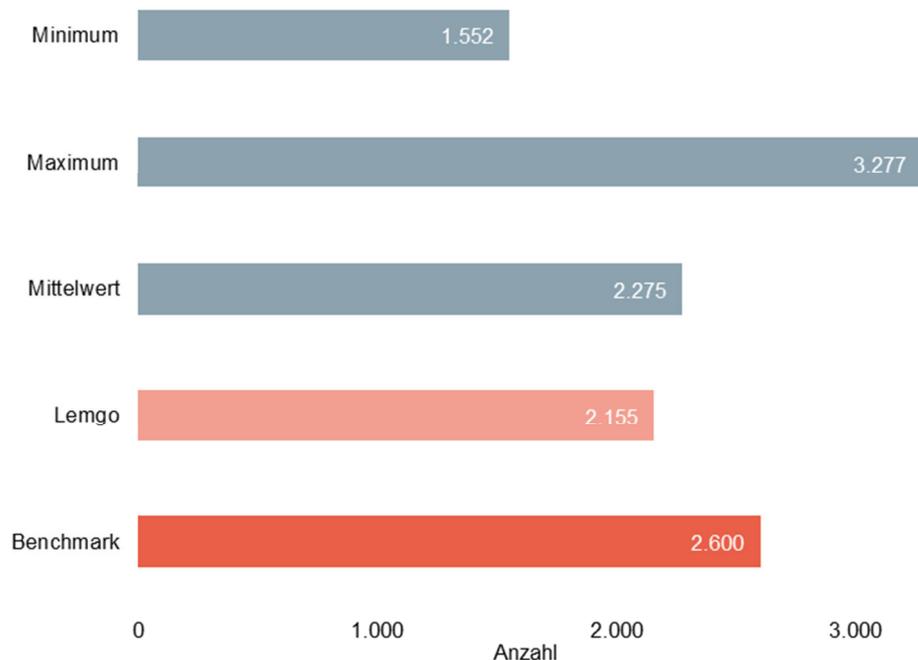
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24	14	33	23	21	23	26	26

Die Personalaufwendungen je Fall werden berechnet durch die Vollzeit-Stellen einschließlich des Niveaus der Stellenbewertung auf Basis von KGSt im Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle. Durch einen interkommunalen Vergleich der gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung wird ermittelt, ob die leicht überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall in einem überdurchschnittlichen Stellenvolumen begründet liegen.

Die GPA NRW setzt die Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen. Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 9.757 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben im interkommunalen Vergleich 2012



Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.155	1.552	3.277	2.275	2.000	2.246	2.468	26

Die Stadt Lemgo gehört zu dem zweiten Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Fällen je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich 2012.

→ **Feststellung**

Orientiert am Benchmark ergibt sich bei der Stadt Lemgo in der Sachbearbeitung des Einwohnermeldewesens ein rechnerisches Potenzial in Höhe von 0,78 Vollzeit-Stellen.

→ **Feststellung**

Die überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall sind in einem überdurchschnittlichen Personalvolumen begründet.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW hat die Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Lemgo in einem standardisierten Interview analysiert. Daraus geht hervor, dass die Stadt Lemgo erst seit dem Jahr 2013 ein strukturiertes Verfahren zur Überprüfung abgelaufener Personalausweise anwendet. Bis zum Jahr 2013 erfolgte lediglich ein Verfahren, wenn der Bürger zufällig auffiel. Aufgrund der Vielzahl der ausgestellten vorläufigen Dokumente hat die Stadt Lemgo erkannt, dass hierfür ein strukturiertes Verfahren durch regelmäßige Auswertungen notwendig ist. Somit erfolgt seit dem Jahr 2013 eine monatliche Auswertung durch Statistiken. Bürger, deren Ausweise ablaufen, werden mit einem entsprechenden Hinweis angeschrieben. Ein Hinweis auf ein eventuelles Bußgeld erfolgt in dem Schreiben nicht. Seit der Einführung dieser regelmäßigen Kontrollen ist die Zahl der vorläufig ausgestellten Dokumente zurückgegangen. Die Vergleichskommunen gehen mit der Kontrolle der Ausweispflicht unterschiedlich um. Teilweise erfolgen allgemeine Aushänge mit der Aufforderung, ungültige Ausweise zu ersetzen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt das strukturierte Vorgehen der Stadt Lemgo beim Verfahren der Überprüfung abgelaufener Ausweisdokumente. Diese binden Zeitressourcen, die in den Vergleichskommunen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

Die Stadt Lemgo öffnet ihr Einwohnermeldeamt an 36 Stunden in der Woche. Dabei auch jeden ersten Samstag im Monat. Sie liegt mit ihrer Wochenöffnungszeit über dem interkommunalen Mittelwert von rund 34 Wochenöffnungsstunden. Bei den Öffnungszeiten orientiert sich die Stadt Lemgo nicht an Besucherströmen. Die Öffnungszeiten sind Ausfluss des bei der Stadt Lemgo gewollten Standards im Bürgerservice.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Lemgo, die Wochenöffnungszeiten im Einwohnermeldewesen an Besucherströmen auszurichten.

Optimierungspotenzial sieht die GPA NRW u.a. in der zielorientierten Steuerung des Einwohnermeldewesens. Die Beobachtung der Arbeitsauslastung durch Fallzahlen und die Einnahmementwicklung ist wichtig, um bei der flexiblen Arbeitsverteilung auf Arbeitsspitzen und Fallrückgängen reagieren zu können. Im Idealfall existieren entsprechende Kennzahlen zur Personalausstattung und den Fallzahlen. Diese sollten in einem entsprechenden Controllingssystem integriert sein.

In der Finanzverwaltung ist das zentrale Controlling der Stadt Lemgo angesiedelt. Hier werden bei der Aufstellung des Haushaltes operative Ziele und Finanzkennzahlen für jedes Produkt

erarbeitet. Beispielhaft zu nennen ist hier die Personalintensität oder der Aufwand je Einwohner. Auch einzelne Leistungen in einem Produkt werden mit Fallzahlen dargestellt. Ein Finanzbericht stellt den Vergleich zwischen Plandaten und Ist-Daten dar. Die Aufwendungen und Erträge werden monatlich zum 31.12. eines Jahres prognostiziert, so dass hier eine regelmäßige Kontrolle erfolgt. Dadurch sind Abweichungen frühzeitig erkennbar. Zudem wird die Zahl der Vollzeit-Stellen im Haushalt nachrichtlich geführt. Ziele und Kennzahlen in den einzelnen Facheinheiten zur Steuerung der Personalausstattung, die sich an Fallzahlen oder gemessenen Besucherströmen orientieren gibt es bisher nicht. Bei der Steuerung des Personaleinsatzes durch Fallzahlen, besteht für die Kommune die Möglichkeit, den Personaleinsatz bewusst zu steuern, ohne den Standard im Bürgerservice zu reduzieren. Hier empfiehlt es sich, die GPA-Kennzahlen fortzuschreiben.

Nach Auskunft der Kommune ist eine ungestörte Sachbearbeitung in Spitzenzeiten wie Ferien, Brückentagen etc. nur bedingt möglich. Dabei kommt es häufig zu kurzen Arbeitsrückständen und Überstunden. Diese konnten bisher nach kürzerer Zeit wieder abgebaut werden. Die Fach- und die Budgetverantwortung liegt in Lemgo bei der Abteilungsleitung. Damit ist der Bereich durch den Abteilungsleiter steuerbar.

→ **Feststellung**

Eine zielorientierte Steuerung des Personaleinsatzes erfolgt in Lemgo bisher nicht. Kennzahlen zur Personalausstattung und Fallzahlen werden nicht zur Steuerung des Personaleinsatzes genutzt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Lemgo die Arbeitsauslastung durch Kennzahlen abzubilden und den Personaleinsatz danach flexibel zu steuern.

Bei einer Steuerung des Personaleinsatzes durch Fall- und Kennzahlen ist es wichtig, frühzeitig Planungen zur Aufgabenumverteilung oder Stellenreduzierung vorzunehmen und bewusst zu steuern.

Eine weitere Möglichkeit, die Abläufe weiter zu verschlanken, ist der verstärkte Einsatz von elektronischen Elementen. Die Stadt Lemgo nutzt das EDV-Programm OK.EWO. Die Antragsbearbeitung erfolgt in Lemgo von der Antragsannahme bis hin zur Archivierung weitestgehend elektronisch. Zum Prüfzeitpunkt führt die Stadt Lemgo parallel Papierakten. Eine elektronische Archivierung ist möglich, soweit eingehende Dokumente auch elektronisch übermittelt werden. Werden sowohl elektronische Dokumente, als auch Papierdokumente verwendet, führt die Stadt Lemgo eine doppelte Akte. Hier sieht die GPA NRW Verbesserungspotenzial. Durch die Einführung einer e-Akte können alle Dokumente digitalisiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte die elektronische Antragsbearbeitung weiter ausbauen. Durch die Einführung einer e-Akte können alle Dokumente digitalisiert werden.

Der vorausgefüllte Meldeschein ist ein Verfahren zur elektronischen Anforderung von Meldedaten durch die Zuzugsmeldebehörde von der Wegzugsmeldebehörde bei der Anmeldung aus dem Inland. Dadurch können die Kommunen den Prozess der Anmeldung beschleunigen. Eine Nutzung des vorausgefüllten Meldescheins ist technisch für die Stadt Lemgo möglich. Dies ist jedoch nur problemlos, wenn die andere Kommune diesen Programmbestandteil ebenfalls im-

plementiert hat. Eine Schnittstellenproblematik zum Verfahren MESO gibt es dabei, nach Auskunft des Rechenzentrums Lemgo, nicht.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW begrüßt die Nutzung des vorausgefüllten Meldescheins zur Beschleunigung der Prozesse bei der Anmeldung.

Ein Austausch mit anderen Bereichen, wie dem Personenstandswesen, erfolgt über das Programmtool XMeld elektronisch. Einige elektronische Vorgangsbearbeitungen sind bereits als Standardwerkzeuge in allen Kommunen im Einsatz.

Personenstandswesen

Sämtliche Tätigkeiten im Bereich des durch die GPA NRW definierten Aufgabenfeldes „Personenstandswesen“ werden durch 1,67 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,17 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt. Gemessen je 10.000 Einwohner ergeben sich 0,45 Stellenanteile. Damit positioniert sich die Stadt Lemgo unterhalb des Mittelwertes von 0,66 Vollzeit-Stellen.

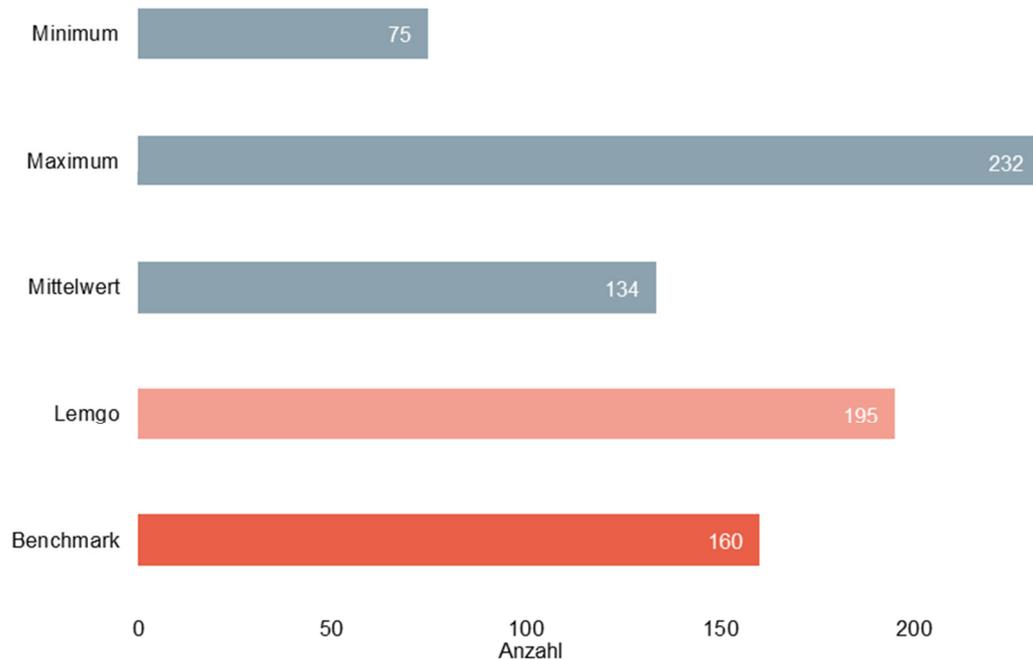
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
357	246	802	497	389	478	592	26

Durch einen interkommunalen Vergleich der gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle wird ermittelt, ob die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall in einem - gemessen an den Fallzahlen - unter dem Mittelwert liegenden Stellenvolumen begründet liegen.

Als Bezugsgröße für die Kennzahlenermittlung sind 325 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen im interkommunalen Vergleich 2012



Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
195	75	232	134	99	134	157	26

Bezogen auf die gewichteten Fallzahlen erreicht die Stadt Lemgo einen überdurchschnittlichen Wert. Grund für die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Fall ist demnach - gemessen an den Fallzahlen - ein geringerer Personaleinsatz als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Die Stadt Lemgo übersteigt den von der GPA NRW definierten Benchmark erkennbar. Besonderheiten in den Rahmenbedingungen der Aufgabenwahrnehmung waren in der Prüfung nicht feststellbar. Nach Aussage der Kommune ist der Bereich durch den Einsatz von langjährig in diesem Bereich beschäftigten Mitarbeitern sehr gut organisiert. Das zeigt sich auch bei den Arbeiten für die Einführung des elektronischen Personenstandsregisters. Die Einführung des elektronischen Personenstandsregisters sowie der Umgang mit den Nacherfassungen sind im interkommunalen Vergleich unterschiedlich ausgeprägt. Das elektronische Personenstandsregister war zum Zeitpunkt der Abfrage in den meisten Vergleichskommunen eingeführt. Wenige Kommunen vollzogen die Einführung bereits in 2010, bei den übrigen Vergleichskommunen verteilt sich die Implementierung zu gleichen Anteilen auf die Jahre 2011 und 2012. Die Stadt Lemgo führte das elektronische Personenstandsregister im Jahr 2011 ein. Die Überführung der personenstandsrechtlichen Fälle ab dem 01.01.2009 ist zum Prüfzeitpunkt bereits vollständig abgewickelt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lemgo überschreitet den Benchmark mit 195 Fällen je Vollzeit-Stelle erkennbar. Ein Stellenpotenzial ergibt sich somit nicht.

Die Stadt Lemgo hat als eine der ersten Kommunen in NRW bereits im Jahr 1993 auf das EDV-Verfahren AutiSta umgestellt. Einige Kommunen verfügen bereits über das zusätzliche Modul XPersonenstand. Auch von der Stadt Lemgo wird dieses Zusatzmodul genutzt. Darüber hinaus sind noch nicht alle von XPersonenstand geplanten Module für die Kommunen verfügbar (z.B. die Übermittlung von Berichtigungsnachrichten an das zentrale Testamentsregister). Hieraus ergeben sich künftig weitere Möglichkeiten zur Optimierung der Arbeitsabläufe. Weitere IT-Werkzeuge, deren Funktionen über den gesetzlichen Standard von Autista und ePR hinausgehen, werden nicht genutzt.

→ **Empfehlung**

Bei der Ermittlung des künftigen Personalbedarfes im Personenstandswesen sollte die Stadt Lemgo auch die Entwicklungen der elektronischen Bearbeitungselemente berücksichtigen. Diese führen ggf. zu Verkürzungen der Bearbeitungszeiten.

Organisation und Steuerung

Aufgrund der Schließung der Geburtsstation des Klinikums in Lemgo im Herbst 2011 ist die Zahl der Geburten von 440 im Jahr 2011 auf fünf Geburten im Jahr 2012 gesunken. Bei den fünf beurkundeten Geburten im Jahr 2012 handelt es sich um Geburten mit Auslandsbeteiligung. Eine Anpassung des Personalvolumens hat in diesem Zusammenhang bereits im Jahr 2011 stattgefunden. Die altersbedingt frei gewordene Stelle einer Mitarbeiterin wurde nicht nachbesetzt. Bis zum Umzug der Geburtsstation des Klinikums Lemgo nach Detmold wurden diese Arbeiten in der Übergangszeit durch das bestehende Personal erledigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte die für die Prüfung erhobenen Kennzahlen weiter fortschreiben, um den Personaleinsatz am Fallaufkommen ausrichten zu können.

Eheschließungen bietet die Stadt Lemgo im Rathaus und im Schloss Brake an. Die Stadt Lemgo erhebt die Gebühren für Eheschließungen nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung. Die Stadt erhebt hier gemäß der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung 66 Euro. Bei Trauungen im Schloss Brake wird die Gebühr komplett an den Eigentümer des Schloss Brake abgeführt. Raummiete, Fahrtkosten oder sonstige zusätzliche Aufwendungen fallen für die Stadt Lemgo in diesem Zusammenhang nicht an.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

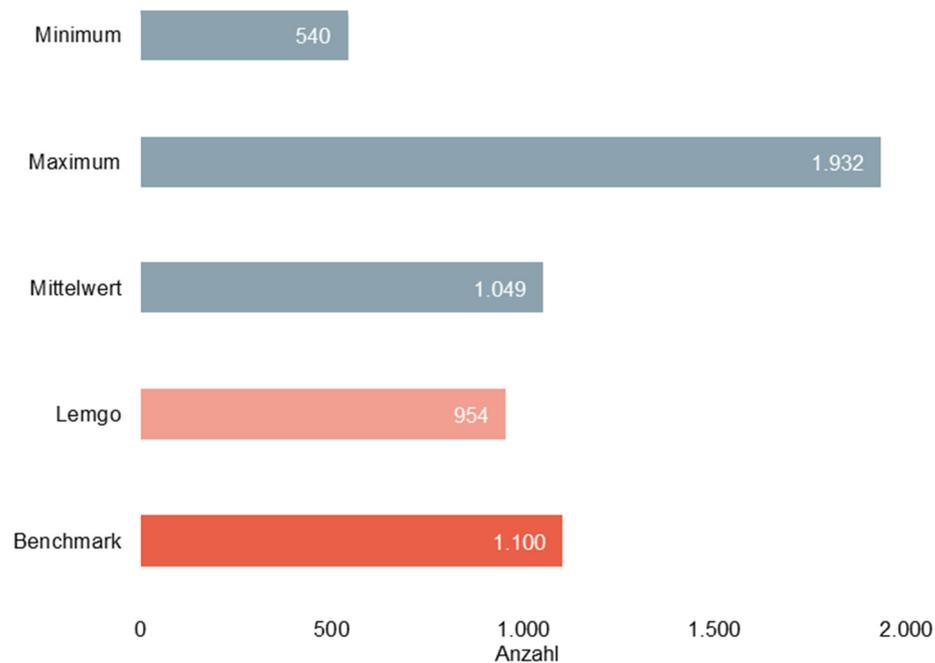
Sämtliche Tätigkeiten im Bereich der durch die GPA NRW definierten Aufgaben „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ werden durch 1,45 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und zusätzlich 0,10 Vollzeit-Stellen für den Overhead erledigt.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
62	31	124	67	52	65	77	26

Als Bezugsgröße für die Ermittlung der Personalaufwendungen je Fall sowie der Fälle je Vollzeit-Stelle sind 954 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2012 berücksichtigt worden.

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



Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
954	540	1.932	1.049	791	912	1.244	26

→ Feststellung

Orientiert am Benchmark ergibt sich für die Stadt Lemgo ein Stellenpotenzial von 0,19 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.

Organisation und Steuerung

Bei der Zahl der gesamten anzeige- und erlaubnispflichtigen Gewerbe- und Gaststättenbetriebe je Vollzeit-Stelle überschreitet die Stadt Lemgo den interkommunalen Mittelwert. Bei der absoluten Zahl der Gewerbebetriebe liegt die Stadt Lemgo ebenfalls über dem interkommunalen Mittelwert. Nach Aussage der Kommune binden diese aufgrund von Größe und Art des Betriebes,

unterschiedliche Zeitressourcen in der Bearbeitung. Die Anzahl der Betriebe fließt in die gewichtete Kennzahl nicht mit ein. Außerdem ist hier in der Vergangenheit ein Programmfehler aufgetreten. Bei der Umstellung auf ein neues Gewerbeprogramm im Jahr 2011 wurden Betriebe als angemeldet übernommen, die bereits seit den 80er Jahren nicht mehr existieren. Die Bereinigung kann in Lemgo lediglich sukzessiv während des laufenden Tagesgeschäftes wahrgenommen werden. Durch die Bereinigungen von Seiten der Kommune werden so selbst Gewerbeabmeldungen durchgeführt. Diese Abmeldungen sind in die gewichtete Leistungskennzahl eingeflossen. Hier sollte die Kommune eine nähere Betrachtung der Kennzahl in Erwägung ziehen und die Rahmenbedingungen weiter analysieren.

Von der Stadt Lemgo wird das EDV-Programm megewa genutzt. Das monatliche Meldeverfahren an Behörden, wie z.B. der IHK und dem Finanzamt, läuft in Lemgo über das Programm elektronisch. Das EDV-Verfahren bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten bietet nach Aussage der Kommune eine gute Arbeitsgrundlage. Internetbasierte Gewerbeabmeldungen sind bisher nicht möglich. Ein Tool, das internetbasierte Gewerbeabmeldungen ermöglichen wird gegenwärtig von der Kommune getestet.

Den Internetauftritt für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im virtuellen Rathaus bewertet die GPA NRW als strukturiert und informativ. Hier bekommen Interessenten beispielsweise folgende Informationen: Rechtsgrundlagen, Gebühren, Ansprechpartner, Download von Formularen und benötigte Dokumente. Auch eine internetbasierte Terminvergabe ist möglich. Dies wird nach Aussage der Kommune allerdings selten von Bürgern genutzt.

→ **Empfehlung**

Um eine verstärkte Nutzung der internetbasierten Terminvergabe durch die Bürger zu erreichen, sollte die Stadt Lemgo diese Möglichkeit, z.B. durch regelmäßige Pressemitteilungen und/oder der Veröffentlichung im Amtsblatt/Aushängen, offensiver bewerben.

Eine Steuerung des Personaleinsatzes über Fallzahlen erfolgt auch hier nicht. Kennzahlen zu Besucherströmen oder zur Bürgerzufriedenheit existieren ebenfalls nicht. Finanzwirtschaftliche Kennzahlen sind im Haushalt vorhanden, werden allerdings auch hier nicht als hilfreich in der Steuerung empfunden. Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Hierbei sollte auch das Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftlichen Personaleinsätzen und Standards für die Kundenzufriedenheit Berücksichtigung finden. Um zu ermitteln, ob die Ziele erreicht werden, sollte die Stadt Lemgo Kennzahlen als Indikatoren bilden. Beispiele können auch hier sein: Leistungskennzahlen (z. B. Fortschreibung GPA-Kennzahlen), Kosten je Fall, Auswertungen von Arbeitsrückständen, Überstunden o.ä. oder auch das Maß der Kundenzufriedenheit (ermittelt durch Befragungen, Testtelefonate etc.). Bei der Messung der Zielerreichung können gezielt Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden. Dies setzt einen Prozess zwischen Verwaltungsführung und Politik voraus.

→ **Empfehlung**

Für die Steuerung des Personaleinsatzes sollte die Stadt Lemgo Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren und regelmäßig analysieren. Hier bietet sich eine Fortschreibung der GPA-Kennzahlen an.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

Einwohnermeldeaufgaben

- Das Stellenvolumen ist im interkommunalen Vergleich im Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen in 2012 überdurchschnittlich.
- Die GPA NRW begrüßt das eingeführte Verfahren zur Überprüfung abgelaufener Ausweisdokumente sowie die elektronischen Bearbeitungselemente, die bereits im Einsatz sind.
- Die Stadt Lemgo sollte den Einsatz elektronischer Bearbeitungselemente weiter verstärken und den Personaleinsatz an Fallzahlen und Besucherströmen ausrichten.

Personenstandswesen

- Die Stadt Lemgo überschreitet im Jahr 2012 bei den Fällen je Vollzeit-Stelle den Benchmark.
- Die Kennzahlen der GPA NRW sollte die Stadt Lemgo fortschreiben und die Personalausstattung hierüber steuern.
- Die Stadt Lemgo sollte verfolgen, inwieweit sich durch den immer weiter fortschreitenden EDV-Einsatz weitere Synergieeffekte in der Sachbearbeitung ergeben.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

- Bei der Leistungskennzahl unterschreitet die Stadt Lemgo den Benchmark. Dadurch ergibt sich ein Stellenpotenzial in Höhe von 0,19 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.
- Die elektronische Vorgangsbearbeitung sollte perspektivisch weiter ausgebaut und die Leistungskennzahl unter Berücksichtigung sich ändernder Rahmenbedingungen (z. B. technischer Fortschritt) fortgeschrieben werden.
- Für die Steuerung des Personaleinsatzes sollte die Stadt Lemgo Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren und regelmäßig fortschreiben.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0,78
Personenstandwesen	0
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,19
Gesamtsumme	0,97

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 48.500 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 Lemgo im Jahr
2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Tagesbetreuung für Kinder	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Rechtliche Rahmenbedingungen	3
Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	3
Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	4
Wirkungszusammenhänge in der Tagesbetreuung für Kinder	5
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis 6 Jahren	6
Versorgungsquoten	7
Plätze in kommunaler Trägerschaft	8
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	8
Elternbeitragsquote	9
Kindertagespflege	10
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	11

→ 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

In den letzten Jahren haben sich 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, die Rahmenbedingungen für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege erheblich verändert. 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.

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 Jahre und von 0 bis unter 6 Jahre.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	41.619	41.424	41.186	41.041	40.467	39.266	38.038	36.734
0 bis unter 3	1.039	1.023	1.007	994	989	972	938	869

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.

	2009	2010	2011	2012	2015	2020	2025	2030
3 bis unter 6	1.097	1.075	1.070	1.062	1.003	990	974	927

Quelle: IT.NRW (2009 bis 2012 zum 31.12. des Jahres, ab 2020 zum 01.01.)

Der Anteil der unter 3-jährigen Kinder an der Gesamtbevölkerung liegt im Betrachtungszeitraum bei sinkender Bevölkerungsentwicklung zwischen 2,4 und 2,5 Prozent. Der relativ konstante prozentuale Anteil dieser Bevölkerungsgruppe an der Gesamtbevölkerung liegt daran, dass sowohl die Einwohnerzahl, als auch die Geburten in Lemgo rückläufig sind. Dies ist bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen der Fall.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Produktgruppe der Tagesbetreuung für Kinder ist bei der Stadt Lemgo im Jugendamt angesiedelt und dem Geschäftsbereiches 4 „Jugend und Schule“ zugeordnet. Gebündelt werden in diesem Geschäftsbereich auch die Aufgaben der städtischen Schulen. Hierdurch gibt es für die eng miteinander verzahnten Aufgaben eine Geschäftsbereichsleitung. Dadurch werden die Aufgaben in einem Geschäftsbereich gebündelt. Dies begrüßt die GPA NRW.

Die Stadt Lemgo verfügt im Kindergartenjahr 2012/2013 über insgesamt 1.294 Plätze in Kindertageseinrichtungen. Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beträgt hier 33 Prozent (vgl. Kapitel „Plätze in kommunaler Trägerschaft“). Das Führen der Anmelde Listen für die nicht kommunalen Plätze in Kindertageseinrichtungen liegt in der Verantwortung der jeweiligen Träger und ist somit dezentral organisiert. Konsequenz einer dezentralen Organisation ist, dass Doppelanmeldungen nur schwer erkannt werden. Bei der Stadt Lemgo sind Doppelanmeldungen nicht filterbar und fallen daher auch nur schwer auf. Dies führt bei der Stadt Lemgo derzeit zu erheblichem Aufwand in der Planung und Abwicklung. Um diesen Aufwand zu reduzieren, plant die Stadt Lemgo den Einsatz eines Online-Vormerksystems. Favorisiert wird der Stadt Lemgo der KiTa-Navigator, der bereits bei der Stadt Düsseldorf im Einsatz ist. Mit Hilfe dieses Programmes können Eltern ihre Kinder online auf die Wartelisten der Träger setzen lassen. Da es sich um ein Vormerkssystem handelt, bleibt es weiterhin der Einrichtung überlassen, über die Vergabe der Plätze zu entscheiden. Aus dem Verfahren heraus wird bei Zusage eines Trägers der Betreuungsvertrag geschlossen. Mit Abschluss des Betreuungsvertrages wird das Kind aus allen weiteren Anmelde Listen bei anderen Trägern gelöscht. Um den Datenschutz zu wahren, können die Träger nicht sehen, an welcher Tageseinrichtung der Betreuungsvertrag geschlossen wurde. Diese Möglichkeit besteht lediglich für das Jugendamt. Ein weiterer Vorteil bietet das Programm bei der KiBiz-Revision. Hier erfordert die gesetzliche Änderung eine schriftliche Bestätigung der Anmeldung bei einem Träger innerhalb von vier Wochen. Dies kann automatisch aus dem Programm generiert werden. Damit entfällt für die Kommune jede einzelne Anmeldung schriftlich bestätigen zu müssen. Weiterhin wird die Wahrung der 6-Monats-Frist für die Zuweisung eines Platzes durch das Programm erleichtert, da sofort auffällt, wenn ein Kind übrig ist und zugewiesen werden muss.

→ Feststellung

Die GPA NRW begrüßt den Entschluss der Stadt Lemgo zur Einführung eines Online-Vormerksystems, um das Verfahren der Anmeldungen zu erleichtern und den Aufwand bei Doppelanmeldungen zu verringern. Zudem führt das Programm zu einer Erleichterung in der Planung.

Das Verfahren wurde von dem zuständigen Rechenzentrum, dem Kommunalen Rechenzentrum Lemgo (KRZ Lemgo), bereits kreisweit in einer Jugendamtsleiterrunde vorgestellt. Angestrebt wird eine kreisweite interkommunale Zusammenarbeit bei der Einführung und Nutzung des Verfahrens. Neben einer kostengünstigeren Anschaffung, hat die kreisweite Nutzung des KiTa-Navigators auch den Vorteil für Eltern, dass sie lediglich mit einem Verfahren umgehen müssen.

Eine Arbeitsgemeinschaft (AG) nach § 76 SGB VIII existiert bei der Stadt Lemgo und beschäftigt sich mit übergeordneten Themen wie z.B. die Einführung des KiTa-Navigators. Die Treffen der AG finden anlassbezogen und nicht in einem regelmäßigen Rhythmus statt.

Die Kindergartenbedarfsplanung ist in Lemgo extern vergeben und wird für einen Zeitraum von fünf Jahren aufgestellt. Aus Zeitgründen ist bei der letzten Kindergartenbedarfsplanung kein enger Austausch mit den Trägern erfolgt. Eine enge Abstimmung der Kindergartenbedarfsplanung mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen ist unerlässlich, um die Bedarfe vor Ort, z.B. zu den nachgefragten Betreuungszeiten, zu ermitteln. Nach Aussage der Stadt Lemgo ist in Zukunft eine enge Abstimmung mit den Trägern geplant.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte zukünftig die Kindergartenbedarfsplanung eng mit den Trägern abstimmen.

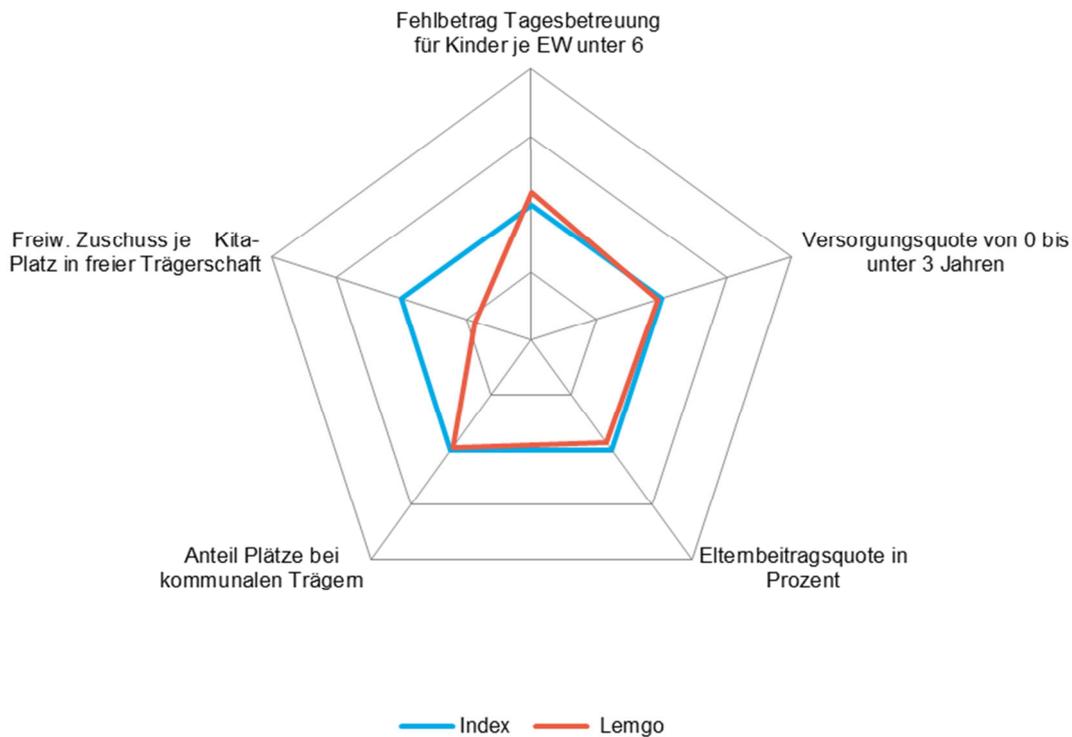
Die Belegungsdaten und Bedarfe werden von der Stadt Lemgo fortlaufend erfasst und bearbeitet. Ein unterjähriges Berichtswesen besteht nicht. Einzelne Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung werden jedoch erhoben, so beispielsweise die Elternbeitragsquote, die Versorgungs- und Belegungsquoten. Dennoch sollte das Jugendamt der Stadt Lemgo die steuerungsrelevanten Daten systematisieren und ein Controlling aufbauen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte aufbauend auf die derzeitig erhobenen Kennzahlen ein laufendes Berichtswesen für die Tagesbetreuung für Kinder entwickeln.

Wirkungszusammenhänge in der Tagesbetreuung für Kinder

In der nachfolgenden Grafik ist dargestellt, wie sich wesentliche Parameter in der Tagesbetreuung für Kinder auf das Gesamtergebnis der Stadt Lemgo in diesem Bereich auswirken. Die Indexlinie spiegelt den interkommunalen Mittelwert wider.



Im Folgenden werden die einzelnen Parameter in der Tagesbetreuung für Kinder näher analysiert.

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

Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011	2012
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner (einschl. Kindertagespflege) in Euro	99	106	107	102
Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre (einschl. Kindertagespflege) in Euro	1.936	2.100	2.114	2.042

Der Fehlbetrag wird aus dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder einschließlich Tagespflege der Stadt Lemgo ermittelt. Hierbei lässt die GPA NRW das Finanzergebnis und die internen Leistungsverrechnungen außer Betracht, da diese in den Vergleichskommunen unterschiedlich stark den jeweiligen Produkten angelastet werden.

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.042	1.293	2.597	1.815	1.550	1.804	2.013	21

Ebenso wie beim Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren positioniert sich die Stadt Lemgo beim Fehlbetrag je Platz über dem dritten Quartil und gehört damit zu den Vergleichskommunen mit dem höchsten Fehlbetrag. Nach Aussage der Kommune könnte dies an den

hohen Kosten für die städtischen Einrichtungen liegen. Eine genauere Aussage zu den Ursachen konnte die Stadt aufgrund fehlender Kostentransparenz bei den städtischen Einrichtungen nicht machen.

→ **Feststellung**

Die Kosten für die städtischen Kindertageseinrichtungen sind für das Jugendamt der Stadt Lemgo nicht transparent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte die Kosten für die städtischen Kindertageseinrichtungen transparent machen und genauer analysieren.

Versorgungsquoten

Die Kommunen sind aufgrund des bestehenden Rechtsanspruches in der U-3 Betreuung zum Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 aufgefordert, die erforderlichen Betreuungsmöglichkeiten zeitnah und bedarfsgerecht auszubauen. Im Bundesdurchschnitt wurde zur Sicherstellung des Rechtsanspruches eine Versorgungsquote von 35 Prozent als bedarfsdeckend konkretisiert, bezogen auf NRW von 32 Prozent. Der tatsächliche örtliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er ist letztlich von der örtlich vorhandenen Nachfrage abhängig, die von den Städten in der Kindergartenbedarfsplanung zu konkretisieren ist.

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren mit dem Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze (Kindergarten- und Kindertagespflegeplätze) für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren (Angebot) im Verhältnis zur Anzahl der Kinder in der Bevölkerungsgruppe von 0 bis unter 3 Jahren. Basis bildet die Einwohnerstatistik von it.nrw zum Stichtag 31.12. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Plätze in der Kindertagespflege werden mit einbezogen. Diese nehmen insbesondere in der U-3 Betreuung durch eine hohe Flexibilität eine wichtige Alternativfunktion ein.

Im betrachteten Zeitreihenvergleich bestand noch kein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren. Der interkommunale Vergleich für das Kindergartenjahr 2012/2013 gibt jedoch eine erste Einschätzung zur Standortbestimmung des Ausbaustandes der Stadt Lemgo. Zudem wirkt sich eine hohe Versorgungsquote erhöhend auf den Fehlbetrag aus, eine geringe Versorgungsquote entsprechend entlastend.

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Versorgungsquoten				
0 bis unter 3 Jahre	20,5	24,2	25,0	30,3
3 bis unter 6 Jahre	98,5	99,3	99,6	99,0

Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren in Prozent

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30,3	17,9	37,7	25,5	23,1	26,0	27,4	22

Die Stadt Lemgo erreicht in der Ü-3 Betreuung in den Kindergartenjahren 2009 bis 2012 Versorgungsquoten von annähernd 100 Prozent. Nach Angaben der Stadt sind keine Klagen an-

hängig. Bei der U-3 Betreuung ist das Platzangebot der Stadt Lemgo ausreichend. Eine Warteliste existiert nicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lemgo kann in den betrachteten Jahren die Nachfrage an Kindertagesbetreuung vollständig abdecken.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Die Stadt Lemgo verfügt über 22 Kindertageseinrichtungen. Davon befinden sich zwei Tageseinrichtungen in kirchlicher Trägerschaft. Weitere zwei Tageseinrichtungen sind Einrichtungen von Elterninitiativen gemäß § 20 Abs.1 KiBiz. In kommunaler Trägerschaft befinden sich acht Tageseinrichtungen.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Differenzierung des Angebotes nach Trägern und nach der Anzahl der Plätze. Die GPA NRW definiert als freie Träger die kirchlichen Träger, die anderen freien Träger und die Elterninitiativen gemäß § 20 Abs. 1 KiBiz.

Das Platzangebot der Stadt Lemgo gliedert sich wie folgt:

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Plätze gesamt	1.256	1.275	1.283	1.294
Plätze in kommunaler Trägerschaft	437	433	432	426
Anteil Plätze in kommunaler Trägerschaft	35	34	34	33
Plätze in freier Trägerschaft	819	842	851	868
Anteil Plätze in freier Trägerschaft	65	66	66	67

→ **Feststellung**

Die Stadt Lemgo gewährleistet den Rechtsanspruch in der U-3 Betreuung durch Umbauten im vorhandenen Bestand. Dies begrüßt die GPA NRW.

Leerstände hat die Stadt bisher nicht zu verzeichnen.

Die unterschiedlichen örtlichen Trägerstrukturen werden anhand des nachfolgenden Vergleichs deutlich:

Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
33	0	65	36	21	37	48	22

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Die Plätze in den Kindertageseinrichtungen werden in NRW vielfach von den freien Trägern der Jugendhilfe zur Verfügung gestellt. In diesem Verhältnis spiegelt sich der gesetzliche Vorrang von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe aus § 4 Abs. 2 SGB VIII wider. Eine Anpassung

des Tagesbetreuungsangebotes an die örtlichen Gegebenheiten wird in den Kommunen daher nur durch das Zusammenwirken der kommunalen und freien Träger der Tageseinrichtungen möglich.

Neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz gewähren viele Städte zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an die freien Träger von Kindertageseinrichtungen. Mit der Kennzahl „Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft“ wird der durchschnittliche Ressourceneinsatz für die freiwilligen kommunalen Zuschüsse bezogen auf einen Kindergartenplatz in freier Trägerschaft abgebildet.

Grundsätzlich zahlt die Stadt Lemgo keine freiwilligen Zuschüsse an die freien Träger. Bei zwei freien Kindertageseinrichtungen trägt die Stadt Lemgo jedoch aufgrund alter vertraglicher Regelungen die Betriebskosten für die Gebäude. Das bedeutet, dass hier zwei freien Trägern städtische Gebäude unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden und somit eine indirekte Förderung vorliegt. Diese indirekte Förderung subsummiert die GPA NRW auch unter den Begriff der freiwilligen Zuschüsse. Die freiwilligen Zuschüsse durch die indirekte Förderung betragen bei der Stadt Lemgo im Durchschnitt rund 100.000 Euro im Jahr. Im interkommunalen Vergleich 2012 gehört die Stadt Lemgo zu dem Viertel mit den geringsten freiwilligen Zuschüssen je Betreuungsplatz.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte die Verträge mit den Trägern nach Vertragsablauf anpassen und keine indirekten Förderungen mehr leisten.

Elternbeitragsquote

Ein weiterer wichtiger Bestandteil zur Deckung der Kosten für Kindertageseinrichtungen sind die Elternbeiträge.

Die Basis zur Erhebung von Elternbeiträgen ist die Satzung der Stadt Lemgo über die Höhe der Elternbeiträge für den Besuch einer Tageseinrichtung für Kinder (Elternbeitragssatzung) vom 14.07.1994 in der Fassung vom 19.06.2013. Geschwisterkinder sind in Anlehnung an § 23 Abs. 5 KiBiz gem. § 3 der Satzung der Stadt Lemgo vom Beitrag befreit.

Elternbeitragsquote² (nur Kindertageseinrichtungen)

Haushaltsjahr	2009	2010	2011	2012
Elternbeiträge	1.199.193	1.332.526	1.294.574	1.150.039
ordentliche Aufwendungen	8.374.030	9.427.837	9.691.942	10.262.763
Elternbeitragsquote	14,3	14,1	14,8	14,5

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,5	9,4	22,4	15,5	13,2	15,1	17,4	22

Bei der Festlegung der Elternbeiträge spielen auch die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt eine wichtige Rolle. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen sollte ein Elternbeitragsaufkommen, welches über dem interkommunalen Mittelwert liegt, erreichen.

Der Höchstbetrag an Elternbeiträgen liegt in Lemgo bei Einkommen von jährlich 150.000 Euro. Diese Grenze ist im Vergleich mit anderen Kommunen bereits sehr hoch. Bei Einkommen bis 75.000 Euro erfolgt eine lineare Staffelung der Elternbeiträge. Bei Einkommen ab 75.000 Euro bis 150.000 Euro wird das Einkommen nur noch mit 25 Prozent angerechnet. Nach Aussage der Stadt Lemgo, wird ihr in der Region ihre hohe Elternbeitragsquote vorgeworfen. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass sie jedoch hier mit ihrer Elternbeitragsquote unter dem Mittelwert liegt.

→ Feststellung

Die Elternbeitragsquote liegt in der Stadt Lemgo unter dem interkommunalen Mittelwert.

→ Empfehlung

Um den Fehlbetrag in der Kindertagesbetreuung zu reduzieren, sollte die Stadt Lemgo die Staffelung bei den Elternbeiträgen ab einem Jahreseinkommen ab 75.000 Euro streichen und die Geschwisterkindbefreiung in eine Geschwisterkindermäßigung umwandeln.

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.

² Die Elternbeitragsquote definiert sich aus dem Elternbeitragsaufkommen für den Besuch von Tageseinrichtungen für Kinder plus Zuweisungen vom Land für die Beitragsbefreiung für das dritte Kindergartenjahr (Erträge) im Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen des Produktes Tageseinrichtungen für Kinder des jeweiligen Haushaltsjahres. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent.

Anteil der angebotenen Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,3	1,3	13,0	7,7	5,6	7,8	8,7	22

Die Stadt Lemgo bietet im Betrachtungsjahr 2012 mit rund 4,3 Prozent der Betreuungsmöglichkeiten in der Tagespflege einen unter dem Mittelwert liegenden Anteil an. Damit gehört sie zu den Kommunen mit einem geringen Betreuungsangebot an Tagespflegeplätzen im interkommunalen Vergleich 2012. Die Stadt Lemgo strebt zurzeit keinen weiteren Ausbau in diesem Bereich an. Grund hierfür ist, dass in Lemgo die Tagespflege von den Eltern nachrangig zu einem Platz in einer Tageseinrichtung gesehen wird. Die Kindertagespflege ist mit dem Kinderförderungsgesetz als gleichrangiges Angebot zur Betreuung in Tageseinrichtungen aufgewertet worden (§ 24 Abs. 2 SGB VII). Die geringere Nachfrage der Eltern sollte die Stadt Lemgo in der Kindergartenbedarfsplanung dokumentieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Lemgo sollte durch gezielte Werbung versuchen, die Kindertagespflege als flexible Alternative bekannter zu machen.

Die Aufgabenerfüllung der Kindertagespflege liegt von der Vermittlung der Tagesmütter, über die Besuche von Neugeborenen bis hin zu den Abrechnungen der Tagesmütter zentral beim Jugendamt der Stadt Lemgo.

Anteil der belegten Kindertagespflegeplätze an den angebotenen Tagespflegeplätzen gesamt

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43,1	21,3	117,8	83,2	71,6	92,7	100,0	20

Die Stadt Lemgo unterschreitet im Vergleichsjahr 2012 bei den Belegungsquoten in der Tagespflege den Mittelwert im interkommunalen Vergleich. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich um eine Momentaufnahme handelt. Die weitere Entwicklung bleibt somit abzuwarten. Hier sollte die Stadt Lemgo zur genaueren Analyse die Kennzahlen der GPA NRW fortschreiben.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Fehlbeträge in der Tagesbetreuung der Stadt Lemgo sind überdurchschnittlich. Aufgrund der fehlenden Kostentransparenz bei den städtischen Tageseinrichtungen besteht hier ein Handlungsbedarf für die Stadt Lemgo in der Analyse der Fehlbeträge.
- Die Stadt Lemgo erreicht bei der Versorgungsquote der Ü-3 Jährigen einen Wert von 100 Prozent. Die U-3 Betreuungsquote liegt im Bereich des interkommunalen Mittelwertes.

- Die Elternbeitragsquote der Stadt Lemgo liegt im Bereich des interkommunalen Mittelwertes. Der Höchstbetrag liegt bei Einkommen bis 150.000 Euro. Ab einem Einkommen von 75.000 Euro werden nur noch 25 Prozent des Einkommens angerechnet.
- Freiwillige Zuschüsse an freie Träger zahlt die Stadt Lemgo grundsätzlich nicht. Jedoch werden zwei freie Träger durch eine unentgeltliche Überlassung städtischer Gebäude indirekt gefördert. Diese indirekte Förderung subsummiert die GPA NRW unter den Begriff der freiwilligen Zuschüsse. Im interkommunalen Vergleich gewährt die Stadt Lemgo unterdurchschnittliche freiwillige Zuschüsse je Betreuungsplatz. Hier sollte die Stadt die Altverträge mit den Trägern anpassen und keine indirekte Förderung mehr leisten.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Prüfgebiet „Tagesbetreuung für Kinder“ 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

*Schule der Stadt Lemgo im
Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schule	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	8
Hauptschulen	9
Realschulen	12
Gymnasien	14
Schulturnhallen	17
Turnhallen (gesamt)	19
Schulsekretariate	21
Organisation und Steuerung	22
Schülerbeförderung	23
Organisation und Steuerung	25

→ 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 werden Potenziale berechnet.

Die ausgewiesenen Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2012/13.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Durch die Analyse der Flächensituation möchte die GPA NRW die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisieren. Mit einem vorausschauenden Flächenmanagement steht den Städten und Gemeinden ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung zur Verfügung. Das Flächenmanagement muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

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

Im Schuljahr 2012/13 ist die Zahl der Schulen beziehungsweise Schulstandorte gegenüber der zweiten überörtlichen Prüfung 2008 unverändert. Die Stadt Lemgo verfügt weiterhin über sieben Grundschulstandorte, zwei Hauptschulen, eine Realschule, zwei Gymnasien und eine Förderschule. Darüber hinaus befinden sich in Lemgo weitere Schulen in anderer Trägerschaft. Es sind neben zwei Förderschulen die private Grundschule August-Hermann-Francke-Schule (Christlicher Schulverein Lippe e.V.) sowie die Karla-Raveh-Gesamtschule des Kreises Lippe.

Die ausgewiesenen Benchmarks beruhen auf den Regelungen für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemein bildende Schulen sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen. Für das Angebot der Offenen Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen werden entsprechend der individuellen Situation zusätzliche Flächen berücksichtigt.

Auswirkungen der erwarteten demografischen Entwicklung

Ein wesentlicher Faktor für die Erfüllung kommunaler Aufgaben, ihrer Weiterentwicklung und die dafür benötigten Flächen ist im Schulbereich die erwartete Bevölkerungsentwicklung. Die Bertelsmannstiftung geht in ihrer Bevölkerungsprognose 2009 - 2030 davon aus, dass die Gesamtbevölkerungszahlen in der Stadt Lemgo kontinuierlich rückläufig sind. Gegenüber 2009 mit rund 41.600 Einwohnern wird für das Jahr 2030 ein Rückgang um etwa sieben Prozent auf circa 38.700 Einwohner erwartet. Die maßgeblich relevante Altersstruktur wird sich zudem deutlich verändern. Für die Bevölkerungsgruppen der 6-9-Jährigen sowie der 10-15-Jährigen sind nennenswerte Rückgänge von circa 11 Prozent beziehungsweise rund 21 Prozent prognostiziert.

→ Feststellung

Die Stadt Lemgo verfügt über eine aktuelle Schulentwicklungsplanung aus dem Jahr 2013. Diese wurde von einer externen Beratungsgesellschaft erstellt. Sie ist eine gute Grundlage für strategische Entscheidungen für das zukünftige kommunale Schulangebot.

Der Vergleich der Ist-Zahlen des Schuljahres 2012/13 mit den Prognosedaten 2019/20 der aktuellen Schulentwicklungsplanung zeigt ebenfalls bei allen Schulformen eine rückläufige Entwicklung. Die Rückgänge sind hierbei unterschiedlich ausgeprägt. Sie schwanken je nach Schulform zwischen etwa 11 Prozent und circa 48 Prozent.

Grundschulen

Die Stadt Lemgo betreibt sieben Grundschulstandorte. Vier Standorte sind in zwei Schulverbänden zusammengefasst. Die Gründung von Schulverbänden wird bei rückläufigen Schülerzahlen häufig als „temporäre“ Alternative zu einer unmittelbaren Schließung von Grundschulstandorten gewählt.

Schülerzahlenentwicklung Grundschulen

2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
1.562	1.507	1.458	1.431	1.367	1.347	1.320

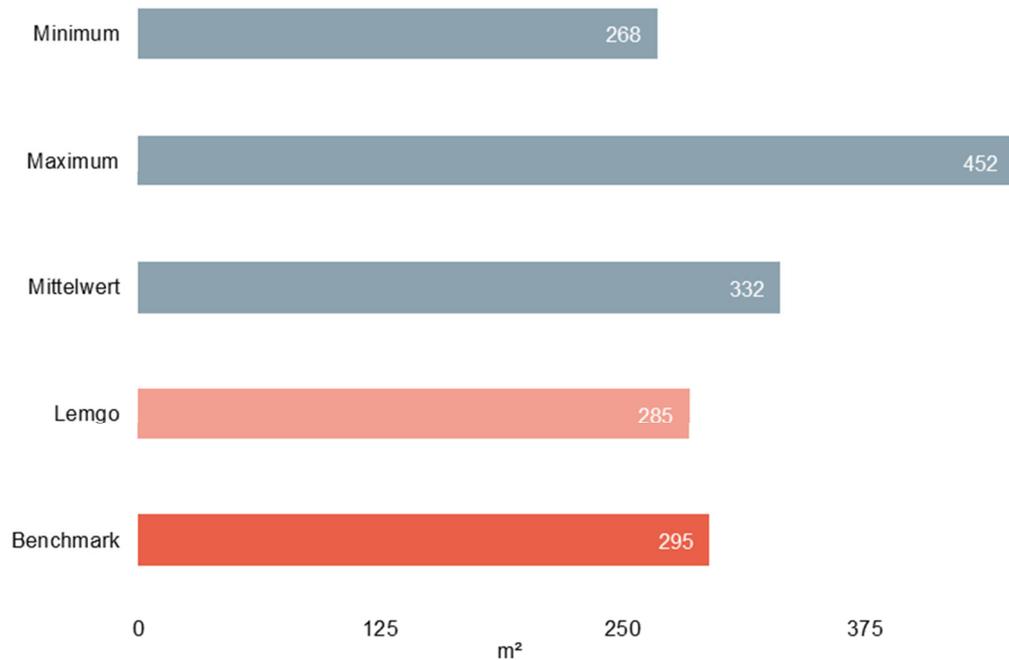
Die Zahl der Grundschüler in Lemgo hat sich im Vergleich der Schuljahre 2006/07 und 2012/13 um 15,5 Prozent verringert. Die Prognosedaten der Schulentwicklungsplanung zeigen weiter sinkende Schülerzahlen. Für das Schuljahr 2019/20 werden 1.176 Schüler prognostiziert. Dieses bedeutet eine Abnahme um 10,9 Prozent gegenüber dem Schuljahr 2012/13. Nach den aktuellen Daten der Kommune liegt die tatsächlich Schülerzahl zum Schuljahr 2013/14 mit 1.300 Grundschulern leicht unter den Prognosedaten von 1.309 Schülern. Die Prognose wird somit grundsätzlich bestätigt.

Grundschulen Lemgo 2012

Grundschulen	Fläche der Schulgebäude in m² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m² BGF	Fläche je Klasse in m² BGF
Grundschule Am Schloss, Hauptstandort Schultwete	2.796	181	8	15,45	350
Grundschule Am Schloss, Teilstandort Ewerbeckstraße	1.696	172	8	9,86	212
Grundschule Kampstraße	3.456	276	12	12,52	288
Grundschule Süd	3.236	329	12	9,84	270
Grundschule Lemgo-West, Hauptstandort Lieme	1.451	106	4	13,69	363
Grundschule Lemgo-West, Teilstandort Hörstmar	1.644	95	4	17,31	411
Grundschule Kirchheide	1.663	161	8	10,33	208
Gesamt	15.942	1.320	56	12,08	285

Beim Flächenmanagement für die Grundschulen wird für das Angebot der Offenen Ganztagschule (OGS) im Betrachtungsjahr 2012 von einem OGS-Anteil von 25 Prozent ausgegangen. Bei einem höheren OGS-Anteil erfolgt eine Anpassung des Benchmarks. In Lemgo besteht an allen Grundschulen ein Betreuungsangebot im Rahmen der OGS. Das Angebot wurde im Schuljahr 2012/13 von insgesamt 542 Schülern genutzt. Die Betreuungsquote insgesamt lag damit bei 41 Prozent. Der Benchmark wurde daher entsprechend angepasst. Bei der Grundschule Kirchheide sowie der Grundschule Lemgo-West, Hauptstandort Lieme, lag die Betreuungsquote mit jeweils 22 Prozent erkennbar unter dem Niveau der anderen Standorte. Diese schwankten zwischen 42 Prozent und 49 Prozent.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012



Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
285	268	452	332	295	322	365	21

Für die kommunalen Grundschulen insgesamt erzielt die Stadt Lemgo ein Ergebnis unterhalb des Benchmarks. Damit ergeben sich in der Gesamtbetrachtung der Grundschulen für das Schuljahr 2012/13 keine Flächenüberhänge.

Die nachfolgende objektbezogene Betrachtung des Grundschulsektors zeigt jedoch bei drei der sieben Schulstandorte bereits im Schuljahr 2012/13 Flächenüberhänge. Bei diesen drei Standorten wird der individuelle Benchmark jeweils überschritten.

Potenzialberechnung Schulgebäude Grundschulen 2012

Grundschulen	Fläche je Klasse in m ² BGF	Benchmark	Flächen-potenzial je Klasse in m ² BGF	gebildete Klassen	Flächen-potenzial in m ² BGF
Grundschulen gesamt	285	295	0	56	0
Grundschule Am Schloss, Hauptstandort Schultwete	350	295	55	8	440
Grundschule Lemgo-West, Hauptstandort Lieme	363	285	78	4	310
Grundschule Lemgo-West, Teilstandort Hörstmar	411	295	116	4	460
Gesamt					1.210

Nach dem Schulentwicklungsplan setzt sich der Trend rückläufiger Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/20 kontinuierlich fort. Für das Schuljahr 2019/20 wird mit 1.176 Schülern gerechnet. Dieses bedeutet eine Verringerung um etwa 260 Schüler beziehungsweise annähernd 18 Prozent in einem Zeitraum von zehn Jahren.

Potenzialberechnung Schulgebäude Grundschulen bis 2023 (ohne Standortreduzierungen)

Grundschulen	Fläche je Klasse in m ² BGF	Benchmark	Flächen-potenzial je Klasse in m ² BGF	gebildete Klassen	Flächen-potenzial in m ² BGF (gerundet)
2012	285	295	0	56	0
2019	332	295	37	48	1.800
2023	354	295	59	45	2.700

Aus der Entwicklung ist ersichtlich, dass sich ohne Standortreduzierungen deutliche Flächenüberhänge im Primärbereich aufbauen werden.

Das kommunale Standortkonzept „Städtische Grundschulen 2020“ sieht zu Recht eine Standortreduzierung vor, und zwar von sieben auf fünf Standorte. Danach werden der Teilstandort Hörstmar der Gemeinschaftsgrundschule Lemgo-West sowie der Hauptstandort Schultwete 5 (Ostschule) der Gemeinschaftsgrundschule am Schloss aufgegeben. Beide Standorte weisen bereits derzeit Flächenüberhänge auf. Der Teilstandort Ewerbeckstraße wird zum Schuljahr 2014/15 aufgelöst. Der Standort Schultwete 5 wird mit Beginn des Schuljahres 2014/15 auslaufend aufgelöst. Dazu unterbleibt an diesem Standort ab dem Schuljahr 2014/15 die Bildung einer Eingangsklasse. Mit Beginn des Schuljahres 2014/15 ist der Hauptstandort der Gemeinschaftsgrundschule Am Schloss das Gebäude der zu diesem Zeitpunkt aufgelösten Ganztags Hauptschule Brake.

Die Liegenschaft Ostschule wird an die Stiftung Eben-Ezer veräußert. Diese richtet dort zum Schuljahresbeginn 2014/15 eine inklusive Grundschule ein. Hiermit wird eine sinnvolle und gleichzeitig haushaltsentlastende Nachnutzung erreicht. Durch die Abstimmung der Kommune mit einem weiteren Schulträger wird der zukünftige inklusionsbedingte Bedarf im Primarbereich in Lemgo abgedeckt werden können. Gleichzeitig werden die sich abzeichnenden Flächenüberhänge bei den städtischen Grundschulen vermieden, zumindest jedoch reduziert.

Gegen die Veränderungen bei der Ostschule und die Aufgabe als städtischer Schulstandort wurde im Jahr 2013 ein Bürgerentscheid initiiert. Die Bürger hatten über die Abstimmungsfrage: „Soll der Standort Schultwete 5 in Lemgo (Ostschule) als öffentlicher Grundschulstandort im Verbund mit der Grundschule Brake erhalten bleiben?“ zu entscheiden. Der Bürgerentscheid war nicht erfolgreich. Die erforderliche Zustimmung von mindestens 20 Prozent der Bürger wurde nicht erreicht.

→ **Feststellung**

In Lemgo sind bei den Grundschulen insgesamt für das Schuljahr 2012/13 keine Flächenüberhänge festzustellen. Die Einzelbetrachtung hat jedoch bei drei Grundschulstandorten Flächenüberhänge gezeigt. Bis zum Schuljahr 2019/20 würden sich wegen rückläufiger Schülerzahlen dann ebenfalls in der Gesamtbetrachtung der Grundschulen erkennbare Überkapazitäten ergeben. Die im kommunalen Standortkonzept „Städtische Grundschulen 2020“ dargelegte Standortreduzierung ist damit sachgerecht, aber auch ebenso notwendig. Es handelt sich um eine bedarfsgerechte Anpassung an die zukünftigen Erfordernisse im Schulsektor der Stadt Lemgo.

Potenziale lassen sich vollständig nur mit einer Veräußerung überzähliger Objekte realisieren. Dieses hat die Stadt Lemgo mit dem Verkauf der Ostschule erreicht. Die Vorteile von Standortaufgaben hin zu Standortkonzentrationen haben auch synergetische Effekte und eröffnen zudem inhaltlich neue Chancen („Qualität durch Konzentration“).

Bei der Schließung beziehungsweise Weiterführung von Schulen sollten grundsätzlich gebäudewirtschaftliche Aspekte, exemplarisch der Gebäudezustand, mit einfließen. Diese Aspekte wurden nachvollziehbar beim Standortkonzept „Städtische Grundschulen 2020“ und der Angebotsanpassung bei den Hauptschulen berücksichtigt. Die Schulentwicklungsplanung und Entscheidungen der Kommune zeigen zu Recht eine Gesamtbetrachtung sämtlicher Schulformen unter Berücksichtigung zahlreicher relevanter Aspekte.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in Lemgo im Schuljahr 2012/13:

- die Ganztags Hauptschule Brake,
- die Heinrich-Drake-Schule (Hauptschule),
- die Realschule Lemgo,
- das Engelbert-Kaempfer-Gymnasium sowie
- das Marianne-Weber-Gymnasium.

Daneben besteht die Karla-Raveh-Gesamtschule des Kreises Lippe.

Die folgende Flächenbetrachtung ist auf die Schulen in der Trägerschaft der Stadt Lemgo fokussiert.

Hauptschulen

In diesem Segment unterhält die Stadt Lemgo derzeit mit der Ganztags Hauptschule Brake und der Heinrich-Drake-Schule zwei Hauptschulen. Beide Hauptschulen werden im Ganztag betrieben. Daher wurde der Benchmark entsprechend erhöht.

Schülerzahlenentwicklung Hauptschulen

2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
560	571	577	555	519	497	433

Die Zahl der Hauptschüler in Lemgo hat sich im Vergleich der Schuljahre 2006/07 und 2012/13 deutlich um 22,7 Prozent verringert.

Im Rahmen der zweiten überörtlichen Prüfung der GPA NRW Ende 2008 wurden bei den beiden Hauptschulen bereits beachtliche Überkapazitäten von insgesamt 4.000 m² BGF festgestellt. Daher wurde eine Zusammenlegung beziehungsweise eine Standortaufgabe empfohlen. Diese Empfehlung erfolgte auch vor dem Hintergrund, dass sich die Flächenüberhänge aufgrund des demografischen Wandels mit rückläufigen Schülerzahlen nochmals erhöhen werden.

Die Veränderungen in der Schullandschaft in NRW und im Schulwahlverhalten sowie der Wegfall der verbindlichen Grundschulempfehlung haben ebenfalls zu den flächendeckend sinkenden Schülerzahlen bei den Hauptschulen beigetragen. Von dieser Entwicklung ist die Stadt Lemgo ebenso betroffen. Somit bestand vor diesem Hintergrund und der angespannten Haushaltslage ein offenkundiger Handlungsbedarf für die Stadt Lemgo im Bereich der Hauptschulen. Der Rat der Stadt hat darauf sachgerecht reagiert und im Dezember 2011 die auslaufende Auflösung der Ganztags Hauptschule Brake beschlossen. Zuletzt konnte bei diesem Standort jeweils nur eine Eingangsklasse gebildet werden. Die Bezirksregierung Detmold hat im Januar 2012 hierzu die Genehmigung erteilt. Die Ganztags Hauptschule Brake wird damit zum Schuljahr 2014/15 aufgegeben. Daher wurde ab dem Schuljahr 2012/13 dort keine neue Eingangsklasse (Klasse 5) gebildet. Dieses hat bereits Auswirkungen auf die Kennzahlenwerte 2012 für diesen Standort. Nach den derzeitigen Planungen werden dann zum Schuljahr 2014/15 die Schüler der drei letzten Jahrgänge in die Heinrich-Drake-Ganztagschule eingegliedert.

Durch die Schließung der Ganztags Hauptschule Brake werden die bestehenden und ansonsten weiter steigenden Flächenüberhänge im Hauptschulsektor abgebaut.

Die Ganztags Hauptschule Brake wurde auf einem Erbbaugrundstück errichtet, für das noch mehrjährige Vertragsverpflichtungen bestehen. Daher wurde nachvollziehbar eine insbesondere wirtschaftlich sinnvolle Folgenutzung durch die Gemeinschaftsgrundschule am Schloss ab dem Schuljahr 2014/15 erreicht.

Hauptschulen Lemgo 2012

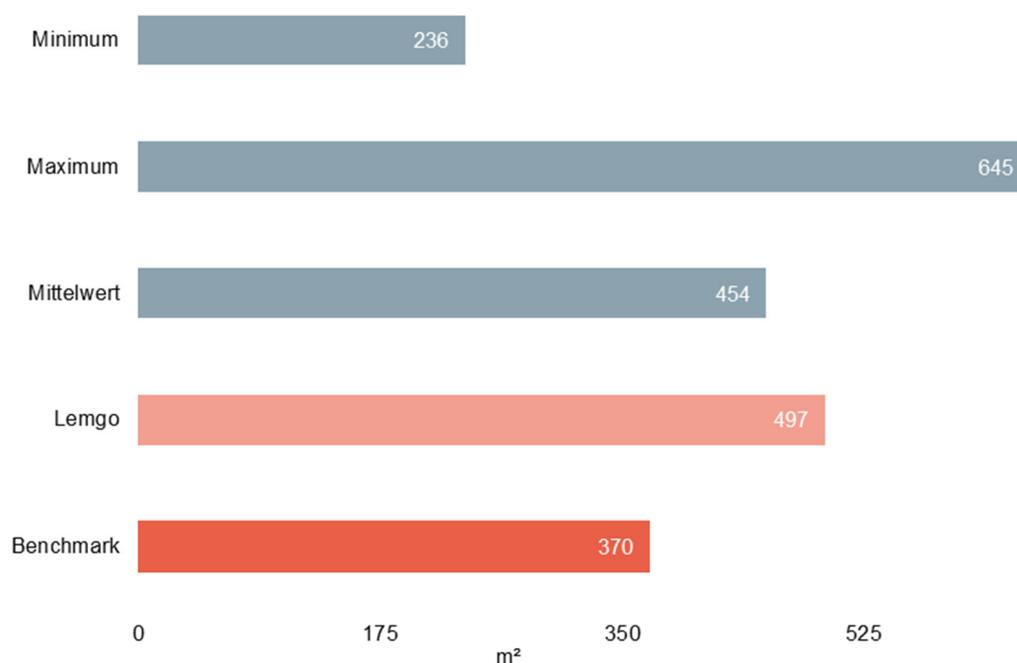
Hauptschulen	Fläche der Schulgebäude in m² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m² BGF	Fläche je Klasse in m² BGF
Heinrich-Drake-Schule	5.558*	253	12	21,97	463
Ganztags-hauptschule Brake	4.380	180**	8**	24,33**	548**
Gesamt	9.938	433	20	22,95	497

* inklusive Nutzung anteiliger Flächen von 1.244 m² BGF des Schulzentrums Heldmannskamp

** Werte durch die auslaufende Auflösung beeinflusst, keine Eingangsklassen ab dem Schuljahr 2012/13

Vom Schulzentrum Heldmannskamp werden anteilige Schulflächen von insgesamt rund 4.050 m² BGF von der Heinrich-Drake-Schule und der Realschule Lemgo genutzt. Es handelt sich um die Mensa und den Klinkerbau. Die Flächenzuordnung zu beiden Schulen basiert auf der tatsächlichen Nutzung.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012



Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
497	236	645	454	406	456	490	20

Die beiden Hauptschulen bilden mit dem für das Jahr 2012 ermittelten Flächenverbrauch von 497 m² BGF je Klasse im interkommunalen Vergleich einen hohen Wert ab. Er überschreitet den 3. Quartilswert.

Es ermittelt sich für Lemgo aus dem Vergleich zum Benchmark bei den bestehenden 20 Klassen ein Flächenüberhang von 2.500 m² BGF. Dieser setzt sich zusammen aus 1.100 m² BGF bei der Heinrich-Drake-Schule und 1.400 m² BGF bei der Ganztags-hauptschule Brake.

Potenzialberechnung Schulgebäude Hauptschulen 2012

Hauptschulen	Fläche je Klasse in m ² BGF	Benchmark	Flächen-potenzial je Klasse in m ² BGF	gebildete Klassen	Flächen-potenzial in m ² BGF
Hauptschulen gesamt	497	370	127	20	2.500
Heinrich-Drake-Schule	463*	370	93	12	1.100
Ganztags-hauptschule Brake	548**	370	178	8**	1.400
Gesamt					2.500

* inklusive Nutzung anteiliger Flächen von 1.244 m² BGF des Schulzentrums Heldmannskamp

** Werte durch die auslaufende Auflösung beeinflusst, keine Eingangsklassen ab dem Schuljahr 2012/13

Nach den Prognosedaten der Schulentwicklungsplanung werden die Schülerzahlen in den nächsten Jahren weiter sinken. Ab dem Schuljahr 2017/18 wird dann ein relativ konstantes Niveau von etwa 224 Schülern erwartet. Dieses bedeutet in einem Zehnjahresvergleich einen Rückgang um etwa 330 Schüler und mit einer Verringerung um 60 Prozent mehr als eine Halbierung der Schülerzahlen.

In der Schulentwicklungsplanung ist nachvollziehbar dargelegt, dass unter schulfachlichen und schulorganisatorischen Gesichtspunkten die verbleibenden Klassen der Ganztags-hauptschule Brake zum Schuljahr 2014/15 zum Schulzentrum Heldmannskamp verlagert werden sollen. Hierdurch kann eine ausreichende Lehrerversorgung auch dieser Klassen gewährleistet werden.

→ **Feststellung**

In Lemgo bestehen, analog der Resultate der zweiten überörtlichen Prüfung 2008, bei den beiden Hauptschulen deutliche Flächenüberhänge. Für das Schuljahr 2012/13 ermittelt sich ein Flächenüberhang von 2.500 m² BGF. Bei einem Fortbestand beider Schulen würden die Überkapazitäten durch sinkende Schülerzahlen nochmals erkennbar steigen. Auf diese Entwicklung hat die Stadt Lemgo sachgerecht reagiert. Die Ganztags Hauptschule Brake wird zum Schuljahr 2014/15 aufgegeben. Für das Objekt besteht eine wirtschaftliche und plausible Folgenutzung mit der Unterbringung der Gemeinschaftsgrundschule am Schloss.

Der Flächenverbrauch je Klasse wird zum Schuljahr 2019/20 bei der verbleibenden Heinrich-Drake-Schule, inklusive der bisher genutzten Flächen des Schulzentrums Heldmannskamp, etwa 460 m² BGF betragen. Hierbei hat die GPA NRW bei den prognostizierten 225 Schülern durchgängig eine Zweizügigkeit unterstellt und damit zwölf Klassen angesetzt. Daraus ergibt sich ein rechnerischer Flächenüberhang von rund 1.100 m² BGF. Dieser deckt sich mit dem aktuellen Flächenpotenzial 2012 dieses Standortes. Er entspricht weiterhin der anteilig genutzten Fläche des Klinkerbaus des Schulzentrums Heldmannskamp.

→ **Empfehlung**

Trotz der ausdrücklich positiv anzuerkennenden Schließung eines Hauptschulstandortes werden perspektivisch auch für den verbleibenden Schulstandort Heinrich-Drake-Schule Flächenüberhänge bestehen. Vor diesem Hintergrund sollte kritisch geprüft werden, ob die anteilige Nutzung des Klinkerbaus des Schulzentrums Heldmannskamp in dem bisherigen Umfang erforderlich ist. Vorrangig sollte das ältere, eingeschossige Flachdachgebäude mit rund 1.000 m² BGF der Hauptschule aufgrund der altersbedingten Bausubstanz mittelfristig aufgegeben und zurückgebaut werden.

Realschulen

In diesem Segment unterhält die Stadt Lemgo ausschließlich die Realschule Lemgo in der Kleiststraße im Hauptort. Ein gebundener Ganztags wurde bisher nicht angeboten. Eine Benchmark-Anpassung war für den nachfolgenden Vergleich demzufolge nicht erforderlich.

Mit Beginn des Schuljahres 2014/15 wird nunmehr der gebundene Ganztags eingeführt. Die Genehmigung der Bezirksregierung Detmold ist zwischenzeitlich Anfang 2014 eingegangen. Somit sind zukünftig zusätzliche Flächenanteile vorzuhalten.

Schülerzahlenentwicklung Realschulen

2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
917	883	842	845	809	759	716

Die Zahl der Realschüler in der Stadt Lemgo hat sich im Vergleich der Schuljahre 2006/07 bis 2012/13 deutlich um 21,9 Prozent verringert.

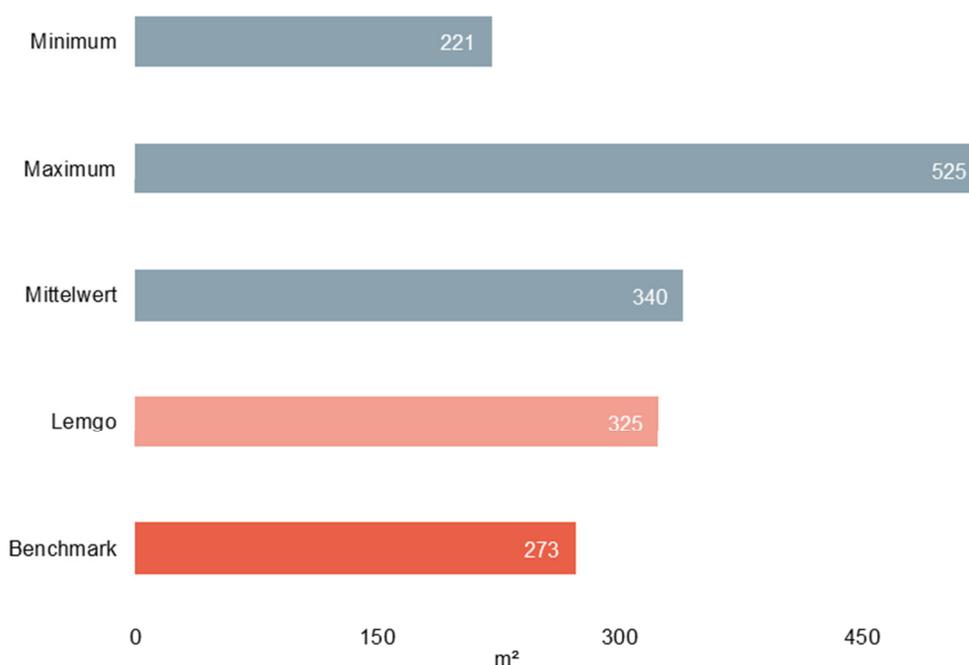
Realschulen Lemgo 2012

Realschulen	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse in m ² BGF
Realschule Lemgo	8.767*	716	27	12,24	325

* inklusive Nutzung anteiliger Flächen von 2.792 m² BGF des Schulzentrums Heldmannskamp

Vom Schulzentrum Heldmannskamp werden anteilige Schulflächen von rund 2.800 m² BGF durch die Realschule Lemgo genutzt. Es handelt sich um die Mensa und den Klinkerbau.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012



Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
325	221	525	340	298	320	374	20

Für die Realschule Lemgo ermittelt sich für das Jahr 2012 ein Wert von 325 m² BGF je Klasse. Damit bewegt er sich in etwa auf dem Niveau des 2. Quartils und stellt sich gleichzeitig gegenüber dem interkommunalen Mittelwert leicht günstiger dar.

Aus dem Vergleich zum Benchmark errechnet sich bei den zurzeit bestehenden 27 Klassen ein Flächenüberhang von rund 1.400 m² BGF. Der damalige interkommunale Vergleich 2007 im Rahmen der zweiten überörtlichen Prüfung zeigte noch keine Flächenüberhänge.

Nach den Prognosen aus der Schulentwicklungsplanung werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2015/16 erkennbar um bis zu 6,8 Prozent jährlich weiter sinken. Für die Folgejahre schwächt sich diese negative Entwicklung ab. Es werden dann jährliche Rückgänge von maximal 1,2 Prozent erwartet. Der Zehnjahresvergleich 2009/10 mit 2019/20 zeigt eine deutliche Verringerung der Schülerzahlen um 257 Schüler beziehungsweise rund 30 Prozent.

Mit der nunmehr aktuell genehmigten Einführung des gebundenen Ganztags zum Schuljahr 2014/15 werden hierfür zukünftig entsprechende Flächenanteile erforderlich. Beginnend mit der 5. Klasse wird der Ganztags sukzessive ausgebaut. Im Schuljahr 2019/20 wird er dann für alle Klassen bestehen. Bei einem Anteil gebundenen Ganztags von 20 Prozent erhöht sich der Benchmark um 10 m² BGF auf 283 m² BGF je Klasse. Dieser steigt kontinuierlich auf bis zu 324 m² BGF je Klasse bei einem gebundenen Ganztags von 100 Prozent. Bei erwarteten 24 Klassen wird der Flächenverbrauch auf 365 m² BGF je Klasse steigen. Auf Basis des dann geltenden Benchmarks sind Überkapazitäten von etwa 1.000 m² BGF zu erwarten.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt für die Realschule, wie bei der Heinrich-Drake-Schule, eine kritische Prüfung der derzeit genutzten Flächen. Diese umfasst insbesondere die Nutzung des Klinkerbaus des Schulzentrums Heldmannskamp. Es ist zu prüfen, ob diese Nutzung aktuell als auch zukünftig in dem bisherigen Umfang noch erforderlich ist.

Nach Angaben der Kommune wird das Schulzentrum Heldmannskamp den inklusionsbedingten Bedarf bei den weiterführenden Schulen abdecken. Der Umfang des hierfür erforderlich werdenden Flächenbedarfes (z. B. für Differenzierungsräume) kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht hinreichend geplant und festgelegt werden. Zudem findet bereits teilweise ein integrativer Unterricht statt. Die zum Schuljahr 2015/16 geplante Schließung der städtischen Förderschule Anne-Frank-Schule ist in diesem Kontext ebenfalls zu nennen. Ein Teil der Schüler der letzten Jahrgänge wird vermutlich ebenfalls im Schulzentrum weiter beschult.

→ **Empfehlung**

Die Förderschule Anne-Frank-Schule wird nach den aktuellen Planungen zum Schuljahr 2015/16 aufgegeben. Die GPA NRW empfiehlt eine Vermarktung des Objektes oder alternativ den Rückbau mit anschließendem Verkauf des Areals. Beide Optionen erscheinen realisierbar, weil sich das Areal in einem etablierten Wohnbaugebiet im Hauptort befindet.

Gymnasien

Die Stadt Lemgo ist Trägerin des Marianne-Weber-Gymnasiums und des Engelbert-Kaempfer-Gymnasiums. Beide Schulen befinden sich im Hauptort der Stadt Lemgo.

Schülerzahlenentwicklung Gymnasien

2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
1.889	1.898	1.887	1.880	1.920	1.924	1.891

Die Schülerzahlen für beide Gymnasien insgesamt waren im Betrachtungszeitraum relativ stabil. Die jährlichen Schwankungen betragen maximal 2,1 Prozent. Der gebundene Ganztags

wird ausschließlich am Marianne-Weber-Gymnasium angeboten. Er wurde zum Schuljahr 2009/10 beginnend mit der 5. Klasse eingeführt. Der Anteil an der Sekundarstufe I betrug im Jahr 2012 rund 82 Prozent. Seit dem Schuljahr 2013/14 besteht er für alle Klassen in der Sekundarstufe I. Aufgrund der hierdurch zusätzlich erforderlichen Flächenanteile wurde der Benchmark entsprechend erhöht.

Gymnasien Lemgo 2012

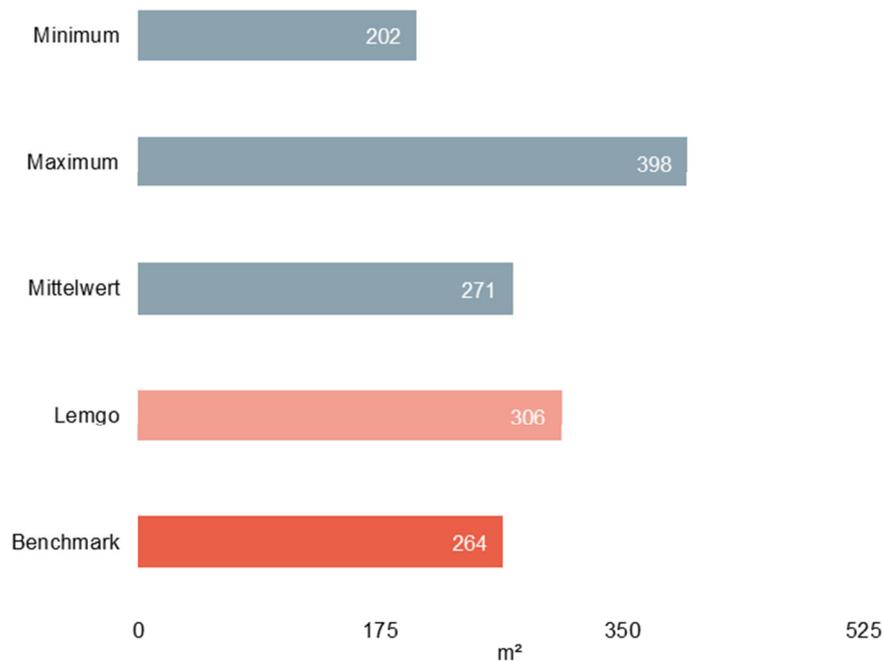
Gymnasien	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Schülerzahlen	gebildete Klassen/Kurse	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse in m ² BGF
Marianne-Weber-Gymnasium	13.010*	1.030	44	12,63	294
Engelbert-Kaempfer-Gymnasium	12.443**	861	39	14,45	321
Gesamt	25.453	1.891	83	13,46	306

* inklusive Nutzung des Objektes Wallschule mit einer anteiligen Flächen von 2.109 m² BGF

** inklusive Nutzung des Objektes Wallschule mit einer anteiligen Flächen von 1.763 m² BGF

Das Marianne-Weber-Gymnasium sowie das Engelbert-Kaempfer-Gymnasium nutzen das Objekt Wallschule mit einer BGF von rund 3.900 m². Die GPA NRW hat eine Flächenaufteilung anhand der Schülerzahlen als vertretbaren Aufteilungsschlüssel vorgenommen.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse im interkommunalen Vergleich 2012



Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
306	202	398	271	228	250	302	20

Die Gymnasien der Stadt Lemgo liegen mit dem für 2012 errechneten Wert von 306 m² BGF je Klasse erkennbar um rund 13 Prozent über dem Mittelwert. Er bewegt sich auf dem Niveau des 3. Quartils. Insgesamt ermittelt sich bei den zurzeit bestehenden 83 Klassen/Kursen in beiden Schulen ein beachtlicher Flächenüberhang von 3.500 m² BGF. Dieser setzt sich zusammen aus einer Überkapazität von 2.400 m² BGF für das Engelbert-Kaempfer-Gymnasium und rund 1.100 m² BGF für das Marianne-Weber-Gymnasium.

Potenzialberechnung Schulgebäude Gymnasien 2012

Gymnasien	Fläche je Klasse in m ² BGF	Benchmark	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	gebildete Klassen	Flächenpotenzial in m ² BGF
Marianne-Weber-Gymnasium	294*	270	24	44	1.100
Engelbert-Kaempfer-Gymnasium	321**	258	63	39	2.400
Gesamt					3.500

* inklusive Nutzung des Objektes Wallschule mit einer anteiligen Flächen von 2.109 m² BGF

** inklusive Nutzung des Objektes Wallschule mit einer anteiligen Flächen von 1.763 m² BGF

Die Einzelbetrachtung zeigt für das Engelbert-Kaempfer-Gymnasium gegenüber dem Marianne-Weber-Gymnasium einen deutlich höheren Flächenverbrauch. Der Benchmark von 258 m² BGF je Klasse wird um 24,4 Prozent signifikant überschritten.

Laut den Prognosen für das Schuljahr 2019/20 wird die Zahl der Gymnasialschüler auf etwa 1.480 zurückgehen. Dieses stellt gegenüber den IST-Daten 2012/13 eine beachtliche Reduzierung um 21,5 Prozent dar. Hierzu hat die Umstellung auf das achtjährige Gymnasium (G8) mit dem doppelten Abiturjahrgang 2013 beigetragen.

Auffällig ist, dass nach der Schulentwicklungsplanung der erwartete Rückgang beim Engelbert-Kaempfer-Gymnasium mit 37,5 Prozent erheblich höher ausfällt als beim Marianne-Weber-Gymnasium mit 8,2 Prozent.

Für das Schuljahr 2019/20 werden 68 Klassen/Kursen für beide Gymnasien prognostiziert. Bei einer unveränderten Gesamtgebäudefläche, inklusive der Flächen der Wallschule, errechnet sich ein Wert von 374 m² BGF je Klasse/Kurs. Damit wird sich, bei einem gestiegenen Benchmark, das Flächenpotenzial auf etwa 6.700 m² BGF beachtlich erhöhen. Dieses bedeutet fast eine Verdoppelung des aktuellen Potenzials.

→ **Feststellung**

In Lemgo ermittelt sich bereits für das Schuljahr 2012/13 ein deutlicher Flächenüberhang für beide Gymnasien von insgesamt 3.500 m² BGF. Er entspricht 90 Prozent der Gebäudefläche der Wallschule. Der Flächenüberhang wird, bei einer unveränderten Gebäudenutzung, wegen rückläufiger Schülerzahlen nochmals beachtlich steigen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt aufgrund der bereits bestehenden deutlichen Flächenüberhänge und der negativen Prognosen eine kritische Auseinandersetzung mit der derzeitigen Nutzung. Hierzu zählt insbesondere die Nutzung der Wallschule. Hilfreich wäre die Erstellung eines Konzeptes, mit dem Ziel des Flächenabbaus. Hierdurch sollte ebenfalls eine finanzielle Haushaltsentlastung erreicht werden.

Potenzialberechnung Schulgebäude - Schulen gesamt - 2012

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ²	Potenzial in m ² (gerundet)
Grundschulen	285	295	0
Hauptschulen	497	370	2.500
Realschulen	325	273	1.400
Gymnasien	306	259	3.500
Gesamt			7.400

Die GPA NRW geht davon aus, dass ein m² BGF einen jährlichen Aufwand von rund 100 Euro verursacht. Dieser beinhaltet den Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten. Daraus ermittelt sich ein Gesamtpotenzial von aktuell rund 740.000 Euro jährlich. Bei einem Flächenabbau in diesem Umfang könnte eine deutliche und nachhaltige Haushaltsentlastung erreicht werden.

Für das Schuljahr 2019/20 sind hinsichtlich der Flächenüberhänge folgende Entwicklungen erkennbar. Bei den Grundschulen werden die sich abzeichnenden Flächenüberhänge durch die Schließung von Schulstandorten vermieden, zumindest jedoch reduziert. Mit der beschlossenen Auflösung der Ganztags Hauptschule Brake wird sich das bisherige Flächenpotenzial im Hauptschulsektor erkennbar auf 1.100 m² BGF verringern. Für die Realschule Lemgo sind aufgrund der flächendeckenden Einführung des gebundenen Ganztags Überkapazitäten von etwa 1.000 m² BGF zu erwarten. Für die beiden Gymnasien würden sich die Flächenüberhänge bei einer unveränderten Nutzung annähernd verdoppeln.

Schulturnhallen

Hier werden die Sport- und Turnhallen betrachtet, die für den Schulsport der städtischen Grundschulen und weiterführenden Schulen (ohne Förderschulen) genutzt werden. Bei schulübergreifender Nutzung sind die Halleneinheiten und Flächen anteilig berücksichtigt. Die Stadt Lemgo unterhält bei allen Schultypen und grundsätzlich an jedem Standort eine Sporthalle. Eine Ausnahme hiervon bildet die Grundschule Am Schloss, Teilstandort Ewerbeckstraße. Sie nutzt die Sporthalle der Ganztags Hauptschule Brake. Die Sporthalle „Volker-Zerbe-Halle“ des Schulzentrums Heldmannskamp wird sowohl von der Heinrich-Drake-Schule als auch von der Realschule Lemgo für den Schulsport genutzt.

In Lemgo unterscheiden sich wie in anderen Kommunen die Schulturnhallen deutlich hinsichtlich der Größe, des Alters sowie des Gebäudezustands. Im Primarbereich überwiegen die Einfachturnhallen. Bei den weiterführenden Schulen werden weitgehend Hallen mit zwei und drei Übungseinheiten genutzt. Die Hallengröße variiert zwischen rund 550 m² BGF bei der Grundschule Am Schloss, Hauptstandort Schultwete und etwa 2.450 m² BGF bei der Ganztags Hauptschule Brake.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² im interkommunalen Vergleich 2012

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

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren Städten eine Halleneinheit für zwölf gebildete Klassen beziehungsweise Kurse ausreicht. Hierbei ist das zusätzliche Angebot der Sportanlagen und des Schulschwimmens berücksichtigt. Daraus ergibt sich für die Stadt Lemgo folgende Gegenüberstellung mit dem aktuell vorhandenen Bestand:

Die partielle schulische Nutzung der Mehrzweckhalle Laubke durch die Grundschule Süd sowie die stundenweise Nutzung der Vereinssporthalle des TV Lemgo bleiben aufgrund der überschaubaren Nutzungszeiten im nachfolgenden Vergleich unberücksichtigt.

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2012

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	4,7	9,0	4,3
Hauptschulen	1,7	3,0	1,3
Realschulen	2,3	3,0	0,7
Gymnasien	6,9	5,0	-1,9
Gesamt	15,6	20,0	4,4

Der Vergleich zeigt gerundet vier überzählige Übungseinheiten. Mit Ausnahme der Gymnasien bestehen bei den Schulturnhallen in Lemgo erkennbare Überkapazitäten. Ein Gebäudeteil der Turnhalle (zwei Übungseinheiten) des Engelbert-Kaempfer-Gymnasiums wurde insbesondere wegen des altersbedingten Gebäudezustands Mitte des Jahres 2013 abgerissen. Es bleibt noch eine Halleneinheit bestehen. Derzeitig wird dort eine neue Zweifachturnhalle errichtet. Somit verfügt die Schule zukünftig über drei Halleneinheiten. Die Situation der tatsächlichen sowie rechnerischen Bedarfe bei den Gymnasien wird sich damit sowie durch die rückläufigen Schülerzahlen entspannen.

Durch den Verkauf der Liegenschaft Ostschule mit einer Halleneinheit bleibt letztendlich der Bestand an Schulturnhallen mit 20 Halleneinheiten konstant. Im Rahmen des kommunalen Standortkonzeptes „Städtische Grundschulen 2020“ wird ebenfalls der Teilstandort Hörstmar der Gemeinschaftsgrundschule Lemgo-West aufgegeben. Zum jetzigen Zeitpunkt bestehen noch keine konkreten Planungen für dieses Objekt. Eine nachhaltige Haushaltsentlastung und zugleich der Abbau der Überkapazitäten kann nach Auffassung der GPA NRW ebenfalls nur durch eine Vermarktung dieses Standortes realisiert werden.

Im Bereich der Schulturnhallen ergibt sich aus dem ermittelten Überhang von 4,4 Halleneinheiten und einer durchschnittlichen Hallengröße von 609 m² ein Flächenüberhang von rechnerisch annähernd 2.700 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dieses ein weiteres Potenzial von 270.000 Euro jährlich.

Turnhallen (gesamt)

Neben den betrachteten Schulturnhallen werden seitens der Stadt Lemgo noch vier weitere Turnhallen vorgehalten. Die Mehrzweckhalle Laubke wird ein Mal wöchentlich stundenweise durch die Grundschule Süd genutzt. Weiterhin bestehen die Mehrzweckhalle Leese, die Mehrzweckhalle Wahmbeck sowie die Sporthalle der Förderschule Anne-Frank-Schule. Diese Hallen umfassen jeweils eine Übungseinheit.

→ Feststellung

Für die Nutzung der städtischen Turnhallen erhebt die Stadt Lemgo von den Vereinen Hallenbenutzungsgebühren in Höhe von 20.000 Euro jährlich. Die GPA NRW hält eine finanzielle Beteiligung der Nutzer für sachgerecht und geboten.

Die Grundlage hierfür ist in Lemgo der sogenannte „Pakt für den Sport“. Dieser wurde zwischen der Stadt Lemgo und dem Stadtsportverband geschlossen. Er hat eine Laufzeit vom 01.07.2010 bis 31.12.2014.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
349	247	786	382	333	374	395	20

Im interkommunalen Vergleich der gesamten Turnhallenflächen je 1.000 Einwohner zeigt sich, dass die Stadt Lemgo weniger Flächen vorhält als andere Kommunen.

In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass sich in der Stadt Lemgo weitere Schulträger mit Sporthallen und eine Vereinssporthalle befinden. Die Hallen stehen nach Angaben der Kommune zum Teil der Bevölkerung zur Verfügung.

Gesamtbetrachtung Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Es liegt eine von einer externen Beratungsgesellschaft erstellte Schulentwicklungsplanung aus dem Jahr 2013 vor. Diese aktuelle Planung stellt eine gute Basis für strategische Entscheidungen für die zukünftige städtische Schullandschaft in Lemgo dar.
- Es werden aufgrund der demografischen Entwicklung bei allen Schulformen in der Stadt Lemgo rückläufige Schülerzahlen prognostiziert. Die Rückgänge weichen sowohl schulform- als auch standortbedingt von einander erkennbar ab.

- Die sinkenden Schülerzahlen werden grundsätzlich zu steigenden Flächenüberhängen führen. Diese Entwicklung bestätigt die Handlungsnotwendigkeit für eine frühzeitige strategische bedarfsorientierte Anpassung des kommunalen Schulangebotes.
- Die aktuelle Schulentwicklungsplanung und Entscheidungen der Stadt Lemgo zeigen zu Recht eine Gesamtbetrachtung sämtlicher Schulformen unter Berücksichtigung zahlreicher relevanter Aspekte.
- Für den Primarbereich insgesamt ermitteln sich im Vergleichsjahr 2012 noch keine Flächenüberhänge. Die objektbezogene Betrachtung zeigt jedoch bei drei Grundschulen bereits Überkapazitäten. Die weiter sinkenden Schülerzahlen würden zu Flächenüberhängen für den gesamten Grundschulsektor führen, sofern Standorte nicht aufgegeben werden. Das kommunale Standortkonzept „Städtische Grundschulen 2020“ sieht daher zu Recht eine Standortreduzierung vor, und zwar von sieben auf fünf Standorte.
- Mit dem Verkauf der Grundschule Ostschule an die Stiftung Eben-Ezer wird eine sinnvolle und gleichzeitig haushaltsentlastende Nachnutzung erreicht. Durch die Abstimmung der Kommune mit diesem weiteren Schulträger wird zudem der zukünftige inklusionsbedingte Bedarf im Grundschulbereich gedeckt werden können. Durch diese strategischen Entscheidungen werden die sich abzeichnenden Flächenüberhänge bei den städtischen Grundschulen vermieden, zumindest jedoch reduziert.
- Bei den Hauptschulen hat die Stadt Lemgo auf die rapide zurückgehenden Schülerzahlen reagiert. Die Ganztags Hauptschule Brake wird zum Schuljahr 2014/15 aufgegeben und damit die bestehenden und ansonsten weiter steigenden Flächenüberhänge im Hauptschulsektor abgebaut. Das frei werdende, vergleichsweise jüngere Objekt wird dann der neue Standort der Gemeinschaftsgrundschule am Schloss sein. Damit verfügt die Stadt Lemgo noch über eine kommunale Hauptschule.
- Für die einzige städtische Realschule bestehen bereits Flächenüberhänge. Hier zeichnete sich aufgrund sinkender Schülerzahlen ein weiterer Anstieg ab. Wegen der Einführung des gebundenen Ganztags zum Schuljahr 2014/15 und der hierfür benötigten Flächen werden sich die derzeitigen Flächenüberhänge reduzieren. Dennoch wird zum Schuljahr 2019/20 bei einem dann durchgängig bestehenden Ganztags ein Flächenüberhang von rund 1.000 m² BGF erwartet.
- Bei den beiden Gymnasien ermittelt sich bereits für das Schuljahr 2012/13 ein beachtlicher Flächenüberhang von insgesamt 3.500 m² BGF. Dieser würde sich aufgrund rückläufiger Schülerzahlen nahezu verdoppeln.
- Vor dem Hintergrund der vorhandenen und sich entwickelnden Überkapazitäten bei den weiterführenden Schulen ist eine kritische Analyse der derzeitigen Flächennutzungen notwendig. Die GPA NRW empfiehlt hier insbesondere die Nutzung des Klinkerbaus des Schulzentrums Heldmannskamp durch die Hauptschule und Realschule sowie die Nutzung der Wallschule durch beide Gymnasien auf den Prüfstand zu stellen.
- Das Angebot an Schulturnhallen liegt bei den Grundschulen erkennbar über dem bestehenden Bedarf. Für die Hauptschulen und die Realschule sind ebenso Überkapazitäten vorhanden. Für die beiden Gymnasien wurde ein rechnerischer Bedarf ermittelt.

- Das kommunale Hallenangebot der Stadt Lemgo ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Darüber hinaus bestehen jedoch weitere Hallen, die sich in anderer Trägerschaft befinden. Das Gesamtangebot für die Bevölkerung in Lemgo ist somit größer.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Schulsekretariate

Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung für die Kommunen im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert. Gründe dafür sind sinkende Schülerzahlen, die Bildung von Schulverbänden sowie die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht. Mit der Integration und Inklusion sowie auch der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets kommen weitere Herausforderungen auf die Kommunen zu. Diese sich verändernden Rahmenbedingungen wirken sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Lemgo hat insgesamt 8,32 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. 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	Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	83,62	60,18	106,51	79,09	68,29	77,13	86,70	21
Schüler je Sekretariatsstelle	531	422	705	569	508	568	632	20
Aufwendungen je Stelle in Euro	44.392	42.400	48.551	43.956	42.400	43.902	44.544	20

Der Fachabteilung wurden zur detaillierten Analyse die Kennzahlenwerte differenziert für die einzelnen Schulformen übergeben.

Auffällig sind insbesondere die Kennzahlen der Hauptschulen sowie der Förderschule. Bei den Hauptschulen weist die Stadt Lemgo mit rund 132 Euro erkennbar überdurchschnittliche Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler auf. Sie überschreiten den 3. Quartilswert. Dieses Resultat korrespondiert mit der unterdurchschnittlichen Schülerbetreuungsquote. Bei der Kennzahl Schüler je Sekretariatsstelle liegen die Hauptschulen in Lemgo mit 344 um rund 20 Prozent unter dem interkommunalen Mittelwert. Ähnliches gilt für die Kennzahlen der Förderschule. Diese stellen sich gegenüber den interkommunalen Vergleichszahlen nochmals leicht ungünstiger dar.

Der Personalaufwand ist 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.

→ **Feststellung**

Die Kennzahl Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler wird in Lemgo durch den überdurchschnittlichen Personaleinsatz sowie die höheren Aufwendungen je Stelle bei den Hauptschulen sowie der Realschule negativ beeinflusst.

→ **Empfehlung**

Der interkommunale Vergleich gibt Anlass, sowohl die quantitative Stellenausstattung als auch die bestehenden Stellenbewertungen auf den Prüfstand zu stellen. Die aktuellen sowie mittelfristigen Veränderungen in der kommunalen Schullandschaft der Stadt Lemgo bieten die realistische Chance, Optimierungen umzusetzen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Bei den Hauptschulen besteht eine Beamtenstelle der Besoldungsgruppe A 8 mit einem Stellenanteil von 0,61 Stellen. Diese Dotierung hat, auch wenn sie nur etwa 7 Prozent der Gesamtstellen ausmacht, insbesondere zu den höheren Kennzahlenwerten bei den Aufwendungen geführt. Die übrigen Stellen sind in etwa jeweils zur Hälfte in der Entgeltgruppe EG 5 sowie der teureren EG 6 eingruppiert. Das Personal in der Entgeltgruppe 6 profitiert zumeist noch von einer Regelung der Besitzstandswahrung als Ausfluss der Überleitung aus dem BAT. Nach Angaben der Kommune gibt es derzeit keine grundsätzliche Regelung bei der Eingruppierung neu einzustellender Schulsekretärinnen hinsichtlich der Entgeltgruppen EG 5 oder EG 6. Ursächlich hierfür ist, dass keine aktuelle Stellenbewertung für die einzelnen Stellen vorliegt. Ein laufendes Bewertungsverfahren in diesem Bereich ist noch nicht abgeschlossen. Daher kann derzeit keine qualitative Einschätzung von der Kommune abgegeben werden.

Stellenbemessungsverfahren

In der Stadt Lemgo wird die Stellenbemessung nach dem sogenannten Herforder Modell durchgeführt.

In der Primarstufe dienen ein fest stehender Sockelansatz sowie die Schülerzahlen als Berechnungsgrundlage. Zuschläge sind für Migrationsanteile und das Angebot der Offenen Ganztagschule festgelegt. So werden zunächst als Sockel 300 Minuten und für jeden Schüler ein Faktor von 1,8 angesetzt. Für den erhöhten Aufwand für Migranten und die OGS wird als Zuschlag ein Faktor von 2 beziehungsweise 1,8 in Ansatz gebracht. Aus der Summe wird dann eine Wochenstundenzahl errechnet.

Bei den weiterführenden Schulen besteht eine ähnliche Berechnungsmethode. Für die beiden Hauptschulen und die Realschule beträgt der Sockelansatz 540 Minuten. Für die beiden Gymnasien sind es 900 Minuten und die Förderschule Anne-Frank-Schule 360 Minuten. Für die Schüler der Sekundarstufe I wird mit Ausnahme der Förderschule ein identischer Basisansatz je Schüler (Faktor) zugrunde gelegt. Für die Sekundarstufe II besteht ein höherer Faktor. Zuschläge werden ebenfalls für Migrationsanteile sowie insbesondere für die Ganztagsbetreuung hinzugezogen.

Nach Angaben der Kommune wird eine Überprüfung der Stellenbemessung alle zwei Jahre vorgenommen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lemgo verfügt über ein nachvollziehbares Stellenbemessungsverfahren für die Schulsekretärinnen. Es erfolgt eine regelmäßige Überprüfung in Abständen von zwei Jahren. Die Möglichkeit einer Anpassung des Stellenbedarfes wird dadurch erreicht, dass seit dem Jahr 2012 grundsätzlich befristete Arbeitsverträge geschlossen werden. In beiden Fällen haben die Verträge wegen den bekannten Veränderungen in der Schullandschaft eine Laufzeit bis zum Sommer 2014.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt einen Vergleich des derzeitigen Stellenbemessungsverfahrens mit dem in Sommer erscheinende KGSt-Bericht zu diesem Thema.

In dem KGSt-Bericht 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. Hierbei können neben dem Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals zusätzlich die örtlichen Besonderheiten und Zusatzaufgaben berücksichtigt werden. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Sofern sich aus dem Vergleich die Notwendigkeit eines Stellenabbaus ergibt, sollte eine Umsetzung der Beschäftigten in andere Aufgabenbereiche geprüft und/oder die umsetzungsbedingte und altersbedingte Fluktuation zur Stellenreduzierung genutzt werden. Gleiches gilt für die zukünftigen Veränderungen in der kommunalen Schullandschaft, insbesondere durch die Schließung von Schulstandorten. Durch den Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen ist eine grundsätzliche Flexibilität gegeben und zeitnahe Anpassung beim Personalbedarf realisierbar.

Bezüglich der Stellenbewertung besteht ein aktuelles gemeinsames Projekt mit der Nachbarkommune Stadt Detmold.

Schülerbeförderung

Die Beförderung von Schülern verursacht jährlich hohe Aufwendungen. Deshalb prüft die GPA NRW, inwieweit sich die Kommunen mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Stadt Lemgo hat im Jahr 2012 insgesamt rund 1,10 Mio. Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Davon entfallen 97 Prozent auf den Schulweg, die übrigen rund 28.400 Euro auf Fahrten zu Sportstätten.

Kennzahlen Schülerbeförderung im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	250	105	350	222	152	220	282	20
Aufwendungen je beförderten Schüler in Euro	636	287	871	566	490	584	633	18
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	38	20	58	38	28	38	47	19
Einpendlerquote in Prozent	20	3	26	12	6	9	18	19
Aufwendungen je Einwohner in Euro	26,93	10,79	44,79	25,59	15,69	24,58	31,48	20

Der Fachabteilung wurden zur detaillierten Analyse die Kennzahlenwerte differenziert für die einzelnen Schulformen übergeben.

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung liegen bei der Stadt Lemgo insgesamt auf überdurchschnittlichem Niveau. Gründe hierfür sind die hohe Einpendlerquote und die auch hieraus resultierenden höheren Aufwendungen je beförderten Schüler. Der Anteil von Schülern mit Beförderungsanspruch ist vergleichsweise unauffällig. Er entspricht dem interkommunalen Mittelwert.

Die Einpendlerquote bildet das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Schülerzahl insgesamt ab. Diese Quote ist in Lemgo deutlich höher als in den meisten Kommunen. Die hohe Quote bei den Gymnasien korrespondiert mit dem vierten Ziel der strategischen Haushaltskonsolidierung. Darin ist dargelegt, dass „die Alte Hansestadt Lemgo ein Bildungsstandort im Sinne eines umfassenden Bildungsbegriffs ist“ und sich als „überregionaler Gymnasialschulstandort“ versteht.

Nach dem in Nordrhein-Westfalen bestehenden Schulträgerprinzip trägt damit der Schulträger grundsätzlich vollständig die Kosten für die Beschulung von auswärtigen Schülern. Sie werden zumindest bei der Festlegung der Schlüsselzuweisungen als Schüleransatz berücksichtigt.

Mit Ausnahme der Förderschule besteht bei den verschiedenen weiterführenden Schulformen jeweils eine überdurchschnittliche Einpendlerquote. In Lemgo stellen die Einpendler bei der Realschule und den Hauptschulen fast die Hälfte aller beförderten Schüler dar. Bei den Gymnasien sind es sogar über 70 Prozent. Der Mehrzahl der auswärtigen Schüler kommt aus den Nachbarkommunen Dörentrup und Kalletal. Diese verfügen nicht über alle Formen der weiterführenden Schulen. Die eingetretenen sowie absehbaren Veränderungen in der Schullandschaft beider Kommunen werden sich wiederum auf die Einpendlerzahlen in Lemgo auswirken.

Der Prozentsatz der beförderten Schüler insgesamt an der Gesamtschülerzahl ist vergleichsweise unauffällig. Die Analyse der einzelnen Schulformen zeigt lediglich bei der Realschule eine überdurchschnittliche Zahl von beförderten Schülern.

Die Struktur der Kommune ist vergleichsweise unauffällig. Die Gemeindefläche von Lemgo mit 14 Ortsteilen ist mit 101 km² gegenüber einem Mittelwert von 97 km² leicht erhöht. Die Bevölkerungsdichte liegt mit 407 Einwohnern je km² deutlich um fast 20 Prozent unter dem Mittelwert von 503 Einwohnern je km². Hierbei ist jedoch darzulegen, dass rund zwei Drittel der Gesamtbevölkerung von etwa 41.000 Einwohnern im Hauptort Lemgo wohnt. Dieser befindet sich tendenziell in der geografischen Mitte des Gesamtgemeindegebietes und besitzt die meisten kommunalen Schulstandorte. Ebenfalls haben die bisherigen sieben Grundschulstandorte eine weitgehend wohnortnahe Beschulung im Primärbereich ermöglicht. Der Anteil der beförderten Schüler im Grundschulsektor bewegt sich unter anderem deshalb auf dem Niveau des Mittelwertes.

In diesem Kontext ist darzulegen, dass abweichend vom klassischen Schulträgerprinzip der Kreis Lippe für die Kreisgesamtschule (Karla-Raveh-Gesamtschule) in Lemgo eine gesonderte Kreisumlage erhebt. Diese deckt den Netto-Ausgabebedarf der Schule. Berechnungsgrundlage sind die aus der jeweiligen Kommune „entsandten“ Schüler an der Gesamtschülerzahl.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Lemgo nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dieser wird im Kreis Lippe durch die Kommunale Verkehrsgesellschaft Lippe (KVG) mbH organisiert. An der Gesellschaft ist die Stadt Lemgo mit rund sechs Prozent beteiligt. Die Verwaltung bewertet es kritisch, dass die Schülerbeförderung nicht durch das kommunale Stadtbussystem Lemgo wahrgenommen wird. Dieses wird von der städtischen Gesellschaft Stadtwerke Lemgo GmbH betrieben. Nach Angaben der Stadt wären die Schülerfahrkarten über die Stadtbus Lemgo erheblich günstiger. Dieses hätte jedoch die Reduzierung von Fördermitteln im ÖPNV zur Folge und wäre damit aus Konzernsicht per Saldo ungünstiger für die Stadt Lemgo.

→ Feststellung

Die GPA NRW bewertet es positiv, dass in Lemgo eine Schulzeitstaffelung bei den kommunalen Schulen eingeführt wurde. Es handelt sich um eine wesentliche Stellschraube zur Optimierung der Schülerbeförderung. Damit müssen grundsätzlich weniger Busse gleichzeitig eingesetzt werden. Dieses führt zu einer finanziellen Entlastung des städtischen Haushaltes.

Bei der Schulzeitstaffelung handelt es sich um eine Harmonisierung, d. h. Abstimmung der Schulanfangszeiten zwischen den Grundschulen sowie den weiterführenden Schulen.

→ Empfehlung

Die Harmonisierung sollte auch die Schulschlusszeiten umfassen. Häufig ist ebenfalls eine große Spannbreite im Nachmittagsunterricht vorhanden, die das Vorhalten entsprechender Beförderungskapazitäten über „längere Zeiten“ erforderlich macht. Ziel sollte es sein, auch hier die Spannbreite zu reduzieren und kompakte Zeiträume zu schaffen.

In regelmäßigen Abständen werden von der KVG und den beauftragten Verkehrsunternehmen Streckenoptimierungen geprüft.

Der Schülerspezialverkehr wird bei drei Grundschulstandorten, und dort ausschließlich, durchgeführt. Es handelt sich um die beiden Standorte der Grundschule Lemgo-West sowie die Grundschule Kirchheide. Hier sei keine Versorgung durch den ÖPNV möglich. Nach dem bestehenden Konzept wird der Teilstandort Hörstmar der Grundschule Lemgo-West aufgegeben.

Bereits zum Schuljahr 2013/14 wurde dort keine Eingangsklasse mehr gebildet. Daneben ist bei der Förderschule Anne-Frank-Schule ebenfalls ein Schülerspezialverkehr eingerichtet.

Der Schülerspezialverkehr wurde zuletzt vor etwa 18 Jahren durch die Stadt ausgeschrieben. Dieses bewertet die GPA NRW ebenso wie die örtliche Rechnungsprüfung kritisiert. Hier sollte die Kommune, vergleichbar wie z. B. bei der Fremdreinigung, deutlich kürzere und regelmäßige Ausschreibungsintervallen anstreben. Begründet wird der Verzicht auf eine Neuausschreibung mit der Unzuverlässigkeit der seinerzeit nach der Ausschreibung beauftragten Unternehmen. Letztendlich seien hierdurch finanzielle Mehrbelastungen für die Kommune eingetreten.

→ **Empfehlung**

Die öffentliche Ausschreibung für den Schülerspezialverkehr sollte die Stadt Lemgo regelmäßig in Intervallen von etwa fünf Jahren vornehmen. Nur so können mögliche Optimierungspotenziale gehoben werden.

→ 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
Lemgo im Jahr 2013*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	3
Organisation und Steuerung	3
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	9
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	14
Straßenbegleitgrün	15
Strukturen	15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	16
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	16
Sportaußenanlagen	17
Organisation und Steuerung	17
Strukturen	18

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung Grünflächen umfasst die Handlungsfelder

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

Die Prüfung beinhaltet die Untersuchung und Bewertung der systematischen, nachhaltigen Steuerung sowie der effizienten und effektiven Aufgabenerledigung. Hierbei ist die gesamtstädtische Finanzsituation zu berücksichtigen. Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung aufzuzeigen.

Die Prüfung gliedert sich in zwei Schwerpunkte. Zum einen die Abbildung der Organisation und Steuerung der kommunalen Grünflächen und Sportaußenflächen. Zum anderen einen interkommunalen 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.

Die Ausführungen, Feststellungen und Empfehlungen basieren auf den von der Kommune zur Verfügung gestellten Daten. Diese wurden von der GPA NRW im Rahmen eines risikoorientierten Prüfungsansatzes auf Plausibilität geprüft.

Grünflächen allgemein

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 Lemgo 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.

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spielplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	18		6	
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6		2	
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	0	0	0	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	2	4	0
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	6	3	3	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	24	9	9	6
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	15	6	6	3
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	27	9	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	4	2	2	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	18	6	6	6
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	3	3	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	2	2	0	0
Ermittelter Wert	129	50	47	32
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	46	54	51	34

Die Erfüllungsgrade zu den drei Teilbereichen sind am Ende des Berichtes abgebildet.

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Lemgo erzielt mit dem oben genannten Erfüllungsgrad von 46 Prozent ein verbesserungswürdiges Resultat. Es zeigt, dass bei der Steuerung der Grünflächen noch erkennbare Optimierungspotenziale bestehen.
- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen erfolgt im Wesentlichen zentral. Hierfür ist grundsätzlich die zum 01.01.2008 gegründete eigenbetriebsähnliche Einrichtung Forst und Grün Lemgo (FGL) verantwortlich. Beim Sondervermögen sind grundsätzlich die kommunalen Grünflächen als Sachanlagevermögen bilanziert. Zu den Hauptaufgaben im Bereich der Grünflächen gehört die Gestaltung, Entwicklung und Pflege der betriebseigenen Grünanlagen. Die Planungen erfolgen in Abstimmung mit den tangierten Verwaltungsbereichen. Darüber hinaus stellt die FGL einen „Grünflächenservice“ für andere Dienststellen und Einrichtungen sicher. Dazu gehören die Kinderspielplätze, die Sportplätze und die Außenflächen an Kindergärten, Schulen und öffentlichen Gebäuden

und das Straßenbegleitgrün. Der Grünflächenservice für andere Dienststellen wird von diesen entsprechend dem Aufwand vergütet.

- Die Stadt Lemgo verfügt bislang noch nicht über ein Freiflächenentwicklungskonzept beziehungsweise Informationen zur Bürgerzufriedenheit. In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist darzulegen, welche strategischen Ziele die Stadt verfolgt. Ansätze und einzelne Fachplanungen bestehen in Lemgo. Zu nennen sind die Haushaltskonsolidierungsvorgaben. Exemplarisch führten die Budgetkürzungen bei den Kinderspielplätzen zu einer Bestands- und Nutzungsanalyse und einer Reduzierung der bestehenden Spielanlagen. In dem Freiflächenentwicklungskonzept können neben solchen konkreten Haushaltskonsolidierungsvorgaben z. B. der Wert- und Substanzerhalt des Vermögens oder die Verbesserung des Klimaschutzes als weitere Ziele festgelegt werden. Das Konzept sollte insbesondere die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen sowie den aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauch berücksichtigen. Ausgehend von den strategischen Zielen sollten operative Ziele abgeleitet werden.
- In den Haushalts- und Wirtschaftsplänen sind teilweise strategische und operative Ziele zur Steuerung der kommunalen Grünflächen beschrieben. Diese sind jedoch teilweise unbestimmt, vielfach inputorientiert und teils nicht messbar. Die Stadt Lemgo sollte sowohl die strategischen als auch die operativen Ziele konkretisieren. Diese sollten so präzise wie möglich, aber auch realistisch und messbar sein.
- Beim Sondervermögen Forst und Grün Lemgo (FGL) ist das Programm PIT-Kommunal des Unternehmens IP Syscon im Einsatz. Es handelt sich um ein Grünflächeninformationssystem mit integrierter Kostenrechnung. Der vorhandene Datenbestand sollte insbesondere um die extensiv genutzten Flächen erweitert werden. Die bisher in Excel-Dateien hinterlegten Pflegestandards sollten im Programm ebenfalls erfasst werden. Die Software ermöglicht umfangreiche Auswertungen. Diese reichen von hoch aggregierten Daten zu den drei von der GPA NRW betrachteten Bereichen bis hin zu sehr detaillierten Daten und Kosten für Einzelflächen.
- Der zuständige Verwaltungsmitarbeiter bei FGL für die Grünflächen in den Bereichen Park- und Gartenanlagen, Spielplätze und Straßenbegleitgrün und gleichzeitig Administrator für das Programm PIT-Kommunal scheidet kurzfristig altersbedingt aus.
- Für den Grünflächensektor ist eine Steuerung mit dem Ziel einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung unabdingbar. Die GPA NRW hält es daher für erforderlich, dass die Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit der Grünflächenpflege und dem Softwareeinsatz auch zukünftig wahrgenommen werden. Dieses sollte zudem ohne wesentliche Reibungsverluste durch einen Mitarbeiterwechsel erfolgen.
- Für die Park- und Gartenanlagen sowie Spielplätze sind überwiegend Standards definiert. Exemplarisch wurden für die Spielplätze drei Pflegekategorien festgelegt.
- Es werden vereinzelt Kennzahlen erhoben. Eine Steuerung der Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen auf Basis von Kennzahlen findet jedoch bisher nicht statt.
- Ein Berichtswesen ist nicht vorhanden.

- Die Stadt Lemgo sollte ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentiert und Abweichungen begründet.
- Es besteht ein grundsätzlich geregeltes Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen den beiden Sondervermögen Forst und Grün Lemgo (FGL) als Auftraggeber und Städtische Betriebe Lemgo (SBL) als Auftragnehmer. Im Bereich der Grünflächen erteilen im Wesentlichen die Produktverantwortlichen von FGL die Aufträge für die Bauhofleistungen. Vereinzelt erfolgen auch Aufträge von anderen zuständigen Organisationseinheiten des Kernhaushaltes.
- Die Aufwendungen von SBL werden weitgehend noch nicht als Leistungspreise verrechnet. Ausnahmen hiervon sind die Leistungen beim Grünflächenmähen sowie im Friedhofssektor.
- Es finden teilweise Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, und zwar bei den Park- und Gartenanlagen, statt. Diese umfassen einen Vergleich der Bauhofaufwendungen mit Ausschreibungsergebnissen sowie eine Beobachtung der Marktentwicklung bei den privaten Anbietern. Nach Angaben der Kommune ist für die Grünflächenpflege grundsätzlich SBL zu beauftragen, um dort eine Kapazitätsauslastung zu erreichen.
- Die Stadt Lemgo sollte die bestehende Kostenrechnung zu einer Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickeln. Dazu ist eine Differenzierung und Detaillierung der Aufwendungen in einer solchen Tiefe notwendig, dass steuerungsrelevante Kennzahlen (Leistungspreise) gebildet werden können.
- Grundsätzlich sollte ein wirtschaftlicher und konkurrenzfähiger Bauhofeinsatz gewährleistet sein. Anderenfalls wäre die Übertragung und Durchführung einzelner Aufgaben (Outsourcing) zu prüfen. Hierbei ist eine Abstimmung zwischen den Konzernbereichen Kernhaushalt und Sondervermögen notwendig, um auch gesamtstädtisch eine fiskalische Haushaltsentlastung zu erreichen.

Strukturen

Die Grün- und Erholungsflächen umfassen Erholungsflächen, 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	Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	407	113	1.631	486	296	439	543	18
Anteil Grün- und Erholungsfläche an Gemeindefläche in Prozent	82,3	48,2	88,6	78,3	77,2	80,8	84,6	16
Grün- und Erholungsfläche je EW in m ²	2.022	295	7.814	2.473	1.442	1.807	2.882	18

Die Stadt Lemgo zählt mit 41.041 Einwohnern (Stand 31.12.2012 laut IT NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 101 km² und ist damit interkommunal unauffällig. Die Bevölkerungsdichte ist erkennbar unterdurchschnittlich. Die Stadt Lemgo weist einwohnerbezogen geringere Erholungs- und Grünflächen insgesamt auf. Dieses gilt ebenfalls für den Bestand an kommunalen Grünflächen. Bezogen auf die Gesamtgröße der Gemeindefläche ergibt sich dagegen ein vergleichsweise höherer Anteil kommunaler Grünflächen.

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 so genannte weitere Parkanlagen (z. B. Kurparks, Botanische Gärten).

Strukturen

Die Stadt Lemgo pflegt und unterhält aktuell 14 kommunale Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 143.000 m². Es ist keine Anlage kleiner als 100 m². Sechs Anlagen liegen zwischen 101 und 5.000 m² und acht Anlagen sind größer als 5.000 m².

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.

Mit 52 Prozent stellen die Rasenflächen rund die Hälfte der Gesamtflächen in den Park- und Gartenanlagen der Stadt Lemgo. Weitere 19 Prozent entfallen auf Flächen mit Sträuchern und Gehölzen. Die befestigten Flächen stellen 18 Prozent der Gesamtflächen. Es bestehen mit rund 190 m² vergleichsweise geringe, pflegeintensive Beetflächen.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

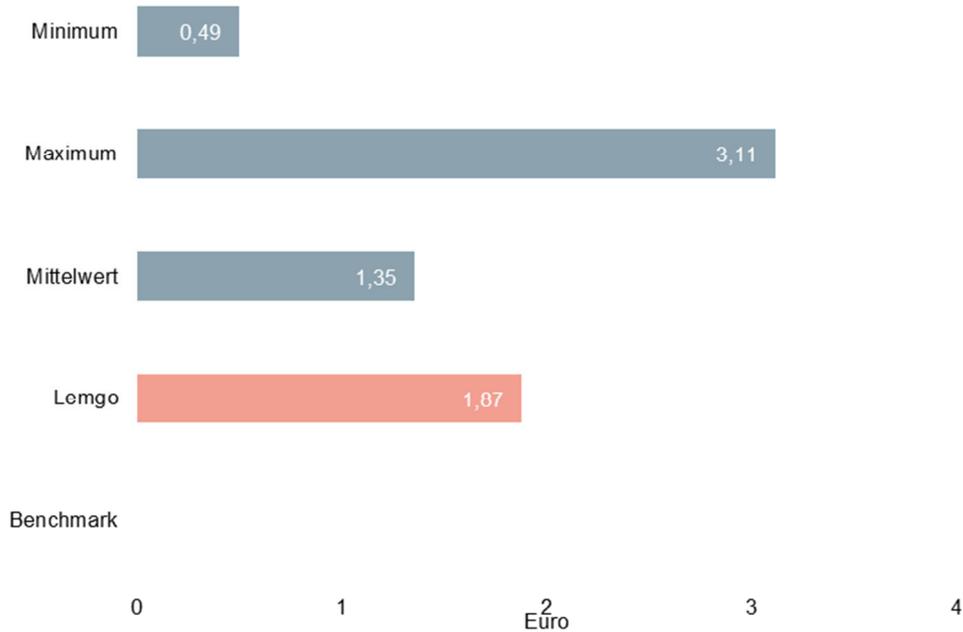
Kennzahl	Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	3,49	0,26	19,66	6,09	2,59	4,16	6,72	14
Durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	10.216	781	32.011	7.553	2.501	5.294	8.825	14

Im einwohnerbezogenen interkommunalen Vergleich der Fläche der Park- und Gartenanlagen bewegt sich Lemgo auf unterdurchschnittlichem Niveau.

In Lemgo bestehen relativ wenige und größere zusammenhängende Anlagen. Somit liegen in Lemgo vergleichsweise günstigere Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Aufgabewahrnehmung vor.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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



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

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,87	0,49	3,11	1,35	0,81	1,14	1,83	12

Für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen wurden im Jahr 2012 rund 267.500 Euro aufgewendet. Darin sind circa 50.200 Euro als Personalaufwand für die Verwaltung sowie 211.900 Euro als Pflegeaufwendungen enthalten.

Die flächenbezogenen Aufwendungen von Lemgo sind erkennbar überdurchschnittlich. Der Mittelwert wird um circa 39 Prozent überschritten.

Der Personalaufwand für die Verwaltung ist mit 0,35 Euro interkommunal relativ hoch. Bei den Vergleichskommunen liegt er im Mittel etwa bei der Hälfte.

→ Empfehlung

Die GPA NRW hält es für erforderlich, dass die Aufgaben im Bereich des Grünflächeninformationssystemes mit integrierter Kostenrechnung weiterhin wahrgenommen werden. Andernfalls würden nicht vertretbare Steuerungsverluste eintreten. Gleichwohl sollte die Stadt Lemgo den bestehenden Personalaufwand für die Verwaltung kritisch überprüfen. Die al-

tersbedingte Fluktuation eines Verwaltungsmitarbeiters bietet die Möglichkeit, den Personalaufwand zu reduzieren.

In diesem Kontext sollte das derzeitige Abrechnungsverfahren zwischen SBL und FGL im Hinblick auf eine Optimierung und damit Verringerung des Verwaltungsaufwands überprüft werden.

Von den Gesamtaufwendungen betragen die Pflegeaufwendungen 1,48 Euro je m² und zeigen ein erhöhtes Niveau. Der Mittelwert wird um rund 16 Prozent überschritten.

Bei den differenzierter ausgewiesenen Kennzahlen zeigen sich weitere Positionierungen im oberen Bereich. Die Aufwendungen für Rasen je m² Rasenfläche entsprechen mit 0,62 Euro dem 3. Quartilswert. Der Mittelwert mit 0,54 Euro wird erkennbar überschritten. Die Aufwendungen für Gebrauchsrasen je m² Gebrauchsrasenfläche überschreiten mit 0,79 Euro sogar den 3. Quartilswert von 0,72 Euro. Nach Angaben des Sondervermögens FBL bewegt sich die Zahl der jährlichen Rasenschnitte zwischen 14 und 16.

Bei den Aufwendungen für Wege und Plätze ist mit 0,73 Euro ein ähnliches Resultat zu verzeichnen. Sie überschreiten den 3. Quartilswert von 0,67 Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte die Aufwendungen für den Rasen kritisch mit dem Ziel einer Aufwandssenkung überprüfen. Hierzu zählen insbesondere die Pflegestandards und die Aufwendungen des Sondervermögens SBL.

Potenziale

Eine Festlegung des Benchmarks ist für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen derzeit nicht möglich. Die bisher vorliegende Anzahl von Vergleichswerten reicht dafür nicht aus.

Aktuell erscheint vorläufig eine Orientierung an dem 1. Quartilswert sachgerecht. Die Stadt Lemgo überschreitet diesen um 1,06 Euro. Die zu unterhaltenden Flächen der Park- und Gartenanlagen betragen rund 143.000 m². Daraus ergibt sich in der Summe ein Potenzial von annähernd 152.000 Euro. Der Vergleich zum Mittelwert zeigt ein Potenzial von rund 74.000 Euro.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Stadt Lemgo weist im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittliche kommunale Grünflächen je Einwohner auf.
- Bei den Park- und Gartenanlagen je Einwohner ist das städtische Flächenangebot relativ niedrig. Es liegt zwischen dem 1. und 2. Quartilswert. Die Rasenflächen stellen in Lemgo rund die Hälfte der kommunalen Park- und Gartenanlagen.
- Lemgo verfügt vergleichsweise über wenige und zudem größere zusammenhängende Anlagen. Damit bestehen tendenziell günstigere Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung.

- Die finanziellen Gesamtbelastungen für die Park- und Gartenanlagen liegen je Einwohner mit 6,52 Euro unter dem Mittelwert von 7,15 Euro. Der 2. Quartilswert von 5,51 Euro wird jedoch erkennbar überschritten.
- In der flächenbezogenen Betrachtung erzielt Lemgo dagegen ein ungünstigeres Resultat. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen überschreiten erkennbar den Mittelwert und bewegen sich mit 1,87 Euro je m² in etwa auf dem Niveau des 3. Quartilswertes. Ursächlich hierfür sind sowohl höhere Pflegeaufwendungen, insbesondere für Rasenpflege, als auch höhere Personalaufwendungen für die Verwaltung.
- Die GPA NRW empfiehlt eine kritische Überprüfung der Aufwendungen mit dem Ziel einer Reduzierung. Es handelt sich vorrangig um die Personalaufwendungen für die Verwaltung und die Aufwendungen für den Rasen. Hierzu zählen insbesondere die Pflegestandards und die Aufwendungen für die Bauhofleistungen des Sondervermögens SBL.
- Nach der flächenbezogenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung besteht zum 1. Quartilswert ein Potenzial von etwa 152.000 Euro, zum Mittelwert sind es rund 74.000 Euro.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld „Park- und Gartenanlagen“ der Stadt Lemgo mit dem Index 3 bewertet.

Spiel- und Bolzplätze

Im Fokus stehen die kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Hierbei bleiben die Spiel- und Bolzplätze an öffentlichen Einrichtungen, wie z. B. Schulen und Kindertageseinrichtungen, unberücksichtigt.

Strukturen

Im Jahr 2012 unterhielt die Stadt Lemgo nach eigenen Angaben 42 Spielplätze und 2 Bolzplätze. Auf 15 Spielplätzen befanden sich Bolzplatztore. Die Gesamtfläche der Spielanlagen betrug rund 98.000 m². Auf diesen Spielanlagen waren insgesamt 270 Spielgeräte installiert.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW in m ²	2,39	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	13,85	6,74	31,61	14,78	11,68	14,22	15,35	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW	1,07	0,79	2,77	1,61	1,15	1,55	1,91	16
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	6,22	4,42	16,20	9,15	6,76	8,28	10,93	16
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	2,94	1,58	8,91	4,65	3,03	3,79	6,19	15

Die Bertelsmannstiftung geht in ihrer Bevölkerungsprognose 2009 - 2030 davon aus, dass die Gesamtbevölkerungszahlen in der Stadt Lemgo kontinuierlich rückläufig sind. Gegenüber 2009 mit rund 41.600 Einwohnern wird für das Jahr 2030 ein Rückgang um etwa sieben Prozent auf circa 38.700 Einwohner erwartet. Die relevante Altersstruktur wird sich zudem erkennbar verändern.

Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW zeigt eine identische Entwicklung mit annähernd gleichen Zahlen. Bis 2030 wird die Anzahl der unter 18-jährigen in Lemgo von 7.074 auf 6.758 Einwohner zurückgehen. Dieses bedeutet eine Verringerung um 4,5 Prozent. Der interkommunale Mittelwert zeigt mit 15,8 Prozent einen deutlich höheren Rückgang. Der Anteil der unter 18-Jährigen in Lemgo ist unauffällig. Er liegt auf dem Niveau des Mittelwertes.

Aufgrund des demografischen Wandels würden sich die ersten vier Kennzahlen bei gleich bleibendem Angebot erhöhen. Damit ist zukünftig von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen. Diese kann sich bezogen auf die einzelnen Ortsteile durchaus unterschiedlich darstellen.

Bezogen auf die Einwohnerzahl hält die Stadt Lemgo eine unterdurchschnittliche Fläche und Anzahl an Spiel- und Bolzplätzen vor. Die Fläche liegt im Bereich des 2. Quartilswertes, die Anzahl sogar im Bereich des 1. Quartilswertes.

Bei der Ausstattung ergibt sich für Lemgo ein ähnlich unterdurchschnittliches Niveau. Mit einem Wert von 2,94 Spielgeräten je 1.000 m² Spielplatzfläche bewegt sich Lemgo im Bereich des 1. Quartilswertes.

Die mittlere Größe von rund 2.230 m² je Anlage von Lemgo ist im interkommunalen Vergleich deutlich höher. Der 3. Quartilswert von rund 1.810 m² wird erkennbar überschritten.

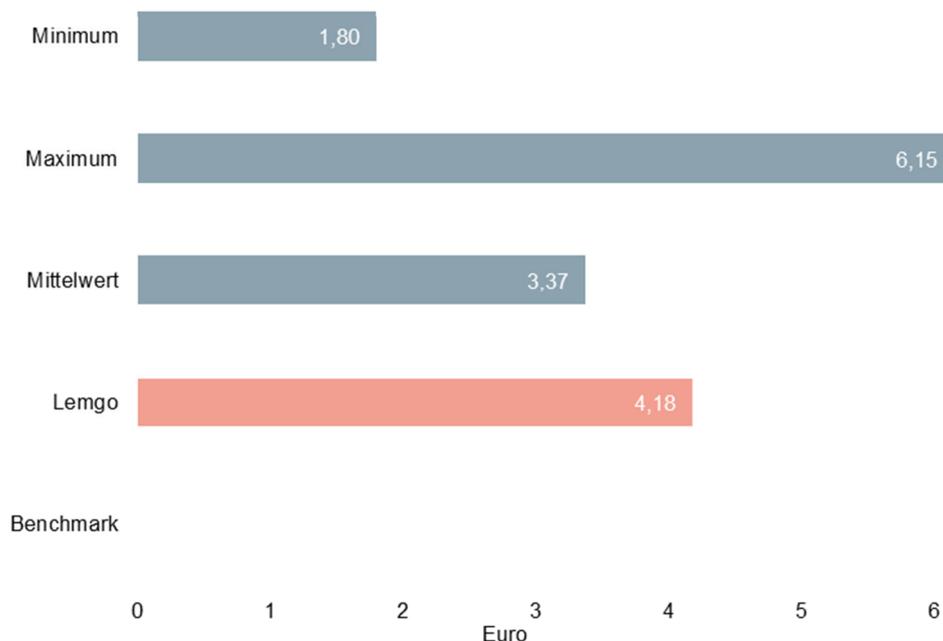
Im Rahmen des Haushaltskonsolidierungsprozesses standen im Jahr 2011 ebenfalls die vorhandenen Spielanlagen auf dem Prüfstand. Das Produkt Kinderspielplätze wies im Jahr 2011 ein Plandefizit von rund 454.400 Euro auf. Als Zielbudget bis zum Jahr 2016 waren 250.000 Euro angesetzt. Dieses bedeutete einen jährlichen Konsolidierungsbeitrag von rund 200.000 Euro, der in dieser Höhe ab dem Haushaltplan 2013 eingeplant war. Der Konsolidierungsbeitrag sollte maßgeblich durch die Schließung von etwa 24 Kinderspielplätzen erreicht werden. Im Rahmen der anschließenden politischen Beratungen standen dann 19 Spielanlagen zur Schließung an. Für zwei Anlagen wurde eine Schließung ausgesetzt. Daneben wurden nach dem erstellten Konzept zwei neue Spielanlagen errichtet. Aktuell sind noch 30 Spielanlagen im Betrieb. Über die Verwendung der aufgegebenen Spielanlagenflächen stehen noch politische Beratungen und Beschlüsse, insbesondere im Ausschuss für Wirtschaft und Stadtentwicklung, aus. Nach den Ausführungen der Stadt Lemgo entspricht der Spielplatzbestand auch nach der Konzeptumsetzung quantitativ und qualitativ dem Bedarf einer „Kleinstadt“ und der vorhandenen Bevölkerungs- und Wohnstruktur.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW hält bei Vermögensgegenständen, die nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigt werden, vorrangig eine Vermarktung für geboten. Dieses gilt bei pflichtigen und erst Recht bei freiwilligen Aufgaben. Im Regelfall bietet eine Vermarktung von bebauten und unbebauten Grundstücken die größte und nachhaltigste Haushaltsentlastung für eine Kommune. Diese hat die Stadt Lemgo beispielhaft mit dem Verkauf der Ostschule erreicht.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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



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

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,18	1,80	6,15	3,37	2,32	2,95	4,17	14

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze wurden im Jahr 2012 insgesamt rund 410.000 Euro (4,18 Euro je m²) aufgewendet. Diese setzen sich zusammen aus rund 21.700 Euro (0,22 Euro je m²), Personalaufwand für die Verwaltung, 250.400 Euro (2,56 Euro je m²) für Pflegeaufwendungen sowie 137.900 Euro (1,40 Euro je m²), für Abschreibungen.

Die Stadt Lemgo positioniert sich im interkommunalen Vergleich der flächenbezogenen Aufwendungen erkennbar überdurchschnittlich. Der Mittelwert wird um 0,84 Euro beziehungsweise 25 Prozent überschritten. In den flächenbezogenen Aufwendungen von 4,18 Euro ist ein interkommunal unauffälliger Personalaufwand für die Verwaltung von 0,22 Euro enthalten.

Die Pflegeaufwendungen gesamt je m² zeigen mit 2,56 Euro ein erhöhtes Niveau. Sie bewegen sich zwischen dem Mittelwert von 2,40 Euro und dem 3. Quartilswert von 2,65 Euro. Die Ursachen hierfür liegen außerhalb der von der GPA NRW betrachteten Teilbereiche. In den ausgewerteten Einzelbereichen Grünflächenpflege, Spielgeräte sowie Sand- und Fallschutzflächen hat Lemgo unterdurchschnittliche Aufwendungen.

Die Gesamtaufwendungen werden in Lemgo maßgeblich durch die Abschreibungen belastet. Sie stellen 89 Prozent der Mittelwertüberschreitung und sind damit im Wesentlichen verantwortlich für das interkommunal überdurchschnittliche Gesamtaufwandsniveau. Der Abschreibungsaufwand in Lemgo ist sowohl prozentual als auch absolut weit überdurchschnittlich. Die Abschreibungen stellen in Lemgo ein Drittel der Gesamtaufwendungen. Je m² ermitteln sich 1,40 Euro und zeigen damit eine offenkundige Tendenz zum Maximumwert. Das Abschreibungsvolumen von Lemgo zeigt im Betrachtungszeitraum eine rückläufige Entwicklung, die sich in den Haushaltsplanungen fortsetzt. Betragen die Abschreibungen 2009 noch rund 179.700 Euro, so sanken sie im Vergleichsjahr 2012 auf etwa 137.900 Euro. Im aktuellen Haushaltsplan 2014 sind für 2014 rund 98.900 Euro veranschlagt. Dieses würde bei einer unveränderten Fläche von 98.010 m² einen Wert von 1,01 Euro je m² und damit eine Verringerung gegenüber 2012 von 28 Prozent bedeuten.

Die Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m² Spielanlage liegen mit 0,39 Euro exakt auf dem Niveau des 1. Quartilwertes. Gleiches gilt für die Aufwendungen für die Wartung und Reparatur der Spielgeräte.

Potenziale

Eine Festlegung des Benchmarks ist für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen derzeit nicht möglich. Die bisher vorliegende Anzahl von Vergleichswerten reicht dafür nicht aus.

Aktuell erscheint vorläufig eine Orientierung an dem 1. Quartilswert sachgerecht. Die Stadt Lemgo überschreitet diesen deutlich. Daraus ermittelt sich ein rechnerisches Potenzial von etwa 182.000 Euro. Zum Mittelwert sind es circa 79.000 Euro. Inwieweit eine Potenzialaus-schöpfung realisierbar ist, kann nicht abschließend geklärt werden. Ursächlich für den über-

durchschnittlichen Kennzahlenwert war im Wesentlichen der Abschreibungsaufwand. Die Reduzierung der Abschreibungen wird aufgrund der Bewertungsstetigkeit nicht durch eine „einfache“ Veränderung der Bewertungsgrundsätze, z. B. Verlängerung der Nutzungsdauern zu erreichen sein. Es erscheint realistischer, den Abschreibungsaufwand durch eine Verringerung der Zahl an Vermögensgegenständen, die dem Werteverzehr unterliegen, sowie einen teilweisen Verzicht auf Neuinvestitionen zu senken. Im Betrachtungszeitraum sanken die Abschreibungen. Diese Entwicklung setzt sich nach den Plandaten fort.

Mit der eingeleiteten Reduzierung der Spielanlagen wird grundsätzlich eine Verringerung des Gesamtaufwands erreicht. Eine Aussage zum jahresbezogenen Aufwand je m² wird erst mit der weitgehenden Umsetzung des Spielplatzkonzeptes möglich sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte die von der GPA NRW ermittelten Kennzahlenwerte als Steuerungsunterstützung für den Haushaltskonsolidierungsprozess fortschreiben.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Bezogen auf die Einwohnerzahl hält die Stadt Lemgo eine unterdurchschnittliche Anzahl und Fläche an Spiel- und Bolzplätzen vor. Die Ausstattung mit Spielgeräten ist ebenfalls vergleichsweise niedrig.

Mit der beschlossenen und zum Teil bereits realisierten Aufgabe von Spiel- und Bolzplätzen wird sich das originäre Angebot dieser Spielanlagen nochmals deutlich reduzieren. Als Ausgleich hierfür wird nachvollziehbar von der Kommune dargelegt, dass bei den Schulen Außenspielflächen insbesondere auch im Rahmen der Offenen Ganztagschule errichtet wurden. Diese stehen auch nach Schulschluss den Kindern und Jugendlichen zur Verfügung und sind damit als Kompensation für die Schließungen anzusehen. Nach den Ausführungen der Stadt Lemgo wird der Spielplatzbestand nach der Konzeptumsetzung quantitativ und qualitativ dem Bedarf entsprechen.

- Der Rückgang der unter 18-jährigen Einwohner ist in der Stadt Lemgo niedriger als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen.
- Lemgo weist überdurchschnittliche Aufwendungen je m² für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze auf. Ein wesentlicher Grund hierfür sind die relativ hohen Abschreibungen. Sie stellen in Lemgo ein Drittel der Gesamtaufwendungen. Die Ermittlung der Abschreibungen sollte nochmals überprüft werden. Der Personalaufwand für die Verwaltung ist unauffällig. Die Pflegeaufwendungen sind erhöht. Die Ursachen hierfür liegen außerhalb der analysierten Teilbereiche.
- Die finanziellen Gesamtbelastungen für die Spiel- und Bolzplätze je Einwohner sind in Lemgo überdurchschnittlich. Sie überschreiten mit 9,99 Euro sowohl den Mittelwert von 7,68 Euro als auch den 3. Quartilswert von 9,59 Euro. Auf die Abschreibungen entfallen in Lemgo 3,36 Euro.

- Mit der beschlossenen und begonnenen Aufgabe von Spiel- und Bolzplätzen wird der städtische Haushalt deutlich entlastet. Aufgrund des demografischen Wandels ist, wie in Lemgo praktiziert, grundsätzlich eine regelmäßige Überprüfung und Anpassung des Angebotes an Spiel- und Bolzplätzen erforderlich.
- Nach der flächenbezogenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung besteht zum 1. Quartilswert ein Potenzial von etwa 185.000 Euro, zum Mittelwert sind es rund 82.000 Euro.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld "Spiel- und Bolzplätze" der Stadt Lemgo mit dem Index 3 bewertet.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün verstehen wir alle Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle, die nicht befestigt sind. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreises, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Auf dem Gebiet der Stadt Lemgo sind rund 174.800 m² Straßenbegleitgrün zu pflegen. In diesen Flächendaten sind nicht die extensiv gepflegten Flächen enthalten, weil entsprechende Daten bei der Stadt Lemgo nicht aufbereitet vorlagen. Nach einer Schätzung des Sondervermögens FGL dürften die extensiven Flächen mindestens so groß sein wie die intensiv gepflegten Flächen. Eine entsprechende Ermittlung durch die Kommune war in einem für sie vertretbaren Aufwand nicht möglich. Daher wurde in Abstimmung mit der Stadt Lemgo hierauf verzichtet. Die nachfolgenden Ausführungen und Kennzahlen stehen daher unter dem Vorbehalt, dass die Flächendaten nicht vollständig erfasst sind. Von einigen Kommunen konnten insgesamt keine Flächendaten zur Verfügung gestellt werden, so dass die erforderliche Vergleichsbasis von zwölf Kommunen noch nicht erreicht ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte zur Verbesserung der Transparenz und der Steuerung die Daten für die extensiv gepflegten Flächen ermitteln. Anschließend sind diese im bestehenden Grünflächeninformationssystem mit integrierter Kostenrechnung zu erfassen und zu verwalten.

Die Gemeindefläche von Lemgo ist mit 101 km² gegenüber einem Mittelwert von 97 km² unauffällig. Die Bevölkerungsdichte liegt mit 407 Einwohnern je km² jedoch um fast 20 Prozent unter dem Mittelwert von 503 Einwohnern je km². Zudem besteht mit 14 Ortsteilen eine größere Zergliederung des Gemeindegebietes.

Trotz dieser tendenziell ungünstigeren Bedingungen positioniert sich die Stadt Lemgo im interkommunalen Vergleich der Strukturkennzahl Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner weit unterdurchschnittlich. Dieses wird vermutlich auf die fehlenden Daten zu den extensiv gepflegten Flächen zurückzuführen sein. Bei einer Annahme hierfür von geschätzten 175.000 m² würde sich ein Kennzahlenwert für das Straßenbegleitgrün von etwa 8,50 m² je Einwohner ergeben.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	4,26	2,45	34,83	12,94	6,07	7,43	20,42	12

Für die Unterhaltung und Pflege des intensiv gepflegten Straßenbegleitgrüns wurden rund 171.600 Euro im Jahr 2012 aufgewendet. Diese setzen sich zusammen aus rund 15.300 Euro Personalaufwand für die Verwaltung und 156.300 Euro für Pflegeaufwendungen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² im interkommunalen Vergleich 2012

Für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen kann für die vorgenannte Kennzahl derzeit kein belastbarer interkommunaler Vergleich dargestellt werden. Die bisher vorliegende geringe Anzahl von neun Vergleichswerten reicht dafür nicht aus.

Der eingeschränkte Vergleich von neun Kommunen ermöglicht lediglich tendenzielle Aussagen. Für die Stadt Lemgo ermitteln sich Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des intensiv gepflegten Straßenbegleitgrüns je m² von 1,05 Euro. Sie liegen damit unter dem Median² (2. Quartilswert) von 1,42 Euro. Es ist zu unterstellen, dass bei den extensiv gepflegten Flächen der Aufwand je m² niedriger ist. Damit dürfte sich in Lemgo für das gesamte Straßenbegleitgrün ein niedrigerer Wert als die ermittelten 1,05 Euro für die intensiv gepflegten Flächen ergeben.

Für die Pflege des Straßenbegleitgrüns bestehen in Lemgo ansatzweise Standards.

Potenziale

Eine Festlegung des Benchmarks ist für das Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen derzeit nicht möglich. Die bisher vorliegende Anzahl von Vergleichswerten reicht dafür nicht aus. Die aus dem Benchmark abgeleiteten Potenziale wird die GPA NRW der Stadt Lemgo zum gegebenen Zeitpunkt zukommen lassen.

Wegen der eingeschränkten Vergleichsbasis und den in Lemgo fehlenden Daten zu den extensiven Flächen ist ebenfalls eine ersatzweise Orientierung an einem 1.Quartilswert nicht sachgerecht.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Nachfolgend werden die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammenfassend dargestellt:

- Die Stadt Lemgo weist niedrige Flächen an Straßenbegleitgrün je Einwohner auf. Dieses ist darauf zurückzuführen, dass lediglich für die intensiv gepflegten Flächen Daten vorliegen. Diese Daten sind im bestehenden Grünflächeninformationssystem erfasst.

² Bei geringen Vergleichsdaten ist der Median als Orientierung einem Mittelwert vorzuziehen.

- Bei den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des intensiv gepflegten Straßenbegleitgrüns kann für Lemgo von unterdurchschnittlichen Aufwendungen ausgegangen werden.
- Zur Verbesserung der Transparenz und der Steuerung sollten ebenfalls die Daten zu den extensiven Flächen ermittelt und im Grünflächeninformationssystem erfasst sowie verwaltet werden.
- Grundsätzlich sollten alle Optionen geprüft werden, das Straßenbegleitgrün in seinem Umfang zu reduzieren. Hierzu zählen exemplarisch die Beseitigung von Kleinstflächen, eine Vermarktung oder Umnutzung.

→ **KIWI-Bewertung**

In der Gesamtbetrachtung wird das Handlungsfeld "Straßenbegleitgrün" der Stadt Lemgo mit dem Index 3 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. Ausnahmen hiervon bilden Stadien sowie Spiel- und Bolzplätze. Es handelt sich grundsätzlich um Sportanlagen, die entsprechend in der städtischen Bilanz ausgewiesen sind.

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

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis des mit einem Mitarbeiter des Vorstandsstabs erörterten Fragenkatalogs. Im Ergebnis ist für Lemgo folgendes festzuhalten:

- Die Stadt Lemgo verfügt bereits über einen guten Überblick über ihren Bestand an Sportaußenanlagen. Es liegt ein Nutzungskonzept zu den Sportplätzen und Sporthäusern in Lemgo aus Februar 2012 vor. Das Nutzungskonzept umfasst den mittelfristigen Zeitraum von 2012 bis 2016 und soll in der Folge regelmäßig fortgeschrieben werden. Es beinhaltet Informationen über die Belegung der Sportplätze durch Vereine, die Anpassung von Pflegestandards, Sanierungsmaßnahmen mit Kostenschätzungen, die Gebäudeunterhaltung der Sporthäuser sowie die Zuständigkeiten der Gebäudeunterhaltung.
- Das Nutzungskonzept enthält zudem eine Bestands- und Auslastungsanalyse für jede einzelne Sportanlage. Diese ist beschränkt auf die Belegungszeiten der außerschulischen Nutzung. Daraus abgeleitet wurde eine Klassifizierung nach „optimal ausgelastet“,

„über- sowie unterbelegt“. Die Analysen umfassen jedoch keine detaillierten Daten zur tatsächlichen Vereinsnutzung. Ebenso enthalten sie keine weitergehenden Daten zur schulischen Nutzung der Anlagen.

- Mit dem erstellten Nutzungskonzept verfügt die Stadt Lemgo grundsätzlich über eine gute Datenbasis und damit gleichzeitig Entscheidungsgrundlage für die zukünftige Bereitstellung von kommunalen Sportaußenanlagen.
- Ein Resultat hieraus ist, dass verwaltungsseitig die Aufgabe von zwei unterbelegten Sportstätten geplant ist. Es handelt sich um die Sportanlagen Wahmbeck und Matorf, die sich auf gepachteten Flächen befinden.
- In diesem Kontext ist der „Pakt für den Sport in Lemgo“ zu nennen. Er wurde zwischen der Stadt Lemgo und dem Stadtsportverband Lemgo geschlossen und hat eine Laufzeit vom 01.07.2010 bis 31.12.2014. Ziel ist die Unterstützung und Förderung des Sports in Lemgo.
- Mit dem Nutzungskonzept Sportplätze und Sporthäuser von Februar 2012 verfügt die Stadt Lemgo über eine solide Basis für eine zielgerichtete Steuerung des Aufgabenbereiches.
- Die Stadt Lemgo hat, wie zahlreiche andere Kommunen auch, unterschiedliche Konsolidierungsaktivitäten im Bereich der Sportaußenanlagen realisiert. Hierzu zählen die Übertragung von Pflegemaßnahmen auf die Sportvereine sowie die Reduzierung der Pflegestandards. Exemplarisch wurde die Pflege durch das Sondervermögen SBL reduziert, z. B. Verringerung des Rasenschnitts und Einstellung der Pflege von Randflächen. Die Pflege der Sportanlagen Wahmbeck und Matorf wird vollständig von den Vereinen wahrgenommen.
- Die Berechnungen der Stadt Lemgo zur Nutzung und Auslastung der einzelnen Sportanlagen sind nachvollziehbar. Die städtischen Bewertungen zur Auslastungen decken sich dem Grunde nach und tendenziell mit den Bewertungen der GPA NRW. Die Berechnungen der GPA NRW zeigen zum Teil noch höhere Überkapazitäten.
- Die GPA NRW bestätigt vor dem Hintergrund der ermittelten Auslastungen die Aktivitäten der Stadt Lemgo, die festgestellten Überkapazitäten abzubauen. Die geplanten Maßnahmen sollten entsprechend umgesetzt werden. Es handelt sich um eine sachgerechte Anpassung der kommunalen Infrastruktur im Sportsektor an die vorhandenen und zukünftigen Bedarfe
- Die Stadt Lemgo kennt grundsätzlich das Angebot von anderen Schulträgern und Vereinen, nicht jedoch von kommerziellen Sportanbietern.

Strukturen

Die Stadt Lemgo besitzt insgesamt 13 Sportaußenanlagen. Zehn Anlagen sind im Eigentum der Stadt Lemgo. Die Sportanlagen Wahmbeck und Matorf befinden sich auf gepachteten Flächen. Die Sportanlage Vogelsang steht im Eigentum des Bundes und ist langfristig gepachtet. Die Gesamtfläche der Anlagen beläuft sich auf rund 249.500 m², von denen rund acht Prozent in- zwischen vollständig durch die Vereine bewirtschaftet werden. Auf den Sportaußenanlagen

befinden sich insgesamt 16 Sportplätze. Es handelt sich überwiegend um Sportrasenplätze (13). Daneben bestehen noch zwei Kunstrasenplätze und ein Tennensplatz.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je 1.000 EW in m ²	7,27	2,28	10,32	5,09	3,29	4,98	6,15	19
Sportnutzfläche Sportplätze je 1.000 EW in m ²	3,23	0,95	4,97	2,29	1,53	1,92	2,76	22

Die Kennzahlen machen deutlich, dass das Angebot an Sportaußenanlagen insgesamt und an Sportplätzen im Besonderen auf überdurchschnittlichem Niveau liegt. Der jeweilige Mittelwert wird deutlich um rund 43 Prozent beziehungsweise 41 Prozent überschritten.

Auffällig war bei einigen Sportanlagen ein ungünstiges Verhältnis zwischen der Sportnutzflächen und der Gesamtfläche der Anlage. Zu nennen sind die Sportplätze Kirchheide und Walkenfeld mit 32 beziehungsweise 35 Prozent.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. Das Fusionieren oder zumindest die Zusammenarbeit von Vereinen ist eine häufig festzustellende Entwicklung. Diese resultieren aus rückläufigen Mitgliederzahlen, wiederum häufig ausgelöst aus dem demografischen Wandel und einem geänderten Freizeitverhalten. Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60-75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z. B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit. Dieses gilt auch für Lemgo.

Sportnutzfläche je Mannschaft im interkommunalen Vergleich 2012

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.078	561	1.627	924	752	895	1.060	19

Beim interkommunalen Vergleich der Sportnutzfläche je Mannschaft zeigt Lemgo eine überdurchschnittliche Positionierung. Der Mittelwert wird erkennbar um rund 17 Prozent überschritten.

→ Empfehlung

Die Stadt Lemgo sollte für die Fortschreibung des Nutzungskonzeptes ebenfalls Daten über die tatsächlichen Nutzungszeiten der Vereine erfassen und analysieren. Es sollten zudem verstärkt die demografische Entwicklung und die damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung in den Blick genommen werden.

Erfüllungsgrad Park- und Gartenanlagen

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				50	93
Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					54

Erfüllungsgrad Spiel- und Bolzplätze

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl gesamt				47	93
Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					51

Erfüllungsgrad Straßenbegleitgrün

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Punktzahl gesamt			2	32	93
Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					34

→ 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