

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Lübbecke im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

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

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Lübbecke 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.

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lübbecke

Managementübersicht

Die Stadt Lübbecke hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 1. Januar 2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Jahresergebnisse 2007 und 2008

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

sind unerwartet positiv und führen zu einem Anstieg der allgemeinen Rücklage um 16,9 Mio. Euro. Ein deutlicher Rückgang bei der Gewerbesteuer führt in den Jahren 2009 und 2010 zu erheblichen Defiziten. Die Ausgleichsrücklage wird vollständig aufgebraucht und sogar die allgemeine Rücklage muss in Anspruch genommen werden. Die Folgejahre schließen wieder mit Überschüssen ab. Der Stadt Lübbecke ist es als eine der wenigen Kommunen gelungen, ihr Eigenkapital zu vermehren. Es hat in den Jahren 2007 bis 2012 um mehr als vier Mio. Euro (fünf Prozent) zugenommen. Auch das Jahr 2013 wird voraussichtlich besser als geplant und ebenfalls mit einem Überschuss abschließen.

Dieser Trend wird sich allerdings ab 2014 nicht fortsetzen. Bereits im laufenden Jahr musste die Stadt mit einer Nachtragssatzung auf die sich verschlechternde Haushaltslage reagieren. Das Ergebnis wird um fast 5 Mio. Euro schlechter ausfallen, als geplant. Der Haushaltsplan 2015 nimmt diese Entwicklung auf. Auch die weiteren Planungen sehen bis zum Ende des betrachteten Zeitraumes ausschließlich Defizite vor. Dabei bleibt allerdings in allen Jahren die Ausgleichsrücklage vorhanden und steht für einen fiktiven Ausgleich zur Verfügung. Bis 2017 summiert sich der Eigenkapitalverbrauch seit 2007 auf 5,2 Mio. Euro (sechs Prozent). Das sind zwar moderate Werte, dennoch zeigen durchgehend defizitäre Jahresergebnisse einen Handlungsbedarf auf.

Mit 43 Euro je Einwohner für das Vergleichsjahr 2012 liegt die Stadt Lübbecke unter den 25 Prozent der Kommunen mit den besten Jahresergebnissen. Dabei geben die Ergebnisrechnungen allerdings nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Gesamtsituation. Die GPA NRW hat deshalb berechnet, von welchen Ergebnissen unter der Annahme unveränderter Bedingungen auszugehen ist.

Für die Stadt Lübbecke ergibt sich eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Höhe von 1,8 Mio. Euro jährlich. Unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Um daraus eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen abzuleiten, hat die GPA NRW das strukturelle Ergebnis mit dem geplanten Jahresergebnis 2017 verglichen. Danach erwartet die Stadt Lübbecke auch für das Jahr 2017 ein Defizit von minus 200.000 Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke kann weitgehend geschlossen werden.

Die Planungen der Stadt Lübbecke sind plausibel. Sie zielen dabei wesentlich darauf ab, dass die Erträge stärker steigen als die Aufwendungen. Das bedeutet schon allein deshalb ein Risiko, weil bestimmte Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken konjunkturellen Entwicklungen oder Tarifsteigerungen unterliegen. Die GPA NRW hat in einem Risikoszenario dargestellt, wie sich der Eintritt bestimmter Risiken auf die geplanten städtischen Jahresergebnisse bis 2017 auswirken könnte. Steigerungen der Aufwendungen für Personal, Sach- und Dienstleistungen sind verhältnismäßig moderat geplant. Aus der Personalquote (Ist-Stellen je 1.000 Einwohner) allein lässt sich die Angemessenheit der Personalausstattung nicht bewerten. Hierfür sind leistungsbezogene Vergleiche und Stellenbemessungsverfahren notwendig. Tendenziell zeigen die Personalquoten, die im Kennzahlenset stehen und die im Rahmen dieser Prüfung nicht weiter analysiert wurden, dass die Stadt Lübbecke vergleichsweise wenig Personal beschäftigt. Eine Entwicklung der Personalaufwendungen unterhalb der Tarifabschlüsse setzt deshalb konkrete Stellenreduzierungen voraus. Wegen der bereits jetzt schon niedrigen Stellenzahl dürften die Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt sein. Trotz nachvollziehbarer Haushaltsplanung besteht für die Stadt Lübbecke das Risiko, dass das für das Jahr 2017 abgebildete Defizit um 2,7 Mio. Euro höher ausfallen kann. In der Haushaltsplanung 2015 hat die Stadt einen Teil dieser mögli-

chen Entwicklung abgebildet. Es wird inzwischen mit einem Defizit in Höhe von 2,2 Mio. Euro gerechnet. In dieser Größenordnung besteht nachhaltiger Konsolidierungsbedarf.

Das entspricht einer Größenordnung von weit mehr als 200 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Veränderungen eintreten. Steuererhöhungen sollten jedoch keine dauerhafte Lösung sein. Denn die Ertragslage der Stadt Lübbecke ist gut. Die allgemeinen Deckungsmittel (eigene Steuern und Schlüsselzuweisungen) sind überdurchschnittlich. Seit 2008 (Ausnahme 2010) gehört Lübbecke zu dem Viertel aller Vergleichsstädte mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner. Im Jahr 2012 stehen etwa 2,3 Mio. Euro mehr zur Verfügung als den Vergleichskommunen. Auch den eigenen Gestaltungsspielraum bei Beiträgen und Gebühren schöpft die Stadt weitgehend aus und hat hier nur sehr begrenzt Optimierungsmöglichkeiten. Die notwendige Haushaltskonsolidierung löst somit vorrangig Aufwandsreduzierungen aus.

Dazu ergibt sehr häufig eine Analyse des Vermögens, insbesondere des Anlagevermögens, konkrete Konsolidierungsmöglichkeiten. In einem ersten Schritt zeigt ein interkommunaler Vergleich der Gebäudeflächen und –arten, inwieweit die Stadt Lübbecke über Flächenressourcen verfügt. Lübbecke stellt dabei die zweitmeisten Flächen je 1.000 Einwohner zur Verfügung. Die Stadtfläche liegt mit rund 65 km² weit unter dem Mittelwert und ist in nur acht Ortsteile gegliedert. Damit sind grundsätzlich günstige Rahmenbedingungen für die Bereitstellung eines schlanken Gebäudeportfolios gegeben. Dennoch stellt die Stadt bei der differenzierten Betrachtung bei fünf von acht Nutzungsarten teilweise deutlich überdurchschnittliche Flächen zur Verfügung. Für Sport und Freizeit stellt die Stadt Lübbecke mehr als doppelt so viel Fläche je Einwohner bereit, als in den Vergleichskommunen. Von 15 Turn- und Sporthallen stehen vier ausschließlich für die Vereinsnutzung zur Verfügung. Jeder Fußball spielende Verein kann, mit wenigen Ausnahmen, zwei Sportplätze nutzen. Neben zwei Schießständen unterhält die Stadt ein Hallenbad, ein Freibad und drei Lehrschwimmbecken. Lübbecke stellt im Vergleich für kulturelle Zwecke etwa 75 Prozent mehr Fläche zur Verfügung. Nahezu die Hälfte der Gebäudefläche macht die Stadthalle aus. Darüber hinaus sind die Bürgerbegegnungsstätte sowie das Kultur- und Medienzentrum von Bedeutung. Für eine Kommune mit etwa 25.000 Einwohnern ist dies ein großzügiges Angebot. Die GPA NRW erwartet nicht, dass kulturelle Einrichtungen kostendeckend betrieben werden können. Die Stadt setzt bewusst auf ein breit aufgestelltes Kultur- und Bildungsangebot und hat dafür sicherlich günstigere finanzielle Rahmenbedingungen als viele andere Städte. Der vom Haushalt zu tragende Zuschussbedarf ist für 2015 mit 950.000 Euro veranschlagt. Das entspricht 106 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B und macht etwa die Hälfte des strukturellen Defizites aus. Einen wesentlichen Anteil an den Aufwendungen machen die Gebäudekosten aus.

Mehr als die Hälfte aller städtischen Gebäudeflächen entfallen in Lübbecke auf die Schulen und Schulturnhallen. Bei den Grundschulen (4.400 m²), dem Gymnasium (1.000 m²) und den Schulturnhallen (3.900 m²) bestehen aktuell Flächenüberhänge. Allein der Rückgang der Schülerzahlen lässt den Flächenüberhang innerhalb des Prognosezeitraums bis zum Schuljahr 2019/20 auf mehr als 20.000 m² ansteigen, sofern keine Veränderungen vorgenommen werden. Die Aufwendungen für den nicht benötigten Flächenüberhang hat die GPA NRW mit mehr als zwei Mio. Euro jährlich berechnet. Die Stadt Lübbecke hat hiermit weitreichende und nachhaltige Konsolidierungsmöglichkeiten. Den Handlungsbedarf hat sie erkannt und aktualisiert momentan mit Hilfe eines Beratungsunternehmens die Schulentwicklungsplanung. Die Stadt kann das Überangebot an Schulfläche deutlich reduzieren, wenn sie die Empfehlungen der neuen Schulentwicklungsplanung und der Prüfung konsequent umsetzt. Zwingende Maßnahmen sind

Standortkonzentrationen und die Verwertung von nicht mehr benötigten Schulgebäuden.

Bei vorsichtiger Kalkulation ergibt sich durchschnittlich ein Aufwand von 100 Euro je Quadratmeter Gebäudefläche. Bei einer Reduzierung des gesamten kommunalen Immobilienportfolios auf den Durchschnittswert könnte mit rund 2,5 Mio. Euro ($25.000 \text{ m}^2 \times 100 \text{ Euro}$) niedrigeren Gebäudeaufwendungen jährlich gerechnet werden. Im Umkehrschluss offenbart sich daraus das größte Potenzial für den Stadthaushalt. Rein rechnerisch könnte allein damit die Konsolidierungslücke geschlossen werden.

Handlungsmöglichkeiten hat auch die Prüfung des Bereiches Sicherheit und Ordnung ergeben. Optimierungen im Ordnungsamt können zur Reduzierung des Personaleinsatzes führen. Die Stadt Lübbecke hat die Empfehlungen der GPA NRW zum größten Teil noch während der laufenden Prüfung umgesetzt.

Den Bereich Grünflächenmanagement hat die GPA NRW nur ansatzweise prüfen können. Die Stadt Lübbecke verfügt derzeit noch nicht über Daten, die eine Gesamtbetrachtung und Beurteilung ermöglichen. Weitgehend fehlen die Angaben zu den kommunalen Flächen und die dafür erforderlichen Aufwendungen. Die Stadt Lübbecke hat das Konzept Grün & Umwelt für die Organisation und Steuerung für die Grünflächenpflege erstellt und diese in ihrer Verwaltungsgliederung zentralisiert. Maßnahmen wie z. B. der Aufbau eines Grünflächeninformationssystems, die Festlegung von Pflegestufen und Qualitätsstandards sowie der Aufbau eines EDV-gestützten Auftragssystems mit zentraler Budgetsteuerung sind schon umgesetzt oder in Arbeit.

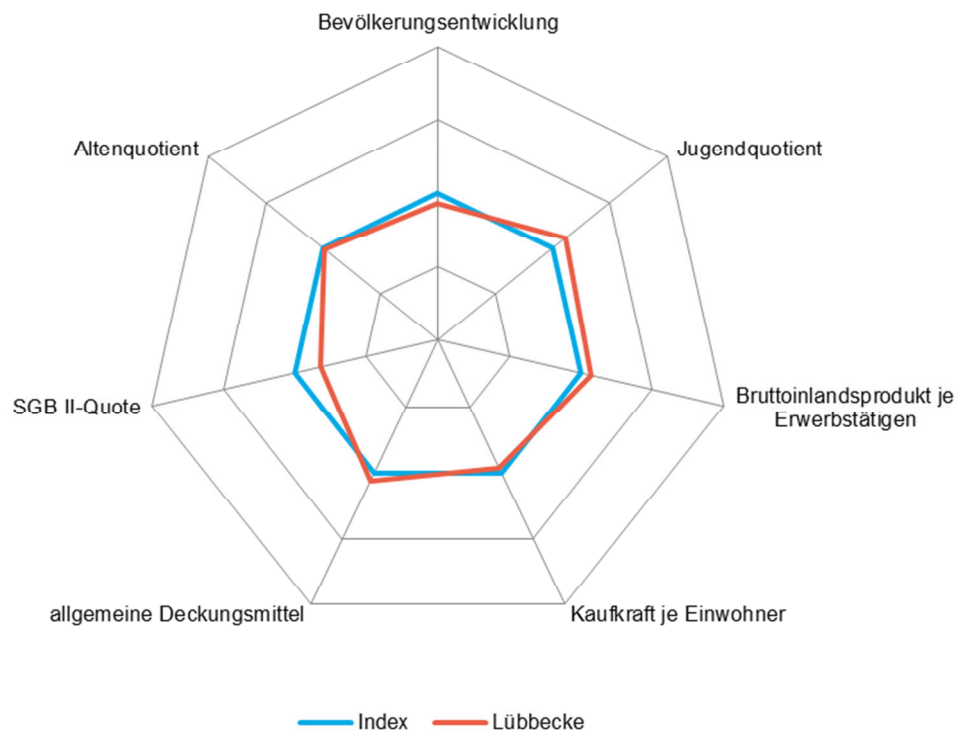
Die vollständige Umsetzung des Konzepts ermöglicht künftig eine Gesamtbetrachtung und Beurteilung, ob und inwieweit die Stadt Lübbecke ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Ausgangslage der Stadt Lübbecke

Strukturelle Situation

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

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



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

Die eher belastende Darstellung für die Stadt wird bestätigt. Die Ursache sehen Bürgermeister und Vertreter in einer gewissen Attraktivität für bestimmte einkommensschwache Bevölkerungsgruppen, die bewusst nach Lübbecke ziehen. Diese Entwicklung muss im Handlungsfeld Wohnen noch stärker berücksichtigt werden. Alle übrigen Merkmale sind für die Stadt nicht außergewöhnlich belastend. Zwar ist die Bevölkerungszahl rückläufig, ein verhältnismäßig hoher Jugendquotient weist aber auf eine günstigere Zusammensetzung der Altersgruppen hin, als sie in anderen Kommunen vorzufinden ist. Die finanziellen Merkmale bestätigen die Stadt als steuerstarke Kommune mit entsprechenden Ertragspotenzialen der öffentlichen und privaten Haushalte.

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 und seinem allgemeinen Vertreter am 12.01.2015 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 Effizienz-

steigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Besonders betont haben die Gesprächspartner, dass bei der Stadt Lübbecke zu allen Fragen des Umgangs mit demografischen Veränderungen ein konzeptionelles Handeln zugrunde liegt. Grundlage des konzeptionellen Handelns der Stadt Lübbecke ist die Definition von drei Handlungsfeldern:

- Zukunft durch Familie
- Stärkung des Wirtschaftsstandortes und Lebensmittelpunktes Lübbecke
- Moderne Verwaltung/solide Finanzen

Diese Handlungsfelder wurden als Grundlage für die Zukunftsfähigkeit der Stadt bereits 2009 definiert. Mit Hilfe einer externen Beratung ist daraus ein Leitbild demografischer Wandel und ein Zukunftsprogramm für Lübbecke entwickelt worden. Das demografische Leitbild für Lübbecke wurde durch den Rat der Stadt einstimmig verabschiedet.

Zur praktischen Arbeit hat die Stadt Projektgruppen eingerichtet, die ihre Arbeitsergebnisse in ein Zukunftsprogramm Lübbecke überführt haben. Zu den drei Handlungsfeldern wurden in weiteren Prozessen strategische Ziele, Teilziele und Maßnahmen abgeleitet. Das Zukunftsprogramm Lübbecke ist die Handlungsgrundlage für die Dezernentenkonferenz. Ein kommunalpolitischer Beschluss wird vorbereitet.

Parallel zur Entwicklung von Inhalten zu den Handlungsfeldern hat die Verwaltung bereits 2009 mit der innerbetrieblichen Modernisierung begonnen. Neue Ideen werden seit dem umgesetzt und Entwicklungen angestoßen. Beispiele sind eine Mitarbeiterbefragung, Führungskräfte-schulungen und die flächendeckende Einführung von Mitarbeitergesprächen. Nach Auffassung der Verwaltungsführung ist bei den Führungskräften die Überzeugung von der Notwendigkeit einer modernen Verwaltung gelungen. Die Entwicklungsprozesse werden von den Verantwortlichen gemeinsam getragen. Problematisch sei hingegen noch die Überzeugung aller Mitarbeiter. Einzelne Instrumente moderner Mitarbeiterführung seien durchaus kritisch gesehen worden und in Einzelfällen auch über die örtliche Presse öffentlich diskutiert worden. Die Störungen der innerbetrieblichen Arbeitsatmosphäre wirken zum Teil bis heute nach.

Ziel aller Instrumente bei der Personal- und Organisationsentwicklung ist der Abbau und die Vermeidung von Doppelstrukturen. Beispielhaft genannt wird der neu geschaffene Bereich Grün und Umwelt. Hier sollen alle Aufgaben, die rund um die Fläche der Stadt zu erledigen sind, zusammengefasst werden.

Beim Handlungsfeld Zukunft durch Familie setzt die Stadt einen Schwerpunkt bei der Bildung. Zum Besuch weiterführender Schulen tendieren die Schüler nach auswärts. Zur örtlichen Bindung der Schüler wird eine neue Sekundarschule eingerichtet. Ziel sind neue Zentren für Familien. Durch Bildungseinrichtungen, Arbeitsplätze und Senioreneinrichtungen sollen Mensch und Quartier miteinander verbunden werden. Dabei ist es der Stadt gelungen, Bildungspartnerschaften zu initiieren. Die heimische Wirtschaft stellt beispielsweise finanzielle Mittel für die Betreuung in den Grundschulen bereit und fördert darüber hinaus auch andere Projekte.

Zum Grundschulstandort in der südlichen Kernstadt erstellt die Verwaltung zurzeit ein neues Konzept. Dies wird aktuell unter externer Begleitung mit Eltern und Pädagogen entwickelt. Hier legt die Stadt sehr viel Wert auf die Beteiligung von Schulleitungen und Elternpflegschaften. Auch zur perspektivischen Entwicklung und Nutzung der Schulgebäude liege ein Gutachten eines Beratungsunternehmens vor. Konkrete Planungen zur Folgenutzung eventuell frei werdender Schulen gibt es nicht.

Wichtiges Thema im Handlungsfeld Zukunft durch Familie sind auch Maßnahmen zur Barrierefreiheit. Dazu hat es eine Seniorenbefragung mit Unterstützung der Bertelsmann-Stiftung gegeben. Die Auswertung der Befragung ergibt für die Stadt wertvolle und sehr positive Ergebnisse. Aus der Befragung werden weitere Handlungsfelder und Maßnahmen abgeleitet.

Im Handlungsfeld Steigerung der Attraktivität der Stadt als Wirtschafts- und als Wohnstandort ist die Neuordnung und Stärkung des Stadtmarketings aktuelles Thema. Die Aufgabe beruht wesentlich auf starker ehrenamtlicher Basis. Sie wird neu ausgerichtet, konzentriert und weiter durch die Stadt finanziell unterstützt. Daneben wird auch die personelle Unterstützung ergänzt.

Zwar gibt es in der Stadt Lübbecke immerhin 13.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, dennoch sieht man hier Potenzial und die Notwendigkeit, sich für die Zukunft noch besser zu positionieren. Ein 2009 neu geschaffenes Industriegebiet ist inzwischen gut vermarktet. Ein Wirtschaftskreis Lübbecke hat sich etabliert und tagt etwa fünf- bis sechsmal im Jahr. Eine Maßnahme zur Attraktivitätssteigerung ist die Weiterentwicklung als regionaler Messestandort mit Nutzung der Stadthalle. Aktuelle Überlegungen gehen ergänzend dahin, die Stadt im näheren Umkreis zusätzlich in der Region zu präsentieren. Neben Löhnen ist es der Stadt Lübbecke gelungen, als eine der ersten Kommunen schnelles Internet zur Verfügung stellen zu können. Auch innerstädtisch gibt es vielfachen Bedarf, den örtlichen Handel und das Zentrum zukunftsfähig weiter zu entwickeln. Alle Maßnahmen gehen einher mit notwendigen Verkehrsprojekten und einem städtebaulichen Entwicklungskonzept (ISEK). Andererseits profitiert die Stadt wiederum von einer starken regionalen Wirtschaft. Diese leistet erhebliche Beiträge für die Stadtschule (Sekundarschule) oder das Berufskolleg. Viele Unternehmen können qualifizierte Arbeitsplätze (Ingenieurstellen) anbieten.

Zum Handlungsfeld moderne Verwaltung und solide Finanzen hat es neben den eingangs beschriebenen Instrumenten auch eine Neuorganisation der Verwaltung gegeben. Heute sind drei Dezernate eingerichtet. Als Erfolg werden auch die Reorganisation und die Sanierung der Wirtschaftsbetriebe bewertet. Insgesamt sei es der Stadt gelungen, die Verbindlichkeiten von 13 Mio. Euro auf den aktuellen Stand von ca. acht Mio. Euro zu reduzieren. Gleichzeitig erschließe man sich mit den Stadtwerken neue Märkte, expandiere und bereite sich auf die Übernahme von Versorgungsnetzen vor. Nicht zuletzt habe die Stadt auch innerbetrieblich demografische Veränderungen im Blick. Zur zunehmend erforderlichen Berücksichtigung der familiären Situation der Beschäftigten richtet die Stadt Homeoffice-Arbeitsplätze ein.

Abschließende gemeinsame Aussage von Bürgermeister und seinem Vertreter ist, dass der Erfolg im Umgang mit demografischen Veränderungen in der praktischen Umsetzung der Maßnahmen liege. „Es muss etwas gemacht werden.“ Beide sehen die Verwaltung insgesamt mit dem entscheidungsreifen Zukunftsprogramm gut aufgestellt und vorbereitet. Für die Verwaltung ist es Handlungsmaxime und Grundlage der Inhalte der Dezernentenkonferenzen. Bei den Führungskräften sind die abgeleiteten Teilziele und Maßnahmen für die tägliche Arbeit fest verankert.

Die Einbindung der kommunalpolitischen Entscheidungsträger ist verbesserungsfähig. Durch vier kleinere Gruppierungen im Rat sind keine stabilen Mehrheiten vorhanden. Auch die Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung ist nicht immer konfliktfrei. Einzelne Differenzen werden zudem in der örtlichen Presse öffentlich ausgetragen, wobei die Verwaltung in der Regel tendenziell kritisch dargestellt wird. Hier muss es Rat und Verwaltung zukünftig gelingen, gemeinsam zukunftsorientierte Entscheidungen zu treffen und öffentlich zu präsentieren. Die Grundlagen dafür sind vorhanden.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

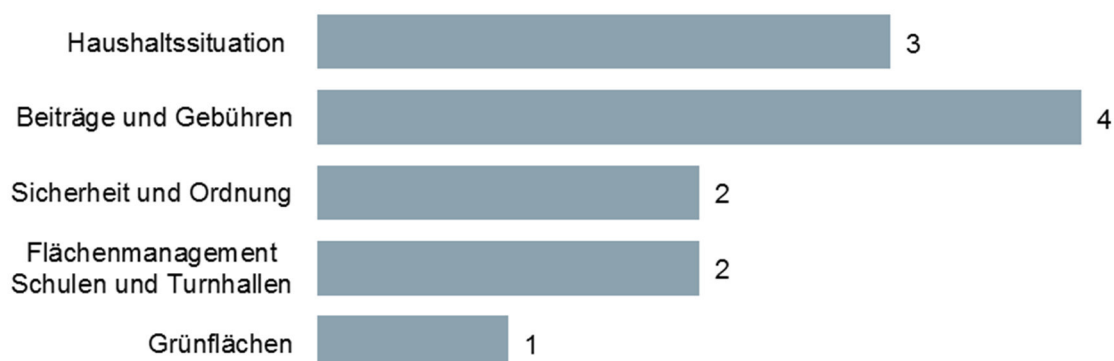
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Lübbecke

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Lübbecke hat die GPA NRW von September 2014 bis Mai 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurden in der Stadt Lübbecke der Schwerpunkt auf das Jahr 2012 gelegt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2012 festgestellt und der Jahresabschluss 2013 im Entwurf vor. Der erste Gesamtabschluss wurde zum 31.12. 2010 aufgestellt.

Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls die Haushaltsplanungen bis 2017 und der in Aufstellung befindliche Haushaltsplan 2015 berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Holger Pohl
Personalwirtschaft und Demografie	Ute Ledebur
Sicherheit und Ordnung	Ute Ledebur
Schulen	Jens Reinhard
Grünflächen	Jens Reinhard

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

In einem Abschlussgespräch am 07.05.2015 hat die GPA NRW den Bürgermeister und die Leiter der Dezernate über die Prüfungsergebnisse informiert.

Nach Durchführung des Stellungnahmeverfahrens hat die GPA NRW die Ergebnisse am 10.09.2015 in einem Arbeitsgespräch allen im Rat vertretenen Fraktionen vorgestellt.

→ 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.

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

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

Strukturen

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

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 angestrebt 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 23.09.2015

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
Lübbecke im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	4
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
Haushaltswirtschaftliche Risiken	15
Risikoszenario	15
Haushaltskonsolidierung	16
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	19
Gebühren	21
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	23
Steuern	24
Gebäudeportfolio	25
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	32
Vermögenslage	32
Schulden- und Finanzlage	37
Ertragslage	44

→ Finanzen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken gibt es?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?

Die GPA NRW orientiert sich hierbei an dem Ziel einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Nachhaltige Haushaltswirtschaft vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital. Sie begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander. Dadurch können Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangt werden.

Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse 2007 bis 2012 und die aktuellen Haushaltsplanungen bis 2017 analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und den Gesamtabschluss 2010 ein. Auch der im Entwurf zur Verfügung stehende Jahresabschluss 2013 wurde berücksichtigt. Gleiches gilt für den in der Aufstellung befindlichen Haushaltsplan 2015. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Methodisch stützt sich die Prüfung auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie auf weitere Kennzahlen zur vertiefenden Analyse. Sie erfolgt sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht die GPA NRW die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich im Rahmen der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation 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 stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Lübbecke hat ihre Haushaltswirtschaft zum 1. Januar 2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Einschließlich 2012 sind die Jahresabschlüsse von der örtlichen Rechnungsprüfung testiert und vom Rat der Stadt festgestellt worden. Der Jahresabschluss 2013 liegt im Entwurf vor und wurde in die Prüfung mit einbezogen. Der erste Gesamtabschluss wurde zum 31.12.2010 erstellt.

Als Grundlage für die Haushaltswirtschaft dient der Stadt der Haushaltsplan 2014. Dieser wurde im September 2014 um einen Nachtragshaushalt ergänzt. Das darin geplante Defizit kann durch die Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen werden. Für die in der Finanzplanung erwarteten weiteren Fehlbeträge steht ebenfalls die Ausgleichsrücklage zur Verfügung. Eine Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) besteht daher nicht.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Die letzten kameralen Haushaltsjahre hat die Stadt Lübbecke mit einem originär ausgeglichenen Ergebnis abgeschlossen. Die Stadt profitierte dabei von einer positiven Entwicklung der Einnahmesituation. In der letzten überörtlichen Prüfung wurde dazu festgestellt, dass die städtischen Einnahmen stark von Schwankungen bei der Gewerbesteuer beeinflusst werden.¹

Nach der Umstellung auf das NKF setzte sich der positive Trend zunächst fort. Insbesondere deutlich höhere Gewerbesteuererträge führten 2007 und 2008 zu unerwartet positiven Jahresergebnissen. In der Folge stieg die allgemeine Rücklage um rund 16,9 Mio. Euro an. 2009 änderte sich die Situation grundlegend. Im Vergleich zum Vorjahr schloss die Haushaltswirtschaft rund 14,2 Mio. Euro schlechter ab. Neben weiteren negativen Faktoren trug ein deutlicher Rückgang der Gewerbesteuer zu dieser Entwicklung bei. 2010 stieg das Defizit noch weiter an. In der Folge wurde die Ausgleichsrücklage vollständig aufgebraucht. Darüber hinaus musste erstmals die allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden. Die positiven Ergebnisse der letzten beiden vorliegenden Jahresabschlüsse sind wesentlich durch eine wieder verbesserte Einnahmesituation verursacht.

Im Jahresabschluss 2012 hat die Stadt die Regelungen des 1. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (NKFWG) angewendet. Gem. Artikel 8 § 3 NKFWG konnte Lübbecke die Überschüsse aus den vier positiven Jahresergebnissen in die Ausgleichsrücklage umbuchen. Diese weist zum 31.12.2012 einen Bestand von 17,5 Mio. Euro aus. Dies sind sogar rund 7,1 Mio. Euro mehr als in der Eröffnungsbilanz zu Buche standen.

¹ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Lübbecke von Juli bis September 2008, Seite Fi-15

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

	EB 2007*)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Jahresergebnis		7.842	8.385	-5.819	-8.755	209	1.101
Höhe der allgemeinen Rücklage	79.949	88.369	96.831	97.177	93.264	93.473	77.037
Veränderung der allg. Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)							
Verringerung der allg. Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	4,0	keine Verringerung	17,6
Höhe der Ausgleichsrücklage	10.430	10.430	10.430	4.611	0	0	17.537
Fehlbetragsquote in Prozent		pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	5,4	8,6	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

*) Eröffnungsbilanz zum 01.01.2007

Im Ergebnis hat das Eigenkapital in den ersten sechs NKF-Jahren um rund 4,2 Mio. Euro zugenommen. Dies entspricht einem Zuwachs von ca. 4,6 Prozent.

Die Haushaltspläne der Folgejahre weisen durchweg negative Jahresergebnisse aus.

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

	2013	2014	2015	2016	2017
Jahresergebnis	-1.247	-6.534	-752	-699	-201
Höhe der allgemeinen Rücklage	77.037	77.037	77.037	77.037	77.037
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)					
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	16.290	9.756	9.004	8.305	8.104
Fehlbetragsquote in Prozent	1,3	7,0	0,9	0,8	0,2

Die Haushaltswirtschaft 2013 wird voraussichtlich deutlich besser als erwartet abschließen. Dies liegt vor allem an höheren Erträgen aus der Gewerbesteuer und der Abrechnung des Solidarbeitrags. Entgegen dem eingeplanten Fehlbetrag wird mit einem Jahresüberschuss gerechnet. Die Ausgleichsrücklage müsste damit noch nicht in Anspruch genommen werden. Wie in den Vorjahren fällt damit das Jahresergebnis besser aus, als es in der Planung vorgesehen war. Dieser Trend wird sich allerdings 2014 nicht fortsetzen. Die Stadt musste mit einer Nachtragssatzung auf die sich verschlechternde Haushaltslage reagieren. Es ist ein deutlicher Rückgang der Gewerbesteuererträge festzustellen. Das Ergebnis wird daher rund 4,9 Mio. Euro

schlechter erwartet als ursprünglich geplant. Der Haushaltsplan 2015 wird diese Entwicklung aufnehmen. Die Entwurfszahlen sehen für die Folgejahre ebenfalls höhere Fehlbeträge vor. Trotzdem wird die Ausgleichsrücklage voraussichtlich ausreichen, jeweils einen fiktiven Haushaltsausgleich zu gewährleisten.

Ausgehend von den testierten Jahresabschlüssen und den Haushaltsplänen 2013 und 2014 reduziert sich das Eigenkapital in den ersten elf NKF-Haushaltsjahren um rund 5,2 Mio. Euro. Dies entspricht einem Rückgang von ca. 5,8 Prozent. Der Eigenkapitalverzehr findet dabei im Wesentlichen ab 2014 statt. Das voraussichtlich deutlich negative Jahresergebnis und die defizitären Planungen der Folgejahre führen zu einem kontinuierlichen Rückgang. Die Stadt Lübbecke folgt damit ab 2014 einem Trend, der in den meisten Kommunen bereits seit längerem festzustellen ist. In den nächsten Jahren wird es darauf ankommen, dieser Entwicklung durch Konsolidierungsmaßnahmen entgegenzutreten.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43	-885	186	-79	-98	-34	17	56

Mit 43 Euro je Einwohner liegt die Stadt Lübbecke 2012 unter den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Jahresergebnis je Einwohner. Auch 2013 wird voraussichtlich mit einem Überschuss abschließen. Für die Folgejahre werden allerdings negative Jahresergebnisse erwartet.

→ Feststellung

Bis 2013 gelingt es der Stadt Lübbecke das Eigenkapital zu erhalten. Das negative Jahresergebnis 2014 und die defizitären Planungen für die Folgejahre zeigen jedoch einen Handlungsbedarf auf. Die Jahresergebnisse zu verbessern und den Haushaltsausgleich nachhaltig zu erreichen müssen Priorität für das städtische Handeln haben.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Die Kommunen müssen dazu geeignete Maßnahmen finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf). Die Basis zur Ermittlung des nachhaltigen Konsolidierungsbedarfs ist

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

Strukturelles Ergebnis

Das strukturelle Ergebnis gibt wieder, von welchen Ergebnissen in Zukunft nachhaltig - unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen - auszugehen ist.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2012 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der letzten Jahre. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte.

Grund dafür ist folgender: Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Insbesondere werden sie oft durch stark schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den tatsächlichen Konsolidierungsbedarf.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

Stadt Lübbecke	
Jahresergebnis	1.101
Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich (Standardbereinigung)	16.757
Bereinigungen Sondereffekte (kommunalspezifische Bereinigungen)	2.630
= bereinigtes Jahresergebnis	-18.286
Hinzurechnungen (Mittelwerte)	16.527
= strukturelles Ergebnis	-1.759

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke weist für das Jahr 2012 ein strukturelles Ergebnis von minus 1,8 Mio. Euro aus. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Lübbecke ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2017. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Lübbecke ausgeht und

- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Grundlage für die Analyse ist der Haushaltsplan 2014. Nach der mittelfristigen Planung rechnet die Stadt Lübbecke 2017 mit einem Jahresfehlbetrag von rund 200.000 Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2012 ist danach um fast 1,6 Mio. Euro reduziert worden. Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Verbesserung zusammensetzt. Dabei sind nur die wesentlichen Positionen aufgelistet:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planergebnis 2017 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2017	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern *)	19.387.904	18.000.000	-1.387.904	-1,5
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *)	9.922.246	13.476.200	3.553.954	6,3
Schlüsselzuweisungen *)	996.131	241.729	-754.402	-24,7
sonstige ordentliche Erträge **)	4.085.069	2.148.950	-1.936.119	-12,1
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen **)	9.185.904	9.682.021	496.117	1,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen **)	10.334.490	9.376.750	-957.740	-1,9
Kreisumlage *)	11.653.918	12.617.500	963.582	1,6
sonstige ordentliche Aufwendungen **)	2.770.876	2.290.550	-480.326	-3,7

*) Durchschnittswerte 2007 bis 2012

**) Ergebnis 2012

Gewerbsteuer

Die Gewerbesteuer ist die mit Abstand größte Ertragsposition der Stadt. In den vergangenen Jahren machte sie durchschnittlich ein gutes Drittel der ordentlichen Erträge aus. 2014 musste Lübbecke einen deutlichen Rückgang verkraften. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Planungen der Folgejahre. Von 2015 bis 2017 sah die Stadt gleichbleibende Gewerbesteuererträge vor. Die eingeplanten 18 Mio. Euro sind dabei niedriger als der Durchschnitt der ersten sechs NKF-Jahre.

Der Entwurf des Haushaltsplans 2015 sieht noch einmal niedrigere Erträge vor. Danach rechnet die Stadt für 2017 nur noch mit rund 15,8 Mio. Euro. Die Steigerungsraten der Folgejahre lehnen sich an die Orientierungsdaten des Landes an.² Die Gewerbesteuer wird damit vorsichtig geplant. Die bisher verfügbaren Zahlen geben keinen Hinweis darauf, dass die Prognose nicht

² Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 01. Juli 2014, Az. 34-46.05.01

erreicht werden könnte. Ein besonderes Risiko ist daher in dieser Ertragsposition nicht zu erkennen.

Die Gewerbesteuer leistet damit allerdings auch keinen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Absolut wird bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer die größte Verbesserung eingeplant. Mit über 3,5 Mio. Euro leistet diese Ertragsposition einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke.

In den vergangenen Jahren schwankten die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern. Die Anteile aus der Einkommensteuer bewegten sich zwischen 7,5 Mio. und 9,1 Mio. Euro. Für die Zukunft rechnet die Stadt mit stetig steigenden Erträgen. Der Anstieg ist dabei in Höhe der Orientierungsdaten geplant. Nach dem vorläufigen Jahresergebnis wird dies für 2013 nahezu erreicht.

Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern hängt unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese kann von der Stadt Lübbecke nicht beeinflusst werden. Gehen die deutschen Wachstumszahlen zurück, hat dies negative Auswirkungen auf die aus den Gemeinschaftssteuern zu erzielenden Erträge. Angesichts der tiefgreifenden internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und stetig steigende Steuereinnahmen können daher nicht erwartet werden. Auch wenn die Planwerte für 2013 wahrscheinlich fast erreicht werden, birgt diese wichtige Ertragsposition ein generelles Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Diese Ertragsposition geht in die Ermittlung des strukturellen Ergebnisses mit den Durchschnittswerten von 2007 bis 2012 ein. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. Einen wesentlichen Einfluss hat dabei die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Diese Entwicklung schlägt sich in der Finanzplanung der Stadt Lübbecke grundsätzlich nieder. Im Vergleich zum strukturellen Ergebnis gehen die Erträge zurück.

Die Schlüsselzuweisungen leisten daher keinen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Im Gegenteil: Der Rückgang um rund 750.000 Euro stellt eine wesentliche Belastung des Ergebnisses 2017 dar.

Sonstige ordentliche Erträge

Von 2012 bis 2017 gehen die sonstigen ordentlichen Erträge um fast die Hälfte zurück. Sie belasten damit deutlich den Konsolidierungserfolg. Dabei ist jedoch eine Besonderheit zu berücksichtigen. 2012 wurden rund 2,2 Mio. Euro Erträge aus der Auflösung von Personalrückstellungen verbucht. Dies wird künftig nicht mehr zum Tragen kommen. Bereits 2013 weist das vorläufige Jahresergebnis einen Betrag von nur noch 2,7 Mio. Euro aus.

Der Rückgang dieser Ertragsposition ist damit Ausdruck einer vorsichtigen bzw. realistischen Planung. Ein zusätzliches Risiko ist nicht zu erkennen.

Personal- und Versorgungsaufwendungen

Im Eckjahresvergleich steigen die Personal- und Versorgungsaufwendungen jährlich um 1,1 Prozent. Sie belasten damit den Konsolidierungsprozess. Der Anstieg beruht jedoch im Wesentlichen auf der Entwicklung bis 2014. Danach werden die Personalaufwendungen unverändert geplant. Bei den Versorgungsaufwendungen sind lediglich Steigerungen von jährlich 10.000 Euro vorgesehen.

Die aktuellen Orientierungsdaten des Landes geben für die Personalaufwendungen eine Zielgröße von zwei Prozent in 2015 und ein Prozent jährlicher Aufwandssteigerung in den Folgejahren vor. Nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände ist für die Jahre 2014 bis 2017 mit tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen zwischen 3,6 Prozent (2014) und 1,7 Prozent (2017) zu rechnen.³ Der Zielwert des Landes kann somit nur durch konkrete Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich realisiert werden. Beispiele für konkrete Konsolidierungsbemühungen sind eine verwaltungsübergreifende Aufgabenkritik oder eine Organisationsuntersuchung. Solche Maßnahmen könnten mittelfristig zu einer Ersparnis von Personalaufwendungen führen. Nach Auskunft der Stadt sind derzeit noch keine konkreten Konsolidierungsmaßnahmen im Personalbereich erarbeitet worden.

Es besteht daher das Risiko, dass der Konsolidierungsprozess durch die Personal- und Versorgungsaufwendungen deutlich stärker als geplant belastet wird. Die GPA NRW hat im Verlauf der überörtlichen Prüfung auf diesen Sachverhalt hingewiesen. In der Haushaltsplanung 2015 hat die Stadt bereits darauf reagiert. Bei den Personalaufwendungen wird in den Folgejahren nun eine Steigerung von einem Prozent eingeplant. Allerdings werden diese Planwerte nur zu erreichen sein, wenn die angestrebte Haushaltskonsolidierung auch in diesem Bereich wirksam wird.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Im betrachteten Zeitraum gehen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um rund 960.000 Euro zurück. Sie leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Es ist allerdings fraglich, ob diese angestrebte Entwicklung so eintreten wird. Das vorläufige Jahresergebnis 2013 weist Aufwendungen von rund 11,5 Mio. Euro aus. Das Jahr schließt damit deutlich schlechter als 2012 ab. Die Konsolidierungslücke hat sich vergrößert.

Für die weitere Entwicklung geben die Orientierungsdaten des Landes eine Zielgröße von einem Prozent jährlicher Aufwandssteigerung vor. Die Prognose der kommunalen Spitzenverbände rechnet für 2015 bis 2017 mit Steigerungsraten für den Sachaufwand zwischen 1,1 (in 2015) und 2,5 Prozent (in 2017).⁴ Der von Lübbecke geplante Rückgang kann somit nur durch

³ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2017 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände, Schreiben vom 23.06.2014, Az: 20.06.26 D

⁴ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: a.a.O.

konkrete Konsolidierungsbemühungen erreicht werden. Nach Auskunft der Stadt soll ein Maßnahmenkatalog zur Haushaltskonsolidierung erarbeitet werden. Konkrete Maßnahmen sind allerdings noch nicht benannt.

Im Entwurf des Haushaltsplans 2015 werden die Ansätze für die Sachaufwendungen angehoben. Der Planwert 2017 liegt aber weiterhin unterhalb des Ergebnisses von 2012. Für die Aufwendungen aus Sach- und Dienstleistungen soll eine Bewirtschaftungsgrenze von 90 Prozent festgesetzt werden. Die Stadt will dadurch Zeit gewinnen, um Konsolidierungsmaßnahmen zu erarbeiten und zu beschließen, ohne diesen konkret vorzugreifen. Die größten Einsparungen werden bei der baulichen Unterhaltung und den Bewirtschaftungskosten erwartet. Eine konkrete maßnahmen- oder objektbezogene Festlegung ist noch nicht erfolgt. Daher können auch noch keine Konsolidierungspotenziale beziffert werden, die einen Rückgang der Aufwendungen begründen würden.

Die Entwicklung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen birgt somit ein Risiko für die städtischen Konsolidierungsbemühungen.

Kreisumlage

Bezogen auf den Durchschnittswert der Jahre 2007 bis 2012 steigt die allgemeine Kreisumlage jährlich um 1,6 Prozent. In der Tendenz entwickelt sich dieser Ansatz damit gegenläufig zur geplanten Gewerbesteuerentwicklung. Diese Einschätzung gilt grundsätzlich auch für die Planzahlen des Haushalts 2015. Die Aufwendungen für die Kreisumlage werden darin zwar niedriger erwartet – trotzdem steigen sie im Vergleich zum strukturellen Ergebnis an.

Die Stadt Lübbecke legt dabei die im Entwurf des Kreishaushalts enthaltenen Hebesätze zugrunde. Eine von den Kämmerern der kreisangehörigen Kommunen geforderte Senkung des Hebesatzes ist nicht „eingepreist“. Sollte der Kreis Minden-Lübbecke in seiner Haushaltssatzung einen niedrigeren Hebesatz festsetzen, hat die Stadt eine Chance auf Einsparungen bei den Transferaufwendungen.

Ein zusätzliches Risiko für die Haushaltswirtschaft ist aus dieser Aufwandsposition nicht zu erkennen.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Nach den Planannahmen der Stadt leisten die sonstigen ordentlichen Aufwendungen einen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Das vorläufige Jahresergebnis 2013 bestätigt grundsätzlich die angestrebte Entwicklung. Mit rund 2,4 Mio. Euro ist ein Rückgang der Aufwendungen zu verzeichnen. Im Entwurf des Haushaltsplans 2015 werden höhere Ansätze für die einzelnen Haushaltsjahre geplant. Trotzdem gehen die Aufwendungen im Eckjahresvergleich zurück. Dabei soll das gleiche Instrument wie bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen angewendet werden: Die Festsetzung einer Bewirtschaftungssperre von 90 Prozent. Auch hier liegen allerdings noch keine konkreten Maßnahmen vor. Der angestrebte Rückgang der Aufwendungen unterliegt daher noch einigen Unwägbarkeiten.

→ Feststellung

Wesentliche Ertrags- und Aufwandspositionen beinhalten Risiken für die weitere Haushaltsbewirtschaftung. Dies trifft besonders auf die Personal- und die Sachaufwendungen zu, solange noch keine konkreten Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen sind.

Im Kapitel „Haushaltswirtschaftliche Risiken“ werden mögliche Auswirkungen dieser Risiken exemplarisch dargestellt.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lübbecke
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	111,7	97,3	103,4
Eigenkapitalquote 1	-20,8	65,0	32,6	44,5
Eigenkapitalquote 2	5,9	86,2	62,0	77,4
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	./.
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,2	37,9	52,5
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,5	12,5
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	53,9	43,6
Investitionsquote	10,1	286,2	74,8	109,5
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	107,4	87,2	100,5
Liquidität 2. Grades	6,0	1.430,4	117,3	314,7
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	39	8
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	30,4	7,6	2,2
Zinslastquote	0,1	22,4	2,9	1,6
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	74,3	55,0	56,5
Zuwendungsquote	5,5	41,2	18,5	9,5
Personalintensität	12,9	28,6	20,4	15,8
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,8	19,6
Transferaufwandsquote	36,2	61,0	44,9	45,2

Einwohnerbezogene Kennzahlen 2012 in Euro

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lübbecke
Jahresergebnis je Einwohner	-885	186	-79	43
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-388	352	36	157
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner*)	444	5.290	2.323	1.352
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.019	2.082	1.274	1.363

*) Für diese Kennzahl werden die Vergleichswerte 2010 verwendet

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die Stadt Lübbecke verfügt 2012 über eine solide haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation. Anders als in den meisten Kommunen in NRW gelingt es, die ordentlichen Aufwendungen durch ordentliche Erträge zu decken. Das Eigenkapital konnte in den ersten sechs NKF-Jahren ausgebaut werden. Bei den Eigenkapitalquoten 1 und 2 gehört die Stadt zu dem besten Viertel der Vergleichskommunen.

2013 setzt sich dieser positive Trend fort. Danach entwickelt sich die Haushaltswirtschaft schlechter. 2014 wird mit einem deutlich negativen Jahresergebnis abschließen. Auch danach werden durchweg Defizite erwartet. Durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage wird sich das Eigenkapital verringern. Die Stadt muss Konsolidierungsmaßnahmen einleiten, um den sich abzeichnenden Negativtrend umzukehren.

Vermögenslage

Lübbecke weist hohe Vermögenswerte im Bereich der Infrastruktur auf. Dies liegt vor allem daran, dass das Abwasservermögen im Kernhaushalt geführt wird. In den ersten sechs NKF-Jahren geht das Anlagevermögen nur um rund fünf Prozent zurück. Die Stadt hat insgesamt einen hohen Standard bei der Bereitstellung kommunaler Infrastruktur. Dies bezieht sich sowohl auf die Qualität als auch die Quantität.

Die hohen Vermögenswerte belasten den städtischen Haushalt überdurchschnittlich durch Abschreibungen. Erträge aus der Auflösung von Sonderposten können dies weniger stark ausgleichen, als dies in den meisten anderen Kommunen der Fall ist. Bei der Drittfinanzierungsquote erreicht Lübbecke deutlich unterdurchschnittliche Werte.

Die solide Finanzlage ermöglichte es der Stadt, die kommunale Infrastruktur in einem guten Zustand zu unterhalten. Es besteht daher im Allgemeinen kein akuter Handlungsbedarf aus der Abnutzung des Anlagevermögens. Es wird eine große Herausforderung sein, diesen hohen Standard auch in der Zukunft aufrecht zu erhalten. Die Entwicklung der Finanz- und der Ertragslage schaffen dafür die Rahmenbedingungen.

Finanzlage

Die Finanzlage der Stadt ist positiv. Dank einer überdurchschnittlichen Selbstfinanzierungskraft stand stets ausreichend Liquidität zur Verfügung. Die Darlehensverbindlichkeiten konnten zurückgeführt werden. Erst die Finanzierung der neuen Sekundarschule führte wieder zu einem Anstieg. Trotzdem gehört Lübbecke bei den Konzernverbindlichkeiten zu den Städten mit der geringsten Pro-Kopf-Verschuldung.

Zur Finanzierung geplanter Investitionen ist in den nächsten Jahren eine Darlehensaufnahme von rund 5,3 Mio. Euro vorgesehen. Die Stadt rechnet weiterhin mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Allerdings verschlechtert sich die Liquidität. 2015 werden zunehmend Kassenkredite benötigt. Ausschlaggebend dafür ist die Entwicklung der Ertragslage.

Ertragslage

Bisher profitiert die Stadt Lübbecke von relativ hohen Erträgen aus allgemeinen Deckungsmitteln. Neben der Gewerbesteuer kommen dabei besonders die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern zum Tragen. Die Stadt hat mit Ausnahme von 2009 und 2010 auch Schlüsselzuweisungen erhalten. Trotzdem ist die Zuwendungsquote unterdurchschnittlich.

Der Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen 2014 wirft die Stadt zurück. Es wird ein deutlich negatives Jahresergebnis erwartet. Auch in den Folgejahren plant die Stadt durchgehend Defizite ein. Strukturell ist der Haushalt nicht ausgeglichen. Die Ertragslage nimmt damit den wesentlichen Einfluss auf die Verschlechterung der haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 01. Januar 2007; keine HSK-Pflicht,
- zwei der ersten sechs NKF-Jahre schlossen mit einem Defizit ab; das Eigenkapital erhöhte sich um 4,2 Mio. Euro (4,6 Prozent),
- das strukturelle Ergebnis weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 1,8 Mio. Euro aus,
- ab 2014 werden negative Ergebnisse erwartet; die Ausgleichsrücklage reicht bis zum Ende des Planungszeitraums aus, um die Defizite zu decken,
- der Eigenkapitalrückgang beträgt bis 2018 voraussichtlich 5,2 Mio. Euro (5,8 Prozent),
- die Ergebnisplanung stellt darauf ab, dass ab 2014 die Erträge stärker steigen als die Aufwendungen; dies beinhaltet insbesondere bei den Personal- und den Sachaufwendungen ein Haushaltsrisiko,
- die Selbstfinanzierungskraft ist überdurchschnittlich,
- es werden überdurchschnittlich viel Gebäudeflächen vorgehalten,
- nach dem Gesamtabschluss besteht eine geringe Pro-Kopf-Verschuldung.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Lübbecke mit dem Index 3.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen, sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung.

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Risiko in der geplanten Entwicklung wesentlicher Aufwandspositionen (Personalaufwand, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen)	Strukturelle Haushaltssituation
Perspektivische Risiken aus dem umfangreichen Gebäudebestand	Gebäudeportfolio

Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten.

Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen Risikoeinschätzungen der Kommune nicht ersetzen. Die Kommune muss diese Risiken individuell identifizieren. Darauf aufbauend entscheidet sie, ob und wie einzelne Risiken minimiert werden und inwieweit insgesamt eine Risikovorsorge getroffen wird. Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt daher eine systematische Auseinandersetzung mit den haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren.

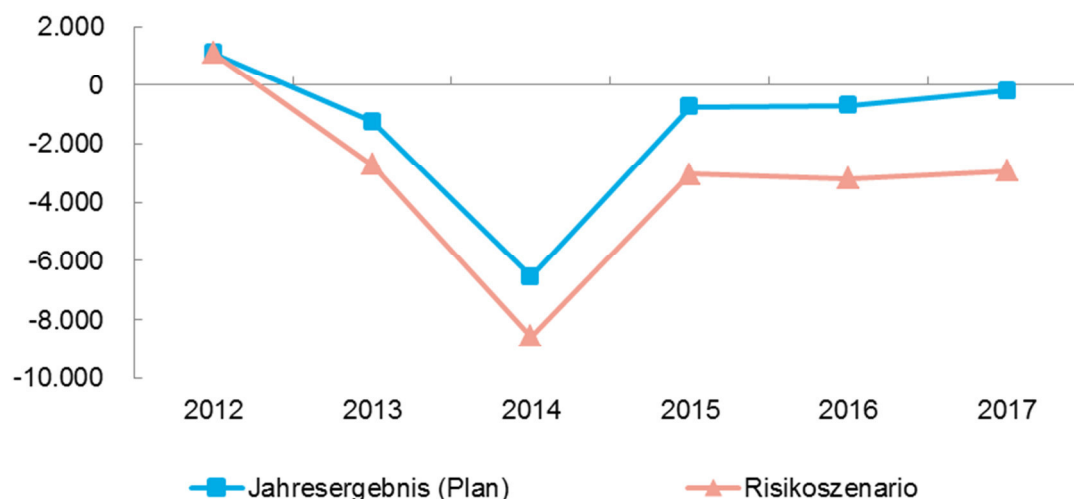
Planergebnis und Risikoszenario 2017 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Planergebnis 2017	Risikoszenario 2017	Abweichung
Gemeinschaftssteuern	Steigerungsraten wie von der Stadt geplant, aber auf Basis des strukturellen Ergebnisses	13.476	12.667	- 809
Personalaufwendungen	ab 2015 Steigerung in Höhe der O-Daten*)	8.501	8.935	- 434
Aufwendungen Sach- und Dienstleistungen	Steigerungsraten in Höhe der O-Daten*)	9.377	10.862	- 1.485
Saldo				-2.728

*) Orientierungsdaten des Landes

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen stellt sich das Risikoszenario im Vergleich zur Haushaltsplanung wie folgt dar:

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2012 bis 2017



Das dargestellte Risikoszenario basiert auf den Planzahlen des Haushalts 2014. Darin wird für 2017 ein Ergebnis von minus 201.000 Euro erwartet. Dieses könnte sich bei Eintreten der aufgezeigten Risiken auf rund minus 2,9 Mio. Euro verschlechtern. In der Haushaltsplanung 2015 hat die Stadt einen Teil dieser möglichen Entwicklung abgebildet. Für 2017 wird nunmehr mit einem Ergebnis von minus 2,2 Mio. Euro gerechnet. Trotzdem können eintretende Risiken zu einer weiteren Verschlechterung der Haushaltssituation führen.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte eine individuelle Risikoeinschätzung vornehmen. Dabei hat sie festzulegen, welcher Teil der von ihr zu ermittelnden Risikosumme ggf. mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird. Sind konkrete Maßnahmen eingeleitet, kann im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken schnell reagiert werden.

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

Haushaltskonsolidierung

Mögliche Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen aus diesem Teilbericht sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Einbeziehung der Wirtschaftswege in die Straßenbaubeitragssatzung	Beiträge
Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer auf den fiktiven Hebesatz	Steuern
Reduzierung des Gebäudebestandes	Gebäudeportfolio
Verzinsung des in die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH eingebrachten Kapitals	Finanzanlagen

Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, muss die Kommune freiwillige Leistungen und Standards, die über das rechtlich notwendige Maß hinausgehen, auf den Prüfstand stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Die Stadt kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

Das strukturelle Ergebnis 2012 beträgt minus 1,8 Mio. Euro. Dieses entspricht 206 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

Eine nachhaltige Konsolidierung des Haushalts kann dabei den Umfang der notwendigen Steuererhöhung verringern. Unabdingbare Voraussetzung ist eine dauerhafte Reduzierung der Aufwendungen. Dazu muss sich die Stadt kritisch mit dem Umfang und der Qualität der erbrachten Leistungen sowie der dafür vorgehaltenen Infrastruktur auseinandersetzen. Der von Lübbecke angestrebte Konsolidierungsprozess sollte daher alle Bereiche der Verwaltungstätigkeit umfassen. Im Haushaltsplan 2015 ist für die Sachaufwendungen und die sonstigen ordentlichen Aufwendungen eine Bewirtschaftungsgrenze von 90 Prozent der Planansätze vorgesehen. Diese Festlegung unterstreicht den Sparwillen von Verwaltung und Kommunalpolitik. In den kommenden Monaten kommt es darauf an, Konsolidierungsmaßnahmen über alle Aufwandspositionen zu erarbeiten und zu konkretisieren.

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

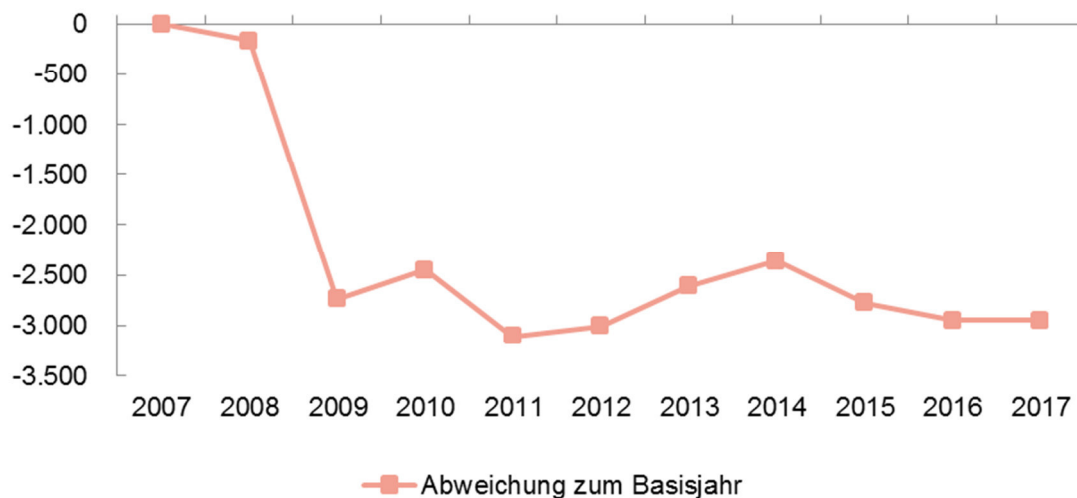
Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die wesentlichen Sondereffekte waren dabei:

- die ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen,
- Erträge aus der Verzinsung der Gewerbesteuer,

- außerordentliche Erträge,
- Erträge aus Kostenerstattungen und
- Abschreibungen auf Finanzanlagen.

Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



2007 bis 2012 Ist-Werte, danach Planwerte

Der kommunale Steuerungstrend verschlechtert sich 2009 deutlich. Danach verharrt er mit leichten Schwankungen im langjährigen Verlauf auf einem weitestgehend gleichbleibenden Niveau.

Der deutliche Rückgang in 2009 beruht auf mehreren Effekten. Zum einen wurde in dem Jahr mit der Umsetzung von Maßnahmen aus dem Konjunkturpaket 2 begonnen. Die Gegenfinanzierung aus Landeszuweisungen kam 2009 nicht mehr zum Tragen. Diese erfolgte erst später nach Abrechnung der Maßnahmen. Zum anderen waren deutlich höhere Personal- und Versorgungsaufwendungen zu verzeichnen. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen diese um rund eine Mio. Euro an. Mit gut 600.000 Euro waren dafür insbesondere die Versorgungsaufwendungen ausschlaggebend. Darüber hinaus mussten 2009 rund 770.000 Euro mehr für die differenzierte Kreisumlage aufgewendet werden.

In den Folgejahren schwanken die bereinigten Jahresergebnisse. 2012 – im letzten Jahr mit einem vorliegenden Jahresabschluss – ist der kommunale Steuerungstrend noch einmal niedriger als 2009. Der Stadt ist es damit nicht gelungen, in den von ihr steuerbaren Bereichen eine Verbesserung der Haushaltssituation zu erreichen.

In den weiteren Jahren steigt der Steuerungstrend zunächst bis 2014 an. Danach geht er wieder kontinuierlich zurück. Das bereinigte Jahresergebnis 2017 ist dabei nur unwesentlich höher als 2012. Auch für die Planjahre weist der kommunale Steuerungstrend damit keine Konsolidierungserfolge aus.

In der Haushaltsplanung stellt die Stadt eine andere Ergebnisentwicklung dar. Insbesondere ab 2014 wird mit einem stetigen Rückgang des Defizits gerechnet. Die Planannahmen bauen damit vor allem auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Die Stadt stellt bisher vornehmlich auf Ertragspositionen ab, die kaum zu beeinflussen sind. Besonders für die Gemeindeanteile aus den Gemeinschaftssteuern ist dies risikoreich. Darauf wurde bereits hingewiesen.

Für eine nachhaltige Konsolidierung der städtischen Finanzen reicht eine Verbesserung der Ertragspositionen nicht aus. Deshalb ist es wichtig, die beschlossene 90-prozentige Bewirtschaftungsgrenze mit konkreten Maßnahmen zu hinterlegen. Gelingt es dadurch, die Aufwendungen dauerhaft zu reduzieren, kann die dargestellte Trendkurve nach oben gedreht werden.

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend geht bis 2009 um rund 2,7 Mio. Euro zurück. Danach stagniert er leicht schwankend. Eine Trendumkehr kann durch die Stadt erreicht werden. Dafür ist es erforderlich, dass konkrete Konsolidierungsmaßnahmen im Aufwandsbereich beschlossen und umgesetzt werden.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁵. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	873	880	959	895	895	912
Abschreibungen auf das Straßennetz	1.745	1.752	1.762	1.784	1.801	1.826
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	50,0	50,2	54,4	50,2	49,7	49,9

Die Stadt Lübbecke hat eine relativ konstante Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen. Rund die Hälfte der Investitionen werden durch Beiträge gegenfinanziert. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt damit zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Quote. Dabei ist

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

allerdings zu berücksichtigen, dass dabei auch die Investitionen in das Kanalvermögen einbezogen werden. Lübbecke betreibt die Abwasserentsorgung im Kernhaushalt. Diese Aufgabe haben viele andere Kommunen ausgelagert.

Die wesentliche Grundlage für die Erhebung von Beiträgen sind kommunale Straßenbaubeitragsatzungen. Diese sollten für die erstmalige Erstellung bzw. Erschließung von Baugrundstücken nach den §§ 127 ff. BauGB aufgestellt sein. Die Herstellung, Erneuerung und Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen sollte über eine Satzung nach § 8 KAG abgedeckt werden.

Die Stadt Lübbecke verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB. Die Satzung trat in der Fassung der zweiten Änderungssatzung am 05.11.2008 in Kraft. Sie nimmt die wesentlichen Regelungen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes auf. Der von den Beitragspflichtigen zu tragende beitragsfähige Aufwand ist auf 90 Prozent festgesetzt.

Die Straßenbaubeitragsatzung nach § 8 KAG der Stadt Lübbecke datiert ebenfalls vom 05.11.2008. Eine Abrechnung von Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen ist darin nicht vorgesehen. Die Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes empfiehlt dazu, die Beitragspflichtigen mit einem Anteil von 50 bis 80 v.H. am beitragsfähigen Aufwand zu beteiligen. Derzeit erarbeitet die Verwaltung ein Konzept für die Unterhaltung bzw. Erneuerung von Wirtschaftswegen. Dieses soll 2015 politisch beraten werden.

→ **Feststellung**

Die Straßenbaubeitragsatzung nach § 8 KAG der Stadt Lübbecke beinhaltet nicht die Abrechnung von Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen. Investive Maßnahmen werden über den Gesamthaushalt finanziert.

→ **Empfehlung**

Das künftige Wirtschaftswegekonzept sollte eine angemessene Kostenbeteiligung der nach dem KAG Beitragspflichtigen vorsehen. Eine Finanzierung der Maßnahmen über den Gesamthaushalt würde alle Steuer- und Gebührenzahler belasten.

In der Beitragssatzung muss eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vorgenommen werden. In der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes werden dazu Spannbreiten vorgegeben. Diese beschreiben die möglichen Anteilssätze unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße und ihrer Teileinrichtungen.

Die von der Stadt Lübbecke festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen entsprechen weitgehend dem Mittelwert der empfohlenen Spannbreite oder liegen leicht darüber. Lediglich bei den Hauptverkehrsstraßen wird der Mittelwert vereinzelt unterschritten. Bei der Frage nach der angemessenen Ausschöpfung der empfohlenen Spannbreiten sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 75 GO NRW zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu berücksichtigen. Darüber hinaus gilt § 77 Abs. 2 GO NRW. Danach haben die Gemeinden ihre Einnahmen in erster Linie – soweit vertretbar und geboten – aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu beschaffen. Nach der Rechtsprechung des OVG NRW ist den Gemeinden bei der Bestimmung des Vertretbaren und Gebotenen grundsätzlich ein Ermessensspielraum eröffnet. Diesen hat die Stadt Lübbecke in zulässiger Weise genutzt. Dennoch würde das strukturelle Defizit auch eine weitergehende Ausschöpfung dieser Einnahmequelle rechtfertigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke hat Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der städtebaulichen Maßnahmen festgesetzt. Für dreiviertel der Straßenarten entsprechen diese dem Mittelwert der in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes empfohlenen Spanne oder liegen leicht darüber.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte die Satzung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG entsprechend der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aktualisieren. In diesem Zusammenhang sollte eine Anhebung der Anteile der Beitragspflichtigen geprüft werden.

Gebühren

Die Stadt Lübbecke führt die klassischen Gebührenhaushalte wie Friedhöfe und Straßenreinigung im Kernhaushalt. Dies gilt auch für die Abwasserbeseitigung. Die Bearbeitung, Kalkulation und Erhebung der Gebühren erfolgt an einer zentralen Stelle. Im Bereich Kommunalabgaben ist damit das Know-how für die Aufgabenerledigung gebündelt. Dies ermöglicht eine einheitliche Bearbeitung.

Kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen

Das Gebührenrecht nach dem Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) sieht bei der Gebührenkalkulation eine Berücksichtigung der kalkulatorischen Abschreibungen vor. Die GPA NRW empfiehlt diese auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte zu berechnen. Damit wird der allgemeinen Preissteigerung Rechnung getragen. Die Kommune ist so in der Lage, aus den erwirtschafteten Abschreibungen die erforderlichen Ersatzinvestitionen zu finanzieren.

Im größten Gebührenhaushalt – der Abwasserbeseitigung – berechnet die Stadt Lübbecke die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte. Die Stadt nutzt damit die rechtlichen Möglichkeiten, die Substanz des Anlagevermögens gebührenfinanziert zu erhalten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke berechnet die kalkulatorischen Abschreibungen für den Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte. Damit können erforderliche Ersatzinvestitionen weitestgehend aus dem Gebührenaufkommen finanziert werden.

Beim Friedhofswesen legt die Stadt in der Kalkulation der Abschreibungen noch die Anschaffungs- und Herstellungskosten zugrunde. Das Volumen dieses Gebührenhaushalts ist deutlich geringer als bei der Abwasserbeseitigung. Damit ergibt sich auch ein niedrigeres Potenzial aus einer Umstellung der Abschreibungsbasis. Trotzdem sollte die Stadt auch für diesen Bereich eine Umstellung vornehmen. Nach Auskunft der Stadt ist dies bereits angedacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte auch bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren die Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

§ 6 Abs.2 KAG fordert auch eine angemessene Verzinsung des aufgewandten Kapitals. Die Stadt berücksichtigt dafür einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz. Dieser liegt für die kommende Gebührenperiode bei sechs Prozent.

Bei der Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes ist auf den langfristigen Durchschnittszinssatz abzustellen. Es handelt sich dabei um einen Mischzinssatz, bei dessen Berechnung auch die Verhältnisse vor Ort zu berücksichtigen sind. Zur Ermittlung des Mischzinssatzes ist neben dem individuellen durchschnittlichen Fremdkapitalzinssatz der Eigenkapitalanteil angemessen zu berücksichtigen.⁶ Auf der Basis des vom OVG NRW genutzten Vergleichsmaßstabs sind die langfristigen durchschnittlichen Emissionsrenditen inländischer öffentlicher Emittenten dafür ansetzbar. Dieser Zinssatz hat sich in den letzten Jahren verringert. Für das Kalkulationsjahr 2014 ergibt sich unter Berücksichtigung eines möglichen Zuschlages von 0,5 Prozent ein maximal zulässiger kalkulatorischer Zinssatz von 6,78 Prozent.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke verwendet einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz. Mit sechs Prozent schöpft die Stadt das Potenzial weitgehend aus.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Die Stadt Lübbecke betreibt einen Friedhof. Die Unterhaltung und Pflege der Liegenschaft wird durch private Unternehmen durchgeführt. Auch für die Bestattungen bedient sich die Stadt privater Dienstleister.

Für 2015 wurden die Gebühren neu kalkuliert. Dies führte zu teilweise deutlichen Steigerungen bei einzelnen Gebührensätzen. Trotzdem erreicht die Stadt keine vollständige Kostendeckung. Es wird ein Kostendeckungsgrad von durchschnittlich 80 Prozent angestrebt. Dies begründet die Stadt mit der Nebenfunktion des Friedhofs als öffentliche Grünanlage und prägendes städtebauliches Element. In der Gebührenkalkulation ist ein Anteil der Allgemeinheit an der Nutzung des öffentlichen Grüns der Friedhöfe anzusetzen. Die Höhe dieses Anteils liegt im Ermessen des Friedhofsträgers. Lübbecke hat dabei allerdings zu berücksichtigen, dass der Friedhof nicht die Bedeutung als Erholungsfläche hat, wie dies in vielen Kommunen in Ballungsgebieten der Fall ist. So erstreckt sich bereits gut einhundert Meter vom Friedhof entfernt das Wiehengebirge. Dieser bewaldete Höhenzug wird von Wanderwegen durchzogen und hat einen hohen Freizeit- und Erholungswert. Eine Absenkung des öffentlichen Grünanteils erscheint daher vertretbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte eine Reduzierung des öffentlichen Anteils der Grünflächen in der Gebührenkalkulation für den Friedhof prüfen.

Straßenreinigung

Die Straßenreinigung ist an private Dienstleister vergeben. Bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt die Stadt einen Abzug für das Interesse der Allgemeinheit. Dieser wird nach verschiedenen Straßenkategorien differenziert. Im Einzelnen werden berücksichtigt:

⁶ Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13.04.2005, Az. 9 A 3120/03

- für Ortsdurchfahrten klassifizierter Straßen sowie Gemeindestraßen mit erheblicher Verkehrsbedeutung 30 Prozent,
- für die Fußgängerzone 33 Prozent,
- für Gemeindestraßen im Kernbereich 33 Prozent und
- für Gemeindestraßen mit außergewöhnlich intensiver Gestaltung durch Großgrün 30 Prozent.

Die Reinigung der sonstigen Gemeindestraßen wurde den Anliegern per Satzung auferlegt. Der Anteil der Allgemeinheit ist im Einzelfall nach den örtlichen Gegebenheiten festzulegen. Bei der Straßenreinigung kann dabei die Bedeutung der Straßen für den Anliegerverkehr sowie für den inner- und überörtlichen Verkehr differenziert berücksichtigt werden. So ist der Vorteil der Allgemeinheit in reinen Anliegerstraßen deutlich geringer als in Straßen für den Durchgangsverkehr. Die Stadt Lübbecke hat im Wesentlichen zwischen dem Innenstadtbereich und besonders belasteten Gemeindestraßen differenziert. Die GPA NRW hat keine detaillierte Betrachtung nach Straßenkategorien durchgeführt. Allerdings ist festzustellen, dass in vielen Kommunen geringere Sätze für den öffentlichen Anteil angesetzt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte den Anteil der Allgemeinheit in der Gebührenkalkulation für die Straßenreinigung überprüfen. Im Einzelfall kann die Anwendung eines niedrigeren Satzes geboten sein.

Abwasserbeseitigung

Die Aufgaben der Abwasserbeseitigung werden als Regiebetrieb im Kernhaushalt wahrgenommen. Ein externes Büro berechnet dafür die Gebühren. Die aktuelle Kalkulation für die Jahre 2015 bis 2017 führte zu einer Anhebung der Gebührensätze.

Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung wurde die Aufgabenerledigung im Bereich der Abwasserbeseitigung untersucht. Dabei hat die GPA NRW ein Gebührenpotenzial von rund 950.000 Euro ermittelt.⁷ In den letzten Jahren hat die Stadt den Großteil der Empfehlungen zur Verbesserung der Gebühreneinnahmen umgesetzt. So wurde die Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte umgestellt. Zudem wird seit 2011 die gebührenmindernde Auflösung von Beiträgen und Zuschüssen nicht mehr praktiziert. Der kalkulatorische Zinssatz für die Berechnung der Eigenkapitalverzinsung beträgt für die nächsten drei Jahre sechs Prozent.

Relevantes Potenzial zur weiteren Verbesserung der Gebührensituation bei der Abwasserbeseitigung ist derzeit nicht ersichtlich.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

⁷ Vgl. Bericht zur überörtlichen Prüfung der Stadt Lübbecke von Juli bis September 2008, Seite Fi-18 ff.

- Wirtschaftswege in die KAG-Satzung aufnehmen,
- Beitragssätze in der KAG-Satzung erhöhen, die derzeitigen Sätze stellen mit wenigen Ausnahmen den Mittelwert der in der Mustersatzung festgelegten Spannweite dar,
- Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen im Friedhofswesen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten; im Abwasserbereich wird dies bereits praktiziert,
- einheitlich festgelegter kalkulatorischer Zinssatz von sechs Prozent bietet keine wesentlichen Potenziale,
- öffentlichen Anteil im Friedhofswesen und bei der Straßenreinigung überprüfen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Lübbecke mit dem Index 4.

Steuern

Die Realsteuer-Hebesätze der Stadt Lübbecke bewegen sich auf einem relativ niedrigen Niveau. Sie wurden zuletzt 2003 angehoben.

Hebesätze des Jahres 2013

	Stadt Lübbecke	fiktiver Hebesatz ^{*)}	Kreis Minden-Lübbecke	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse ^{**)}
Grundsteuer A	217	209	218	234	253
Grundsteuer B	381	413	411	431	457
Gewerbsteuer	403	411	413	417	414

^{*)} nach Gemeindefinanzierungsgesetz 2013 (GFG 2013)

^{**)} kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern (Quelle IT.NRW)

Der Hebesatz für die Grundsteuer A liegt oberhalb des fiktiven Hebesatzes nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer liegen darunter. Im Entwurf des Haushaltsplans 2015 sind unveränderte Hebesätze vorgesehen. Damit wird der Stadt Lübbecke beim Finanzausgleich und bei der Ermittlung der Kreisumlage eine höhere Steuerkraft zugerechnet, als sie tatsächlich gegeben ist.

Bei der Grundsteuer B verfügt die Stadt Lübbecke zusammen mit zwei anderen Kommunen über die niedrigsten Sätze im Kreisgebiet. Ähnlich verhält es sich bei der Gewerbesteuer. Hier liegt die Stadt zusammen mit drei weiteren Kommunen am unteren Ende der Kreisskala. In Relation zu den Vergleichswerten auf Ebene des Regierungsbezirks und des Landes liegen die Hebesätze noch deutlich darunter.

→ Feststellung

Die Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer liegen unter den fiktiven Hebesätzen nach dem GFG. Im Vergleich zum Durchschnitt auf Kreis-, Regierungsbezirks- und Landesebene besteht ein deutliches Anpassungspotenzial.

Im GFG 2015 sind die fiktiven Hebesätze angehoben worden. Für die Grundsteuer B werden nun 423 v.H. und für die Gewerbesteuer 415 v.H. angesetzt. Diese Werte werden bei der Berechnung des Finanzausgleichs und der Kreisumlage für die Ermittlung der städtischen Steuerkraft zugrunde gelegt. Solange sich die tatsächlich festgesetzten Hebesätze darunter bewegen, wird der Stadt eine höhere Steuerkraft unterstellt, als sie sie tatsächlich realisiert. Eine Anhebung der Hebesätze auf das fiktive Niveau gem. GFG 2015 birgt deutliches Potenzial. Bei der Grundsteuer B könnten so rund 360.000 Euro mehr erzielt werden. Das Potenzial bei der Gewerbesteuer beläuft sich auf jährlich rund 510.000 Euro. In seiner Haushaltsrede 2015 hat der Kämmerer deutlich gemacht, dass er für die Zukunft eine Hebesatzanpassung nicht ausschließen kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte eine Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer auf das fiktive Niveau des GFG prüfen. Die zusätzlichen Erträge können wesentlich zur Verbesserung des strukturellen Ergebnisses beitragen.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt. Gleiches gilt für Flächen in den kommunalen Ausgliederungen (Sondervermögen und 100 prozentige Töchter). In Lübbecke betrifft dies die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH mit den Bädern und den Parkeinrichtungen.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Lübbecke über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. Wir untersuchen in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) Schulgebäude und Turnhallen.

Insgesamt werden von der Stadt Lübbecke fast 120.000 m² BGF an Gebäudefläche vorgehalten.⁸ Diese sind nach folgenden Nutzungsarten gegliedert:

⁸ Bruttogrundfläche (BGF) gemäß DIN 277 Berechnungsgrundlage „Bereich a“

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m²	BGF in m² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	62.209	2.442,7	52,3
Jugend	1.086	42,6	0,9
Sport und Freizeit	13.321	523,1	11,2
Verwaltung	8.847	347,4	7,4
Feuerwehr / Rettungsdienst	3.641	143,0	3,1
Kultur	9.867	387,4	8,3
Soziales	841	33,0	0,7
sonstige Nutzungen	19.129	751,1	16,1
Gesamtsumme	118.941	4.670,4	100

Wie bei den meisten Kommunen werden im Bereich Schulen die mit Abstand größten Flächen bereitgestellt. Dieser Anteil am Gesamtportfolio bewegt sich interkommunal zwischen 41 und 69 Prozent.

Viele kommunale Flächen lassen sich nur in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit beurteilen.

BGF je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lübbecke
Schule	1.270	2.535	1.938	2.443
Jugend	43	370	180	43
Sport und Freizeit	36	885	231	523
Verwaltung	141	377	252	347
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	149	143
Kultur	27	629	222	387
Soziales	16	223	109	33
sonstige Nutzungen	96	1.550	563	751
Gesamtfläche	2.655	4.705	3.646	4.670

In den interkommunalen Flächenvergleich fließen mittlerweile die Daten von 51 mittleren kreisangehörigen Kommunen ein. Die Stadt Lübbecke stellt dabei mit 4.670 m² BGF die zweitmeisten Flächen je 1.000 Einwohner zur Verfügung.

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke stellt einwohnerbezogen deutlich mehr Gebäudeflächen als die meisten Vergleichskommunen zur Verfügung. Dies wirkt tendenziell belastend auf die Haushaltssituation.

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich kann wesentlich von der Gemeindefläche und der Anzahl der Ortsteile beeinflusst werden. Diese spiegeln sich häufig in der Anzahl der Schulen, Feuerwehrgerätehäuser und der Dorfgemeinschaftshäuser wider.

Mit rund 65 km² liegt die Fläche der Stadt Lübbecke deutlich unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Das Stadtgebiet ist dabei in nur acht Ortsteile untergliedert. Diese Rahmenbedingungen wirken sich grundsätzlich begünstigend aus. Trotzdem stellt die Stadt bei fünf Nutzungsarten teilweise deutlich überdurchschnittliche Flächen zur Verfügung.

Schulen

Mehr als die Hälfte der städtischen Gebäudefläche wird für Schulen und Turnhallen für den Schulsport bereitgestellt. Im interkommunalen Vergleich sind die 2.443 m² BGF je 1.000 Einwohner ein deutlich überdurchschnittlicher Wert. Die Stadt Lübbecke hat bereits auf die Entwicklung der Schülerzahlen reagiert. So wurde 2014 der Neubau der Stadtschule als Sekundarschule fertig gestellt. Eine Haupt- und eine Realschule laufen seit Genehmigung der Stadtschule jahrgangsweise aus. Mit Abschluss dieser Maßnahmen kann sich der Flächenwert entsprechend verringern. Darüber hinaus soll die Schulentwicklungsplanung aktualisiert und fortgeschrieben werden. Auch daraus können sich Flächenpotenziale ergeben. Die diesbezügliche Detailanalyse erfolgt im Teilbericht Schulen.

Sport und Freizeit

Für die Nutzungsart Sport und Freizeit stellt die Stadt Lübbecke deutlich mehr als doppelt so viel Fläche je Einwohner bereit, als dies in den Vergleichskommunen der Fall ist. Auch auf die Gemeindefläche bezogen ist das Angebot an Sport- und Freizeitflächen überdurchschnittlich. Bisher hat die GPA NRW nur vier mittlere kreisangehörige Kommunen vorgefunden, die mehr Fläche in m² BGF je km² Gemeindegebiet zur Verfügung stellen.

Die Stadt verfügt über 15 Turn- und Sporthallen. Vier davon werden ausschließlich durch Vereine genutzt. Jedem Fußball spielenden Verein stehen zwei Sportplätze zur Verfügung (Ausnahmen sind lediglich Nettelstedt und die Lübbecke Kickers).⁹ Auf den Plätzen werden vier Sportplatzgebäude betrieben. Darüber hinaus unterhält die Stadt zwei Schießstände. Für den Schwimmsport stehen ein Hallenbad (mit 3.139 m² BGF) sowie ein Freibad zur Verfügung. In den Schulen werden darüber hinaus drei Lehrschwimmbecken bereitgehalten. Eines dieser Becken wird 2015 geschlossen. Das städtische Gebäudemanagement rechnet dadurch mit Einsparungen von jährlich rund 35.000 Euro – allein für die Bewirtschaftung. Dieses Beispiel verdeutlicht, welches Einsparpotenzial sich aus einer Reduzierung des Gebäudebestandes ergeben kann.

Derzeit arbeitet die Stadt Lübbecke an einem Sportentwicklungsplan. Ziel ist es dabei, Rahmenbedingungen zu erarbeiten, damit weiterhin Sport im Sinne der Daseinsfürsorge stattfinden kann. Der demografische Wandel, veränderte Sportgewohnheiten und nicht zuletzt die nachhaltige Finanzierbarkeit der Sportstätten sind wesentliche Einflussgrößen. Die Teilberichte „Schu-

⁹ Vgl. Haushaltsplan 2014 der Stadt Lübbecke, Erläuterungen zum Produkt Sportstätten, Seite 169

len“ und „Grünflächen“ enthalten Analysen zu absehbaren oder bereits heute vorhandenen Flächenüberhängen. Dies unterstreicht die Wichtigkeit dieses Vorhabens.

Der Sportentwicklungsplan kann die Grundlage für eine bedarfsgerechte, zukunftsichere und nachhaltig finanzierbare Sport- und Freizeitinfrastruktur sein. Dabei darf es allerdings nicht darum gehen, welche Sportstätten und -angebote zusätzlich zu den bereits vorhandenen ermöglicht werden sollen. Schließlich hat die Stadt bereits jetzt einen sehr hohen Standard. Dieser wird selbst von vielen größeren Kommunen nicht erreicht. Dauerhaft wird die Stadt ihr Angebot nur attraktiv halten können, wenn sie sich dabei auf das Notwendige und Finanzierbare beschränkt. Dies wird zur auch Folge haben, dass einzelne Gebäude mittelfristig aufzugeben sind.

→ **Feststellung**

Der Sportentwicklungsplan kann eine gute Grundlage zur Entwicklung einer bedarfsgerechten, attraktiven und nachhaltig finanzierbaren Sport- und Freizeitinfrastruktur sein. Der Fokus sollte dabei nicht auf Möglichkeiten zur Ausweitung des Angebotes liegen.

Feuerwehr/ Rettungsdienst

Im interkommunalen Vergleich stellt die Stadt für die Feuerwehr weniger Flächen zur Verfügung als die meisten anderen Kommunen. Dennoch hat Lübbecke in diesem Bereich Optimierungspotenzial erkannt. Derzeit werden sechs Feuerwehrgerätehäuser unterhalten. Neben drei größeren Objekten sind dies auch drei Gebäude mit Flächen zwischen 140 und 250 m² BGF. Dort herrschen beengte Verhältnisse. Die laufende Bewirtschaftung ist überdurchschnittlich kostenintensiv. Um die Gebäude zukunftsfest zu machen, sind erhebliche Sanierungsmaßnahmen erforderlich. Hinzu kommen die Herausforderungen aus der spürbaren demografischen Entwicklung. Besonders tagsüber wird es zunehmend schwieriger, die erforderlichen Personalstärken zu gewährleisten.

Um diesen Problemen zu begegnen, plant die Stadt den Neubau eines Feuerwehrgerätehauses „West“. Als wesentliche Vorteile dieser Lösung werden erwartet:

- ein Neubau kann langfristig alle Erwartungen an ein modernes Feuerwehrgerätehaus erfüllen,
- die mögliche Zusammenlegung von Löschgruppen kann die Personalengpässe beseitigen sowie
- die Folgekosten für Gebäudeunterhaltung und –bewirtschaftung werden deutlich geringer sein.

→ **Feststellung**

Das Projekt zur Errichtung eines neuen Feuerwehrstandortes „West“ ist ein gutes Beispiel für die Anpassung der Feuerwehr-Infrastruktur an die demografische Entwicklung. Die Einheiten können so dauerhaft personell und materiell optimal ausgestattet werden. Zudem kann zu einer nachhaltigen Entlastung des städtischen Haushalts beitragen werden.

Damit die positiven Effekte auch dem Stadthaushalt zugutekommen, ist es wichtig, dass die alten Feuerwehrgerätehäuser keine Folgekosten verursachen.

→ Empfehlung

Ein Neubau des Feuerwehrgerätehauses „West“ bietet die Gelegenheit, sich von drei Altgebäuden zu trennen. Mehr noch als mögliche Verkaufserlöse stehen bei einer solchen Vorgehensweise die ersparten Aufwendungen für Unterhaltung, Bewirtschaftung und Abschreibung positiv zu buche. Die Stadt sollte daher bei einer eventuellen (teilweisen) Weiternutzung der Gebäude eine Lösung suchen, die den Vorteil der dauerhaften Ersparnis von Aufwendungen für die Altgebäude nicht aus der Hand gibt.

Kultur

Nahezu die Hälfte der für Kultur bereitgestellten Gebäudefläche macht die Stadthalle aus (4.734 m² BGF). Darüber hinaus sind die Bürgerbegegnungsstätte „Altes Amtsgericht“ sowie das Kultur- und Medienzentrum mit jeweils rund 1.500 m² BGF von Bedeutung. In dem Kultur- und Medienzentrum sind die Stadtbücherei und das Heimatmuseum untergebracht.

Für eine Stadt mit rund 25.000 Einwohnern ist dies flächenmäßig ein großzügiges Angebot. Kulturelle Einrichtungen können in der Regel nicht kostendeckend betrieben werden. Auch in Lübbecke besteht ein Zuschussbedarf, der vom städtischen Haushalt getragen werden muss. 2015 rechnet die Stadt für den Betrieb der o.g. Einrichtungen mit einem Defizit von rund 950.000 Euro. Dies entspricht 106 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B.

Die Gebäudekosten machen einen wesentlichen Teil der Aufwendungen aus. Neben der Bewirtschaftung und Unterhaltung stehen auch die Abschreibungen zu Buche. Insgesamt sind die Gebäude in einem guten Zustand. Die Finanzsituation hat es der Stadt ermöglicht, die Unterhaltung im erforderlichen Umfang durchzuführen. Trotzdem besteht darüber hinaus regelmäßig Investitions- oder größerer Unterhaltungsbedarf. Aktuell ist ein Brandschutzkonzept für den Gebäudekomplex Stadthalle-Stadtsporthalle-Hallenbad in Arbeit. Erste Instandhaltungsrückstellungen wurden dafür bereits gebildet. Trotzdem kann der zu tragende Gesamtaufwand noch nicht abgeschätzt werden.

Die Stadt setzt bewusst auf ein breit aufgestelltes Kultur- und Bildungsangebot. Lübbecke hat dafür sicherlich günstigere finanzielle Rahmenbedingungen als viele andere Kommunen in NRW. Dennoch sind die dafür zu leistenden Aufwendungen eine zunehmend spürbare Belastung der städtischen Finanzen.

Die Veränderungen in der Schullandschaft werden in naher Zukunft Fragen zur Nachnutzung städtischer Gebäude aufwerfen. Insbesondere für das „Alte Amtsgericht“ können sich daraus Möglichkeiten ergeben. Die Musikschule als Hauptnutzer wäre auch in einem ehemaligen Schulgebäude gut untergebracht. Das Gebäudemanagement stellt dazu erste Vorüberlegungen an. Unterm Strich besteht die Chance auf eine Entlastung für den städtischen Haushalt. Gelingt dies nicht, sind in anderen Bereichen umso größere Einsparungen notwendig.

Sonstige Nutzungen

Mit 15.370 m² BGF machen die Parkeinrichtungen rund vier Fünftel der für sonstige Nutzungen bereitgestellten Flächen aus. Es handelt sich dabei um die Parkhäuser Ost und West sowie die Tiefgarage am Markt.

Die beiden Parkhäuser wurden in den 70`er Jahren errichtet. Nach Auskunft der Stadt schränkt die enge Gebäudestruktur die Parkmöglichkeiten im Innenstadtbereich stark ein. Um die Attrak-

tivität der Fußgängerzone zu gewährleisten, wurde an deren beiden Enden jeweils ein Parkhaus gebaut. Heute sind auch viele Plätze an Dauerparker vermietet. Diese wohnen oder arbeiten in der Innenstadt und haben ansonsten keine Abstellmöglichkeit für ihre PKW. Die Parkhäuser und die Tiefgarage befinden sich im Eigentum der Stadt. Die Bewirtschaftung erfolgt durch die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH. Die WBL zahlt für die Gebäudenutzung eine Pacht. Diese deckt die Abschreibungen, Versicherungen und Grundbesitzabgaben ab. Betriebs- und Unterhaltungsaufwendungen sind durch die WBL zu tragen. Die Erlöse aus der Stellplatzvermietung reichen regelmäßig nicht aus, um die Kosten zu decken. Investive Maßnahmen gehen zulasten des Stadthaushalts.

Das Parkhaus Ost und die Tiefgarage sind in einem altersgemäßen guten Zustand. Im Parkhaus muss in die Auffahrampen investiert werden. Ansonsten sind keine größeren Investitionen absehbar. Anders stellt sich die Lage beim Parkhaus West dar. Dieses ist stark sanierungsbedürftig. Das Projekt „Westertor“ bietet die Chance, sich von dem Objekt zu trennen. Im Zuge der Entwicklung des westlichen Bereichs der Fußgängerzone ist ein Verkauf des Parkhauses an einen Investor vorgesehen. Sollte dies umgesetzt werden, dürfte dies zu Einsparungen bei der WBL führen. Davon kann mittelbar der Stadthaushalt profitieren. In jedem Fall würde die Notwendigkeit zur Finanzierung der Investitionen entfallen.

Unter die sonstigen Nutzungen fällt auch das ehemalige Freibad an der Obernfelder Allee. Derzeit wird ein begleitetes Werkstattverfahren durchgeführt. Darin soll ein Konzept für die künftige Nutzung der denkmalgeschützten Gebäude und des Geländes erarbeitet werden. Die Unterhaltungsmaßnahmen an den Gebäuden beschränken sich daher bislang auf das Notwendigste. Rund 1.000 Euro werden dafür jährlich aufgewendet.

Die Stadt verfügt über einen deutlich überdurchschnittlichen Gebäudebestand. Dieser stellt eine erhebliche und nachhaltige Belastung für den Haushalt dar. Gebäude, die nicht für die Erledigung von Pflichtaufgaben benötigt werden, sollten kritisch hinterfragt werden. Die Alternativen für die Nachnutzung des ehemaligen Freibades müssen sich daher an ihren Folgekosten messen lassen. Die Stadt sollte auch berücksichtigen, dass Lage und Größe des Areals gute Vermarktungsmöglichkeiten bieten.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte bei der künftigen Nutzung des ehemaligen Freibades eine Lösung suchen, die die Chance auf eine dauerhafte Ersparnis von Aufwendungen nicht aus der Hand gibt.

Portfoliomanagement

Bis zum 31.12.2011 wurden große Teile des Immobilienvermögens in dem Sondervermögen Verpachtungsbetriebe Lübbecke geführt. Dazu gehörten die Grundschulen, die Stadthalle und die Stadtsporthalle. Der Verpachtungsbetrieb wurde mit Ablauf 2011 aufgelöst. Die Aufgaben und das Vermögen wurden in den Kernhaushalt überführt. Seit 2012 hat die Stadt Lübbecke im Dezernat 2 ein zentrales Gebäudemanagement eingerichtet. Dieses ist für sämtliche bebauten Grundstücke zuständig. Eine Ausnahme sind lediglich die Gebäude des Friedhofs, des Abwasserbetriebes und des Blasheimer Marktes. Zu den Aufgaben gehören die Steuerung der Gebäudeunterhaltung und der Bewirtschaftung. Auch die Verwaltung der Mietwohnungen, die Koordination der Hausmeisterdienste sowie die Gebäudereinigung fallen darunter. Somit ist ein ganzheitlicher Überblick über den Gebäudebestand und dessen Zustand vorhanden. Die Belegungsplanung für die Sportstätten erfolgt durch den Stadtsportbund. Für die Übergangswohn-

heime ist der Bereich Soziales zuständig. Trotz der teilweisen Dezentralisierung liegt grundsätzlich eine gute Voraussetzung für die stetige Optimierung des Gebäudeportfolios vor.

Verschiedene Optimierungsansätze können im Wege des Portfoliomanagements zur Entlastung des städtischen Haushalts beitragen. Dazu gehören die Mehrfachnutzung von Objekten, Kooperationen mit Dritten (z.B. Sport- oder Heimatvereine) oder auch die konsequente Veräußerung nicht mehr benötigter Immobilien. Besondere Bedeutung hat auch die nachhaltige Vermeidung von Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen nach Wegfall des bisherigen Verwendungszwecks. Einige dieser Möglichkeiten zur Flächen- und Nutzungsoptimierung werden in der Stadt Lübbecke bereits umgesetzt. Dazu zählt der Verkauf von nicht mehr benötigten Gebäuden in den letzten Jahren. Ebenso sind hier die Überlegungen zur Nachnutzung der aufgegebenen Schulstandorte zu nennen.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft besser beurteilen. Die Größenordnung des in den Gebäuden gebundenen Vermögens ergibt sich im Verhältnis zum Straßenvermögen sowie der Finanzanlagen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lübbecke
unbebaute Grundstücke	31	3.254	841	602
Kinder- und Jugendeinrichtungen	15	346	114	15
Schulen	722	2.366	1.373	1.329
sonstige Bauten*	2	2.177	816	681

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

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

Im städtischen Haushalt sind rund ein Viertel der Vermögenswerte in Gebäuden gebunden. Dies ist im interkommunalen Vergleich ein unterdurchschnittlicher Wert. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass in Lübbecke das Abwasservermögen dem Kernhaushalt zugerechnet ist. Dies ist in den meisten Vergleichskommunen nicht der Fall.

Bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen nimmt Lübbecke mit 15 Euro je Einwohner den Minimalwert ein. Die Stadt betreibt keine eigenen Kindertagesstätten. Den freien bzw. kirchlichen Trägern werden lediglich zwei Gebäude zur Verfügung gestellt. Ein drittes wurde von der Stadt verkauft. In der Bürgerbegegnungsstätte „Altes Amtsgericht“ werden darüber hinaus Räumlichkeiten für einen Jugendtreff genutzt.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Gebäude lässt keinen Schluss auf bevorstehende Abgänge zu. Eine Ausnahme stellen lediglich die Parkhäuser dar. Diese haben das Ende der kalkulierten Nutzungsdauer nahezu erreicht. Insbesondere beim Parkhaus West besteht Handlungsbedarf. Der Stadt Lübbecke standen in der Vergangenheit ausreichend Mittel für die stetige Unterhaltung der Gebäude zur Verfügung. Darüber hinaus flossen die Gelder aus dem Konjunkturpaket

2. Diese wurden schwerpunktmäßig für die energetische Sanierung der Schulen eingesetzt. Insgesamt weist der Gebäudebestand quantitativ wie qualitativ einen hohen Standard auf.

Dieses hohe Niveau auch künftig aufrecht zu erhalten, wird eine zunehmende Herausforderung werden. Das für 2015 angestrebte Projekt „Haushaltskonsolidierung“ wird sich auch mit dem Gebäudeportfolio beschäftigen müssen. Das gewohnte und wünschenswerte muss dahingehend überprüft werden, ob und wie es weiterhin nachhaltig finanziert werden kann. Dazu sollte der Gebäudebestand einer umfassenden Aufgabenkritik unterzogen werden. Kriterien wie die demografische Entwicklung, die haushaltswirtschaftliche Belastung oder die Notwendigkeit der Aufgabenerfüllungen sollten dabei zugrunde gelegt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte den Gebäudebestand einer umfassenden Aufgabenkritik unterziehen.

Die GPA NRW hat berechnet, welcher Aufwand aus der Flächenbereitstellung resultiert. Neben der Verwaltung, der Unterhaltung sowie Bewirtschaftung fließen auch die Abschreibung und die Kapitalkosten in die Betrachtung ein. Durchschnittlich ergibt sich pro m² BGF ein Aufwand von 100 Euro. Dieser Wert ist vorsichtig kalkuliert. Allerdings können sich im Einzelfall, unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, Abweichungen ergeben. Trotzdem wird deutlich, welche Belastung aus den Gebäuden für den Haushalt erwächst. Eine Stadt mit der Bevölkerungszahl von Lübbecke und einer durchschnittlichen Flächenbereitstellung könnte mit rund 2,5 Mio. Euro niedrigeren Gebäudeaufwendungen rechnen. Im Umkehrschluss offenbart sich daraus ein großes Potenzial für den Stadthaushalt. Dieses kann mittelfristig durch eine Reduzierung des Gebäudebestandes realisiert werden.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Die GPA NRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte, die Vermögensstruktur und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagevermögen	206.794	205.203	201.504	202.079	198.939	194.218	195.840
Umlaufvermögen	7.010	17.574	26.402	19.377	12.968	15.881	16.307
Aktive Rechnungsabgrenzung	60	272	1.361	1.388	1.381	1.331	408
Bilanzsumme	213.865	223.049	229.268	222.844	213.288	211.430	212.556

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum letzten testierten Jahresabschluss 2012 haben sich die Bilanzsumme und damit das Vermögen der Stadt Lübbecke nur um 0,6 Prozent verrin-

gert. Der Rückgang des Anlagevermögens wird dabei durch eine Zunahme beim Umlaufvermögen ausgeglichen. Letzteres ist auf einen Anstieg der liquiden Mittel und der Forderungen zurückzuführen.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	46	83	61	53	34	17	100
Sachanlagen	178.577	176.918	173.261	173.848	170.570	167.186	185.316
Finanzanlagen	28.171	28.202	28.182	28.177	28.335	27.015	10.424
Anlagevermögen gesamt	206.794	205.203	201.504	202.079	198.939	194.218	195.840

Das Anlagevermögen geht in den ersten sechs NKF-Jahren um rund 5,3 Prozent zurück. Diese Entwicklung wird vor Allem durch den Rückgang der Finanzanlagen verursacht.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	17.615	17.502	17.091	17.281	17.189	15.296	15.328
Kinder- und Jugendeinrichtungen	479	464	449	434	419	403	388
Schulen	23.363	22.754	22.142	21.448	20.844	20.239	33.845
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	12.837	14.567	14.192	13.775	12.721	13.208	17.290
Infrastrukturvermögen	119.131	117.384	114.557	112.940	113.913	111.903	111.566
davon Straßenvermögen	70.400	68.920	67.855	67.736	67.013	67.942	68.187
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	48.148	47.901	46.143	44.666	46.382	43.438	42.020
sonstige Sachanlagen	5.153	4.248	4.830	7.970	5.485	6.137	6.899
Summe Sachanlagen	178.577	176.918	173.261	173.848	170.570	167.186	185.316

Die Sachanlagen nehmen bis 2011 um rund 6,4 Prozent ab. Der Rückgang beruht im Wesentlichen auf den laufenden Abschreibungen für das Infrastrukturvermögen und die Schulen. In 2012 erfolgt dagegen ein Zuwachs über den Wert der Eröffnungsbilanz hinaus. Grund dafür ist die Auflösung des Verpachtungsbetriebs Lübbecke. Die Vermögenswerte des Eigenbetriebs wurden in den Kernhaushalt zurück überführt.

Mit rund 60 Prozent dominiert bei den Sachanlagen das Infrastrukturvermögen. Damit machen diese Vermögenswerte einen größeren Anteil als bei den meisten Vergleichskommunen aus. Dies liegt daran, dass nicht nur das Straßenvermögen mit dem Straßennetz, den Brücken und Tunneln sowie dem dazugehörigen Grund und Boden bilanziert ist. Auch die Einrichtungen der

Abwasserbeseitigung werden in Lübbecke im Kernhaushalt geführt. Diese sind bei vielen Kommunen ausgegliedert.

Die GPA NRW verweist auch auf die oben im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellten Ergebnisse.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lübbecke
unbebaute Grundstücke	31	3.254	841	602
Abwasservermögen	0	2.848	1.001	1.650
Straßenvermögen**	1.551	5.774	2.543	2.677
Finanzanlagen	10	5.789	1.309	409

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

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

Wertmäßig verfügt die Stadt Lübbecke beim Abwasser- und beim Straßenvermögen über höhere Vermögenswerte als der Durchschnitt der Vergleichskommunen.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	47,9	125,3	34,3	13,9	113,7
Kinder- und Jugendeinrichtungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Schulen	0,2	0,0	0,0	0,0	1.508,7
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	26,6	18,6	17,1	165,2	709,3
Infrastrukturvermögen	32,6	59,3	125,2	48,6	91,9
davon Straßenvermögen	43,0	92,3	59,7	150,9	110,2
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	23,3	22,4	185,8	2,2	30,4

	2008	2009	2010	2011	2012
sonstige Sachanlagen	116,8	168,8	130,1	162,8	136,8
Finanzanlagen	30,6	93,4	349,4	0,0	0,0
Investitionsquote gesamt	42,5	107,7	44,7	61,1	109,5

In den ersten vier NKF-Jahren weist Lübbecke eine unterdurchschnittliche Investitionsquote auf. Dabei ist es der Stadt nur 2009 gelungen, den Vermögensverzehr aus Abschreibungen vollständig durch Neuinvestitionen auszugleichen. Dies ändert sich im Jahr 2012. In diesem Jahr zählt Lübbecke zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Investitionsquote. Wesentlichen Anteil daran hat allerdings eine einzelne Maßnahme: Der Bau der Sekundarschule.

Beim Infrastrukturvermögen sind im Wesentlichen die Straßen und die Abwasserbeseitigungsanlagen zu berücksichtigen. Beim Straßenvermögen ist die Investitionsquote 2011 und 2012 überdurchschnittlich. In den beiden Jahren hat die Stadt erstmals mehr neues Straßenvermögen geschaffen, als Abschreibungen darauf anfielen. Die städtische Investitionsplanung stützt sich auf die Einteilung der Straßen in Zustandsklassen. Rund 78 Prozent der Straßenabschnitte wird der Zustandsklasse 3 oder besser zugeordnet. Dies bedeutet, dass drei Viertel des Straßenvermögens einen Anlagenabnutzungsgrad von höchstens 50 Prozent aufweisen. Bei der Beurteilung dieses Wertes gilt eine ähnliche Einschätzung wie bei den Gebäuden. Lübbecke konnte in den vergangenen Jahren mehr Geld in den Substanzerhalt der Straßen stecken, als dies vielen anderen Kommunen möglich war. Für 2015 ist eine Inventur des Straßenvermögens vorgesehen. Dabei wird auch die Einteilung der Straßenabschnitte in Zustandsklassen aktualisiert. Insgesamt ergeben sich aus den Gesamtnutzungsdauern in Verbindung mit den Anlagenabnutzungsgraden derzeit keine Hinweise auf kurz- bis mittelfristige Refinanzierungsbedarfe.

In die Abwasserbeseitigungsanlagen wurde in den ersten fünf NKF-Jahren schwerpunktmäßig 2010 investiert. Rein rechnerisch weisen das Kanalnetz und die Kläranlage einen Anlagenabnutzungsgrad von gut 60 Prozent auf. Bei der Beurteilung dieser Kennzahl muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Erhaltung der Anlagen kontinuierlich erfolgt. Dabei ist ein formelles Instrument anzuwenden. Nach §§ 53, 54 Landeswassergesetz NRW haben die Kommunen ein Abwasserbeseitigungskonzept (ABK) aufzustellen. Darin ist der Stand der öffentlichen Abwasserbeseitigung zu dokumentieren. Zusätzlich sind die zeitliche Abfolge und die geschätzten Kosten der geplanten Maßnahmen darzulegen. Die Stadt Lübbecke hat ihr ABK zuletzt für 2013 bis 2018 fortgeschrieben. Die darin dokumentierten Erneuerungs- und Unterhaltungsmaßnahmen machen jährlich rund 1,2 Mio. Euro aus. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Vermögenswerte im Abwasserbereich die kalkulierte Nutzungsdauer erreichen werden. Anhaltspunkte für unvorhergesehenen kurzfristigen Refinanzierungsbedarf sind nicht gegeben.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen machen 2012 etwa 5,3 Prozent des Anlagevermögens aus. Im Eckjahresvergleich gehen sie um mehr als die Hälfte zurück. Dies ist darauf zurückzuführen, dass 2012 die Beteiligungslandschaft grundlegend verändert wurde.

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	8.212
Beteiligungen	526	526	526	590	590	590	590
Sondervermögen	22.820	22.879	22.888	22.888	23.108	21.852	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	10	10	10	0	0	0	0
Ausleihungen	4.815	4.786	4.758	4.699	4.636	4.573	1.622
Summe Finanzanlagen	28.171	28.202	28.182	28.177	28.335	27.015	10.424

Das Sondervermögen Verpachtungsbetriebe Lübbecke (VPL) wurde aufgelöst und die Vermögenswerte in den Kernhaushalt überführt. Die VPL hat Anteile an den Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH (WBL) von 5,2 Mio. Euro gehalten. Diese wurden dem Kernhaushalt zugeführt. Sie erhöhen die Anteile an verbundenen Unternehmen. Zudem leistete die Stadt eine Kapitalerhöhung von 3 Mio. Euro an die WBL. Der aus der Kapitalerhöhung erwachsende Liquiditätszufluss ermöglichte es der WBL Darlehen bei der Stadt zu tilgen. Dies führte wiederum zu einem Rückgang der Ausleihungen.

Die wesentliche Finanzanlage der Stadt Lübbecke ist damit die Beteiligung an der Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH.

Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH

Nach der Neuordnung der Beteiligungen beschränkt sich das operative Geschäft der WBL auf den Betrieb und die Bewirtschaftung von Parkeinrichtungen und Bädern. Darüber hinaus ist die WBL an der Stadtwerke Lübbecke GmbH beteiligt.

Das Ergebnis der WBL wird wesentlich durch die Verluste aus dem Betrieb der Bäder und der Parkhäuser beeinflusst. Das Hallenbad und das Freibad können nicht annähernd kostendeckend betrieben werden. Auch die Parkraumbewirtschaftung führt regelmäßig zu Verlusten. Jährlich werden für diese Bereiche mehr als eine Mio. Euro operatives Defizit ausgewiesen. Dank eines Gewinnabführungsvertrages mit der Stadtwerke Lübbecke GmbH fließen der WBL Erträge aus der Gewinnabführung zu. 2012 und 2013 konnten damit die Defizite gedeckt werden. Darüber hinaus wurde ein Gewinn ausgewiesen. 2013 belief sich dieser auf rund 270.000 Euro (2012: 1,01 Mio. Euro). Für 2014 wird ein ähnliches Ergebnis wie im Vorjahr erwartet. Zum 01.01.2015 hat die Stadt die Konzessionen für Strom und Gas an die Stadtwerke Lübbecke vergeben. Für die Zukunft rechnen die Stadtwerke weiterhin mit stabilen Ergebnissen. Davon würde auch die WBL in Form der Gewinnabführung profitieren. Der Geschäftsführer der Wirtschaftsbetriebe geht daher davon aus, auch künftig die Verluste aus dem operativen Geschäft durch die Gewinne der Stadtwerke mehr als ausgleichen zu können.

Der Jahresüberschuss der WBL wird regelmäßig auf neue Rechnung vorgetragen. Eine (teilweise) Abführung an den Kernhaushalt erfolgt nicht. Das von der Stadt in die WBL eingebrachte Kapital wird nicht verzinst.

Für die Überlassung der Bäder und der Parkeinrichtungen erhält die Stadt Pachtzahlungen. 2013 hat die WBL dafür rund 240.000 Euro geleistet. Dieser Betrag reicht aus, um die Abschreibungen der Gebäude zu decken. Auch die Personal- und Sachaufwendungen für die Bereitstellung der Gebäude an die WBL können ausgeglichen werden. Investive Maßnahmen müssen allerdings durch die Stadt finanziert werden. Aus dieser Konstellation können sich Belastungen für den Kernhaushalt ergeben. So wurde aktuell festgestellt, dass beim Parkhaus West in umfangreiche Sanierungsmaßnahmen investiert werden muss. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Analysen zum Gebäudeportfolio hingewiesen.

Der Kämmerer plant 2015 für den Kernhaushalt konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu erarbeiten und umzusetzen. Zu dieser Aufgabe sollten die Wirtschaftsbetriebe als 100-prozentige Tochter einen Beitrag leisten.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte darauf hinwirken, dass die Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH einen finanziellen Beitrag zur Konsolidierung des Kernhaushalts leisten. Dies kann in Form einer Gewinnabführung erfolgen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

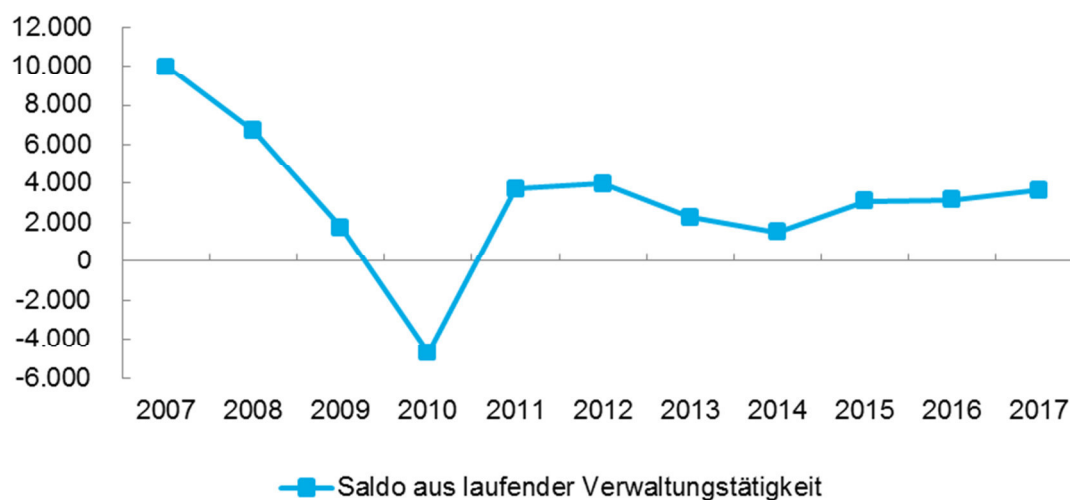
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	9.970	6.704	1.746	-4.687	3.718	3.998
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.906	-1.405	-3.319	-155	-1.103	709
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	8.064	5.299	-1.573	-4.842	2.615	4.707
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-16	-664	-2.787	-1.266	-1.095	-2.077
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	8.048	4.636	-4.361	-6.107	1.520	2.630
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.047	11.113	15.749	11.388	5.280	6.927
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	104	0	183
= Liquide Mittel	11.095	15.749	11.388	5.385	6.800	9.740

Der Bestand an eigenen Finanzmitteln hat in den ersten sechs NKF-Jahren um rund 6,4 Mio. Euro zugenommen. Ausschlaggebend dafür war die Entwicklung beim Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Mit Ausnahme in 2010 war dieser durchweg positiv. Eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft war damit gegeben. Die Stadt konnte die negativen Salden aus der Investitions- und der Finanzierungstätigkeit ausgleichen.

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



bis 2012 Ist-Werte, danach Planwerte gem. Haushaltsplan 2014

Für die Zukunft geht die Stadt weiterhin von einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. In der Haushaltsplanung 2015 werden die Werte allerdings reduziert. Trotzdem kann von einer weiterhin gegebenen Selbstfinanzierungskraft ausgegangen werden. Das vorläufige Ergebnis 2013 bestätigt diese Planannahmen.

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

Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
157	-388	352	36	-53	52	129	57

Im interkommunalen Vergleich 2012 verfügt die Stadt über eine deutlich überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft. Diese herausragende Position wird Lübbecke voraussichtlich nicht halten können.

Verbindlichkeiten

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

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	22.487	22.942	21.755	20.525	19.034	17.938	15.685
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	987	1.135	1.263	1.119	1.679	1.191	1.733
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	724	675	27	390	309	25
Sonstige Verbindlichkeiten (inkl. erhaltene Anzahlungen)	2.789	1.095	1.266	1.670	1.643	2.420	3.360
Verbindlichkeiten gesamt	26.263	25.897	24.960	23.342	22.746	21.858	20.803
Rückstellungen	22.599	23.524	23.195	23.609	23.809	23.993	24.233
Sonderposten für den Gebührenausschlag	672	765	544	912	1.933	1.700	1.458
Schulden gesamt	49.534	50.185	48.699	47.864	48.488	47.550	46.495
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.008	994	960	902	882	853	810

Die Entwicklung der Schulden wird vom Rückgang der Verbindlichkeiten für Investitionskredite bestimmt. In den ersten sechs NKF-Jahren hat die Stadt Lübbecke diese um rund 6,8 Mio. Euro reduziert. Dies entspricht fast einem Drittel des Wertes, der in der Eröffnungsbilanz auszuweisen war. Der Rückgang wird sich in den kommenden Jahren nicht fortsetzen. Insbesondere die Finanzierung der Stadtschule macht neue Darlehensaufnahmen erforderlich. Die Nachtragshaushaltssatzung 2014 sieht daher eine Kreditemächtigung von 9,5 Mio. Euro vor. Auch in den Folgejahren werden weitere Darlehen benötigt. Der Haushaltsplan 2015 weist in der Finanzplanung einen Bedarf an Investitionskrediten von weiteren 5,3 Mio. Euro aus. In der Folge wird die Verschuldung wieder deutlich über den Eröffnungsbilanzwert ansteigen.

→ Feststellung

Die geplante Neuaufnahme von Investitionskrediten wird zu steigenden Belastungen aus dem Kapitaldienst führen. Der Ausgleich des Haushalts wird dadurch nachhaltig erschwert.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte die geplanten Investitionen hinsichtlich Umfang und Notwendigkeit der einzelnen Maßnahmen kritisch prüfen.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anlagendeckungsgrad II	101	103	101	98	100	100
Liquidität 2. Grades	656	429	426	350	211	315
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	3	4	17	neg. Ergebnis	9	8

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,1	2,5	1,9	1,5	2,9	2,2
Zinslastquote	2,3	2,3	1,9	1,8	1,6	1,6

Im Vergleich mit den bisher von der GPA NRW geprüften Kommunen weist die Stadt Lübbecke positive Finanzkennzahlen aus. Beim Anlagendeckungsgrad 2 und der Liquidität 2. Grades gehört Lübbecke durchgehend zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Auch die kurzfristige Verbindlichkeitsquote ist im Betrachtungszeitraum besser als der Durchschnitt. Hier kommt auch positiv zum Tragen, dass die Stadt bisher keinen Bedarf an Liquiditätskrediten hatte. Dies wird sich in den nächsten Jahren allerdings ändern. Bereits zu Jahresbeginn 2015 müssen zunehmend Kassenkredite in Anspruch genommen werden.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen.

Die GPA NRW nimmt hierzu die im ersten Gesamtabschluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Neben dem Kernhaushalt wurden in diesen folgende Beteiligungen berücksichtigt:

- Verpachtungsbetriebe Lübbecke,
- Wirtschaftsbetriebe Lübbecke GmbH,
- Stadtwerke Lübbecke GmbH und
- Netzgesellschaft Lübbecke mbH.

Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

	31.12.2010
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	19.034
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	9.280
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.314
Sonstige Verbindlichkeiten	3.243
Summe aller Verbindlichkeiten	34.870

Der Großteil der Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten ist dem Kernhaushalt zuzuordnen. Dies lässt sich auf den ersten Blick allerdings nicht aus dem Gesamt-Verbindlichkeitspiegel entnehmen. Die darin ausgewiesenen Darlehen von 19 Mio. Euro entfallen komplett auf die Stadt als Konzernmutter. Die Liquiditätskredite sind dagegen den Beteiligungen zuzuordnen. Es wird dabei allerdings keine Unterscheidung zwischen Investitionsdarlehen und Kassenkrediten vorgenommen. Diese Darstellung ist nicht transparent.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.352	444	5.290	2.323	1.380	2.365	3.129	35

Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Lübbecke eine deutlich unterdurchschnittliche Quote an Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner auf. Die Stadt gehört 2010 zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der geringsten Pro-Kopf-Verschuldung.

Rückstellungen

Wie in den meisten Kommunen entfällt der deutlich größte Anteil der Rückstellungen auf die Pensionsrückstellungen. Diese steigen in den ersten sechs NKF-Jahren um rund 1,3 Mio. Euro an. 2012 gehen sie deutlich zurück. Dies ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass in dem Jahr die Teilwerte von fünf verstorbenen Versorgungsempfängern bereinigt wurden. Zum Jahresende 2012 machen die Pensionsrückstellungen fast acht Prozent der Bilanzsumme aus.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	15.285	15.315	15.355	16.066	16.744	17.461	16.630
Instandhaltungsrückstellungen	5.008	5.778	5.729	5.584	5.028	4.448	3.275
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	2.305	2.431	2.110	1.960	2.038	2.084	4.328
Summe der Rückstellungen	22.599	23.524	23.195	23.609	23.809	23.993	24.233

In der Eröffnungsbilanz werden Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung von fünf Mio. Euro ausgewiesen. Lübbecke hat damit relativ hohe Beträge bilanziert. Dies konnte im Zuge der Aufstellung der Eröffnungsbilanz aufwandsneutral geschehen. In den Folgejahren wurden kontinuierlich Instandhaltungsmaßnahmen nachgeholt und die Rückstellungen entsprechend in Anspruch genommen. Darüber hinaus wurden aber auch Beträge aufgelöst, da der Rückstellungsgrund entfallen war. Im Bereich der Gebäude kommt dies besonders 2012 zum Tragen. Rund 890.000 Euro wurden daraus als sonstige ordentliche Erträge wirksam.

Die sonstigen Rückstellungen steigen 2012 um mehr als das Doppelte an. Großen Anteil daran haben neu gebildete Rückstellungen für die Beteiligung an den SGB II-Aufwendungen des Kreises.

Darüber hinaus enthalten die sonstigen Rückstellungen rund 250.000 Euro für die Abrechnung der differenzierten Kreisumlage 2011. Die Bildung von Rückstellungen ist in § 36 GemHVO geregelt. Eine Berücksichtigung von ungewissen Verbindlichkeiten aus Umlagen ist darin nicht vorgesehen. Diese Festlegung wurde in der Vergangenheit durchaus kontrovers diskutiert. Insbesondere das Periodenprinzip könnte für die Bildung einer Rückstellung für die Abrechnung der differenzierten Kreisumlage sprechen.

Mit Schreiben vom 14.05.2014 hat das Innenministerium (MIK NRW) Hinweise zur haushaltsmäßigen Abrechnung der Jugendamtsumlage gegeben.¹⁰ Danach entsteht durch die Abrechnung des Kreises für die betroffenen Gemeinden kein Gebot einer wirtschaftlichen Zurechnung von möglichen Erträgen oder Aufwendungen zum abgelaufenen Haushaltsjahr. Die Zahlungsverpflichtung ist erst für das zweite Folgejahr des abzurechnenden Haushaltsjahres relevant. In diesem liegt der Erfüllungszeitpunkt.

Durch die gebildete Rückstellung wird die Zahlungsverpflichtung der Stadt für das Haushaltsjahr 2011 ergebniswirksam. Dies widerspricht den Hinweisen des Innenministeriums. Die Stadt hätte stattdessen den vom Kreis im Abrechnungsbescheid festgesetzten Betrag in der Haushaltsplanung 2013 berücksichtigen müssen.

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke hat im Jahresabschluss 2012 eine sonstige Rückstellung für die Abrechnung der differenzierten Kreisumlage 2011 gebildet. Diese Vorgehensweise entspricht nicht den Hinweisen des MIK NRW zur haushaltsmäßigen Abrechnung der Jugendamtsumlage.

Für die Zukunft sollte die Stadt Lübbecke die vom MIK NRW in dem o.g. Schreiben gegebenen Hinweise berücksichtigen. Die Bildung einer sonstigen Rückstellung für die Abrechnung der differenzierten Kreisumlage kommt danach nicht infrage. Diese Empfehlung ist mit der örtlichen Rechnungsprüfung abgestimmt.

Sonderposten

Die Stadt Lübbecke verfügt über einen relativ geringen Bestand an Sonderposten. Dementsprechend niedrig sind die Erträge aus der Auflösung dieser Bilanzposition. Die Drittfinanzierungsquote beschreibt das Verhältnis zwischen den Abschreibungen und den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten.

Drittfinanzierungsquote in Prozent 2012

Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
43,6	25,2	112,7	53,9	43,6	53,8	59,8	51

Lübbecke gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der geringsten Drittfinanzierungsquote. Die Belastung durch Abschreibungen kann dementsprechend weniger stark abgemildert werden als dies in anderen Städten der Fall ist.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

¹⁰ MIK NRW, Schreiben vom 14.05.2014, Az.: 34-48.01.06/01 – 634/14

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

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	90.379	98.799	107.261	101.788	93.264	93.473	94.574
Sonderposten	73.680	73.778	71.987	72.175	71.543	70.209	71.747
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	73.007	73.014	71.442	71.263	69.043	68.197	69.979
Rückstellungen	22.599	23.524	23.195	23.609	23.809	23.993	24.233
Verbindlichkeiten	26.263	25.897	24.960	23.342	22.746	21.858	20.803
Passive Rechnungs- abgrenzung	945	1.051	1.865	1.929	1.926	1.898	1.199
Bilanzsumme	213.865	223.049	229.268	222.844	213.288	211.430	212.556
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	42,3	44,3	46,8	45,7	43,7	44,2	44,5
Eigenkapitalquote 2	76,4	77,0	77,9	77,7	76,1	76,5	77,4

Die Stadt Lübbecke schafft es, in den ersten sechs NKF-Jahren das Eigenkapital um rund 4,6 Prozent zu vermehren. Der Anstieg hätte noch größer ausfallen können, wenn den ersten beiden Haushalten mit positiven Jahresergebnissen nicht zwei Jahre mit Defiziten gefolgt wären. Daher verläuft die Eigenkapitalentwicklung nicht geradlinig. Sie unterliegt stattdessen Schwankungen. Diesem Trend folgen die Eigenkapitalquoten.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Lübbecke	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	44,5	-20,8	65,0	32,6	20,7	33,8	44,4	54
Eigenkapitalquote 2	77,4	5,9	86,2	62,0	50,9	63,9	74,4	54

Bei den Eigenkapitalquoten erreicht die Stadt Lübbecke im interkommunalen Vergleich gute Werte. Sie gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalausstattung. Die Stadt wird es aber schwer haben, diese Platzierung zu halten. Für 2014 sieht der Nachtragshaushaltsplan ein Jahresergebnis von minus 6,5 Mio. Euro vor. Nach dem Entwurf des Haushaltsplans 2015 sind bis 2018 durchgehend negative Jahresergebnisse geplant. Insbesondere die Aufwendungen zur Bewirtschaftung und Unterhaltung der umfangreichen Vermögenswerte tragen dazu bei. Auf Dauer sind diese von der Stadt kaum zu finanzieren. Steigender Liquiditätsbedarf und neue Investitionskredite mit entsprechendem Kapitaldienst sind die Folge. Die Stadt muss daher künftig mit einem verstärkten Eigenkapitalverzehr rechnen. Dies hätte sinkende Eigenkapitalquoten 1 und 2 zur Folge.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im Gesamtabchluss 2010

	01.01.2010	31.12.2010
Eigenkapital	100.866	92.626
Passivischer Unterschiedsbetrag	563	563
Sonderposten	78.613	77.693
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	77.701	75.759
Rückstellungen	25.555	27.014
Verbindlichkeiten	39.056	34.870
Passive Rechnungsabgrenzung	1.716	1.709
Bilanzsumme	246.369	234.475
Eigenkapitalquoten in Prozent		
Eigenkapitalquote 1	40,9	39,5
Eigenkapitalquote 2	72,5	71,8

Der Gesamtabchluss 2010 weist ebenfalls eine gute Eigenkapitalausstattung aus. Allerdings gehen die Eigenkapitalquoten im ersten Gesamtabchlussjahr zurück. Dies ist vor allem dem deutlich negativen Jahresergebnis im Kernhaushalt geschuldet. In der Folge sinkt das Eigenkapital spürbar. Da die Verbindlichkeiten und weiteren Bilanzpositionen relativ gesehen weniger stark zurückgehen, sinken die Eigenkapitalquoten.

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)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Steuern und ähnliche Abgaben	38.866	38.377	31.961	26.467	33.895	32.038
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	4.522	3.531	2.934	4.547	3.977	5.196
Sonstige Transfererträge	164	14	14	11	25	17
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	9.870	9.905	10.384	10.436	10.996	11.429
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.070	1.037	1.046	1.026	872	828
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	583	650	658	689	1.355	952
Sonstige ordentliche Erträge	2.967	2.947	2.527	2.811	3.193	4.085
Aktiviert Eigenleistungen	68	136	53	4	39	22
Bestandsveränderungen	-14	-4	7	3	46	-11
Ordentliche Erträge	58.096	56.592	49.585	45.993	54.397	54.556
Finanzerträge	343	680	457	300	285	118

In den ersten vier NKF-Jahren hat die Stadt Lübbecke sinkende ordentliche Erträge. Erst seit 2011 steigen diese wieder an. Das Niveau von 2007 und 2008 konnte aber noch nicht wieder erreicht werden. Diese Entwicklung wird wesentlich von der Gewerbesteuer beeinflusst. Die ordentlichen Erträge folgen in ihrer Tendenz dem Verlauf dieser wichtigsten Ertragsposition. Die bei den Steuern festzustellenden Schwankungen werden dabei durch andere Erträge abgemildert. So steigen die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte kontinuierlich an. Den Löwenanteil machen dabei die Benutzungsgebühren aus. Die Stadt Lübbecke betreibt die Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt. Deshalb sind vergleichsweise hohe Gebührenerträge zu verzeichnen.

Die schwankende Steuerkraft hat auch Auswirkungen auf die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. So konnten 2009 und 2010 keine Schlüsselzuweisungen verbucht werden. 2012 tragen diese dagegen mit rund 2,7 Mio. Euro zur positiven Entwicklung bei den ordentlichen Erträgen bei.

Die sonstigen ordentlichen Erträge steigen im Eckjahresvergleich um 1,1 Mio. Euro an. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass hier 2012 ein Sondereffekt zum Tragen kommt. Rund 2,1 Mio. Euro konnten durch die ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen verbucht werden.

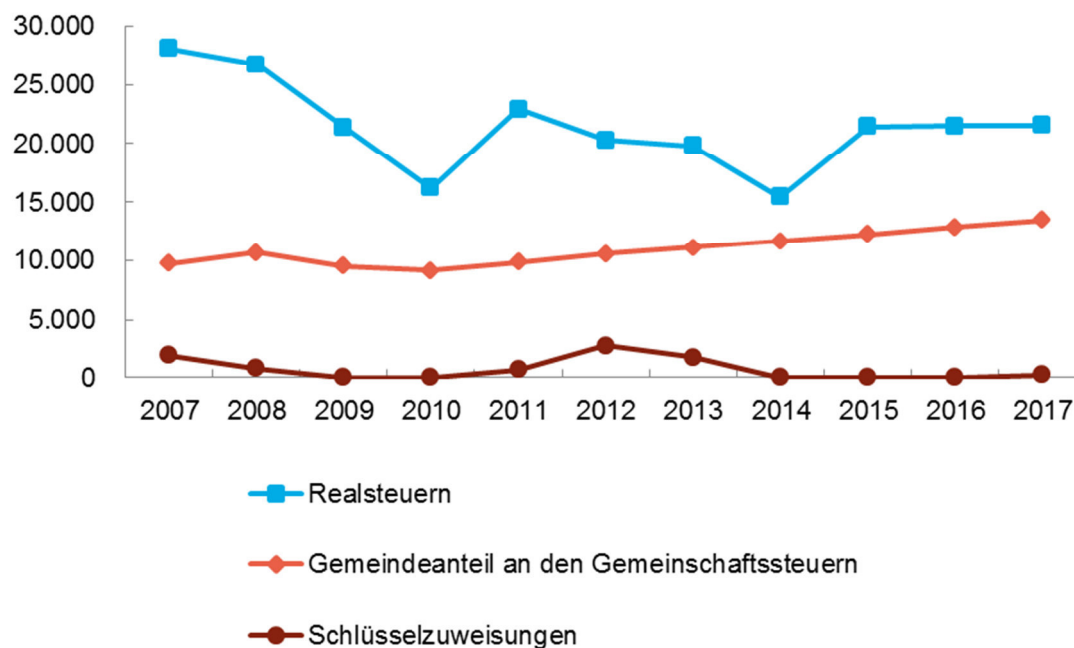
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro

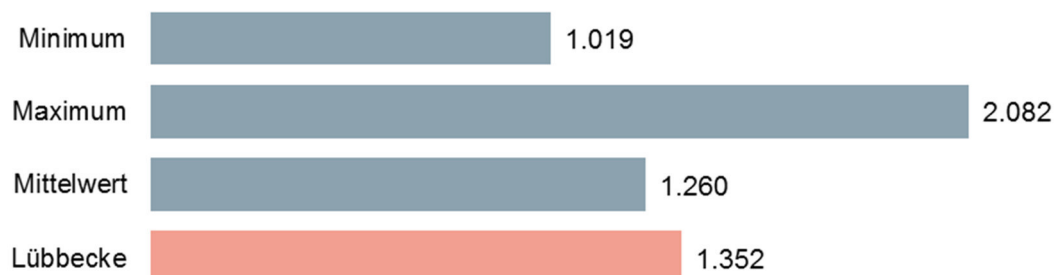


bis 2012 Istwerte, danach Werte gem. Haushaltsplan 2014

In den ersten vier NKF-Jahren gehen die allgemeinen Deckungsmittel deutlich zurück. Dies liegt vor allem an den sinkenden Gewerbesteuererträgen. 2011 bis 2013 bleiben die allgemeinen Deckungsmittel relativ konstant. Der Rückgang bei den Realsteuern kann durch den Anstieg des Gemeindeanteils an den Gemeinschaftssteuern ausgeglichen werden. Zudem fließen wieder der Schlüsselzuweisungen.

Für die Folgejahre plant Lübbecke steigende allgemeine Deckungsmittel ein. Die Haushaltsplanung 2015 geht allerdings von einem geringeren Niveau aus, als dies noch im Vorjahr prognostiziert wurde. Aufgrund des Einbruchs bei den Gewerbesteuererträgen in 2014 wird wieder mit Schlüsselzuweisungen gerechnet. In Summe erwartet die Stadt wieder den Wert der Jahre 2011 bis 2013 zu erreichen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012



Die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner der Stadt Lübbecke sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Seit 2008 gehört die Stadt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten allgemeinen Deckungsmitteln. Eine Ausnahme stellt lediglich 2010 dar. Der Einbruch bei den Gewerbesteuererträgen führte kurzzeitig zu einem vergleichsweise unterdurchschnittlichen Wert.

Dieser Vergleich macht deutlich, dass Lübbecke nicht vorrangig ein Einnahmeproblem hat. Zwar können auch in diesem Bereich noch Potenziale ausgeschöpft werden. Entsprechende Hinweise hat die GPA NRW dazu weiter oben bereits gegeben. Das Hauptaugenmerk bei der Verbesserung der Haushaltssituation wird auf die Aufwandsseite gelegt werden müssen.

Aufwendungen

Die GPA NRW analysiert die Aufwandsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Ordentliche Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Personalaufwendungen	7.347	7.166	7.552	7.273	7.435	8.352
Versorgungsaufwendungen	81	489	1.107	1.587	2.563	834
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.623	8.579	9.620	9.942	9.500	10.334
Bilanzielle Abschreibungen	6.069	5.956	5.668	5.953	7.988	6.603
Transferaufwendungen	23.173	22.307	26.713	25.187	23.401	23.850
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.183	3.268	4.172	4.151	3.733	2.771
Ordentliche Aufwendungen	49.477	47.766	54.831	54.093	54.620	52.744
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.119	1.122	1.029	954	890	829

In Summe steigen die ordentlichen Aufwendungen in den ersten sechs NKF-Jahren um rund 6,6 Prozent an. Den größten Anteil daran haben die Personal- und Versorgungsaufwendungen. Diese nehmen in dem Zeitraum um fast ein Viertel zu. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass 2012 Personal aus den Wirtschaftsbetrieben übernommen wurde. Die Auflösung der Verpachtungsbetriebe und die Umstrukturierungen bei den Wirtschaftsbetrieben führten darüber hinaus in den Abschlüssen 2011 und 2012 zu Verwerfungen. So sind beispielsweise 2011 hohe Abschreibungen auf Finanzanlagen erfolgt. Darüber hinaus wurden Liegenschaften abgewertet.

Die größte Aufwandsposition stellen die Transferaufwendungen dar. Darin werden die an den Kreis Minden-Lübbecke zu leistenden Umlagen abgebildet. Die Personal- sowie die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen beinhalten Risiken hinsichtlich der künftigen Entwicklung. Dies wurde im Rahmen des Risikoszenarios detailliert dargestellt.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	49.477	47.766	54.831	54.093	54.620	52.744
Abschreibungen auf Anlagevermögen	6.061	5.808	5.462	5.613	7.395	6.576
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	2.686	2.896	2.784	2.368	2.730	2.867
Netto-Ergebnisbelastung	3.375	2.912	2.678	3.245	4.665	3.709
Kennzahlen in Prozent						
Abschreibungsintensität	12,3	12,2	10,0	10,4	13,5	12,5
Drittfinanzierungsquote	44,3	49,9	51,0	42,2	36,9	43,6

Die Abschreibungen sind eine vergleichsweise hohe Belastung für den Haushalt. In den ersten NKF-Jahren lag die Abschreibungsintensität immer über dem Durchschnitt der Vergleichsstädte. Seit 2011 gehört die Stadt Lübbecke zu den 25 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Abschreibungen bezogen auf die Summe der Aufwendungen. Ein Grund dafür liegt in der Organisation der Abwasserbeseitigung. Lübbecke ordnet diese Aufgabe dem Kernhaushalt zu. In vielen anderen Kommunen erfolgt dies in Sondervermögen. Der deutliche Anstieg der Abschreibungsintensität in 2011 ist auf die Abwertung von Liegenschaften zurückzuführen.

Gleichzeitig verfügt die Stadt über eine relativ geringe Drittfinanzierungsquote. Der Spitzenwert wurde 2009 erreicht. Selbst dann gelang es der Stadt nur gut die Hälfte der Abschreibungen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zu finanzieren. Seit 2010 gehört Lübbecke zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Drittfinanzierungsquote.

Im Saldo wird der Haushalt der Stadt Lübbecke deutlich stärker durch die verbleibenden Abschreibungen belastet, als dies bei den meisten anderen Vergleichskommunen der Fall ist.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und
Demografie der Stadt
Lübbecke im Jahr 2014*

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 Folgen demografischer Veränderungen 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.

Die Kommune hat während der Prüfung den bearbeiteten Fragebogen erhalten. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Lübbecke folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Die Einwohnerzahlen der Stadt Lübbecke sind im Betrachtungszeitraum der Jahre 2009 bis 2013 von 25.885 Einwohnern auf 25.602 Einwohner zurückgegangen. Dieser Rückgang um 283 Einwohner ist jedoch noch nicht so einschneidend wie in vielen Vergleichskommunen in NRW. Bis zum Jahr 2030 wird für die Stadt Lübbecke ein Rückgang auf 23.829 Einwohner vorausgesagt. Der Bevölkerungsrückgang wird sich in verschiedenen Altersgruppen (Kinder, Jugendliche) auswirken. In anderen Altersgruppen (Ältere, Senioren) wird die Bevölkerungszahl steigen.

Diese prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Altersgruppen wird sich insgesamt auf das Aufgabenspektrum und den Personaleinsatz der Stadtverwaltung auswirken. Aufgrund der demografischen Entwicklung muss sich die Stadt stärker mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio auseinandersetzen.

Die Stadt Lübbecke hat den Sachverhalt des Demografischen Wandels aufgegriffen. Der Rat der Stadt hat in seiner Sitzung am 23.09.2010 das Demografische Leitbild für Lübbecke beschlossen:

- „Weniger, älter, bunter – sind die Schlagworte des demografischen Wandels, der ein Umdenken in der Sozial-, Gesundheits- und Wirtschaftspolitik notwendig macht.“
- „Für die Stadt Lübbecke stellen die demografischen Veränderungen Herausforderungen und Entwicklungschance für notwendige Umstrukturierung und Modernisierung dar, um eine zukunftsorientierte Entwicklung der Generationen zu gewährleisten.“
- „Unterschiedliche Alters- und Bevölkerungsgruppen sollen gleichgewichtig Berücksichtigung finden, um somit die Lebensqualität in einer zeitgerechten sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Infrastruktur sicherzustellen.“
- „Bei allen Projekten und Investitionen steht die Sicherung der Zukunftsfähigkeit im Vordergrund. Wir vermeiden unverhältnismäßige Belastungen der nachfolgenden Generationen.“

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke hat das Themenfeld Demografischer Wandel in ihrem Demografischen Leitbild festgehalten.

Auf Kreisebene ist zum Thema Demografischer Wandel eine Arbeitsgruppe zusammen mit der Kommunalpolitik gebildet worden. Konkrete Ziele und Maßnahmen sind hier eingeflossen. Zurzeit werden die Handlungsfelder in den Arbeitsgemeinschaften Wirtschaft und Verkehr behandelt. Es wird festgehalten, welche Maßnahmen konkret angegangen werden sollen. Das Personalmanagement der Stadt Lübbecke ist bisher in diese Ziel- und Maßnahmenplanung jedoch nicht eingebunden.

Aufgrund der sich verändernden Aufgabenbereiche (weniger Kinder, Jugendliche, mehr Ältere) ist es wichtig, dass der mögliche Personaleinsatz für die Zukunft schon bedacht wird. Das Personalmanagement sollte frühzeitig eingebunden werden, um festzustellen, ob für die zukünftigen Aufgabenstellungen auch genügend, fachlich geeignetes Personal vorhanden ist. In diese Überlegungen sollte auch immer die Möglichkeit der Fremdvergabe von Aufgaben an Dritte oder eine interkommunale Zusammenarbeit mit anderen Kommunen einfließen.

Die Stadt Lübbecke nimmt bereits Aufgaben im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen wahr:

- Erschließungsbeiträge und Straßenausbaubeiträge der Gemeinde Stemwede werden von der Stadt Lübbecke für die Gemeinde Stemwede berechnet,
- Durchführung der Archivaufgaben und Betreuung der Archivalien für die Gemeinde Stemwede,
- Zusammenarbeit zum Thema Arbeitssicherheit im „Zentrum für Arbeitsmedizin e.V.“, in dem die Kommunen Lübbecke, Hüllhorst, Preußisch-Oldendorf sowie private Firmen beteiligt sind.

- Die Kläranlage der Stadt Lübbecke nimmt gegen Kostenbeteiligung das Abwasser aus der Stadt Preußisch-Oldendorf auf.

→ **Feststellung**

Die Aufgaben, die die Stadt Lübbecke für die Nachbarkommune im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit wahrnimmt, sind gute Beispiele.

Andere Kommunen arbeiten in den Bereichen des Personenstandswesens, der Vollziehung oder der Rufbereitschaft im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zusammen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte für die Ziel- und Maßnahmenplanung, die sich aufgrund des demografischen Wandels ergibt, das Personalmanagement stärker beteiligen. Es ist wichtig, frühzeitig festzuhalten, ob genügend geeignetes Personal für die zukünftigen Aufgaben zur Verfügung steht. Die Fremdvergabe von Aufgaben an Dritte sowie die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung mit Nachbarkommunen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit sollte weiter berücksichtigt werden.

Verwaltungsorganisation optimieren

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.

Ebenso wie die KGSt hält die GPA NRW grundsätzlich eine Aufbauorganisation mit drei (Fach-) Bereichen in der Gliederungsbreite sowie maximal drei Leitungsebenen in der Gliederungstiefe für eine mittlere kreisangehörige Kommune für angemessen.

Die Stadt Lübbecke teilt die Verwaltungsorganisation in drei Dezernate auf. Die Dezernate teilen sich weiter in Bereiche. Daran angeschlossen sind die Aufgaben angesiedelt. Während den Bereichen Leitungskräfte voran stehen, sind den Aufgaben nur noch Sachbearbeiter-Stellen zugeordnet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke hat sowohl in der Gliederungsbreite als auch in der -tiefe eine angemessene Aufbauorganisation gewählt.

Während dem Dezernat 1 fünf Aufgabenbereiche zugeordnet sind, beinhalten die Dezernate 2 und 3 lediglich drei Aufgabenbereiche. Die Organisationseinheiten sollten über eine entsprechende Größe und Leitungsspanne verfügen. Kleinere Einheiten mit wenig Personal und einer geringen Leitungsspanne sollten mit einer weiteren inhaltlich ähnlichen Einheit zusammengefasst werden.

Auch die inhaltliche Zuordnung der Aufgabenbereiche zu den Dezernaten zeigt Verbesserungsmöglichkeiten. Hierzu zählt, dass sich die Organisationsstruktur an den Produkten ausrichtet und die Einheitlichkeit von Fach- und Ressourcenverantwortung gewährleistet ist. Ferner

sollen Schnittstellen abgebaut werden. Die Zuordnung sollte sich auch an den Adressatenkreis der Aufgabe (innerhalb der Verwaltung, Bürger, Bauen, o. ä.) orientieren.

Die Stadt Lübbecke könnte bei Eintreten von Fluktuation die Anordnung der Bereiche zu den Dezernaten zukünftig ändern. Als grundsätzlichen Aufbau kommt folgende Dreigliederung in Frage:

- Zentrale Dienste mit den Bereichen Hauptverwaltung, Finanzen einschließlich Kommunalabgaben
- Bürgerdienste mit den Bereichen Soziales, Schule, Freizeit, Sicherheit und Ordnung
- Bauen mit den Bereichen Stadtplanung, Tiefbau, Grün- und Umwelt, Gebäudemanagement einschließlich Liegenschaften

Der Bereich Stadtmarketing könnte dem Stab Wirtschaftsförderung zugeordnet werden.

Der derzeitige Aufgabenbereich Kommunalabgaben als eigenständiger Bereich mit einer separaten Leitungskraft (Bereichsleitung) und einer kleinen Leitungsspanne könnte mit dem Bereich Finanzen zusammengefasst werden. Auf diese Weise könnte eine Leitungsstelle eingespart werden.

→ **Empfehlung**

Bei Eintreten von Fluktuationen sollte die Stadt Lübbecke die inhaltliche Gliederung der Aufbauorganisation anpassen. Die Organisationsstruktur sollte an den Produkten ausgerichtet sein. Bereiche von kleiner Größe und geringer Leitungsspanne sollten mit weiteren Bereichen zusammengefasst werden.

Die Stadt Lübbecke arbeitet bereits mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projektgruppen. So wurden für den Neubau der Stadtschule oder die Einrichtung des Bürgerbüros Projektgruppen gebildet.

→ **Feststellung**

Die Organisationsstruktur der Stadt Lübbecke wird durch Projektgruppen ergänzt. Auf diese Weise reagiert die Stadt flexibel auf sich ändernde Aufgabenstellungen.

Ein weiteres wichtiges Instrument im Personalmanagement sind Anforderungsprofile. Das Anforderungsprofil ist für öffentliche Arbeitgeber verpflichtend zu erstellen. Es dient dazu, den Bewerberkreis abzugrenzen und dem in Art. 33 GG verankerten Prinzip der Bestenauslese Genüge zu tun.¹

Konkrete Anforderungsprofile wurden von der Stadt Lübbecke noch nicht erarbeitet. Sie werden bisher nur im Rahmen der Stellenausschreibung erarbeitet. Weitere Informationen wie Stellenbeschreibung, Anforderungen, Zuordnung zu Kostenstellen sind jedoch auch vorhanden. Anforderungsprofile sind jedoch zwingend erforderlich, um den qualitativen Personalbedarf, den Personalentwicklungsbedarf und die Beschäftigtenpotenziale zu ermitteln. Sie ermöglichen darüber eine rechtssichere Auswahlentscheidung. Im Anforderungsprofil hat der öffentliche Arbeitgeber diejenigen fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten sowie die außerfachlichen Kom-

¹ vgl. hierzu KAV NRW, Arbeitsrechtliche Praxishilfen, Stellengerechte Ausschreibung nach dem AGG, Seite 3 ff.

petenzen nachvollziehbar zu beschreiben, die der zukünftige Stelleninhaber für eine erfolgreiche Bewältigung der Tätigkeit benötigt (BAG vom 21.02.2013 - 8 AZR 180/12 -; BVerwG vom 03.03.2011- 5 C 16.10 -). Der KAV NW (siehe Fußnote) verweist auf denkbare Leistungskriterien, die in einem Anforderungsprofil enthalten sein können. Diese sind z. B.

- Art des Abschlusses (abgeschlossene Berufsausbildung/Hochschul-, Fachhochschulabschluss),
- konkrete Ausbildung (z. B. staatlich anerkannte/r Erzieher/in)
- Berufserfahrung und/oder Führungserwartung
- Besondere Kenntnisse und Erfahrungen (wie z. B. im allgemeinen und besonderen Verwaltungsrecht, EDV, Doppik)
- weichere Kriterien wie z. B. Fortbildungsbereitschaft, Kunden- und Bürgerfreundlichkeit, Konfliktfähigkeit etc.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte flächendeckend Anforderungsprofile erstellen. Die Stadt kann hierzu mit den neu oder wieder zu besetzenden Stellen beginnen.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Altersstruktur der Stadt Lübbecke

bis unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	über 60 Jahre
11	32	64	54	23

Stand Februar 2015, Auswertung der Personalliste 30.06.2013

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Lübbecke beträgt 46,7 Jahre.

Der Anteil der über 60 Jährigen der Stadt Lübbecke liegt bei etwa 13 Prozent. In den nächsten fünf Jahren werden 23 Personen die Stadtverwaltung verlassen.

Auch in den nächsten 15 Jahren kommt es zu einer hohen Zahl an altersbedingten Abgängen. Der Anteil der über 50 Jährigen in der Stadtverwaltung Lübbecke beträgt etwa 42 Prozent. Damit verliert die Verwaltung viel Erfahrungswissen. Gleichzeitig wird es aufgrund des Fachkräftemangels immer schwieriger, die Personalabgänge sowohl quantitativ als auch qualitativ vollständig zu kompensieren. Die Beschäftigten der unteren Altersgruppen (bis unter 30 Jahren) können diese Personalabgänge nicht ausgleichen.

Zu der Altersgruppe der über 50 Jährigen zählen auch vier Bereichsleiter. Die vier Bereichsleiter (Gebäudemanagement, Schule und Freizeit, Tiefbau und Soziales) sind 52 Jahre und älter. Das bedeutet, dass diese in den nächsten Jahren (Ende 2018, 2021, 2022 und Ende 2024) in

den Ruhestand treten werden. Damit werden relativ zeitnah (drei bis neun Jahre) Führungskräfte die Stadt verlassen.

Der Stadt Lübbecke ist bekannt, mit wie vielen Abgängen sie in den nächsten Jahren rechnen muss. Insbesondere hat die Stadt auch im Blick, dass Führungskräfte der mittleren Hierarchieebene altersbedingt ausscheiden.

Die Stadt Lübbecke führt eine Liste „Rentennahe Jahrgänge“ über die altersbedingten Fluktuationen der nächsten 16 Jahre (bis zum Jahr 2031) vor. Sie wurde in einer Excel-Tabelle erstellt und wird über das Windows-Programm Outlook als Wiedervorlage geführt. Die Daten für eine Altersstruktur nebst Wiedervorlage sind bisher in der Personal-Software Loga nicht eingegeben und gepflegt worden.

Die Liste „Rentennahe Jahrgänge“ enthält nur die Namen, die Geburtsdaten, das Alter, der Rentenbeginn und Hinweise zu Altersteilzeit, Schwerbehinderung enthalten.

Wichtige Informationen wie z. B.

- Organisationseinheit
- Berufsgruppe
- Funktion/Tätigkeit
- Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe
- Vollzeitäquivalent
- Prozentuale Zuordnung zu Produkten/Kostenstellen

fehlen in dieser Aufstellung.

Die Beschäftigten der Altersgruppe der über 60 Jährigen sind in verschiedenen Organisationseinheiten beschäftigt und betreffen folgende Funktionen:

Altersfluktuation nach Organisationseinheiten und Funktion in den nächsten 5 Jahren

Organisationseinheit	Funktion
Gymnasium	Sekretärinnen
50	Sachbearbeitung SGB II, Rentenangelegenheiten
40	Sachbearbeitung VHS, Kindergärten, Stadthalle
Gebäudemanagement, Stadthalle, Realschule, Gymnasium	Hallenwart, Hausmeister, Sachbearbeitung
Mediothek	Sachbearbeitung
21	Vollstreckung, Kasse -Debitoren
Kläranlage	Meister
66	Sachbearbeitung

Aus dieser Aufstellung ist zum Beispiel zu ersehen, dass die altersbedingte Fluktuation eher die Sachbearbeiter-Ebene, jedoch auch mehrere Beschäftigte der gleichen Organisationseinheit betrifft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte eine detaillierte Fluktuationsanalyse erstellen. Hierzu sollten der zeitliche Rahmen (Fluktuationen der nächsten 10 bis 15 Jahre) und inhaltliche Vorgaben festgelegt werden. Zur Erstellung und Pflege der Fluktuationsanalyse sollte mit der Fachanwendungen (Loga) standardisiert erfolgen.

Um weitergehende Erkenntnisse und Handlungsmöglichkeiten zu erhalten, muss die Stadt Lübbecke ihre Datenbasis effizienter analysieren. Wichtig ist, dass sie auch Auswertungen durchführt, die sich beispielsweise auf Ausbildung und Qualifikationen der Mitarbeiter, Sprachkenntnisse oder Hierarchieebenen der Verwaltung beziehen.

Neben altersbedingten Fluktuationen gibt es erfahrungsgemäß auch noch zahlreiche andere Gründe für ein dauerhaftes bzw. vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst, z.B. Kündigungen, Entlassungen, krankheitsbedingtes Ausscheiden. Diese Fluktuationen können unter Berücksichtigung von Durchschnittswerten vergangener Jahre nur geschätzt werden. Sie sind aber in einer Fluktuationsanalyse zu berücksichtigen.

Personalbedarf planen

Eine Personalbedarfsplanung soll dem Personalmanagement Kenntnis über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in allen relevanten Berufsgruppen liefern. Durch die demografischen Auswirkungen wird das Volumen des nicht gedeckten Personalbedarfes in den nächsten Jahren steigen. Die Personalbedarfsplanung sollte jährlich fortgeschrieben werden. Zusätzlich sind zukünftige Planungszeiträume zu berücksichtigen - mittelfristig für drei bis fünf Jahre und langfristig für fünf bis zehn Jahre.

Eine niedergeschriebene Personalbedarfsplanung gibt es bei der Stadt Lübbecke derzeit nicht. Den zukünftigen Bedarf an Personal ermittelt die Stadt Lübbecke anhand der altersbedingten Fluktuationen. Um die Fluktuationen auszugleichen werden mindestens zwei bis drei Auszubildende im Jahr und alle drei Jahre Anwärter eingestellt. Die Stadt hat dabei den Planungszeitraum von zehn Jahren mit der Fragestellung, ob das Personal für die zukünftigen Aufgaben reicht, im Blick. In den nächsten Jahren wird allerdings besonders die Suche nach speziellen Berufen und Kenntnissen (insbesondere technische Berufe) in den Verwaltungen verstärkt zunehmen. Der sich abzeichnende Fachkräftemangel steht dieser Nachfrage entgegen.

Folgende Gesichtspunkte sollte bei einer Personalplanung berücksichtigt werden:

- Ausbildung von Nachwuchskräften erforderlich?
- Einstellung von Externen erforderlich?
- Entwicklung von speziellen Nachfolgeregelungen erforderlich?
- Ausbau Wissensmanagement erforderlich?
- gezielte Fort- und Weiterbildung bei interner Nachbesetzung erforderlich?

- Veränderung der Aufgabenstruktur durch vermehrten IT-Einsatz oder Standardreduzierungen?
- interkommunale Zusammenarbeit möglich?
- etc.

Für die zukünftige Personalplanung sollten auch die Erkenntnisse aus einer Aufgabenkritik, aus Organisationsuntersuchungen sowie Veränderung von Standards berücksichtigt werden. Diese Instrumente sind bisher in der Stadt Lübbecke noch nicht eingesetzt worden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte ihre Personalbedarfsplanung schriftlich fixieren. Neben den altersbedingten Abgängen sind dabei auch Veränderungen durch Aufgabenentwicklung, durch Aufgabenkritik, durch Reduzierung von Standards sowie Ergebnisse aus Organisationsuntersuchungen zu berücksichtigen.

Auf die Empfehlung, eine Organisationsuntersuchung mit einem Stellenbemessungsverfahren im Bürgerbüro durchzuführen, wird an dieser Stelle verwiesen (siehe hierzu Teilbericht Sicherheit und Ordnung).

Personal entwickeln

Die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Mitarbeiter, sowie auch deren Leistungsbereitschaft sollten idealerweise vom Personalmanagement erhalten und weiter gefördert werden. Dies ist meist mit hohen Aufwendungen verbunden. Im Ergebnis erzielen die Kommunen hieraus aber auch einen großen Nutzen.

Ein schriftlich fixiertes Personalentwicklungskonzept gibt es bei der Stadt Lübbecke nicht. Einzelne Module sind jedoch in Form von Leitfäden festgehalten worden. So gibt es einen Leitfaden für die Mitarbeiter-Gespräche. Des Weiteren sind Anforderungskriterien an Führungskräfte festgelegt worden. Dabei wurde auch eine Kommunikationsstruktur festgehalten. Durch externe Unterstützung wurde mit allen Bereichsleitern ein Kommunikationstraining durchgeführt und mit jedem einzelnen nach den festgelegten Kriterien einen Status erhoben. Dieser wurde mit dem jeweiligen Dezernenten rückgekoppelt und dient als Grundlage der weiteren Schulungsmaßnahmen für Führungskräfte. Der jeweilige Status wird regelmäßig überprüft. Erforderliche Maßnahmen werden mit dem Dezernenten festgelegt. Die individuelle Entwicklung wird durch die Dezernenten auf der Grundlage der Statuserhebungen und deren Fortschreibung weiter begleitet.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke führt jährlich Mitarbeitergespräche durch. Für die Führungskräfte sind Anforderungskriterien festgelegt worden. Es werden spezielle (Führungskräfte-) Schulungsmaßnahmen angeboten. Mit Hilfe dieser Instrumente wird eigenes Personal gezielt gefördert und kann für zukünftige (Führungs-) Aufgaben berücksichtigt werden.

Wissen bewahren und verteilen

Wie bereits festgehalten, werden die Stadt Lübbecke in den nächsten Jahren viele Fachkräfte verlassen. Mit dem Fachpersonal geht zunächst auch das vorhandene Wissen. Um den Wissensverlust zu reduzieren, ist die Wissensbewahrung und -verteilung wichtig.

Einige der ausscheidenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über Schlüsselwissen, das nur ihnen allein zur Verfügung steht. Wissensmanagement ist umfänglich zu betrachten und umfasst nicht nur das Personalmanagement, sondern auch das Organisations- und Informationsmanagement. In Anbetracht der Auswirkungen des demografischen Wandels sollte daher jede Verwaltung bemüht sein, das vorhandene Wissen zu bewahren und auf jüngere Generationen zu verteilen.

Bisher gibt es bei der Stadt Lübbecke kein strukturiertes Verfahren damit das Wissen bewahrt und verteilt wird. Es werden alle Dokumente auf einem Laufwerk pro Bereich, auf das jeder zugreifen kann, gespeichert. Übergabe- oder Vertretungsakten werden nicht durchgängig geführt. Ablaufpläne für einzelne Arbeitsplätze sind vorhanden. Ein Dokumentenmanagementsystem ist bisher noch nicht eingerichtet worden.

Die Stadt Lübbecke kann die Wissensbewahrung und -verteilung wie folgt optimieren:

- Personenkreis festlegen, der Bestandteil der Wissensbewahrung und -verteilung werden soll,
- Dokumentenmanagementsystem und Wissensdatenbank (Verwaltungs-Wiki) einführen,
- Systemrelevantes Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen erfassen,
- Übergabeunterlagen für alle Stellen der Verwaltung, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall erhalten, anfertigen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte in der beschriebenen Art die Maßnahmen zur Wissensbewahrung und -verteilung durchführen.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Lübbecke im Jahr
2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	9
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	13
Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung	15
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	16
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	18

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen werden gewichtet, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. Die Berechnung für die Gewichtung ist in den Tabellen am Ende des Teilberichts dargestellt.

Die Aufgaben der mittleren kreisangehörigen Kommunen in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Der Personaleinsatz kann auch durch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards geprägt sein. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müssten daher zunächst diese Rahmenbedingungen angepasst werden, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist eine

¹ KGSt-Bericht M 1/2012 Kosten eines Arbeitsplatzes 2012/2013 bei Kennzahlen aus dem Vergleichsjahr 2012. Für Kennzahlen im Vergleichsjahr 2013 nach KGSt-Bericht M3/2013 Kosten eines Arbeitsplatzes 2013/2014 und für Kennzahlen aus dem Jahr 2014 der KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

weitere Untersuchung der individuellen Potenziale sinnvoll, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

Die gesetzliche Übergangszeit für die Einführung des elektronischen Personenstandsregisters endete 2013. In einem standardisierten Interview erfasst die GPA NRW den individuellen Entwicklungsstand der Kommunen. Ziel dieser empirischen Erhebung ist es festzustellen, ob es Wirkungszusammenhänge zwischen dem Einsatz von Informationstechnologie und dem Personalbedarf gibt.

Einwohnermeldeaufgaben

Der Bereich Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Lübbecke zählt zum Dezernat 1 – Bereich Sicherheit und Ordnung.

Die Stadt Lübbecke erledigte die Einwohnermeldeaufgaben im Jahr 2012 mit 3,95 Vollzeit-Stellen. Sie hat seit dem 01. Juli 2013 ein Bürgerbüro eingerichtet, in dem auch die Einwohnermeldeaufgaben erledigt werden. Für das Jahr 2013 waren für den Aufgabenbereich Einwohnermeldeaufgaben 3,90 Vollzeit-Stellen eingerichtet. In der Sachbearbeitung waren das 3,78 Vollzeit-Stellen. Zusätzlich bildeten 0,12 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Jahr 2014 erledigten diese Aufgabe 3,79 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,12 Vollzeit-Stelle im Overhead.

Die Stellenanteile für den Aufgabenbereich Einwohnermeldeaufgaben wurden losgelöst von den weiteren Tätigkeiten im Bürgerbüro durch die Stadt Lübbecke ermittelt.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind im Jahr 2012 5.861 gewichtete Fälle, im Jahr 2013 5.109 gewichtete Fälle und im Jahr 2014 5.475 gewichtete Fälle die Bezugsgröße.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

Lübbecke*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
33,28	16,46	35,86	26,27	23,42	25,97	29,41	29

*Wert der Stadt Lübbecke zum Datenbankstichtag 30.11.2014 im interkommunalen Vergleich nicht enthalten.

→ Feststellung

Die Personalaufwendungen je Fall Einwohnermelderaufgaben der Stadt Lübbecke sind höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt erreicht im interkommunalen Vergleich den dritthöchsten Wert.

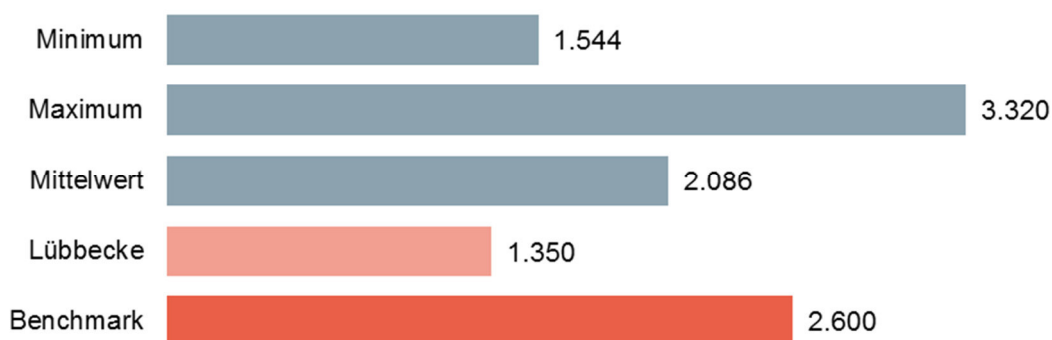
Der Overhead der Einwohnermeldeaufgaben wird bei den Personalaufwendungen mitberücksichtigt. Der Overheadanteil Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Lübbecke liegt im Jahr 2013 bei 3,1 Prozent und damit unter dem Mittelwert von 5,3 Prozent. Er beeinflusst die Personalaufwendungen je Fall somit nicht außergewöhnlich.

Die Personalaufwendungen je Fall werden auch von den Stellenwertigkeiten und von der Zahl der bearbeiteten Fälle je Stelle beeinflusst.

Erste Rückschlüsse auf die Stellenwertigkeiten lassen sich aus der Kennzahl „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben“ ziehen. Ziel dieser Darstellung ist es nicht, die Angemessenheit der Stellenwertigkeit darzustellen. Hierfür ist in jedem Einzelfall eine Stellenbewertung erforderlich. Im interkommunalen Vergleich kann das Stellenniveau schon allein aufgrund des Zuschnitts der einzelnen Mischarbeitsplätze abweichen. Bei den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Lübbecke mit 43.563 Euro unter dem Minimalwert von 44.724 Euro zum Stichtag 30.11.2014. Dies wirkt sich begünstigend auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind somit auch kein Grund für die hohen Personalaufwendungen je Fall im Jahr 2013.

Die folgende Leistungskennzahl ermöglicht eine Bewertung des Personaleinsatzes bei der Sachbearbeitung.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Wert der Stadt Lübbecke zum Datenbankstichtag 30.11.2014 im interkommunalen Vergleich nicht enthalten.

Lübbecke*	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.350	1.770	2.041	2.278	29

* Wert der Stadt Lübbecke zum Datenbankstichtag 30.11.2014 im interkommunalen Vergleich nicht enthalten.

→ Feststellung

Die Stadt setzt im Verhältnis zu den Fallzahlen im interkommunalen Vergleich das meiste Personal ein. Das ist auch der Grund für die sehr hohen Personalaufwendungen je Fall aus.

→ Feststellung

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,8 Stellen bei den Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Lübbecke. Das sind rund 48 Prozent der vorhandenen Sachbearbeiter-Stellen.

Das Vergleichsjahr 2013 stellt eine Momentaufnahme dar. Die Leistungskennzahl verändert sich durch variierende Fallaufkommen und Stellenvolumina.

Fallzahlentwicklung

Fallzahlen	2010	2011	2012	2013	2014
An-, Um- und Abmeldungen (Meldewesen)	3.609	3.892	3.663	4.174	4.053
Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten gesamt	5.177	4.095	4.029	3.022	3.448
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition*		6.041	5.861	5.109	5.475

*Siehe Anlage zu diesem Berichtsteil.

Die gewichteten Fallzahlen sind bis zum Jahr 2013 deutlich zurückgegangen. Im Jahr 2014 sind sie wieder angestiegen. Es ergeben sich 1.440 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle und ein Stellenpotenzial von 1,7 Stellen im Jahr 2014.

→ Feststellung

Das Stellenpotenzial ist im Jahr 2014 nur gering auf 1,7 Stellen zurückgegangen. Es betrifft immer noch rund 45 Prozent der Sachbearbeiter-Stellen.

Die Fallzahlentwicklung in der Zeitreihe verdeutlicht, dass in allen Jahren ein Stellenpotenzial vorhanden war. Die Jahre 2011 und 2012 waren sogar Jahre mit höheren Fallzahlen und dennoch hatte die Stadt Lübbecke ein Stellenpotenzial zum Benchmark. Ein Rückgang der Fallzahlen verschärft diese Situation wenn das Stellenvolumen nicht angepasst wird.

→ Feststellung

Der Personalbestand bei den Einwohnermeldeaufgaben ist seit Jahren im Vergleich zur Fallzahlentwicklung zu hoch. Es ergibt sich in allen betrachteten Jahren ein Stellenpotenzial zum Benchmark.

Die Stadt Lübbecke hat die Ergebnisse dieser überörtlichen Prüfung der GPA NRW zum Anlass genommen, den Personaleinsatz im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben zu reduzieren. Zum 1. März 2015 ist eine Vollzeit-Stelle der Einwohnermeldeaufgaben in die Kämmererei verlagert worden.

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke hat zum 1. März 2015 den Personaleinsatz im Einwohnermeldewesen um eine Vollzeit-Stelle reduziert. Das verbleibende Stellenpotenzial gemessen an den Fallzahlen des Jahres 2014 beträgt nun noch 0,7 Vollzeit-Stellen.

Im Allgemeinen sind gerade im Einwohnermeldewesen zyklusförmige Verläufe bei den Fallzahlen zu erkennen. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Fallzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz hierüber zu steuern. Die Dauer der Gültigkeit der Ausweisdokumente kann zu Steuerungszwecken ebenfalls einbezogen werden. In Jahren niedriger Fallzahlen kann das Personal beispielsweise für andere Aufgaben eingesetzt oder Vakanzen können temporär nicht nachbesetzt werden.

Andere Kommunen haben beispielsweise die Rentenangelegenheiten, die Antragsannahme für Wohngeldangelegenheiten, die zentrale Informationsstelle, die Telefonzentrale, die Touristik-Information, die Sachbearbeitung der Einwohnerparkausweise und anderes im Bürgerservice organisiert.

→ **Empfehlung**

Für die Stellenbemessung bei den Einwohnermeldeaufgaben sind die Fallzahlen zugrunde zu legen.

Bei zurückgehenden Fallzahlen sollte die Stadt die Aufgabenzuschnitte im Bürgerbüro anpassen bzw. erweitern. Fluktuationen sollten ausgenutzt werden.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

In den Arbeitsablaufprozessen zeigen sich einige Faktoren, die sich auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung auswirken. Auf diese sowie auf noch bestehende Handlungsmöglichkeiten geht die GPA NRW im Folgenden ein.

Die Stadt Lübbecke bildet bisher keine Fallzahlen im Haushalt oder in Controlling-Berichten ab. Es werden auch keine Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) oder Ziele gebildet bzw. vereinbart.

Fallbezogene Kennzahlen sind nach Ansicht der GPA NRW zur Bewertung des Personaleinsatzes wichtig. Mit der Bildung von Kennzahlen sollten auch Ziele zur Erreichung verbunden sein. Bei den Zielen zu den Kennzahlen sollte sich die Stadt an dem Benchmark orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte zur Steuerung des Aufgabenbereiches die Fallzahlentwicklung darstellen, Kennzahlen bilden und Ziele zur Erreichung der Kennzahlen festlegen. Die Stadt Lübbecke könnte die Struktur, Finanz-, Wirtschaftlichkeits- sowie Leistungskennzahlen der GPA NRW fortschreiben.

Das Bürgerbüro ist seit Juli 2013 mit vier Plätzen im Front-office und zwei Plätzen im Back-office eingerichtet. Jeder Beschäftigte ist für sämtliche Aufgaben, die dort anfallen, tätig. Ein Sachverhalt muss so bearbeitet werden, dass ein weiterer Beschäftigter daran weiter arbeiten kann.

Die Plätze im Front-office werden seit Fertigstellung des Bürgerbüros über die Aufrufanlage (Bildschirm) geführt. Die Steuerung der Aufrufanlage erfolgt über die Arbeitsplätze. Die Einsatzzeiten sind im Rahmen der geleisteten Arbeitszeiten geregelt. So ist zwischen 7.00 Uhr und 7.15 Uhr nur eine Person im Bürgerbüro anwesend. Es wurde festgehalten, dass während der Öffnungszeiten immer eine Mindestbesetzungstärke von drei Personen vorgehalten wird. Diese verteilen sich je nach Bedarf bzw. Arbeitsanfall (Kundenfrequentierung, Nacharbeiten, etc.) idealerweise im Verhältnis zwei zu eins auf die Front-office- bzw. Back-office-Arbeitsplätze.

Variierende Einsatzzeiten während der Öffnungszeiten gemessen an den Besucherströmen gibt es bei der Stadt Lübbecke bisher bedingt. Zwei Teilzeitkräfte werden je nach Besucheraufkommen flexibel eingesetzt. Dies wird jeweils ohne feste Einsatzplanung abgesprochen.

→ **Feststellung**

Während der Öffnungszeiten sind drei von vier Front-office-Plätzen im Bürgerbüro ständig besetzt. Es gibt keine Einsatzpläne während der Öffnungszeiten.

Mit der Aufrufanlage ist nur der Aufruf der Bürger (bitte eintreten, bitte warten, abwesend) möglich. Es können keine Kundenströme, Bearbeitungszeiten etc. gemessen und ausgewertet werden.

den. Die Kundenströme werden allerdings beobachtet. Die Erfahrungen aus diesen Beobachtungen gehen in die Planung mit ein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke arbeitet bisher in Ansätzen mit wechselnden Einsatzzeiten während der Öffnungszeiten im Bürgerbüro. Kundenströme, Bearbeitungszeiten etc. können über die Ausrufanlage nicht gemessen werden. Sie werden jedoch beobachtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Besucherströme während der Öffnungszeiten messen. Nach Auswertung der Besucherströme sollten daran angepasst die Beschäftigten im Bürgerbüro eingesetzt werden.

Die Wochenöffnungszeiten des Bürgerbüros der Stadt Lübbecke von 35 Stunden liegen im Bereich des derzeitigen interkommunalen Mittelwertes von 36 Wochenöffnungszeiten.

Die Stadt Lübbecke schreibt einmal im Monat die Bürger an, deren Ausweisdokumente absehbar ungültig werden. Das Programm ermittelt die Personen über entsprechende Vorgaben. Das Anschreiben erfolgt dazu automatisch. Die Stadt bestätigte, dass seit Umsetzung dieser Maßnahme weniger ungültige Ausweisdokumente existieren. Außerdem wird auf diese Weise den verstärkten Anträgen auf Ausweisdokumente vor den Ferien entgegengewirkt.

Der Service des persönlichen Anschreibens wird in Lübbecke gut angenommen. Andere Städte arbeiten zu den ungültigen Ausweisdokumenten mit Presseartikeln in den Tageszeitungen.

Die Anzahl der Konfliktfälle zur Steuer-ID liegen im Jahr 2012 bei 381 Fällen und im Jahr 2013 bei 297 Fällen. Im interkommunalen Vergleich des Jahres 2012 lagen der Maximalwert bei 1.154 Fällen und der Mittelwert bei 286 Fällen. Die Stadt Lübbecke liegt mit ihrem Fällen höher als 75 Prozent der Vergleichskommunen (313 Fälle). Die höhere Anzahl der Konfliktfälle tritt durch die Fluktuation der Werksarbeiter, die in Lübbecke wohnen, ein.

Mit dem Service des persönlichen Anschreibens sowie der Bearbeitung der Konfliktfälle zur Steuer-ID kann ein höherer Personaleinsatz verbunden sein. Die GPA NRW geht davon aus, dass ein hohes Stellenpotenzial im Bereich Einwohnermeldeaufgaben besteht. Der empirische Stellenvergleich in der überörtlichen Prüfung ersetzt jedoch keine analytische Stellenbemessung. Diese liefert immer ein exakteres Ergebnis, da sie auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt ist und den individuellen Bedarf widerspiegelt. Wie hoch der Personalbedarf für die Sachbearbeitung im Einwohnermeldebereich ausfällt, kann die Stadt Lübbecke somit nur durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte vor dem Hintergrund des hohen Stellenpotenzials durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren den Personalbedarf für die Sachbearbeitung im Einwohnermeldebereich im Besonderen aber auch für die weiteren Tätigkeiten im Bürgerbüro ermitteln.

Personenstandswesen

Der Aufgabenbereich Personenstandswesen wird im Standesamt der Stadt Lübbecke wahrgenommen. Das Standesamt zählt ebenfalls zum Dezernat 1 – Bereich Sicherheit und Ordnung.

Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Lübbecke im Jahr 2012 mit 4 Personen und einem Stellenanteil von 2,3 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,05 Vollzeit-Stellen den Overhead. Im Jahr 2013 und im Jahr 2014 waren 2,57 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung im Einsatz. Die Vollzeit-Stellen des Overheads haben sich nicht verändert.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind im Jahr 2012 350 gewichtete Fälle die Bezugsgröße, im Jahr 2013 waren es 338 gewichtete Fälle und im Jahr 2014 371 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Lübbecke*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
434	216	896	504	407	498	578	27

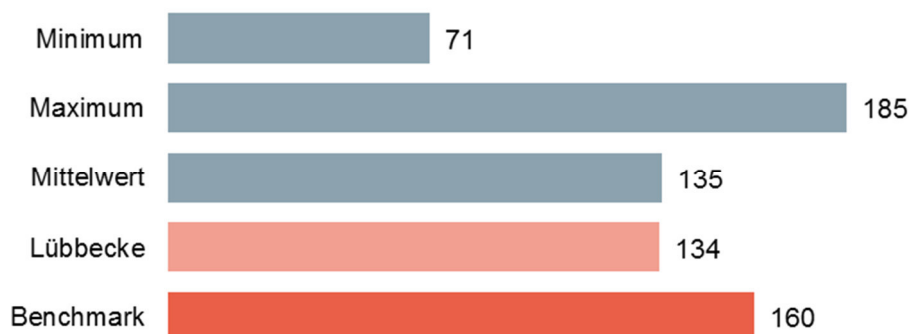
*Wert der Stadt Lübbecke zum Datenbankstichtag 30.11.2014 im interkommunalen Vergleich nicht enthalten.

Der Overheadanteil mit 1,9 Prozent liegt leicht über dem Minimalwert von 1,6 Prozent und wirkt sich begünstigend auf die Personalaufwendungen je Fall aus.

Die Personalaufwendungen je Fall werden auch von den Stellenwertigkeiten und von der Zahl der bearbeiteten Fälle je Stelle beeinflusst. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen bei der Stadt Lübbecke bei 56.080 Euro und damit unter dem unteren Viertel von 58.378 Euro.

Der Personaleinsatz beeinflusst ebenfalls die Personalaufwendungen je Fall. Nachfolgend wird daher verglichen, wie viel Personal in der Sachbearbeitung die Stadt Lübbecke - gemessen an den Fällen - einsetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Lübbecke*	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
134	117	134	154	27

*Wert der Stadt Lübbecke zum Datenbankstichtag 30.11.2014 im interkommunalen Vergleich nicht enthalten.

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke setzt fallbezogen im Bereich Personenstandswesen mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Bezogen auf den Benchmark ergibt sich ein Stellenpotenzial von 0,5 Stellen.

Bei dem Kennzahlenvergleich und der Ermittlung eines Stellenpotenzials handelt es sich um einen empirischen Stellenvergleich. Es wurde kein analytisches Stellenbemessungsverfahren durchgeführt.

Im Jahr 2014 sind die Fallzahlen auf 371 gewichtete Fälle angestiegen. Das Stellenvolumen in der Sachbearbeitung hat sich nicht verändert. Daraus ergibt sich eine Leistungskennzahl von 144 Fällen je Vollzeit-Stellen. Das errechnete Stellenpotenzial vermindert sich im Jahr 2014 auf 0,3 Vollzeit-Stellen.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Neben dem Trauzimmer im Rathaus der Stadt können Trauungen in Lübbecke auch im Gut Renkhausen durchgeführt werden.

Ab dem Jahr 2014 hat die Stadt Lübbecke das Serviceangebot erweitert. Nunmehr können sich die Eheleute überall in Lübbecke trauen lassen (zu Hause, im Garten, etc.). Vor der Trauung wird der Ort begutachtet, um festzustellen ob ein würdiger Rahmen für die Trauung gegeben ist. Im Jahr 2014 fand z. B. eine Trauung in einem Hotel statt. Für das Jahr 2015 ist z. B. die Freilichtbühne für eine Trauung gebucht worden.

Für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten zahlen die Eheleute zusätzlich zur regulären Gebühr 66 Euro. Die städtische Gebührenordnung ist im Dezember 2013 angepasst worden. Für die Trauungen im Gut und auf der Freilichtbühne sind nun 200 Euro zusätzlich zu den 66 Euro fällig. Wenn die Stadt den Raum vorher besichtigen muss, haben die Eheleute 300 Euro zusätzlich zu den 66 Euro zu zahlen. Die höhere Gebühr ist dem höheren Aufwand geschuldet. Trauungen können im Gut auch in der Woche nach Terminabsprache stattfinden. Das Herrichten der Räume, die Bewirtung der Gäste etc. übernimmt das Standesamt nicht.

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke ermöglicht den Eheleuten an allen Orten in Lübbecke zu heiraten. Mit diesem Standard weicht die Stadt mit ihrem Service von anderen Kommunen ab.

Dieser erhöhte Aufwand sollte sich in den Gebühren und Aufwandsentschädigung wieder finden.

→ **Feststellung**

Die Stadt hat die Gebühren für die Trauungen anhand des tatsächlichen Aufwandes angepasst. Sie sollte regelmäßig den entstandenen Aufwand mit der Gebührenhöhe vergleichen. Bei nicht gedecktem Aufwand sollte die Gebühr erhöht werden.

Mit dem Personalaufwandsdeckungsgrad im Personenstandswesen von 28,0 Prozent liegt die Stadt Lübbecke im Bereich des Mittelwertes von 28,5 Prozent im Jahr 2013. Im Jahr 2014 ist der Personalaufwandsdeckungsgrad der Stadt auf 30,4 Prozent angestiegen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke liegt im Jahr 2013 mit dem Personalaufwandsdeckungsgrad im Bereich des Mittelwertes im interkommunalen Vergleich. Die Stadt hat die Gebühren unter Zugrundelegung des tatsächlichen Aufwandes angepasst. Im Jahr 2014 ist der Personalaufwandsdeckungsgrad schon auf 30,4 Prozent gestiegen.

Die Sachbearbeitung erfolgt ganzheitlich. Das heißt, jeder Sachbearbeiter kann für jeden Fall eingesetzt werden.

Mit der Anzahl an beurkundeten Geburten (267 je 10.000 Einwohner) überschreitet die Stadt Lübbecke den Maximalwert von 200 Geburten je 10.000 Einwohner zum Datenbankstichtag 31.11.2014².

In Lübbecke gibt es ein Krankenhaus mit Geburtsstation. Ein Bote bringt jeden Tag die Geburtsanzeige und das Stammbuch in das Standesamt der Stadt. Die Eltern erhalten ein Merkblatt über die benötigten Unterlagen zu der Beurkundung der Geburt. Sofern das Standesamt keine Rückfragen an die Eltern hat, kann die Geburt beurkundet werden. Nach circa einer Woche können die Eltern die Geburtsurkunde im Standesamt abholen. Wenn Besonderheiten vorliegen (Vaterschaftsanerkennung, o. ä.) werden die Eltern aufgefordert, im Standesamt mit den fehlenden Unterlagen vorzusprechen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke hat den Arbeitslauf zur Beurkundung von Geburten gut strukturiert gestaltet.

Im Nachbarort Bünde ist die Geburtenstation im Oktober/November 2014 geschlossen worden. Im Jahr 2014 sind die Geburten in der Stadt Lübbecke auf 730 angestiegen. Die Stadt rechnet auch in den nächsten Jahren mit steigenden Geburten und damit Fallzahlen. Vergleiche hierzu das rechnerische Stellenpotenzial im Jahr 2014 in diesem Berichtsteil.

In der Stadt Lübbecke sind die Arbeiten zum Überführen der Testamentskartei (zentrales Register in Berlin) abgeschlossen. Die Testamentskartei wurde bisher noch nicht abgeholt, so dass sie noch weiter bearbeitet wird. Eine Arbeitsentlastung tritt bei der Stadt Lübbecke jedoch durch die anstehende Abgabe des Testamentsregisters in absehbarer Zeit ein. Damit wird es zu einem Einsparpotenzial im Personenstandswesen kommen.

² Wert der Stadt Lübbecke zum Datenbankstichtag 30.11.2014 im interkommunalen Vergleich nicht enthalten.

→ **Feststellung**

Durch Abgabe des Testamentsregisters tritt eine Arbeitsentlastung ein, die ein weiteres Einsparpotenzial nach sich zieht.

Arbeitsabläufe können optimiert werden, indem der IT-Einsatz noch weiter in den Vordergrund gerückt wird.

Über die Internet-Seite der Stadt Lübbecke kann sich der Bürger viele Information vom Standesamt der Stadt beschaffen. Diese enthält auch die Information, dass man Urkunden vom Standesamt erhalten kann. Per Email und per Kontaktformular kann man direkt Kontakt zum Standesamt aufnehmen. Oftmals wird der Kontakt per Telefon oder per Email zum Standesamt gesucht.

Die Stadt Lübbecke hält auch im Bereich Personenstandswesen keine Fallzahlentwicklung fest. Kennzahlen und Ziele werden ebenfalls nicht gebildet oder vereinbart. Insbesondere über die Fallzahlen sollte der Personaleinsatz gesteuert werden. Möglicherweise wird das Stellenpotenzial von zurzeit 0,3 Vollzeit-Stellen durch steigende Fallzahlen (Geburten) kompensiert. Daher ist es sinnvoll, mit den Kennzahlen der GPA NRW weiter zu arbeiten.

→ **Feststellung**

Die Stadt sollte auch für den Bereich Personenstandswesen die Fallzahlentwicklung festhalten, Kennzahlen bilden und diese mit Zielvereinbarung belegen.

Neben den Besonderheiten in der Fallbearbeitung oder in den Strukturen spielen auch die Standards für die Stellenausstattung eine wichtige Rolle.

Die Öffnungszeiten des Standesamtes liegen im Vergleichsjahr 2013 mit 35 Wochenstunden höher als beim oberen Viertel (3. Quartil) von 30 Wochenstunden im interkommunalen Vergleich.

Die Öffnungszeiten sollten auch den Besucherströmen entsprechend festgesetzt werden. Gerade im Standesamt wird größtenteils mit Terminvereinbarungen gearbeitet, so dass ausge dehnte Öffnungszeiten nicht erforderlich sind. Der interkommunale Mittelwert liegt bei rund 26 Wochenstunden. Die Beschäftigten des Standesamtes könnten kürzere Öffnungszeiten gezielt zur Erledigung von Back-Office-Aufgaben, wie beispielsweise die Bearbeitung von Urkundenanforderungen o. ä. nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Öffnungszeiten im Standesamt den Besucherströmen entsprechend anpassen.

Die Stadt Lübbecke hat das elektronische Personenstandsregister (ePR) nach § 3 PStG im Einsatz. Der Produktivbetrieb des ePR wurde im Januar 2010 aufgenommen. Die Fälle ab dem 01.01.2009 wurden in das „ePR“ überführt.

Mit der Nacherfassung des Eheregisters und des Geburtenregisters wurde noch nicht begonnen. Es werden nur Daten aus laufenden Beurkundungen in das „ePR“ übertragen.

Die meisten Kommunen wie auch die Benchmark-Kommunen führen die Nacherfassung anlassbezogen durch. Auch die systematische Nacherfassung kommt in Frage. Die Stadt Lübbecke hat hiermit noch nicht begonnen. Der empirische Stellenvergleich und das ermittelte Stel-

lenpotenzial zeigen, dass die Stadt mit dem vorhandenen Personal die Nacherfassung durchführen kann. Mit der Nacherfassung ist auch ein schnellerer Prozess verbunden, je nach dem wie viel nacherfasst wird.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte mit dem vorhandenen Personal die Nacherfassung des Ehe- und Geburtenregisters vornehmen.

Auf Grundlage der durchgeführten Analyse der Rahmenbedingungen ist der gesetzte Benchmark im Personenstandswesen für die Stadt Lübbecke grundsätzlich erreichbar.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Der Aufgabenbereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten zählt ebenfalls zum Dezernat 1, Bereich Sicherheit und Ordnung.

Die für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Lübbecke mit 0,67 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,02 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 674 gewichtete Fälle für das Jahr 2013 die Bezugsgröße (siehe hierzu auch die Anlage zu diesem Bericht).

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2012

Lübbecke*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52,89	41,11	100,57	65,72	50,96	62,81	74,26	25

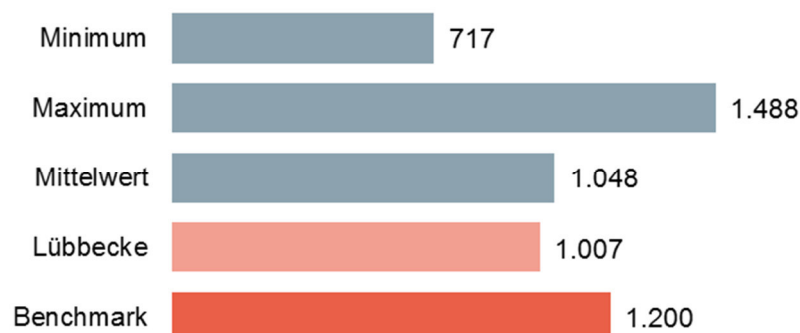
*Wert der Stadt Lübbecke zum Datenbankstichtag 30.11.2014 im interkommunalen Vergleich nicht enthalten.

Mit den „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ positioniert sich die Stadt Lübbecke mit 51.697 Euro nur leicht über dem Minimalwert von 51.419 Euro im interkommunalen Vergleich.

Der Overheadanteil Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegt in Lübbecke bei 2,9 Prozent, das untere Viertel liegt bei 6,4 Prozent.

Der Personaleinsatz beeinflusst ebenfalls die Personalaufwendungen je Fall. Nachfolgend wird daher verglichen, wie viel Personal in der Sachbearbeitung die Stadt Lübbecke - gemessen an den Fällen - einsetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Lübbecke*	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.007	827	1.075	1.176	25

*Wert der Stadt Lübbecke zum Datenbankstichtag 30.11.2014 im interkommunalen Vergleich nicht enthalten.

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke setzt fallbezogen mehr Personal ein als die Vergleichskommunen.
Gemessen am Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,11 Stellen.

Die Fallbearbeitung in Lübbecke weist nur im Bereich der Gaststättenangelegenheiten Besonderheiten auf. Die Zahl der Gaststättenbetriebe je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Lübbecke bei 37,80 Fällen und damit höher als der Mittelwert von 26,90 Fällen und das obere Viertel von 29,48 Fällen. Der Maximalwert liegt bei 51,09 Gaststättenbetrieben je 10.000 Einwohnern.

Erträge

Dem Handeln im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollten entsprechende Erträge gegenüber stehen. Viele Gebühren werden in diesem Bereich durch Rahmengebühren festgelegt. Die Stadt Lübbecke muss die EU-Dienstleistungsrichtlinie umsetzen und die Gebühren nach dem tatsächlich entstandenen Verwaltungsaufwand festsetzen. Grundsätzlich gilt auch das Äquivalenzprinzip, so dass neben dem Verwaltungsaufwand auch die Bedeutung des Verwaltungshandelns eine Rolle spielt.

Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2013

Lübbecke*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
46,20	20,19	96,80	50,18	40,05	51,56	56,46	21

*Wert der Stadt Lübbecke zum Datenbankstichtag 30.11.2014 im interkommunalen Vergleich nicht enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte regelmäßig die Höhe der Gebühren auf Grundlage des tatsächlich entstandenen Verwaltungsaufwandes überprüfen und anpassen.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Auch der EDV-Einsatz wirkt sich auf die Arbeitsprozesse und damit verbundenen Personalbedarfe aus.

Bisher erfolgen die Antragsstellung und die Fallbearbeitung in persönlichen Gesprächen und durch Ablage in einer Papierakte. Die Internet-Seite lässt zwar eine Verknüpfung zu einem Antragsformular zu. Dieses konnte jedoch im Zeitpunkt der Prüfung auf der Internet-Seite der Stadt Lübbecke nicht abgerufen werden.

Der Antrag ist trotz Herunterladens von der Internet-Seite dann in Papierform und unterschrieben in der Verwaltung abzugeben. Das Antragsformular kann nicht elektronisch übersandt werden bzw. direkt in die Fachsoftware übermittelt werden. Die Stadt Lübbecke erläuterte dazu, dass die zugesandten Unterlagen nahezu alle fehlerhaft seien und immer eine Rücksprache mit dem Antragssteller nach sich ziehen. Das jetzige Verfahren, in persönlichen Gesprächen die Anträge entgegen zu nehmen und auszuwerten, stelle weniger Aufwand dar als die Anträge per Post oder elektronisch ohne direkten Kontakt zum Antragssteller entgegen zu nehmen.

Die Stadt Lübbecke verfügt noch nicht über eine E-Akte. Mit der Einführung einer E-Akte würde die Gewerbeanmeldung gescannt. Eine Papierakte würde nicht mehr existieren. Der Fall würde einer elektronischen Akte zugeordnet. Aus den Akten heraus können standardisierte Anschreiben automatisch erzeugt werden. Auch für ein Bußgeldverfahren wäre der Fall aus der E-Akte nutzbar. Ferner können Daten elektronisch mit anderen Behörden ausgetauscht werden. Dies geschieht zurzeit teilweise noch in Papierform.

Effizienzsteigerungen in der Antragsbearbeitung werden sich erst durch eine elektronische Übersendung der Anträge mit der Möglichkeit der Übernahme der Daten in die Fachsoftware ergeben. Dieses wird zukünftig im Rahmen des e-government-Gesetzes von den Städten umgesetzt sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte die Arbeitsabläufe im Gewerbe- und Gaststättenbereich durch einen verbesserten EDV-Einsatz (E-Akte) vorantreiben.

Fall- und Kennzahlen werden bisher ebenfalls weder in Controllingberichten noch im Haushalt der Stadt Lübbecke für den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten abgebildet. Wie in den anderen beiden Bereichen auch sollten mit den Kennzahlen Zielvereinbarungen verbunden sein. Über die Fallzahlentwicklung sollte der Personaleinsatz gesteuert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte auch für den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten Fallzahlen ermitteln, Kennzahlen bilden und Zielvereinbarungen festlegen. Der Aufgaben und insbesondere der Personaleinsatz sollte hierüber gesteuert werden.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Im Bürgerbüro wird für die Einwohnermeldeaufgaben mehr Personal vorgehalten als in den Vergleichskommunen. Es ergibt sich für das Jahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,8 Stellen in der Sachbearbeitung. Das sind 48 Prozent der derzeitigen Sachbearbeitung.
- Die Fallzahlen variieren im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben. Sie waren bis zum Jahr 2013 rückläufig. Im Jahr 2014 sind sie zwar wieder angestiegen. Es verbleibt aber immer noch ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,7 Vollzeit-Stellen.
- Die Stadt Lübbecke hat nach Bekanntwerden des Stellenpotenzials durch die GPA NRW im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben eine Vollzeit-Stelle aus dem Einwohnermeldebereich in die Kämmerei verlagert. Dadurch reduziert sich für das Jahr 2015 das Stellenpotenzial im Einwohnermeldebereich auf 0,7 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.
- Ein Einsatzplan für die Besetzung des Bürgerbüros während der Öffnungszeiten gibt es bei der Stadt Lübbecke nicht.
- Es gibt seit Einrichtung des Bürgerbüros zwar eine Aufrufanlage. Diese lässt aber keine Auswertungen zu Besucherströmen, Wartezeiten oder Bearbeitungszeiten zu.
- Die Stadt Lübbecke sollte für den Personaleinsatz im Bürgerbüro die Besucherströme, Wartezeiten und Bearbeitungszeiten auswerten. Nach diesen Auswertungen sollte der Einsatz der Sachbearbeitung im Bürgerbüro festgelegt werden.
- Im Aufgabenbereich Personenstandswesen wird ebenfalls mehr Personal eingesetzt als in den Vergleichskommunen. Es ergibt sich für das Jahr 2013 ein rechnerisches Potenzial von 0,5 Vollzeit-Stellen. Die Fallzahlen sind im Jahr 2014 gestiegen. Das Stellenpotenzial ist im Jahr 2014 auf 0,3 Stellen zurückgegangen.
- Mit der Beurkundung von Geburten liegt eine hohe Fallintensität vor. Durch Schließung der Geburtenstation in Bünde werden weiter steigende Fallzahlen erwartet.
- Trauungen werden sowohl im Rathaus als auch im Gut Renkhausen durchgeführt. Seit dem Jahr 2014 können sich die Eheleuten darüber hinaus an allen gewünschten Orten in Lübbecke trauen lassen.
- Die Gebühren sind für den zusätzlichen Aufwand der verschiedenen Trauungsorte neu kalkuliert worden. Die Höhe des entstehenden Aufwandes sollte regelmäßig überprüft und angepasst werden.
- Mit den Öffnungszeiten im Standesamt von 35 Wochenstunden liegt die Stadt Lübbecke deutlich über dem interkommunalen Mittelwert von 26 Wochenstunden. Da in diesem Bereich größtenteils mit Terminvereinbarungen gearbeitet wird, sollte die Stadt Lübbecke die Öffnungszeiten entsprechend der Besucherströme reduzieren.
- Die Stadt Lübbecke sollte mit dem vorhandenen Personal die Nacherfassung der Ehe- und Geburtenregister vornehmen.

- Im Aufgabenbereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten setzt die Stadt Lübbecke auch mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Für das Jahr 2013 ergibt sich ein rechnerisches Potenzial von 0,1 Stellen.
- Die Stadt Lübbecke sollte regelmäßig die Höhe der Gebühren auf Grundlage des tatsächlich entstandenen Verwaltungsaufwandes überprüfen.
- Die Arbeitsabläufe im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten können durch einen vermehrten EDV-Einsatz verbessert werden.
- Insgesamt ergibt sich für die drei Aufgabenbereiche Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen sowie Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten für das Jahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 2,4 Stellen. Das sind von den betrachteten Sachbearbeiter-Stellen der drei Aufgabenbereiche rund 34 Prozent. Für diese Bereiche zeigt die GPA NRW Handlungsmöglichkeiten auf, um Personal einzusparen.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2013	Stellenpotenzial 2014
Einwohnermeldeaufgaben	1,8	1,7*
Personenstandswesen	0,5	0,3
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,1	0,1
Gesamtsumme	2,4	2,1

* Im Jahr 2015 wurde eine Vollzeit-Stelle im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben reduziert.

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich im Jahr 2013 ein monetäres Gesamtpotenzial von 120.000 Euro.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Lübbecke mit dem Index 2.

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldung, Ummeldung und Abmeldung	0,5	3.663	4.174	4.053	1.832	2.087	2.027
Personalausweis	1,0	2.889	2.106	2.419	2.889	2.106	2.419
Reisepass	1,0	1.140	916	1.029	1.140	916	1.029
Gesamt					5.861	5.109	5.475

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	650	677	730	130	135	146
Beurkundung Sterbefall	0,2	534	550	541	107	110	108
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	111	91	117	111	91	117
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	6	6	-	2	2	-
Gesamt					350	338	371

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	gewichtet 2012	gewichtet 2013
Anmeldungen	1,0	195	245	195	245
Ummeldungen		200	213	200	213
Abmeldungen	0,4	66	81	26	32
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0		1		8
Reisegewerbekarte	4,0	4	2	16	8
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-	-	-
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	7	5	84	60
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	55	54	110	108
Gesamt				631	674

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Lübbecke
im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	8
Realschulen	9
Sekundarschulen	10
Gymnasien	11
Potenzial Schulgebäude	13
Schulturnhallen	14
Turnhallen (gesamt)	16
Gesamtbetrachtung	16
Schulsekretariate	17
Organisation und Steuerung	19
Schülerbeförderung	20
Organisation und Steuerung	21
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	23

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Die Analyse der Gebäudeflächen sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen. Die Prüfung der Schulsekretariate dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, vorhandene Potenziale sukzessive umzusetzen.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2013/2014. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist ein wichtiges Werkzeug zur Haushaltskonsolidierung der Städte und Gemeinden. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren und die Auswirkungen des demografischen Wandels berücksichtigen.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Lübbecke mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme² sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen.

Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen entsprechend der individuellen Situation.

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune

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

² Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen für allgemeinbildende Schulen und Förderschulen. RdErl. vom 19. Oktober 1995. GAB I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Im Schuljahr 2013/2014 ist die Zahl der Schulen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung 2008 in der Stadt Lübbecke durch Gründung einer Sekundarschule gestiegen. Die Zahl der Schulstandorte blieb gleich. Die Stadt Lübbecke verfügt noch über fünf Grundschulen an sechs Standorten und vier weiterführende Schulen. Hauptschule und Realschule sind in der Auslaufphase bis zum Schuljahr 2017/2018 und werden durch die einlaufende Sekundarschule ersetzt.

Schulträger der örtlichen Förderschule (Pestalozzischule) ist der Förderschulverbund Zweckverband Lübbecke-Preußisch-Oldendorf-Hüllhorst.

Grundschulen

Die Zahl der Grundschüler in der Stadt Lübbecke hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/2009 und 2013/2014 um 15 Prozent, das sind 173 Schüler, verringert. Diese wird sich nach den Prognosen im Vergleich der Schuljahre 2013/2014 und 2019/2020 um weitere neun Prozent, das sind 95 Schüler, verringern³. Die Prognosen der complan Kommunalberatung GmbH signalisieren zweistellige Rückgänge. Die Stadt Lübbecke hatte „complan“ 2012 beauftragt, Empfehlungen für Standortentscheidungen bei den Grundschulen zu erarbeiten.

Zusätzliche Nutzungsbedarfe durch die OGS bzw. für die Übermittagsbetreuung konnte die Stadt Lübbecke im Bestand umsetzen, d. h. durch Sanierung und Erneuerung (Anbauten an einigen Standorten) bestehender Schulgebäude.

Die Stadt Lübbecke war im Schuljahr 2013/2014 Träger von fünf Grundschulen an sechs Standorten. Davon gehören zwei zum GSV Gehlenbeck-Nettelstedt:

- GSV Gehlenbeck-Nettelstedt,
- Astrid-Lindgren-Grundschule,
- Grundschule Im Kleinen Feld,
- Grundschule Regenbogen und
- Grundschule Blasheim.

Alle Grundschulen werden als offene Ganztags-Schulen geführt und bieten ein Betreuungsangebot in den Nachmittagsstunden an. Im Schuljahr 2013/2014 wurde dieses Angebot von 353 der insgesamt 1.001 Grundschüler genutzt. Das ist ein OGS-Anteil von insgesamt 35 Prozent.

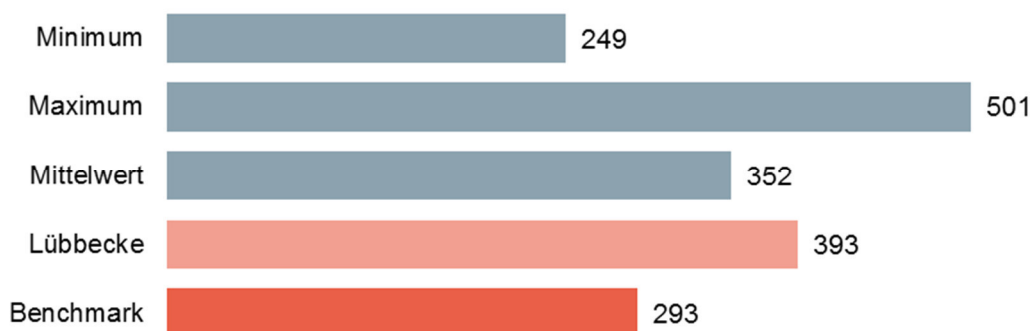
³ Schulstandortentwicklungsplanung Lübbecke Empfehlungen für den Grundschulbereich – März 2012

Grundschulen 2013/2014

Standort	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
GSV / Nettelstedt	2.835	86	4	3	709
GSV / Gehlenbeck	2.635	166	8	3	329
Astrid-Lindgren-GS	2.372	174	8	2	297
GS Im Kleinen Feld	2.890	195	8	2	361
GS Regenbogen	2.801	212	8	2	350
GS Blasheim	3.778	168	8	2	472
Grundschulen gesamt	17.311	1.001	44	14	393

Die höchsten Flächenwerte weisen die Standorte GSV / Nettelstedt, Grundschule Blasheim und Grundschule Im Kleinen Feld auf. Hier wird der Flächenüberhang z. B. mit dem pädagogischen Konzept (integrativer Unterricht) begründet. Der Standort Gehlenbeck ist Sitz der Hauptverwaltung des Grundschulverbundes.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
393	249	501	352	297	347	394	24

In der Gesamtbetrachtung überschreiten die Grundschulen in Lübbecke den Mittelwert. Alle sechs Grundschul-Standorte liegen deutlich über dem Benchmark.

Daher ergeben sich bereits 2013 in allen Grundschul-Standorten Flächenüberhänge. Insgesamt sind dies rund 4.400 m². Das sind 26 Prozent der Gesamtfläche der Grundschulgebäude und entspricht mehr als einem Grundschul-Standort.

Die größten Flächenüberhänge gibt es 2013 an den Grundschul-Standorten:

- GSV / Nettelstedt: rund 1.660 m² BGF.
- Grundschule Blasheim: rund 1.430 m² BGF.

Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 um 95, d. h. 16 Prozent auf 906 Schüler zurückgehen. Der OGS-Anteil steigt 2015 auf rund 46 Prozent.

Auf der Basis der jeweiligen Einzel-Benchmarks beträgt der Flächenbedarf im Schuljahr 2018/2019 bei 22,5 Schülern je Klasse rund 11.500 m² BGF. Der Flächenbestand 2013 liegt rund 5.800 m² darüber. Dies entspricht etwa zwei Grundschul-Standorten wie z .B. Astrid-Lindgren-Grundschule und Grundschule Im Kleinen Feld. Dies zeigt, dass die Stadt Lübbecke in den nächsten Jahren ihre Schulflächen reduzieren kann.

→ **Feststellung**

2013 gibt es in der Stadt Lübbecke bei Grundschulen Flächenüberhänge von insgesamt rund 4.400 m² BGF. Die Einzelbetrachtung zeigt bei allen Grundschulen deutliche Überkapazitäten. Im Prognosezeitraum bis 2019/2020 wird sich die Gesamtsituation deutlich verändern. Auch bei einem moderaten Ausbau der OGS bauen sich Flächenüberhänge von insgesamt 5.800 m² BGF auf.

Die Stadt Lübbecke hat den Handlungsbedarf erkannt. Sie beschäftigt sich seit 2008 intensiv mit der Schulentwicklungsplanung, u. a. 2010 anlassbezogen für die Einrichtung einer Sekundarschule. 2012 beauftragte sie die complan Kommunalberatung GmbH, grundsätzliche Empfehlungen für die Standortentscheidung der künftigen Grundschul-Landschaft in der Stadt Lübbecke zu erarbeiten.

Die Schulstandortentwicklungsplanung Lübbecke Empfehlungen für den Grundschulbereich vom März 2012 untersucht künftige Bedarfe in der Kernstadt in drei Varianten und in den Stadtteilen bis 2014:

- Variante I sieht die Erhaltung der Grundschule Im Kleinen Feld als dreizügige Grundschule und der Grundschule Regenbogen als zweizügige Grundschule vor. Die Astrid-Lindgren Grundschule würde in dieser Variante geschlossen.
- Variante II sieht die Erhaltung der Grundschule Im Kleinen Feld als dreizügige Grundschule) und der Grundschule Astrid-Lindgren (als zweizügige Grundschule) vor. Die Grundschule Regenbogen würde in dieser Variante geschlossen.
- Variante III sieht die Schaffung einer neuen, fünfzügigen Grundschule am Standort der heutigen Jahn-Realschule vor. In dieser Variante würden alle anderen Kernstadt-Grundschulen geschlossen.
- Erhalt der Grundschule Blasheim als zweizügige Grundschule zur Abdeckung des räumlichen Versorgungsbedarfs der westlichen Stadtteile und flexible Ergänzung bei Engpässen in der westlichen Kernstadt.
- Erhalt des Grundschul-Verbunds (GSV) Gehlenbeck-Nettelstedt bei „flexibler Einzügigkeit“ am Standort Nettelstedt (z. B. durch jahrgangsübergreifendes Lernen oder andere Zusammenarbeit zwischen den beiden Schulen. Der Standort Gehlenbeck würde bei Schließung der Astrid-Lindgren Grundschule auch zur flexiblen Abfederung des Bedarfs in der südöstlichen Kernstadt dienen.

Eine klare Empfehlung zum künftigen Bedarf bzw. Varianten der Bedarfsdeckung in der Kernstadt gab „complan“ nicht. Eine Fortschreibung der Schulstandortentwicklungsplanung durch „complan“ ist in Arbeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte für die Grundschulen standortbezogen einen detaillierten SEP mit Prognosen aufstellen.

Grundsätzlich sollten die Möglichkeiten zum konsequenten Abbau der Flächenüberhänge genutzt werden. Hierzu zählen unter anderem die Konzentration auf weniger Schulstandorte, d. h. die Schließung im Bestand gefährdeter Schulen. Um einen Überblick über die Flächensituation für die Variante „Jahn-Realschule als neuer zentraler Grundschulstandort“ zu gewinnen, hat die GPA NRW den künftigen Flächenbedarf für die städtischen Grundschulen ermittelt. Dies gilt unter dem Vorbehalt, dass die bestehenden Planungen vorläufig sind und etwaige Flächenerweiterungen oder Flächenreduzierungen nicht berücksichtigt werden konnten. Dies ergäbe sich z. B. durch Rückbauten oder Umnutzungen, um die Jahn-Realschule grundschultauglich zu machen.

Um den Flächenbedarf einer drei-zügigen Grundschule zu decken, kann die Stadt Lübbecke die Jahn-Realschule grundsätzlich mit rund 6.400 m² BGF vollständig ab dem Schuljahr 2017/2018 nutzen. Da die Grundschule nur eine Teilfläche benötigt, bietet sich dafür nach Einschätzung des zentralen Gebäudemanagements der „Südflügel“ mit etwa 3.550 m² BGF an.

Diese Nutzung ist aus Sicht der Schulentwicklungsplanung und schulorganisatorisch sinnvoll und sichert diesen Schulstandort. Der Gebäudezustand ist gut. Die Schulturnhallen-Kapazitäten mit dem Schulstandort Im Kleinen Feld reichen aus. In der Kernstadt ist so eine Standortkonzentration und Raumoptimierung möglich. Verwertungsmöglichkeiten für die zu schließenden Grundschul-Standorte sind zu prüfen.

Auf Basis der Prognosedaten der Stadt Lübbecke bzw. complan für 2018/2019 geht die GPA NRW von folgendem Szenario aus:

- Ab 2016 schließt die Stadt Lübbecke sukzessive die Grundschul-Standorte Im Kleinen Feld, Astrid-Lindgren und Blasheim.
- 2018 startet der neue Grundschul-Standort Jahnstraße der auslaufenden Realschule.
 - Drei-Zügigkeit.
 - Nutzbare Grundschul-Fläche: 3.550 m² BGF, d. h. etwa hälftig. Diese Fläche ist bei Drei-Zügigkeit auf Basis unserer Benchmarks angemessen. Die übrigen Flächen werden nichtschulisch genutzt.

Nach Schließung des Standortes Im Kleinen Feld bleibt ein Flächenüberhang von rund 2.700 m² BGF. Nach Schließung der übrigen Standorte Astrid-Lindgren und Blasheim sowie Start der ehemaligen Jahn-Realschule 2017 gibt es keine nennenswerten Flächenüberhänge mehr.

Für drei Grundschulgebäude mit Turnhallen und Teile der Jahn-Realschule muss die Stadt Lübbecke Verwertungs- und/oder Nachnutzungsmöglichkeiten suchen. Es bleiben die Grundschule Regenbogen und der GSV Gehlenbeck-Nettelstedt.

Die Lösung einer solchen zentralen Grundschule erfordert Umbauten im bestehenden Gebäude der Jahn-Realschule bzw. des neuen Grundschul-Standorts Jahnstraße. Die Stadt Lübbecke sollte daher im Zuge der notwendigen Umbaumaßnahmen die weiteren Nutzungsmöglichkeiten planen. Ferner ist die Prüfung der Raumsituation sowie der Verkehrs- und Transportwege (Schülerbeförderung) notwendig.

Perspektivisch gäbe es in Lübbecke folgende Grundschulen:

- Für die Kernstadt: Regenbogen und Jahnstraße.
- Für die Stadtteile im Westen und Osten: Gehlenbeck und Nettelstedt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke reagiert auf die sich verändernde Nachfrage und Rahmenbedingungen im Primarbereich und ist derzeit dabei, ihr Angebot neu auszurichten. Aus Sicht der GPA NRW sind dafür mittelfristig Entscheidungen über die Schließungen mehrerer Grundschul-Standorte notwendig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte ihre Schulentwicklungsplanung aktualisieren und dabei auch untersuchen, die ehemalige Jahn-Realschule als neuen zentralen Grundschulstandort einzurichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte die durch die Zusammenlegung von Schulen freiwerdenden Schulgebäude verkaufen oder umnutzen. Für bis zu drei Grundschulstandorte muss die Stadt Lübbecke Nutzungs- und/oder Verwertungsmöglichkeiten suchen. Diese Schulgebäude müssten nicht mehr bewirtschaftet werden. Der Effekt: Ein langfristiger Konsolidierungsbeitrag.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In der Stadt Lübbecke gab es im Schuljahr 2013/2014 folgende weiterführenden Schulen:

- Hauptschule Lübbecke - auslaufend.
- Jahn-Realschule - auslaufend.
- Stadtschule Lübbecke – Sekundarschule – einlaufend.
- Wittekind-Gymnasium.

Die Gesamtsituation der weiterführenden Schulen in Lübbecke hat sich in den letzten Jahren durch eine starke Abwanderung von Schülern in Schulen von Nachbarkommunen zugespitzt und damit die Stadt als Schulträger zum Handeln gezwungen. Andererseits ist 2013 die Anzahl der Einpendler, d. h. Schüler aus benachbarten Kommunen mit 497 hoch. Dies wirkt sich z. B. auf die Schülerbeförderungskosten aus (siehe Abschnitt Schülerbeförderung).

Eine vom Ausschuss für Bildung, Kultur und Sport der Stadt Lübbecke beauftragte pädagogische Arbeitsgruppe hat 2011 unter Einbeziehung der betroffenen Eltern vorgeschlagen, ab dem

Schuljahr 2012/13 unter dem Titel „Stadtschule Lübbecke“ eine Gemeinschaftsschule einzurichten, um den Schülerinnen und Schülern wieder ein attraktives wohnortnahes Schulangebot bereitzustellen.

Ziel ist es, für die Eltern von Lübbecker Grundschulkindern im Bereich der weiterführenden Schulen ein bedarfsgerechtes sowie langfristig gesichertes Angebot zu schaffen. Es sollen Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Schulformen mit allen Abschlüssen in Lübbecke vorgehalten werden, so dass den Schülern lange Wege erspart bleiben. Dieses Ziel soll durch Einrichtung eines stabilen Zwei-Säulen-Modells erreicht werden. Es wird aus der neuen „Stadtschule Lübbecke“, einer Sekundarschule ohne gymnasiale Oberstufe, und dem Wittekind-Gymnasium bestehen.

Die folgende Darstellung bei den weiterführenden Schulen umfasst:

- Die aktuelle Situation bei der Jahn-Realschule,
- die Prognosesituation für den Endausbau-Zustand der vier-zügigen Sekundarschule und Schließung der Haupt- und Realschule im Schuljahr 2017/2018 und
- die aktuelle Situation und die Prognosesituation für das Wittekind-Gymnasium.

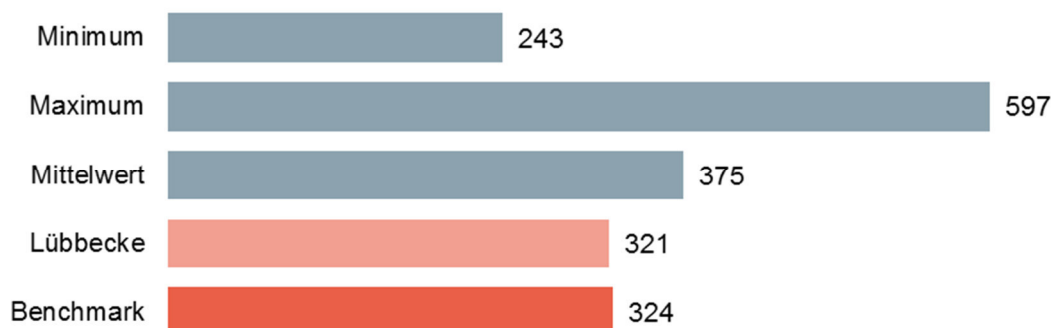
Für die die Hauptschule sind wegen des Umwandlungsprozesses ein interkommunaler Vergleich 2013 und eine Gegenüberstellung von Raumbestand und –bedarf nicht zielführend.

Realschulen

Die Zahl der Realschüler in der Stadt Lübbecke hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/2009 und 2013/2014 um rund 43 Prozent, das sind 254 Schüler, verringert. Die Zahl der Realschüler wird kontinuierlich bis auf 84 im Schuljahr 2016/2017 sinken, bevor die Jahn-Realschule 2017 geschlossen wird.

Die Flächen des Schulgebäudes wurde wegen der gemeinsamen Nutzung mit der Sekundarschule in den Schuljahren 2012/2013 und 2013/2014 im Verhältnis zwei zu vier aufgeteilt:

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2013



Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
321	243	597	375	321	358	404	21

Für das Jahr 2013 liegt die Stadt Lübbecke mit der Jahn-Realschule am Benchmark. Die Flächenbilanz ist etwa ausgeglichen, Flächenüberhänge ergeben sich nicht. Ab 2014 ändert sich dies gravierend. Die Gründe: Der Umzug der Sekundarschule in den Neubau am Wiehenweg und die stark rückläufigen Schülerzahlen.

→ Feststellung

Bei der Jahn-Realschule in Lübbecke entspricht der vorhandene Flächenbestand dem bestehenden Bedarf. Das Schulgebäude ist bis 2014 mit der Realschule und der dort übergangsweise untergebrachten Sekundarschule ausgelastet. Mit dem Umzug der Sekundarschule an ihren endgültigen Standort werden sich bis zur Schließung der Realschule 2017 schnell Flächenüberhänge aufbauen. Diese betragen dann rund 6.400 m² BGF und können mit einer Grundschul-Nutzung auf rund 2.900 m² BGF reduziert werden (siehe Grundschulen).

→ Empfehlung

Aus Sicht der GPA NRW sind kurzfristig Entscheidungen über mögliche, auch schulische Nutzungen oder eine Verwertung des Realschul-Standortes notwendig.

Sekundarschulen

Die Stadtschule Lübbecke wurde 2012 als Sekundarschule gegründet und kooperiert mit dem Wittekind-Gymnasium Lübbecke. Die Stadt Lübbecke hat den Raumbedarf für die Stadtschule individuell konkretisiert und das Raumprogramm entsprechend angepasst. Die Stadtschule wurde nach Vorgaben des pädagogischen Konzepts errichtet.

Aufgrund der anlassbezogenen Schulentwicklungsplanung und um ein Angebot im regionalen Konsens vorzuhalten, sollte die Schule 4- bis 5-zügig ausgebildet werden. Die Stadt Lübbecke ging in ihren Planungen davon aus, dass von den Grundschülern 50 Prozent die Sekundarschule, 30 Prozent das Gymnasium und 20 Prozent auswärtige Schulen besuchen werden. Aus diesen prognostizierten Übergangsquoten ergibt sich dauerhaft ein Bedarf für eine vier- bis fünfzügige Schule. Die Stadt Lübbecke geht davon aus, dass sich die prognostizierten Übergangsquoten nicht gleich im ersten Jahr einstellen werden.

Die Stadtschule wurde vier-zügig genehmigt und hat im Schuljahr 2014/2015 sogenannte „Mehrklassen“ gebildet. Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 auf 656 steigen.

Etwa 80 Schüler pendeln derzeit zu weiterführenden Schulen in die Gemeinden Hüllhorst und Hille. Die Schulverwaltung geht davon aus, dass diese Zahl mit dem neuen Schulangebot in Lübbecke deutlich reduziert werden kann.

Die Stadtschule nutzte in den Schuljahren 2012/2013 und 2013/2014 während des Neu- bzw. Umbaus des ehemaligen Hauptschulstandorts Wiehenweg übergangsweise den Standort der auslaufenden Jahn-Realschule. In den Sommerferien 2014 wurde der Neubau am Wiehenweg,

d. h. der endgültige Standort bezogen. Dort sind 30 Klassenräume und 15 Differenzierungsräume vorhanden.

Die Hauptschule nutzt ab 2014 ebenfalls Räume im neuen Schulgebäude der Stadtschule bis zu ihrer Schließung 2017/2018.

Das Lübbecke Stadtarchiv nutzt Räume mit rund 700 m² BGF, die bisher von der Hauptschule genutzt wurden.

Weil die Stadtschule 2012 bis 2014 mehrfach umgezogen ist und bei den Sekundarschulen noch nicht alle Jahrgänge vorhanden sind, sind ein interkommunaler Vergleich 2013 und eine Gegenüberstellung von Raumbestand und -bedarf aktuell nicht zielführend. Daher stellt die GPA NRW die Prognosesituation zum Ende des Umstellungsprozesses, d. h. für den Endausbau-Zustand der vier-zügigen Sekundarschule und Schließung der Haupt- und Realschule im Schuljahr 2017/2018 dar. Ab 2018/2019 geht die Schulverwaltung von einer Fünf-Zügigkeit aus:

Sekundarschule Stadt Lübbecke - Stadtschule ab 2017/2018

Schuljahr	Fläche in m ² BGF	Gebildete Klassen	Flächenbestand je Klasse	Benchmark	Saldo	Flächenpotenzial
2017/2018	11.344	26	436	336	100	2.600
2018/2019	11.344	30	378	336	42	1.260
2019/2020	11.344	30	378	336	42	1.260

2017/2018 Endausbau-Zustand erreicht und Hauptschule geschlossen.
Ab 2018/2019 Fünf-Zügigkeit.

Auf Basis der Benchmarks errechnet sich ein Flächenbedarf von ca. 10.100 m² für eine fünfzügige Sekundarschule. Die vorhandenen Flächen überschreiten diesen Wert um rund 1.200 m² BGF. Der Grund: Das pädagogische Konzept. Dieses sieht für das gemeinsame Lernen in heterogenen Lerngruppen und die Binnendifferenzierung ein relativ großzügiges Raumangebot vor. Die meisten Kommunen planen mit wesentlich weniger Differenzierungsräumen.

→ Feststellung

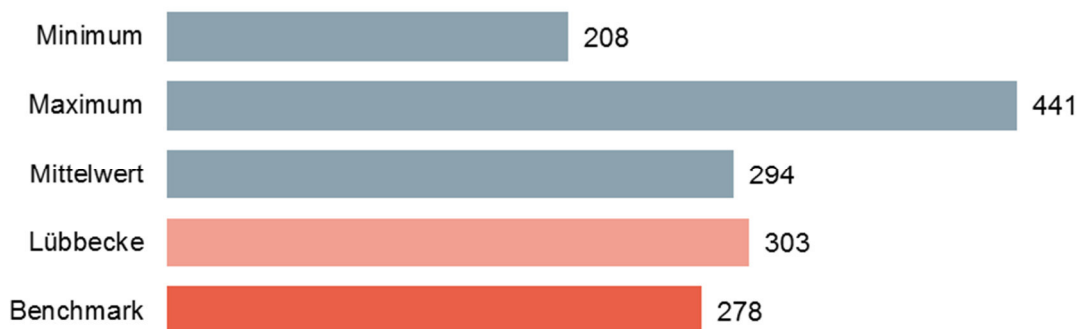
Bei der Stadtschule Lübbecke bestehen anhand der Kennzahlenwerte im Jahr 2017 für den Endausbau-Zustand dieser vier-zügigen Sekundarschule Flächenüberhänge von rund 2.600 m² BGF. Dies sind 23 Prozent an der Gesamtfläche. Bei einer Fünf-Zügigkeit würden sich die Flächenüberhänge bis zum Schuljahr 2019/2020 auf rund 1.200 m² BGF reduzieren.

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten in der Stadt Lübbecke hat sich im Vergleich der Schuljahre 2008/2009 und 2013/2014 um 14 Prozent, das sind 157 Schüler, verringert. Dieser Rückgang ist auch durch den doppelten Abiturjahrgang 2012/2013 bedingt. Seitdem ist also ein Jahrgang weniger in dem Schulgebäude.

Die Zahl der Gymnasiasten wird sich nach den Prognosen im Vergleich der Schuljahre 2013/2014 und 2019/2020 um vier Prozent, das sind 40 Schüler, verringern.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2013



Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
303	208	441	294	256	302	330	21

Beim Gymnasium erzielt die Stadt Lübbecke ein Ergebnis deutlich über dem Benchmark. Mit 41 Klassen/Kurse und 25 m² BGF Abweichung zum Benchmark errechnen sich 2013 rund 1.000 m² BGF Flächenüberhänge – Tendenz steigend.

Nach den Prognosedaten werden die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 auf 923 Schüler zurückgehen. Dadurch würden sich ohne räumliche Veränderungen kontinuierlich weitere Flächenüberhänge aufbauen. Sie erreichen bis zum Schuljahr 2019/2020 rund 2.400 m² BGF.

→ Feststellung

Beim Wittekind-Gymnasium in Lübbecke bestehen anhand der Kennzahlenwerte im Jahr 2013 Flächenüberhänge von rund 1.000 m² BGF. Bis zum Schuljahr 2019/2020 werden sich Flächenüberhänge von etwa 2.400 m² BGF, also rund 20 Prozent an der Gesamtfläche, aufbauen.

Evangelische Bekenntnisschule

Im Kreis Minden-Lübbecke suchen mehrere private Schulträger nach Schulgebäuden für weiterführende Schulen: Der Verein „Kompass Espelkamp e. V.“ sucht einen Standort für eine zwei-zügige Gesamtschule und hat darüber hinaus eine zwei-zügige Realschule mit Standort in Espelkamp ab dem Schuljahr 2014/2015 beantragt. Auch der Christliche Schulverein Lippe (CVS) sucht nach einem geeigneten Standort für eine Gesamtschule.

Für diese Schulgründungen kommen vor allem kommunale Schulgebäude, z. B. Standorte auslaufender bzw. geschlossener Förder-, Haupt- oder Realschulen in Frage. Die betrifft die Stadt Lübbecke bei der Schulentwicklungsplanung und insbesondere Standortentscheidungen.

Probleme bestehen für die örtliche Schulentwicklungsplanung dadurch, dass diese Schulträger im Gegensatz zu einem kommunalen Schulträger nicht an die Vorgaben nach dem Schulgesetz NRW – SchulG gebunden sind. D. h. diese sind nicht verpflichtet zur:

- Bedarfsplanung/-prüfung.
- Abstimmung mit anderen Schulträgern.
- Mindestgröße von Schulen (§ 82 SchulG)⁴.
- Inklusion.

Daraus resultiert eine teilweise ungleiche Konkurrenzsituation zwischen kommunalen und privaten Schulträgern. Die Einschulungszahlen an den Grundschulen in kommunaler Trägerschaft verringern sich und auch die weiterführenden Schulen kommunaler Schulträger müssen daher mit einem Rückgang ihrer Schülerzahlen rechnen. Insbesondere könnte dies die Fünfüzigkeit der Sekundarschule gefährden.

Potenzial Schulgebäude

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

Die Flächenüberhänge je Klasse werden mit der Anzahl der Klassen im Schuljahr 2013/2014 multipliziert.

Für die Umsetzung des inklusiven Unterrichts können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20-30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Grundschulen	393	293	100	44	4.400
Hauptschule *)	./.	320	./.	9	./.
Realschule	321	324	3	13	0
Sekundarschule *)	./.	336	./.	9	./.
Gymnasium	303	278	25	41	1.000

⁴ Gesamtschulen z. B. müssen bis Klasse zehn mindestens vier Parallelklassen pro Jahrgang haben

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial in m ² BGF (gerundet)
Gesamt					5.400

*) Keine Ausweisung wegen Aufbau bzw. Auflösung sowie Bau/Umbau von Schulgebäuden und Standortwechseln im Erhebungszeitraum.

Das Flächenpotenzial von insgesamt 5.400 m² BGF entspricht einem monetären Potenzial von 540.000 Euro jährlich. Ein wichtiger Aspekt, den die Stadt Lübbecke bei ihren Standort- bzw. Nachnutzungs-Entscheidungen berücksichtigen sollte, sind die jeweiligen Anlagenabnutzungsgrade (siehe Teilbericht Finanzen). Einige Schulgebäude in Lübbecke, z. B. die Grundschule Blasheim gehen zurück auf Altgebäude.

Schulturnhallen

Die Stadt Lübbecke hält für den Schulsport an allen Schulstandorten Schulturnhallen vor. Eine ehemalige Hauptschul-Turnhalle wurde bei der Errichtung der Stadtschule 2013 abgerissen und nicht ersetzt.

Die Grundschulstandorte Blasheim und Gehlenbeck sowie das Wittekind-Gymnasium verfügen jeweils über ein Lehrschwimmbecken. Letzteres wurde 2014 außer Betrieb genommen und soll ggf. zurückgebaut werden. Das Schulschwimmen soll künftig nach Möglichkeit im städtischen Hallenbad stattfinden.

Das Verhältnis der Gesamtfläche von zu den gebildeten Klassen / Kursen ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
66	44	144	76	66	74	84	24

Diese Kennzahl wird maßgeblich durch die Anzahl der Übungseinheiten und die durchschnittliche Hallengröße bestimmt. Die durchschnittliche Größe der Turnhalleneinheiten liegt in Lübbecke mit 753 m² BGF ebenfalls auf Durchschnitts-Niveau (Mittelwert: 750 m² BGF).

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Der so ermittelte Bedarf für die Stadt Lübbecke wird dem aktuellen Bestand gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,7	5,5	1,8
Hauptschulen	0,8	1,5	0,7

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Realschulen	1,1	2,0	0,9
Sekundar- und Gemeinschaftsschulen	0,8	1,0	0,2
Gymnasien	3,4	5,0	1,6
Gesamt	9,8	15,0	5,2

Daraus ergeben sich insgesamt etwa fünf Turnhallen-Einheiten zu viel. Dies sind rund 3.900 m² BGF Turnhallen-Flächen - hauptsächlich bei den Grundschulen und beim Gymnasium.

→ Feststellung

In der Stadt Lübbecke gibt es bei den Schulturnhallen einen Überhang von fünf Halleneinheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 753 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 3.900 m². Das entspricht einem weiteren Potenzial in Höhe von 390.000 Euro jährlich.

Wie bei den Schulflächen wird sich die Situation infolge der rückläufigen Schülerzahlen bei den Schulturnhallen deutlich verändern. Nach dem Endausbau der Sekundarschule wird die Stadt Lübbecke hier deutlich weniger Turnhalleneinheiten als bisher benötigen:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2018

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,4	5,5	2,1
Sekundar- und Gemeinschaftsschulen	2,2	4,5	2,3
Gymnasien	3,3	5,0	1,7
Gesamt	8,9	15,0	6,1

Auch nach Abschluss des Umwandlungsprozesses bei den Grundschulen übersteigt der derzeitige Bestand den künftigen Bedarf:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2018 (Alternative)

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,3	5,0	1,7
Sekundar- und Gemeinschaftsschulen	2,2	2,5	0,3
Gymnasien	3,2	5,0	1,8
Gesamt	8,7	12,5	3,8

Ohne Standorte Astrid-Lindgren, Im Kleinen Feld und Blasheim.
Mit Jahn-Realschule als neuer Grundschulstandort.

→ Feststellung

Bei den Schulturnhallen in Lübbecke liegt der vorhandene Flächenbestand aktuell über dem bestehenden Bedarf. Damit ist ein Überangebot von etwa fünf Halleneinheiten beziehungs-

weise rund 3.900 m² BGF Turnhallenflächen vorhanden. Dieses wird sich bis zum Schuljahr 2018/2019 infolge der sinkenden Schülerzahlen um eine Turnhallen-Einheit auf etwa sechs erhöhen. Das sind rund 4.500 m² BGF Turnhallenflächen.

Werden die Schulschließungen einschließlich Schulturnhallen wie angedacht umgesetzt, wird sich das Überangebot bis zum Schuljahr 2018/2019 trotz der sinkenden Schülerzahlen auf etwa vier reduzieren. Das sind rund 2.900 m² BGF Turnhallenflächen.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte sukzessive einzelne Schulturnhallen schließen. Kriterien könnten sein, wie die Gebäudewirtschaft der Stadt Lübbecke den baulichen Zustand der jeweiligen Schulturnhallen einschätzt und ob es z. B. haushaltsentlastende Nutzungsmöglichkeiten gibt.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen werden das Sportzentrum Nettelstedt, die Sporthalle Alswede und die Gymnastikhalle Stockhausen ausschließlich von örtlichen Sportvereinen genutzt.

Diese Turnhallen werden im Vergleich der Bruttogrundfläche je 1.000 Einwohner berücksichtigt. Hier ist das Angebot der Stadt Lübbecke für die Vereine höher als in den meisten Vergleichskommunen:

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
473	238	506	383	343	394	440	24

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Der Bestand, d. h. das Angebot an Schulflächen in Lübbecke insgesamt ist 2013 größer als der bestehende Bedarf.
Bei den Grundschulen gibt es an allen Standorten Flächenüberhänge. Diese betragen rund 4.400 m² BGF. Wegen der rückläufigen Schülerzahlen werden sich bis zum Schuljahr 2019/2020 Flächenüberhänge von insgesamt rund 5.800 m² aufbauen. Daher sind aus Sicht der GPA NRW mittelfristig Entscheidungen über die Schließungen mehrerer Grundschul-Standorte notwendig.
Bei der Sekundarschule werden nach den Prognosedaten die Schülerzahlen bis zum Schuljahr 2019/2020 auf 656 Schüler steigen. Der Flächenbestand orientiert sich am pädagogischen Konzept und liegt dann rund 1.200 m² BGF über dem Flächenbedarf.
Beim Gymnasium ist der Flächenbestand überdurchschnittlich. Hier gibt es Flächenüberhänge von rund 1.000 m² BGF. Aufgrund rückläufiger Schülerzahlen werden die Flächenüberhänge bis zum Schuljahr 2019/2020 auf rund 2.400 m² BGF steigen.

- Die Stadt Lübbecke muss für mindestens zwei Grundschulstandorte Nutzungs- und/oder Verwertungsmöglichkeiten suchen. Aus Sicht der GPA NRW sind kurzfristig Entscheidungen über mögliche, auch schulische Nutzungen oder eine Verwertung des Realschul-Standortes notwendig. Daher sollte die Stadt Lübbecke die Variante untersuchen, die Jahn-Realschule als neuen zentralen Grundschulstandort einzurichten und die übrigen Flächen z. B. für die Musikschule zu nutzen.
- Bei den Schulturnhallen in Lübbecke gibt es insgesamt ein Überangebot von etwa fünf Turnhallen-Einheiten und rund 3.900 m² BGF Turnhallen-Flächen: Hauptsächlich bei den Grundschulen und beim Gymnasium. Bis zum Schuljahr 2018/2019 wird sich dieses Überangebot um eine weitere Turnhallen-Einheit auf etwa sechs erhöhen. Das sind dann rund 4.500 m² BGF Turnhallenflächen.
- In der Stadt Lübbecke errechnet sich 2013 bei den Schulgebäuden und Schulturnhallen ein monetäres Potenzial von rund 930.000 Euro. Bei weiter sinkenden Schülerzahlen und ohne weitere Maßnahmen werden sich voraussichtlich zum Schuljahr 2019/2020 einschließlich der Jahn-Realschule Flächenpotenziale von zusammen rund 20.300 m² aufbauen. Das sind monetär ausgedrückt rund 2,03 Mio. Euro.
- Mit der Aktualisierung ihrer Schulentwicklungsplanung und der Neuausrichtung des Angebots an Grundschulen reagiert die Stadt Lübbecke auf die sich verändernde Nachfrage reagiert. Letzteres gilt auch für die neue Sekundarschule. Die bisherigen Anmeldezahlen der Stadtschule deuten darauf hin, dass dieser Schritt richtig war. Die weitere Entwicklung wird maßgeblich davon abhängig sein, wie diese akzeptiert werden wird und wie die Stadt Lübbecke auf die Errichtung privater Ersatzschulen reagiert.
- Die Stadt Lübbecke hat ihr Gebäudemanagement 2014 umstrukturiert und die vorige dezentrale Struktur aufgegeben. Sie hat ihre immobilienwirtschaftlichen Kompetenzen und Zuständigkeiten im Bereich Gebäudemanagement (Hochbau, Bewirtschaftung, Gebäudeunterhaltung) gebündelt. Diese Zentralisierung der gebäudebezogenen Kompetenzen bewertet die GPA NRW positiv.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Lübbecke mit dem Index 2.

Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbünden,
- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,

- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Lübbecke hatte 2013 insgesamt 3,70 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Teilweise betreut eine Schulsekretariatsstelle mehrere Schulen bzw. Standorte.

Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁵. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
59,23	59,23	96,77	77,99	69,53	79,78	83,41	21

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
725	462	752	590	537	585	636	20

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

Die Stadt Lübbecke erzielt hier durch einen sehr geringen Personaleinsatz den Minimalwert bei den Aufwendungen. In Lübbecke werden sehr viele Schüler je Stelle betreut. Dieser Wert liegt in der Nähe des Maximums von 752 Schülern je Vollzeit-Stelle. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen mit 42.951 Euro ebenfalls am Minimum von 42.503 Euro.

Diese Ergebnisse gelten grundsätzlich für alle Schulformen in Lübbecke und weisen daher auf eine geringe Personalstärke der Sekretariate in allen Schulen in Lübbecke hin.

Künftig werden sich die sinkenden Schülerzahlen auswirken. Diese gehen von 2013 nach 2019 bei den Grundschulen um neun Prozent und beim Gymnasium um vier Prozent zurück. Die Kennzahlenwerte werden sich daher den jeweiligen Mittelwerten nähern. Eine Notwendigkeit für Umsetzungen, Befristungen oder Stellenabbau gibt es in Lübbecke im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen derzeit grundsätzlich nicht.

Ab dem Schuljahr 2013/2014 wurden 0,32 Stellenanteile des Schulsekretariats der Haupt- beziehungsweise der Realschule der neu eingerichteten Sekundarschule zugeordnet. Durch den Aufbau der Sekundarschule und die auslaufenden Schulen ergibt sich künftig weiterer Ände-

⁵ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

rungsbedarf. Die Sekretariatskräfte der auslaufenden Schulen werden zur Sekundarschule wechseln.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler liegen in Lübbecke interkommunal auf sehr niedrigem Niveau. Der Grund: Die geringe Stellenausstattung bei allen Schulformen ausgenommen die auslaufende Realschule. Die Sekretariatskräfte betreuen in Lübbecke viele Schüler.

Bei sinkenden Schülerzahlen wird sich der erforderliche Stundenbedarf tendenziell verringern. Sofern im Arbeitsvertrag eine feste Stundenzahl und/oder der Einsatz an einem bestimmten Schulstandort garantiert ist, können Reduzierungen erst bei Fluktuationen umgesetzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte neue Arbeitsverträge für die Schulsekretärinnen flexibel gestalten. Die Arbeitsverträge sollten Anpassungen bei der Stundenzahl und/oder beim Schulstandort zulassen.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

In den meisten Kommunen sind die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

In der Stadt Lübbecke sind alle 3,70 Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe E 5 zugeordnet. Das Ergebnis für alle Kommunen zeigt, dass 57,6 Prozent der Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe E 5 und 38,5 Prozent der Sekretariatsstellen der Entgeltgruppe E 6 zugeordnet sind.

Die Stadt Lübbecke erreicht niedrige Personalaufwendungen, weil

- sie alle Sekretariatsstellen in der Entgeltgruppe 5 eingruppiert hat und
- Schulsekretariatsstellen bei den Grundschulen zwei oder drei Standorte betreuen.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Verfahren zur Ermittlung des konkreten Bedarfs in Form von Stellen bzw. Stellenanteilen sind in den Kommunen unterschiedlich. Die Stadt Lübbecke benutzt das detaillierte „Bochumer Modell“⁶ und damit ein analytisches Verfahren, bei dem der Stellenbedarf an Hand eines detaillierten Aufgabenkatalogs mit mittleren Bearbeitungszeiten berechnet wird. Alle Kommunen im Kreis Minden-Lübbecke wenden das Bochumer Modell einheitlich an.

⁶ Stadt Bochum Organisation- und Personalamt, Organisationsuntersuchung in den Schulsekretariaten der Bochumer Schulen, Stand: Juli 2004. Organisationsuntersuchung in den Schulsekretariaten der Bochumer Schulen und der Bochumer Berufskollegs, Ergebnisdokumentation der AG Schulsekretariate zur Fortschreibung der Personalbemessung zum Schuljahr 2011/2012, Stand: Februar 2012.

Die Stadt Lübbecke passt den Stellenbedarf anlassbezogen, d. h. individuell und je nach Einzelfall bei personellen Veränderungen und gravierenden Veränderungen der Schulformen an. Konkret wurden die Bedarfe bei der Stadtschule und bei den auslaufenden Haupt- und Realschulen sowie beim Gymnasium (Umstellung auf das achtjährige Gymnasium G8 zuletzt 2014 ermittelt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke passt den Stellenbedarf in den Schulsekretariaten einzelfallbezogen, d. h. unregelmäßig an. Konzept bzw. Berechnungsgrundlage für die Bemessung der Stellenbesetzung in den Schulsekretariaten ist das Bochumer Modell.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte den Stellenbedarf in allen Schulsekretariaten regelmäßig überprüfen und diesen z. B. im Zwei-Jahres-Rhythmus berechnen und eine Spannbreite für etwaige Abweichungen festlegen. Sie sollte ihre mittleren Bearbeitungszeiten mit dem KGSt-Bericht Nr. 14/2014 vergleichen.

Schülerbeförderung

Die Stadt Lübbecke wendete 2013 insgesamt rund 539.000 Euro für die Schülerbeförderung auf. Einen Beförderungsanspruch hatten 886 Schüler. 794 werden tatsächlich gefahren, davon 89 (11 Prozent) mit Spezialverkehren. Dabei betreffen die Transporte mit Schülerspezialverkehr ausnahmslos die Grundschüler. Bei den Grundschulen haben 95 Schüler einen Beförderungsanspruch, von denen 92 tatsächlich befördert wurden. Der Anteil des Spezialverkehr beträgt bezogen auf die Grundschulen 97 Prozent.

Es gab 497 Einpendler, d. h. Schüler aus benachbarten Kommunen. Dies ergibt eine Einpendlerquote von 19 Prozent.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	201	48	295	186	140	186	227	18
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	658	401	788	603	541	586	688	17
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	30	6	44	28	22	28	35	17

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Die Stadt Lübbecke erzielt bei der Schülerbeförderung insgesamt Kennzahlenwerte auf hohem Niveau. Die Aufwendungen (gesamt) sind liegen zwischen zweitem und drittem Quartil und die

Aufwendungen (Schulweg) liegen am dritten Quartil. Der Anteil der beförderten Schüler ist überdurchschnittlich und beeinflusst daher die Aufwendungen negativ.

Deutlich Unterschiede gibt es bei den einzelnen Schulformen, d. h. zwischen dem Primarbereich und den weiterführenden Schulen: Bei den Grundschulen liegen die Aufwendungen je Schüler (gesamt) mit 67 Euro über dem ersten Quartil von 65 Euro und damit niedrig. Der Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt ist hier mit neun Prozent (Mittelwert: 15 Prozent) unterdurchschnittlich.

Bei allen weiterführenden Schulen dagegen sind sämtliche Werte teilweise deutlich erhöht. Der Grund: viele Schüler haben einen Beförderungsanspruch und kommen aus benachbarten Kommunen (s. o.). Bei der Realschule und beim Gymnasium liegt die Einpendlerquote bei jeweils 35 und 33 Prozent. Der Anteil der beförderten Schüler liegt mit jeweils 43 Prozent hoch: Bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen ist dieser Anteil geringer.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Lübbecke verfügt über einen flächendeckenden öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Dieser wird organisiert von der Mindener Kreisbahnen GmbH (MKB). Das Unternehmen tragen die Kreise Herford, Minden-Lübbecke und die 20 Kommunen dieser Region.

Aufgabenträger ist die Minden Herforder Verkehrsgesellschaft mbH (mhv). Ihre Linienbusse bedienen die Innenstadt und Ortsteile wie z. B. Alswede, Gehlenbeck und Nettelstedt.

Ausschließlich für die Grundschule Blasheim gibt es Zubringerlinien des Schülerspezialverkehrs, um den großen Einzugsbereich zu bedienen. Die Schüler werden auf festgelegten Strecken mit ausgewiesenen Haltestellen zur Schule gebracht und von dort wieder abgeholt. Ansonsten nutzen die Schüler den ÖPNV. Taxen oder Mietwagen werden nur zur Beförderung von Integrationskindern, d. h. Kindern mit speziellem Förderbedarf mit einem entsprechenden Gutachten eingesetzt.

Die Stadt Lübbecke gibt reine Schulweg-Tickets aus, d. h. Fahrkarten, die nur zum Schulweg berechtigen. Schülerzeitkarten, z. B. „Schüler-, Schoko- oder Chill-Tickets“, die auch zu einer Benutzung weiterer Strecken oder für Fahrten außerhalb der Schulzeit berechtigen, werden also nicht ausgegeben.

Der Schülerspezialverkehr wurde einmalig ausgeschrieben - zuletzt im Jahr 2006. Die Einrichtung der Sekundarschule erforderte auch neue Linien des Schülerspezialverkehrs und neue Fahrpläne. Die Schülerbeförderung der Sekundarschüler läuft gemeinsam mit den Realschülern und Gymnasiasten über diese Schülerspezialverkehre.

In der Regel lassen sich durch regelmäßige Ausschreibungen wirtschaftlichere Ergebnisse erzielen. Zum anderen werden durch fehlende Ausschreibungen die entsprechenden Leistungen dem Wettbewerb entzogen. Darüber hinaus ist eine Ausschreibung grundsätzlich gesetzlich vorgeschrieben. Der bisher langjährige Verzicht auf die Neuausschreibung ist vergaberechtlich kritisch. Aktuell werden die Leistungen des Schülerspezialverkehrs neu ausgeschrieben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte die Leistungen des Schülerspezialverkehrs regelmäßig ausschreiben, d. h. in den Wettbewerb stellen.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	53	48	106	73	62	75	80	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	805	453	933	648	568	599	728	19
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	39.964	62.016	45.348	44.100	44.100	45.549	20
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	97	69	309	115	88	97	129	19
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	438	148	639	435	337	436	514	18
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.400	49.800	44.841	44.100	44.100	45.662	19
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	70	27	98	66	61	70	73	18
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	602	452	1.686	723	616	664	701	17
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.400	49.800	44.825	44.100	44.100	45.734	18
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	54,95	54	93	71	61	70	82	17
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	803	510	856	654	563	629	743	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	44.100	47.301	45.557	44.100	45.722	46.600	17
Gemeinschafts-/Sekundarschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	62	62	145	93	67	73	109	3
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	688	304	688	539	464	625	656	3
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	42.400	42.400	45.819	44.106	43.250	44.100	44.959	3

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	67	54	259	115	65	104	142	18
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	586	385	1.448	697	528	604	839	15
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	9	3	40	15	9	12	21	17
Einpendlerquote in Prozent	0	0	1	0	0	0	1	17
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	293	21	626	260	130	247	372	17
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	762	199	2.084	632	450	522	653	14
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	38	2	79	34	17	34	40	16
Einpendlerquote in Prozent	26	0	39	8	1	4	8	16
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	299	30	480	223	110	224	288	16
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	688	358	1.112	581	472	513	614	13
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	43	5	77	33	21	29	45	15
Einpendlerquote in Prozent	35	0	35	11	3	9	15	15
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	300	50	318	191	101	199	246	15
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	692	298	828	557	468	536	641	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	43	11	48	32	25	32	43	14
Einpendlerquote in Prozent	33	0	36	16	5	15	24	14
Gemeinschafts-/Sekundarschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	151	41	151	90	67	83	106	4
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	420	327	420	376	354	381	400	3

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	35	9	35	22	18	22	26	4
Ei pendlerquote in Prozent	10	1	10	7	6	10	10	3

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Lübbecke im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Datenlage in Lübbecke	4
Organisation und Steuerung	6
Strukturen	8
Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Straßenbegleitgrün	12
Strukturen	12
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Gesamtbetrachtung Grünflächen	12
Sportaußenanlagen	13
Organisation und Steuerung	13
Strukturen	15

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Zudem analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen, werden in dieser Prüfung aber separat betrachtet. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

Grünflächen allgemein

Datenlage in Lübbecke

Der Detaillierungsgrad des Berichtes, die Analysemöglichkeiten und die Konkretisierung der Handlungsempfehlungen hängen von der Datenlage in der Kommune ab.

Die Stadt Lübbecke konnte die für die Prüfung der Grünflächen erforderlichen Flächendaten nicht zur Verfügung stellen. Daher war auch eine Aufschlüsselung der Aufwendungen für diese Grünflächen nicht möglich.

→ Feststellung

Für das Aufgabengebiet „Grün“ verfügt die Stadt Lübbecke derzeit nicht über belastbare Flächendaten. Die Aufwendungen können nicht verifiziert werden. Die Aufgaben und Standards im Aufgabengebiet „Grün“ sind nicht belegt oder in Arbeit.

Zusammen mit der Leitung von Grün & Umwelt hat die GPA NRW nach Möglichkeiten für eine fachliche Analyse gesucht. Dabei wurde deutlich, dass die Stadt Lübbecke sich intensiv mit der künftigen Organisation und Steuerung ihrer Grünflächen beschäftigt und das Konzept Grün & Umwelt dafür erstellt hat¹. Der Grund: Die Stadt Lübbecke hatte Mängel bei der Organisation der Grünflächenpflege ausgemacht:

- Verteilte Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung für „grüne“ Themen und sich hieraus ergebende Abstimmungsprobleme.
- Fehlende "grüne" Fachkompetenz in den zuständigen Dezernaten / Bereichen.
- Ungenügende Budgetsteuerung durch Verteilung der Produktverantwortung auf verschiedene Abteilungen.
- Ungenügende Abbildung des „grünen“ Anlagevermögens: Gefahr eines schleichenden ungewollten Werteverzehrs.

Der Rat der Stadt Lübbecke hat das Konzept Grün & Umwelt 2014 beschlossen. Es sieht vor, alle grünen Aufgabenstellungen der Stadt Lübbecke wie z. B. die Pflege und Entwicklung der Park- und Gartenflächen und die kostenbewusste Bewirtschaftung des Straßenbegleitgrüns in Grün & Umwelt als zentrale Verwaltungseinheit zu bündeln. Dies soll schlanke und effektive Prozesse von der Formulierung von Zielen bis zu deren erfolgreicher Umsetzung gewährleisten. Die Ziele im Einzelnen:

Stärkung der Grünaspekte:

- Verbesserung der Grünentwicklung allgemein durch Fokussierung auf das Thema.
- Sichtbare Verbesserungen im Erscheinungsbild von Grün in der Stadt Lübbecke.
- Nutzung brach liegender Potenziale, z. B. verstärkte Einbindung von bürgerschaftlichen Engagement und Sponsoring-Partnern.

¹ Siehe Beschlussvorlage 121/2013 und Konzept Grün & Umwelt: Stand 11.06.2013.

Inhaltliche Ziele:

- Langfristige Beobachtung der Grünentwicklung; Umwelt Monitoring.
- Bessere Differenzierung von verschiedenen Grüntypen zur Pflegeoptimierung, gestalterischen Aufwertung von Grünflächen und Erhöhung der Artenvielfalt.
- Anpassung der Pflanzenauswahl an veränderte Rahmenbedingungen.
- Analyse der Grünausstattung zum Abbau von Überangeboten und Ergänzung bei festgestellten Mängeln.

Optimierung von Planungs- und Verwaltungsprozessen:

- Entwicklung und Stärkung von Fachkompetenz.
- Effiziente und kurze Verwaltungswege.
- Zentrale, zusammengefasste Budgetverantwortung.
- Einführung von strukturierten Entscheidungsprozessen.
- Stärkung des Baubetriebshofes durch Erhöhung der Kostentransparenz, Rückführung und Konzentration auf seine originären Aufgaben, Absicherung von Investitionsentscheidungen, Förderung des Kosten- und Qualitätswettbewerbes und durch Verminderung von Kommunikationsstörungen zwischen den verschiedenen Auftraggebern und dem Baubetriebshof als zentraler Auftragnehmer in der Grünpflege.
- Erstellung von qualifizierten Berichten und Entscheidungsvorlagen für Fachausschüsse.

Verbesserte Steuerung:

- Aufbau eines Grünflächeninformationssystems (GRIS).
- Festlegung von Pflegestufen und Qualitätsstandards.
- Aufbau eines EDV-gestützten Auftragssystems mit zentraler Budgetsteuerung.
- Fortführung des bestehenden Baumkatasters.
- Entwicklung eines Verfahrens zur systematischen, effektiven und nachvollziehbaren Bewertung des grünen Anlagevermögens.

Seit Oktober 2014 verwaltet und bewirtschaftet Grün & Umwelt als zentrale Verwaltungseinheit alle städtischen Grünflächen ohne Gebäudebestand. Folgende Maßnahmen hat Grün & Umwelt initiiert bzw. umgesetzt, um die Steuerung zu verbessern:

Ermittlung der Bestandsdaten, d. h. Grünflächen bis Juli 2015 und die Ausschreibung des GRIS einschließlich der Module Betriebssteuerung und Auftragswesen. Z. B. kann so rein auf Substanzerhalt gepflegt werden. Aktuell sind etwa 20 Prozent der städtischen Grünflächen ermittelt bzw. erfasst worden.

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke hat sich intensiv konzeptionell, d. h. mit der künftigen Organisation und Steuerung ihrer Grünflächen beschäftigt. Die Umsetzung des dafür erstellten Konzepts Grün & Umwelt ermöglicht der Stadt Lübbecke eine optimierte zielgerichtete Steuerung. Voraussetzung dafür ist, dass Strukturen und Aufwendungen in entsprechend detaillierter Form und die damit verbundenen Leistungen bekannt sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte das Konzept Grün & Umwelt eins zu eins und so schnell wie möglich umsetzen. Dazu gehören die dafür notwendigen Finanz- und Stellenbedarfe.

Organisation und Steuerung

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

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3² ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen- begleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	18	6		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6	2		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	3	1	1	1
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	2	2	2
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	0	0	0	0
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	0	0	0	0

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen- begleitgrün
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	0	0	0	0
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	4	0	2	2
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	6	2	2	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	9	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	18	6	6	6
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	112	36	38	38
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	40	39	41	41

Ein Freiflächenentwicklungskonzept gibt es in Lübbecke noch nicht. Zunächst arbeitete Grün & Umwelt an einer Grünordnung für die Stadt Lübbecke, d. h. dem Vorschriftenkatalog zur Definition, dem Erhalt und der Pflege von Grün- und Gartenanlagen in der Stadt Lübbecke. Der Entwurf liegt aktuell vor.

In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist darzulegen, welche strategische Ausrichtung die Stadt Lübbecke bei ihrer städtebaulichen Weiterentwicklung langfristig plant. Zu berücksichtigen sind dabei die demografische Entwicklung, andere Fachplanungen, der aktuelle und zukünftige Flächenverbrauch.

Auf Initiative der GALK (Ständige Konferenz der Gartenamtsleiter beim Deutschen Städtetag) und des IKO-Netzes der KGSt wurden 2004, 2007 und 2010 bundesweite Bürgerbefragungen durchgeführt³. Die Stadt Lübbecke und 18 weitere Kommunen haben sich an der Bürgerbefragung 2010 beteiligt. Der Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse der Befragung zusammen und erlaubt einen Vergleich der lokalen Resultate mit dem „Gesamttrend“ der beteiligten Kommunen. Ziel ist, eine Hilfestellung für Planung und Steuerung zu geben.

Zielvorgabe der Verwaltungsführung ist ein monetäres Einsparziel von zehn Prozent des Gesamtbudgets Grünflächenunterhaltung. Für die Grünpflege wendete die Stadt Lübbecke laut Jahresbericht im Jahr 2012 rund 606.000 Euro auf (2013: rund 557.000 Euro). Der Baubetriebshof erfasst u. a. die Arbeitsleistungen, d. h. Arbeitsstunden seiner Mitarbeiter und ordnet diese den einzelnen Auftragsgruppen zu. Da eine innere Leistungsverrechnung erfolgt, wird dies über Leistungsberichte detailliert erfasst und ausgewertet und über Jahresberichte dokumentiert.

³ IKO-Netz KGSt, Bürgerzufriedenheit mit den kommunalen Grünflächen – Stand 2010.

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Lübbecke erzielt mit einem Erfüllungsgrad von 40 Prozent ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Dies zeigt, dass bei der Steuerung ihrer Grünflächen Handlungsnotwendigkeiten bestehen.
- Wie viele andere Kommunen verfügt die Stadt Lübbecke noch nicht über einen ausreichenden Überblick über ihre Grünflächen.
- Die Stadt Lübbecke hat sich intensiv konzeptionell, d. h. mit der künftigen Organisation und Steuerung ihrer Grünflächen beschäftigt. Die Umsetzung des dafür erstellten Konzepts Grün & Umwelt ermöglicht der Stadt Lübbecke künftig eine optimierte zielgerichtete Steuerung.
- Die Stadt Lübbecke sollte das Konzept Grün & Umwelt eins zu eins und so schnell wie möglich umsetzen.
- Die Stadt Lübbecke sollte ein Freiflächenkonzept erstellen und in ihrer Grünordnung festschreiben. Dazu gehört ein konkretes Handlungskonzept.
- Die Stadt Lübbecke sollte steuerungsrelevante Kennzahlen bilden. Die nachfolgenden Abschnitte enthalten hierzu weiterführende Hinweise.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen⁴ dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2012

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	392	82	1.631	532	268	430	635	49
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	78,0	48,2	90,2	77,2	71,3	79,8	84,4	48
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	1.993	295	10.957	2.500	1.134	1.884	3.142	48

⁴ Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Die Stadt Lübbecke zählt mit 25.398 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 65,04 km². Grundlage: Zensus 2012/2013 Stand 31.12.2013.

Die Stadt Lübbecke weist einwohnerbezogen bei einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte unterdurchschnittliche Erholungs- und Grünflächen, d. h. ohne Waldflächen auf.

Das Konzept Grün & Umwelt basiert auf folgender Idee: Die Qualität von Grün- und Freiflächen soll als Standortfaktor für das Leben und Wohnen in der Stadt, als Tourismusfaktor und im Sinne eines nachhaltigen Umweltschutzes erhalten und weiterentwickelt werden.

Wegen der fehlenden Flächendaten war es nicht möglich, die örtlichen Strukturen und Strukturkennzahlen für die Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und das Straßenbegleitgrün darzustellen und zu analysieren.

Die Erfassungsmethodik der Stadt Lübbecke lässt es nicht zu, Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen darzustellen (Flächenbezug). Die Kennzahlen dafür konnten nicht ermittelt und mit den Kennzahlen der anderen Kommunen und ggf. dem Benchmark verglichen werden.

Wenn die Stadt Lübbecke über die entsprechenden Daten verfügt, kann sie ihre Positionierung im interkommunalen Vergleich mit den nachfolgenden Tabellen und Grafiken feststellen.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

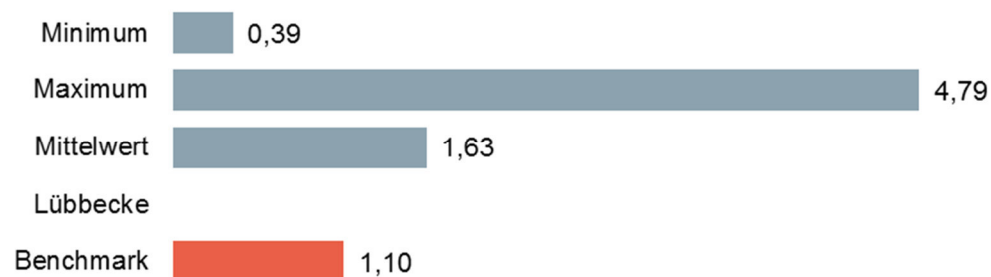
Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m²		0,26	23,85	5,83	2,17	4,16	6,56	36
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m²		781	109.776	12.822	2.456	5.677	13.803	36

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen wendete die Stadt Lübbecke lt. Jahresbericht im Jahr 2012 rund 122.000 Euro auf (2013: rund 129.000 Euro). Einwohnerbezogen wäre dies mit 4,79 Euro ein niedriger Wert (Mittelwert: 7,25 Euro).

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro



Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,61	1,38	2,18	27

Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m²		5,36	38,39	13,99	9,72	12,69	15,74	44
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	4,68	3,79	25,91	9,62	6,91	9,00	10,94	46
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche		1,54	12,50	5,33	3,52	4,56	6,86	41
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze		505	4.070	1.501	1.118	1.402	1.677	44

Bezogen auf die unter 18-Jährigen hält die Stadt Lübbecke eine unterdurchschnittliche Anzahl an Spiel- und Bolzplätzen vor.

Derzeit ist der Anteil der unter 18-Jährigen in Lübbecke überdurchschnittlich hoch: Mit 18,4 Prozent stellt die Stadt Lübbecke das dritte Quartil. Der Anteil der unter 18-Jährigen ist also

höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW bis zum Jahr 2030 zeigt für die Stadt Lübbecke wie bei vielen anderen Städten einen negativen Trend: Danach sinkt die Einwohnerzahl in Lübbecke von 25.398 um 6,4 Prozent auf 23.829. Die Zahl der unter 18-Jährigen geht von 4.573 auf 3.680 zurück: das sind 21,7 Prozent.

Die Stadt Lübbecke beschäftigt sich derzeit intensiv mit der Thematik „Spielraumplanung“: Dazu wurde eine Bestandsaufnahme zur Spielplatzsituation im Stadtgebiet, insbesondere in den Ortsteilen, durchgeführt. Der „Status Quo“ aller städtischen Spielplatzflächen, d. h. Größe, Zustand und Nutzung, wurde bereits erfasst. Das Spielplatzentwicklungs-Konzept mit Präsentation ist etwa zu 90 Prozent erstellt und soll im Jahr 2015 dem Fachausschuss zur Information und später zur Entscheidung vorgelegt werden.

Auf der Homepage der Stadt Lübbecke befindet sich eine umfangreiche Darstellung aller Spielplätze, d. h. einschließlich Schulspielplätze im Stadtgebiet. 30 Spielplatz-Standorte im Stadtgebiet sind in unterschiedlichen Ausstattungsvarianten gelistet. Reine Spielplätze gibt es 22. Alle Spielflächen werden mit Ihren Spielgeräten dargestellt. Viele Plätze sind komplett erneuert und teilweise mit Elternhilfe umgestaltet worden.

→ Feststellung

Die Stadt Lübbecke entwickelt derzeit eine Spielraum- oder Bedarfsplanung, d. h. eine nachvollziehbare Strategie. Diese ist nicht schriftlich fixiert.

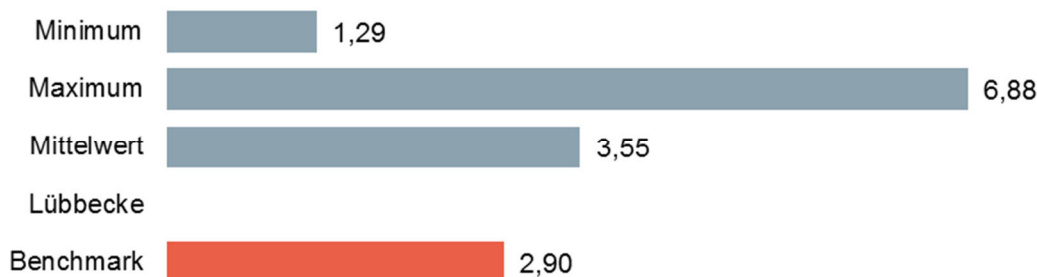
→ Empfehlung

Die Stadt Lübbecke sollte ihre Spielplatzplanung in ein schriftliches Gesamtkonzept umsetzen und demographische Faktoren (s. o.) einbeziehen. Dieses Konzept ist die Grundlage, um Bedarfe, z. B. für Rückbau oder Umwandlung zu ermitteln und konkrete Maßnahmen daraus abzuleiten. Ein Ansatz: Kleine und damit pflegeintensive Flächen reduzieren und verwerten.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege der Spielplätze wendete die Stadt Lübbecke lt. Jahresbericht im Jahr 2012 rund 104.000 Euro auf (2013: rund 67.000 Euro). Einwohnerbezogen wäre dies mit 4,08 Euro ein niedriger Wert (Mittelwert: 7,25 Euro).

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro



Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	2,55	3,48	4,37	36

Straßenbegleitgrün

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

Strukturen

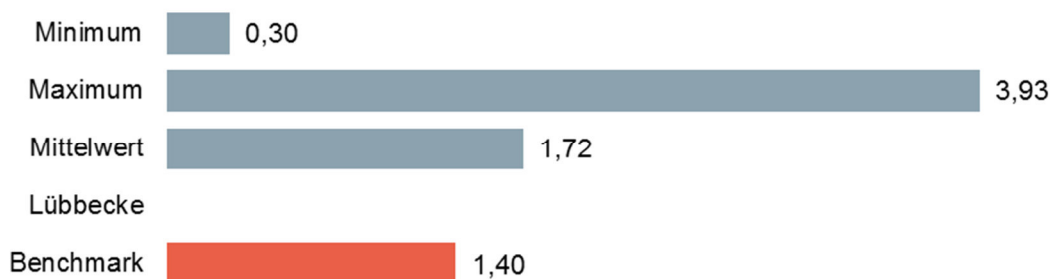
Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²		1,59	63,62	12,69	4,96	6,45	10,84	29

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns wendete die Stadt Lübbecke lt. Jahresbericht im Jahr 2012 rund 322.000 Euro auf (2013: rund 268.000 Euro). Einwohnerbezogen wäre dies mit 12,64 Euro ein überdurchschnittlicher Wert (Mittelwert: 11,51 Euro).

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Begleitgrün je m² in Euro



Lübbecke	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
	0,82	1,45	2,39	19

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Lübbecke verfügt derzeit noch nicht über Daten, die eine Gesamtbetrachtung und Beurteilung ermöglichen.
- Die Stadt Lübbecke hat das Konzept Grün & Umwelt für die Organisation und Steuerung für die Grünflächenpflege erstellt und diese in ihrer Verwaltungsgliederung zentralisiert.

Maßnahmen wie z. B. der Aufbau eines GRIS, die Festlegung von Pflegestufen und Qualitätsstandards und der Aufbau eines EDV-gestützten Auftragssystems mit zentraler Budgetsteuerung sind schon umgesetzt oder in Arbeit.

- Die vollständige Umsetzung des Konzepts ermöglicht künftig eine Gesamtbetrachtung und Beurteilung, ob und inwieweit die Stadt Lübbecke ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Lübbecke mit dem Index 1.

Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung.

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis eines mit der Stadt Lübbecke erörterten einheitlichen Fragenkatalogs.

Eine zielgerichtete Steuerung der Sportaußenanlagen setzt den Überblick über den Bestand und den Bedarf voraus. Die Stadt Lübbecke hat einen guten und aktuellen Überblick über ihren Bestand an Sportaußenanlagen.

Die Belegungszeiten der Sportaußenanlagen durch die Sportvereine und die tatsächlichen Nutzungszeiten, d. h. die Spielzeiten werden erfasst und ausgewertet.

Die Stadt Lübbecke hat den Betrieb der Sportplätze nicht auf Vereine übertragen. Diese übernehmen Pflegemaßnahmen wie z. B. Nebenflächen mähen und die Naturrasen-Plätze wässern. Für die Bewirtschaftung, Unterhaltungsmaßnahmen und Investitionen ist die Stadt Lübbecke zuständig.

Ein Sportentwicklungsplan, z. B. eine Sportstättenbedarfsplanung, die auch demographische Entwicklungen berücksichtigt, wird in Lübbecke derzeit aufgestellt: Mit Beschluss vom 4. November 2014 hat der Ausschuss für Jugend und Sport der Stadt Lübbecke die Verwaltung beauftragt, die für eine Sportstättenentwicklungsplanung notwendigen Bestandsaufnahmen und die Prognosen für die Sportentwicklung in Lübbecke bis einschließlich März 2015 zu erstellen.

Die Verwaltung hat den Zwischenbericht mit Planungsstand, d. h. der Bestandsaufnahme und der Darstellung von Prognosen⁵ am 5. Mai 2015 dem Ausschuss vorgelegt. Handlungsbedarfe und deren Priorisierung soll eine Projektgruppe aus Politik, Verwaltung und Sport (Stadtssportverband, Sportvereine) ab Mitte Juni 2015 entwickeln.

Die Bestandsaufnahme enthält Angaben wie z. B. Größe, mögliche Sportarten, gegenwärtige Nutzung und Auslastung, Betriebskosten, Bau- bzw. Herstellungsjahre und erwartete Sanierungszeitpunkte aller Sporthallen und Sportplätze in Lübbecke. Die Daten sind zusätzlich kompakt dargestellt (Nutzungsstrukturen und Kennzahlen, Erhebungsdatenblätter und Steckbriefe der Sportanlagen).

Erfasst wurden auch die Zahl der Aktiven in einzelnen Sparten sowie Altersstrukturen in den Sportvereinen.

Dieser Sportstättenentwicklungsplan soll insbesondere bei allen Planungs- und Investitionsentscheidungen der Stadt und bei Zuschussanträgen von Sportvereinen eine wesentliche Entscheidungsgrundlage bilden. Er soll alle entscheidenden Einflussgrößen wie z. B. den demographischen Wandel und die mit ihm verbundenen Fragestellungen berücksichtigen. Konkrete Fragen sind z. B.:

- Wie entwickelt sich die Zahl aktiver Sportler?
- Sind einzelne Vereine noch arbeitsfähig, wenn weniger Aktive oder auch ehrenamtlich Tätige zur Verfügung stehen?
- Gibt es eine Individualisierung im Sport oder weiterhin eine starke Bindung an Sportvereine?
- Entwickeln sich neue Trendsportarten, die eigenständige Sportanlagen benötigen?
- Wie nachhaltig ist diese Entwicklung und ergibt sich daraus ein Handlungsbedarf für die Stadt Lübbecke?

Folgende Arbeitsschritte sind vorgesehen:

- Bestandsaufnahme (Sportstätten und Sportvereine)
- Sichtung und Auswertung allgemeiner sportwissenschaftlicher Erkenntnisse über die Entwicklung des Sports sowie Übertragung auf die Verhältnisse in der Stadt Lübbecke
- Prognosen über Bedarfe innerhalb der Stadt Lübbecke für einen noch festzulegenden Zeitrahmen und
- Entwicklung eines priorisierten Handlungskataloges.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lübbecke schafft mit der Aufstellung des Sportentwicklungsplans die Voraussetzungen, um den kommunalen Sport in Lübbecke bedarfsgerecht weiter zu entwickeln. Diese zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung berücksichtigt u. a. die demografische Ent-

⁵ Sportstättenentwicklungsplanung der Stadt Lübbecke: Planungsstand 31.03.2015.

wicklung und die damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens in der Bevölkerung, für Schulen und Sportvereine.

Strukturen

Mehr als 40 Prozent der Einwohner des Kreises Minden-Lübbecke sind Mitglied in einem der etwa 500 heimischen Sportvereine. Damit nimmt rund jeder Dritte am sportlichen und sozialen Leben in einem dieser Sportvereine teil. Dies gilt auch für die Stadt Lübbecke.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2012

Kennzahl	Lübbecke	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	6,96	1,38	10,32	5,19	3,34	5,16	6,34	53
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	2,53	0,56	5,55	2,40	1,50	2,11	2,83	55

Die Stadt Lübbecke betreibt neun Sportplätze mit einer Gesamtfläche von rund 177.000 m². Alle Sportplätze sind Naturrasen-Plätze.

Die Sportaußenanlagen werden von sieben Vereinen mit 66 Mannschaften, davon 39 Jugendmannschaften genutzt.

Die Strukturkennzahlen zeigen, dass das Angebot an Sportaußenanlagen insgesamt und an Sportplätzen in Lübbecke überdurchschnittlich ist. Die Werte liegen über bzw. am dritten Quartil. Damit stellt die Stadt Lübbecke ihren Bürgern rechnerisch mehr Sportflächen zur Verfügung als etwa 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die Sportnutzfläche je Mannschaft liegt mit 977 m² über dem zweiten Quartil (Median) von 970 m² und damit auf Durchschnittsniveau (Mittelwert: 1.011 m²). Auffällig dabei ist: Das Verhältnis Sportnutzfläche Sportplätze zu Fläche Sportaußenanlage ist mit 36,4 Prozent gering und liegt unter dem ersten Quartil von 39,8 (Mittelwert: 46,8). Dies ergibt also weniger Spielfläche.

Qualitativ trifft dieser Standard nicht zu: Die Sportplätze sind lt. Bestandsaufnahme teilweise dringend sanierungsbedürftig. Seit März 2014 steht auf der Internetseite der Stadt Lübbecke eine „Sportplatzampel“ zur Verfügung, die Platzsperrungen für die notwendige Platzpflege signalisiert. Mehrere Rasenplätze sind in einem so schlechten Zustand, so dass die Sportvereine diese nicht oder nur eingeschränkt bespielen können. Diese können die maximale Nutzungsintensität bei Sportrasen von 800 Stunden/Jahr also häufig nicht ausschöpfen.

Für 2012 hat die GPA NRW den Anteil der tatsächlichen Nutzungszeiten Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten auf der Basis der maximalen Nutzungsintensität mit rund 76 Prozent ermittelt. Grundlage waren 7.200 Stunden verfügbare Nutzungszeiten und 5.445 Stunden tatsächliche Nutzungszeiten Vereine.

Bereits während der Prüfung hat die Stadt Lübbecke die Bestandserhebung durchgeführt und die tatsächlichen Nutzungszeiten aktualisiert bzw. umfassender erhoben. Die Stadt Lübbecke ermittelte insgesamt 9.188 Stunden tatsächliche Nutzungszeiten Vereine für die betrachteten Sportanlagen. Auf dieser Basis ergeben sich rund 128 Prozent Anteil der tatsächlichen Nutzungszeiten Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten. Das Ergebnis wäre: eine faktische „Überspielung“ der Sportplätze mit Ausnahme eines Sportplatzes in Alswede und ein Bedarf von etwa 2.000 Stunden/Jahr. Dies entspricht der maximalen Nutzungsintensität eines Kunstrasen-Platzes.

Für die Sportvereine in Lübbecke wirkt sich dabei negativ aus, dass die Zeitfenster durch die Offene Ganztagsschule (OGS) an Grundschulen und Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen, d. h. zusätzliche Betreuungsangebote in den Nachmittagsstunden kleiner geworden sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lübbecke sollte auf der Grundlage ihrer aktuellen Bestandserhebung die demographische Entwicklung z. B. die Vereinsentwicklung einbeziehen, um den künftigen Bedarf an Sportanlagen bzw. Sportplätzen zu konkretisieren.

Mit der demografischen Entwicklung kommen auch für die Sportentwicklungsplanung bzw. Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen auf die Kommunen zu. In Lübbecke nimmt die Bevölkerung von 25.398 in 2013 auf 23.829 in 2030 ab. Der Anteil der unter 18-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Lübbecke betrug 2013 rund 18 Prozent und wird von 4.573 in 2013 auf 3.680 in 2030 um rund 20 Prozent sinken. 2030 beträgt der Anteil der unter 18 jährigen noch rund 15 Prozent (2009: 20 Prozent).

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. Senioren werden z. B. mehr Sport als bisher treiben. Der nichtorganisierte Sport in Lübbecke wird künftig wichtiger werden.

Für die inhaltliche Diskussion des Themas könnte die Stadt Lübbecke daher folgende Aspekte aufgreifen:

- Wie verändern sich zukünftig die Nutzungen?
- Wie können die Nutzungen konzentriert werden?
- Welche Sportanlagen werden noch benötigt? Wie ausgestattet?
- Was geschieht mit nicht mehr benötigten Anlagen?
- Wie können nicht mehr benötigte Anlagen umgenutzt werden?

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – 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?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	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)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				36	93
Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					39

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – 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?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	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)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				38	93
Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					41

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – 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?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	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)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				38	93
Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					41

➔ 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