

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Höxter
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Höxter	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Höxter	6
Strukturelle Situation	6
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	10
→ Zur Prüfung der Stadt Höxter	11
Prüfungsablauf	11
→ Zur Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
GPA-Kennzahlenset	13

→ 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 Höxter wird im Anhang zur Verfügung gestellt.

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

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Höxter

Managementübersicht

Die Stadt Höxter konnte seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) im Jahr 2007 nur im Jahr 2008 ein positives Jahresergebnis erreichen. In den Jahren 2010, 2011 und ab dem Jahr 2014 war bzw. ist die Stadt verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Der Haushaltsausgleich soll nach den aktuellen Planungen im Jahr 2018 wieder erreicht werden. Da die Stadt Höxter den Jahresabschluss für das Jahr 2012 bisher noch nicht festgestellt hat, befindet sie sich seit dem 01. Januar 2015 in der vorläufigen Haushaltsführung.

Aufgrund der Jahresdefizite wurde die Ausgleichsrücklage im Jahr 2011 aufgebraucht und ab diesem Zeitpunkt die allgemeine Rücklage zum Haushaltsausgleich in Anspruch genommen. Von 2007 bis 2013 beträgt der Eigenkapitalverzehr insgesamt rund 18 Mio. Euro. Bis zum Haushaltsausgleich im Jahr 2018 wird sich nach den Planergebnissen das Eigenkapital um weitere 15,8 Mio. Euro verringern.

Damit der Haushaltsausgleich erreicht werden kann, muss die Stadt ein strukturelles Defizit von rund 3,9 Mio. Euro ausgleichen. Hierzu hat die Stadt bereits verschiedene Maßnahmen beschlossen. Als wesentliche Maßnahme ist die Hebesatzerhöhung der Grundsteuer B zu benennen, mit der ca. eine Mio. Euro umgesetzt wird. Ebenso wurde der Hebesatz der Gewerbesteuer im Jahr 2013 erhöht und trägt nach den Planungsdaten bis zum Jahr 2018 mit rund 2,6 Mio. Euro zur Haushaltskonsolidierung bei. Die Finanzanlagen tragen mit ihren Ertragsausschüttungen zu einer Entlastung des kommunalen Haushaltes bei.

Darüber hinaus bestehen weitere Konsolidierungsmöglichkeiten bei den Gebühren und Beiträgen sowie dem umfangreichen Gebäudebestand. Neben der Entlastung des kommunalen Haushaltes durch einen geringeren Gebäudebestand, sollten bei den bestehenden Gebäuden alle Möglichkeiten genutzt werden, um die finanzielle Belastung so gering wie möglich zu halten. Außerdem sollte bei geplanten künftigen Investitionen zunächst der vorhandene Gebäudebestand genutzt werden. Darüber hinaus sollte eine umfassende Organisationsuntersuchung des Baubetriebshofes durchgeführt werden.

Trotz vorsichtiger Haushaltsplanung können nicht alle haushaltswirtschaftlichen Risiken ausgeschlossen werden. Bei einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen sind Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung festzustellen. Diese können dazu führen, dass der beabsichtigte Haushaltsausgleich nicht wie vorgesehen erreicht wird. Die Stadt sollte aufgrund einer individuellen Risikoabschätzung Maßnahmen zur Risikoverringering ermitteln.

In den weiteren Teilberichten hat die GPA NRW mögliche Konsolidierungshilfen aufgezeigt. So zeigt sich im Teilbericht Sicherheit und Ordnung, dass in allen drei betrachteten Aufgabengebieten Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten Stellenpotenziale vorhanden sind. Die Stadt beabsichtigt, im Einwohnermeldebereich den Personaleinsatz um 0,5 Stellen zu reduzieren und den Aufgabenbereich des Standesamtes

zu ergänzen. Außerdem sollte die Gebührenhöhe im Personenstandswesen ständig kontrolliert werden.

Im Bereich der Schulen hat die Stadt Höxter bereits auf die zurückgehenden Schülerzahlen reagiert und eine Grundschule im Jahr 2013 geschlossen. Eine weitere Grundschule wird in diesem Jahr geschlossen. Trotzdem wird das für das Jahr 2013 ermittelte Flächenpotenzial von 9.700 m² bis zum Jahr 2019 noch immer mit 6.400 m² vorhanden sein. Die Flächen der beiden geschlossenen Schulen wurden nicht mehr berücksichtigt. Die Stadt sollte daher die Anzahl der Grundschulstandorte den zurückgehenden Schülerzahlen anpassen. Dabei sollten gebäudewirtschaftliche, finanzielle sowie pädagogische Aspekte und Aspekte der Stadtentwicklung berücksichtigt werden.

Bei den weiterführenden Schulen läuft die Hauptschule aus, die Sekundarschule wurde ab dem Schuljahr 2014/15 neu gegründet. Auch bei der Realschule sind zurückgehende Schülerzahlen prognostiziert. Die Stadt sollte allerdings aufgrund der zurückgehenden Schülerzahlen überlegen, ob die eine solch lange Existenz von Realschule und Sekundarschule nebeneinander möglich ist.

Auch die Schulturnhallen sind von den Auswirkungen der zurückgehenden Schülerzahlen betroffen. So konnte ein Überhang von über vier Halleneinheiten ermittelt werden. Für die nicht mehr benötigten Schulturnhallen und auch die Turnhallen für den Vereinssport sollte die Stadt ein langfristiges Konzept erarbeiten. Zur Haushaltskonsolidierung sollten nicht mehr benötigte Hallen geschlossen, veräußert oder auch abgerissen werden. Bei Hallen für den Vereinssport sollten die Nutzer an den entstehenden Aufwendungen entsprechend beteiligt werden.

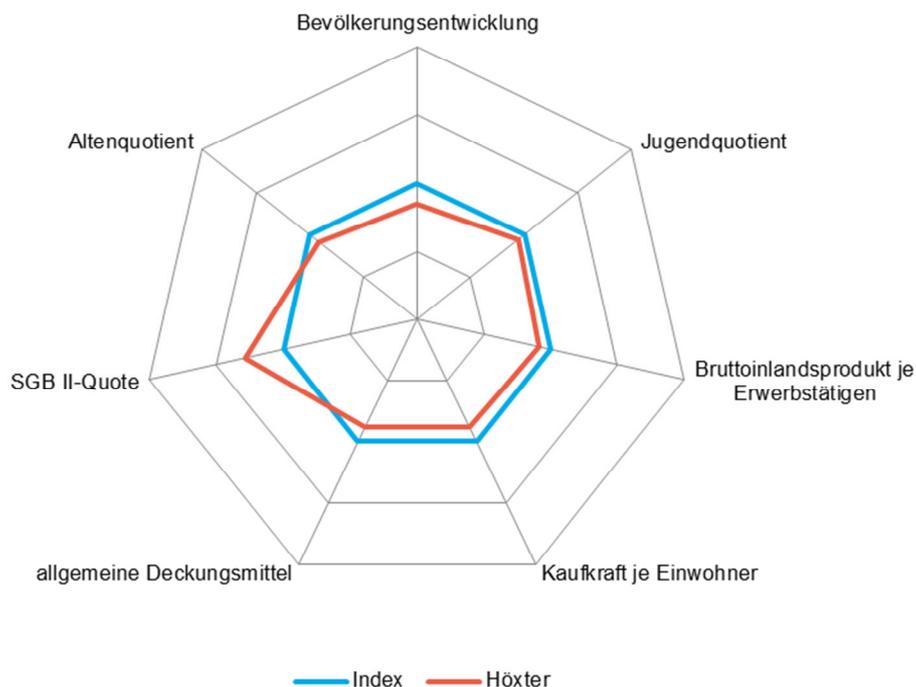
Bei den Grünflächen sollte die Organisation und Steuerung des Grünflächenmanagements verbessert werden. Ein zentrales Grünflächeninformationssystem sollte als Grundlage für die Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Freiflächen genutzt werden. Bei den Wirtschaftlichkeitskennzahlen konnte bei der Unterhaltung der Spiel und Bolzplätze ein mögliches Potenzial aufgezeigt werden. Bei den Park- und Gartenanlagen sollten verbindliche Vorgaben über z. B. Pflegestandards oder Pflegeintervalle vorgegeben werden. Die Wirtschaftlichkeitskennzahl des Straßenbegleitgrüns konnte nicht dargestellt werden. Strukturdaten und auch die Aufwendungen für einzelne Bereiche des Straßenbegleitgrüns konnten nicht ermittelt werden. Die Flächen sollten daher vollständig ermittelt und in einem Kataster oder Grünflächeninformationssystem erfasst werden. Die Pflegeleistungen des Bauhofes sollten für einzelne Bereiche aufgliedert werden.

Bezüglich der Sportaußenanlagen sollte die Stadt ihr Sportstättenentwicklungskonzept aus dem Jahre 2002 aktualisieren. Hierbei sollte das sich verändernde Sportverhalten der Bevölkerung berücksichtigt werden. Im interkommunalen Vergleich konnte ein Überangebot an Sportnutzflächen festgestellt werden. Mit den nutzenden Vereinen sollte daher überlegt werden, wie eine optimalere Ausnutzung der vorhandenen Sportstätten möglich wird. Dabei sollte auch in Betracht gezogen werden, dass einzelne Anlagen geschlossen werden.

Ausgangslage der Stadt Höxter

Strukturelle Situation

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



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

Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Höxter zeigen im interkommunalen Vergleich nur bei der SGB II-Quote eine entlastende Ausrichtung. Neben der niedrigen SGB II-Quote ist auch die in der obigen Darstellung nicht aufgeführte Arbeitslosenquote interkommunal niedrig.

Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die

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

durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister der Stadt Höxter am 04. März 2015 erläutert.

Die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Höxter ist in den vergangenen Jahren durch eine Wellenbewegung gekennzeichnet. Einem Anstieg bis zum Jahr 1974 (33.020 Einwohner) folgte ein Rückgang bis zum Jahr 1986 (31.502 Einwohner). Durch den Zuzug von Aussiedlern konnte bis zum Jahr 1995 wieder ein Anstieg erreicht werden (33.560 Einwohner). Bis zum 31. Dezember 2013 nahm die Bevölkerung wieder deutlich ab (30.396 Einwohner). Sowohl die natürliche Bevölkerungsbewegung als auch der negative Saldo der Wanderungen führen zu diesem Rückgang. Laut Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung soll die Bevölkerung bis zum Jahr 2030 auf 26.360 Einwohner weiter zurückgehen.

Die deutlichen Auswirkungen des demographischen Wandels haben weitreichende und nachhaltige Folgen in allen Bereichen der kommunalen Infrastruktur und der lokalen Daseinsvorsorge. Um langfristig diesen tiefgreifenden Veränderungsprozess aktiv gestalten zu können, sind klare und verlässliche politische Zielvorgaben und abgestimmte strategische Konzepte in zentralen Handlungsfeldern, als gemeinsame Arbeitsgrundlage für die Verwaltung und die politische Gremien unerlässlich. Die Vielfalt der Herausforderungen und die gleichzeitige Knappheit der Ressourcen verlangen zudem in vielen Bereichen politische, räumliche und inhaltliche Schwerpunktsetzungen. Der Rat ist daher gefordert auf strategischer Ebene solche zukunftsweisende Entscheidungen zu treffen und damit den kommenden Handlungsrahmen vorzugeben.

Wie in vielen anderen Kommunen auch werden im Sankt Ansgar-Krankenhaus zwar viele Kinder geboren, diese bleiben aber, soweit sie höxteraner Kinder sind, mit dem Heranwachsen nicht alle dauerhaft im Stadtgebiet wohnen. Abwanderungen bei Jugendlichen sind durch die notwendig gewordene Flexibilität nach der Berufsausbildung oder dem Studium in anderen Kommunen zu erklären.

Die Stadt möchte sich als familienfreundliche Stadt darstellen. Hierzu wurde im Jahr 2007 das „Bündnis für Familien und Generationen“ gegründet. Die Akteure treffen sich regelmäßig in Arbeitskreisen und verschiedenen Projekten. „Das Bündnis verbindet viele Frauen und Männer verschiedener Herkunft, unterschiedlichen Alters und mit vielseitigen Lebens- und Berufserfahrungen. Sie alle engagieren sich für die Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität in Höxter.“ Als Ziele werden auf dem Flyer angegeben: „Mitgestaltung einer familienfreundlichen Stadt für Alle, Optimierung der Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, Miteinander zwischen jungen und alten Menschen fördern, Vielfalt aller in Höxter lebender Menschen verbinden, Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern, Bereitstellung und Weiterleitung aktueller Informationen für Alle sowie Unterstützung bei der Umsetzung IHRER Ideen und Anregungen“.

Um die Familie und Beruf besser zu vereinbaren, wurden im Bereich der Kindertagespflege verschiedene Projekte durch die Stadt Höxter initiiert. So wurde ein Mehrgenerationen-Wohnprojekt angestoßen, in dem auch eine Kindertagesbetreuung ermöglicht wird. Im Ergebnis möchte die Hochschule OWL dort für die Studenten/Studentinnen eine Kindertagespflegegruppe gründen. Nicht durch Studierende belegte Plätze stehen der Bevölkerung Höxters zur Verfügung.

Ebenso wurde eine Kooperation mit der General-Weber-Kaserne erreicht. Im Dezember 2012 konnte eine Tagespflegegruppe in dem neu gebauten Stabsgebäude auf dem Kasernengelände einziehen. Von den neun vorhandenen Plätzen sollen fünf für die Bundeswehrangehörigen re-

serviert sein und die restlichen vier der zivilen Bevölkerung in Höxter. Die Errichtung dieser Tagespflegegruppe fand großen Anklang in der örtlichen Presse.

Ein weiterer Themenschwerpunkt ist die Fachkräftesicherung der kleinen und mittleren Betriebe in der Stadt Höxter. Im Rahmen der Frauenaktionswochen greifen 19 Aktionen das Thema „Frauen und Handwerk“ auf. Neben zehn Workshops mit örtlichen Betrieben gibt es auch Infoveranstaltungen und ein geselliges Miteinander, um Netzwerke aufbauen und pflegen zu können. Die Workshops wurden gut angenommen und mussten wegen einer großen Nachfrage teilweise durch zusätzliche Workshops ergänzt werden. Mit diesen Aktionen sollen jedoch nicht nur die Mädchen, sondern auch die Jungen für das Handwerk gewonnen werden.

Ermöglicht wurden diese intensiven Arbeiten durch ein bei der Stadt eingerichtete Stabsstelle für die Gleichstellungsbeauftragte. Das Aufgabenspektrum dieser Stabsstelle beinhaltet zahlreiche Themengebiete: Gewalt gegen Frauen und Kinder, interne Personal- und Organisationsangelegenheiten, Netzwerkarbeit, Chancengleichheit im Erwerbsleben, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, etc. Bei der Arbeit finden sich zahlreiche Schnittstellen zum Thema „Demografische Entwicklung“, z. B. Fachkräftesicherung, Altersarmut – die vor allem Frauen trifft oder Kinderbetreuung für Wiedereinsteigerinnen.

Jugendliche können sich im Jugendausschuss engagieren und dort ihre Ideen in verschiedenen Projekten einbringen (z. B. Info-Veranstaltung: Mein erstes Mal – Europa- und Kommunalwahl; Cafeteria beim Familienfest, Umgestaltung Basketballplatz am Wall). Für die ältere Generation besteht die „Seniorencommunity Höxter e. V.“, die ebenfalls mit Projekten arbeitet (z. B. Seniorenmesse, Seniorenratgeber, Seniorenzeitung, Seniorenbüro). Daneben gibt es auch noch den Behindertenbeirat. Im Fachausschuss für Bildung, Familie und Sport verfügen die Vertreter des Bündnisses für Familie und Generationen Höxter, den Jugendausschuss und Seniorinnen und Senioren über drei Sitze für sachkundige Bürger.

Der Arbeits- bzw. Wirtschaftsmarkt ist überwiegend durch mittelständige, vielfach inhabergeführte Unternehmen geprägt. Die Stadt sieht eine wesentliche Aufgabe darin, den Standort für die bestehenden Unternehmen zu erhalten. Neue Unternehmen könnten sich aufgrund der vorhandenen Gewerbeflächen neu ansiedeln. Allerdings erschweren der bestehende Fachkräftemangel und auch die ungünstige Verkehrsanbindung diese Entwicklung.

Auf dem Gebiet des Arbeits- bzw. Wirtschaftsmarktes wollen verschiedene Unternehmen zusammenarbeiten. Hierzu wurden zwei Wirtschaftsinitiativen über die Ländergrenzen hinweg gegründet. Auszug aus dem Internetauftritt des Vereins „Weserpulsar e. V.“: „Die Unternehmen im Weserbergland wissen zu wenig voneinander. Sie übersehen den Nutzen ihrer gegenseitigen Potentiale. Das müsse geändert werden, fanden drei Unternehmer im Landkreis Holzminde. Marcus Schüssler - MSTSE, Joachim Schossau - Interpane und Dr. Hubertus Müller-Stauch - Müller+Müller gründeten Frühjahr 2001 den Verein Weserpulsar. Seitdem entwickelt sich ein reger Austausch. Über Branchengrenzen hinweg entstehen Netzwerke. Nicht nur Unternehmen, auch Banken, Behörden und Bildungseinrichtungen schlossen sich an. Weserpulsar e.V. will Innovationen fördern, Kontakte und Kooperationen im Weserbergland anregen.“

Außerdem wurde die „Wirtschaftsinitiative im Kreis Höxter zur Verbesserung der Ausbildungs- und Fachkräftesituation e. V.“ im Jahr 2011 gegründet. Aus deren Internetauftritt: „Die Wirtschaftsinitiative Kreis Höxter (WIH e.V.) ist ein Zusammenschluss von Mitgliedern, die sich zum Ziel gesetzt haben, den sich abzeichnenden Herausforderungen aus der demografischen Ent-

wicklung im Kreis Höxter, wissenschaftlich begleitet, wirksam zu begegnen. Die Herausforderung besteht darin, dass Menschen aus der Region für den Arbeitsmarkt vor Ort gebunden und externe Arbeitskräfte für den Markt gewonnen werden. Die WIH bindet dabei u.a. die Agentur für Arbeit sowie die in der Region vorhandenen Hochschulen mit ihrem Expertenwissen ein. Insbesondere durch die [FHDW](#) (Fachhochschule der Wirtschaft) Paderborn wird die wissenschaftliche Begleitung sichergestellt. Vor diesem Hintergrund wird mit dem Portal [BYZZ-NET.COM](#) kooperiert, einer Ausgründung aus der FHDW.“ Als Schwerpunkte der Arbeit werden genannt: Bildungsbereich, Standortattraktivität, Impuls für Tatkraft und Mitgliedschaft in der WIH.

Länderübergreifend besteht das „Zukunftszentrum Holzminden-Höxter (ZZHH)“ der niedersächsischen HAWK Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst und der nordrhein-westfälischen Hochschule Ostwestfalen-Lippe. Ziel des ZZHH ist, „regionale Innovationen vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sowie regionaler und lokaler Entwicklungsprozesse in Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung zu entwickeln und so die Potenziale dieser Wirkungs- und Interessensfelder mit ihren Akteuren zu identifizieren und zu nutzen“. „Das ZZHH wird von der Überzeugung getragen, dass man gemeinsam zukunftsfähige Lösungen für die Entwicklung ländlicher Räume im inter- und transdisziplinären Dialog entwickeln kann“.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammengang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen.

Die Stadt Höxter hat bereits seit Jahren in verschiedensten Aufgabenbereichen interkommunal zusammen gearbeitet, die im Folgenden beispielhaft dargestellt werden (keine abschließende Aufzählung). So arbeiten alle Kommunen des Kreises Höxter bei der gemeinsamen Schulentwicklungsplanung, der Krankenhilfe nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Solidarfonds gebildet), sowie im Rahmen der Schulträgeraufgaben zusammen. Bei den Aufgaben der freiwilligen Feuerwehr/Rettungsdienst (gemeinsame Beschaffungen) sowie dem Ausbildungsmarketing ist neben den kreisangehörigen Kommunen auch der Kreis Höxter beteiligt.

Außerdem wird mit unterschiedlichen Nachbarkommunen bzw. dem Kreis Höxter in folgenden Themenfeldern zusammengearbeitet: Schule und Sport (Qualitätszirkel Offene Ganztagsgrundschule, Schulschwimmen), Fundrecht/Tierschutz, Bürgerbüro (Kfz-Datenänderung, Führerschein, Schwerbehindertenausweis), Theaterangebot, Touristisches Marketing und Angebotsentwicklung.

Die Stadt steht weiteren Aufgabenbereichen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit aufgeschlossen gegenüber. Allerdings sollte in jedem Fall geprüft werden, ob die Zusammenarbeit tatsächlich zu entsprechenden Kosteneinsparungen führt.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

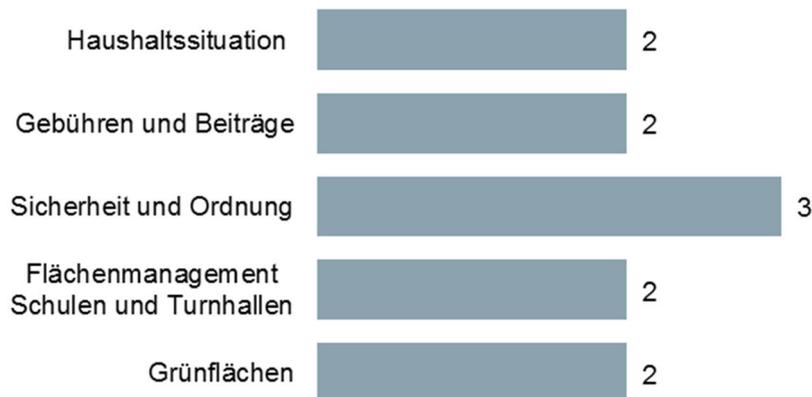
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Höxter

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Höxter hat die GPA NRW in der Zeit von November 2014 bis Juli 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Höxter grundsätzlich das Jahr 2013 zugrunde gelegt. Nur im Teilbericht Finanzen konnten nur die Daten des letzten vorliegenden Jahresabschlusses für den interkommunalen Vergleich verwendet werden (vorläufiger Jahresabschluss). Neben den Daten früherer Jahre wurde ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Jürgen Schwanitz
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Junker
Sicherheit und Ordnung	Thomas Junker
Schule	Thomas Lindemann
Grünflächen	Thomas Lindemann

Das Prüfungsergebnis wurde mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. In einem Abschlussgespräch am 29. Mai 2015 hat die GPA NRW den Bürgermeister und den Verwaltungsvorstand über die Prüfungsergebnisse aller Prüfgebiete informiert.

→ Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der in den Vergleich einbezogenen Kommunen variiert je nach Datenlage in den Prüfgebieten. Nicht alle geprüften Kommunen konnten die von der GPA NRW erhobenen Daten zur Verfügung stellen. 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 Höxter 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 Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Daher sind die beschriebenen Handlungsempfehlungen und die ggfls. dargestellten Potenziale in den Berichten nur als „Teilmenge“ der Konsolidierungsmöglichkeiten zu verstehen.

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 09. Oktober 2015

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Heinrich Josef Baltes

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 Höxter
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	13
Haushaltswirtschaftliche Risiken	17
Risikoszenario	18
Haushaltskonsolidierung	19
Kommunaler Steuerungstrend	20
Beiträge	21
Gebühren	22
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	27
Steuern	28
Gebäudeportfolio	29
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	36
Vermögenslage	36
Schulden- und Finanzlage	43
Ertragslage	50
Baubetriebshof	52

→ 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 der Jahre 2007 bis 2012 und die Haushaltsplanungen bis 2018 analysiert. Ergänzend wurden die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse einbezogen. Ein Gesamtabschluss für das Jahr 2010 liegt bisher nicht vor. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen die 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 Stadt den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

Die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation, den Jahresergebnissen und der Rücklagenentwicklung sind nachfolgend dargestellt.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Höxter hat zum 01. Januar 2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Sie konnte, wie die Mehrheit der Kommunen, vom fiktiven Haushaltsausgleich nach 75 Abs. 2 GO profitieren. Für die Jahre 2010 und 2011 war die Stadt verpflichtet, Haushaltssicherungskonzepte nach § 76 GO aufzustellen. Die Haushaltssicherungskonzepte wurden jeweils genehmigt. Für die beiden Folgejahre 2012 und 2013 mussten keine Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt werden.

Seit dem Haushalt 2014 hat die Stadt Höxter jedoch wieder Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Nach den Haushaltsplänen 2014 und 2015 ist der Haushaltsausgleich jeweils für das Jahr 2018 geplant. Mit der 2011 beschlossenen Änderung des § 76 GO wurde der Ausgleichszeitraums auf bis zu zehn Jahre verlängert. Der Kreis Höxter hat das Haushaltssicherungskonzept 2014 genehmigt. Für den beschlossenen Haushalt 2015 inklusive des Haushaltssicherungskonzeptes wird das Anzeige- und Genehmigungsverfahren ausgesetzt. Dieses resultiert aus einem Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 12. Mai 2014. Danach darf grundsätzlich keine Haushaltsgenehmigung für das Haushaltsjahr 2015 erteilt werden, sofern nicht der festgestellte Jahresabschluss 2012 einschließlich der Vorjahre vorliegt.

Der Jahresabschluss 2007 ist festgestellt. Für die Jahresabschlüsse 2008 bis 2010 hat die Stadt von der Vereinfachungsregelung nach Artikel 8 § 4 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG Gebrauch gemacht. Der Jahresabschluss 2011 wurde Mitte Mai 2015 vom Rat festgestellt werden. Der Jahresabschluss 2012 wird derzeit von der örtlichen Rechnungsprüfung geprüft und soll spätestens im Oktober 2015 festgestellt werden. Damit befindet sich die Stadt Höxter seit dem 01. Januar 2015 in der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW. Hierdurch sind die Handlungsspielräume der Stadt deutlich eingeschränkt.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2007*	2007	2008	2009	2010	2011**	2012***
Jahresergebnis	./.	-837	793	-5.963	-2.365	-7.851	-844
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	48.421 (48.421)	48.421 (48.421)	48.421 (48.421)	48.421 (48.421)	50.159 (50.159)	45.265 (50.159)	44.421 (45.265)
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	11.329 (11.329)	10.492 (11.329)	11.284 (10.492)	5.321 (11.284)	2.956 (5.321)	0 (2.956)	0 (0)
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent**)	./.	./.	./.	./.	./.	9,8	1,9
Fehlbetragsquote in Prozent	./.	1,4	./.	10,0	4,4	14,8	1,9

*) Eröffnungsbilanz zum 01.01.2007

***) korrigierter Jahresabschluss 2011, um 122 Tausend Euro höheres Defizit

****) vorläufiger Jahresabschluss 2012

() Daten laut Ausweisung in den Schlussbilanzen

Die GPA NRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg. Daher werden die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen Rücklage beziehungsweise der Ausgleichsrücklage zugeordnet. Die allgemeine Rücklage stieg 2010 deutlich um 1,74 Mio. Euro an. Es wurde eine Instandhaltungsrückstellung aus der Eröffnungsbilanz ergebnisneutral aufgelöst.

Die Stadt Höxter konnte lediglich in einem Jahr einen Überschuss erwirtschaften. Die Fehlbeiträge der Jahre 2007 und 2012 mit weniger als 850.000 Euro fielen noch vergleichsweise moderat aus. Die Jahresergebnisse 2009 und 2011 waren dagegen erheblich defizitär. Durch Einmal- beziehungsweise Sondereffekte von rund 5,00 Mio. Euro und 5,33 Mio. Euro wurden die Jahresresultate 2010 und 2012 beachtlich verbessert. Es handelte sich um den Verkauf der Stadtentwässerung Höxter GmbH (SEH) und die Ausschüttung des Sondervermögens Stadtentwässerung Höxter (ESH) für die Jahre 2009 bis 2012. Die Ausschüttungen sind ein Beitrag zur Konsolidierung des Kernhaushaltes und aus Konzernsicht nachvollziehbar. Sie sollten jedoch nur ein Baustein der Haushaltskonsolidierung sein. Sie entbinden den Kernhaushalt nicht von eigenen deutlichen Konsolidierungsanstrengungen.

Die Ausgleichsrücklage war, bei unmittelbarer Fortschreibung, Ende 2011 vollständig aufgezehrt. Mit der Reduzierung der allgemeinen Rücklage setzt sich der kritische Eigenkapitalverzehr fort. Das Problem des strukturell unausgeglichenen Haushaltes besteht somit weiterhin.

Vergleich Ergebnisplanungen und Ergebnisrechnungen in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ergebnisplanung Haushaltsplan	-3.011	2	-2.145	-7.953	-6.932	54
Ergebnisrechnung	-837	793	-5.963	-2.365	-7.851	-844
Ergebnisverbesserung Haushaltsplan	2.174	791		5.588		
Ergebnisverschlechterung Haushaltsplan			-3.818		-919	-898

Die Haushaltspläne für die Jahre 2008 und 2012 mit leichten Überschüssen wichen deutlich von den übrigen Jahren mit Fehlbedarfen von bis zu 7,95 Mio. Euro ab. Für 2008 waren gegenüber dem Vorjahr insbesondere höhere Erträge bei der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und den Schlüsselzuweisungen veranschlagt. Der geplante Überschuss 2012 basierte auf Mehrerträgen von 2,44 Mio. Euro bei der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie außerordentlichen Erträgen von 3,87 Mio. Euro. Diese betrafen die Ausschüttungen von der Stadtentwässerung Höxter (ESH). Der Verkaufserlös der Stadtentwässerung Höxter GmbH (SEH) von 5,00 Mio. Euro hatte den Jahresabschluss 2010 beachtlich verbessert. Die Ertragslage wird am Ende des Berichtes nochmals näher analysiert.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-28	-885	186	-83	-109	-38	13	60

Die Stadt Höxter wies im Jahr 2012 ein geringeres Defizit auf als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Das beachtliche Defizit 2011 von -257 Euro gehörte interkommunal zu den Höchsten des Jahres. Für den Zeitraum 2007 bis 2012 besteht im Durchschnitt ein beachtliches Defizit von -92 Euro je Einwohner.

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-2.600** (-5.016)	-3.360	-4.929	-3.575	-1.377	32
Höhe der allgemeinen Rücklage zum 31.12.	41.821	38.461	33.532	29.957	28.581	28.581
Höhe der Ausgleichsrücklage zum 31.12.	0	0	0	0	0	32
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	5,9	8,0	12,8	10,7	4,6	./.
Fehlbetragsquote in Prozent	5,9	8,0	12,8	10,7	4,6	./.

**) vorläufiges Ergebnis 2013, Stand März 2015

() Jahresergebnis laut Haushaltsplan 2013

Daten ab 2015 auf Basis des Haushaltsplanes 2015

Der Eigenkapitalverzehr beträgt für den Zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt 17,93 Mio. Euro. Hierbei wurde die Erhöhung der allgemeinen Rücklage um 1,74 Mio. Euro durch den korrigierten Jahresabschluss 2010 berücksichtigt. Mit dem geplanten Defizit 2014 sind es dann 21,29 Mio. Euro. Dieses entspricht rund einem Drittel des ursprünglichen Eigenkapitals. Ohne die Sondereffekte wäre der Eigenkapitalverzehr noch höher ausgefallen. Die Stadt Höxter erwartet nach dem Haushaltsplan 2015 für die mittelfristige Ergebnisplanung ab 2016 sinkende Defizite und für 2018 sogar einen leichten Überschuss. Der Eigenkapitalverzehr schreitet dennoch weiter voran. Einzelne Planwerte sind mit erkennbaren Risiken verbunden. Sie werden im Berichtsteil Haushaltsplanung näher analysiert. Die Planungsrisiken sind im Berichtsteil haushaltswirtschaftliche Risiken dargestellt. Auch wegen dieser Risiken besteht der Konsolidierungsdruck für die Stadt Höxter unverändert fort.

→ Feststellung

Der deutliche Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Haushaltskonsolidierung muss oberste 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 Kreisumlage abgezogen. Diese Werte werden durch die Durchschnittswerte der Jahre 2007 bis 2012 ersetzt. Zusätzlich werden positive wie negative Sondereffekte bereinigt. 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. Die Ausschüttung der Stadtentwässerung Höxter (ESH) von insgesamt 5,33 Mio. Euro war der maßgebliche Sondereffekt im Jahr 2012.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2012

Stadt Höxter	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	-844
./. Bereinigungen Gewerbesteuer und Finanzausgleich	9.121
./. Bereinigung Sondereffekte	5.664
= bereinigtes Jahresergebnis	-15.629
+ Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)	11.774
= strukturelles Ergebnis	-3.855

→ Feststellung

Die Stadt Höxter weist für das Jahr 2012 ein strukturelles Ergebnis von rund -3,86 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 Höxter ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2012 mit dem geplanten Jahresergebnis 2018. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2012 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Ergebnisverbesserung beitragen,

- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Höxter ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Die Stadt Höxter erwartet nach dem Haushaltsplan 2015 für das Jahr 2018 einen ausgeglichenen Haushalt mit einem leichten Überschuss von rund 32.000 Euro. Daraus ergibt sich gegenüber der strukturellen Konsolidierungslücke von 3,86 Mio. Euro eine Verbesserung um 3,89 Mio. Euro. Die Tabelle zeigt, wie sich diese Verbesserung im Wesentlichen zusammensetzt:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2012 und Planergebnis 2018 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2012	Planergebnis 2018	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*	3.565	4.604	1.039	4,4
Gewerbesteuer**	10.898	13.460	2.562	3,6
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern**	9.566	13.525	3.959	5,9
Ausgleichsleistungen**	917	1.169	252	4,1
Schlüsselzuweisungen**	8.644	7.620	-1.024	-2,1
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)*	4.366	5.700	1.334	4,5
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte*	5.271	5.791	520	1,6
Kostenerstattungen und Kostenumlagen*	609	1.253	644	12,8
Finanzerträge*	268 (5.595)	863	595	-26,8
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*	12.208	13.703	1.495	1,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	8.686	8.803	117	0,2
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	1.833	2.104	271	2,3
Allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage**	16.417	18.150	1.733	1,7
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*	2.481	5.127	2.646	12,9

* Jahresergebnis 2012

** Mittelwert der Jahre 2007 bis 2012

() Finanzerträge 2012 inklusive Sondereffekt von 5,33 Mio. Euro

Grundsteuer B

Die Stadt Höxter nutzt hier, wie die Mehrheit der Haushaltssicherungskommunen, Hebesatzerhöhungen zur Konsolidierung. Für 2015 wurde der Hebesatz der Grundsteuer B von 435 auf 456 Hebesatzpunkte erhöht. Für 2018 ist eine weitere Anhebung auf 475 Hebesatzpunkte geplant. Damit trägt diese Maßnahme mit 1,04 Mio. Euro erkennbar zur Konsolidierung bei. In dieser Summe sind zudem Erträge enthalten, die sich üblicherweise aus der Neuerschließung von Wohn- und Gewerbeflächen ergeben. Bei dieser Ertragsposition ist kein Risiko erkennbar.

Gewerbesteuer

Der Hebesatz wurde 2013 von 393 auf 435 Hebesatzpunkte erhöht. Die Stadt Höxter hat mit diesem durchgängig für die mittelfristige Ergebnisplanung geplant. Diese Realsteuerart erbringt bis 2018 einen nennenswerten Konsolidierungsbeitrag von 2,56 Mio. Euro. Für das Jahr 2015 hat die Stadt nachvollziehbar den Haushaltsansatz gegenüber dem Vorjahr 2014 um 1,20 Mio. Euro auf 12,24 Mio. Euro gesenkt. Nach den vorläufigen Daten für 2014 betrug die Gewerbesteuer 12,25 Mio. Euro. Damit entspricht der Ansatz 2015 dem Niveau der tatsächlich in 2014 erzielten Gewerbesteuererträge. Ab 2016 sind dann jährliche Zuwächse von durchschnittlich 410.000 Euro beziehungsweise 3,2 Prozent geplant. Bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2007 bis 2012 ergibt sich eine jährliche Steigerung von 3,6 Prozent. Davon entfallen 0,7 Prozentpunkte beziehungsweise rund 380.000 Euro auf die Hebesatzerhöhung. Die schwankenden Gewerbesteuererträge im Betrachtungszeitraum zeigen, dass für die Stadt Höxter eine verlässliche Planung dieser Ertragsposition schwierig ist. Im Vergleich zum Mittelwert der Jahre 2007 bis 2012 und unter Berücksichtigung des höheren Hebesatzes ist bei dieser Ertragsposition ein verbleibendes Risiko festzustellen. Wegen des Hebesatzrechtes ist die Gewerbesteuer ebenso wie die Grundsteuer B eine bedeutende Stellschraube zur Haushaltskonsolidierung. Die Ertragsanteile, die sich aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze ergeben, verbleiben bei der Stadt.

Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Es wird eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 5,9 Prozent bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2007 bis 2012 erwartet. Die Stadt Höxter kann etwas davon erkennbar profitieren, dass ihre neuen Schlüsselzahlen für die Gemeindeanteile für die Jahre 2015 bis 2017 gestiegen sind. Der Anteil an der Einkommensteuer trägt mit einer Zunahme bis 2018 von 3,46 Mio. Euro wesentlich zur Konsolidierung bei. Das ist ein jährlicher Anstieg von 5,8 Prozent. Der Zuwachs bei der Umsatzsteuer beträgt annähernd 500.000 Euro beziehungsweise jährlich 7,2 Prozent. Die Stadt blieb bei der Einkommensteuer für das Planjahr 2015 unterhalb der Orientierungsdaten. Für 2016 bis 2018 hat sie diese weitgehend übernommen. Bei der Umsatzsteuer werden die Orientierungsdaten für 2015 überschritten. In den Folgejahren bleiben sie leicht darunter. Angesichts der internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und steigende Steuereinnahmen können nicht dauerhaft erwartet werden. Insofern bergen die Ergebnisplanwerte für diese wichtige Ertragsposition ein allgemeines Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Die GPA NRW hat für die Jahre 2007 bis 2012 einen Mittelwert bei den Schlüsselzuweisungen von 8,64 Mio. Euro errechnet. Die Stadt plant für 2015 Erträge von 6,65 Mio. Euro. Diese liegen um 1,52 Mio. Euro unter dem vorläufigen Ergebnis 2014 von 8,17 Mio. Euro. Für die Folgejahre 2016 bis 2018 sind dann jährliche Zuwächse von durchschnittlich etwa 330.000 Euro geplant. Die Schlüsselzuweisungen leisten daher keinen Beitrag, die Konsolidierungslücke zu schließen. Die um 1,02 Mio. Euro geringeren Erträge belasten vielmehr das Planergebnis 2018.

Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)

Die Stadt Höxter plant maßgeblich Steigerungen bei den Zuweisungen vom Bund von 1,80 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich um die Bundesförderung für Corvey als Welterbe. Die veranschlagten Fördermittel steigen 2016 und 2018 deutlich um 660.000 Euro und 800.000 Euro. Auf der anderen Seite sind sinkende Erträge aus der Auflösung von Sonderposten geplant.

Öffentlich rechtliche Leistungsentgelte

Die erwarteten Steigerungen von 520.000 Euro konzentrieren sich auf den Gebührenbereich. Es handelt sich um Gebühreuzuwächse beim Rettungsdienst wegen der Personalaufstockung von etwa 330.000 Euro, der Einführung der Winterdienstgebühr mit rund 75.000 Euro und die Anhebung der Straßenreinigungsgebühren um rund 60.000 Euro. Diese Erträge sind bereits für das Jahr 2015 geplant. Für einzelne Bereiche, insbesondere den Rettungsdienst, werden die neuen Gebühren erst Ende 2015 neu festgesetzt. Damit werden die Mehrerträge erst ab 2016 vollständig erzielt.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Der Anstieg betrifft besonders die Landeserstattungen für Asylbewerber. Mit den steigenden Zuweisungen von Flüchtlingen erhöhen sich die Aufwendungen und die Kostenerstattungen.

Finanzerträge

Die Kapitalentnahme aus dem Sondervermögen Stadtentwässerung Höxter (ESH) über 5,33 Mio. Euro im Jahr 2012 war insbesondere wegen der Gesamthöhe und mehrerer Jahre ein Sondereffekt. Dieser wurde bereinigt, so dass als Erträge für 2012 noch rund 268.000 Euro verbleiben. Hierbei handelt es sich um die jährliche Gewinnausschüttung der Gas- und Wasserversorgung Höxter GmbH & Co. KG (GWH). Für die Jahre 2017 und 2018 hat die Stadt Höxter zur Haushaltskonsolidierung dann wieder Kapitalentnahmen aus dem Sondervermögen von jeweils 600.000 Euro eingeplant.

Personalaufwendungen

Auf Basis des Jahresergebnisses 2012 ermittelte sich ein jährlicher Anstieg von 1,9 Prozent. Die aktuellen Orientierungsdaten des Landes¹ geben für die Personalaufwendungen eine Zielgröße von zwei Prozent in 2015 und einem Prozent jährlicher Aufwandssteigerung in den Folgejahren vor. Diese kann jedoch nur mit konkreten Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich erreicht werden. Die Stadt Höxter hat die Tarif- und Besoldungsabschlüsse aus 2014 übernommen. Die Personalaufwendungen für die tariflich Beschäftigten und Beamten wurden für die Jahre 2015 bis 2018 in Anlehnung an den Orientierungsdatenerlass geplant. Das bedeutet ab 2016 eine durchschnittliche Steigerung von jährlich einem Prozent.

Die Stadt Höxter hat die Konsolidierungsmaßnahmen im Personalbereich einzeln und konkret bezeichnet. Hierzu zählt unter anderem, dass die Stelle der Demografiebeauftragten nicht wiederbesetzt wird, auf einen technischen Beigeordneten verzichtet wird und befristete Stellen nicht verlängert werden. Außerdem hat der Rat beschlossen, dass ab 2017/18 zusätzlich acht weitere Stellen gestrichen werden. Diese Konsolidierungsmaßnahmen sind in den geplanten Personalaufwendungen eingerechnet. Die Aufwendungen steigen in 2015 gegenüber dem Vorjahr um 1,6 Prozent. Für 2016 sind konstante Aufwendungen veranschlagt. In den beiden Folgejahren 2017 und 2018 sinken die Aufwendungen sogar um 1,3 Prozent und 0,4 Prozent. Somit liegt die prozentuale Entwicklung ab 2016 deutlich unter den Orientierungsdaten.

Die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen bewegen sich nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände² für die Jahre 2014 bis 2017 mit tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen zwischen 3,6 Prozent (2014) und 1,6 Prozent (2016). Dieses zeigt ebenfalls, dass der Zielwert des Landes somit nur durch entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden kann. Die GPA NRW sieht ein Risiko bei den geplanten Personalaufwendungen, insbesondere wenn die vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen nicht konsequent in dem Umfang umgesetzt werden.

Der Bericht enthält am Ende weitere Ausführungen zum Baubetriebshof, besonders zum überdurchschnittlichen Personalbestand und der Notwendigkeit zu Konsolidierungsmaßnahmen.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Gegenüber dem Jahresergebnis 2012 wachsen die Aufwendungen im Planjahr 2015 um 7,3 Prozent auf 9,32 Mio. Euro. Die größten Aufwandsblöcke bei der Stadt Höxter mit jeweils über 2,10 Mio. Euro sind die Gebäudeunterhaltung und die Versorgungsmedien (Strom, Wärme und Wasser). Die Gesamtaufwendungen von 9,32 Mio. Euro bewegen sich in etwa auf dem Durchschnitt der Ist-Ergebnisse der Jahre 2007 bis 2012. Der Planansatz 2015 liegt um 9,0 Prozent unter dem Vorjahresansatz 2014. Dieser war insbesondere durch die Aufwendungen für die Sekundarschule und die Erneuerung des Rathausdaches deutlich höher und damit nicht vergleichbar.

¹ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 01. Juli 2014, Az. 34-46.05.01-264/14

² Vgl. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2017 - Prognose der kommunalen Spitzenverbände

Für das Jahr 2016 sind um 6,2 Prozent geringere Aufwendungen und damit insgesamt 8,74 Mio. Euro geplant. In 2017 steigen sie dann um 3,7 Prozent. 2018 sollen sie um 2,9 Prozent sinken. Daraus ermittelt sich gegenüber dem strukturellen Ergebnis eine jährliche Zunahme von 0,2 Prozent. Die Orientierungsdaten weisen Steigerungen ab 2015 von jährlich einem Prozent aus. Die Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände sehen ebenfalls Zuwächse vor. Sie liegen im Bereich von 1,1 bis 2,5 Prozent für die Jahre 2015 bis 2017².

Die sinkenden und teils stagnierenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sollen unter anderem durch die Aufgabe von Schulen beziehungsweise Schulgebäuden in Stahle und Lütmarsen erreicht werden. Die GPA NRW empfiehlt, diese freiwerdenden Objekte jedoch dauerhaft für die Unterbringung von Asylbewerbern zu nutzen. Damit wird die Haushaltsentlastung bei diesen Objekten grundsätzlich geringer ausfallen. In welcher Größenordnung der Haushalt durch die Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand letztendlich entlastet wird, kann nicht abschließend bewertet werden. Die GPA NRW geht bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und der geplanten Entwicklung von einem Risiko aus.

Gewerbesteuerumlage und Fonds deutsche Einheit

Die Aufwendungen steigen ab 2015 jährlich an. Sie entwickeln sich somit grundsätzlich wie die geplante steigende Gewerbesteuer im Referenzzeitraum.

Allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage

Es existieren zahlreiche Einflussfaktoren, die eine Planung der Kreisumlage für die Kommune unsicher werden lassen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können schwer vorhergesagt werden. Der Kreis Höxter hat für 2015 die allgemeine Kreisumlage auf 36,8 Prozent und die Jugendamtsumlage auf 16,4 Prozent festgesetzt. Das Gesamtaufkommen für beide Umlagen ist mit 82,31 Mio. Euro veranschlagt. Es liegt 1,9 Prozent über dem Vorjahresansatz von 80,75 Mio. Euro. Der Kreis geht nach seinen Ausführungen im Haushaltsplan 2015 mittelfristig von deutlich steigenden Aufwendungen im Sozialbereich aus. Für die Folgejahre hat er daher höhere Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage veranschlagt. Es sind 83,71 Mio. Euro für 2016, 86,21 Mio. Euro für 2017 und 87,98 Mio. Euro für 2018 geplant. Dieses bedeutet einen nennenswerten Anstieg von 2015 nach 2018 um insgesamt 6,9 Prozent.

Die Stadt Höxter hat 17,10 Mio. Euro für 2015 für beide Kreisumlagen veranschlagt. Das entspricht in etwa dem Vorjahresniveau von 17,02 Mio. Euro. Für die Jahre 2016 bis 2018 hat die Kommune jährliche Steigerungen von 2,0 Prozent geplant. Damit erhöhen sich die Aufwendungen von 2015 nach 2018 um insgesamt 6,1 Prozent. Die Steigerung fällt um weniger als 1,0 Prozentpunkte geringer aus als die vom Kreis Höxter geplanten Zuwächse. Der Kreis Höxter hat in der Vergangenheit Verbesserungen im Jahresabschluss erzielt. Diese hat er dann für Haushaltsausgleiche zukünftiger Planjahre eingesetzt und hierdurch die Belastungen für die kreisangehörigen Kommunen abgemildert. Mit dieser Praxis kann auch zukünftig gerechnet werden. Die GPA NRW erkennt bei dem Gesamtvolumen der beiden Kreisumlagen und den geplanten Aufwandssteigerungen kein Risiko für den Konsolidierungsprozess der Stadt Höxter.

Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)

Es handelt sich hauptsächlich um die Leistungen für Asylbewerber sowie Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke. Letztere betreffen die Aufwendungen für die Betreuung des offenen Ganztags, die Krankenhausumlage und die Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen. Aus der aktuellen Entwicklung sind deutlich steigende Zuweisungen von Asylbewerbern zu erwarten. Daher hat die Stadt Höxter für das Jahr 2015 die Haushaltsansätze für dieses Produkt gegenüber dem Vorjahr erheblich angehoben. Es wird mit rund 1,03 Mio. Euro höheren Gesamtaufwendungen gerechnet. Diese betreffen maßgeblich die Transferaufwendungen mit einer geplanten Zunahme um 867.000 Euro. Dieses bedeutet fast einer Verdreifachung des Ansatzes für 2014.

Für die Folgejahre hat die Stadt Höxter relativ konstante Aufwendungen geplant. Die Stadt Höxter erwartet für das Jahr 2015 ein Defizit in dem Produkt von 1,37 Mio. Euro. Dieses liegt rund 600.000 Euro über den Planwert des Vorjahres 2014. Für die weiteren Jahre wird mit einem Defizit von durchschnittlich 1,27 Mio. Euro gerechnet.

Bei den bereinigten Transferaufwendungen ist insbesondere wegen den höheren Aufwandsermächtigungen für den Asylbereich und den signalisierten finanziellen Entlastungen kein Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung bis 2018 zu erwarten. Hierbei sind zusätzliche Haushaltsbelastungen, die in der Entscheidungsgewalt der Stadt liegen, zu vermeiden. Daher sollte das ehemalige Studentenwohnheim nicht erworben werden. Es sind vorrangig eigene und frei werdende städtische Objekte zu nutzen. Weitere Ausführungen enthält der Berichtsteil Gebäudeportfolio.

→ **Feststellung**

Im Haushaltsplan 2015 und der mittelfristigen Ergebnisplanung sind bei einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung festzustellen. Es handelt sich um allgemeine und zusätzliche Risiken. Die allgemeinen Risiken ergeben sich aus der grundsätzlichen Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Gewerbesteuer und damit den Auswirkungen im Finanzausgleich.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Höxter
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	111,7	97,0	88,6
Eigenkapitalquote 1	-20,8	65,0	31,8	24,5
Eigenkapitalquote 2	5,9	86,2	61,0	65,4
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	1,9
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,1	54,2	37,8	36,5
Abschreibungsintensität	0,8	15,1	9,4	12,0
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	53,7	60,3
Investitionsquote	10,1	286,2	73,6	19,4
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	107,4	86,3	91,8
Liquidität 2. Grades	5,6	1.430,4	110,1	60,1
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	41	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	30,4	8,1	3,9
Zinslastquote	0,1	22,4	3,0	1,3
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	74,3	54,8	52,5
Zuwendungsquote	5,5	41,2	18,9	25,5
Personalintensität	12,9	28,6	20,2	24,0
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,8	17,0
Transferaufwandsquote	36,2	61,0	45,3	41,1

Weitere Kennzahlen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Höxter
Jahresergebnis je Einwohner	-885	186	-83	-28
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-388	352	30	-119
Gesamtverbindlichkeiten (Gesamtab- schluss) je Einwohner*	444	5.290	2.283	k. A.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.019	2.082	1.271	1.060

*) Vergleich 2010 wegen fehlender Jahresabschlüsse und eingeschränkter Datenbasis für 2011 und 2012

Die Stadtentwässerung wurde zum 01. Januar 2009 aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Dieses hatte Auswirkungen auf die Bilanz (Anlage- und Umlaufvermögen, Sonderposten, Rückstellungen und Fremdkapital) sowie die Ergebnis- und die Finanzrechnung des Kernhaushaltes.

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Es ergibt sich hier ein differenziertes Bild. Die Stadt Höxter hatte 2012 einen interkommunal geringen Aufwandsdeckungsgrad. Lag er in den beiden ersten Jahren 2007 und 2008 noch über 100 Prozent, so reichen seit 2009 die ordentlichen Erträge nicht mehr aus, die ordentlichen Aufwendungen zu decken. Der Aufwandsdeckungsgrad beträgt seitdem im Durchschnitt etwa 88 Prozent. Die Eigenkapitalquote 1 ist in allen Jahren interkommunal weit unterdurchschnittlich.

Die Stadt Höxter zählte vielfach zu dem Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Eigenkapitalquote. Hierfür waren die Defizite mitverantwortlich. Bis einschließlich 2014 werden 21,29 Mio. Euro und damit rund ein Drittel des ursprünglichen Eigenkapitals verbraucht sein. Ohne die Einmal- und Sondereffekte wäre der Eigenkapitalverzehr noch höher ausgefallen. Die Eigenkapitalquote 2 ist aufgrund höherer Sonderposten in allen Jahren leicht überdurchschnittlich. Die negativen Ist-Ergebnisse seit 2009 mit Fehlbetragquoten von bis zu 14,5 Prozent sowie die defizitären Plandaten zeigen einen offenkundigen Handlungsbedarf zur Haushaltskonsolidierung. Der Haushaltsplan 2015 weist in Teilen risikobehaftete Plandaten auf. Damit sind höhere, als die erwarteten Defizite nicht auszuschließen.

Vermögenslage

Die Konzernstruktur der Stadt Höxter und der Ausgliederungsgrad des Kernhaushaltes sind interkommunal grundsätzlich unauffällig. Der Abwassersektor ist wie bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen nunmehr seit 2009 aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Das verbleibende volumenträchtige Infrastrukturvermögen, insbesondere das Straßennetz, und das Immobilienvermögen sind im Kernhaushalt bilanziert. Die Bilanzwerte des Infrastrukturvermögens je Einwohner sind interkommunal niedrig.

Seit 2009 gehört die Stadt Höxter zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Infrastrukturvermögen. Die Infrastrukturquote ist trotz einer großen Gemeindefläche ebenfalls interkommunal unterdurchschnittlich. Dieses resultiert auch daraus, dass sowohl die Bilanzsumme, als auch andere Vermögenswerte, wie zum Beispiel die Finanzanlagen, niedrig sind. Die Gemeindefläche von Höxter liegt mit rund 158 km² erheblich über dem Mittelwert von etwa 100 km². Große Gemeindeflächen wirken eher belastend auf den Haushalt. Die Stadt Höxter zählt zu den größeren kommunalen Waldbesitzern. Das bilanzierte Waldvermögen beträgt 15,88 Mio. Euro.

Der abschreibungsbedingte Werteverzehr ist erkennbar. Die Abschreibungsintensität von Höxter liegt auffällig oberhalb des Mittelwertes. Der städtische Haushalt wird damit mehr durch die Abnutzung der Vermögenswerte belastet. Ein Grund hierfür ist, dass die Stadt Höxter zum Zeitpunkt des interkommunalen Vergleiches den größten Gebäudebestand besaß. Die Abschreibungsbelastungen werden durch höhere Erträge aus der Auflösung von Sonderposten abgemildert. Das Anlagevermögen der Stadt Höxter weist in den betrachteten Bereichen überwiegend unauffällige Anlagenabnutzungsgrade auf. Hieraus sind grundsätzlich kurz- bis mittelfristig keine erhöhten Investitionsbedarfe abzuleiten. Bei einigen Straßen kann sich jedoch ein Sanierungsbedarf ergeben. Die geringe Investitionsquote von durchschnittlich 50 Prozent zeigt, dass in Höxter der Werteverzehr bezogen auf das gesamte Anlagevermögen nicht ausgeglichen wurde. Verantwortlich hierfür sind insbesondere die seit Jahren angespannte Haushaltssituation

und die Verpflichtungen für Haushaltssicherungskommunen. Daher ist es umso wichtiger, die beschränkten Finanzmittel für die Vermögensteile einzusetzen, die vornehmlich und langfristig zur Erfüllung der Pflichtaufgaben benötigt werden.

Finanzlage

Die Stadt Höxter war erst zum Ende des Betrachtungszeitraumes auf Liquiditätskredite angewiesen. In den Jahren 2007 bis 2009 bestand eine gute Selbstfinanzierungskraft. Ab dem Jahr 2010 ist dann eine deutliche Verschlechterung mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit eingetreten. Als Folge hieraus ist die Stadt Höxter nunmehr seit 2011 auf Liquiditätskredite angewiesen. Ohne den Veräußerungserlös von 5,00 Mio. Euro für die Stadtentwässerung Höxter GmbH (SEH) wäre der Liquiditätskreditbedarf eher eingetreten und entsprechend höher.

Mit der Ausgliederung des Abwassersektors und Gründung des Sondervermögens Stadtentwässerung Höxter (ESH) zum 01. Januar 2009 wurden Kreditverbindlichkeiten von 36,49 Mio. Euro übertragen. Seitdem ist die Zinslastquote des Kernhaushaltes der Stadt Höxter interkommunal erkennbar unterdurchschnittlich. Der städtische Haushalt wird demnach geringer belastet. Die Stadt Höxter hat in den Folgejahren die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten weiter abgebaut. Hierzu haben die Restriktionen für Haushaltssicherungskommunen beigetragen. Die Stadt Höxter kann von den historisch niedrigen Kreditzinsen profitieren.

Ertragslage

Die Gewerbesteuerentwicklung hat ebenfalls bei der Stadt Höxter die Haushalts- und Finanzsituation beeinflusst. Die Gewerbesteuer schwankte zwischen 8,91 Mio. Euro in 2009 und 13,36 Mio. Euro in 2008. Die Netto-Steuerquote war niedriger als bei den Vergleichskommunen. Die Stadt Höxter hat durchgängig Schlüsselzuweisungen erhalten. Diese betragen zwischen 7,15 Mio. Euro und 10,93 Mio. Euro. Damit ist die Stadt wie die Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen auf diese jährlichen Zuweisungen angewiesen. Die höhere Abhängigkeit der Stadt Höxter vom Finanzausgleich spiegelt sich in der Zuwendungsquote wider.

Die Gewerbesteuerentwicklung zeigte sich ebenso bei den allgemeinen Deckungsmitteln, mit denen die Ertragskraft der Kommunen festgestellt wird. Die Stadt Höxter hatte in allen Jahren eine erkennbar geringere Ertragskraft. Die Personalintensität war jedoch deutlich überdurchschnittlich. Hierzu haben der hohe Personalbestand im Baubetriebshof sowie die Volkshochschule Höxter-Marienmünster, die mit städtischem Personal im Kernhaushalt geführt wird, beigetragen. Bei dieser Kennzahl werden die Personalaufwendungen in Relation zu den ordentlichen Aufwendungen gesetzt. In diesem Kontext wird auf die im GPA-Kennzahlenset dargestellten Personalquoten 1 und 2 hingewiesen. Sie zeigen die Personalausstattung anhand der Ist-Stellen je 1.000 Einwohner. Beide Personalquoten sind deutlich höher als bei den Vergleichskommunen. Sie bestätigen, dass die Personalkostenreduzierung ein wesentlicher Baustein der Haushaltskonsolidierung sein sollte. Dieses wird nur durch eine konsequente Aufgabenkritik und Verringerung des derzeitigen städtischen Leistungsspektrums zu erreichen sein. Die Sach- und Dienstleistungsintensität ist seit 2009 erhöht. Die Transferaufwandsquote war in allen Jahren erkennbar niedriger als bei den Vergleichskommunen. Zu den Transferaufwendungen zählen neben den Gewerbesteuerumlagen insbesondere die Kreisumlagen.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 1. Januar 2007,
- Fiktiver Haushaltsausgleich bis 2009, seit 2010 sind mit Unterbrechung (2012 und 2013) Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen; ausgeglichener Haushalt ist für 2018 geplant.
- Die Gewerbesteuer schwankte erkennbar zwischen 8,91 Mio. Euro und 13,36 Mio. Euro.
- Bis auf 2008 waren die Jahresabschlüsse defizitär; die Defizite betragen zwischen 837.000 Euro und 7,85 Mio. Euro. Für 2013 wird ein Defizit von etwa 2,60 Mio. Euro erwartet. Sondereffekte haben in zwei Jahren die Ergebnisse deutlich verbessert.
- Die Ausgleichsrücklage wurde mit dem Jahresabschluss 2011 vollständig aufgezehrt.
- Der Eigenkapitalverzehr betrug bis einschließlich 2013 rund 17,93 Mio. Euro beziehungsweise etwa ein Drittel des anfänglichen Eigenkapitals.
- Das strukturelle Ergebnis 2012 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 3,86 Mio. Euro aus.
- Der Haushaltsplan 2015 enthält bei einigen der wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen allgemeine und zusätzliche Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung.
- Aktuell und mittelfristig wird noch ein überschaubarer Liquiditätskreditbedarf erwartet.
- Der beachtliche Immobilienbestand und die Personalaufwendungen belasten den kommunalen Haushalt.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Planansätze bei Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern sind risikobehaftet	Strukturelle Haushaltssituation
Die geplanten Personalaufwendungen zeigen auch bei Anwendung der Orientierungsdaten und den beabsichtigten Konsolidierungsmaßnahmen ein Risiko	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko bei den Plansätzen für Sach- und Dienstleistungen	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko der Ersatzinvestitionen bei den Straßen, die 2017 abgeschrieben sind	Vermögenslage

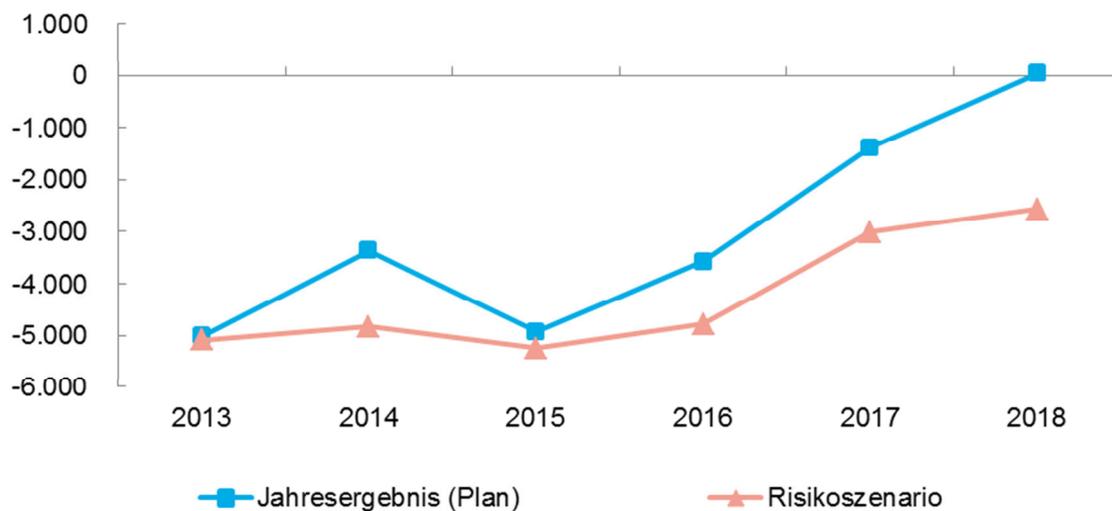
Risikoszenario

Das „Risikoszenario“ zeigt, welche Auswirkungen Abweichungen von den Plandaten auf die zukünftigen Jahresergebnisse haben könnten. Die GPA NRW möchte die Kommunen für hauswirtschaftliche 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, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet. Die GPA NRW empfiehlt eine systematische Auseinandersetzung mit den hauswirtschaftlichen Risikofaktoren. Im nachfolgenden beispielhaften Risikoszenario werden ausgewählte, risikobehaftete Ertrags- und Aufwandspositionen mit abweichenden Planungsdaten und deren Auswirkung auf das Jahr 2018 summarisch dargestellt.

Planergebnis und Risikoszenario 2018 in Tausend Euro

Position	Planergebnis 2018	Risikoszenario 2018	Abweichung
Gewerbesteuer (Basis vorläufiges Ist-Ergebnis 2014 und Begrenzung der Steigerungsraten ab 2015 auf 1,5 Prozent jährlich)	13.460	12.996	-464
Gemeinschaftssteuern (Basis vorläufiges Ist-Ergebnis 2014 und Begrenzung der Steigerungsraten ab 2015 auf 4,0 Prozent jährlich)	13.525	12.783	-742
Personalaufwendungen (Anstieg ab 2016 jährlich 1,6 Prozent, abzüglich geplante Personalreduzierungen durch Aufgabenkritik)	13.703	14.294	-591
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (Basis Haushaltsplan 2015 und Anstieg ab 2016 jährlich 1,0 Prozent)	8.803	9.604	-801
Saldo	-4.479	-1.881	-2.598

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2013 bis 2018 in Tausend Euro



→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte individuelle Risikoabschätzungen vornehmen. Auf dieser Basis sollte sie dann Maßnahmen zur Risikoverringerung ermitteln. Sind konkrete Maßnahmen vorbereitet, kann im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken schnell reagiert werden.

Nicht alle Risiken werden sich in der berechneten Höhe realisieren. Möglicherweise werden an einigen Stellen sogar positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Insofern ist es nicht notwendig, für die ermittelten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen. Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steueranhebungen auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil einer nachhaltigen 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)
KAG-Satzung um Wirtschaftswege ergänzen und Beitragssätze nach pflichtgemäßen Ermessen deutlich erhöhen	Beiträge
Grundsätzlich Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen nach § 6 KAG durchführen, konsequenter Deckungsausgleich und damit kostendeckende Gebühren festsetzen	Gebühren
Gebühren für Urnengrabnutzungsrechte erhöhen	Gebühren
Winterdienstgebühren zeitnah erheben	Gebühren
Aufwand für Straßenreinigung/Winterdienst senken	Gebühren
Beim Baubetriebshof Organisationsuntersuchung durchführen lassen, Aufgabenspektrum und Personalbestand konsequent reduzieren	Baubetriebshof
Zusätzliche Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern, sofern der Konsolidierungsprozess gefährdet ist	Steuern
Beachtlichen kommunalen Immobilienbestand konsequent verringern, nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigte Immobilien vorrangig vermarkten	Gebäudeportfolio
Geplante Investitionsmaßnahmen kritisch auf den Prüfstand stellen mit dem Ziel, das Investitionsvolumen verringern	Schulden- und Finanzlage

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. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen müssen jedoch Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherstellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und die Steuern anzuheben.

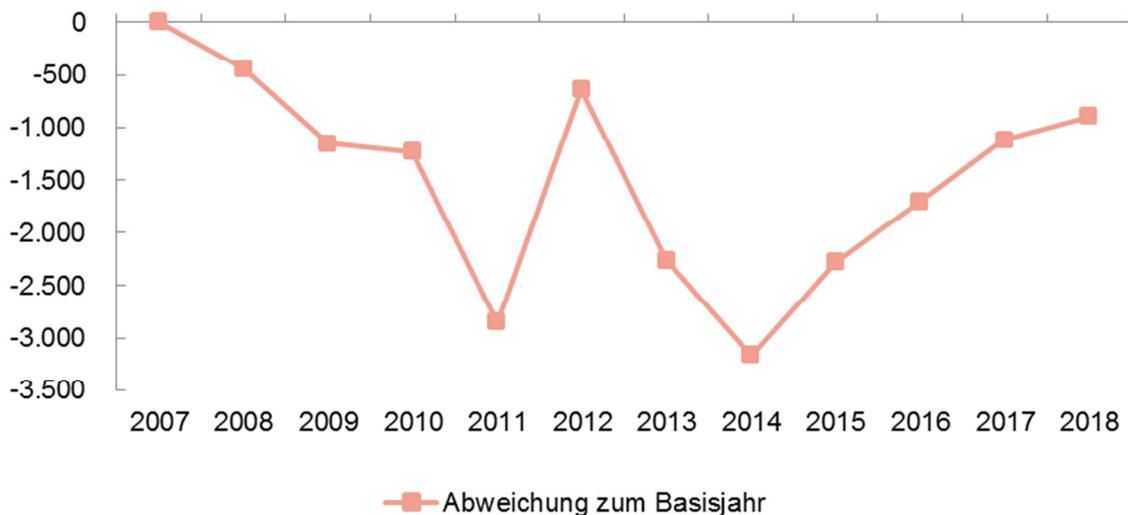
Das strukturelle Defizit 2012 beträgt 3,86 Mio. Euro. Dieses entspricht etwa 420 Hebesatzpunkten zusätzlich bei der Grundsteuer B. Sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten, wäre fast eine Verdoppelung des bestehenden Hebesatzniveaus erforderlich.

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 Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen werden deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2012 Istwerte, ab 2013 Planwerte

→ Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend weist ab dem Basisjahr 2007 bis zum Jahr 2011 eine Verschlechterung von rund 2,85 Mio. Euro aus. Auch für das außerordentlich gute Jahr 2012 verbleibt eine, wenn auch deutlich geringere Verschlechterung. Die Plandaten zeigen ab 2015 eine Erholung. Ob diese eintreten wird, bleibt abzuwarten. Eine elementare Voraussetzung ist, dass eine konsequente Haushaltskonsolidierung umgesetzt wird.

Für die Verschlechterung im Jahr 2011 war maßgeblich das originäre Jahresergebnis mit -7,73 Mio. Euro verantwortlich. Außerdem stiegen die Aufwendungen für die bauliche Unterhaltung der Grundstücke und Gebäude. Die Stadt Höxter hat 2011 Instandhaltungsrückstellungen über 1,25 Mio. Euro gebildet. Der positive Trend in 2012 resultierte besonders aus dem erheblich geringeren Fehlbetrag.

Ab 2015 ist ein positiver Trend ersichtlich, der sich in den Folgejahren fortsetzt. Hierfür sind die umgesetzten sowie die geplanten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen in den Bereichen verantwortlich, die die Kommune eigenständig beeinflussen kann. Hierzu zählen die erfolgten Erhöhungen der Realsteuerhebesätze, die geplanten Personalkostenreduzierungen durch Stellenabbau sowie die sinkenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Es bleibt abzuwarten, ob die Planungen und Konsolidierungsmaßnahmen in dem kalkulierten Umfang auch eintreten werden. Einzelne Plandaten sind risikobehaftet. Diese sind in den Berichtsteilen Haushaltsplanung bereits näher analysiert.

→ **Empfehlung**

Der städtische Haushalt sollte auch wegen des Gebotes der intergenerativen Gerechtigkeit grundsätzlich ausgeglichen sein. Dieses wird nur durch eine deutliche Verringerung des Leistungsangebotes und eine stärkere finanzielle Beteiligung der Bürger zu erreichen sein.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen³. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten. In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, zeigt die Drittfinanzierungsquote. Die Stadt Höxter hatte in in allen Jahren eine überdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote. Der Umfang und die Zusammensetzung der beitragsfähigen Maßnahmen haben hierzu beigetragen. Für die Stadt Höxter bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

Die geltende Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB stammt aus dem Jahr 1989. Sie deckt sich vielfach mit der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 1994. Analog der Mustersatzung sind 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen. Bei den Merkmalen der endgültigen Herstellung wird nicht auf ein Bauprogramm verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte in der Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB bei den Merkmalen der endgültigen Herstellung auf das Bauprogramm verweisen. Hierdurch kann das Abrechnungsverfahren vereinfacht und verkürzt werden.

Die geltende Satzung der Stadt Höxter über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG für straßenbauliche Maßnahmen ist zum 01. Januar 2007 in Kraft getreten. Darin wird in § 1 der Satzung - entgegen der Mustersatzung - nicht der weitergehende Anlagenbegriff des KAG verwendet. Ein solcher erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswegen. In Höxter ist eine Beitragserhebung für Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen bisher nicht

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

vorgesehen. Die von der Stadt angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen vielfach im unteren bis mittleren Bereich des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. Damit hat die Stadt Höxter die Beitragsmöglichkeiten bisher nicht ausgeschöpft.

→ **Empfehlung**

In der örtlichen KAG-Satzung sollten der weitergehende Anlagebegriff und die Wirtschaftswege mit aufgenommen werden. Die Stadt Höxter sollte wegen der angespannten Haushaltslage und der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO die Beitragssätze nach pflichtgemäßem Ermessen erkennbar erhöhen. Hierbei sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung - tendenziell das Niveau der Höchstsätze angestrebt werden.

Die Stadt Höxter hat hierzu eine Vergleichsberechnung unter Anwendung der Höchstsätze vorgenommen. Bei den für 2015 bis 2017 geplanten Maßnahmen könnten Beiträge von etwa 1,07 Mio. Euro erhoben werden. Gegenüber den derzeitigen Planungen und Beitragssätzen bedeutet dieses höhere Einzahlungen und somit ein Potenzial von insgesamt etwa 350.000 Euro.

Gebühren

Die Abfallwirtschaft ist auf den Kreis Höxter übertragen. Die Stadtentwässerung wurde rückwirkend zum 01. Januar 2009 aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Sie wird seitdem als Sondervermögen Stadtentwässerung Höxter (ESH) geführt. Die kostenrechnenden Einrichtungen Straßenreinigung und Friedhöfe werden im Kernhaushalt bewirtschaftet.

→ **Feststellung**

Es wurden bei den klassischen kostenrechnenden Einrichtungen nicht durchgängig Voraus- sowie Nachkalkulationen im Sinne des KAG durchgeführt. Diese sind jedoch wesentliche Voraussetzungen, um den gesetzlich festgelegten Ausgleich von Über- und Unterdeckungen vornehmen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte gemäß § 6 KAG konsequent Voraus- und Nachkalkulationen durchführen, Unter- und Überdeckungen aus Vorperioden ausgleichen und grundsätzlich kostendeckende Gebühren erheben. Hiermit wird der gesetzlichen Verpflichtung Rechnung getragen. Ebenso werden nicht gerechtfertigte Haushaltsbelastungen vermieden.

Nach dem Urteil des OVG NRW vom 20.01.2010 (AZ.: 9 A 1469/08) hat eine geänderte Ermittlung der Kostenüber- und Unterdeckungen zu erfolgen. Danach sind die tatsächlich erzielten Gebühreneinnahmen nicht maßgeblich. Die Stadt Höxter sollte diese Rechtsprechung bei den vorzunehmenden Berechnungen beachten.

Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von Bedeutung sind die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals und ein angemessener Zinssatz. Es wird insbesondere oberverwaltungsgerichtlich ein Mischzinssatz „gefordert“, der die eigene Kapitalsituation umfasst.

→ **Feststellung**

Die Stadt Höxter legt bei den kostenrechnenden Einrichtungen seit Jahren einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz von 6,0 Prozent an. Dieser ist interkommunal unauffällig.

Kalkulatorische Abschreibungen

→ **Feststellung**

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen weiterhin einheitlich auf der Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte bei den kostenrechnenden Einrichtungen die kalkulatorischen Abschreibungen grundsätzlich auf Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen. Hierdurch wird eine optimale Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht.

Die Abwasserbeseitigung weist generell mit Abstand das höchste abzuschreibende Anlagevermögen auf. Im Prüfungsbericht 2010/2011⁴ hat die GPA NRW die Argumente für eine Abschreibung auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte dargelegt.

Abwasserbeseitigung/Stadtentwässerung

Die passivierten Sonderposten für Zuwendungen sowie die empfangenen Ertragszuschüsse werden nach den Ausführungen im Wirtschaftsprüfungsbericht und den Angaben der Stadt ertragswirksam aufgelöst. Sie werden bei den Gebührenkalkulationen sachgerecht im Sinne des KAG nicht als Erträge berücksichtigt und damit Gebühren mindernd eingesetzt. Die Stadtentwässerung in Höxter wurde umstrukturiert. Dieses hat auch Auswirkungen auf die Verzinsung des aufgewandten Kapitals. Die zukünftigen Sanierungs- und Investitionsmaßnahmen im Abwassersektor werden nicht vom Sondervermögen Stadtentwässerung Höxter (ESH) durchgeführt.

Im Rahmen eines Abwasserbeseitigungsvertrages mit der Stadtentwässerung Höxter GmbH (SEH) wurde unter anderem vereinbart, dass sie neben der Betriebsführung diese Maßnahmen durchführt. Solche Regelungen sind in Nordrhein-Westfalen selten zu finden. Eine Bewertung dieses Vertrages, besonders zur Wirtschaftlichkeit und den langfristigen Auswirkungen auf das Gebührenniveau ist in dieser überörtlichen Prüfung nicht möglich.

Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung bei der Abwasserbeseitigung der Stadt Höxter im Sondervermögen Stadtentwässerung Höxter (ESH), Höxter in Tausend Euro

Abwasserbeseitigung der Stadt Höxter (eigenbetriebsähnliche Einrichtung)	
Anlagevermögen lt. Bilanz 2012 (Restwerte AHK zum 31.12.2012): 50.074 Tausend Euro (keine geleistete Anzahlungen und Anlagen)	50.074
./. Sonderposten für Investitionszuwendungen/Investitionszuschüsse*	9.199
./. empfangene Ertragszuschüsse	6.143

⁴ Berichte GPA NRW überörtliche Prüfung 2010/2011, Berichtsteil Finanzen, Seiten 58 und 59

Abwasserbeseitigung der Stadt Höxter (eigenbetriebsähnliche Einrichtung)	
= zu verzinsendes Kapital	34.732
= kalk. Zinsen bei 6,0 Prozent (gewählter kalk. Zinssatz des Sondervermögens)	2.084
./. Ansatz bei Gebührenkalkulation 2012 (Vorkalkulation: 2.080 Tausend Euro, Nachkalkulation/ Abrechnung 2.154 Tausend Euro)	2.080
= Potenzial bei Zinssatz von 6,0 Prozent (gewählter kalk. Zinssatz des Sondervermögens)	4

* im Eigenkapital sind keine Landes- bzw. Investitionszuwendungen enthalten

→ **Feststellung**

Bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung des aufgewandten Kapitals besteht kein Potenzial.

Die weiteren Straßenbaulastträger (Kreis Höxter, Landesbetrieb Straßenbau NRW und Bund) zahlen für die Einleitung des Niederschlagswassers in das städtische Kanalnetz zu Recht Niederschlagswassergebühren.

Friedhöfe

Von den 14 Friedhöfen im Stadtgebiet Höxter befinden sich 13 in städtischer Trägerschaft. In jeder Ortschaft gibt es einen Friedhof, in der Kernstadt sind es zwei. Die bisherige Friedhofsgebührensatzung stammte aus 2007. Die Stadt Höxter hat aktuell eine Gebührenkalkulation durchgeführt und die Gebühren zum 01. Juni 2015 neu festgesetzt. Wegen fehlender Gebührenkalkulationen können für eine Analyse alternativ die Jahresabschlüsse (Teilrechnungen) des Produktes Friedhöfe genutzt werden.

Jahresabschlüsse Produkt Friedhöfe in Tausend Euro und Kostendeckungsgrad in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012
Friedhöfe insgesamt					
Erträge	285	274	307	327	277
Aufwendungen	695	644	563	639	605
Ergebnis	-410	-370	-256	-312	-328
Kostendeckungsgrad	40,9	42,5	54,6	51,2	45,8
Friedhöfe - kostenrechnende Einrichtungen					
Erträge	272	266	298	318	268
Aufwendungen	606	627	529	623	589
Ergebnis	-334	-361	-231	-305	-321
Kostendeckungsgrad	44,9	42,4	56,3	51,1	45,5

Nach den Jahresabschlüssen waren bei den Friedhöfen als kostenrechnende Einrichtung erhebliche Defizite zwischen rund 230.000 Euro (2010) und 360.000 Euro (2009) eingetreten. In

den Defiziten ist der Öffentlichkeitsanteil enthalten. Der Kostendeckungsgrad betrug im Durchschnitt lediglich rund 50 Prozent. Wegen der hohen Defizite und besonders der angespannten Haushaltssituation hätte die Stadt Höxter deutlich eher die Gebühren neu kalkulieren und erhöhen sollen. Die beachtlichen Unterdeckungen der vergangenen Jahre werden nicht mehr ausgeglichen, um einen zusätzlichen Anstieg des Gebührenniveaus zu vermeiden. Damit wurden diese Defizite letztendlich durch Steuermittel finanziert. Auch hierdurch wird offenkundig, wie notwendig kontinuierliche und zeitnahe Gebührennachkalkulationen sind. Bei einer frühzeitigen Neukalkulation hätten zumindest anteilig Unterdeckungen ausgeglichen werden können.

Der Öffentlichkeitsanteil wurde nunmehr zu Recht verringert. Er betrug nach der bisherigen Kalkulation zehn Prozent der Gesamtkosten (etwa 64.000 Euro) und war wegen dieser gewählten Berechnungsgrundlage zu hoch. Die Bestattungs- und Grabnutzungsgebühren wurden zum 01. Juni 2015 zum Teil deutlich angehoben. Wegen des Wandels in der Bestattungskultur und des Urnenanteils von etwa 50 Prozent war es wichtig, besonders die entsprechenden Grabnutzungsgebühren deutlich zu erhöhen. 2006 betrug der Urnenanteil noch 20 Prozent, 2012 waren es bereits 41 Prozent. Seit 2013 ist mit 47 Prozent fast die Hälfte der Bestattungen Urnenbestattungen. Hierdurch wird mittel- bis langfristig der benötigte Friedhofsflächenbedarf sinken.

Die aktuelle Gebührenkalkulation für die Grabnutzungsrechte erfolgt weiterhin auf der Basis des rechtlich zulässigen Äquivalenzziffernprinzips. Hierbei werden die Grabnutzungsgebühren zu 75 Prozent flächenunabhängig und noch zu 25 Prozent abhängig von der Fläche der Grabstätte ermittelt. Mit einer Gebührenkalkulation und Festsetzung grundsätzlich kostendeckender Gebühren in Anlehnung an das „Kölner Modell“ oder zumindest eine weitere Verringerung des Flächenfaktors kann die Gebührenstruktur beeinflusst werden. Das „Kölner Modell“ basiert nachvollziehbar auf dem Argument, dass die Fläche für die Gesamtkosten nur ein ungeeigneter Wahrscheinlichkeitsmaßstab ist. Daher haben die Erd- und Urnengräber bei gleicher Nutzungsdauer ein ähnlich hohes Gebührenniveau.

→ **Empfehlung**

Die Gebührenstruktur bei den Grabnutzungsrechten kann durch eine vollständige Aufgabe des Äquivalenzziffernprinzips und damit eine flächenunabhängige Gebührenkalkulation geändert werden. Diese Möglichkeit ist eine wesentliche Option, um die auch durch hohe Urnenanteile verursachten Defizite im Friedhofssektor zu verringern.

Hierdurch können außerdem bei sinkenden Bestattungszahlen Gebührensteigerungen für die anderen Grabformen vermieden oder zumindest abgefedert werden.

Die Pflege und Unterhaltung der kommunalen Friedhöfe wird grundsätzlich vom städtischen Baubetriebshof mit eigenen Mitarbeitern durchgeführt. Hier besteht die Möglichkeit, Aufgaben fremd zu vergeben und damit das Aufgabenspektrum des Baubetriebshofes zu verringern. Außerdem sollten die bestehenden Pflegestandards regelmäßig kritisch betrachtet werden. Das Ziel sollte es sein, diese zu verringern, um auch zukünftige Gebührensteigerungen abzumildern. In einigen Kommunen werden bei kleineren Friedhöfen von Dorf-/Ortsvereinen Pflegearbeiten übernommen.

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Stadt Höxter hat die Straßenreinigung im Stadtgebiet mit einer Länge von etwa 54 km fremd vergeben. Der bisherige Zehnjahresvertrag lief 2014 aus. Die Vergabe wurde öffentlich

ausgeschrieben. Der neue Vertrag hat eine Laufzeit von vier Jahren und endet im August 2018. Die Fremdleistungen haben sich von bisher 25.000 Euro auf 82.000 Euro erheblich erhöht. Daher hat die Stadt für 2015 mit rund 149.000 Euro um etwa 62.000 Euro höhere Straßenreinigungsgebühren veranschlagt. Die neuen Gebührensätze werden vermutlich erst Ende des Jahres 2015 beschlossen. Aus der Teilrechnung (Produkt/Projekt 120501 Straßenreinigung - kostenrechnende Einrichtung) der bisherigen Jahresabschlüsse sind die Ergebnisse ersichtlich. In den Jahren 2008 bis 2011 schwankten die Defizite inklusive Öffentlichkeitsanteil zwischen rund 18.000 Euro und 35.100 Euro. 2012 wurde ein Überschuss von circa 2.200 Euro erzielt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte neben den notwendigen Voraus- und Nachkalkulationen konsequent und fristgerecht die Über- und Unterdeckungen aus Vorperioden ausgleichen und dieses nachvollziehbar dokumentieren.

Bei der Straßenreinigung wurde bisher ein einheitlicher Öffentlichkeitsanteil von zehn Prozent festgelegt. Nach der geltenden Rechtsprechung ist die Ermittlung des öffentlichen Interesses im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dies ist jedoch mindestens nach den in § 3 Abs. 2 StrReinG NW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr) zu gliedern und zu gewichten. Das Allgemeininteresse und damit der Öffentlichkeitsanteil sind umso höher, je intensiver die Straße durch Nichtanlieger genutzt wird. Für den jeweiligen Straßentyp ist ein individueller Prozentsatz für das Allgemeininteresse festzulegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst das öffentliche Interesse nach Straßennutzungen differenzieren und gewichten.

Die Stadt Höxter hat bisher keine Winterdienstgebühren erhoben. Die Finanzierung des Winterdienstes sollte nach der Absicht der Verwaltung über einen höheren Hebesatz bei der Grundsteuer B erfolgen. Dieses wurde jedoch nicht beschlossen. Die Stadt Höxter wird nunmehr ab dem Winter 2015/2016 Winterdienstgebühren erheben. Nach dem beschlossenen Haushalt 2015 und dem fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzept sind für 2015 Gebührenerträge von 75.000 Euro und ab 2016 von jährlich 150.000 Euro geplant.

Die Winterdienstleistungen sollten zwischen gebühren- und nicht gebührenfähigen Aufwendungen differenziert werden. Die gebührenfähigen Aufwendungen ergeben sich aus der Reinigungspflicht der Gemeinde nach § 1 Abs. 1 Straßenreinigungsgesetz NRW (StrReinG NRW). Sie umfasst damit grundsätzlich die öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslagen.

→ **Empfehlung**

Die Leistungen der Straßenreinigung und besonders des Winterdienstes, die nicht über Gebühren finanziert werden, sollten kritisch auf den Prüfstand gestellt werden. Zur Haushaltskonsolidierung sollten diese Leistungen auf ein Mindestmaß verringert werden, das sich grundsätzlich aus der Verkehrssicherungspflicht der Kommune ergibt.

Die GPA NRW ist der Auffassung, dass eine Organisationsuntersuchung des Baubetriebshofes beim Winterdienst nennenswerte Optimierungspotenziale aufzeigen wird. Hierzu zählt auch die personelle Besetzung der Winterdienstfahrzeuge.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Analog der Mustersatzung BauGB sind 90 Prozent von den Beitragspflichtigen zu tragen. Empfehlung: Die Satzung sollte auf ein Bauprogramm verweisen.
- Nach der Beitragssatzung gemäß § 8 KAG ist eine Abrechnung für Wirtschaftswege bisher nicht vorgesehen. Die Beitragssätze liegen vielfach im unteren bis mittleren Bereich.
- Empfehlungen: Beiträge für Wirtschaftswege erheben und Beitragssätze nach pflichtgemäßem Ermessen erhöhen.
- Einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz bei den kostenrechnenden Einrichtungen von 6,0 Prozent; der Zinssatz ist vergleichsweise unauffällig.
- Einheitliche Abschreibungsbasis bei den kostenrechnenden Einrichtungen auf der Grundlage von Anschaffungs- und Herstellungskosten.
- Empfehlung: Umstellung der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte.
- Voraus- und Nachkalkulationen nach KAG wurden vielfach nicht durchgeführt sowie Unter- und Überdeckungen nicht konsequent ausgeglichen; Empfehlungen: konsequent Voraus- und Nachkalkulationen vornehmen, Unter- und Überdeckungen aus Vorperioden fristgerecht ausgleichen und grundsätzlich kostendeckende Gebühren erheben.
- Kein Potenzial bei der kalkulatorischen Verzinsung im Bereich Abwasserbeseitigung/Stadtentwässerung.
- Trotz erheblicher Defizite im Friedhofs- und Bestattungswesen wurden die Friedhofsgebühren erst Mitte 2015 erhöht; die Gebühren wurden deutlich angehoben und der Öffentlichkeitsanteil verringert; Empfehlung: in etwa gleiches Gebührenniveau bei den Nutzungsrechten von Urnen- und Sarggräbern festlegen.
- Winterdienst: bisher keine Gebührenerhebung; Empfehlung: zeitnah kostendeckende Gebühren für Winterdienst kalkulieren und erheben; nicht gebührenfähige Aufwendungen kritisch überprüfen. Ziel sollte eine Verringerung und damit Haushaltsentlastung sein.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Höxter mit dem Index 2.

Steuern

Hebesatzvergleich Realsteuern

Steuerart	Fiktiver HS* nach GFG			HS gleicher Gemeindegröße**	HS Höxter			Anpassungspotenzial zum fiktiven HS		Anpassungspotenzial zum HS gleicher Gemeindegröße
	2013	2014	2015	2014	2013	2014	2015	2014	2015	2014
Grundsteuer A	209	209	213	254	242	242	252	0	0	12
Grundsteuer B	413	413	423	462	435	435	456	0	0	27
Gewerbsteuer	411	412	415	414	435	435	435	0	0	0

HS: Hebesatz

** kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 65.000 Einwohnern; (Quelle: IT NRW, 1. Halbjahr 2014)

Die Hebesätze der Stadt Höxter waren in der Vergangenheit relativ konstant. Erst im Jahr 2011 wurden die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbsteuer angehoben. Aktuelle Veränderungen betrafen die Grundsteuer B mit drei Anpassungen sowie die Grundsteuer A mit zwei Anpassungen. Bedenklich ist, dass die Stadt Höxter bei der Grundsteuer B in den Jahren 2011 und 2012 jeweils 20 Hebesatzpunkte unter dem fiktiven Hebesatz blieb. Damit verzichtete sie in jedem Jahr auf Einnahmen von etwa 180.000 Euro. In dieser Höhe wurde ihr für den Finanzausgleich eine entsprechend höhere Steuerkraft angerechnet. Hierauf musste sie dann eine höhere allgemeine Kreisumlage und Jugendamtsumlage zahlen. Die Hebesätze der Grundsteuer A und der Gewerbsteuer lagen jeweils über dem Niveau der fiktiven Hebesätze nach dem GFG. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden weder bei der Festsetzung der Kreisumlagen noch bei der Steuerkraft angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Kommune zur Deckung ihrer Aufwendungen.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2014

Steuerart	Höxter	Kreis Höxter	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse*
Grundsteuer A	242 252**	288 (412)	232	254
Grundsteuer B	435 456**	437 (619)	413	462
Gewerbsteuer	435 435**	416 (435)	408	414

* kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW, 1. Halbjahr 2014)

** Hebesätze Stadt Höxter 2015

() höchste Hebesätze im Kreisgebiet

Nach dem beschlossenen Haushaltssicherungskonzept 2015 ist für den mittelfristigen Planungszeitraum lediglich bei der Grundsteuer B noch eine Hebesatzerhöhung vorgesehen. In

2018 soll auf 475 Hebesatzpunkte erhöht werden. Nach dem Entwurf waren für alle drei Realsteuerarten Erhöhungen für 2018 beabsichtigt.

→ **Empfehlung**

Sofern die Planungen der Stadt Höxter nicht eintreten und hierdurch der Haushaltskonsolidierungsprozess gefährdet ist, sind zusätzliche Hebesatzerhöhungen notwendig.

Der interkommunale Vergleich für 2014 zeigt, bezogen auf die Gemeindegrößenklasse, auch nach der Hebesatzerhöhung für 2015 bei der Grundsteuer B noch ein Potenzial.

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.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Höxter 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. In dem gesonderten Bericht Schulen werden die Schulgebäude und Turnhallen detailliert untersucht. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte und Flächen sowie Flächen in den kommunalen Ausgliederungen (Sondervermögen und 100%ige Töchter) berücksichtigt. Das gesamtstädtische Immobilienportfolio der Stadt Höxter umfasst eigene Gebäudeobjekte mit rund 152.200 m² Bruttogrundfläche (BGF).

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	Fläche absolut	Fläche je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schule	63.664	2.136	41,8
Jugend	4.858	163	3,2
Sport und Freizeit	7.186	241	4,7
Verwaltung	10.080	338	6,6
Feuerwehr / Rettungsdienst	5.096	171	3,4
Kultur	16.140	541	10,6
Soziales	3.835	129	2,5
sonstige Nutzungen	41.323	1.386	27,2
Summe	152.182	5.105	100

Die mit Abstand größten Flächen werden, wie bei den meisten Kommunen, im Bereich Schulen vorgehalten. Die Wirtschaftlichkeit und Bewertung des kommunalen Flächenangebotes lässt sich mit einem Vergleich zur Einwohnerzahl oder bestimmter Einwohnergruppen beurteilen.

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Höxter
Schule	1.270	2.535	1.948	2.136
Jugend	43	370	178	163
Sport und Freizeit	36	885	233	241
Verwaltung	141	377	253	338
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	149	171
Kultur	27	629	232	541
Soziales	16	223	109	129
sonstige Nutzungen	96	1.688	584	1.386
Gesamtfläche	2.655	5.105	3.689	5.105

→ Feststellung

Die Stadt Höxter weist mit ihren Gesamtflächen von rund 5.100 m² BGF derzeit das größte Flächenangebot im interkommunalen Vergleich auf. Es liegt beachtlich um 38 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Das Flächenangebot ist, mit Ausnahme des Jugendsektors, in allen Nutzungsarten überdurchschnittlich.

Die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile sind nennenswerte Einflussfaktoren auf den Immobilienbestand. Die Gemeindefläche der Stadt Höxter ist mit rund 158 km² erheblich größer als der Mittelwert von etwa 100 km² und damit tendenziell belastend. Die Zahl der Ortsteile ist mit 13 deutlich niedriger.

Schule

Der einwohnerbezogene Flächenverbrauch für die Schulen ist um zehn Prozent überdurchschnittlich. In vielen Regionen von Nordrhein-Westfalen sinken insbesondere wegen des demografischen Wandels seit längerer Zeit die Schülerzahlen im Primarbereich. Hierauf reagiert die Mehrheit der Kommunen sachgerecht mit der Schließung von Grundschulstandorten. Die Stadt Höxter hat den Schulbetrieb an der Grundschule Ovenhausen zum Ende des Schuljahres 2012/13 eingestellt. Das Grundschulgebäude wird nunmehr verkauft. Die Grundschulturnhalle wird jedoch nicht veräußert. Sie soll weiterhin für die Vereinsnutzung zur Verfügung stehen. Gleiches gilt vorerst für die ehemaligen Schulturnhallen in Lütmarsen und Stahle.

→ Feststellung

Die Vermarktung von Immobilien, die nicht mehr zur Aufgabenerfüllung benötigt werden, bedeutet grundsätzlich eine nachhaltige Haushaltsentlastung. Dieses ist besonders für die Stadt Höxter von Bedeutung, weil sie über einen beachtlichen Immobilienbestand verfügt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte wegen der festgestellten Sanierungsbedarfe und der Aufwendungen für neue Heizungsanlagen bei den ehemaligen Schulturnhallen die Aufgabe oder Übertragung dieser Objekte anstreben.

In der Stadt Höxter ist die Schullandschaft ebenfalls im Wandel. Die Hauptschule „Am Bielenberg“ läuft aus. Zum Schuljahr 2014/15 hat die neu gegründete Sekundarschule ihren Betrieb aufgenommen. Das Investitionsvolumen hierfür beläuft sich auf etwa 3,00 Mio. Euro. Ein wesentliches Problem besteht jedoch, dass neben der neu gegründeten Sekundarschule weiterhin die Hoffmann-von-Fallersleben Realschule im Betrieb ist. Der Fortbestand beider Schulen wird wegen insgesamt rückläufiger Schülerzahlen nicht möglich sein.

Die allgemeine Entwicklung in der Schullandschaft, der demografische Wandel und im Besonderen die Inklusion führen dazu, dass Förderschulen in Nordrhein-Westfalen geschlossen werden. Am 22. Januar 2015 hat der Rat beschlossen, dass die städtische Förderschule („Schule am Heiligenberg“ in Lütmarsen) zum 31. Juli 2015 aufgelöst wird. Die Schule hatte seit längerer Zeit die zukünftig geltenden Mindestschülerzahlen deutlich unterschritten. Daher wurden seit drei Jahren keine Eingangsklassen mehr gebildet. Die verbleibenden zwölf Schüler wechseln zur Förderschule Anne-Frank-Schule der Stadt Bad Driburg. Eine wirtschaftlich sinnvolle Folgenutzung ist es, in der Förderschule in Lütmarsen Asylbewerber dauerhaft unterzubringen.

Sport und Freizeit

Der Flächenverbrauch liegt leicht über dem interkommunalen Mittelwert. In die Kennzahl sind die Sporthäuser, das Freibad, die Freizeitanlage Höxter-Godelheim (1.700 m²) sowie die nicht dem Schulsport dienen Gebäude eingeflossen. Das kommunale Bäderangebot in Höxter umfasst seit dem Abriss des Hallenbades noch ein Freibad. Das Hallenbad wurde wegen erheblicher Schäden, die auch Einfluss auf die Standsicherheit des Gebäudes hatten, im Jahr 2009 geschlossen. Eine Sanierung war wegen dieser beachtlichen Schäden und aus finanziellen Gründen nicht vertretbar. Das Hallenbad wurde im Jahr 2012 abgerissen. Das Grundstück in der Kernstadt soll vermarktet werden. Zu einem Verkauf ist es bisher nicht gekommen.

Defizitentwicklung Freibad (Teilprodukt Kernhaushalt)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Defizit in Tausend Euro	-186	-209	-206	-80	-215*	-174*
Einwohner	32.020	31.628	31.415	31.089	30.112	29.812
Defizit in Euro je Einwohner	-5,82	-6,61	-6,57	-2,58	-7,13	-5,85

* Defizit ohne Erträge aus Gewinnabführung

Für das Hallenbad betragen die tatsächlichen Defizite 2007 und 2008 rund 465.000 Euro und etwa 621.000 Euro. Hierbei wurden die Gewinnabführungen von 320.000 Euro und 512.000 Euro herausgerechnet. Damit ergeben sich Gesamtdefizite aus dem Bädersektor in den Jahren 2007 und 2008 von annähernd 652.000 Euro (20,35 Euro je Einwohner) beziehungsweise rund 830.000 Euro (26,25 Euro je Einwohner). Die GPA NRW führt in diesem Prüfungszyklus keinen

interkommunalen Vergleich des Bädersektors durch. Für eine Einschätzung der finanziellen Belastungen können die Umfrageergebnisse des Bundes der Steuerzahler NRW aus Juli 2011 zu Kosten und Auslastung der Schwimmbäder herangezogen werden. Ein daraus ermittelter Einwohnerbezug spiegelt grundsätzlich die gesamtstädtische Haushaltsbelastung wider. Die Spannbreite bewegte sich zwischen 5,07 Euro und 66,00 Euro. Der Mittelwert beträgt hiernach 22,05 Euro je Einwohner. Das Gesamtdefizit 2008 der Stadt Höxter von 26,25 Euro je Einwohner lag über diesem Mittelwert. Das durchschnittliche Defizit des Freibades betrug 5,76 Euro. Mit diesem verbleibenden städtischen Bäderangebot in Höxter wird der städtische Haushalt vergleichsweise gering belastet. Der geringste Zuschussbedarf von 5,07 Euro je Einwohner zeigt, dass andere Kommunen durch den Bädersektor ebenfalls wenig belastet werden.

Für die Grundschulen ist das Schulschwimmen gewährleistet. Dieses findet in den Schwimmbädern der Nachbarkommunen Brakel, Marienmünster und Holzminden (Niedersachsen) statt. Der Aufwand für das Schulschwimmen (Benutzungsgebühren und Beförderungskosten) betrug 2014 rund 24.000 Euro. Im städtischen Freibad wird grundsätzlich kein Schulschwimmen durchgeführt. Aktuell gibt es beim städtischen Gymnasium ebenfalls ein Schulschwimmen.

Die GPA NRW vertritt die Rechtsauffassung, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige Leistung ist. Das Schulschwimmen ist keine Pflichtaufgabe der Kommune. Die Gemeinde ist als Schulträger nicht verpflichtet, ein Hallenbad und damit auch nicht ein Freibad für die Zwecke des Schulschwimmens zu betreiben oder für die Beförderung der Schüler zu einem Hallenbad einer anderen Gemeinde zu sorgen.

Diese Rechtsauffassung wurde auf Nachfrage einer Kommune, die pflichtig am Stärkungspakt teilnimmt, Ende 2012 von der Bezirksregierung Arnsberg bestätigt. Das Ministerium für Schule und Weiterbildung teilt ebenfalls diese Auffassung. Das Ministerium hat in einem Schreiben aus 2009 dargelegt, dass sich aus § 79 SchulG NRW keine Pflicht der Gemeinde ergibt, selbst eine Schwimmhalle zu errichten oder eine bestehende Schwimmhalle weiter fortzuführen. In der Vergangenheit haben die Kommunen vielfach aus Konsolidierungsgründen und bei Sanierungstaus ihr Bäderangebot sukzessive verringert. Hiervon waren besonders Freibäder und Lehrschwimmbecken betroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte insbesondere bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen berücksichtigen, dass das Vorhalten von Bädern eine freiwillige Leistung darstellt und das Schulschwimmen keine kommunale Pflichtaufgabe ist.

Den Entscheidungsträgern sollte bewusst sein, dass den Bürgern der Stadt Höxter ausreichende Bäderangebote in den Nachbarkommunen zur Verfügung stehen. Wegen der vielfach eingeschränkten finanziellen Leistungsfähigkeit und im Sinne der interkommunalen Zusammenarbeit ist es nicht nachvollziehbar, dass jede Stadt ein umfangreiches freiwilliges Leistungsangebot vorhält. Denkbar und finanziell sinnvoll wäre es, wenn die Kommune dann ihren Bürgern mehrere unentgeltliche Nutzungen der Einrichtungen der Nachbarkommunen ermöglicht.

Bei der unabdingbaren Haushaltskonsolidierung sind neben den Pflichtaufgaben besonders die freiwilligen Aufgaben in den Fokus nehmen. Hier sind die städtischen Leistungen für die Sportförderung von Bedeutung. Die Stadt Höxter erhebt seit Mitte 2007 für die Benutzung von Sport- und Gymnastikhallen Nutzungsentgelt. Die Pflege und Unterhaltung der öffentlichen Sportanlagen erfolgt grundsätzlich durch den Baubetriebshof. Die Gesamtaufwendungen des Baube-

triebshofes hierfür betragen 2012 rund 128.500 Euro und 2013 fast 133.000 Euro. Die objektbezogenen Aufwendungen schwankten zwischen rund 2.300 Euro für die Sportanlage Bruchhausen und etwa 58.600 Euro für die Sportanlagen in Höxter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte zur Haushaltskonsolidierung den Leistungsumfang des Baubetriebshofes für die Sportanlagen deutlich verringern. Alternativ wäre eine stärkere finanzielle Beteiligung von den Vereinen für die Nutzung der kommunalen Einrichtungen zu fordern.

Verwaltung

Der einwohnerbezogene Flächenverbrauch für die Verwaltung ist in Höxter um ein Drittel höher als bei den Vergleichskommunen. Hierzu zählen maßgeblich das Rathaus mit rund 6.700 m², zwei kleinere Bürogebäude (Am Rathaus - „Küsterhaus“ und Papenstraße) sowie die Immobilie Stummrigestraße 56 in Höxter. Dieses Gebäude mit einer Fläche von rund 2.270 m² ist an das Jobcenter des Kreises Höxter vermietet. Die Stadt erzielt hiermit entsprechende Mieterträge.

Feuerwehr / Rettungsdienst

Das einwohnerbezogene Flächenangebot ist um 15 Prozent überdurchschnittlich. Der Vergleich zur Gemeindefläche zeigt, dass die Stadt Höxter in etwa nur halb so viele Gebäudeflächen wie die Vergleichskommunen vorhält. Dieses resultiert aus der relativ großen Gemeindefläche von 158 km². In jedem der 13 Ortsteile befindet sich ein Feuerwehrgerätehaus. Zusätzlich gibt es in der Kernstadt eine städtische Rettungswache.

Nach § 13 FSHG sind große und mittlere kreisangehörige Städte verpflichtet, für den Betrieb einer ständig besetzten Feuerwache hauptamtliche Kräfte einzustellen. Die Bezirksregierung kann Ausnahmen zulassen. Die Stadt Höxter beantragte eine entsprechende Ausnahmegenehmigung. Die Bezirksregierung Detmold hat eine bis Juni 2018 befristete Ausnahmegenehmigung erteilt. Durch die freiwillige Feuerwehr spart die Stadt erhebliche Kosten, weil sie ansonsten mit hauptamtlichen Kräften den Brandschutz gewährleisten müsste.

Kultur

Das Flächenangebot ist mehr als doppelt so hoch wie der Mittelwert der Vergleichskommunen. Es umfasst in Höxter besonders das Historische Rathaus (1.200 m²), zwei Volkshochschulgebäude (4.200 m²), die Stadthalle (3.000 m²) sowie mehrere Begegnungsstätten (Bürgerhäuser, Dorfgemeinschaftshäuser, Schützenhäuser) mit einer Gesamtfläche von insgesamt 7.200 m².

Das überdurchschnittliche kulturelle Angebot spiegelt sich auch im Produktbereich 04 Kultur wieder. Hiermit sind jedoch auch gleichzeitig beachtliche Haushaltsbelastungen verbunden. Das Defizit des Produktbereiches 04 Kultur betrug im Jahr 2011 1,23 Mio. Euro beziehungsweise 41,00 Euro je Einwohner. Hieraus wird deutlich, dass dieser überwiegend freiwillige Aufgabenbereich zwingend in die gesamtstädtische Haushaltskonsolidierung einzubeziehen ist. § 8 Abs. 1 GO besagt, dass die Gemeinden innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen

Einrichtungen schaffen. Diese Leistungsfähigkeit ist besonders bei Haushaltssicherungskommunen eingeschränkt.

Die Begegnungsstätten befinden sich im Eigentum der Stadt. Einige Objekte werden von den Bezirksverwaltungsstellenleitern betreut. Bei anderen Objekten gibt es Verträge mit Vereinen. Eine nachhaltige und deutliche Haushaltskonsolidierung ist grundsätzlich nur zu erreichen, wenn das Eigentum an den Objekten auf Betreibervereine übertragen wird. Dieses ist von anderen Kommunen, auch im Kreis Höxter, bereits praktiziert worden.

Soziales

Die Zuweisungen asylbegehrender Ausländer und erst Recht von Aussiedlern sanken in den letzten Jahren erkennbar. Damit verringerte sich die Zahl der betreuten Personen. Aus diesem Grund haben die Kommunen in der Vergangenheit sachgerecht Unterbringungskapazitäten sukzessive abgebaut und hierdurch erkennbar zur Haushaltsentlastung beigetragen. Aktuell steigen die Zuweisungen von Flüchtlingen beziehungsweise Asylsuchenden deutlich an. Die Zahl der Kommunen wächst, bei denen die vorhandenen Objekte nicht mehr ausreichen und daher zusätzliche Unterbringungsmöglichkeiten geschaffen werden müssen. Diese Entwicklung ist auch bei der Stadt Höxter erkennbar. Die Stadt Höxter plant langfristig mit etwa 300 Flüchtlingen beziehungsweise Asylsuchenden. Anfang März 2015 waren es 203 betreute Personen. Damit werden zusätzliche Unterbringungskapazitäten für circa 100 Personen erforderlich.

Die Stadt Höxter kann jedoch davon profitieren, dass sie noch über eigene Immobilien verfügt, die für die Unterbringung genutzt werden können. Neben eigenen städtischen Wohnhäusern und Wohnungen sind besonders die frei werdenden Schulobjekte zu nennen. Bei den Schulobjekten handelt es sich um das ehemalige Hauptschulgebäude in Stahle, das zuletzt als Grundschule genutzt wurde, sowie das Mitte 2015 vollständig frei werdende Gebäude der Förderschule in Lütmarsen. In Stahle endet der Schulbetrieb im benachbarten Grundschulgebäude im Juli 2015. Dann würde der gesamte Gebäudekomplex mit einer Bruttogrundfläche von etwa 5.000 m² zur Verfügung stehen. Die Gebäude (Hauptgebäude, Verwaltungstrakt und Pavillon) der Förderschule umfassen insgesamt rund 2.000 m².

Der Rat hat am 22. Januar 2015 und nochmals am 19. März 2015 hierzu Beschlüsse gefasst. Mehrheitlich wurde beschlossen, das ehemalige Studentenwohnheim in der Louis-Flotho-Straße 4 - 6 in Höxter zur dauerhaften Unterbringung von Asylbewerbern zu erwerben und umgehend zur Nutzung herzurichten. Als Übergangslösungen sollen das Gebäude der ehemaligen Hauptschule Stahle sowie der Pavillon der Förderschule Lütmarsen hergerichtet und belegt werden.

Nach dem Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 75 Abs. 1 GO und in Verbindung mit § 14 GemHVO besteht bei kommunalen Investitionen die Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeitsvergleichen. Damit sind Vergleichsberechnungen mit weiteren Alternativen erforderlich. Bei Hochbauprojekten sind Lebenszykluskostenberechnungen geboten.

Grundsätzlich sollte die Nutzung eigener städtischer Immobilien favorisiert werden. Dieses gilt umso mehr, wenn die ursprüngliche Gebäudenutzung aufgegeben wird und eine sinnvolle und wirtschaftliche Folgenutzung oder Vermarktung ansteht. In der Sitzungsvorlage Nr. 2015/45/0003 und den Anlagen sind verschiedene Varianten mit Unterbringungskapazitäten, Nutzungsbeginn und Kostenschätzungen dargelegt. Danach können mit Umbaukosten von rund

310.000 Euro ausreichende Kapazitäten (maximal 99 Plätze) in den beiden Schulen geschaffen werden. Hierfür werden nicht die gesamten Gebäudeflächen benötigt. Die Kosten je Platz betragen in etwa 3.100 Euro. Der Erwerb und die Herrichtung des ehemaligen Studentenwohnheimes mit einer maximalen Belegung von 90 Plätzen werden mit Gesamtkosten von rund 1,00 Mio. Euro beziffert. Damit kostet ein Platz circa 11.100 Euro. Dieses bedeutet Mehrkosten von rund 8.000 Euro je Platz beziehungsweise insgesamt von rund 690.000 Euro. Zwei weitere Alternativen sind gegenüber der Schulnutzung ebenfalls deutlich teurer.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet den vom Rat beschlossenen Kauf des ehemaligen Studentenwohnheimes nach dem Grundsatz von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 75 Abs. 1 GO und aus gebäudewirtschaftlicher Sicht besonders kritisch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte das ehemalige Studentenwohnheim nicht erwerben. Stattdessen sollten das ehemalige Hauptschulgebäude in Stahle und die frei werdende Förderschule in Lütmarsen dauerhaft zur Unterbringung von Asylbewerbern genutzt werden.

Sonstige Nutzungen

Das Angebot liegt fast 140 Prozent über dem der Vergleichskommunen. Die Stadt besitzt umfangreiche Immobilien. Hierzu zählen die aufgegebene Grundschule Ovenhausen (1.500 m²), zwei Tiefgaragen (4.900 m²), ein Parkhaus (7.800 m²), zahlreiche Bauhofgebäude (4.300 m²) viele Wohngebäude (Reihenhäuser, Ein- und Mehrfamilienhäuser, Wohn- und Geschäftshaus sowie Wohnungen) (15.200 m²), Friedhofsgebäude (1.900 m²) sowie Flugplatzgebäude (3.600 m²). Der Flugplatz Höxter-Holzminden ist als Verkehrslandeplatz klassifiziert. Er befindet sich auf einem Erbpachtgrundstück. Für das Erbbaurecht und die Renaturierung des Flugplatzes sind Rückstellungen von 3,37 Mio. Euro gebildet. Die Stadt Höxter hat den Flugplatz verpachtet.

Die Stadt Höxter hat, wie andere Kommunen ebenfalls, in der Vergangenheit und im Prüfungszeitraum Immobilien vermarktet. In einem Zeitraum von zehn Jahren waren es insgesamt 22 Wohnobjekte mit einer Fläche von etwa 21.000 m². Die Stadt Höxter verfügt dennoch weiterhin über umfangreiche Wohngebäude. Der Wohnungsbestand wird von einer externen Gesellschaft verwaltet. Die Stadt beabsichtigt weitere Vermarktungen oder ein Abriss einzelner Gebäude.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte die Vermarktung der nicht mehr zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Objekte weiter konsequent vorantreiben. Der Fokus sollte auf die Bereitstellung von Gebäuden liegen, die zur Erledigung der Pflichtaufgaben benötigt werden.

Nachhaltige und deutliche Haushaltsentlastungen sind vielfach nur zu erreichen, wenn der Immobilienbestand des freiwilligen Aufgabensektors deutlich reduziert wird. Neben einem Verkauf ist insbesondere die eigentumsrechtliche Übertragung von Begegnungsstätten an Vereine möglich. Vor dem Hintergrund des Immobilienmarktes ist in Höxter, wie überwiegend in Ostwestfalen-Lippe und in vielen Regionen von Nordrhein-Westfalen, ein erfolgreicher Verkauf schwierig.

Portfoliomanagement

Das Gebäudemanagement des Kernhaushaltes ist zentralisiert. Es ist als Sachgebiet 61 - Grundstücks- und Gebäudeverwaltung - dem Fachbereich 6 Immobilien, Forsten und technische Dienste zugeordnet. Das Gebäudemanagement besitzt grundsätzlich die erforderliche Gesamtübersicht über die Gebäude sowie deren Zustand und Nutzungen. Eine Besonderheit von Immobilienportfolios liegt im langen Lebenszyklus der Objekte. Wesentlicher Bestandteil eines Portfoliomanagements ist die Steuerungskomponente. Sie beinhaltet⁵

- aus der Gesamtimmobilienstrategie Ziele für das Portfolio, einzelne Objekte und die Nutzer abzuleiten,
- informiert über Zielerreichungsgrade,
- weist etwaige Zielkonflikte aus und
- entwickelt Strategien, wie die festgelegten Ziele erreicht werden können.

→ Empfehlung

Die Stadt Höxter sollte eine Gesamtimmobilienstrategie für den beachtlichen Gebäudebestand entwickeln. Ein Hauptziel sollte es sein, diesen Bestand deutlich zu reduzieren. Langfristig sollten überwiegend noch die Gebäude vorgehalten werden, die für Pflichtaufgaben benötigt werden. Hierdurch kann eine nachhaltige Haushaltsentlastung erzielt werden. Die kommunalen Entscheidungsprozesse sollten konsequent an den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ausgerichtet werden.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Jahre 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	245.843	242.333	241.482	183.371	181.866	178.247	171.393
Umlaufvermögen	10.449	12.233	10.488	12.894	9.429	8.614	9.866
Aktive Rechnungsabgrenzung	571	613	614	344	287	328	335
Bilanzsumme	256.863	255.179	252.584	196.609	191.582	187.189	181.594
Anlagenintensität in Prozent	95,7	95,0	95,6	93,3	94,9	95,2	94,4

⁵ vgl. KGSt-Bericht 2/2013: Portfoliomanagement kommunaler Immobilien

Für den stetigen Rückgang des Anlagevermögens war das sinkende Sachanlagevermögen verantwortlich. Diese Entwicklung ist bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen festzustellen. Darüber hinaus wurde zum 01. Januar 2009 die Stadtentwässerung mit einem Anlagevermögen von 54,82 Mio. Euro aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtentwässerung Höxter (ESH) überführt.

Die Anlageintensität der Stadt Höxter war interkommunal relativ unauffällig. Mit durchschnittlich rund 95 Prozent zeigt dieser Wert, von welcher Bedeutung das Anlagevermögen für die Haushaltssituation ist. Zum einen haben die Kommunen die Pflicht zur dauerhaften Aufgabenerfüllung. Hierbei ist ein ungewollter Vermögensverzehr grundsätzlich zu vermeiden. Zum anderen ist jedoch das Anlagevermögen regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dabei sind der demografische Wandel und die eingeschränkte finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt von wesentlicher Bedeutung.

Zahlreiche Veränderungen bei den Vorräten, Forderungen und liquiden Mitteln führten zu den Schwankungen beim Umlaufvermögen. Die Grundstücke des Umlaufvermögens verringerten sich jährlich. Im Eckjahresvergleich betrug der Rückgang 1,02 Mio. Euro. Die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen stiegen um 1,12 Mio. Euro beziehungsweise rund 850.000 Euro an. Die unterschiedliche Selbstfinanzierungskraft ist aus der Finanzrechnung ersichtlich und war für die Veränderungen bei den liquiden Mitteln mitverantwortlich.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Immaterielle Vermögensgegenstände	352	375	403	144	185	272	314
Sachanlagen	241.558	238.000	237.061	178.936	176.111	171.279	166.719
Finanzanlagen	3.933	3.958	4.018	4.291	5.570	6.696	4.360
Gesamtsumme Anlagevermögen	245.843	242.333	241.482	183.371	181.866	178.247	171.393

Das Sachanlagevermögen verringerte sich kontinuierlich. Im Betrachtungszeitraum betrug der Rückgang 74,84 Mio. Euro beziehungsweise fast ein Drittel des ursprünglichen Bestandes. Neben dem abschreibungsbedingten Werteverzehr war die Ausgliederung der Stadtentwässerung hierfür maßgeblich verantwortlich.

Auffällig ist hierbei, dass die entsprechenden Bilanzwerte für die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen nach der Schlussbilanz 2008 51,67 Mio. Euro betragen. Das neu gegründete Sondervermögen Stadtentwässerung Höxter (ESH) wurde unter den Finanzanlagen mit 100.000 Euro bilanziert. Dieses entspricht dem Eigen- und zugleich dem Stammkapital in der Eröffnungsbilanz 2009 des Sondervermögens. Die Finanzanlagen haben sich ab 2010 deutlich verändert.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	29.078	29.038	28.897	26.150	26.077	25.918	25.879
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.781	2.713	2.653	2.584	2.514	2.444	2.374
Schulen	37.220	37.348	36.603	35.485	35.861	34.642	33.401
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	38.340	37.121	35.903	36.968	36.047	34.702	33.939
Infrastrukturvermögen	128.407	126.919	125.291	73.302	71.095	68.915	66.362
davon Straßenvermögen	78.341	75.906	73.524	70.710	68.533	66.407	63.919
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	50.066	50.966	51.674	0	0	0	0
sonstige Sachanlagen	5.732	4.861	7.714	4.447	4.517	4.658	4.764
Gesamtsumme Sachanlagen	241.558	238.000	237.061	178.936	176.111	171.279	166.719

Auffällig ist das hohe Volumen der unbebauten Grundstücke. Die Stadt Höxter verfügt über einen größeren kommunalen Waldbesitz mit einem Bilanzwert von 15,88 Mio. Euro. Es sanken alle Bilanzwerte des Sachanlagevermögens. Hierfür ist besonders der abschreibungsbedingte Werteverzehr verantwortlich. Auch nach der Ausgliederung des Abwassersektors hat das Infrastrukturvermögen mit 38 Prozent weiterhin einen überragenden Anteil an den Sachanlagen.

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

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Höxter
Unbebaute Grundstücke	31	3.254	830	868
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3	346	112	80
Schulen	722	2.366	1.384	1.120
Sonstige Bauten	2	2.177	802	1.150

	Minimum	Maximum	Mittelwert	Höxter
Abwasservermögen	1	2.848	1.040	./.
Straßenvermögen*	1.551	5.774	2.563	2.144
Finanzanlagen	10	5.789	1.343	146

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

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

→ Feststellung

Der interkommunale Vergleich zeigt für die Stadt Höxter mit Ausnahme der sonstigen Bauten und der unbebauten Grundstücken geringere Vermögenswerte. Trotz der großen Gemeindefläche ist das Straßenvermögen unterdurchschnittlich. Hieraus lassen sich auch niedrigere Haushaltsbelastungen ableiten.

Die Haushaltsbelastungen aus dem Straßennetz ergeben sich insbesondere aus der laufenden Unterhaltung, den Abschreibungen sowie den zukünftigen Sanierungsmaßnahmen. Beim Schulsektor ist auffällig, dass die Vermögenswerte interkommunal geringer sind, jedoch beim Einwohnermaßstab ein überdurchschnittliches Flächenangebot vorgehalten wird.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle		Gesamtnutzungsdauer Höxter	Durchschnittliche Restnutzungsdauer Kamen	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Anteil am Anlagevermögen in Prozent
	von	bis				
Kindergärten	40	80	80	30	62,9	1,4
Schulgebäude	40	80	80	27	65,8	19,5
Geschäftsgebäude	40	80	80	45	43,3	17,4
Straßen	30	60*	50	18	63,9	27,9

* Nach 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetz – NKFWG bei Neubilanzierung 50 Jahre

Die Stadt Höxter hat bei den bebauten Grundstücken lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Bei den Kindergärten, Schulen und Geschäftsgebäuden wurden 80 Jahre angesetzt. Sie bewegen sich damit an der Obergrenze der NKF-Rahmentabelle. Die Anlagenabnutzungsgrade bei den Kindergärten und Schulgebäuden liegen zwischen 50 bis 60 Prozent. Aus bilanzieller Sicht sind keine wesentlichen kurz- bis mittelfristigen Refinanzierungsbedarfe, z. B. durch vorzeitige Anlagenabgänge, zu erwarten.

Beim Straßenvermögen hat die Stadt Höxter eher mittlere Nutzungsdauern gewählt. Aufgrund des Anlagenabnutzungsgrades von etwa 60 Prozent ist hier insgesamt betrachtet ebenfalls kein Risiko von Ersatzinvestitionen erkennbar. Mittelfristig kann sich jedoch ein Sanierungsbedarf bei den Straßen der damaligen Schadensklasse 4 bei der NKF-Bewertung ergeben. Diese werden 2017 vollständig abgeschrieben sein.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	3.688	3.688	3.688	3.713	3.688	3.688	3.688
Sondervermögen	0	0	0	100	100	100	100
Wertpapiere des Anlagevermögens	206	239	285	329	353	439	481
Ausleihungen	39	31	45	149	1.429	2.469	91
Summe Finanzanlagen	3.933	3.958	4.018	4.291	5.570	6.696	4.360
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	123	124	127	137	179	222	146

Beteiligungen

Gas- und Wasserversorgung Höxter GmbH & Co. KG (GWH)

Die Gesellschaft ist mit 3,40 Mio. Euro bilanziert. Der Bilanzwert wurde nach dem Ertragswertverfahren ermittelt. Die Gesellschaft ist die bedeutendste ertragsorientierte Beteiligung der Stadt Höxter. Anteilseigner sind die Stadt Höxter und die Vereinigte Gas- und Wasserversorgung GmbH, Rheda-Wiedenbrück mit jeweils 50 Prozent. Letztere Gesellschaft gehört zur Gelsenwasser-Gruppe. Das Aufgabenspektrum der Gas- und Wasserversorgung Höxter GmbH & Co. KG (GWH) ist maßgeblich die Versorgung von Privathaushalten sowie Gewerbe- und Industrieunternehmen mit Trinkwasser, Erdgas, Strom und Wärme.

Ausschüttungen an die Stadt Höxter in Tausend Euro

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ausschüttung an die Stadt Höxter (Kernhaushalt)	320	512	325	725	300	258

Die Höhe der Gewinnausschüttungen an den Kernhaushalt ist abhängig von dem erzielten Jahresüberschuss, der eigenen Finanzsituation und dem Konsolidierungsdruck beim Kernhaushalt. Die jährlichen Ausschüttungen haben den Kernhaushalt entlastet. Durch die zu zahlende Körperschaftssteuer und den Solidaritätszuschlag ergibt sich eine entsprechend geringe Nettoentlastung. In den Jahren 2013 und 2014 wurden jeweils rund 258.000 Euro ausgeschüttet. Die Stadt hat für 2015 und die mittelfristige Ergebnisplanung jährliche Gewinnausschüttungen von weiterhin etwa 258.000 Euro geplant. Die jährlichen Ausschüttungen dieser Gesellschaft sind damit eine feste Größe im Kernhaushalt der Stadt Höxter.

Daneben besteht noch die Gas- und Wasserversorgung Höxter Verwaltungs GmbH, an der die Stadt Höxter ebenfalls mit 50 Prozent beteiligt. Der Bilanzwert beträgt 25.000 Euro.

Die Stadtentwässerung in Höxter wurde umstrukturiert. Hierzu hatte die Stadt Höxter ein europaweites Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Die Stadt hat daraufhin ihre Gesellschaftsanteile an der Stadtentwässerung Höxter GmbH (SEH) an die Gas- und Wasserversorgung Höxter GmbH & Co. KG (GWH) verkauft. Der Kaufpreis betrug 5,00 Mio. Euro und wurde 2009 an die Stadt gezahlt. Darüber hinaus hat die Stadt von der Stadtentwässerung Höxter GmbH (SEH) eine Nutzungsentschädigung für die Inanspruchnahme des öffentlichen Verkehrsraumes von 2,50 Mio. Euro erhalten. Diese wurde 2010 gezahlt und wird in der Ergebnisrechnung mit jährlich 125.000 Euro ertragswirksam aufgelöst.

Weitere Beteiligungen sind die VHS-Bildungswerk gGmbH, die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Höxter mbH (GfW) und die Kulturkreis Höxter-Corvey GmbH. Die Stadt Höxter hat ihre Anteile an diesen Gesellschaften aufgrund der fehlenden Gewinnerzielungsabsicht und -möglichkeit sowie der untergeordneten Bedeutung mit dem jeweiligen Eigenkapitalanteil bilanziert. Die Stadt Höxter war alleinige Gesellschafterin der VHS-Bildungswerk gGmbH. Diese Gesellschaft wurde zum Jahresende 2011 aufgelöst, weil sich zwischenzeitlich die Bestimmungen für die Ausschreibung für Bildungsmaßnahmen geändert hatten.

Der Anteil der Stadt Höxter an der Gesellschaft für Wirtschaftsförderung im Kreis Höxter mbH (GfW) beträgt 10,6 Prozent. Er ist mit 162.800 Euro bilanziert. Die jährlichen Verlustausgleiche für diese Gesellschaft werden zu 75 Prozent vom Kreis Höxter finanziert. Neben dieser mittelbaren Finanzierung über die Kreisumlage besteht keine direkte Verlustabdeckung für die Stadt Höxter. Die Stadt Höxter betreibt nachvollziehbar zusätzlich in Eigenregie Wirtschaftsförderung. Diese Konstellation von regionaler und parallel städtischer Wirtschaftsförderung ist vielfach in Nordrhein-Westfalen anzufinden. Eine Bewertung zum Umfang der Aufgabenwahrnehmung ist im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht möglich.

Die Stadt Höxter verfügt mit dem Wirtschaftspark Höxter im Norden der Kernstadt über umfangreiche freie Gewerbeflächen. Im größten Gewerbegebiet „Zur Lüre“ sind noch kleinere Flächen frei. Der Kreis Höxter zählt zu den strukturschwachen Regionen in Nordrhein-Westfalen. Die verkehrliche Infrastruktur ist verbesserungswürdig. Allein hierdurch ist die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe bekanntermaßen schwierig. Dieses führt vielfach dazu, dass die Kommunen in diesen Regionen die Gewerbeflächen zu relativ niedrigen Kaufpreisen anbieten.

Sondervermögen Stadtentwässerung Höxter (ESH)

Zum 01. Januar 2009 wurde die Entwässerung- und Abwasserbeseitigung aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Dieser Bereich wird seitdem als eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtentwässerung Höxter (ESH) geführt. Diese Ausgliederung hatte Auswirkungen auf die Ergebnis- und Finanzrechnung sowie die städtische Bilanz des Kernhaushaltes. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt durch die Stadtentwässerung Höxter GmbH (SEH).

Die Stadt Höxter hat seit dem Jahr 2010 im Haushalt jährliche Kapitalentnahmen veranschlagt. Die Planansätze bewegten sich zwischen 865.000 Euro für 2012 und 1,61 Mio. Euro für 2010. Durch eingetretene Verzögerungen sind dann im Jahr 2012 insgesamt 5,33 Mio. Euro vereinbart worden. Es wurden die gesamten Überschüsse der Jahre 2009 bis 2012, die vom Sondervermögen erwirtschaftet wurden, ausgeschüttet. Sie waren im Eigenkapital des Sonderver-

mögens als Gewinnvorträge und als Jahresüberschuss bilanziert. Damit verblieb noch das Stammkapital von 100.000 Euro als bilanziertes Eigenkapital.

Nach der Eigenbetriebsverordnung (EigVO) soll eine angemessene Eigenkapitalausstattung verbleiben. 2013 erfolgte keine Ausschüttung. Für 2014 sind 385.000 Euro geplant. Die Stadt hat für 2015 und 2016 keine Kapitalentnahmen vorgesehen, weil Gebührenüberdeckungen auszugleichen sind. In den Folgejahren 2017 und 2018 sind dann wieder Ausschüttungen geplant, und zwar in Höhe von jährlich 600.000 Euro. Die Kapitalentnahmen haben den städtischen Kernhaushalt im Betrachtungszeitraum erheblich entlastet und den Jahresabschluss 2012 maßgeblich geprägt. Mit den geplanten Finanzerträgen soll der Ausgleich des Kernhaushaltes im Jahr 2018 erreicht werden.

Für den Kernhaushalt und das Sondervermögen werden getrennte Bankkonten geführt. Vor diesem Hintergrund ist es folgerichtig, dass für beide ein Cash-Pool eingerichtet wurde. Wie in anderen Kommunen wird grundsätzlich der Kernhaushalt die insbesondere abschreibungsbedingten Liquiditätsüberschüsse des Sondervermögens nutzen.

Sparkassenzweckverband Höxter

Die Zweckverbandssparkasse Höxter, kurz Sparkasse Höxter, hat ihren Sitz in Brakel. Träger ist der Sparkassenzweckverband, bestehend aus dem Kreis Höxter, der Stadt Höxter und der Stadt Warburg. Der Anteil der Stadt Höxter beträgt entsprechend der Zusammensetzung der Zweckverbandsversammlung umgerechnet 17,4 Prozent (vier von 23 Vertretern). Hauptanteils-eigner ist der Kreis Höxter mit rund 74 Prozent (17 von 23 Vertretern). Bisher erfolgten keine Gewinnausschüttungen an die Anteilseigner. Die GPA NRW hat im Rahmen ihrer Beratungen eine große Bandbreite bei den Beteiligungen an den Sparkassenzweckverbänden festgestellt. Diese reichten von Spenden bis hin zu erheblichen Gewinnausschüttungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte als Haushaltskonsolidierungsmaßnahme prüfen, ob für sie eine regelmäßige Gewinnausschüttung nach Steuern und eine dann eventuell höhere kommunale Vereinsförderung letztendlich finanziell vorteilhafter sind.

→ **Feststellung**

Die Stadt Höxter erzielt aus ihren Finanzanlagen beachtliche Erträge. Es handelt sich sowohl um Einmalzahlungen aus dem Verkauf der Stadtentwässerung Höxter GmbH (SEH) als auch um laufende Beteiligungserträge. Diese erwirtschaftet sie aus den Gewinnausschüttungen der Gas- und Wasserversorgung Höxter GmbH & Co. KG (GWH) und der Stadtentwässerung Höxter (ESH).

Die Beteiligungserträge haben damit die Haushalts- und Finanzsituation des Kernhaushaltes deutlich entlastet. Die Stadt plant auch zukünftig mit Beteiligungserträgen, die zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

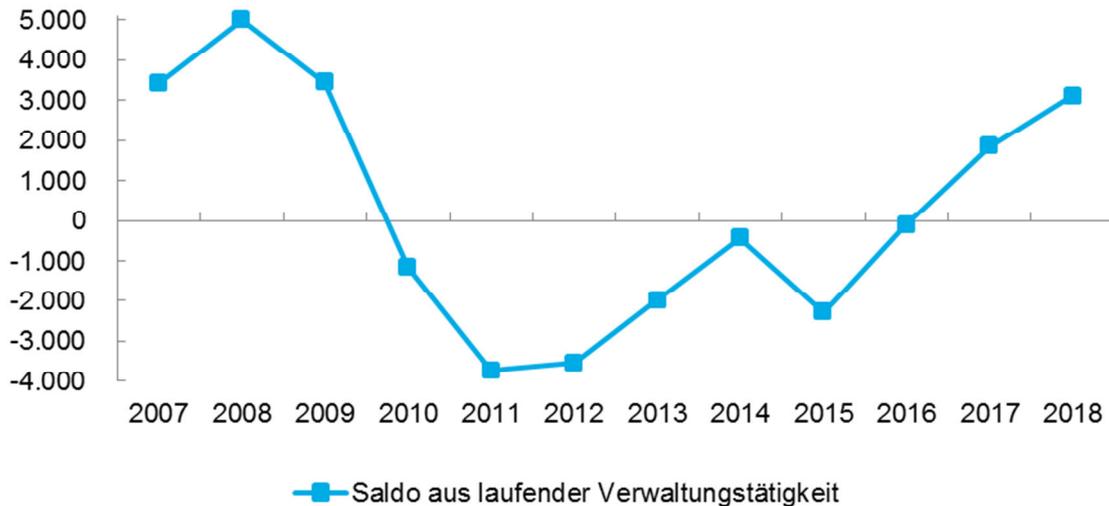
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht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

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	3.424	5.009	3.452	-1.172	-3.726	-3.546
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	114	-4.545	1.110	-304	1.437	672
= Finanzmittelüberschuss / Finanzmittelfehlbetrag	3.538	464	4.562	-1.476	-2.289	-2.874
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit (einschl. Investitions- und Liquiditätskredite)	-2.736	-2.628	-967	-2.285	-1.775	-753
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	802	-2.164	3.595	-3.761	-4.064	-3.627
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.022	3.781	1.624	5.235	1.196	-2.997
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	-43	7	19	-275	-129	8.115
= Liquide Mittel	3.781	1.624	5.238	1.199	-2.997	1.491

Die in den Finanzrechnungen ausgewiesenen liquiden Mittel stimmen mit Ausnahme des Jahres 2011 mit den Beständen in den Schlussbilanzen überein.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



Bis 2012 Istwerte, ab 2013 Planwerte, mittelfristige Finanzplanung auf Basis Haushaltsplan 2015

→ **Feststellung**

Die Stadt Höxter konnte in den ersten drei Jahren bis 2009 positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit erwirtschaften. Sie hatte damit eine gute Selbstfinanzierungskraft. Seit 2010 ist die Selbstfinanzierungskraft jedoch nicht ausreichend. Diese gilt auch für den Planungszeitraum bis 2015. Die erwarteten positiven Salden für die Jahre 2017 und 2018 basieren auf steigenden Einzahlungen. Diese sind teilweise risikobehaftet.

Der positive Saldo 2009 von 3,45 Mio. Euro wurde durch einen Einmaleffekt erzielt. Der Veräußerungserlös von 5,00 Mio. Euro für die Gesellschaftsanteile an der Stadtentwässerung Höxter GmbH (SEH) wurde als sonstige Finanzeinzahlung gebucht und damit als Einzahlung aus laufender Verwaltungstätigkeit berücksichtigt. Gleiches galt für die 2010 von der Stadtentwässerung Höxter GmbH (SEH) erhaltene Nutzungsentschädigung von 2,50 Mio. Euro. Die Ausführungen zu den teils risikobehafteten Plandaten gelten hier entsprechend.

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

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-119	-388	352	30	-53	44	126	61

Die Stadt Höxter zählte im Jahr 2012 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Defiziten. In den Jahren 2008 und 2009 erreichte die Stadt Höxter mit den Überschüssen deutlich bessere Resultate als der interkommunale Mittelwert. Für den Zeitraum 2007 bis 2012 ermittelt sich im Durchschnitt ein Überschuss von etwa 16 Euro je Einwohner. Ohne die Einmaleffekte in 2009 und 2010 wäre jedoch ein Defizit von 24 Euro je Einwohner eingetreten.

Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden.

Schulden in Tausend Euro beziehungsweise je Einwohner in Euro

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	58.145	55.621	52.998	16.093	14.929	14.128	13.372
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	3.034	531
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	121	133	297	223	84	38	66
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	241	990	1.211	1.057	392	760	441
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	29	59	0	0	0	0	76
Sonstige Verbindlichkeiten (inkl. erhaltene Anzahlungen bis 2011)	130	673	1.583	3.470	7.146	4.663	5.374
Erhaltene Anzahlungen (ab 2012)	281	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten gesamt	58.947	57.476	56.089	20.843	22.551	22.623	19.860
Rückstellungen	37.341	37.118	37.425	36.371	35.731	38.325	38.531
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	326	0	0	0	0	0	0
Schulden gesamt	96.614	94.594	93.514	57.214	58.282	60.948	58.391
Schulden je Einwohner in Euro							
Schulden insgesamt	3.017	2.954	2.957	1.821	1.875	2.024	1.959
davon Verbindlichkeiten	1.841	1.795	1.773	663	725	751	666

Die Abwasserbeseitigung ist seit dem 01. Januar 2009 aus dem Kernhaushalt ausgegliedert. Die Stadt Höxter hat neben Vermögen ebenfalls Fremdkapital ausgegliedert. Es wurden 36,49 Mio. Euro Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten auf die neu gegründete Stadtentwässerung Höxter (ESH) übertragen. Hierdurch verringerten sich diese Kreditverbindlichkeiten des Kernhaushaltes um annähernd 70 Prozent. Nach der amtlichen Schuldenstatistik betragen die Verbindlichkeiten bei den Investitionskrediten Ende 2013 noch 12,68 Mio. Euro und Ende 2014 rund 12,02 Mio. Euro. Damit hat die Stadt Höxter diese Kreditverbindlichkeiten weiter abgebaut.

Die thematisierten Einmaleffekte haben der Stadt Höxter Ende 2009 und Anfang 2010 Liquidität von insgesamt 7,50 Mio. Euro verschafft. Hierdurch konnte die Stadt bis einschließlich 2010 auf Liquiditätskredite verzichten. Seit 2011 ist sie auf diese jedoch angewiesen.

Nach der amtlichen Schuldenstatistik beliefen sich Liquiditätskredite 2013 und 2014 auf jeweils über 2,50 Mio. Euro. Nach den Planungen erwartet die Stadt Höxter einen Kreditbestand in 2015 von etwa 5,40 Mio. Euro. Ab 2017 sind positive Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit geplant. Diese würden es grundsätzlich ermöglichen, die Liquiditätskredite zu verringern. Es bleibt kritisch zu beobachten, ob diese Erwartungen eintreten. Anderenfalls sollte die Stadt Höxter rechtzeitig Maßnahmen zum Gegensteuern einleiten.

→ **Feststellung**

Die typische Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten bei Haushaltssicherungskommunen ist in der Tendenz ebenfalls bei der Stadt Höxter festzustellen. Auch ohne den Ausgliederungseffekt wurden die Kreditverbindlichkeiten für Investitionen abgebaut. Zum Ende des Betrachtungszeitraums ist die Stadt Höxter wegen der nicht mehr ausreichenden Selbstfinanzierungskraft auf Liquiditätskredite angewiesen. Der Bestand an Liquiditätskrediten ist bisher interkommunal noch vergleichsweise niedrig.

Zu den sonstigen Verbindlichkeiten zählen insbesondere die erhaltenen Investitionszuwendungen. Sie verringern erst einmal den Liquiditätskreditbedarf. Nach einer endgültigen Verwendung dieser Mittel verringern sie im Regelfall als Sonderposten die Abschreibungsbelastungen.

Gesamtverbindlichkeiten 2010 (Gesamtabschluss) je Einwohner im interkommunalen Vergleich

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
k. A.*	444	5.290	2.283	1.294	2.277	3.131	38

* (lt. vorläufiger Berechnung der Stadt Höxter für 2010:1.878)

Der interkommunale Vergleich 2010 zeigt eine beachtliche Spannweite bei den Gesamtverbindlichkeiten 2010. Die maßgeblichen Einflussfaktoren sind hierbei die Verschuldung des Kernhaushalts und die vielfach ausgegliederte Abwasserbeseitigung.

Die Stadt Höxter hat bisher noch keinen Gesamtabschluss 2010 nach § 116 Absatz 1 GO aufgestellt. Der derzeitige Beteiligungsbericht umfasst die Jahre 2008 bis 2011 und ist damit nicht mehr aktuell. Nach § 117 GO ist der Beteiligungsbericht zu erstellen, fortzuschreiben und dem Gesamtabschluss beizufügen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte nunmehr zeitnah die Gesamtabschlüsse ab dem Jahr 2010 aufstellen und gleichzeitig die Beteiligungsberichte fortschreiben.

Für eine ungefähre Standortbestimmung hat die Verwaltung eine überschlägige Berechnung mit einer Schuldenkonsolidierung vorgenommen. Danach bestehen für 2010 einwohnerbezogene Verbindlichkeiten des Kernhaushalts von rund 689 Euro und des Sondervermögens Stadtwasserung Höxter (ESH) von etwa 1.190 Euro, insgesamt rund 1.880 Euro.

Investitionen

Im Vorbericht und im Finanzplan des beschlossenen Haushaltsplanes 2015 sind die bis 2018 geplanten Investitionen dargestellt.

Einzahlungen und Auszahlungen aus Investitionstätigkeit in Tausend Euro (PLAN)

	2014	2015	2016	2017	2018
Einzahlungen aus Investitionstätigkeit	5.636	3.313	3.029	2.829	2.685
davon Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen	4.427	2.270	2.361	2.116	2.093
davon Veräußerung von Sachanlagen	691	706	321	321	291
Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	7.521	5.163	4.176	3.360	2.237
davon Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	221	205	136	106	66
davon Baumaßnahmen	6.190	3.614	2.767	1.933	1.220
Erwerb von beweglichem Anlagevermögen	870	1.189	1.120	1.180	810
Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.885	-1.850	-1.147	-531	448
Aufnahme und Rückflüsse von Darlehen	1.890	1.850	1.147	531	0

**) vorläufiges Ergebnis 2013, Stand März 2015

() Jahresergebnis laut Haushaltsplan 2013

Daten ab 2015 auf Basis Haushaltsplan 2015

Es sind Auszahlungen für Investitionen zwischen 2,24 Mio. Euro und 7,52 Mio. Euro jährlich geplant. Die Finanzierung soll überwiegend über Investitionszuwendungen und dem Verkauf von Sachanlagen erfolgen. Diese sind bis auf das Jahr 2018 nicht ausreichend. Der negative Saldo aus Investitionstätigkeit zeigt die Finanzierungslücke. Die Stadt Höxter hat in dieser Größe jeweils Kreditaufnahmen geplant. Das wären neue Schulden von insgesamt 5,42 Mio. Euro. Der Kapitaldienst (Tilgungen und Zinsen) hierfür wird den Haushalt langfristig erkennbar belasten. Darüber hinaus sollte bewusst sein, dass mit der Schaffung neuen Vermögens zum Teil über Jahrzehnte Folgekosten für die Unterhaltung und Bewirtschaftung verbunden sein können.

→ Empfehlung

Die Stadt Höxter sollte die geplanten Investitionen nochmals kritisch hinterfragen, insbesondere ob sie grundsätzlich oder in der veranschlagten Höhe notwendig oder wirtschaftlich geboten sind. Dieses betrifft insbesondere die Investitionen, die dem freiwilligen Aufgabenbereich zuzuordnen sind und/oder bei denen weitgehend keine anteilige Refinanzierung durch Zuwendungen Dritter besteht. Bei diesen Investitionen verbleibt dann ein hoher städtischer Eigenanteil.

Die Stadt Höxter sollte unter anderem das Gesamtvolumen des Spielplatzkonzeptes von 1,20 Mio. Euro deutlich reduzieren und das ehemalige Studentenwohnheim nicht kaufen.

Rückstellungen

Die Rückstellungen haben einen wesentlichen Anteil an der Bilanzsumme. Er stieg auf 21 Prozent an. Die Rückstellungsspiegel in den Jahresabschlüssen sind im Sinne der Transparenz positiv.

Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro (IST)

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pensionsrückstellungen	24.598	25.050	25.742	25.468	26.329	27.409	27.690
Rückstellungen Deponien und Altlasten	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Instandhaltungsrückstellungen	3.267	3.045	2.611	1.778	0	1.250	1.130
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	8.476	8.023	8.072	8.125	8.402	8.666	8.711
Summe der Rückstellungen	37.341	37.118	37.425	36.371	35.731	38.325	38.531

Wie in den meisten Kommunen entfällt der wesentliche Anteil der Rückstellungen auf die Pensionsrückstellungen. Die Höhe wird von der Westfälisch-Lippischen Versorgungskasse Münster in Verbindung mit einem finanzmathematischen Gutachten berechnet.

Aus den Rückstellungsspiegeln ist die Entwicklung der einzelnen Instandhaltungsrückstellungen ersichtlich. Die Spiegel informieren über Zugänge, die Inanspruchnahme sowie die Auflösung. Der Umfang der sonstigen Rückstellungen ist vergleichsweise hoch. Hierzu zählen allein 3,37 Mio. Euro für das Erbbaurecht und die Renaturierung des Flugplatzes. Weiterhin besteht eine Ausfallbürgschaft zugunsten der aufgelösten Umwelttechnologie- und Gründerzentrum Höxter-Holzminden GmbH (Umtec). Die Stadt Höxter muss aus der damals abgegebenen Darlehensbürgschaft heraus noch Kreditverbindlichkeiten von rund 950.000 Euro tilgen. Dieses zeigt, dass mit der Abgabe von Bürgerschaften Risiken verbunden sind und die Gefahr der Inanspruchnahme besteht. Für Zuwendungen an den Kulturkreis Höxter-Corvey besteht eine Rückstellung über 1,23 Mio. Euro.

Die Stadt Höxter hat wie viele andere Kommunen in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen neuere Instrumente des Zinsmanagement genutzt. Vielfaches Ziel war es, die Zinsbelastungen zu verringern oder einen Zinssatz abzusichern. Es sind noch drei Derivate aktiv. Über die negativen Marktwerte zum Bilanzstichtag sind jeweils Rückstellungen gebildet worden. Diese betragen Ende 2012 rund 1,02 Mio. Euro. Erstinstanzlich war die Klage der Stadt Höxter gegen die Erste Abwicklungsanstalt (EAA), die Rechtsnachfolgerin der WestLB, vor dem Landgericht Paderborn erfolgreich. Die Erste Abwicklungsanstalt (EAA) befindet sich in zahlreichen Rechtstreitigkeiten. Die Stadt hält nach dem Vorsichtsprinzip bis zum endgültigen Abschluss der Verfahren die Rückstellungen weiterhin aufrecht.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	EB 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eigenkapital	59.750	58.913	59.705	53.742	53.115	45.265	44.421
Sonderposten	99.645	99.699	97.800	78.745	75.865	76.528	74.271
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	99.319	99.699	97.800	78.745	75.865	76.528	74.271
Rückstellungen	37.341	37.118	37.425	36.371	35.731	38.325	38.531
Verbindlichkeiten	58.947	57.476	56.089	20.843	22.551	22.623	19.860
Passive Rechnungsabgrenzung	1.180	1.973	1.565	6.908	4.320	4.448	4.511
Bilanzsumme	256.863	255.179	252.584	196.609	191.582	187.189	181.594
Entwicklung der Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	23,3	23,1	23,6	27,3	27,7	24,2	24,5
Eigenkapitalquote 2	61,9	62,2	62,4	67,4	67,3	65,1	65,4

Das Eigenkapital sank bis auf das Jahr 2008 kontinuierlich im Betrachtungszeitraum. Dieses resultierte aus den negativen Jahresabschlüssen. Der Eigenkapitalverzehr betrug bis einschließlich 2012 15,33 Mio. Euro oder ein Viertel des Eigenkapitals in der Eröffnungsbilanz. Das Eigenkapital wird inklusive des vorläufigen Ergebnisses 2013 von -2,60 Mio. Euro bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung 2018 um weitere 15,81 Mio. Euro abnehmen. Damit wäre mit 52,1 Prozent etwa die Hälfte des ursprünglichen Eigenkapitals aufgezehrt. Dieser beachtliche Eigenkapitalverzehr ist besonders kritisch.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

	Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	24,5	-20,8	65,0	31,8	19,2	32,8	44,0	58
Eigenkapitalquote 2	65,4	5,9	86,2	61,0	49,9	60,9	74,0	58

Die Aussagekraft der Eigenkapitalquoten, besonders der niedrigen Eigenkapitalquote 1, wurde im Kapitel NKF-Kennzahlenset beschrieben. An dieser Stelle ist nochmals eindringlich auf die fast durchgängig negativen Jahresabschlüsse, den damit verbundenen kritischen Eigenkapitalverzehr sowie die auch zukünftige defizitäre Entwicklung hinzuweisen. Nach dem strukturellen Ergebnis 2012 mit einem Defizit von 3,86 Mio. Euro beträgt die Eigenkapitalreichweite lediglich

elf Jahre. Danach würde die bilanzielle Überschuldung im Jahr 2024 eintreten. Im Haushaltsplan 2015 sind für 2015 und die mittelfristige Ergebnisplanung schwankende Fehlbedarfe ausgewiesen. Diese sinken in der Tendenz und sollen im Jahr 2018 zu einem leichten Überschuss führen. Nach diesen Plandaten besteht keine Gefahr einer bilanziellen Verschuldung.

Erst nach Vorliegen des Gesamtabchlusses 2010 bestehen Angaben zum konsolidierten Eigenkapital. Die Höhe wird besonders vom Eigenkapital des Kernhaushaltes abhängen.

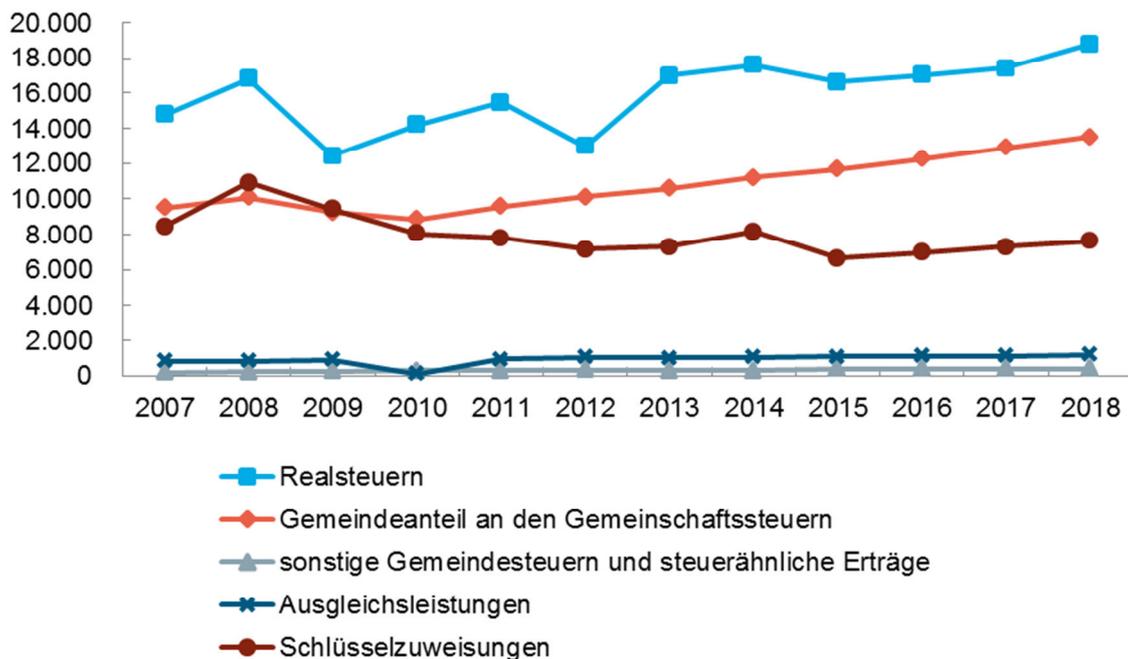
Ertragslage

Die Vermögens-, Finanz- und Schuldenlage hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ertragslage.

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 2013 Istwerte (2013: vorläufig), ab 2014 Planwerte

Die Istwerte der allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Höxter schwankten vergleichsweise moderat. Das Gesamtvolumen bewegte sich zwischen 31,51 Mio. Euro im Jahr 2010 und 38,84 Mio. Euro im Jahr 2008. Diese Entwicklung wurde insbesondere von der Gewerbesteuer beeinflusst. Sie betrug zwischen 8,91 Mio. Euro in 2009 und 13,36 Mio. Euro in 2008. Die Hebesatzerhöhung um 22 Punkte hatte hierbei ebenfalls einen Einfluss. Die Gewerbesteuererträge stellen im Durchschnitt mit 22,5 Prozent in etwa ein Viertel der ordentlichen Erträge der Stadt Höxter.

Die Gewerbesteuerentwicklung hat damit einen nennenswerten Einfluss auf die Haushaltssituation der Stadt. Die Kommune erhielt wegen der nicht ausreichenden Finanzkraft durchgängig Schlüsselzuweisungen. Nach den vorläufigen Daten wird im Jahr 2014 der höhere Planansatz für die Gewerbesteuer von 13,43 Mio. Euro nicht erreicht. Er wird um rund 1,19 Mio. Euro verfehlt. Daher wurde auch der Planansatz im Haushaltsplan 2015 gesenkt.

Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.060	1.019	2.082	1.271	1.137	1.237	1.361	60

Die Stadt Höxter hatte in allen Jahren eine vergleichsweise niedrige Ertragskraft. Der interkommunale Mittelwert wurde um bis zu 16,6 Prozent unterschritten. In einzelnen Jahren zählte die Stadt Höxter zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Ertragskraft. Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Höxter betragen im Durchschnitt rund 1.110 Euro je Einwohner. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer war etwa 50 Euro niedriger als bei den Vergleichskommunen. Die Realsteuererträge lagen 2012 rund 200 Euro unter dem Mittelwert. 2011 waren es 80 Euro. Die Stadt Höxter erzielte deutliche geringere Gewerbesteuererträge. Damit ist es umso wichtiger, dass das Aufwandsniveau und das Leistungsspektrum an der niedrigen Ertragskraft konsequent ausgerichtet werden.

Aufwendungen

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2012

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.709	1.572	2.977	1.996	1.777	1.980	2.130	60

Die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Höxter lagen in allen Jahren erkennbar unterhalb des Mittelwertes. Dieses ist grundsätzlich notwendig, weil die Stadt gleichzeitig eine deutlich schwächere Ertragskraft besitzt. Dabei ist zu beachten, dass der Mittelwert der ordentlichen Aufwendungen selbst erhöht ist, weil die Mehrheit der Vergleichskommunen defizitäre Haushalte aufweist. Diese wiederum resultieren vielfach aus zu hohen Aufwendungen.

Die Personalquote 2 der Stadt Höxter ist überdurchschnittlich. Dieses lässt die Schlussfolgerung zu, dass die Stadt Höxter in einzelnen Aufgabenbereichen über eine höhere Personalaus-

stattung verfügt als andere Kommunen. Mitverantwortlich hierfür sind unterem ein umfangreicheres Aufgabenspektrum und höhere Leistungsstandards für die Bürger.

Die Stadt Höxter könnte an freiwilligen Vergleichsringen, zum Beispiel „Interkommunale Vergleichs-Systeme“ (IKVS), teilnehmen. Hieraus lässt sich ein Mehrwert, auch für die Haushaltskonsolidierung, erzielen.

Baubetriebshof

Der Baubetriebshof der Stadt Höxter hat mit rund 54,00 vollzeitverrechneten Stellen im Verhältnis zu den aktuellen Vergleichskommunen einen erkennbar größeren Personalbestand. Für die Stadt Höxter errechnen sich 18,6 vollzeitverrechnete Stellen je 10.000 Einwohner. Der Mittelwert beträgt 12,1 und der Maximalwert erreicht 19,6 vollzeitverrechnete Stellen je 10.000 Einwohner. Für den hohen Personalbestand beim Baubetriebshof der Stadt Höxter wird es zahlreiche Gründe geben, die in der Summe dann zu dem ungünstigen Wert führen. Hierzu zählen neben der großen Gemeindefläche unter anderem die historische Organisationsstruktur mit den Ortschaftsmitarbeitern, ein umfangreicher Aufgabenkatalog, die bestehenden Leistungsstandards und derzeitigen Arbeitsabläufe.

Wie bereits ausgeführt, sollte die Verringerung der gesamtstädtischen Personalkosten ein wesentlicher Bestandteil der notwendigen Haushaltskonsolidierung sein. Daher ist der Baubetriebshof ebenfalls betroffen.

→ Empfehlung

Die Stadt Höxter sollte eine externe umfassende Organisationsuntersuchung des Baubetriebshofes durchführen lassen. Es sollten bis zum Abschluss dieser Untersuchung grundsätzlich keine freiwerdenden Stellen wiederbesetzt werden. Die derzeitig zwölf Ortschaftsmitarbeiter sollten in die normale Organisationsstruktur beim Baubetriebshof eingegliedert werden.

Wesentliche Ziele sollten sein, die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit des Baubetriebshofes zu erhöhen. Die Personalkosten können nur durch Stellenabbau deutlich verringert werden. Dieses wird vermutlich nur durch eine umfassende Aufgabenkritik und wesentliche Reduzierung des derzeitigen Aufgabenspektrums und der Leistungsstandards zu erreichen sein. Hierzu zählt unter anderem der Umfang für die Pflege der öffentlichen Sportanlagen.

Hier und in anderen Bereichen sollten die Leistungen erheblich verringert und einzelne möglicherweise sogar eingestellt werden. In anderen Kommunen ist zum Beispiel die Pflege und Unterhaltung von Sportstätten auf die nutzenden Vereine übertragen worden. Auch der Umfang der bisherigen Gebäudeunterhaltung von etwa 7.000 Stunden mit fünf Arbeitern sollte analysiert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Höxter sollte grundsätzlich einen wirtschaftlichen und konkurrenzfähigen Bauhofeinsatz gewährleisten. Anderenfalls sollten dann Leistungen fremd vergeben werden. Hierdurch besteht gleichzeitig die Möglichkeit, das Aufgabenspektrum des Baubetriebshofes zu verringern, wenn Stellen abgebaut werden.

Die Aufwendungen des Baubetriebshofes werden noch nicht nach Leistungspreisen verrechnet. Diese sind jedoch notwendig, um Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit privaten Anbietern vornehmen zu können. Weitere Ausführungen enthält der Bericht Grünflächen. Die Stadt Höxter sollte in diesem Zusammenhang das Thema der historischen Rezesse nochmals aufgreifen. Hierbei sind die unterschiedlichen Rezesse für die Unterhaltung von Wegen, Gräben etc. besonders nach den derzeitigen Leistungen, Pflichten und Rechte aufzubereiten. Einzelne Leistungen, zu denen die Stadt Höxter nicht verpflichtet ist, sollten mindestens verringert werden. Zudem sollten mögliche Ansprüche gegen Dritte auf Kostenersatz oder anderweitige Forderungen geprüft werden.

Bilanzielle Abschreibungen

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ordentliche Aufwendungen	52.276	55.055	51.795	53.897	55.130	50.959
Abschreibungen auf Anlagevermögen	8.162	8.223	6.531	6.440	6.555	6.092
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	4.236	4.039	3.399	3.492	3.460	3.673
Netto-Ergebnisbelastung	3.926	4.184	3.132	2.948	3.095	2.419
Abschreibungsintensität	15,6	14,9	12,6	11,9	11,9	12,0
Drittfinanzierungsquote	51,9	49,1	52,1	54,2	52,8	60,3

Die Abschreibungen sanken im Zeitverlauf, wobei die Rückgänge in 2009 und 2012 auffällig waren. Der Rückgang 2009 resultierte aus der Ausgliederung der Abwasserbeseitigungsanlagen. Für diese betrug der Abschreibungsaufwand zuvor etwa 1,82 Mio. Euro jährlich. Dieses spiegelt sich nicht durchgängig in den Kennzahlenwerten bei der Abschreibungsintensität wider. Ursächlich hierfür war die Veränderung bei den ordentlichen Aufwendungen. Durch die Ausgliederung sanken ebenfalls ab 2009 die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten. Auffällig ist, dass 2009 die Netto-Ergebnisbelastung im Kernhaushalt deutlich gesunken ist. Im Jahr 2012 sank sie nochmals um fast 700.000 Euro.

Die Abschreibungsintensität bei der Stadt Höxter lag interkommunal in allen Jahren erkennbar oberhalb des Mittelwertes. Mit Überschreitungen von bis zu 3,1 Prozentpunkten wurde der Haushalt von Höxter deutlich mehr belastet. Hierfür ist auch der große Immobilienbestand mitverantwortlich. Durch die vielfach langen Nutzungsdauern wurde das Abschreibungsvolumen verringert.

Die höchsten Abschreibungsbeträge ergeben sich aus den Infrastrukturvermögen, seit 2009 maßgeblich im Straßennetz, mit durchschnittlich rund 3,14 Mio. Euro. Danach folgen bereits die bebauten Grundstücke mit circa 2,34 Mio. Euro. Hiervon entfällt auf den Schulsektor mit etwa 1,22 Mio. Euro etwas mehr als die Hälfte der Abschreibungen. Ab 2017 sind bilanzielle Abschreibungen von insgesamt etwa 6,00 Mio. Euro geplant. Die geringeren Planansätze resultieren unter anderem daraus, dass dann Straßen der Schadensklasse 4 nach der NKF-Bewertung

grundsätzlich abgeschrieben sind. Daraus kann sich für diese Straßen mittelfristig ein Reinvestitions- oder Sanierungsbedarf ergeben.

Die Stadt Höxter erreicht seit 2009 eine überdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote. Die Stadt hat teilweise pauschale Investitionszuwendungen konsumtiv verwandt. In dieser Größenordnung ist dann Bildung entsprechender Sonderposten entfallen. Durch eine Anhebung der Beitragssätze nach dem KAG kann die Quote erhöht werden.

→ **Feststellung**

Der Haushalt der Stadt Höxter ist im Vergleich zu anderen Kommunen deutlich mehr durch Abschreibungen belastet. Dieses wird nur teilweise durch eine höhere Drittfinanzierungsquote abgedeckt.

→ 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 Höxter
im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3
Verwaltungsorganisation optimieren	3
Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln	5
Wissen bewahren und verteilen	10
Interkommunale Zusammenarbeit	10

→ Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

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

Demografische Handlungsfelder

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

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

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

Auf Handlungsfelder mit prüfungsübergreifender demografischer Bedeutung geht die GPA NRW im Vorbericht ein (z. B. Auswertung relevanter demografischer Informationen als Basis für die Ziel- und Maßnahmenplanung, ressortübergreifende Demografie-Planung, Bürgerschaftliches Engagement etc.). In diesem Teilbericht betrachtet die GPA NRW die personalwirtschaftlichen Handlungsfelder im engeren Sinne.

Die GPA NRW hat in einem standardisierten Interview zahlreiche Punkte und Themenfelder angesprochen. Den dazu bearbeiteten Fragebogen hat die Stadt Höxter erhalten. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation optimieren

Demografische und soziokulturelle Entwicklungen verändern das Aufgaben-Portfolio der Kommunalverwaltungen. Diese Veränderungen und absehbare Personalfluktuations bieten die Chance, ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse regelmäßig anzupassen. Die Kommunen sind aufgefordert, diese Prozesse zu untersuchen und zu optimieren. Ziel sollte sein, die Aufgaben möglichst wirtschaftlich zu erledigen. Dazu ist die Effizienz weiter zu steigern. Dies setzt eine schlanke Verwaltung voraus.

Aus Sicht der GPA NRW sollte die Verwaltung einer mittleren kreisangehörigen Kommune in der Gliederungsbreite in maximal drei übergeordnete Funktionsbereiche unterteilt sein. In der Gliederungstiefe sollten maximal drei Leitungsebenen bestehen. Diese Einschätzung deckt sich mit den grundsätzlichen Empfehlungen der KGSt zum Organisationsmodell für Kommunen der gleichen Größenklasse¹.

Die Verwaltung ist in Höxter in drei Vorstandsbereiche untergliedert. Diese entsprechen inhaltlich den Empfehlungen der KGSt. Sie werden vom Bürgermeister und zwei Beigeordneten geleitet. Den Vorstandsbereichen sind insgesamt neun Fachbereiche zugeordnet. Die nachfolgende dritte Ebene sind die Sachgebiete. Drei Fachbereichsleiter sind zugleich Sachgebietsleiter. Aus dieser Verwaltungsgliederung ergibt sich unmittelbar kein Optimierungspotenzial bei der Organisationsstruktur. Optimierungen sind dennoch denkbar. Dies gilt gleichermaßen für die Stellenbemessung und Stellenbewertung, die hier nicht näher beleuchtet werden.

→ **Feststellung**

Die Aufbauorganisation der Stadt Höxter ist hinsichtlich Gliederungsbreite und -tiefe formal angemessen. Sie kann gleichwohl gestrafft werden.

Unabhängig von der formalen Betrachtung sind Veränderungen im Sinne einer schlanken Verwaltung denkbar. Die nachstehenden Punkte sind als Anregung und nicht als konkrete Vorschläge zu verstehen. Die GPA NRW hat in dieser Prüfung keine tiefergehende Organisationsuntersuchung durchgeführt. Die Punkte orientieren sich an den Empfehlungen der KGSt. Sie berücksichtigen die Größe der Fachbereiche und die Ergebnisse der Fluktuationsanalyse. Sie sind nicht abschließend.

Mögliche Veränderungen der Verwaltungsgliederung:

- Zahl der Beigeordneten von zwei auf einen reduzieren, wie im Haushaltssicherungskonzept 2015 vorgesehen.
- Fachbereiche 1 (Zentrale Dienste) und 2 (Finanzen) zusammenlegen.
- Fachbereich 7 (Rechnungsprüfung) auflösen und die Aufgabe durch vorherigen Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gem. § 102 Abs. 2 Satz 1 GO NRW an den Kreis Höxter übertragen.
- Fachbereich 8 (Wirtschaftsförderung, Tourismus und Kultur) auflösen und die Aufgaben anderweitig aufteilen, soweit sie nicht entfallen oder reduziert werden. Kultur und ggf. Tourismus könnte dem Fachbereich 4 (Bildung, Sport, Generationen und Soziale Sicherung) zugeordnet werden. Für die Wirtschaftsförderung (ggf. mit Tourismus) bietet sich die Organisation in einer Stabsstelle an.
- Fachbereich 9 (Bauordnung und Bauverwaltung) auflösen und auf die Fachbereiche 5 (Planung und Tiefbau) und 6 (Immobilien, Forsten und Technische Dienste) aufteilen.

In Verwaltung und Politik in Höxter wird die Einsparung von Personalkosten durch Organisationsänderungen derzeit thematisiert. Aktuell wird diskutiert, ob die Ebene der Fachbereiche

¹ KGSt-Bericht Nr. 1/2012 – Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5&6 (Teil 1)

wegfallen kann und soll. Es gäbe dann nur noch zwei Ebenen. Auch Auslagerungen werden geprüft.

→ **Empfehlung**

Bei Eintreten von Fluktuationen sollte die Stadt Höxter die inhaltliche Gliederung der Aufbauorganisation anpassen. Dazu sollte sie zeitnah ein Konzept entwickeln. Fachbereiche von kleiner Größe und geringer Leitungsspanne sollten mit weiteren Fachbereichen zusammengefasst werden. Gleiches gilt für Sachgebiete.

Neben einer schlanken statischen Organisationsstruktur gewinnen flexible Formen der Arbeitsorganisation an Bedeutung. Auf diese Weise können die Kommunen noch flexibler auf sich ändernde Aufgabenstellungen reagieren. Die Stadt Höxter arbeitet zu bestimmten Themen bereits mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projektgruppen. So wurden für den Ausbau der Personalentwicklung, die Durchführung eines Gesundheitstages und die Gestaltung der Zukunft der Bäder Projektgruppen gebildet. Projektgruppen erweitern die Verantwortung der Mitarbeiter. Dies trägt zur Mitarbeitermotivation bei.

→ **Feststellung**

Die Organisationsstruktur der Stadt Höxter wird durch Projektgruppen ergänzt. Dieses Organisationsmodell ist noch ausbaufähig.

Eine schlanke Verwaltung zeichnet sich nicht nur durch eine schlanke Organisationsstruktur aus. Ein angemessener Personaleinsatz gehört ebenfalls dazu. Der quantitative Stellenbedarf sollte deshalb grundsätzlich auf Grundlage eines analytischen Stellenbemessungsverfahrens ermittelt werden. Für den qualitativen Personalbedarf werden Anforderungsprofile benötigt.

Bei der Stadt Höxter liegen Stellenbeschreibungen flächendeckend vor. Diese sind Grundlage für die Stellenbewertung. Ein Anforderungsprofil wird hingegen erst bei der Ausschreibung von Stellen erstellt. Das Verfahren und die Grundlagen dafür sind in der Richtlinie für die Personalauswahl bei der Stadt Höxter geregelt.

→ **Feststellung**

Das Personalauswahlverfahren ist in der Richtlinie für die Personalauswahl bei der Stadt Höxter verbindlich geregelt. Darin ist vorgegeben, wie Anforderungsprofile erstellt werden sollen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte unabhängig von Personalauswahlverfahren flächendeckend für alle Bereiche der Verwaltung Anforderungsprofile erstellen. Bei Personalauswahlverfahren sollte die Richtlinie weiterhin konsequent umgesetzt werden.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

Altersstrukturanalysen sowie darauf aufsetzende Fluktuationsprognosen sind unerlässliche Basis-Instrumentarien für ein funktionierendes Personalmanagement, insbesondere für eine fundierte Personalplanung. Sie haben bei Verwaltungen eine erhebliche Bedeutung, weil hier der Produktionsfaktor Arbeit eine wesentliche Rolle spielt.

Eine grafisch oder tabellarisch aufbereitete Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose wird seitens der Stadt Höxter nicht regelmäßig erstellt. Sie analysiert allerdings mindestens jährlich, welche Mitarbeiter kurzfristig und welche mittelfristig ausscheiden. Die in Frage kommenden Mitarbeiter und die beteiligten Fachbereiche werden daraufhin rechtzeitig in die weiteren Planungen einbezogen. Die Mitarbeiter werden rechtzeitig angesprochen, ob sie erst mit Erreichen der Regelaltersgrenze oder schon zu einem früheren Zeitpunkt ausscheiden werden. Die Fachbereiche sind aufgefordert, eine Aufgabenkritik vorzunehmen. Sie müssen beurteilen, ob und in welchem Umfang die frei werdende Stelle wieder besetzt werden sollte. Diese Prüfung des Personalbedarfs ist als notwendige Vorklärung in der Richtlinie für die Personalauswahl bei der Stadt Höxter enthalten.

Die für eine Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose benötigten Grunddaten über jeden einzelnen Mitarbeiter sind in der Personalsoftware hinterlegt und filterbar. Bei einigen Daten, wie z. B. den hinterlegten Organisationseinheiten, sind die einheitliche Zuordnung und die Pflege dieser Angaben allerdings nicht gegeben. Gleiches gilt für die ausgeübten Tätigkeiten, die im Hinblick auf aussagekräftige Auswertungen nicht optimal strukturiert sind. Diese können daher noch nicht aussagekräftig ausgewertet werden.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bewertet das Vorgehen der Stadt Höxter im Hinblick auf das Ausscheiden von Mitarbeitern positiv. Bis 2011 hat diese vorsichtige Personalplanung zum Stellenabbau geführt.

→ **Empfehlung**

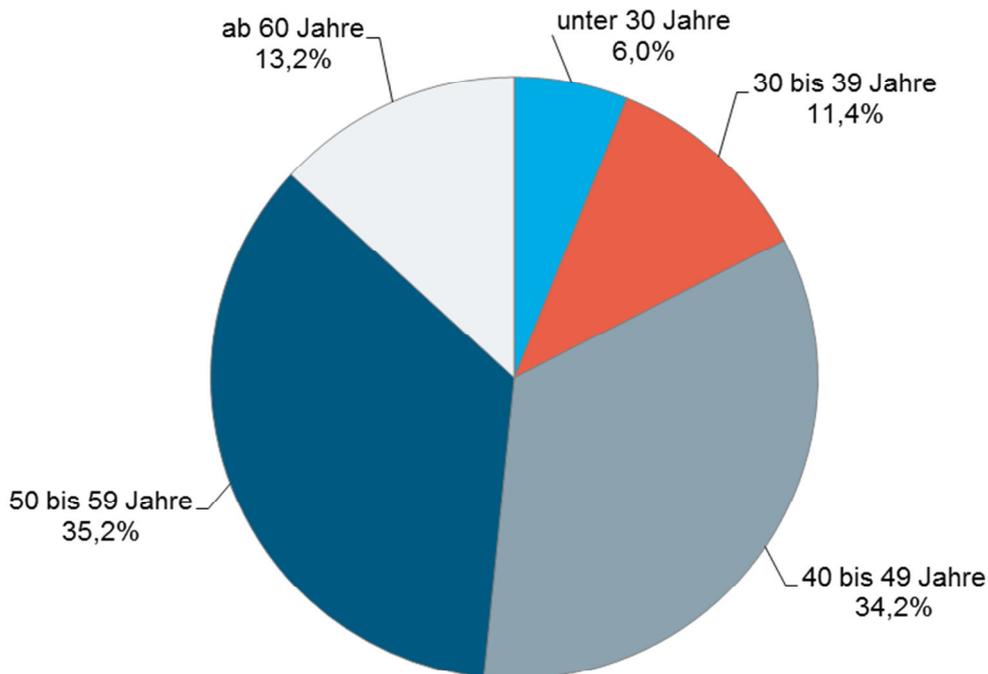
In Anbetracht der hohen altersbedingten Fluktuation sollte die Stadt Höxter künftig Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen durchführen und diese auch auf die Organisationseinheiten und Berufsgruppen einschließlich der Qualifikation herunter brechen. Dafür sollten die notwendigen Daten nach festen Vorgaben in die Personalsoftware eingegeben und gepflegt werden.

Die GPA NRW hat auf der Grundlage der Personalliste zum Stichtag 30. Juni 2013 eine Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose erstellt.

Das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Höxter beträgt 48,8 Jahre. Es liegt damit noch deutlich über dem des gesamten Personals des öffentlichen Dienstes im kommunalen Bereich von 45,5 Jahren². In der ersten Prüfung der GPA NRW 2005 wurde das Durchschnittsalter mit 46,0 Jahren beziffert. Es ist somit um 2,8 Jahre gestiegen.

² vgl. Fachbericht „Personal des öffentlichen Dienstes 2013“ des Statistischen Bundesamtes

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Höxter



Nicht berücksichtigt wurden Auszubildende, geringfügig Beschäftigte und Mitarbeiter in der Freistellungsphase der Altersteilzeit

Annähernd die Hälfte der städtischen Beschäftigten ist 50 Jahre und älter. Bei den Führungskräften beträgt der Anteil fast 60 Prozent. Der Anteil der 30 bis 39 Jahre alten Führungskräfte beträgt lediglich 3,1 Prozent.

Im Ergebnis muss die Stadt Höxter Ihre Aufgaben mit einer vergleichsweise älteren Belegschaft erfüllen. Maßnahmen wie Beschäftigungsfähigkeit stärken und Gesundheit und Motivation fördern gewinnen somit an Bedeutung.

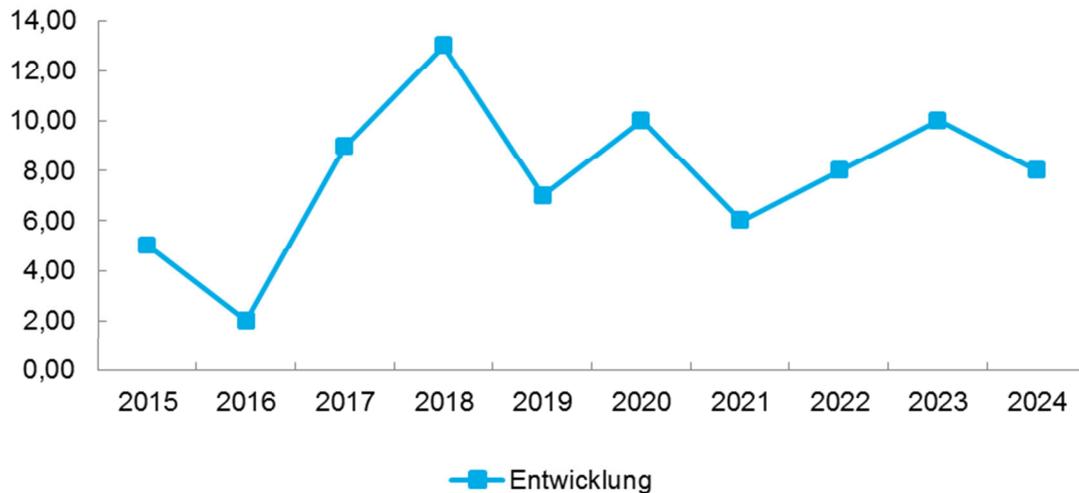
→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte das betriebliche Gesundheits-Management und altersgerechte Angebote gezielt ausbauen. Als Grundlage für die Maßnahmenentwicklung können z. B. die Ursachen für Fehltage analysiert werden.

Von den in der Personalliste zum 30. Juni 2013 enthaltenen Beschäftigten sind 10 in 2013 und 19 in 2014 ausgeschieden. Die meisten der ausgeschiedenen Mitarbeiter sind wegen auslaufender Befristungen, Kündigungen oder beruflicher Veränderung ausgeschieden. Daraus ist erkennbar, dass es neben dem altersbedingten Ausscheiden weitere gewichtige Gründe für eine Fluktuation gibt. Die Stadt Höxter bezieht Erfahrungswerte hierzu in ihre Personalbedarfsplanung ein. Eine Fluktuationsrate wird nicht ermittelt.

Die altersbedingte Fluktuation ab 2015 stellt sich wie folgt dar:

Zahl der ausscheidenden Mitarbeiter in den nächsten zehn Jahren



Die Zahl der ausscheidenden Mitarbeiter in 2015 und 2016 ist auch deshalb gering, weil sich einige, die nach der Regelaltersgrenze in diesen Jahren altersbedingt ausgeschieden wären, die Möglichkeit des frühzeitigen Ausscheidens genutzt haben. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, wird sich die dargestellte Kurve nach vorne verschieben. Dies ist insbesondere anzunehmen, weil besonders langjährig Versicherte je nach Geburtsjahr bereits ab einem Alter von 63 Jahren eine abschlagsfreie Rente in Anspruch nehmen können.

Die Stadt Höxter bezieht auch hierzu Erfahrungswerte in die Personalbedarfsplanung ein. Ein durchschnittliches Austrittsalter wird nicht errechnet. Nach Einschätzung der Stadt Höxter sind aufgrund ihrer Größenordnung und der frühzeitigen Personalplanung mit Einzelfallbetrachtungen diese Daten verlässlicher als Durchschnittswerte. Zumindest für eine mittel- bis langfristige Betrachtung ist es aus Sicht der GPA NRW allerdings sinnvoll, ein durchschnittliches Austrittsalter und eine Fluktuationsrate zu ermitteln.

Im Folgenden wird dargestellt, welche Bereiche der Verwaltung in nächster Zeit am stärksten von der altersbedingten Fluktuation betroffen sind.

Ausscheiden nach Fachbereichen in den nächsten zehn Jahren

Organisationseinheit	Zahl der Mitarbeiter	Zahl der ausscheidenden Mitarbeiter	Ausscheidende Mitarbeiter in Prozent	Zahl der Vollzeit-Stellen	Zahl der ausscheidenden Vollzeit-Stellen
Fachbereich 1	31	9	29,0	25,80	7,39
Fachbereich 2	11	3	27,3	10,07	2,42
Fachbereich 3	39	12	30,8	35,61	11,63
Fachbereich 4	75	23	30,7	57,61	18,77
Fachbereich 5	7	1	14,3	6,74	1,00
Fachbereich 6	66	18	27,3	63,17	17,39
Fachbereich 7	3	3	100,0	2,50	2,50

Organisations-einheit	Zahl der Mitar-beiter	Zahl der aus-scheidenden Mitarbeiter	Ausscheidende Mitarbeiter in Prozent	Zahl der Voll-zeit-Stellen	Zahl der aus-scheidenden Vollzeit-Stellen
Fachbereich 8	5	0	0,0	4,00	0,00
Fachbereich 9	13	8	61,5	12,30	7,60

Die Altersstruktur der Fachbereiche ist heterogen. Insbesondere in den Fachbereichen 7 (Rechnungsprüfung) und 9 (Bauordnung und Bauverwaltung) gibt es prozentual viele ältere Mitarbeiter, die in den nächsten zehn Jahren ausscheiden. Sie verfügen also über eine sogenannte alterszentrierte Personalstruktur. In der Rechnungsprüfung erreichen alle Mitarbeiter bis 2021 die Regelaltersgrenze.

Langfristig stellt sich die altersbedingte Fluktuation wie folgt dar:

Ausscheiden nach Jahren

Jahre bis Ausscheiden	Zahl der Mitarbeiter	Mitarbeiter in Prozent	Zahl der Vollzeit-Stellen	Vollzeit-Stellen in Prozent
0 bis 5	36	12,8	32,95	13,7
6 bis 10	42	14,9	36,76	15,2
11 bis 20	98	34,9	84,22	34,9
Summe	176	62,6	153,93	63,8

Ausscheiden Führungskräfte nach Jahren

Jahre bis Ausscheiden	Zahl der Mitarbeiter	Mitarbeiter in Prozent	Zahl der Vollzeit-Stellen	Vollzeit-Stellen in Prozent
0 bis 5	5	15,6	5,00	16,2
6 bis 10	7	21,9	6,63	21,5
11 bis 20	11	34,4	10,63	34,5
Summe	23	71,9	22,27	72,2

Fast 28 Prozent der Mitarbeiter verlässt in den nächsten zehn Jahren altersbedingt die Stadt Höxter. In den nächsten 20 Jahren sind es rund 63 Prozent. Bei den Führungskräften sind es jeweils ca. zehn Prozent mehr. Dies impliziert nach Auffassung der GPA NRW einen hohen Umgestaltungsdruck innerhalb der Verwaltung. Folgende Ziele des Personalmanagements werden deshalb immer wichtiger:

- Künftige Aufgaben beschreiben und Personalbedarfe bestimmen
- Personalabgänge durch qualifiziertes Personal ersetzen
- Führungskräftenachwuchs aufbauen und sichern

Wissen bewahren und verteilen

Durch die zu erwartende ansteigende altersbedingte Fluktuation wird zunehmend Erfahrungswissen (Berufs- und Lebenserfahrung) die Stadt Höxter verlassen. Das aus dem Erfahrungswissen resultierende Wissen ist für jede Verwaltungsorganisation von großer Bedeutung. Dies gilt umso mehr, als viele der ausscheidenden Mitarbeiter über Schlüsselwissen verfügen, das nur ihnen alleine zur Verfügung steht.

Wissensmanagement ist umfänglich zu betrachten und umfasst nicht nur das Personalmanagement, sondern das Organisations- und Informationsmanagement. Bei der Stadt Höxter gibt es kein strukturiertes Verfahren zur Bewahrung des Wissens von Wissensträgern.

Die Stadt Höxter hat mit der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems begonnen. Drei Sachgebiete arbeiten bereits damit. Weitere Sachgebiete sollen je nach vorhandenen Personalressourcen für die Einführung folgen.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW sieht in der von der Stadt Höxter geplanten flächendeckenden Einführung eines Dokumentenmanagementsystems einen wichtigen Baustein zum Bewahren von Wissen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Höxter zur Sicherung des vorhandenen Wissens, zusätzlich weitere Elemente des Wissensmanagements zumindest für Spezialwissen aufzubauen.

Elemente des Wissensmanagements können sein:

- Strukturiertes Verfahren in Form von systematischer Erfassung und Dokumentation des Wissens aller Wissensträger vorsehen
- Wissen systematisch in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen festhalten
- Übergabe- bzw. Vertretungsregelungen (z. B. entsprechende Akten/Checklisten etc.)

Interkommunale Zusammenarbeit

Dem Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“ wird gerade im Zusammenhang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels eine immer höhere Bedeutung zukommen. Unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen geht die GPA NRW davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung sind. Außerdem wird es der Stadt Höxter ebenso wie vielen anderen Kommunen vermutlich nicht gelingen, zukünftig jede frei werdende Stelle mit geeignetem Personal nach zu besetzen.

Die Stadt Höxter ist bereits interkommunale Zusammenarbeiten mit Nachbarkommunen eingegangen. Zu nennen sind hier die auf kreisebene bestehende Kooperation im Ausbildungsmarketing, das gemeinsame Kinder-Ferienprogramm mit der Samtgemeinde Boffzen (Niedersachsen) und Volkshochschule Höxter-Mariemünster. Mit den Bauhöfen der Nachbarkommunen gibt es zudem punktuell Kooperationen. Ferner besteht eine länderübergreifende Zusammenarbeit mit der Stadt Holzminden, die ausgebaut werden soll. Dazu ist das Zukunftszentrum Holzminden-Höxter eingerichtet (näheres dazu siehe Vorbericht).

→ **Feststellung**

Die GPA NRW erkennt an, dass die Stadt Höxter bereits interkommunal mit anderen Kommunen zusammenarbeitet.

In der kommunalen Praxis sind weitere gute Modelle interkommunaler Zusammenarbeit entstanden, die sich künftig noch weiter entwickeln werden. Zu nennen sind hier beispielsweise:

- Vertretungsregelungen im Personenstandswesen
- gemeinsamer Standesamtsbezirk
- gemeinsame Rentenstellen mit gemeinsamen Rentensprechtagen
- öffentlich-rechtliche Vereinbarungen im Archivwesen
- Rufbereitschaft im Ordnungsdienst sowie für den Vollstreckungsdienst
- Kooperation im Beschaffungswesen

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte im Rahmen von Aufgabenkritik und bei Eintreten von Fluktuationen immer auch prüfen, ob eine Aufgabe zusammen mit anderen Kommunen im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit wahrgenommen werden kann.

→ 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 Höxter im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	8
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	11
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	13
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	13
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	15

→ 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.

Während der letzten Prüfung 2010/2011 hat die GPA NRW auf Wunsch der Stadt Höxter neben den standardmäßig untersuchten Prüfgebieten einen Personalstellenvergleich für ausgewählte Aufgabenbereiche durchgeführt. Dazu gehörten die hier näher betrachteten Handlungsfelder des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung. Grundlage des Personalstellenvergleichs waren die Ist-Stellen je 10.000 Einwohner. Leistungskennzahlen konnten nur eingeschränkt in die Analyse einbezogen werden. Die nunmehr vorgenommene Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen berücksichtigt somit stärker den tatsächlichen Arbeitsanfall.

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.

Die drei betrachteten Aufgabenbereiche Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind in Höxter dem Fachbereich 3 (Ordnung, Recht und Bürgerservice) zugeordnet.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben bearbeitet die Stadt Höxter im Bürgerbüro. Dieses befindet sich im Rathaus. Nebenstellen existieren nicht. Neben den melderechtlichen Angelegenheiten gehören diverse andere Dienstleistungen zum Aufgabenbereich des Bürgerbüros. Zu nennen sind beispielsweise Antragsannahme und Verlängerung von Schwerbehindertenausweisen, Auskunft und Annahme von Fundsachen, Annahme von Wohngeldanträgen, An- und Abmeldung von Hunden, Ausstellung von Fischereischeinen und Parkausweisen. Die Mitarbeiter des Bürgerbüros besetzen zudem abwechselnd die dem Bürgerbüro vorgelagerte Infotheke und übernehmen vertretungsweise die Telefonzentrale. Bei den nachstehenden Betrachtungen wurden lediglich die Stellenanteile für die durch die GPA NRW definierten „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ berücksichtigt.

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Höxter im Jahr 2013 mit 3,37 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,11 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Bezugsgröße für die fallbezogenen Kennzahlen sind 5.451 gewichtete Fälle.

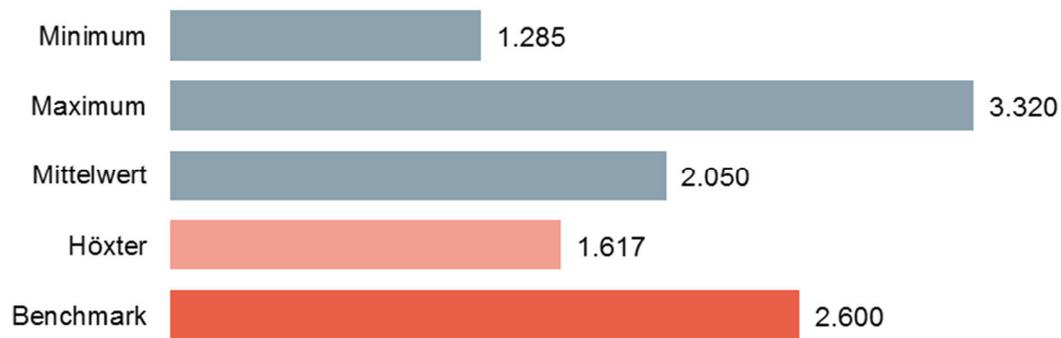
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32,02	16,46	45,58	27,12	22,99	26,09	31,46	35

Die Personalaufwendungen je Fall werden beeinflusst von den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle und von der Zahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stelle.

Bei den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Höxter mit 50.156 Euro knapp unter dem Mittelwert von 50.381 Euro. Der Overhead der Einwohnermeldeaufgaben wird bei den Personalaufwendungen mitberücksichtigt. Der Overheadanteil der Stadt Höxter liegt im Jahr 2013 bei 3,1 Prozent und damit unter dem Mittelwert von 5,2 Prozent. Er beeinflusst die Personalaufwendungen somit nicht außergewöhnlich. Die Stellenbewertung ist unauffällig. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle kein Grund für die hohen Personalaufwendungen je Fall im Jahr 2013 sind. Wie sich die Zahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stellen auf die Personalaufwendungen je Fall auswirkt, zeigt die nachfolgende Leistungskennzahl.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Höxter	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.617	1.677	2.041	2.292	36

Die Stadt Höxter setzt im Verhältnis zu den Fallzahlen im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich viel Personal ein. Dies wirkt sich negativ auf die Personalaufwendungen je Fall aus.

Der Personalbedarf hängt von den zu bearbeitenden Fällen ab. Bei Erreichen des Benchmarks von 2.600 gewichteten Fällen je Vollzeit-Stelle besteht für 5.451 gewichtete Fälle in 2013 ein Personalbedarf von 2,1 Vollzeit-Stellen. Dem stehen 3,4 tatsächlich vorhandene Sachbearbeiter-Stellen gegenüber.

→ Feststellung

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,3 Stellen bei den Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Höxter. Das sind rund 38 Prozent der vorhandenen Sachbearbeiter-Stellen.

Anzumerken ist, dass die Fallzahlen bei den Einwohnermeldeaufgaben schwanken. Dies betrifft insbesondere Ausweisdokumente und zeigt sich auch in Höxter. Dort haben sich die Fallzahlen seit 2010 wie folgt entwickelt:

Fallzahlentwicklung

Fallzahlen	2010	2011	2012	2013	2014
An-, Um- und Abmeldungen (Meldewesen)	4.631	4.526	4.365	4.499	5.475
Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten gesamt	5.672	5.096	4.582	3.201	3.964
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition*	7.988	7.359	6.765	5.451	6.702

* Zur Gewichtung der Fälle siehe Anlage zu diesem Berichtsteil.

Die Einführung des neuen Personalausweises in 2011 führte dazu, dass viele Bürger 2010 noch einen Personalausweis der „alten Art“ beantragten. Die Zahl der Personalausweis­anträge war 2010 auch deshalb einmalig hoch. Von 2010 bis 2013 sind die Personalausweis­anträge in der Stadt Höxter um rund 47 Prozent gesunken. Dies wirkt sich auch massiv auf den Stellenbedarf aus. Aber selbst 2010 ergibt sich gemessen am Personalbestand 2013 ein Stellenpotenzial von 0,3 Vollzeit-Stellen.

2014 ist sowohl die Anzahl der beantragten Ausweisdokumente als auch der An-, Um- und Abmeldungen wieder gestiegen. Der starke Anstieg der Abmeldungen ist allerdings auf eine gezielte Maßnahme zur Bereinigung des Melderegisters zurückzuführen (Überprüfung der angemeldeten Nebenwohnsitze). Insgesamt erreichen die Fallzahlen 2014 in etwa das Niveau des Jahres 2012. Für diese beiden Jahre ergeben sich rund 2.000 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle und ein Stellenpotenzial von 0,8 Vollzeit-Stellen.

→ Feststellung

Der Personalbestand bei den Einwohnermeldeaufgaben ergibt im gesamten Betrachtungszeitraum ein rechnerisches Stellenpotenzial. Das Stellenpotenzial zum Benchmark ist 2014 mit 0,8 Vollzeit-Stellen um 0,5 Vollzeit-Stellen niedriger als im Vergleichsjahr 2013. Es betrifft aber immer noch rund 23 Prozent der Sachbearbeiter-Stellen.

Der von der GPA NRW vorgenommene empirische Stellenvergleich ersetzt keine analytische Stellenbemessung. Diese liefert 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 Höxter somit nur durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren ermitteln.

→ Empfehlung

Die Stadt Höxter sollte vor dem Hintergrund des hohen Stellenpotenzials durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren den Personalbedarf für die Sachbearbeitung im Einwohnermeldebereich ermitteln. Sie sollte die weiteren Tätigkeiten im Bürgerbüro und die Infotheke einbeziehen.

Die Stadt Höxter wird aktuell anstehende Personalfluktuationen im Bürgerbüro nutzen, um Personal im Umfang einer halben Stelle abzubauen. Diese Maßnahme ist auch im Haushaltssicherungskonzept 2015 vorgesehen. Je nach weiterer Entwicklung soll der Personaleinsatz ggf. weiter reduziert werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Höxter wird den Personaleinsatz im Einwohnermeldewesen in 2015 um 0,5 Vollzeit-Stellen reduzieren. Das verbleibende Stellenpotenzial gemessen an den Fallzahlen des Jahres 2014 beträgt dann noch 0,3 Vollzeit-Stellen.

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.

Das Bürgerbüro ist mit fünf Plätzen im Front-office eingerichtet. Ein Back-office existiert nicht. Die Arbeitsplätze sind ganzheitlich organisiert, d. h. jeder Mitarbeiter bearbeitet die gesamte Produktpalette. Für Back-office-Tätigkeiten wird bei Bedarf ein Front-office-Platz geschlossen.

Vor dem Bereich des Bürgerbüros gibt es eine Infotheke als erste Anlaufstelle für Besucher des Rathauses. Dort werden allgemeine Auskünfte erteilt und Service-Tätigkeiten, wie die Ausgabe gelber Säcke, wahrgenommen. Auch fertige Ausweisdokumente werden dort ausgegeben. Somit werden bereits an dieser Stelle Kunden bedient und das Bürgerbüro entsprechend entlastet.

Die Kunden des Bürgerbüros werden durch eine Aufrufanlage (Anzeige) einem freien Mitarbeiter zugewiesen. Die Steuerung der Aufrufanlage erfolgt über die Arbeitsplätze. Kundenströme, Bearbeitungszeiten etc. können mit der vorhandenen Aufrufanlage nicht gemessen und ausgewertet werden. Variierende Einsatzzeiten während der Öffnungszeiten gemessen an den Kundenströmen gibt es bei der Stadt Höxter bisher nicht. In der Regel ist das gesamte Personal anwesend, da im Bürgerbüro ausschließlich Vollzeitkräfte eingesetzt sind.

→ **Feststellung**

Die Stadt Höxter arbeitet bisher noch nicht mit wechselnden Einsatzzeiten während der Öffnungszeiten im Bürgerbüro. Kundenströme, Bearbeitungszeiten etc. können über die Aufrufanlage nicht gemessen werden.

Aktuell hat die Stadt Höxter über einen Zeitraum von vier Wochen die Kundenströme gemessen. Hieraus ergeben sich nur wenige Erkenntnisse.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte die Kundenströme während der Öffnungszeiten über einen längeren Zeitraum messen. Nach Auswertung der Kundenströme sollten daran angepasst das Personal im Bürgerbüro eingesetzt werden. Die Stadt sollte mit wechselnden Einsatzplänen arbeiten.

Die Wochenöffnungszeiten des Bürgerbüros der Stadt Höxter von 35 Stunden liegen im Bereich des derzeitigen interkommunalen Mittelwertes von 37 Stunden.

Die Maßnahmen zur Verringerung abgelaufener Ausweisdokumente binden Zeitressourcen, die in den Vergleichskommunen unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Teilweise erfolgen lediglich allgemeine Aushänge mit Verweis auf die geltende Ausweispflicht und der Aufforderung, neue Ausweisdokumente zu beantragen. Andere Städte arbeiten zu den abgelaufenen Ausweisdokumenten mit Presseartikeln in den Tageszeitungen.

Die Stadt Höxter schreibt systematisch einmal im Monat die Bürger an, deren Ausweisdokumente abgelaufen sind. Die Schreiben versendet sie in Raten und steuert so diesen Teil des

Kundenstroms. Wird ein Ausweisdokument trotz Erinnerung nicht beantragt, leitet die Stadt konsequent Ordnungswidrigkeiten-Verfahren ein und verfolgt diese.

Die Stadt bestätigt, dass weniger abgelaufene Ausweisdokumente existieren, seit sie diese Maßnahme umsetzt. Außerdem wird auf diese Weise den verstärkten Anträgen auf Ausweisdokumente vor den Ferien entgegengewirkt. Des Weiteren gelingt es der Stadt Höxter im Vergleich zu anderen Kommunen durch diese Maßnahme, dass weniger vorläufige Ausweisdokumente beantragt werden. Die Stadt Höxter erzielt die niedrigsten Werte bei den beantragten vorläufigen Personalausweisen und vorläufigen Reisepässen je 10.000 Einwohner.

Personenstandswesen

Der Aufgabenbereich Personenstandswesen wird im Standesamt der Stadt Höxter wahrgenommen. Dieses befindet sich in einem separaten Gebäude. Nebenstellen sind nicht eingerichtet.

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Höxter im Jahr 2013 mit einem Stellenanteil von 2,42 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,11 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Bezugsgröße für die fallbezogenen Kennzahlen sind 402 gewichtete Fälle.

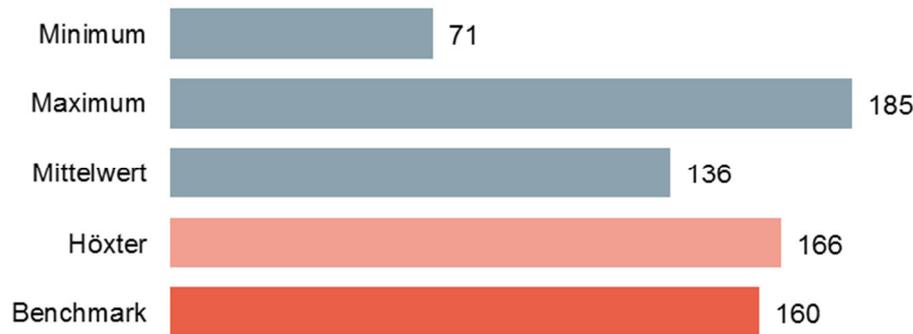
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
374	216	896	500	416	463	556	33

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen bei der Stadt Höxter bei 59.362 Euro und damit wie bei den Einwohnermeldeaufgaben knapp unter dem Mittelwert von 59.752 Euro. Sie wirken sich geringfügig positiv auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Der Overheadanteil ist mit 4,4 Prozent ebenfalls unterdurchschnittlich (Mittelwert = 6,8 Prozent) und wirkt sich positiv auf die Personalaufwendungen aus.

Noch stärker als die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle beeinflusst die Zahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stelle die Personalaufwendungen je Fall.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Höxter	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
166	120	135	157	33

→ **Feststellung**

Im Vergleichsjahr 2013 erreicht die Stadt Höxter den Benchmark. Nur drei Kommunen erreichen einen höheren Leistungswert.

Der Leistungswert ist allerdings im Zusammenhang mit personellen Veränderungen in 2013 zu sehen. Die Kennzahl berücksichtigt die tatsächlich zur Verfügung stehenden Stellenanteile. Zeiten, in denen eine Stelle nicht besetzt war, bleiben bei der Ermittlung der Stellenanteile somit unberücksichtigt. Bei der Stadt Höxter war eine Stelle aufgrund eines Personalwechsels in 2013 zeitweise unbesetzt. Die Zahl der berücksichtigten Vollzeit-Stellen lag daher niedriger als im Vorjahr.

2014 führt der in 2013 vollzogene Personalwechsel dazu, dass sich die Zahl der berücksichtigten Vollzeit-Stellen um 0,21 erhöht. Der Grund: Die Stelle wurde nicht wie zuvor mit einer Vollzeitkraft, sondern mit zwei Teilzeitkräften mit einem über eine Vollzeit-Stelle hinausgehenden Stundenumfang wiederbesetzt. Dadurch sinken 2014 die Fälle je Vollzeit-Stelle bei in etwa gleichbleibenden Fallzahlen auf 150. Der Zahl der benötigten Stellen bei Erreichen des Benchmarks von 2,56 Vollzeit-Stellen stehen 2014 in der Sachbearbeitung 2,73 tatsächlich vorhandene Vollzeit-Stellen gegenüber.

→ **Feststellung**

Bezogen auf den Benchmark führt der gestiegene Personaleinsatz in 2014 zu einem Stellenpotenzial von rund 0,2 Vollzeit-Stellen.

Die Stadt Höxter sieht vor, die Aufgaben des Standesamtes nach zwischenzeitlich abgeschlossener Einarbeitung der neuen Sachgebietsleiterinnen zu erweitern. Geplant ist, dass dort zukünftig auch die ordnungsbehördlichen Bestattungen und die Ausstellung von Leichenpässen bearbeitet werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Höxter wird in der Folge des höheren Personaleinsatzes den Aufgabenbereich des Standesamtes ausweiten.

Wie schon in der letzten Prüfung festgestellt, erreicht die Stadt Höxter im Personenstandswesen hohe Fallzahlen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass das St. Ansgar Krankenhaus Höxter einen großen Einzugsbereich hat. Es ist das einzige Geburtskrankenhaus im Kreisgebiet Höxter. Das Einzugsgebiet erstreckt sich darüber hinaus auf die Randgebiete der Nachbarkreise. Neben dem Krankenhaus sind drei ansässige Alten- und Pflegeheime ein Grund für die hohe Zahl der Sterbefälle.

Bei der Vielzahl der Geburten (Höxter erreicht den zweithöchsten Wert bei der Zahl der beurkundeten Geburten je 10.000 Einwohner) ist ein reibungsloser Arbeitsablaufprozess bei der Beurkundung wichtig. Dieser ist in Höxter so gestaltet, dass ein Bote des Krankenhauses jeden Tag die Geburtsanzeigen und die Stammbücher in das Standesamt bringt und fertige Urkunden mitnimmt. Die Eltern müssen daher nur im Standesamt vorsprechen, wenn Besonderheiten vorliegen oder Unterlagen fehlen (Vaterschaftsanerkennung o. ä.).

→ **Feststellung**

Die Stadt Höxter hat den Arbeitsablaufprozess zur Beurkundung von Geburten gut strukturiert gestaltet.

Die Zahl der Eheschließungen je 10.000 Einwohner ist im Gegensatz zu den Geburten und Sterbefällen leicht unterdurchschnittlich und damit nicht für die hohen Fallzahlen verantwortlich. Nach Erfahrungen der GPA NRW führen Eheschließungen mit Ausländerbeteiligung zu einer höheren Bearbeitungszeit. Der Anteil an Meldeverfahren zu Eheschließungen mit ausländischer Beteiligung liegt in Höxter bei 16,2 Prozent und damit im Bereich des dritten Quartil von 16,3 Prozent. Daraus lässt sich ein etwas erhöhter Aufwand ableiten.

In Höxter können zurzeit Trauungen grundsätzlich im Standesamt, im benachbarten Sitzungssaal des historischen Rathauses und im Schloss Corvey durchgeführt werden.

Die Höhe der Gebühren richtete sich in Höxter in der Vergangenheit ausschließlich nach der Verwaltungsgebührenordnung NRW.

Die städtische Verwaltungsgebührensatzung ist im Dezember 2013 angepasst worden. Für Eheschließungen wurden erstmals zusätzliche Gebühren aufgenommen. Die höheren Gebühren sind dem höheren Aufwand geschuldet. Für andere Gebühren im Personenstandswesen, beispielsweise für die Erteilung einer Personenstandsurkunde, wurden keine Regelungen getroffen. Durch die Gebührenerhöhung steigt der Ertrag je Fall. Der Personalaufwandsdeckungsgrad der Stadt Höxter sinkt 2014 dennoch wegen der höheren Stellenausstattung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Höxter hat die Gebühren für die Eheschließung unter Zugrundelegung des tatsächlichen Aufwandes angepasst. Der Ertrag je Fall ist dadurch 2014 gestiegen. Andere Gebühren im Personenstandswesen wurden nicht erhöht. Bei der hohen Zahl der Geburten und Sterbefälle würde insbesondere eine höhere Gebühr für die Erteilung einer Personenstandsurkunde ungedeckte Aufwendungen minimieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte regelmäßig den entstandenen Aufwand mit der Gebührenhöhe vergleichen. Bei nicht gedecktem Aufwand sollte die Gebühr erhöht werden. Dies gilt für den gesamten Bereich des Personenstandswesens.

In der Stadt Höxter sind die Arbeiten zum Überführen der Testamentskartei (zentrales Register in Berlin) abgeschlossen. Die Testamentskartei wurde auch schon abgeholt. Dadurch tritt eine Arbeitsentlastung im Standesamt ein.

→ **Feststellung**

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

Die Öffnungszeiten des Standesamtes liegen im Vergleichsjahr 2013 mit 29 Wochenstunden leicht über dem Mittelwert von 27 Wochenstunden. Positiv anzumerken ist, dass durch das Job-Sharing von Teilzeitkräften die Öffnungszeiten nicht durch das gesamte Personal abgedeckt werden. Dadurch stehen ausreichend Personalkapazitäten für Eheschließungen außerhalb der Öffnungszeiten zur Verfügung.

Die Stadt Höxter hat das elektronische Personenstandsregister (ePR) nach § 3 PStG im Einsatz. Die Nacherfassung des Eheregisters und des Geburtenregisters erfolgt anlassbezogen. Mittelfristig kann die Nacherfassung dazu führen, Prozesse zu optimieren. Mitarbeiter müssen die benötigten Angaben nicht mehr aus den Geburtenbüchern holen, sondern können über die eingesetzte Software darauf zugreifen. In den bisher geprüften Kommunen gleicher Größenordnung stellt die GPA NRW fest, dass die anlassbezogene Nacherfassung der Normalfall ist. Anzumerken ist, dass die hohe Zahl der zu beurkundenden Geburten in Höxter auch bei der Nacherfassung zu einem höheren Aufwand führt.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Der Aufgabenbereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wird in Höxter lediglich von einem Mitarbeiter der Abteilung 31 (Ordnung, Straßenverkehr und Feuerschutz/Rettungsdienst) wahrgenommen.

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten² erledigte die Stadt Höxter im Jahr 2013 mit 0,69 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,06 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Bezugsgröße für die fallbezogene Kennzahlen sind 512 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

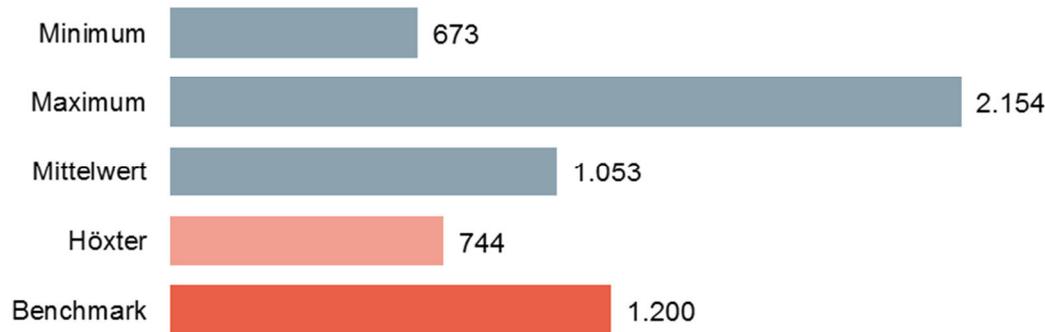
Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
98,14	41,11	107,02	67,72	53,15	64,25	80,09	33

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen bei der Stadt Höxter mit 67.176 Euro über dem Mittelwert von 59.988 Euro und sogar dem dritten Quartil von 63.074 Euro, obwohl der Overheadanteil mit 8,0 Prozent auch hier leicht unterdurchschnittlich ist. Hier wirkt sich aus, dass die Aufgaben von nur einem Mitarbeiter wahrgenommen werden, der höher vergütet wird als der Durchschnitt in diesem Aufgabenbereich. Hier erzielten Städte ein günstigeres Ergebnis, die einen Teil der Aufgaben auf geringer vergütetes Personal übertragen haben.

² mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

Neben den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle ist die Zahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stelle zu betrachten.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Höxter	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
744	837	1.023	1.161	34

→ **Feststellung**

Die Stadt Höxter setzt fallbezogen mehr Personal ein als die Vergleichskommunen. Gemessen am Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,3 Vollzeit-Stellen. Dieses reduziert sich 2014 aufgrund höherer Fallzahlen auf 0,2 Vollzeit-Stellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte die weitere Fallentwicklung im Gewerbe- und Gaststättenwesen beobachten. Zusätzlich sollte der GPA-Leistungswert fortgeschrieben werden.

Für den Gewerbe- und Gaststättenbereich der Stadt Höxter sind keine konkreten Öffnungszeiten festgelegt. Der einzige Mitarbeiter sitzt in einem Büro ohne konkrete Zugangsregelung. Er ist grundsätzlich während seiner gesamten Anwesenheitszeit für die Kunden ansprechbar (entsprechend der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit bis zu 39 Stunden pro Woche). Die Ansprechzeit liegt damit deutlich über den durchschnittlichen Öffnungszeiten der Vergleichskommunen von 29 Stunden pro Woche. Notwendige Zeiten für Hintergrundarbeiten fehlen. In Vertretungssituationen können lediglich einfache Aufgaben erledigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte die Aufgaben im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten auf mindestens zwei Mitarbeiter verteilen. Bei Personalengpässen kann sie dadurch flexibler reagieren. Der Wissenstransfer wird auf mehrere Mitarbeiter ausgedehnt. Denkbar ist auch eine interkommunale Zusammenarbeit.

Hinsichtlich der Automatisierung von Arbeitsvorgängen bestehen noch Verbesserungsmöglichkeiten. Der Datenaustausch mit anderen Stellen und Behörden ist nicht immer elektronisch möglich. Zum Teil erfolgt dieser ausschließlich schriftlich per Post. Internetbasierte Gewerbeanmeldungen sind bisher nicht möglich. Der Antrag kann lediglich als PDF heruntergeladen werden und muss dann schriftlich eingereicht werden.

Die Stadt Höxter verfügt auch noch nicht über eine E-Akte. Das Verfahren der E-Akte bietet folgenden Workflow: Aufnahme der Gewerbemeldung, Scan der Meldung (keine Verwahrung des Papiers), Zuordnung zur Akte (auch für Bußgeldverfahren). Die elektronischen Meldungen werden ebenfalls der Akte zugeordnet. Aus den Akten heraus können auch standardisierte Anschriften automatisch erzeugt werden.

Die Stadt Höxter plant, die Arbeitsabläufe im Gewerbe- und Gaststättenbereich durch einen verbesserten EDV-Einsatz zu optimieren. Für das Gewerbeprogramm ist die Einführung des elektronischen Gewerberegisters bis Ende 2015 geplant. Die E-Akte soll ebenfalls eingeführt werden.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

Die Stadt Höxter hat für die drei geprüften Aufgabenfelder bisher keine Ziele festgelegt und diese durch Kennzahlen konkretisiert. Sie bildet bisher auch keine Fallzahlen im Haushalt oder in Controlling-Berichten ab. Aus Sicht der GPA NRW ist es wichtig, dass Ziele zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und Qualitätsstandards beschrieben werden. Anhand von Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) ist nachzuhalten, ob die Ziele erreicht und die Qualitätsstandards eingehalten werden. Beispiele für Kennzahlen können sein:

- Fälle je Vollzeit-Stelle
- Mittlere Bearbeitungszeiten
- Kosten, Personalaufwendungen und Erträge je Fall
- Auswertungen von Arbeitsrückständen und Überstunden
- Maß an Kundenzufriedenheit

Derartige Kennzahlen ermöglichen der Stadt Höxter, zeitnahe Entscheidungen auf der Grundlage von Fakten zu treffen, um die Aufgaben in der gewünschten Qualität wirtschaftlich zu erbringen. Neben eigenen Kennzahlen kann die Stadt auch die von der GPA NRW entwickelten Kennzahlen verwenden und fortschreiben.

→ Empfehlung

Die Stadt Höxter sollte die Aufgabenbereiche mit Zielen und Kennzahlen steuern. Zudem sollte sie die Fallzahlentwicklung darstellen.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die GPA NRW hat in den drei Aufgabenfeldern im Vergleichsjahr 2013 insgesamt 6,5 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung betrachtet. Das Gesamtpotenzial entspricht im Vergleichsjahr 1,6 Vollzeit-Stellen. Dies sind rund ein Viertel der eingesetzten Stellenanteile.

- Lediglich im Personenstandswesen erreicht die Stadt Höxter 2013 den Benchmark bei den Fällen je Vollzeit-Stelle. Bei den Einwohnermeldeaufgaben und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegen die Leistungswerte unter dem Mittelwert.
- 2014 steigt die Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle bei den Einwohnermeldeaufgaben und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wegen steigender Fallzahlen. Der Benchmark wird weiter verfehlt. Das gilt in diesem Jahr wegen des höheren Personaleinsatzes auch für das Personenstandswesen.
- Die Stadt Höxter beabsichtigt die anstehende Fluktuation im Einwohnermeldewesen zu nutzen, um den Personaleinsatz zunächst um 0,5 Vollzeit-Stellen zu reduzieren. Der Aufgabenbereich des Standesamtes soll ausgeweitet werden.
- Die Stadt Höxter sollte die Entwicklung der Fallzahlen fortschreiben und ggf. eine Anpassung des Personaleinsatzes vornehmen oder die Aufgabenbereiche weiter anreichern. Für den Einwohnermeldebereich sollte sie den Personalbedarf durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren ermitteln. Dabei sollte sie die weiteren Tätigkeiten im Bürgerbüro und die Infotheke einbeziehen.
- Die Stadt Höxter sollte regelmäßig überprüfen, ob die Gebührenhöhe im Personenstandswesen den entstandenen Aufwand deckt. Bei nicht gedecktem Aufwand sollte die Gebühr erhöht werden.
- Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollte die Stadt Höxter den Personaleinsatz übergreifend organisieren. Ggf. sollte sie ausloten, ob eine interkommunale Zusammenarbeit möglich ist.
- Eine ziel- und kennzahlenbasierte Steuerung sollte in allen Aufgabengebieten etabliert werden.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung 2013

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	1,3
Personenstandswesen	0,0
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,3
Gesamtsumme	1,6

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 2013 ein monetäres Gesamtpotenzial von 80.000 Euro. In 2014 reduziert sich das Stellenpotenzial auf 1,2 Vollzeit-Stellen und das Gesamtpotenzial damit auf 60.000 Euro.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Höxter mit dem Index 3.

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	4.365	4.499	5.475	2.183	2.250	2.738
Personalausweis	1,0	3.432	2.184	2.853	3.432	2.184	2.853
Reisepass		1.150	1.017	1.111	1.150	1.017	1.111
Gesamt					6.765	5.451	6.702

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	890	846	898	178	169	180
Beurkundung Sterbefall		523	521	526	105	104	105
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	107	105	112	107	105	112
Eheschließung: nur Trauung		20	16	7	20	16	7
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	8	25	18	2	8	5
Gesamt					412	402	409

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Gewerbebeanmeldungen	1,0	243	179	166	243	179	166
Gewerbeummeldungen		53	37	47	53	37	47
Gewerbeabmeldungen	0,4	170	170	151	68	68	60
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	1	0	1	8	0	8
Reisegewerbekarte	4,0	3	2	2	12	8	8
Spielhallenerlaubnis	10,0	0	0	0	0	0	0
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	3	3	9	36	36	108
erteilte Gestattungen nach dem GastG	2,0	93	92	87	186	184	174
Gesamt					606	512	571

→ 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 Höxter im
Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Demografische Entwicklung	4
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Hauptschulen	7
Realschulen	8
Gymnasien	10
Potenzialberechnungen Schulgebäude	11
Schulturnhallen	12
Turnhallen (gesamt)	14
Gesamtbetrachtung	15
Schulsekretariate	16
Organisation und Steuerung	17
Schülerbeförderung	19
Organisation und Steuerung	20
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	22

→ 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 2013/14. 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 Höxter 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 Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die ein-

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. GABI I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

zelen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, den Bedarf für jede Schule individuell zu konkretisieren und das Raumprogramm entsprechend anzupassen.

Demografische Entwicklung

Ein wesentlicher Faktor für die Erfüllung kommunaler Aufgaben, ihrer Weiterentwicklung und die dafür benötigten Flächen ist im Schulbereich die erwartete Bevölkerungsentwicklung.

Durch IT.NRW wurde im Jahr 2013 für die Stadt Höxter eine Bevölkerungsmodellrechnung vorgenommen. Es wird prognostiziert, dass die Bevölkerungszahlen bis 2030 um 11,5 Prozent abnehmen werden. Hingegen wird der Bevölkerungsanteil der unter 18-Jährigen um 26,4 Prozent abnehmen und unter die 15 Prozentmarke zurückgehen.

Die Entwicklung der Schülerzahlen birgt ein nicht zu unterschätzendes Risiko für den Haushalt der Stadt Höxter in sich. Vorhandene Schulflächen können zum Teil nicht ohne weiteres kurzfristig abgebaut werden. Es kann zu zusätzlichen Flächenüberhängen kommen. Rückläufige Schülerzahlen wirken sich außerdem auf die Schlüsselzuweisungen aus.

Der Gutachter Dr. Rösner aus Arnsberg erstellte in Zusammenarbeit mit der Stadt Höxter im September 2013 einen Schulentwicklungsplan. Das Gutachten prognostiziert bis zum Schuljahr 2020/21 rückläufige Schülerzahlen bei allen Schulformen. Für die Grundschulen wird schon bis zum Jahr 2019 ein Rückgang der Schülerzahlen von rund 43 Prozent erwartet. Bei den weiterführenden Schulen (Haupt- und Realschule, Gymnasium) wird bis dahin die Schülerzahl um rund 32,5 Prozent abnehmen. An die Stelle der auslaufenden Hauptschule tritt ab dem Schuljahr 2014/15 die neue Sekundarschule (siehe hierzu auch in den entsprechenden Abschnitten).

Für eine differenzierte Betrachtung der Flächensituation wird im Folgenden eine Unterteilung in die einzelnen Schulformen vorgenommen. Die von der Stadt Höxter zur Verfügung gestellten Daten werden vor dem Hintergrund der bisherigen sowie der erwarteten Bevölkerungsentwicklung analysiert.

Grundschulen

Die Stadt Höxter unterhält in den 13 Ortsteilen insgesamt sechs Grundschulen. Die Gemeinschaftsgrundschule GGS Ovenhausen findet in den nachfolgenden Betrachtungen keine Berücksichtigung mehr. Sie hat zum Ende des Schuljahres 2012/13 ihren Betrieb eingestellt.

Schülerzahlenentwicklung Grundschulen

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
1.261	1.215	1.188	1.135	1.145	1.126	1.094

Die Zahl der Grundschüler in der Stadt Höxter hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 bis 2013/14 um 15,3 Prozent verringert.

Grundschulen der Stadt Höxter 2013

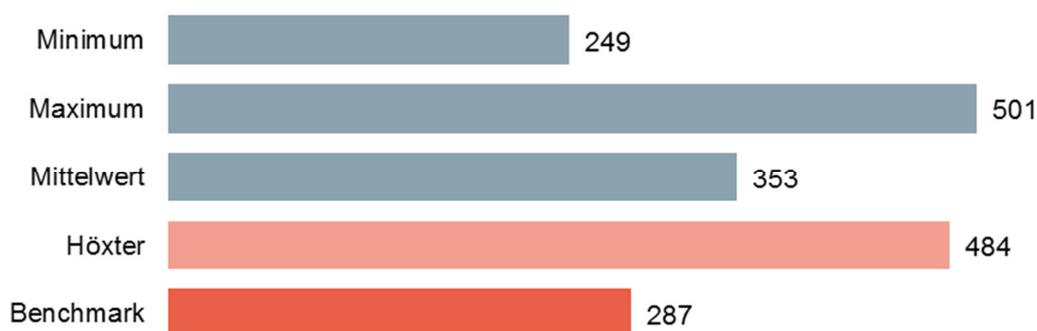
Grundschule	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse in m ² BGF
Schule im Wesertal	2.495	153	7	16,30	356
Petrischule	5.562	309	13	18,00	428
Schule am Nicolaitor	5.431	324	14	16,76	388
KGS Lüchtringen	2.703	114	5	23,71	541
GGs Ottbergen	2.542	127	7	20,02	363
KGS Stahle	4.996	67	3	74,57	1.665
Gesamt	23.729	1.094	49	21,69	484

In den Grundschulen werden nicht alle Flächen für den Grundschulbetrieb genutzt. So befindet sich z. B. in der Schule im Wesertal und in der KGS Lüchtringen auf einer Fläche von 89 bzw. 62 m² BGF Räume des Heimatmuseums. Für die Bestimmung der Bruttogrundflächen für die Grundschulen sind diese Flächen in der oben stehenden Tabelle nicht berücksichtigt. Sie haben daher keinen Einfluss bei der Ermittlung der „Fläche je Schüler“ bzw. „Fläche je Klasse“.

Bei der Ermittlung des Benchmarks für Grundschulen geht die GPA NRW standardmäßig von einem OGS-Anteil von 25 Prozent aus. In einem entsprechenden Umfang werden hierfür die Räume und Flächenanteile berücksichtigt, welche die „Grundsätze für die Aufstellung von Raumprogrammen“ für den Ganztagsbetrieb an allgemeinbildenden Schulen vorsehen.

Sofern der OGS-Anteil (Anteil der Schüler, die am offenen Ganztage teilnehmen, in Relation zur Schülerzahl insgesamt) über 25 Prozent liegt, wird der Benchmark entsprechend angepasst. Für die Stadt Höxter war eine derartige Anpassung nur im geringen Umfang erforderlich, da der OGS-Anteil im Bezugsjahr 2013 bei 27 Prozent liegt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Höxter	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
484	308	347	393	34

Bei der Einzelbetrachtung fällt auf, dass sich keine der Grundschulen unterhalb des Benchmarks von 287 m² BGF je Klasse positionieren. Die KGS Stahle (1.665 m²), die KGS Lüchtringen (541 m²) und die Petrischule (428 m²) liegen erheblich über den Werten der anderen

Grundschulen. Im Vergleich zum Benchmark ergeben sich bei den einzelnen Grundschulen Flächenüberhänge von zum Teil weit über 100 m² BGF je Klasse. An den verschiedenen Standorten sind somit Flächenüberhänge gesamt von 500 m² (Schule im Wesertal) bis 4.100 m² (KGS Stahle) vorhanden. Die Schülerzahlen gehen auch nach 2013 weiter zurück. Für das Schuljahr 2019/20 werden nur 623 Grundschüler erwartet, dieses entspricht einem weiteren Rückgang um 43 Prozent.

Kritisch war die Lage der KGS Stahle, welche die erforderliche Mindestschülerzahl je Klasse nicht mehr erreichte. Daher hat der Rat der Stadt Höxter beschlossen, den Standort zum 31. Juli 2015 aufzulösen. Weiterhin steht die Schließung der Grundschule Lühtringen zur Diskussion. Mit Beschluss des Rates vom 18. Februar 2015 wird im Jahr 2017 auf Basis von aktuellen Anmeldezahlen eine erneute Überprüfung vorgenommen.

Aus den vorhandenen Schulflächen und den bestehenden Schulklassen stellt sich für die Stadt Höxter im Jahr 2013 insgesamt ein Flächenpotenzial von 9.700 m² BGF dar. Dieses ergibt sich aus der Gesamtbetrachtung aller Grundschulflächen, dividiert durch die vorhandenen Schulklassen. Wenn sich die Schülerzahlen prognosegemäß entwickeln werden im Jahr 2019 rund 6.400 m² BGF Flächenüberhang (Schließung KGS Stahle in 2015 wurde berücksichtigt) erreicht. Dieses entspricht der Bruttogrundfläche von zwei Grundschulen.

→ **Empfehlung**

Obwohl die Stadt Höxter die GGS Ovenhausen in 2013 geschlossen hat und die KGS Stahle im Juli 2015 schließt, wird der Flächenüberhang bis zum Jahr 2019 weiter ansteigen. Er umfasst dann mit 6.400 m² BGF die Flächen von zwei Grundschulen. Eine kritische Diskussion, inwieweit die derzeit bestehenden Grundschulstandorte noch weiter reduziert werden können, ist zwingend notwendig.

In die Entscheidung, ob eine Schule geschlossen oder weitergeführt wird, sollten selbstverständlich auch gebäudewirtschaftliche Aspekte mit einfließen. Zum Beispiel kann eine Schule auslaufend gestellt und das Gebäude anderweitig genutzt werden, soweit hierfür ein Bedarf besteht und das Gebäude sich hierfür eignet. Detailliertere Ausführungen z. B. zur weiteren Nutzung der KGS Stahle finden sich unter „Potenzialberechnungen Schulgebäude“ in diesem Kapitel.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter ist in den vergangenen Jahren offensiv mit Schulschließungen umgegangen. Dieses zeigen die Beschlüsse zur Aufgabe der Schulen in Ovenhausen und Stahle. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden zusätzlichen Flächenüberhänge müssen jedoch konsequent weitere Schulen aufgegeben werden.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Höxter gab es in 2013/2014 folgende weiterführende Schulen:

- die Hauptschule „Am Bielenberg“,
- die Hoffmann-von-Fallersleben Realschule und
- das König-Wilhelm-Gymnasium.

Zum Schuljahr 2014/15 wurde eine Sekundarschule gegründet. Gleichzeitig nimmt die Hauptschule keine Schüler mehr in die Jahrgangsstufe 5 auf.

Hauptschulen

Schülerzahlenentwicklung Hauptschulen

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
522	496	431	369	342	353	340

Die Zahl der Hauptschüler in der Stadt Höxter hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 bis 2013/14 um 34,9 Prozent verringert.

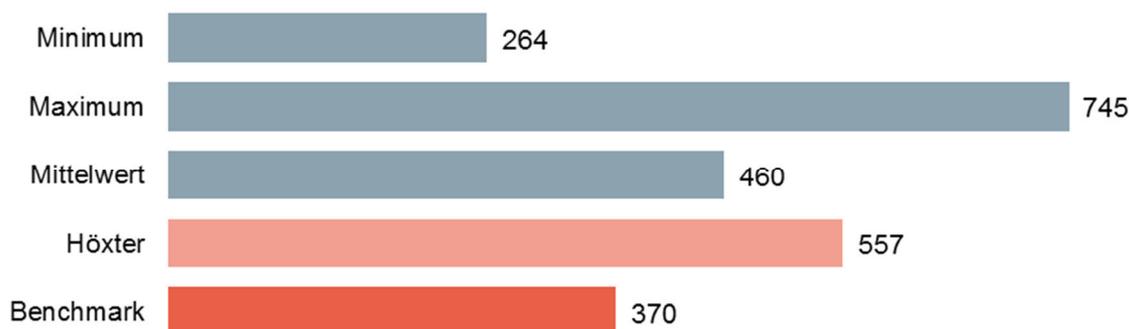
Hauptschulen der Stadt Höxter 2013

Hauptschule	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse in m ² BGF
Hauptschule „Am Bielenberg“	8.362	340	15	24,59	557

In Räumen der Hauptschule sind auf einer Fläche von 150 m² BGF Schüler der Hoffmann-von-Fallersleben Realschule untergebracht. Gleichzeitig wurden und werden bei Bedarf Klassenräume im Gymnasium durch die Hauptschule genutzt. In der Vergangenheit wurden drei, ab 2015 werden vier Klassenräume (je 63 m²) der Hauptschule zur Verfügung gestellt.

Diese Flächen wurden bei der Bestimmung der Bruttogrundflächen für die Hauptschule in der oben stehenden Tabelle berücksichtigt. Sie haben Einfluss bei der Ermittlung der „Fläche je Schüler“ bzw. „Fläche je Klasse“ (siehe hierzu auch unter „Realschulen“). In der Hauptschule findet für alle Schüler Ganztagsbetrieb statt, der Benchmark wurde angepasst.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2013



Höxter	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
557	365	445	499	29

Die Hauptschule bildet mit dem für das Jahr 2013 ermittelten Wert von 557 m² BGF je Klasse im interkommunalen Vergleich einen weit über dem Benchmark liegenden Wert ab. Hieraus lässt sich bei den zurzeit bestehenden 15 Klassen ein Flächenüberhang von 2.800 m² BGF errechnen.

Die Zahl der Hauptschüler wird laut den aktuellen Anmeldezahlen für das Schuljahr 2014/15 auf 267 zurückgehen. Dieses entspricht einem weiteren Rückgang um 21,5 Prozent. Aufgrund dieser Entwicklung hat die Stadt am 26. September 2013 beschlossen, die Hauptschule ab dem Schuljahr 2014/15 auslaufend aufzulösen. Es werden keine neuen Eingangsklassen gebildet.

Seit 2013 werden die Gebäude der Haupt- und Realschule für die Nutzung der neu gegründeten Sekundarschule umgebaut. Diese hat ihren Betrieb zum Schuljahr 2014/15 aufgenommen. Die Umbauphase erfolgt in mehreren Bauabschnitten über einen Zeitraum von zirka sieben Jahre. Bei der Durchführung des ersten Bauabschnittes wurde eine Etage des Hauptschulgebäudes (rund 1.200 m²) für die Nutzung gesperrt. Im Verlauf der einzelnen Umbauphasen verlegt sich die für den Schulbetrieb gesperrte Fläche vom Hauptschulgebäude in das Gebäude der Realschule.

Realschulen

Schülerzahlenentwicklung Realschulen

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
933	885	862	816	792	775	735

Die Zahl der Realschüler in der Stadt Höxter hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 bis 2013/14 um 21,2 Prozent verringert.

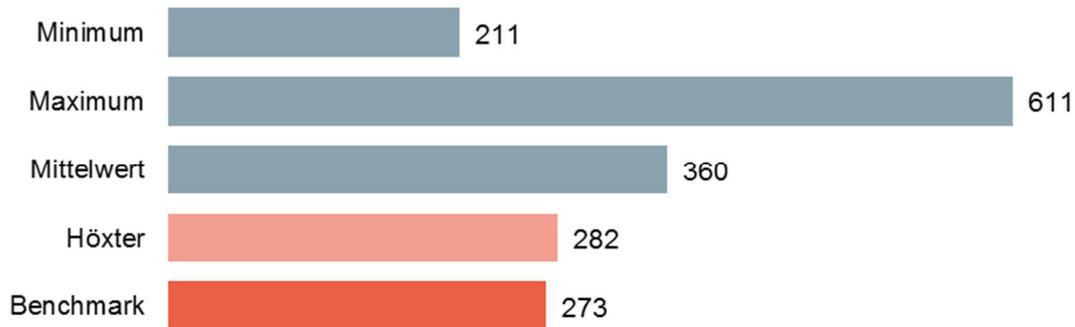
Realschulen der Stadt Höxter 2013

Realschule	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse in m ² BGF
Hoffmann-von-Fallersleben Realschule	7.327	735	26	9,97	282

Die Hoffmann-von-Fallersleben Realschule hat vor 2013 immer Klassenräume und Fachräume im Gebäude der Hauptschule benötigt, da das Gebäude nicht genügend Raumkapazitäten für diese Schulform vorhalten konnte. In der Regel wurden vier Klassenräume (je 63 m²), der Chemieraum komplett und stundenweise der zweite Chemieraum, von der Realschule genutzt. Die Chemieräume werden weiterhin durch die Realschüler genutzt. Eine Nutzung der Klassenräume ist aufgrund der Umbaumaßnahmen nicht mehr möglich (siehe hierzu auch Anmerkungen unter Hauptschulen). Die von der Realschule genutzte Fläche im Hauptschulgebäude ist in der

Schulfläche von 7.327 m² BGF berücksichtigt. Ganztagsunterricht wird an der Realschule nicht angeboten, sodass zusätzliche Flächenanteile hierfür nicht vorzuhalten sind.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2013



Höxter	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
282	301	354	402	29

Mit dem ermittelten Wert von 282 m² BGF je Klasse positioniert sich die Realschule nur gering über dem Benchmark. Hieraus lässt sich bei den zurzeit bestehenden 26 Klassen ein Flächenüberhang von 200 m² BGF errechnen.

Laut den Prognosedaten des Schulentwicklungsplans wird die Zahl der Realschüler weiter zurückgehen. Bis zum Schuljahr 2019/20 wird demnach die Schülerzahl von 548 erreicht, ein weiterer Rückgang um 25,4 Prozent. Durch die Einrichtung der Sekundarschule zum Schuljahr 2014/15 ist jedoch davon auszugehen, dass der Schülerrückgang ggf. sogar wesentlich höher ausfallen wird. Aufgrund derzeitiger Anmeldezahlen geht die Stadt für 2019 von 321 Schülern aus, dieses entspricht einem Rückgang von 56,3 Prozent.

Aus diesem Grund plant die Stadt die auslaufende Auflösung der Hoffmann-von-Fallersleben Realschule. Ab dem Schuljahr 2016/17 sollten in der Realschule keine Eingangsklasse mehr gebildet und die Schule dann zum 31. Juli 2021 geschlossen werden.

Mit Beschluss des Verwaltungsgerichtes Minden vom 11. April 2014 wurde festgelegt, dass für die Realschule ein Anmeldeverfahren für das Schuljahr 2014/15 durchzuführen ist. Das Gericht begründet den Beschluss damit, weil der Elternwille hinsichtlich der Einschulung nicht einwandfrei ermittelt wurde. Zudem bestehe ein „Restbedürfnis“ in der Bevölkerung an dieser Schulform, welches die Stadt Höxter zu erfüllen habe. Demnach sei der Elternwille bei der Feststellung des Restbedürfnisses zu berücksichtigen. Der Elternwille sei nur dann nicht bindend, wenn die Freiheit der Schulformwahl durch Besuch von gemeindefremden Schulen gewährleistet ist. Durch Ratsbeschluss vom 18. Februar 2015 soll das aktuelle Anmeldeverfahren für den Sekundarbereich nicht durch eine Entscheidung zur auslaufenden Auflösung der Realschule belastet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte ihre Vorgehensweise überdenken. Durch Festhalten der Stadt an der Realschule ist die zukünftige Existenz der neu gegründeten Sekundarschule gefährdet. Die vorliegenden Zahlen belegen eindeutig, dass eine dauerhafte Existenz beider Schulformen

nebeneinander nicht möglich ist. Eine zeitnahe Entscheidung, welcher Schulform zukünftig der Vorzug gegeben werden soll, erscheint unabdingbar.

Gymnasien

Schülerzahlenentwicklung Gymnasien

2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
951	963	999	1.009	1.023	993	881

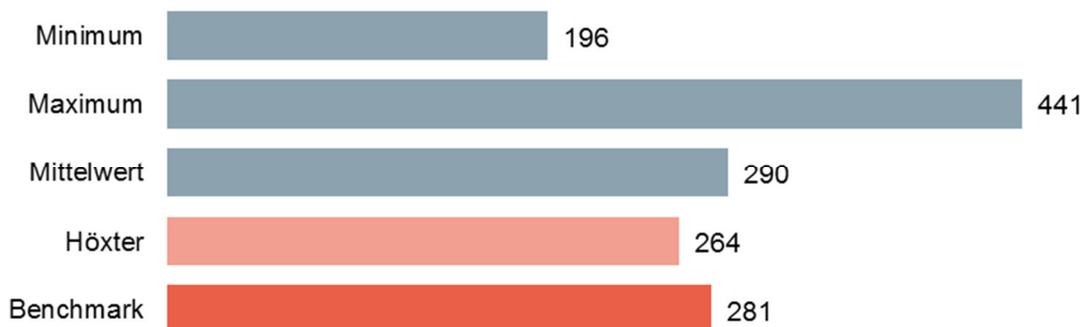
Die Zahl der Gymnasialschüler in der Stadt Höxter hat sich im Vergleich der Schuljahre 2007/08 bis 2013/14 um 7,4 Prozent verringert.

Gymnasien der Stadt Höxter 2013

Gymnasium	Fläche der Schulgebäude in m ² BGF	Anzahl Schüler	gebildete Klassen/Kurse	Fläche je Schüler in m ² BGF	Fläche je Klasse/Kurs in m ² BGF
König-Wilhelm-Gymnasium	10.037	881	38	11,39	264

Bei Bedarf werden Klassenräume im Gymnasium durch die Hauptschule genutzt. In der Vergangenheit wurden drei, ab dem Schuljahr 2015/16 werden vier Klassenräume (je 63 m²) der Hauptschule zur Verfügung gestellt. Diese Fläche wurde für die Berechnung „Fläche je Schüler“ und „Fläche je Klasse“ beim Gymnasium nicht berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2013



Höxter	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
264	257	300	328	30

Das Gymnasium der Stadt Höxter liegt mit dem für das Bezugsjahr 2013 ermittelten Wert unter dem Benchmark. Hieraus lässt sich bei den zurzeit bestehenden 38 Klassen/Kursen kein Flächenüberhang errechnen. Im Schuljahr 2019/20 wird die Zahl der Gymnasialschüler auf 772 zurückgehen. Dieses entspricht einem Rückgang um 12,4 Prozent. Der Flächenwert je Klas-

se/Kurs steigt dadurch auf 320 m² BGF an, es stellt sich ein Flächenüberhang von rund 1.000 m² BGF ein.

Potenzialberechnungen Schulgebäude

Potenzialberechnung Schulgebäude 2013

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	484	287	197	49	9.700
Hauptschulen	557	370	187	15	2.800
Realschulen	282	273	9	26	200
Gymnasien	264	281	0	38	0
Gesamt					12.700

Im Bereich der kommunalen Schulgebäude ergibt sich insgesamt ein Flächenüberhang von 12.700 m² BGF. Durch die Beschlüsse des Rates, die KGS Stahle und die Hauptschule zu schließen, wird die Stadt zeitnah 6.900 m² BGF des Potenzials heben. Dennoch verbleibt ein Restüberhang an Schulflächen von 5.800 m² BGF. Die GPA NRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Hierbei ist der Aufwand für Personal im Gebäudemanagement, Bauunterhaltung, Bewirtschaftung, sowie Abschreibungen und Kapitalkosten berücksichtigt.

Die GPA NRW orientiert sich bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Bei einem angenommenen jährlichen Gesamtaufwand von 100 Euro je m² BGF ergibt sich für das Jahr 2013 ein Potenzial von rund 1,3 Mio. Euro.

Zum einen wäre dieses möglich, wenn das Gebäude der KGS Stahle vollständig vermarktet und dadurch der Haushalt entlastet würde. Eine Vermarktung eines solch großen Schulgebäudes in Ostwestfalen erscheint jedoch in Anbetracht des zu erwartenden Bevölkerungsrückganges eher schwierig. Zu favorisieren wäre eine längerfristige Unterbringung von Asylbewerbern. Die vorübergehende Aufnahme von Asylsuchenden in das Gebäude wurde bereits vom Rat der Stadt am 22. Januar 2015 beschlossen.

Der geplante Ankauf des früheren Studentenwohnheimes in der Louis-Flotho-Straße und der Umbau zum Asylantenheim für zusammen 1,0 Mio. Euro wären dann nicht notwendig. Durch den Umbau des Schulgebäudes und die längerfristige Unterbringung der Asylanten würden zudem wesentlich geringere Kosten entstehen. Der Haushalt der Stadt würde erheblich entlastet (siehe hierzu auch entsprechende Ausführungen im Finanzbericht).

→ Empfehlung

Wie schon im Bericht „Finanzen“ dargestellt, verfügt Höxter bei den kommunalen Gebäuden insgesamt über mehr Bruttogrundfläche je 1.000 Einwohner als vergleichbare Kommunen.

Dieser Wert würde sich durch den Erwerb des Gebäudes in der Louis-Flotho-Straße weiter erhöhen.

Durch zurückliegende und zukünftige Schulschließungen stehen im Stadtgebiet umfangreiche Leerflächen zur Aufnahme von Asylsuchenden zur Verfügung. Die Stadt sollte daher den Ankauf des ehemaligen Studentenwohnheimes sowie die nur vorübergehende Nutzung der KGS Stahle überdenken.

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. Ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug ergibt sich beispielsweise für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung aufnimmt, ein Mehrbedarf von 100-180 m² BGF.

Die Weichen zur Inklusion hat die Kommune schon gestellt. In der Grundschule Ottbergen wurde das Dachgeschoss für den inklusiven Unterricht ausgebaut. Hier werden zehn Kinder, zum Teil mit körperlicher Behinderung, betreut. In der Petrischule ist für die 20 Inklusionskinder ein Fahrstuhl vorhanden. Der Kellerbereich ist in den zurückliegenden Jahren vollständig für Betreuungsräume und OGS-Nutzung umgebaut und umgestaltet worden. Das Betreuungs- und OGS-Angebot in der Petrischule nutzen mittlerweile 134 Grundschüler. Insgesamt werden in den Grundschulen von Höxter aktuell über 300 OGS-Schüler betreut. Im Schulzentrum werden im Rahmen der Umbaumaßnahmen ebenfalls Inklusionsanforderungen umgesetzt. Ein Fahrstuhl wurde angebaut, diverse Räume wurden als Orientierungs- und Differenzierungsräume gestaltet und separate Sanitär- und Betreuungsbereiche geschaffen.

Auch unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs durch Inklusion und offenen Ganztags verbleibt ein Flächenüberhang, der entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen in Höxter zwingend notwendig macht.

Die Flächenüberhänge in Höxter werden erwartungsgemäß in den kommenden Jahren weiter ansteigen. Daher sollte die Stadt Höxter schon jetzt mögliche Nutzungen überdenken oder ggf. auch Veräußerungen in Betracht ziehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter hat in den zurückliegenden Jahren beschlossen, die Grundschul-Standorte in Ovenhausen und Stahle aufzugeben.

In Anbetracht der steigenden Flächenüberhänge sind weitere Schulschließungen unumgänglich. Die erforderlichen Beschlüsse sollten zeitnah durch den Rat der Stadt gefasst werden.

Schulturnhallen

Für die Durchführung des Schulsportes unterhält die Stadt Höxter durchgängig bei allen Schulformen jeweils eine Sport- bzw. Mehrzweckhalle. Die Flächengrößen der einzelnen Hallen liegen zwischen 567 m² BGF bei der Petrischule und 5.038 m² BGF beim Gymnasium.

Die Turnhalle des Gymnasiums wird nach Auskunft des Sachgebietes 41 von der Hauptschule (Anteil: 0,25), der Realschule (Anteil: 0,25) und vom Gymnasium (Anteil: 0,50) genutzt. Die

hieraus resultierenden Flächenanteile und Halleneinheiten sind in der nachfolgenden Tabelle entsprechend berücksichtigt.

Schulturnhallen der Stadt Höxter 2013

Schulturnhallen	m ² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ² BGF
Grundschulen	4.657	8,0	582
Hauptschulen	1.260	1,5	840
Realschulen	1.968	2,5	787
Gymnasien	2.519	3,0	840
Gesamt	10.403	15,0	694

Den 128 Klassen/Kursen des Schuljahres 2013/14 stehen eine Gesamtfläche von rund 10.403 m² BGF zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche in Höhe von 81 m² je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
81	44	144	76	66	76	85	34

Beim Kennzahlenvergleich Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse weist Höxter einen überdurchschnittlichen Wert aus.

Die GPA NRW geht davon aus, dass in mittleren kreisangehörigen Kommunen eine Halleneinheit für zwölf gebildete Klassen beziehungsweise Kurse ausreicht. Hierbei ist das zusätzliche Angebot der Sportaußenanlagen und des Schulschwimmens berücksichtigt. Gerade im Bereich der Sportaußenanlagen hält die Stadt gegenüber anderen Vergleichskommunen ein umfangreiches Flächenangebot vor (siehe hierzu auch die Ausführungen zu den Sportaußenanlagen im Berichtsteil „Grünflächen“).

Für die Stadt Höxter ergibt sich folgende Gegenüberstellung von Bedarf von Turnhalleneinheiten mit dem aktuell vorhandenen Bestand:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2013

	Bedarf	Bestand	Saldo
Turnhallen Grundschulen	4,1	8,0	3,9
Turnhalle Hauptschule	1,3	1,5	0,2
Turnhalle Realschule	2,2	2,5	0,3
Turnhalle Gymnasium	3,2	3,0	-0,2
Gesamt	10,8	15,0	4,2

Der Flächenüberhang bei den Schulturnhallen zeigt sich mit annähernd vier Halleneinheiten primär bei den Grundschulen. Für Höxter ergeben sich in Summe aller Schulturnhallen mehr als vier überzählige Einheiten.

→ **Feststellung**

Bei den Schulturnhallen wurde für das Jahr 2013 ein Überhang von über vier Halleneinheiten ermittelt. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 694 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von rund 2.900 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein Potenzial von 290.000 Euro.

Ein Heben dieses ausgewiesenen Potenzials könnte ggf. zeitnah realisiert werden. Nach Aussagen der Sachgebiete 41 und 62 haben die Hallen in Lütmarsen, Ovenhausen und Stahle sowie die kleine Realschulturnhalle Sanierungsbedarf. In Lütmarsen steht eine Dachsanierung in Höhe von 145.000 Euro an. In Stahle und Ovenhausen sind neue Heizungen für jeweils rund 60.000 Euro erforderlich.

→ **Empfehlung**

In Anbetracht der Schließung der KGS Stahle sollte die Stadt überdenken, ob eine Sanierung der Heizungsanlage in der Turnhalle unter wirtschaftlichen Aspekten vertretbar ist. Dieses gilt ebenso für die Halle der GGS Ovenhausen, welche schon geschlossen wurde.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulturnhallen werden seitens der Stadt für den Vereinssport noch weitere Turn- und Mehrzweckhallen vorgehalten. Dieses sind die Sporthalle Godelheim (505 m² BGF) und die Turnhalle in Ovenhausen (695 m² BGF). Durch Schließen der KGS Stahle in 2015 wird auch die zugehörige Schulturnhalle zukünftig nur noch von Sportvereinen genutzt.

Alle Sporthallen werden den Nutzern (Schulen und Bundeswehr) gemäß § 2 „Entgeltordnung für die Benutzung von Sporthallen der Stadt Höxter“ vom 11. Januar 2007 kostenfrei zur Verfügung gestellt. Von allen anderen Nutzern wird gemäß § 3 ein Beitrag zu den Betriebskosten in Höhe von 1,20 Euro je angefangene Stunde und Übungseinheit erhoben. Der Rat der Stadt Höxter hat am 18. Februar 2015 beschlossen, ab 2016 diese Gebühren auf 3,00 Euro je Übungseinheit und Zeitstunde anzuheben. Gemäß dem vorgenannten Beschluss erfolgt in 2018 dann eine weitere Anhebung auf 5,00 Euro.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
389	238	506	384	341	384	440	32

Im interkommunalen Vergleich „Turnhallenflächen je 1.000 Einwohner“ sind alle von der Stadt vorgehaltenen Hallen berücksichtigt. Es zeigt sich, dass Höxter mehr Flächen vorhält als 50 Prozent der anderen Kommunen.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Höxter die Erstellung alternativer Raumbedarfsplanungen verbunden mit erweiterten Gebäude-Nutzungskonzepten. Diese sollten alle vorhandenen Gebäude beinhalten, welche für die Sportnutzung und den Schulbetrieb geeignet sind und im Stadtgebiet zur Verfügung stehen.

Ergebnis sollte sein, die zur Verfügung stehenden Gebäude optimal auszunutzen und die Unterhaltungsaufwendungen zu minimieren. Hallenschließungen, Veräußerungen und ggf. Abriss sind bei einem Überhang von rund 40 Prozent über dem eigentlichen Bedarf zwingend zu ergreifende Konsequenzen um den Haushalt langfristig zu entlasten.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Es werden aufgrund der demografischen Entwicklung bei fast allen Schulformen in der Stadt Höxter rückläufige Schülerzahlen erwartet.
- Bei den Grundschulen besteht im Schuljahr 2013/14 in Summe ein Flächenüberhang von 9.700 m² BGF. In der Einzelbetrachtung weist die KGS Stahle mit 4.100 m² BGF den größten Flächenüberhang auf.
- Im Jahr 2013 wurde die GGS Ovenhausen geschlossen. Die Aufgabe eines weiteren Standortes erfolgt im Juli 2015 durch Schließen der KGS Stahle. Dennoch besteht ein Überhang von wenigstens einer Grundschule.
- Für die Hauptschule lassen sich Flächenüberhänge in Höhe von 2.800 m² BGF ermitteln. Die Hauptschule ist ab dem Schuljahr 2014/15 auslaufend gestellt.
- Die Realschule weist einen Flächenüberhang von 200 m² BGF auf.
- Beim Gymnasium gibt es im Schuljahr 2013/14 keinen rechnerischen Überhang.
- Alle Schulen haben in Summe einen Flächenüberhang von 12.700 m² BGF. Es ergibt sich ein monetäres Potenzial von 1.3 Mio. Euro. Durch die beschlossenen Schulschließungen (KGS Stahle und Hauptschule) wird sich das Potenzial auf 580.000 Euro reduzieren.
- Bei den Schulturnhallen ergibt sich ein rechnerischer Überhang von 4,2 Halleneinheiten, entsprechend einer Fläche von 2.900 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein Potenzial von 290.000 Euro.
- Grundsätzlich sollten alle erdenklichen Möglichkeiten zum konsequenten Abbau der Flächenüberhänge genutzt werden, um den Haushalt langfristig zu entlasten.
- Bei der Entscheidung über den Fortbestand eines Schulstandorts sind Optionen zu untersuchen, ob die zugehörige Turnhalle veräußert, geschlossen bzw. umgenutzt werden kann.

- Höxter sollte alternative Raumbedarfsplanungen und Nutzungskonzepte für die bestehenden Flächenüberhänge bei Schulgebäuden und Turnhallen entwickeln. Dieses unter dem Aspekt, die erforderlichen Unterhaltungsaufwendungen weitgehend zu minimieren.
- Für das Grundschulgebäude in Stahle sollte auch der Umbau für eine längerfristige Nutzung als Asylbewerberwohnheim in Betracht gezogen werden. Kalkulationen über Aufwand und Nutzen sollten der Entscheidung voran gestellt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbänden,
- 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 Höxter hatte 2013 insgesamt 5,05 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
72	59	99	77	69	77	83	32

Der Aufwand für Schulsekretariate hängt vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau ab. Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Zahl der betreuten Schüler je Vollzeit-Stelle.

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

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
614	459	752	593	547	588	637	31

Die Personalaufwendungen je Schüler sind in Höxter unterdurchschnittlich. Bei der Betrachtung der einzelnen Schulformen sind jedoch größere Differenzen festzustellen. So sind die Aufwendungen an der Realschule mit 53 Euro je Schüler die geringsten. Die höchsten Aufwendungen sind in der Förderschule mit 294 Euro je Schüler anzutreffen. Die Unterschiede ergeben sich durch die sehr unterschiedliche Anzahl der zu betreuenden Schüler. In der Realschule fallen 835 Schüler auf eine Sekretariatsstelle, in der Förderschule nur 150 Schüler.

→ Feststellung

Die Kennzahl „Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler“ wird in Höxter durch den geringen Personaleinsatz positiv beeinflusst. Ebenso wirken sich die geringeren Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle (siehe folgenden Abschnitt) positiv auf diese Kennzahl aus.

Für die Sekretariate der Grundschulen haben sich ab dem Schuljahr 2013/14 Veränderungen ergeben. Infolge der Schließung des Standortes in Ovenhausen wurden hierdurch bedingt auch geringere Stellenanteile erforderlich. Die Stellenanteile in den Grundschulen wurden von 2,11 Anteilen auf 1,54 reduziert. Auch bei der Haupt- und der Realschule wurden geringfügige Stellenanpassungen nach unten vorgenommen.

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

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.

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte 2013

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 5	4,28	85
EG 6	0,77	15

Die Sekretärinnen der Schulen sind überwiegend in der Entgeltgruppe 5 eingeordnet. Eine Sekretärin des Gymnasiums befindet sich in der Entgeltgruppe 6. Die Eingruppierungen in die Entgeltgruppen basiert auf Stellenbewertungen der Kommune.

→ **Feststellung**

Positiv lässt sich feststellen, dass die Eingruppierung in Höxter entsprechend den meisten anderen Kommunen vorgenommen wird und nicht zu hoch liegt.

Bei der Hauptschule erfolgt die Stellenbesetzung durch 0,77 Stellenanteile, bei der Förderschule durch einen Anteil von 0,34 Stellen. Auch in der Realschule (0,88 Anteile) ist jeweils nur eine Sekretärinnen-Stelle zur Betreuung der Schüler vorhanden. Im Gymnasium (1,52 Anteile) betreuen zwei Sekretärinnen die Schüler. Für die sechs Grundschulstandorte finden sich insgesamt 1,54 vollzeitverrechnete Stellen. Diese entspricht im Schnitt einem Stellenanteil von 0,26 Sekretärinnen je Grundschule.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Höxter nimmt die Bemessung der Stellenbesetzungen in den Schulsekretariaten gemäß dem KGSt-Gutachten zur Stellenbemessung und –bewertung vor. Ein Konzept zur Stellenbemessung wurde in Höxter bis heute noch nicht entwickelt. Bei der Stellenkalkulation wird eine Differenzierung nach Schulformen vorgenommen. Der Personalaufwand wird hauptsächlich nach Schülerzahlen für jede Sekretärinnen-Stelle ermittelt. Es gibt einen generellen Zuschlag von 24 Prozent auf die Werte der KGST. In der Hauptschule erfolgt ein Zuschlag von fünf Stunden für den erhöhten Aufwand durch Inklusionskinder und Kinder mit erhöhtem Förderbedarf. Ein Sockelbetrag ist in den Berechnungen der Stadt nicht vorgesehen.

Die Positionierung der Stadt Höxter bei den Personalaufwendungen je Sekretariatsstelle (Betrachtung über alle Schulformen) resultiert aus der überwiegenden Einordnung der Schulsekretärinnen in die Entgeltgruppe 5. Überprüfungen bzw. Neuberechnungen werden seitens der Verwaltung jährlich durchgeführt. Zu Beginn des Schuljahres wird die zu vergütende Arbeitszeit auf Grundlage der veränderten zu leistenden Arbeitszeit für jede Sekretärin berechnet.

Anpassungen von Stellenanteilen waren durch die rückläufigen Schülerzahlen in den letzten Jahren notwendig. Im Bedarfsfall sind Veränderungen der Stellenanteile durch Reduzierung oder Umsetzung zeitnah möglich. Personelle Veränderungen bedürfen in Höxter somit keiner natürlich bedingten Fluktuationen, sie können jährlich den Erfordernissen angepasst werden.

Die Stadt schätzt die aktuelle Stellenbesetzung an den Schulen als insgesamt ausgeglichen ein. Es wird in naher Zukunft aber zu Stellen-Neubemessungen an der Petrischule und der Hauptschule kommen.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann Höxter der im Sommer 2014 erschienene neue KGSt-Bericht zu diesem Thema geben. Darin werden drei verschiedene Varianten zur Stellenbemessung beschrieben:

- Die Einordnung über Kennzahlenwerte,
- ein relativ pauschales Verfahren mit Sockelansätzen sowie
- ein analytisches Verfahren, bei dem der Stellenbedarf auf einem detaillierten Aufgabekatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten berechnet wird.

Das zuletzt beschriebene Verfahren ermöglicht, basierend auf dem „Bochumer Modell“, eine individuelle Bedarfsberechnung für das Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals jeder einzelnen

Schulform. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben können dabei ebenfalls berücksichtigt werden.

Durch ein von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestelltes Excel-Tool kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden.

Seitens der Schulsekretariate werden überwiegend keine Sonderaufgaben übernommen, welche nicht dem üblichen Tätigkeitsfeld entsprechen. Sie werden zukünftig in die Entgegennahme und Weiterleitung von Beantragungen der Schülerfahrkarten eingebunden, bei der Organisation und Abrechnung der Mittags- und Ganztagsangebote jedoch nicht einbezogen.

Schülerbeförderung

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

Die Stadt Höxter hat im Schuljahr 2013/14 insgesamt rund 767.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Diese entfallen überwiegend auf die Beförderung zu den Schulstandorten. Die Fahrten zu Sportstätten umfassen einen Aufwand von rund 12.000 Euro.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	247	48	361	194	148	180	242	30
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	642	379	1.754	664	550	642	728	29
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	38	6	51	28	21	29	33	29

Die Kennzahlen der Stadt Höxter liegen zum Teil weit über den interkommunalen Mittelwerten. Nur die Aufwendungen je beförderten Schüler liegen gering unter dem Durchschnitt.

Bei den Einzelbetrachtungen nach Schulformen sind mit Ausnahme der Hauptschule die Aufwendungen gesamt je Schüler über dem Durchschnitt. Bei den beförderten Schülern (nur Schulweg) differieren die Aufwendungen zwischen 533 Euro (Gymnasium) und 1.122 Euro (Grundschulen). Mit Ausnahme der Hauptschüler werden alle Schüler zu Konditionen befördert, welche über den jeweiligen interkommunalen Mittelwerten liegen.

Die Aufwendungen je Schüler sind durch den Gesamtaufwand der Schülerbeförderung und der Anzahl von tatsächlich beförderten Schülern geprägt. Letzteres wird wiederum durch die Gemeindestruktur wie auch durch die einpendelnden Schüler beeinflusst. Das Verhältnis der auswärtigen Schüler an der Gesamtschülerzahl bildet die Einpendlerquote ab.

Die überwiegende Zahl der auswärtigen Schüler kommt aus Marienmünster, Fürstenberg-Boffzen und Amelunxen in die Schulen in Höxter. Die Einpendlerquote liegt im Bezugsjahr 2013 im Sekundarbereich bei zwei Prozent. Sie ist in Höxter somit deutlich geringer als in den meisten Kommunen.

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl liegt mit 38 Prozent über dem Durchschnitt. Auch in der Einzelbetrachtung aller vorhandenen Schulformen positioniert sich Höxter über den entsprechenden Mittelwerten. Bei den Grundschulen werden 18 Prozent der gesamten Schüler mit dem Bus befördert, bei der Förderschule sind es 80 Prozent. Im Sekundarbereich liegen bei den einzelnen Schulformen die Beförderungsquoten zwischen 44 (Hauptschule und Gymnasium) und 53 Prozent (Realschule).

Die Stadt Höxter hat eine Bevölkerungsdichte von 187 Einwohnern je km² und eine Gesamtfläche von 158 km². Im interkommunalen Vergleich ist sie damit als große Flächen-Kommune einzustufen. Folglich sind für Schüler, welche die weiterbildenden Schulen aufsuchen, entsprechend längere Anfahrtswege zurückzulegen. Die vergleichsweise hohen Beförderungsquoten und -kosten sind somit nachvollziehbar.

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

Organisation und Steuerung

In Höxter werden nur Schüler mit Beförderungsanspruch befördert. Die vorgegebene Mindestentfernung zwischen Wohnung und Schule gemäß Schülerfahrkostenverordnung wurde bei allen Schülern berücksichtigt.

Den Anspruch auf die Übernahme der Fahrtkosten prüft in der Verwaltung im Fachbereich 4 das Sachgebiet Schulen und Sport (SG 41). Die Ausgabe der Schülerfahrkarten für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erfolgt durch das Sachgebiet 41 bzw. durch die Schulsekretariate. Direkte Anreize für Anspruchsberechtigte zum Verzicht auf die Fahrausweise (z. B. „Fahrradpauschale“) gibt es in Höxter nicht.

Als Höchstgrenze für die Übernahme von Schülerfahrtkosten gilt gemäß § 2 SchfkVO ein Betrag von 100 Euro je Monat, gegebenenfalls gemindert um den Eigenanteil bei den Schülerzeitkarten. Die Begrenzung gilt allerdings nicht für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler sowie Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Der maximal zulässige Betrag von 100 Euro je Schüler und Monat wird laut Aussage der Kommune eingehalten.

Überwiegend ist die Beförderung der Schüler mit dem ÖPNV vorgesehen. Jedoch erfordert die ländliche, weitläufige Struktur des Gemeindegebietes einen vergleichsweise hohen Anteil an Schülerspezialverkehr. Der Großteil mit dem Spezialverkehr zu befördernden Schüler kommt aus dem Grundschulbereich. Hier sind alleine 89 der 199 zu befördernden Schüler mit dem Spezialverkehr zu fahren. Überwiegend handelt es sich um Kinder aus den Ortsteilen Fürstenau und Bödexen, welche zur Grundschule im Wesertal zu befördern sind. Ebenso pendelt der Spezialverkehr zwischen der Ortschaft Bruchhausen und dem Bahnhof Ottbergen. Von diesem Verkehr sind 16 Haupt- und Realschüler und ein Gymnasiast abhängig.

Im Jahr 2013 waren somit 106 Schüler der insgesamt 3.101 Schüler von der Beförderung mit dem Spezialverkehr betroffen. Diese Zahlen erklären auch die hohen Aufwendungen, welche gerade im Grundschulbereich festzustellen sind. Höxter liegt hier mit den Ausgaben weit über dem interkommunalen Mittelwert der Grundschülerbeförderung.

Zusätzliche Fahrten, welche nicht zu Schulweg oder Unterrichtsfahrten zählen, werden seitens der Stadt nicht übernommen. Laut Aussage der Stadt fallen durch die Nachmittagsbetreuung keine zusätzlichen Fahrtkosten an.

In gemeinsamen Absprachen zwischen Kommune und dem Betreiber des ÖPNV werden die Fahrzeiten, Intervalle und Strecken den Erfordernissen entsprechend ausgelegt. Eine bedarfsgerechte Anpassung der Schulzeiten wurde seitens der Stadt vorgenommen, ebenso werden jährlich möglich Streckenoptimierungen geprüft.

→ **Feststellung**

Die Stadt hat bedingt durch die Gemeindestruktur einen hohen Anteil von Spezialverkehr, welcher die Kennzahlenwerte ungünstig beeinflusst.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1:

Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	62	48	97	73	62	74	81	31
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	710	453	933	642	526	601	738	30
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	39.964	48.675	44.820	44.100	44.100	46.325	31
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	100	69	309	111	87	98	122	29
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	442	148	639	449	354	440	528	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	45.114	44.100	44.100	46.600	29
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	53	27	98	66	60	68	75	29
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	835	452	1.686	714	600	670	770	28
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	45.091	44.100	44.100	46.600	29
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	78	49	98	73	61	74	81	28
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	580	463	943	650	568	621	734	27
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.366	44.100	48.651	45.830	44.909	46.243	46.600	28

Kennzahl	Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	294	90	418	227	141	211	302	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	150	101	488	242	148	239	318	20
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	44.100	42.400	49.800	44.807	44.100	44.100	46.600	21

Tabelle 2:

Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	215	24	259	118	66	108	156	27
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	1.122	310	6.226	983	529	625	939	24
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	18	2	40	14	8	12	18	28
Einpendlerquote in Prozent	0	0	3	1	0	0	1	28
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	239	21	626	242	144	216	329	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	539	199	2.084	596	450	500	617	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	44	2	79	34	19	32	42	26

Kennzahl	Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Einpendlerquote in Prozent	2	0	39	8	2	5	8	26
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	292	30	480	222	142	222	285	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	545	358	1.139	592	475	523	656	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	53	5	77	34	21	33	47	26
Einpendlerquote in Prozent	0	0	37	11	4	6	16	26
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	237	50	386	209	107	207	261	24
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	533	298	828	554	468	520	628	21
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	44	11	60	35	25	36	44	25
Einpendlerquote in Prozent	2	0	44	17	6	15	27	25
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	537	83	1.699	528	210	396	733	18
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	666	119	2.258	982	476	820	1.389	16
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	80	14	100	51	27	49	71	19
Einpendlerquote in Prozent	2	0	53	17	6	11	23	18

→ 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
Höxter im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	7
Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
Spiel- und Bolzplätze	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
Straßenbegleitgrün	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
Gesamtbetrachtung Grünflächen	16
Sportaußenanlagen	17
Organisation und Steuerung	18
Strukturen	19
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	22

→ 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

Organisation und Steuerung

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

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

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	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12	4		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	0	0		
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
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	6	2	2	2
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	0	0	0	0

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	0	0	0	0
Ermittelter Wert	63	21	21	21
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	23	23	23	23

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Mit einem Erfüllungsgrad „Grünflächenmanagement“ von 23 Prozent positioniert sich die Stadt Höxter im unten Bereich der Bewertungsskala.
- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen erfolgt überwiegend durch den Baubetriebshof der Stadt Höxter. Nur in Ausnahmefällen werden Pflegeleistungen auch durch Fremdfirmen ausgeführt. Zu den Hauptaufgaben im Bereich der Grünflächen gehört die Gestaltung, Entwicklung und Pflege der Grünanlagen. Planungen erfolgen in Abstimmung mit den tangierten Verwaltungsbereichen. Der Pflegebereich umfasst die Park- und Gartenanlagen, die Kinderspielplätze, die Sportaußenanlagen, die Außenanlagen der öffentlichen Gebäude sowie das Straßenbegleitgrün.

Für die Durchführung zwingend erforderliche und verbindliche Vereinbarungen, welche z. B. bei der Grünpflege Standards, Intervalle etc. vorgeben, sind durch die Stadt nicht verbindlich festgeschrieben. Es obliegt überwiegend der Bauhofleitung, die Wahl der Bepflanzung und die Häufigkeit der Pflegegänge zu bestimmen. Durch fehlende verbindliche Vorgaben ist eine sachgerechte Steuerung der Leistungen für die Grünpflege durch die Stadt nicht gewährleistet.

- Durch die Stadt Höxter wurden noch keine Maßnahmen zur Etablierung eines Grünflächen-Managements in diesem Bereich vorgenommen. Die Aufgabenwahrnehmung ist gänzlich dezentral organisiert. So werden die Aufgaben für Grünanlagen an den Schulen vom Schulbereich und für die Grünanlagen an Sportplätzen vom Sportbereich wahrgenommen. Ein wirksames Grünflächenmanagement sollte folgende Ziele verfolgen:
 - Die strategische Ausrichtung der Stadtentwicklung insgesamt mit den verschiedenen Fachplanungen verbinden.
 - Eine Optimierung des Flächenbestandes hinsichtlich der Größen, deren Gestaltung und Nutzung erreichen.
 - Die wirtschaftliche Erledigung der Pflege- und Unterhaltungsleistungen gewährleisten.
- In Höxter sind kein Baum-, kein Grünflächen- und auch kein Spielplatzkataster vorhanden. Der Stadt fehlen in vielen Bereichen valide Daten zu den Flächengrößen. Ebenso sind Angaben zu Art und Umfang des Bewuchses nicht allumfassend bekannt. Der im

Bericht der letzten überörtlichen Prüfung beschriebene geplante Aufbau eines neuen Grünflächenkatasters wurde bis heute noch nicht umgesetzt.

- Seitens der Stadt Höxter wurde bislang noch kein Freiflächenentwicklungskonzept erstellt. Dieses betrifft die Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze, Straßenbegleitgrün sowie Sportplätze und andere Flächen. Die Schaffung eines Freiflächenentwicklungskonzeptes sollte dazu beitragen, dass ein Status quo wie auch die zukünftige Entwicklung der Grünflächen fixiert ist. Ebenso können neben konkreten Haushaltskonsolidierungsvorgaben z. B. der Wert- und Substanzerhalt des Vermögens oder Verbesserungen zum Klimaschutz als weitere Ziele festgelegt werden. Auch sollte das Konzept die demografische Entwicklung und den aktuellen wie auch den zukünftigen Flächenverbrauch berücksichtigen.
- Informationen zur Bürgerzufriedenheit liegen der Stadt Höxter nur teilweise vor. Diese resultieren aus Meldungen einzelner Bürger bzw. Mitteilungen aus dem Bereich der ortsansässigen Vereine. Konkrete Befragungen der Bevölkerung zur Bürgerzufriedenheit wurden seitens der Stadt Höxter bisher nicht durchgeführt.
- Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus (z.B. Unfallverhütungsvorschriften für die Spielplätze oder Vorschriften im Bereich der erforderlichen Baumkontrollen) gibt es in Höxter keine explizit formulierten Ziele für die Grünflächen. Um die Grünflächenbewirtschaftung der Stadt effizient zu organisieren, sollten daher Rahmenvorgaben und strategische Leitziele durch die Fachbereiche formuliert und mit Prioritäten versehen werden. Zielvorgaben durch Verwaltungsführung oder Politik existieren ebenfalls nicht.
- Ein Produkt übergreifendes Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS) ist bei der Stadt Höxter bisher nicht implementiert. Ein Grünflächenkataster ist nicht vorhanden, Daten aus der NKF-Erfassung liegen der Stadt nicht allumfassend vor. Sie hat somit aktuell keinen Überblick über die genauen Größen ihrer Grünanlagen. Speziell für den Bereich Straßenbegleitgrün gibt es nur eine sehr lückenhafte Datenlage. Eine terrestrische Überprüfung dieser Flächengrößen erfolgte bisher nicht.

Valide und vollständige Daten bilden die Basis für Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Freiflächen im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Steuerung. Ein zentral geführtes GRIS, auf welches sowohl die Stadt Höxter als auch der Baubetriebshof zugreifen können, sollte bei der Stadt implementiert werden.

Das GRIS verknüpft Geo- und Fachdaten mit ökologischen und sozialen Daten sowie mit Aufwandsdaten. Aus den Auswertungen ließen sich unter anderem in der Folge Pflegepläne erstellen, welche die Basis für die Bemessung und den gezielten Einsatz von Personal und Maschinen bilden könnten.

Die GPA NRW empfiehlt ein zentrales Grünflächeninformationssystem als Grundlage für die Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Freiflächen zu nutzen. Dieses Informationssystem sollte auch Basis sein für Vereinbarungen zwischen Stadt und dem Bauhof.

- Für die Park- und Gartenanlagen, die Spiel- und Bolzplätze sowie das Straßenbegleitgrün sind durch die Bauhofleitung überwiegend Standards definiert. Neben unterschiedli-

chen Pflegestufen sind auch die Flächen festgelegt, welche z.B. Lang- oder Kurzrasenbewuchs haben sollen.

- Die Stadt sollte die bestehende Kostenrechnung zu einer Kosten- und Leistungsrechnung weiterentwickeln. Hierfür ist eine Differenzierung und Detaillierung der Aufwendungen in einer solchen Tiefe notwendig, dass steuerungsrelevante Kennzahlen (z. B. Leistungspreise) gebildet werden können.
- Es werden in Höxter noch keine Kennzahlen erhoben. Eine Steuerung der Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen auf Basis von Kennzahlen findet bisher noch nicht statt. Die Stadt sollte steuerungsrelevante Kennzahlen bilden, wie z. B. „Aufwendungen je m² Rasenpflege in Park- und Gartenanlagen“ oder „Aufwendungen für die Spielgeräte je m² Spielplatz“. Diese Kennzahlen sind dann regelmäßig, ggf. auch unterjährig, auszuwerten.
- Ein Berichtswesen ist vorhanden. Die Stadt sollte jedoch ein erweitertes kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentiert und Abweichungen begründet.
- Es besteht kein geregeltes Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen Stadt als Auftraggeber und dem Baubetriebshof als Auftragnehmer. Im Bereich der Grünflächen erteilen im Wesentlichen die Fachbereiche die Aufträge für die Bauhofleistungen. Vereinzelt erfolgen jedoch auch Aufträge an freie Anbieter. Die Aufwendungen des Bauhofes werden nicht als Leistungspreise verrechnet.
- Seitens der Stadt werden keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgenommen. Es erfolgen keine Vergleiche der Bauhofaufwendungen mit Ausschreibungsergebnissen. Somit fehlt der Stadt auch ein Überblick über Markt- und Preisentwicklung bei den privaten Anbietern. Nach Angaben der Stadt ist für die Grünflächenpflege grundsätzlich der Bauhof zu beauftragen um dort eine kontinuierliche Kapazitätsauslastung zu erreichen.
- Grundsätzlich sollte ein wirtschaftlicher und konkurrenzfähiger Bauhofsinsatz gewährleistet sein. Anderenfalls wäre durch die Stadt die Übertragung und Durchführung einzelner Aufgaben durch freie Anbieter zu prüfen.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

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

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2013

Kennzahl	Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	187	145	1.462	535	269	415	600	26
Anteil Grün- und Erholungsfläche an Gemeindefläche in Prozent	88,2	52,9	88,8	77,1	73,0	79,5	83,9	25
Grün- und Erholungsfläche je EW in m ²	4.723	362	6.126	2.227	1.247	1.993	3.215	25

Mit 29.523 Einwohnern (Bevölkerungszahl auf Basis des Zensus vom 09. Mai 2011) zählt die Stadt Höxter zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Das Stadtgebiet umfasst eine Fläche von rund 158 km² und ist damit interkommunal verglichen überdurchschnittlich groß.

Mit 187 Einwohnern je km² weist Höxter eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsdichte gegenüber den anderen Vergleichskommunen auf. Der Anteil aller Grünflächen in Bezug auf die Gesamtgröße der Gemeindefläche liegt über dem Mittelwert. Die Stadt hat einwohnerbezogen mehr Erholungs- und Grünflächen als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die nachfolgenden Betrachtungen geben einen Gesamtüberblick sowohl über Umfang, Zusammensetzung und Verteilung der vorhandenen Grünflächen als auch über den mit deren Vorhaltung verbundenen Ressourceneinsatz.

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

In der Stadt Höxter werden insgesamt acht stadteigene Park- und Gartenanlagen zur Erholung und Nutzung für die Bürger unterhalten. Sie umfassen eine Gesamtfläche von rund 124.000 m², für jeden Einwohner ergeben sich hieraus 4,20 m². Der überwiegende Teil dieser Anlagen hat Flächengrößen zwischen 10.000 und 20.000 m².

Insgesamt sind die Anlagen mehr auf die Freizeitgestaltung als auf botanische oder gärtnerische Besonderheiten fokussiert. Die Wahl der Bepflanzung ist dementsprechend bereits wenig

pflegeintensiv ausgelegt. Auf saisonale Bepflanzungen, die einen sehr hohen Pflegeaufwand verursachen, wird weitestgehend verzichtet.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

Kennzahl	Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	4,20	0,63	17,94	6,90	3,39	5,36	9,21	19
Durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	15.507	1.342	41.770	11.903	4.754	8.269	17.905	18

Im einwohnerbezogenen interkommunalen Vergleich der Fläche der Park- und Gartenanlagen positioniert sich Höxter auf unterdurchschnittlichem Niveau.

In Höxter sind einige größere zusammenhängende Anlagen vorhanden, die durchschnittliche Größe liegt über dem Mittelwert. Erfahrungsgemäß lassen sich größere Flächen durch zusammenhängende Arbeitsabläufe wirtschaftlicher pflegen und unterhalten. In Verbindung mit einer überwiegend leicht zu pflegenden Bepflanzung sind somit gute Voraussetzungen gegeben, um günstige Leistungswerte zu erreichen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Der Pflegeaufwand einschließlich Personalkosten und Abschreibungen beträgt insgesamt für das Jahr 2013 rund 143.000 Euro. Diese beinhalten sowohl den Personalaufwand für die Verwaltung wie auch die Aufwendungen für die Leistungen zur Pflege des Grüns.

Die Aufwendungen zur Pflege der Park- und Gartenanlagen betreffen ausschließlich die Leistungen, welche der Baubetriebshof durchführt. In diesem Bereich sind keine Aufträge an freie Unternehmer vergeben.

Die Stadt Höxter konnte die für die Prüfung erforderlichen Flächen- und Mengendaten für die Grünflächen nicht durchgängig zur Verfügung stellen. Ein Grünflächenkataster ist in Höxter noch nicht implementiert, somit war es der Stadt nicht möglich z. B. die Anzahl der Bäume oder die Größe der Rasenflächen zu benennen. Auf der Aufwandseite konnten nur der Gesamtpflegeaufwand, jedoch ohne Differenzierung nach Einzelleistungen wie z. B. Rasen- oder Hecken-schnitt, benannt werden. Eine entsprechende Ermittlung durch die Kommune war im Zeitraum der überörtlichen Prüfung in einem für sie vertretbaren Aufwand nicht möglich. Daher wurde in Abstimmung mit der Stadt hierauf verzichtet.

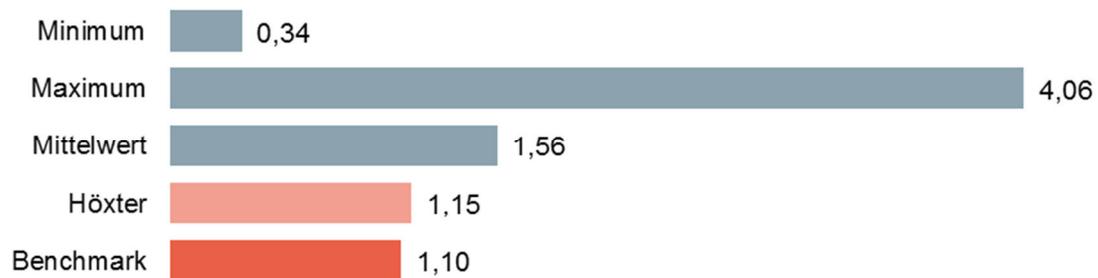
→ Feststellung

Aussagekräftige Unterlagen wie Grünflächenkataster oder Erfassungsdateien aus der NKF-Erfassung liegen derzeit nicht vor. Die Stadt hat somit aktuell keinen Überblick über die Größen ihrer Park- und Gartenanlagen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, ein zentrales Grünflächeninformationssystem als Grundlage für die Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Freiflächen zu nutzen. Dieses Informationssystem sollte auch Basis sein für Vereinbarungen zwischen Stadt und Baubetriebshof zu Leistungen, Standards und Kostenerstattungen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2013



Höxter	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,15	0,61	1,38	2,18	27

Die Aufwendungen zur Unterhaltung der Park- und Gartenanlagen bilden einen gering über dem Benchmark liegenden Wert ab. Der von Fachbereich und Bauhof mitgeteilte „geringe Pflegestandard des Grüns“, bedingt durch überwiegend extensive Pflege, spiegelt sich in diesem Wert wider. Die Aussagen konnten auch durch örtliche Inaugenscheinnahmen einzelner Anlagen durch die GPA NRW bestätigt werden.

In Höxter sind umfangreiche Beet-Flächen mit Wechselbepflanzungen vorhanden. Diese Flächen erfordern einen deutlich höheren Unterhaltungs- und Pflegeaufwand je m² als z. B. Rasenflächen. Laut Aussage des Bauhofleiters gibt es schon Überlegungen zur Umgestaltung dieser Flächen mit pflegeärmerem Bewuchs. Die Umsetzung der Maßnahmen soll in 2015 beginnen.

Durch fehlende Aufwendungen der Einzelleistungen lässt sich bedauerlicherweise nicht ermitteln, in welchen Bereichen der Park- und Gartenanlagenunterhaltung der Baubetriebshof besonders wirtschaftlich arbeitet. Auf Nachfrage beim Bauhof wurde erklärt, dass hochwertige Geräte zu geringen Standzeiten führen und z. B. große zusammenhängende Flächen in diesem Bereich den Mähaufwand erheblich reduzieren.

Beim Vergleich der Aufwendungen je Einwohner liegt die Stadt Höxter mit 4,85 Euro unter dem Mittelwert. Der Haushalt wird somit geringer belastet als in 50 Prozent der anderen Vergleichskommunen.

Die Aufwendungen im Jahr 2013 für Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen liegen über dem Benchmark. Der Benchmark wird um 0,05 Euro je m² überschritten. Für die Stadt Höxter lässt sich in der Gesamtbetrachtung ein Potenzial von rund 6.200 Euro ausweisen.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt, es sein denn, dass sie an Nachmittagen und Wochenenden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Strukturen

In den 13 Ortsteilen werden insgesamt 68 Spielplätze, 19 Bolzplätze und eine Skateranlage mit einer Gesamtfläche von rund 98.000 m² der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Zahl der vorhandenen Spielgeräte beläuft sich im Jahr 2013 für alle Spiel- und Bolzplätze auf 493 Geräte.

Die Ersatz- und Neubeschaffung, die Unterhaltung und Instandsetzung der Spielgeräte wird durch den Baubetriebshof vorgenommen. Auch die erforderlichen und vorgeschriebenen Spielplatzkontrollen werden durch Mitarbeiter des Bauhofes durchgeführt.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2013

Kennzahl	Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	20,25	5,77	38,39	16,40	9,92	14,37	19,09	24
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18	17,98	5,54	17,98	10,23	8,32	9,82	11,44	25
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	7,17	1,42	12,50	5,54	3,74	5,25	7,45	21
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.126	505	4.553	1.649	1.080	1.449	1.743	24

Die Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW geht in einer Prognose bis 2030 davon aus, dass in Höxter die Gesamtbevölkerungszahlen nicht unerheblich zurückgehen werden. Gegenüber 2013 mit 29.523 Einwohnern wird für das Jahr 2030 ein Rückgang um etwa 11,5 Prozent erwartet. Die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren hat sich im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2012 um 10,6 Prozent verringert. Gemäß der Bevölkerungsmodellrechnung bis zum Jahre 2030 wird sich diese Entwicklung weiter fortsetzen.

Im Jahr 2013 waren in der Stadt Höxter 4.838 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre registriert, im Jahr 2030 werden es nur noch 3.559 sein. Dieses entspricht einem weiteren Rückgang um etwa 26,5 Prozent. Der interkommunale Mittelwert zeigt mit 11,4 Prozent einen wesentlich geringeren Rückgang.

Die Flächen der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren sind größer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt stellt somit ihren jungen Bürgern wesentlich mehr

Fläche zur Verfügung als es einer Vielzahl anderer Kommunen möglich ist. Zudem bildet Höxter bei der Anzahl der Anlagen je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren das neue Maximum ab. Auch die Anzahl der Geräte je 1.000 m² Spielplatzfläche ist höher als in 50 Prozent der Vergleichskommunen. Einzig die durchschnittliche Größe liegt unter dem Mittelwert.

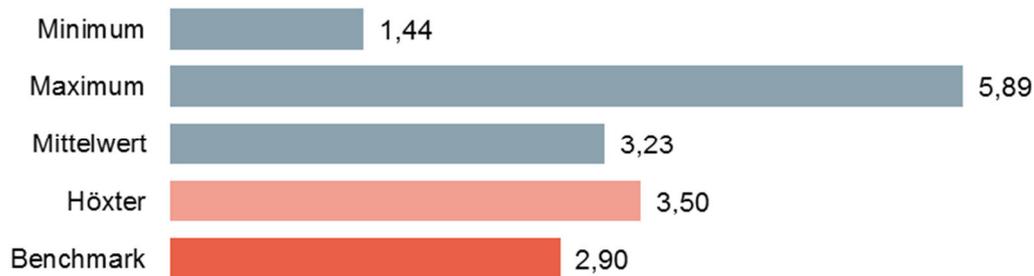
Aufgrund des Bevölkerungsrückgangs der unter 18-Jährigen werden sich die ersten zwei Kennzahlen in der Tabelle bei gleich bleibendem Angebot weiter erhöhen. Damit ist zukünftig von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen. Diese kann sich bezogen auf die einzelnen Ortsteile durchaus unterschiedlich darstellen. Bei der zukünftigen Planung, Gestaltung und Struktur der Spielanlagen sollte diese Entwicklung entsprechend berücksichtigt werden.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Der Pflege- und Unterhaltungsaufwand einschließlich Personalkosten und Abschreibungen beträgt insgesamt für das Jahr 2013 rund 343.000 Euro. Diese bestehen aus rund 16.000 Euro Personalaufwendungen für die Verwaltung, circa 245.000 Euro Pflege- und Unterhaltungsaufwand und 80.000 Euro Abschreibungen. Ebenfalls enthalten im Gesamtaufwand sind rund 41.000 Euro an Fremdleistungen.

Bei einer Gesamtgröße der Spiel- und Bolzplätze von rund 98.000 m² lässt sich der jährliche Pflegeaufwand mit 3,50 Euro je m² berechnen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel und Bolzplätze je m² in Euro 2013



Höxter	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
3,50	2,29	2,70	4,12	19

Bei den Gesamtaufwendungen zur Unterhaltung dieser Flächen positioniert sich die Stadt Höxter 21 Prozent über dem Benchmark.

Die Gesamtaufwendungen werden in Höxter zu 23 Prozent durch die Abschreibungen belastet. Der Abschreibungsaufwand in Höxter zeigt sich prozentual somit weit überdurchschnittlich. Auf den Quadratmeter Spielfläche bezogen ermitteln sich 0,82 Euro, das sind rund 22 Prozent über dem Mittelwert.

Der durchschnittliche Bilanzwert je Spielgerät liegt in Höxter mit 383 Euro erheblich unter dem Durchschnitt. Der Finanzbereich hat Unterlagen bereitgestellt, aus denen hervorgeht, dass ein Großteil der Geräte schon abgeschrieben bzw. der Abschreibungszeitraum weitestgehend ver-

strichen ist. In den letzten Jahren wurden diverse Neuanschaffungen getätigt, welche für die hohen Abschreibungen verantwortlich sind. Eine sehr große Zahl der Geräte weist aufgrund des Aktivierungsdatums und des geringen Restbuchwertes auf überalterte Substanz hin.

Die Bauhofleitung bestätigte auf Nachfrage, dass viele der Geräte wesentlich älter als zehn Jahre sind. Durch fehlendes Wartungspersonal wurden die Spielgeräte auch nicht hinreichend unterhalten. Sie befinden sich teilweise in sehr schlechtem Zustand.

Das Spielflächenkonzept des Planungsbüros Stadt-Kinder, Dortmund, aus 2013 wird in den kommenden Jahren umgesetzt. Es soll eine Aufwertung der Spielareale mit zusätzlichen Elementen erfolgen, veraltetes Material soll nicht mehr zum Einsatz kommen. Somit erfolgt in Summe eine Reduzierung der Spielgeräte (Höxter unterhält zurzeit mehr Spielgeräte als 50 Prozent der Vergleichskommunen).

Dennoch bleibt festzustellen, dass die neu gestalteten Flächen und Elemente einen höheren Unterhaltungsaufwand erfordern werden. So z. B. durch Hügelaufschüttungen auf den Arealen, welche den effektiven Einsatz von Großflächenmähern erschweren werden. Hier ist zur Pflege des Rasengrüns ein wesentlich höherer Aufwand zu erwarten, da vieles nur in manueller Arbeit zu erledigen sein wird. Für die Neugestaltung der Spielareale hat die Stadt Höxter für die kommenden vier Jahre eine Gesamtsumme von 1,2 Mio. Euro eingeplant.

→ **Empfehlung**

Der Bauhof hat bisher nur eine mangelhafte Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze realisieren können. Laut Auskunft der Stadt soll der Personalbestand des Bauhofes reduziert werden. Folglich werden auch zukünftig die Spielareale nicht besser unterhalten werden können.

Die Stadt sollte daher von einem Umbau aller Spielplätze absehen. Bei der Anhebung der Spielqualität sollte sie sich auf wenige große Areale konzentrieren.

Einzelaufwendungen aus Unterhaltung und Pflege der Grünflächen oder für Kontrolle/Wartung/Reparatur der Spielgeräte konnte die Stadt für weitere Analysen nicht bereitstellen. Aufgrund der überdurchschnittlichen Aufwendung bei den Spiel- und Bolzplätzen sollte die Stadt untersuchen, welches die kostenintensiven Bereiche sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt hat keinen Überblick, was letztendlich für den Aufwand von rund 265.000 Euro an Leistungen zur Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze eingekauft wurde. Hier sollte in Zusammenarbeit mit dem Baubetriebshof eine gemeinsame Aufschlüsselung der einzelnen Kostenträger erfolgen. Nur wenn diese bekannt sind besteht für Höxter die Möglichkeit, einzelne Leistungen zu kontrollieren bzw. kostentreibende Standards zu verändern.

Die Vermutung liegt nahe, dass z. B. bei Unterhaltung und Kontrolle der Spielgeräte durch deren Überalterung ein hoher Aufwand betrieben wird. Eine Reduzierung der vorgeschriebenen Kontroll- bzw. Reparaturintervalle scheidet aus Gründen der Gefahrenabwehr aus. Somit verbleibt nur eine Verringerung oder ein Austausch der vorhandenen Gerätschaften, um die Aufwendungen zu reduzieren.

Die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze ist dem Baubetriebshof übertragen. Es bestehen jedoch keine konkreten Vereinbarungen über Ersatz- und Neubeschaffung sowie Instandhaltung der Spielgeräte. Dem zuständigen Wartungspersonal obliegt die Einschätzung,

welche Geräte noch instandgesetzt werden können oder welche Geräte aus Sicherheitsgründen von den Spielplätzen entfernt werden müssen. In den zurückliegenden Jahren wurden überwiegend Reparaturen vorgenommen.

So werden eventuell alte Geräte noch aufwändig unterhalten, obwohl ein Austausch langfristig betrachtet günstiger wäre. Um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken sollte seitens der Stadt zeitnah ein Sanierungs- und Investitionskonzept entwickelt werden. Sollte sich als Ergebnis der vermehrte Austausch von Geräten als wirtschaftlich sinnvoll herausstellen, würde das höhere Investitionen zur Folge haben. Gleichzeitig würden jedoch die Unterhaltungsaufwendungen zurückgehen. Durch die überdurchschnittliche Ausstattung mit Geräten bietet sich in Höxter auch ein ersatzloser Ab- bzw. Rückbau von Geräten an.

→ **Empfehlung**

Durch das in 2013 erstellte Spielflächenkonzept liegen der Stadt umfangreiche und detaillierte Unterlagen über die Ausstattung ihrer Spiel- und Bolzplätze vor. Ergänzend hierzu sollte zeitnah ein Sanierungs- und Investitionskonzept für diesen Bereich entwickelt werden.

Auf Basis dieser Unterlagen sollte die Stadt dann festlegen, welche Geräte wegen erhöhtem Unterhaltungsaufwand entfernt bzw. ausgetauscht werden.

Beim Vergleich der Aufwendungen je Einwohner bildet die Stadt Höxter mit 11,60 Euro einen überdurchschnittlichen Wert ab. Im Bereich der Spiel- und Bolzplätze wird der Haushalt somit erheblich mehr belastet als in 75 Prozent der anderen Vergleichskommunen.

Die Gesamtaufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze der Stadt Höxter liegen 0,60 Euro je m² über dem Benchmark von 2,90 Euro je m². Zum Benchmark ist ein Potenzial von rund 59.000 Euro vorhanden.

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

Das Begleitgrün an den städtischen Straßen konnte die Stadt aufgrund fehlender Unterlagen (kein Kataster etc.) nicht quantifizieren. Eine zeitnahe und annähernd präzise Ermittlung der gesamten Straßenbegleitgrünflächen war in einem für die Kommune vertretbaren Aufwand nicht möglich. In Abstimmung mit der Stadt Höxter wurde daher hierauf verzichtet.

Ebenso gibt es auch keine ungefähre Gesamtzahl von Stadtbäumen. Ein Baumkataster wird in Höxter nicht geführt. Der Baubetriebshof kontrolliert die Bäume, die Protokolle der vorgeschriebenen halbjährigen Baumkontrollen geben jedoch keinen Aufschluss über deren Anzahl und Standort. Eine Zuordnung zu den Park- und Gartenanlagen, den Spiel- und Bolzplätzen oder dem Straßenbegleitgrün war durch die Stadt nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Höxter sollte zur Verbesserung der Transparenz und der Steuerung die Daten der Begleitgrünflächen ermitteln. Anschließend sollten diese in einem Kataster oder Grünflächeninformationssystem mit integrierter Kostenrechnung erfasst und verwaltet werden.

Die Unterhaltung und Pflege des gesamten Straßenbegleitgrüns nimmt überwiegend der Baubetriebshof vor. Nur in besonderen und seltenen Fällen werden Aufträge an Leistungserbringer der freien Wirtschaft vergeben.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Im Verlauf der überörtlichen Prüfung konnte die Stadt Höxter weder die jährlichen Gesamtaufwendungen für die Pflege des Begleitgrüns noch für Einzelbereiche verbindlich benennen. Der Stadt sind somit nicht nur die Flächen sondern auch die Aufwendungen zur Unterhaltung und Pflege nicht bekannt. Eine Steuerung dieses Bereiches ist durch fehlende Transparenz nicht möglich. Es existieren keine Kontrollmechanismen, die bei zu hohen Aufwendungen in einzelnen Bereichen eine Optimierung ermöglichen. Die Stadt gibt somit jährlich einen nicht quantifizierbaren Betrag zur Unterhaltung des städtischen Straßengrüns aus, kann aber die erbrachte Leistung nicht auf ihr Erfordernis überprüfen.

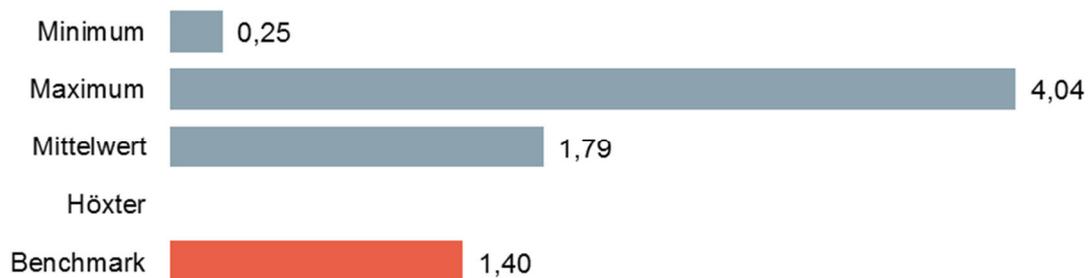
→ **Feststellung**

Der Stadt Höxter fehlt die Übersicht über ihr Straßenbegleitgrün-Vermögen. Ihr ist weder die Fläche des Grüns noch die Anzahl der Bäume und Sträucher bekannt. Die Aufwendungen zur Unterhaltung sind nicht quantifizierbar. Die Stadt hat somit keinen Überblick, was sie die erbrachten Leistungen des Bauhofes kostet. Eine Kontrolle und Steuerung der Leistungen und Aufwendungen ist für sie nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Zeitnah sollte die Stadt das Straßenbegleitgrün in einem Kataster erfassen. Die erbrachten Leistungen lassen sich über Stundenzettel und Betriebsabrechnungsbögen des Bauhofes ermitteln. Unter Einbeziehen von eingesetzten Maschinen und Materialien von Over-Head- und Gemeinkosten sind dann die Gesamtaufwendungen zur Unterhaltung des Begleitgrüns darstellbar. Anschließend sollten die Pflegeleistungen des Bauhofes für einzelne Bereiche aufgliedert werden. Hierdurch sollten die ggf. unwirtschaftlichen sowie kosten- und pflegeintensiven Bereiche für die Stadt erkennbar werden.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2013



Höxter*	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
	1,28	1,64	2,07	8

*Ein Wert konnte für die Stadt Höxter nicht ermittelt werden.

Durch unvollständige Daten über Flächengrößen und Mengen (Bäume etc.) fehlen der Stadt wichtige Instrumente zur Steuerung der Grünflächenunterhaltung. Abhilfe lässt sich nur durch die Implementierung eines Katasters, Grünflächeninformationssystem o. ä. erreichen, um überhaupt einen Überblick über die zu unterhaltenden Flächen zu bekommen. Im nächsten Schritt sollte der Aufwuchs auf diesen Arealen erfasst werden, damit der Unterhaltungs- und Pflegeaufwand im Einzelnen und insgesamt bestimmt werden kann.

Fehlende Flächendaten des Straßenbegleitgrüns und deren Unterhaltungsaufwendungen lassen für die Stadt Höxter keine Kennzahlen generieren, mit denen ein interkommunaler Vergleich möglich wäre. Eine Positionierung innerhalb der Quartile, sowohl in der Gesamt- wie auch bei Einzelbetrachtungen sowie der Ausweis möglicher Potenziale, sind somit nicht möglich.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die GPA NRW empfiehlt, ein zentrales Grünflächeninformationssystem als Grundlage für die Planung, Entwicklung und Unterhaltung der Grün- und Freiflächen zu nutzen. Dieses Informationssystem sollte auch Basis sein für die Festlegung von Standards und zu liefernden Leistungen. Dem Kernhaushalt sollten Kosten der Leistungen bzw. Leistungsbündel des Baubetriebshofes bekannt sein.

Park- und Gartenanlagen

- Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Höxter bei den Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen mit 1,15 Euro je m² über dem Benchmark.
- Beim Vergleich der kommunalen Grünflächen je Einwohner weist Höxter mit 4,20 m² einen unterdurchschnittlichen Wert aus.
- Verbindliche Vorgaben, welche z. B. Pflegestandards, Intervalle etc. vorgeben, sind von der Stadt nicht verbindlich festgeschrieben.
- Durch die fehlenden Vorgaben ist eine sachgerechte Steuerung der Leistungen für die Grünpflege durch die Stadt nicht gewährleistet.

Spiel- und Bolzplätze

- Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Höxter mit 3,50 Euro je m² überdurchschnittlich.
- Der Rückgang der unter 18-jährigen Einwohner bis 2030 liegt mit 26,5 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

- Bezogen auf die Einwohnerzahl über 18 Jahre hält Höxter eine überdurchschnittliche Fläche an Spiel- und Bolzplätzen vor. Sie verfügt interkommunal über die meisten Spiel- und Bolzplätze mit einer überdurchschnittlichen Anzahl von Spielgeräten.
- Höxter weist überdurchschnittliche Abschreibungen bei den Spielgeräten auf.
- Die Pflege der Spielplätze und die Instandhaltung der Spielgeräte werden in den nächsten Jahren einen höheren Unterhaltungsaufwand erfordern. Die Stadt Höxter sollte die Investition von 1,2 Mio. Euro in die vorhandenen Spielareale überdenken.
- Bei der Unterhaltung der Spielanlagen ist ein Potenzial von rund 59.000 Euro vorhanden.

Straßenbegleitgrün

- Strukturdaten zum Bestand an Straßenbegleitgrün liegen der Stadt Höxter derzeit nicht vor.
- Höxter hat keinen Gesamtüberblick über die vorhandenen Flächen des Straßenbegleitgrüns. Ein interkommunaler Vergleich mit anderen Kommunen ist auch in Teilbereichen nicht möglich.
- Die Stadt sollte die Flächen des Begleitgrüns vollständig ermitteln und diese in einem Kataster oder Grünflächeninformationssystem erfassen und verwalten.
- Eine vollständige Bestands- und Zustandserfassung der Straßenbäume sollte vorgenommen werden.
- Die Pflegeleistungen des Bauhofes sollten für einzelne Bereiche aufgegliedert werden. Hierdurch sollten ggf. unwirtschaftliche sowie kosten- und pflegeintensive Bereiche für die Stadt erkennbar werden.
- Durch fehlende Basisdaten (Flächen- und Mengendaten, Aufwendungen etc.) fehlen der Stadt wichtige Instrumente zur Steuerung. Ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz ist nicht möglich.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Höxter mit dem Index 2.

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 Stadt unterhält aktuell 15 Sportplätze. Für alle Plätze wurden im Verlauf der überörtlichen Prüfung seitens der Stadt die Belegungszeiten bei den nutzenden Vereinen abgefragt. Die Stadt hat hierdurch einen vollständigen Überblick, welche Sportstätten stark frequentiert sind bzw. welche nur gering genutzt werden. Die Vereine sind für die Festlegung der Belegungs- und Nutzungszeiten eigenverantwortlich tätig. Hiervon ausgenommen ist nur die Belegung der Weserkampfbahn, welche durch die Verwaltung vorgenommen wird.

→ Feststellung

Die Stadt hatte lange Zeit keinen vollständigen Überblick über Nutzer und Nutzungszeiten der einzelnen Sportplätze. Erst mit den jetzt aktuell vorliegenden Daten ist es ihr möglich, die Notwendigkeit für Bereitstellung und Unterhaltung einzelner Anlagen einzuschätzen.

In der Stadt Höxter gibt es keinen aktuellen Gesamt-Überblick über den Bestand an Sportanlagen. Die Anzahl der Anlagen, die Nutzflächengrößen und Kenntnisse über deren Ausstattung und baulichen Zustand sind der Stadt nicht allumfassend bekannt. Ein Sportstättenentwicklungskonzept ist in Höxter vorhanden, es erfolgt jedoch keine kontinuierliche Fortschreibung. Die letzte Fassung datiert aus dem Jahre 2002. Dieses beinhaltet alle städtischen Sportfreianlagen, Sporthallen und Gymnastikräume.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte ihr Sportstättenentwicklungskonzept aus dem Jahre 2002 aktualisieren. Mit den aktuell erfassten Daten über die Sportanlagen sollte dieses mit geringem Aufwand möglich sein.

Die Stadt hat einen allumfassenden Überblick über vorhandene sonstige örtliche private Sportanbieter und deren Programme. Dennoch ist sie überwiegend auf Erfüllung der Sportflächenbedarfe von den örtlichen Vereinen fokussiert.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte sich eine Übersicht verschaffen, wie sich die zukünftigen Bedarfe für Sportstätten in Höxter entwickeln werden. Eine zukunftsorientierte Sportstätten-Bedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens der Bevölkerung Rechnung trägt, sollte das Ergebnis sein.

Folgende Aspekte sollten dabei in den Vordergrund gestellt werden:

- Wie verändern sich zukünftig die Nutzungen?
- Können die Nutzungen konzentriert werden (Bildung von Spielgemeinschaften)?
- Werden noch so viele Sportanlagen benötigt?
- Was geschieht mit nicht mehr benötigten Anlagen?
- Wie können nicht mehr benötigte Anlagen genutzt werden?

Mit der demografischen Entwicklung kommen auf die Städte und Gemeinden auch im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung neue Herausforderungen zu. Das Fusionieren oder zumindest die Zusammenarbeit von Vereinen ist eine häufig festzustellende Entwicklung. Diese resul-

tieren oft aus rückläufigen Mitgliederzahlen, diese wiederum häufig ausgelöst aus demografischem Wandel und dem sich verändernden Freizeitverhalten. Mit Rückgang der bis zu 40-Jährigen und Zunahme der 60-75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z. B. Fußball (überwiegend Freiluftsport) in Richtung Fitness/Gesundheit (Hallen- und Freiluftsport).

Anhand von Daten aus der demografische Entwicklung und den vorhandenen Sportanlagen könnte die Stadt ermitteln, ob alle bestehenden Sportflächen auch zukünftig vorgehalten werden müssen. Ggf. kommt die Stadt zum Ergebnis, dass einzelne Sportanlagen nicht hinreichend genutzt werden. In diesem Fall sollten dann Schließung und Veräußerung solcher Anlagen in Erwägung gezogen werden.

Bis heute erfolgte in Höxter noch keine Eigentumsübertragung von Sportstätten an die nutzenden Vereine. Ebenso wurde der Betrieb der Sportplätze auch noch nicht auf Vereine übertragen. Die nutzenden Vereine bringen sich jedoch aufgrund vertraglicher Vereinbarungen in deren Unterhaltung ein. Hierzu zählen u.a. kleinere Instandhaltungen an den Gebäuden (z.B. Innenanstrich der Vereinsheime). Das Material für diese Tätigkeiten stellt die Stadt zur Verfügung. Ebenso wird der Kunstrasen in der Weserkampfbahn vom nutzenden Verein SV Höxter e.V. gepflegt.

Die Sportrasenflächen werden durch den Bauhof durchschnittlich 30-mal im Jahr gemäht. Die Mahd und Pflege der umliegenden Grünflächen sowie die Müllbeseitigung wird durch die Vereine vorgenommen. Ebenso stellen die Vereine die Platzwarte, welche im Winter den Streu- und Räumdienst auf den Anlagen vornehmen. Diese führen auch die Reinigung der Kabinen- und Umkleidegebäude durch.

Strukturen

Im Gemeindegebiet der Stadt Höxter befinden sich zurzeit zwölf Sportstätten mit insgesamt 15 Sportplätzen. Die Gesamtfläche aller Sportstätten ist der Stadt Höxter nicht bekannt. Wie schon in den vorhergehenden Kapiteln beschrieben liegt dieses im fehlenden Grünflächenkataster begründet. Nur die Sportnutzflächen der einzelnen Anlagen konnte die Stadt aus dem Sportstättenentwicklungskonzept aus dem Jahr 2002 ermitteln.

Die großen Sportflächen weisen als Belag überwiegend Sportrasen auf, es ist aber auch ein Platz mit Tennenbelag und einer mit Kunstrasen ausgestattet. Die reine Sportnutzfläche aller Anlagen beträgt rund 106.000 m².

Die Belegungspläne für alle 15 Sportplätze der Stadt weisen rund 9.040 Stunden/Jahr als Nutzungszeit durch die Vereine aus. Die verfügbare Gesamtnutzungszeit beläuft sich auf rund 13.900 Stunden pro Jahr. Für die Berechnung der Gesamtnutzungszeit werden standardmäßig von der GPA NRW für Sportplätze mit Sportrasen 800 Stunden, für Tennenplätze 1.500 Stunden und für Kunstrasenplätze 2.000 Stunden pro Jahr als maximal mögliche Nutzungsintensität angesetzt. Anhand der vorgenannten Zahlen lässt sich ermitteln, dass die Sportflächen im Schnitt nur zu 65 Prozent ausgelastet sind.

Die Sportanlagen in Lüchtringen und Fürstenau werden im Rahmen der möglichen Nutzungszeiten optimal ausgenutzt. Hingegen werden die Plätze in Lütmarsen (33 Prozent) und Godelheim (36 Prozent) nur vergleichsweise gering frequentiert. Der Sportplatz in Albaxen wird durch

die Mannschaften auch nur zu 51 Prozent ausgelastet. Anhand der Belegungspläne lässt sich jedoch feststellen, dass der Platz in der Woche vormittags intensiv von der Schule genutzt wird.

Eine bestehende Auflistung der nutzenden Vereine und Mannschaften ermöglicht die Zuordnung zu den einzelnen Sportstätten. So nutzen 14 Vereine mit 93 Mannschaften, davon 64 Jugendmannschaften, die Sportstätten. Die interkommunalen Mittelwerte der derzeit beteiligten Kommunen liegen bei 8 Vereinen, 78 Mannschaften und 52 Jugendmannschaften.

Mit einer Nutzungszeit je Mannschaft von 97 Stunden im Jahr liegt Höxter unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Die Nutzungszeiten der Jugendmannschaften sind mit 141 Stunden jährlich ebenfalls unterdurchschnittlich.

Anhand der Belegungspläne ist ersichtlich, dass die Sportanlagen in Bosseborn, Lütmarsen und Ovenhausen jeweils nur von sechs Mannschaften, davon drei bis fünf Jugendmannschaften, genutzt werden. Die Sportanlage in Brenkhausen nutzen nur fünf Mannschaften, zwei davon sind Jugendmannschaften. Der Platz in Godelheim ist sogar nur durch eine Seniorenmannschaft belegt.

→ Empfehlung

Die Stadt sollte zusammen mit den Vereinen erarbeiten, wie eine optimalere Ausnutzung der vorhandenen Sportstätten ermöglicht werden kann. Die Schließung einzelner Sportplätze, ggf. verbunden mit einem Rückbau der Anlage, sollte das Ergebnis sein. Ebenso sollte eine Veräußerung dieser Grundstücke in Erwägung gezogen werden.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2013

Kennzahl	Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je EW in m ²	*	1,02	10,04	5,16	4,04	5,26	6,59	22
Sportnutzfläche Sportplätze je EW in m ²	3,59	0,25	5,42	2,30	1,54	1,96	2,90	22

*Ein Wert konnte für die Stadt Höxter nicht ermittelt werden.

Die Kennzahl „Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner“ macht deutlich, dass das Angebot an Sportaußenanlagen auf überdurchschnittlichem Niveau liegt. Die reine Sportnutzfläche der Plätze je Einwohner liegt 56 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Es ist ersichtlich, dass die Stadt ihren Bürgern weit mehr Sportnutzflächen zur Verfügung stellt als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Sportnutzfläche je Mannschaft 2013

Höxter	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.140	450	1.322	923	676	944	1.108	18

Beim interkommunalen Vergleich der Sportnutzfläche je Mannschaft zeigt Höxter ebenfalls eine überdurchschnittliche Positionierung. Die Stadt stellt ihren Vereinen und speziell den Mannschaften mehr Sportnutzfläche zur Verfügung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die zuvor gemachten Betrachtungen beziehen sich allein nur auf die reinen Sportplätze der Kommune. Zusätzlich unterhält die Stadt noch weitere sonstige Sportnutzflächen, welche sich auf den Anlagen der Sportstätten befinden. Hierzu zählen Rundlaufbahnen, Leichtathletikanlagen, Kleinspielfelder, Gymnastik- und Wurfwiesen. Die Fläche dieser Einrichtungen umfasst ebenfalls noch einmal rund 32.000 m². Mit dieser Flächengröße für die sonstigen Außensportarten liegt die Stadt Höxter über dem Durchschnitt von rund 21.000 m². Auch hier stellt die Stadt den Vereinen mehr Fläche zur Verfügung als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Mit einer Gesamtsportnutzfläche von rund 138.000 m² (alle Sportplätze und sonstigen Anlagen) liegt die Stadt Höxter ebenfalls erheblich über dem interkommunalen Mittelwert von 90.000 m². Der aktuelle Maximalwert liegt bei 150.000 m². Es ist ersichtlich, dass das Sportflächenangebot in Höxter weit über dem vergleichbarer Kommunen liegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte überprüfen, ob alle vorgehaltenen Sportstätten zwingend erforderlich sind. Aufgrund der vorliegenden Daten ergibt sich ein erhebliches Überangebot an Sportnutzflächen gegenüber vergleichbaren Kommunen. Die Stadt sollte zur Haushaltsentlastung eine Reduzierung von nicht zwingend benötigten Flächen anstreben.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				21	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					23

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				21	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					23

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	nicht erfüllt	0	2	0	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	nicht erfüllt	0	3	0	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	nicht erfüllt	0	3	0	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	nicht erfüllt	0	3	0	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	nicht erfüllt	0	2	0	6
	Punktzahl gesamt				21	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					23

→ 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