ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht der Stadt Löhne im Jahr 2015

INHALTSVERZEICHNIS

- Zur überörtlichen Prüfung 3
  - Grundlagen 3
  - Prüfungsbericht 3
- Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Löhne 3
  - Managementübersicht 3
  - Ausgangslage der Stadt Löhne 9
    - Strukturelle Situation 9
  - Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI) 13
- Zur Prüfung der Stadt Löhne 14
  - Prüfungsablauf 14
- Zur Prüfungsmethodik 15
  - Kennzahlenvergleich 15
    - Strukturen 16
    - Benchmarking 16
    - Konsolidierungsmöglichkeiten 17
    - GPA-Kennzahlenset 17

Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem sind dort Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI[1], zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik enthalten.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Löhne

Managementübersicht

Die Stadt Löhne hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung zum 1. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Stadt konnte anfänglich von dem fikti-

[1] Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

ven Haushaltsausgleich profitieren. Ab dem Jahr 2010 war sie verpflichtet, Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Weil diese nicht genehmigungsfähig waren, befand sich die Stadt Löhne seitdem in der vorläufigen Haushaltsführung und damit im Nothaushaltsrecht.

Die Stadt Löhne nimmt freiwillig am Stärkungspakt (Stufe zwei) teil. Nach den Antragsunterlagen war eine Überschuldung im Zeitraum 2014 bis 2016 zu erwarten. Der erste Haushaltssanierungsplan wurde 2012 der Bezirksregierung Detmold vorgelegt. Dieser sowie die fortgeschriebenen Haushaltssanierungspläne wurden jeweils genehmigt. Der Haushaltsausgleich soll unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2018 erreicht werden. Für das Jahr 2021 ist dann der Ausgleich ohne Konsolidierungshilfe geplant.

Nach den Jahresabschlüssen waren von 2008 bis 2014 durchgängig Fehlbeträge eingetreten. Die Ausgleichsrücklage wurde aufgrund eines hohen Defizits bereits 2009 vollständig aufgezehrt. Seitdem wird die allgemeine Rücklage kontinuierlich verringert. Diese Resultate führten zu einem Eigenkapitalverzehr in einem beachtlichen und kritischen Umfang von etwa 44 Mio. Euro. Nach den Planungen wurde für diesen Zeitraum ein Eigenkapitalverzehr von rund 53 Mio. Euro erwartet.

Das Eigenkapital wird Ende 2014 noch rund 26 Mio. Euro betragen, gegenüber einem anfänglichen Eigenkapital aus der Eröffnungsbilanz von fast 70 Mio. Euro. Die kritische Entwicklung spiegelt sich ebenfalls in den unterdurchschnittlichen Eigenkapitalquoten wider. Eine bilanzielle Überschuldung ist nicht auszuschließen. Es besteht somit ein beachtlicher Konsolidierungsdruck für die Stadt Löhne. Die Konsolidierungsaktivitäten sind nach Auffassung der GPA NRW deutlich zu intensivieren. Dieses ergibt sich auch aus dem Anstieg der Liquiditätskredite. Diese betragen Ende 2014 rund 24 Mio. Euro und haben sich damit seit dem ersten NKF-Abschluss 2008 mehr als verzehnfacht. Mittelfristig wird weiterhin ein beachtlicher Liquiditätsbedarf bestehen.

Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten schwankten im Betrachtungszeitraum. Bei vielen Kommunen mit ebenfalls angespannter Haushaltslage wurden diese Kreditverbindlichkeiten sukzessive abgebaut. Dieser Trend war in Löhne nicht feststellbar. Vielmehr sind aufgrund der zukünftigen Investitionen, insbesondere der Sanierung des Gymnasiums und dem Erwerb eines Geschäftsanteils an der Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG, Nettoneuverschuldungen geplant.

Um zu erkennen, in welcher Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke in Löhne vorhanden ist, hat die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis errechnet. Dieses liegt im Jahr 2013 bei einem Minus von rund 5,0 Mio. Euro. In Höhe dieses strukturellen Defizits muss die Stadt Löhne Konsolidierungsmaßnahmen entwickeln. Basis für das strukturelle Ergebnis ist das tatsächliche Jahresergebnis 2013. Dieses ist um Schwankungen bei bestimmten Erträgen und Aufwendungen bereinigt. Einmaleffekte sind herausgerechnet. Die GPA NRW hat das strukturelle Ergebnis mit dem von der Stadt für 2021 geplanten Resultat verglichen. Danach erwartet die Stadt Löhne für das Jahr 2021 einen Überschuss von 1,1 Mio. Euro. Damit wäre, sofern die Planungen und Erwartungen eintreten, die strukturelle Konsolidierungslücke geschlossen.

Die Haushaltsplanungen der Stadt Löhne sind grundsätzlich nachvollziehbar. Einzelne Planwerte sind mit erkennbaren Risiken verbunden. Hierbei handelt es sich überwiegend um allgemeine Risiken, die sich aus der gesamtwirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung und dem kommunalen Finanzausgleich ergeben. Darüber hinaus bestehen vereinzelt zusätzliche Risi-

ken. Sollten die Planwerte nicht eintreten und sich die Entwicklung verschlechtern, sind die ab 2018 geplanten Haushaltsausgleiche gefährdet.

Daher sollte die Stadt Löhne Vorsorge treffen, wie auftretende Konsolidierungslücken aufgefangen werden können, um den Haushaltssanierungsprozess nicht zu gefährden. Hierdurch sollte selbstverständlich ebenso eine Überschuldung ausgeschlossen werden. Auch in diesem Kontext sind weitere Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern geboten. Wegen der kritischen Haushaltssituation hätte die Stadt Löhne frühzeitiger Hebesatzerhöhungen als sachgerechte Konsolidierungsmaßnahmen beschließen und umsetzen sollen. Bei den vorrangigen Erträgen, maßgeblich den Beiträgen und den Gebühren für die kostenrechnenden Einrichtungen, sind noch finanzielle Potenziale vorhanden. Hierzu zählen insbesondere eine Anhebung der Beitragssätze für Straßenbaumaßnahmen, die Umstellung der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte und eine Neukalkulation der Abwasserbeseitigungsgebühren.

Die Ertragslage der Stadt Löhne war im interkommunalen Vergleich in allen Jahren ungünstiger als bei den Vergleichskommunen. Die allgemeinen Deckungsmittel (eigene Steuern, Anteile an den Gemeinschaftssteuern und Schlüsselzuweisungen) waren jeweils unterdurchschnittlich. Im Jahr 2013 zählte Löhne zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner.

In die Haushaltssanierung sind selbstverständlich die Ausgliederungen mit einzubeziehen. Hierzu zählen maßgeblich die Wirtschaftsbetriebe Löhne (WBL) als Sondervermögen. Diese nehmen umfangreiche kommunale Aufgaben wahr.

Bei der Haushaltssanierung sind besonders die freiwilligen Aufgaben kritisch auf den Prüfstand zu stellen. Zu ihnen gehört insbesondere der im interkommunalen Vergleich sehr ausgeprägte Kultursektor mit den Bereichen Musikschule, Volkshochschule und Büchereien. Das Gesamtdefizit für diese drei Bereiche summiert sich auf etwa 1,20 Mio. Euro jährlich und belastet erheblich den städtischen Haushalt. Es entspricht in etwa einem Viertel des negativen strukturellen Ergebnisses 2013. Dieses bedeutet umgerechnet einen Zuschuss für jeden Einwohner der Stadt Löhne von rund 30 Euro. Der größte Zuschussbedarf entfällt hierbei auf die Musikschule mit über 500.000 Euro, gefolgt von den Büchereien mit mehr als 400.000 Euro.

Das Angebot an öffentlichen Einrichtungen findet nach § 8 Abs. 1 GO ihre Grenzen in der Leistungsfähigkeit der Stadt. Diese ist bei einer Stärkungspaktkommune besonders eingeschränkt. Aus den vorgenannten Gründen bewertet die GPA NRW den hohen Zuschussbedarf in diesem freiwilligen Aufgabenbereich besonders kritisch. Hier sollte die Stadt eine deutliche Entlastung anstreben und damit einen nennenswerten Beitrag zur Haushaltssanierung erreichen.

Der ausgeprägte Kulturbereich spiegelt sich auch im größeren Gebäudebestand bei dieser Nutzungsart wider. In den Bereichen Schulen, Verwaltung, Soziales und besonders bei den sonstigen Nutzungen ist das Angebot ebenfalls überdurchschnittlich. Die Stadt Löhne liegt mit ihren Gesamtflächen von rund 4.340 m² BGF je 1.000 Einwohner fast 20 Prozent über dem Niveau des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Hierfür ist der hohe Bestand von etwa 450 Mietwohnungen maßgeblich verantwortlich. Die Handlungsmöglichkeiten zum zukünftigen Umgang mit diesem Immobilienbestand wurden im Rahmen der Stärkungspaktberatungen von einem externen Unternehmen aufgezeigt und analysiert. Eine endgültige Entscheidung über die weitere Vorgehensweise wurde noch nicht getroffen. Aufgrund der bekannten Flüchtlingsproblematik ist ein Verkauf weiterer Wohnungen vorerst nicht geplant.

Die Gemeindefläche von etwa 60 km² und fünf Ortsteile in der Stadt Löhne sind interkommunal vergleichsweise niedrig. Aufgrund dieser günstigen Rahmenbedingungen für die Bereitstellung eines schlanken Gebäudeportfolios wäre eigentlich ein unterdurchschnittliches Flächenangebot zu erwarten gewesen.

Die Schullandschaft befindet sich in Löhne ebenso wie in vielen Kommunen im Umbruch. Dieses betrifft in Löhne sowohl das Angebot an unterschiedlichen Schulformen als auch die Gebäudesituation. Im Grundschulsektor wurde in den letzten fünf Jahren aufgrund rückläufiger Schülerzahlen ein Grundschulstandort aufgegeben. Diese Maßnahme ist bei weitem nicht ausreichend. Das Flächenangebot liegt im Jahr 2013 bereits rund 5.500 m² über dem Bedarf und wird zukünftig weiter ansteigen. Dieser aktuelle Flächenüberhang entspricht der Größe von zwei zweizügigen Grundschulen. Auffällig ist, dass im Ortsteil Mennighüffen zwei Grundschulen vorhanden sind und diese die standortbezogen größten Flächenüberhänge von etwa 2.100 m² und rund 1.400 m² aufweisen. Die GPA NRW sieht im Grundschulsektor einen offenkundigen Handlungsbedarf, Schulflächen abzubauen und damit die Zahl der Grundschulstandorte zu reduzieren. Es sollte kurz- bis mittelfristig zumindest ein Standort aufgegeben werden.

Die Stadt plant, den Grundschulstandort Löhne-Bahnhof aufzugeben und das Areal zu vermarkten. Hierdurch werden sich die gesamtstädtisch vorgehaltenen Schulflächen deutlich um rund 3.200 m² reduzieren. Hiermit ist jedoch kein Abbau der bereits vorhandenen und zukünftig weiter steigenden Flächenüberhänge im Grundschulsektor verbunden. Dieses resultiert daraus, dass die Grundschule in das frei werdende, größere Schulgebäude der städtischen Realschule umziehen soll.

Bei den weiterführenden Schulen hat die Stadt Löhne auf die sich verändernde Nachfrage reagierte. Der bekannte Schülerrückgang bei den Hauptschulen war ebenfalls in Löhne festzustellen. Seit dem Schuljahr 2011/2012 wurde bei der Hauptschule Löhne-West keine Eingangsklassen mehr gebildet. Der Schulbetrieb wird zum Ende des Schuljahres 2015/2016 eingestellt.

Als langfristige Folgennutzung des Hauptschulgebäudes wird zukünftig dort die städtische Realschule ihren Schulbetrieb fortsetzen. Es wird dort außerdem die auslaufende Förderschule Werretalschule bis zu ihrer endgültigen Schließung im August 2018 untergebracht. Am bisherigen Standort der städtischen Realschule war die Flächensituation zwischen Bestand und Bedarf ausgeglichen. Die Stadt Löhne begründet den Umzug insbesondere damit, dass mittelfristig ein höherer Flächenbedarf bestehen wird. Sie erwartet steigende Schülerzahlen und einen Mehrbedarf für Inklusion und Auffangklassen. Außerdem benötigt sie weitere Flächen für die beantragte Einrichtung eines Hauptschulzweiges an der Realschule. Hiermit will sie weiterhin in der Stadt Löhne einen Hauptschulabschluss ermöglichen. Bei der im Ganztag betriebenen Goethe-Realschule ermittelt sich hingegen ein Flächenüberhang von rund 600 m² BGF. Auf der Basis der derzeitigen städtischen Prognosedaten ist für die beiden Realschulen insgesamt im Schuljahr 2018/2019 ein Flächenpotenzial von etwa 1.300 m² zu erwarten.

Beim städtischen Gymnasium Löhne bestehen aktuell keine Flächenüberhänge. Mit diesen ist nach den prognostizierten Schülerzahlen auch zukünftig nicht zu rechnen.

Für die Bertolt-Brecht-Gesamtschule, die im Ganztag geführt wird, errechnete sich im Jahr 2013 im Vergleich zum Benchmark ein noch überschaubarer Flächenüberhang von etwa 800 m² BGF. Aufgrund erwarteter rückläufiger Schülerzahlen wird sich der Überhang bis zum Schuljahr 2018/2019 deutlich auf rund 2.400 m² BGF erhöhen.

Die Potenziale bei den Schulgebäuden summieren sich 2013 insgesamt auf beachtliche 10.700 m² BGF. Bei einem jährlichen Gesamtaufwand von 100 Euro je m² BGF errechnet sich ein monetäres Potenzial von 1,07 Mio. Euro. Durch die Aufgabe des bisherigen Schulgebäudes der Grundschule Löhne-Bahnhof (rund 3.200 m² BGF) wird zumindest ein weiterer Anstieg der Flächenüberhänge weitgehend vermieden. Dennoch verbleibt ein beachtlicher Flächenüberhang von rund 11.100 m² BGF und somit ein fast unverändertes finanzielles Potenzial von etwa 1,11 Mio. Euro jährlich.

Daher sollte die Stadt Löhne, wie bereits dargelegt, im Grundschulsektor mindestens einen Schulstandort aufgeben. Bei den weiterführenden Schulen sollten unterschiedlichste Optionen geprüft werden, wie Flächenreduzierungen und damit auch Haushaltsentlastungen zu erreichen sind.

Bei den Schulturnhallen hat die GPA NRW ebenso erhebliche Überkapazitäten festgestellt, die fast fünf Halleneinheiten erreichen. Das entspricht in etwa einem Viertel des gesamten Bestandes. Mit der Schließung der Grundschule Löhne-Bahnhof ist ebenfalls die Aufgabe der Halleneinheit zu erwarten.

Die vorgenannten Aussagen und Empfehlungen zur Flächensituation stehen selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass die aktuelle Flüchtlingssituation es vor Ort erfordern kann, einzelne Schulgebäude oder Turn- und Sporthallen zunächst als Unterkünfte zu nutzen.

Die Veränderungen des demografischen Wandels haben deutliche Auswirkungen auf das kommunale Aufgabenspektrum und Leistungsangebot. Neben dem vorgenannten Schulsektor ist ebenso die Tagesbetreuung für Kinder tangiert. In Löhne werden die 18 Kindertageseinrichtungen ausschließlich durch freie Träger betrieben, überwiegend von der evangelischen Kirchengemeinde. Die Stadt selbst hält keine eigenen Kindertageseinrichtungen vor.

Der einwohnerbezogene Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder ist in Löhne überdurchschnittlich. Als Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag spielen insbesondere die Elternbeitragsquote, der Anteil der 45-Stunden-Betreuung und die freiwilligen Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft eine Rolle. Diese freiwilligen Zuschüsse sind hoch. Die Stadt Löhne zählt zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Zuschuss je Betreuungsplatz. Die Elternbeitragsquote ist interkommunal unterdurchschnittlich, obwohl die SGB II-Quote in der Stadt Löhne deutlich niedriger ist als bei den Vergleichskommunen. Die Stadt hat nunmehr zum 01. August 2015 die Elternbeitragssatzung angepasst. Es bestehen weiterhin Optimierungsmöglichkeiten. Diese sollten auch vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage genutzt werden, um ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erzielen. Die weit überdurchschnittliche Versorgungsquote in der U3-Betreuung belastet den Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder. Die Stadt Löhne bildet zugleich den Maximalwert bei der Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Die Versorgungsquote in der Ü3-Betreuung ist hingegen unauffällig.

Der Anteil der 45 Stunden-Wochenbetreuung bewegt sich auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes. Die Stadt Löhne kann diesen Anteil durch eine verbesserte Steuerung und Planung mithilfe ein elektronisches Anmeldeverfahrens reduzieren. Die nunmehr geforderten Nachweise für eine Buchung dieser Ganztagsplätze sind hierfür zielführend.

Im Bereich Personalwirtschaft und Demografie ist die Stadt Löhne im Wesentlichen gut aufgestellt. Die Stadt Löhne nimmt am Stärkungspakt, Stufe zwei, teil. Sie hat zu Recht die Personal-

konsolidierung bis 2021 als einen Beitrag zur Haushaltssanierung bestimmt. Dieses hat Auswirkungen und damit gleichzeitig besondere Bedeutung für das Thema Personalentwicklung. Daher ist eine frühzeitige Beteiligung des Personalmanagements wichtig. Gleiches gilt auch für die Nutzung von Möglichkeiten, die sich aus der interkommunalen Zusammenarbeit sowie der Fremdvergabe von Leistungen ergeben.

Die Analyse der Aufbauorganisation der Stadt Löhne hat gezeigt, dass die Gliederungsbreite in der Organisationsstruktur relativ groß ist. Hier sollten insbesondere die altersbedingten Fluktuationen in der Leitungsebene für Synergien genutzt werden. Dazu zählt die Anzahl der Dezernate zu reduzieren und die inhaltliche Gliederung der Aufbauorganisation anzupassen. Die Stadt analysiert regelmäßig die Altersstruktur der Beschäftigten und ermittelt die Fluktuation. Diese Aktivitäten sind ein wichtiger Beitrag für das Personalmanagement. In diesem Kontext sind die Themen Wissensbewahrung und Wissensverbreitung wichtig. Die Stadt setzt sich mit diesen Themen auseinander. Ein strukturiertes Verfahren hierzu besteht jedoch bisher noch nicht. Die GPA NRW hat entsprechende Optimierungsmöglichkeiten und Verfahrensweisen aufgezeigt. Diese sollte die Stadt für sich nutzen.

Die Prüfung ausgewählter Aufgaben im Produktbereich Sicherheit und Ordnung führte zu unterschiedlichen Resultaten. Für die Einwohnermeldeaufgaben setzt die Stadt Löhne vergleichsweise etwas mehr Personal ein. Im Bezug zum Benchmark besteht im Jahr 2013 ein Stellenpotenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen. Dieses erhöht sich in den Folgejahren, insbesondere bedingt durch ein größeres Personalvolumen. Der Personaleinsatz sollte über Fallzahlen gesteuert werden.

Beim Personenstandswesen wurde in Relation zu den Vergleichskommunen ein geringerer Personaleinsatz festgestellt. Orientiert am Benchmark ergibt sich sowohl für 2013 als auch für 2014 kein Stellenpotenzial.

Die Aufgaben der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten werden auf Mischarbeitsplätzen wahrgenommen. Im Vergleich zum Benchmark besteht 2013 kein Potenzial. Durch eine Wieder-/Nachbesetzung von Stellenanteilen ermittelt sich für 2014 ein rechnerisches Potenzial von 0,3 Stellen. Als eine Handlungsmöglichkeit ist unter anderem ein stärkerer EDV-Einsatz zu nennen.

Die Stadt Löhne hat die Aufgabenwahrnehmung im Grünflächenbereich vollständig auf die Wirtschaftsbetriebe Löhne (WBL) übertragen. Beim Grünflächenmanagement sieht die GPA NRW deutlichen Handlungsbedarf und Optimierungsmöglichkeiten. Vorrangig sollte die vielfach unzureichende Datenlage konsequent verbessert werden. Dieses betrifft die drei Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sowie Straßenbegleitgrün. Weiterhin sollte die Stadt Löhne ein Freiflächenentwicklungskonzept erstellen sowie strategische Ziele flächendeckend formulieren und schriftlich dokumentieren. Die teilweise vorhandene Kostenrechnung ist weiter zu entwickeln. Darüber hinaus sollte ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufgebaut werden. Die Grünflächenpflege und -unterhaltung wird grundsätzlich von den Wirtschaftsbetrieben Löhne (WBL) durchgeführt.

Es konnten keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche für die Park- und Gartenanlagen durchgeführt werden. Ursächlich hierfür ist, dass Daten zu den Aufwendungen für das Jahr 2013 nicht geliefert werden konnten. Bei den weiteren Bereichen Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün waren die interkommunalen Vergleich für das Jahr 2013 nicht ohne weiteres möglich. Aufgrund

unzureichender Flächendaten für das Jahr 2013 wurden die Flächenwerte der Stadt Löhne aus dem Jahr 2014 ersatzweise zugrunde gelegt. Daher werden die Kennzahlenwerte der Stadt Löhne auch nicht als Vergleichswerte für andere Kommunen berücksichtigt.

Die Aufwendungen der Stadt Löhne für die Spiel- und Bolzplätze bewegen sich auf einem niedrigen Niveau. Sie unterschreiten sowohl deutlich den interkommunalen Mittelwert, als auch den entsprechenden Benchmark. Damit besteht kein monetäres Potenzial. Das kommunale Angebot an Spiel- und Bolzplätze ist erkennbar niedriger als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Stadt Löhne ist sich diesem bewusst. Sie legt den Schwerpunkt auf ein qualitatives und bedarfsgerechtes Angebot. Mit der fortzuschreibenden Spielplatzbedarfsplanung verfügt die Stadt Löhne über ein gutes Planungs- als auch Steuerungsinstrument.

Beim Straßenbegleitgrün zeigt der interkommunale Vergleich für die Stadt Löhne ein zufrieden stellendes bis gutes Resultat. Die Aufwendungen liegen 2013 unterhalb des Mittelwertes mit einer Tendenz zum Benchmark. Für 2014 verschlechtert sich das Resultat erkennbar aufgrund gestiegener Aufwendungen bei der Stadt Löhne. Hierdurch steigt das Potenzial von etwa 15.000 Euro auf annähernd 70.000 Euro.

Für alle drei Prüfbereiche gilt, dass die Leistungen der WBL regelmäßig mit denen des freien Marktes verglichen werden sollten. Ziel sollten konkurrenz- beziehungsweise wettbewerbsfähige Bauhofleistungen sein.

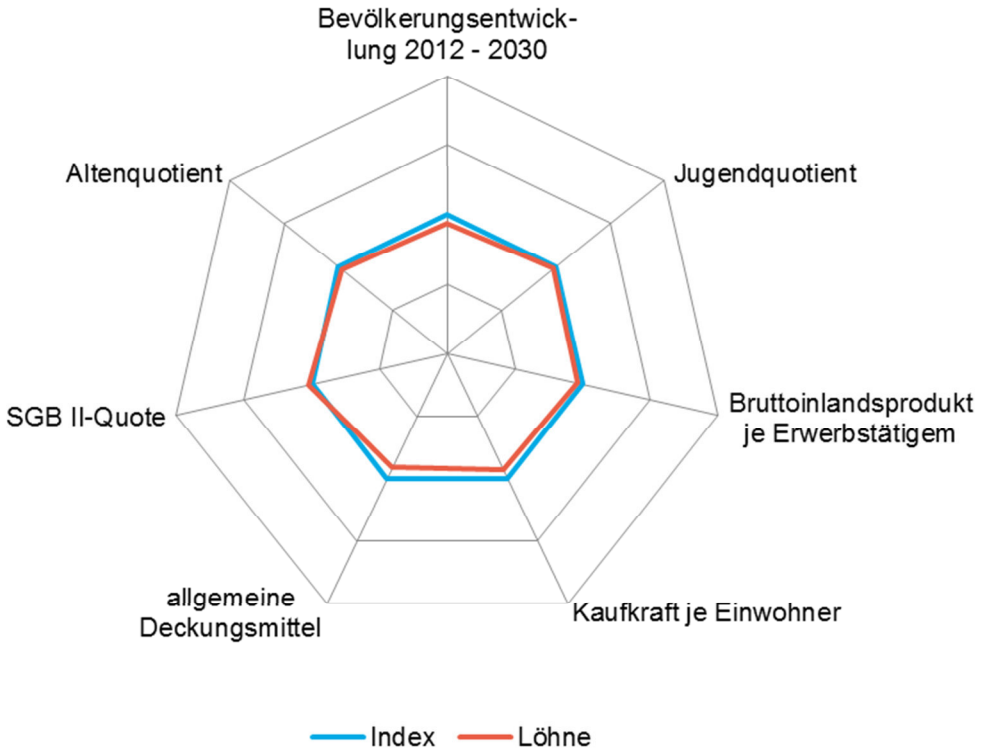
Bei den Sportaußenanlagen bewegt sich das Angebot der Sportnutzfläche je Einwohner auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes. Es ist damit relativ unauffällig. Aus der eigenen Sportstättenentwicklungsplanung wird jedoch ersichtlich, dass zahlreiche Sportanlagen zu weniger als 50 Prozent ausgelastet sind. Daher sollte die Stadt Löhne, auch zur Entlastung des Haushaltes, eine konsequente Verringerung der Sportanlagen verfolgen.

Ausgangslage der Stadt Löhne

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Löhne. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt[2]. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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



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

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen wurden die erhobenen Strukturmerkmale im Interview am 26. August 2015 mit dem Bürgermeister hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Die SGB II-Quote der Stadt Löhne liegt 2013 mit 8,1 Prozent unter der durchschnittlichen Quote von 8,4 Prozent. Sie hat damit eine eher entlastende Wirkung. Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2009 bis 2012 beträgt rund 58.500 Euro. Es ist um 3,9 Prozent niedriger als der Mittelwert von circa 60.900 Euro. Die Kaufkraft in Löhne ist erkennbar unterdurchschnittlich. Mit 20.248 Euro unterschreitet sie den Mittelwert von 21.850 Euro um 7,3 Prozent. Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie betragen je Einwohner in der Stadt Löhne 1.103 Euro. Dabei handelt sich um einen Durchschnittswert der Jahre 2010 bis 2013. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen ist mit 1.212 Euro deutlich höher.

Auf die Bevölkerungsentwicklung, den Alten- und Jugendquotienten wird im nachfolgenden Kapitel demografische Entwicklung und örtliche Strukturen näher eingegangen. Bereits hier ist darzulegen, dass diese drei Strukturmerkmale sich in Löhne im Verhältnis zu den Vergleichskommunen jeweils ungünstiger darstellen. Sie haben damit einen tendenziell belastenden Einfluss.

Die Ausgangslage der Stadt Löhne ist tendenziell schwieriger und ungünstiger als bei den Vergleichskommunen. Mit Ausnahme der SGB II-Quote zeigen alle übrigen Strukturmerkmale be-

lastende Resultate. Hierbei weisen die für den städtischen Haushalt unmittelbar bedeutenden allgemeinen Deckungsmittel die höchste Mittelwertunterschreitung und damit das negativste Resultat auf. Bei den weiteren Strukturmerkmalen nähern sich die Werte der Stadt Löhne zum Teil erkennbar dem Index und somit dem Mittelwert der Vergleichskommunen an.

Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese wurden in dem Interview am 26. August 2015 erörtert.

Nach den bisherigen Auswertungen von IT.NRW betrug die Einwohnerzahl von Löhne am 31. Dezember 2013 rund 39.900. Auf der Grundlage der aktuellen Zensuserhebung 2011 ist sie Ende 2013 mit etwa 39.500 um rund ein Prozent geringer. Ausgehend von der bisherigen Datenbasis prognostizierte IT.NRW bis 2030 einen Bevölkerungsrückgang in Löhne von rund zwölf Prozent auf etwa 35.300 Einwohner. Der Stadt Löhne ist ein grundsätzlicher Bevölkerungsrückgang bewusst. Ziel der Kommune ist es, diesen Rückgang möglichst abzufedern. Nach der aktuellsten Gemeindemodellrechnung von IT.NRW, die einen Prognosezeitraum bis nunmehr 2040 umfasst, wird für das Jahr 2030 ein Bevölkerungsstand von rund 37.600 prognostiziert. Das sind etwa 2.300 Einwohner mehr als in der bisherigen Prognose.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient stellt den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation dar. Im Jahr 2013 beträgt er in Löhne 31,7 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen ist mit 32,4 Prozent etwas günstiger. Der Altenquotient ist der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation). Er liegt im Jahr 2013 in Löhne mit 36,1 Prozent leicht über dem Mittelwert von 35,1 Prozent. Die Bevölkerung in Löhne ist im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte damit etwas älter als der Durchschnitt.

Der landesweite Trend, dass die Bevölkerung weniger und älter wird, zeigt sich somit auch in Löhne. Dieses führt unter anderem dazu, dass die bisherige Infrastruktur entsprechend angepasst werden muss. Hierbei bieten die vergleichsweise geringere Gemeindefläche von rund 60 km² und die Gebietsstruktur mit lediglich fünf Ortsteilen günstigere Rahmenbedingungen.

Die Stadt Löhne setzt sich seit längerer Zeit zu Recht, aber auch notwendig mit der Thematik Demografie auseinander. Einen speziell bestellten Demografiebeauftragten gibt es bei der Kommune nicht. Die von diesem Thema betroffenen Organisationseinheiten nehmen die Aufgabenstellungen aus dem demografischen Wandel im Rahmen ihrer generellen Aufgabenzuständigkeiten wahr. Hierzu zählen exemplarisch die Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzeptes oder die Option eines Dorv-Ladens (Dorv = Dienstleistung und ortsnahe rundum Versorgung), um im Stadtteil Halstern eine Nahversorgung zu sichern. Als eine weitere und wichtige Maßnahme wird die aktuelle Erstellung eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK) gesehen. Dieses befasst sich mit dem innerstädtischen Bereich im Stadtteil Gohfeld als auch dem Löhner Bahnhof. Mit einem solchen Konzept werden wichtige Voraussetzungen geschaffen, um für dieses Projekt Städtebauförderungsmittel zu erhalten. Ein klassischer

Bereich, der vom demografischen Wandel betroffen ist, sind die Bildungseinrichtungen. Das zukünftige Angebot wird insbesondere im Rahmen einer Schulentwicklungsplanung analysiert und festgelegt. Mithilfe einer Sportstättenentwicklungsplanung hat die Stadt Löhne das Sportstättenangebot näher untersucht. Der Umgang mit dem großen kommunaleigenen Wohnungsbestand ist ebenfalls vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung zu betrachten.

Die politischen Beratungen in den Angelegenheiten der Demografie erfolgen bei der Stadt Löhne grundsätzlich im Haupt- und Finanzausschuss.

Als eine wichtige Stellschraube, um den Bevölkerungsrückgang abzumildern, sieht die Stadt Löhne die Attraktivität einer Kommune. Um attraktiv zu sein, müsse eine gute Infrastruktur bestehen. Hierzu zählen neben den Bildungseinrichtungen Schulen auch ein kulturelles Angebot. Hier sei die Stadt nach eigener Auffassung sehr gut aufgestellt, exemplarisch wird die Musikschule genannt. Um das Oberzentrum Bielefeld mit weiteren Kultur- und Unterhaltungsangeboten zu erreichen, sei auch ein funktionierender öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) wichtig. Hierzu zählt auch das Nachtbusangebot.

Die Bereitstellung von Gewerbeflächen und die Ansiedlung neuer Unternehmen spielen eine weitere wesentliche Rolle im strategischen Handeln der Stadt Löhne. Die Stadt war und ist ein bedeutender Standort der Möbelindustrie und als Stadt der Küchen bekannt. Jedoch ist die Zahl dieser Unternehmen deutlich gesunken. Neben dem Verlust von Arbeitsplätzen bedeutete diese Entwicklung auch eine deutliche Belastung für die Haushaltsituation der Stadt Löhne. Nach Auffassung der Stadt war dieser deutliche Einbruch bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen mit verantwortlich für den Bevölkerungsrückgang in den vergangenen Jahren. Die Stadt sieht sich zwischenzeitlich wieder auf einem guten Weg. Auf dem Stadtgebiet entsteht aktuell das größte Logistikcenter in der Region. Darüber hinaus haben sich weitere Unternehmen, auch aus Nachbarkommunen, in Löhne angesiedelt. Die Bedeutung der Wirtschaftsförderung kommt in Löhne auch dadurch zum Ausdruck, dass sie teilweise als Chefsache wahrgenommen wird.

Der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen haben nachhaltige Auswirkungen für die Bevölkerung und die Stadt insgesamt. Die Gewerbeansiedlungen werden, wie bei vielen anderen Kommunen, dadurch erschwert, dass sich entsprechende Flächen häufig im Privateigentum befinden und ein Ankauf teilweise sehr schwierig ist. Nach Angaben der Kommune besteht zwar eine Konkurrenz zu Nachbarkommunen. Die Stadt sieht jedoch auch Chancen durch interkommunale Gewerbegebiete. Sie hat daher zusammen mit der Gemeinde Hüllhorst das interkommunale Gewerbegebiet - Gewerbepark „Am Wiehen“ entwickelt. Von den insgesamt 17 ha Gewerbeflächen entfallen 4,5 ha auf das Gebiet der Stadt Löhne. Erste Bebauungen haben begonnen. Die verkehrliche Anbindung an die Autobahnen A 30 und A 2 sind eine gute Ausgangssituation für Gewerbeansiedlungen.

Die Stadt ist sich den Herausforderungen aus der aktuellen Flüchtlingsproblematik bewusst. Hierzu zählen derzeitig und vorrangig die räumliche Unterbringung von Asylsuchenden und langfristig ihre Integration. Für die Unterbringung kann sie zum Teil auf den großen städtischen Wohnungsbestand und weitere kommunale Immobilien zurückgreifen. Daher wurde nachvollziehbar vorerst eine weitere Vermarktung von städtischen Gebäuden gestoppt.

Die Integration in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten sei gelungen. Im Stadtgebiet Löhne gibt es mehrere Moscheen, die auch mit dem Tag der offenen Moschee Kontaktmöglichkei-

ten mit anderen Einwohnern der Stadt schaffen. Aktuell wurde auf einem evangelischen Friedhof ein Bereich für moslemische Bestattungen geschaffen. Hilfreich sei es zudem, dass eine Verwaltungsmitarbeiterin mit kurdischen Wurzeln im Rathaus beschäftigt ist. Sie hilft bei Verständigungsschwierigkeiten.

Die Stadt Löhne unterstützt ebenfalls das ehrenamtliche bürgerschaftliche Engagement. Gemeinsam mit dem Arbeitskreis Ehrenamt organisiert sie seit einigen Jahren den Tag des Ehrenamtes. Hierbei werden auf Vorschlag von Vereinen Personen und Gruppen für ihr herausragendes ehrenamtliches Engagement geehrt.

Bei der Stadt Löhne ist in der Verwaltung eine Seniorenbeauftragte tätig. Weiterhin besteht seit langer Zeit ein Seniorenbeirat, der die Interessen der älteren Generation im Gebiet der Stadt Löhne vertritt.

Nach Auffassung der GPA NRW hat die interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich eine wichtige Bedeutung. Daher werden gute Beispiele gesammelt und an die Kommunen weitergegeben. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselelement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Dieses ist insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen zu sehen.

Die Stadt Löhne steht der interkommunalen Zusammenarbeit sehr positiv gegenüber. Sie wird bereits in zahlreichen Fällen praktiziert, zum Beispiel bei der Wasserversorgung, Abwassersammlung und -beseitigung sowie bei Ausschreibungen. Nach dem Willen der Entscheidungsträger soll die interkommunale Zusammenarbeit weiter ausgebaut werden. Der Rat hat sich mit diesem Thema beschäftigt und hierzu im Jahr 2009 einen entsprechenden Beschluss gefasst. Danach soll die Verwaltung zukünftig von Fall zu Fall interkommunal tätig zu werden, wenn durch eine Kooperation eine bessere Aufgabenerledigung erreicht werden kann. Hierzu erfolgen regelmäßig Abfragen bei den einzelnen Ämtern.

Im Kreis Herford wurde eine Projektgruppe mit Vertretern der kreisangehörigen Kommunen gebildet. Das Ziel ist es, die interkommunale Zusammenarbeit zu intensivieren. Die Projektgruppe soll potenzielle Handlungsfelder für eine interkommunale Zusammenarbeit ermitteln.

Aktuell sind bei der Stadt Löhne weitere Kooperationen hinzukommen. Die Nachbarkommune Bad Oeynhausen übernimmt nunmehr die Aufgaben des Vollziehungsaußendienstes für die Stadt Löhne. Zum 01. Januar 2016 ist die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung dem Kreis Herford übertragen worden.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

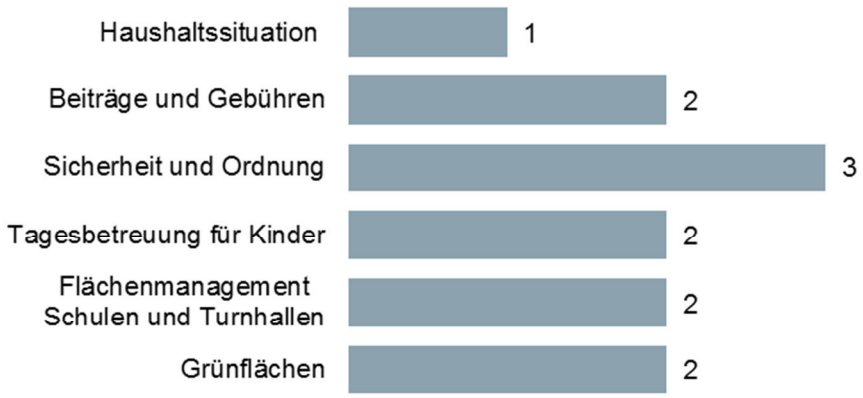
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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 Löhne

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Löhne hat die GPA NRW von Mai bis Dezember 2015 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Löhne generell das Jahr 2013 zugrunde gelegt. Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse der Jahre 2008 bis 2013 und die Haushaltsplanungen bis 2021 analysiert. Bisher liegt noch kein Gesamtabschluss vor.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Sascha Wolf
Personalwirtschaft und Demografie	Ute Ledebur
Sicherheit und Ordnung	Ute Ledebur
Tagesbetreuung für Kinder	Ute Ledebur
Schulen	Meike Dorlöchter
Grünflächen	Meike Dorlöchter

In einem Abschlussgespräch am 25. Januar 2016 hat die GPA NRW den Bürgermeister und die Amtsleiterin Finanzen über die Prüfungsergebnisse informiert.

Zur Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

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

In den aktuellen interkommunalen Vergleich wurden mittlere kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen ist im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte gewachsen.

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 grundsätzlich 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 Löhne 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 08. April 2016

gez.	gez.
Doris Krüger	Jürgen Schwanitz
Abteilungsleitung	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 Löhne im Jahr 2015

INHALTSVERZEICHNIS

- Finanzen 3
  - Inhalte, Ziele und Methodik 3
  - Haushaltssituation 3
    - Haushaltsausgleich 4
    - Strukturelle Haushaltssituation 6
    - Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation 15
  - Haushaltswirtschaftliche Risiken 18
    - Risikoszenario 18
  - Haushaltskonsolidierung 20
    - Kommunaler Steuerungstrend 21
    - Beiträge 23
    - Gebühren 25
    - Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren 28
    - Steuern 29
  - Gebäudeportfolio 30
  - Haushalts- und Jahresabschlussanalyse 37
    - Vermögenslage 37
    - Schulden- und Finanzlage 43
    - Ertragslage 49

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 2008 bis 2013 und die aktuellen Haushaltsplanungen 2015 analysiert. Ergänzend wurden die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse mit einbezogen. Ein Gesamtabschluss für das Jahr 2010 lag zum Prüfungszeitpunkt noch 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 Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich erreicht. Zum anderen fließt in die Bewertung ein, wie sich die Haushaltssituation strukturell darstellt.

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW zunächst die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der rechtlichen Haushaltssituation sowie den Jahresergebnissen einschließlich der Entwicklung der Rücklagen zusammenfassend dar.

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Löhne hat zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die festgestellten Jahresabschlüsse 2008 bis 2013 vor. Der erstellte, jedoch noch nicht festgestellte, Jahresabschluss 2014 wurde nachgereicht und an passender Stelle mit in die Prüfung einbezogen.

Im Jahr 2008 konnte die Stadt Löhne den fiktiven Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 GO durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage erreichen. In 2009 und den Folgejahren konnte der fiktive Haushaltsausgleich nicht mehr erzielt werden. In den Haushaltsjahren 2010 und 2011 befand sich die Stadt Löhne im Nothaushalt, weil die jeweiligen Haushaltssicherungskonzepte nicht genehmigungsfähig waren. Sie nimmt nach § 4 Stärkungspaktgesetz freiwillig an der zweiten Stufe des Stärkungspaktes teil. In ihren Antragsunterlagen hat die Stadt Löhne gegenüber der Bezirksregierung Detmold dargelegt, dass die Haushaltsdaten des Jahres 2010 den Eintritt der Überschuldung in den Jahren 2014 bis 2016 erwarten ließen. Den ersten Haushaltssanierungsplan (HSP) hat die Stadt Löhne im September 2012 der Bezirksregierung vorgelegt. Darin wurden sowohl der fristgerechte Haushaltsausgleich im Jahr 2018 unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe, wie auch der erstmalige Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe im Jahr 2021 dargestellt. Der erste HSP sowie die fortgeschriebenen HSP wurden seitens der Bezirksregierung gemäß § 6 Abs. 2 Stärkungspaktgesetz genehmigt.

Ein Gesamtabschluss lag zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vor.

- **Feststellung**
  Der Haushaltsausgleich soll unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2018 erreicht werden. Ab dem Jahr 2021 soll der Haushaltsausgleich ohne Zufluss der Konsolidierungshilfe erfolgen. Damit sind umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen notwendig.

Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**)
Jahresergebnis*)		-3.025	-13.678	-9.423	-3.867	-1.993	-8.560	-3.429
Höhe der allgemeinen Rücklage	53.266	53.266	53.759	44.016	40.149	38.313	29.773	26.360
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO oder § 57 Abs. 2 GemHVO		0	804	-321	0	158	19	16

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014**)
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		0	0	18,1	8,8	4,6	22,3	11,5
Höhe der Ausgleichsrücklage	16.394	13.368	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent		4,3	20,5	17,5	8,8	5,0	22,3	11,5

*) Der Verwendungsbeschluss wird vorweg genommen und die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet
**) vorläufiges Ergebnis 2014

Die Jahresergebnisse 2008 bis 2014 der Stadt Löhne waren erheblich defizitär und strukturell unausgeglichen. Die Ausgleichsrücklage wurde bei unmittelbarer Fortschreibung durch den Fehlbetrag des Jahres 2009 vollständig aufgebraucht. Der kritische Eigenkapitalverzehr setzte sich zudem mit der Reduzierung der allgemeinen Rücklage ab 2010 fort. Das Problem des strukturell unausgeglichenen Haushaltes besteht weiterhin.

→ **Feststellung**
Der kontinuierliche Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Haushaltskonsolidierung sollte oberste Priorität für das städtische Handeln haben.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-217	-542	3.698	-36	-215	-117	-32	43

Im interkommunalen Vergleich 2013 ist die Stadt Löhne innerhalb des Viertels der Kommunen mit den ungünstigsten Jahresergebnissen je Einwohner vorzufinden.

Vergleich Ergebnisplanungen und Ergebnisrechnungen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*)
Ergebnisplanung Haushaltsplan	-3.748	-8.118	-13.246	-9.896	-4.882	-8.729	-4.604
Ergebnisrechnung	-3.025	-13.678	-9.423	-3.867	-1.993	-8.560	-3.429
Ergebnisverbesserung Haushaltsplan	723		3.823	6.029	2.889	169	1.175
Ergebnisverschlechterung Haushaltsplan		5.560					

*) vorläufiges Ergebnis 2014

Die Jahresabschlüsse 2010 bis 2014 zeigten gegenüber den Haushaltsplänen jeweils Ergebnisverbesserungen. Dadurch ist der Eigenkapitalverzehr zumindest geringer ausgefallen als im jeweiligen Haushaltsplan prognostiziert.

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-4.039	-2.728	-565	541	629	1.434	1.134
Höhe der allgemeinen Rücklage	22.321	19.593	19.028	19.028	19.028	19.028	19.028
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	15,3	12,2	2,9	0	0	0	0
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	541	1.170	2.604	3.738
Fehlbetragsquote in Prozent	15,3	12,2	2,9	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Nach den Plandaten werden bis einschließlich 2017 Jahresfehlbedarfe mit abnehmender Höhe ausgewiesen. Dies hätte einen weiteren Eigenkapitalverbrauch zur Folge. Ab dem Jahr 2018 sollen Jahresüberschüsse erwirtschaftet werden. Die prognostizierten Jahresüberschüsse würden zu einem kontinuierlichen Wiederaufbau der Ausgleichsrücklage führen. Nach dem erstmaligen Erreichen des Haushaltsausgleichs wird die Konsolidierungshilfe ab 2019 degressiv abgebaut gemäß § 6 Abs. 2 Ziffer 2 Satz 2 Stärkungspaktgesetz. Im Jahr 2021 muss der Haushaltsausgleich gemäß § 75 Abs. 2 S. 2 GO ohne Konsolidierungshilfe erreicht werden.

Die kontinuierliche Verringerung der Jahresfehlbedarfe bis 2017 sowie die Ausweisung von Jahresüberschüssen ab 2018 soll durch verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden. Der HSP 2015 enthält diesbezüglich 54 Maßnahmen (sowie weitere Untergliederungen). Neben der Personalkonsolidierung sollen unter anderem Steuererhöhungen (u.a. Real-, Hunde-, Vergnügungssteuer) sowie eine höhere Eigenkapitalverzinsung der Wirtschaftsbetriebe Löhne (WBL) zu Ergebnisverbesserungen beitragen.

Einzelne Planwerte sind mit Risiken verbunden. Diese werden in den Berichtsteilen Haushaltsplanung und haushaltswirtschaftliche Risiken erläutert.

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 2013

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 2013 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte werden durch die Durchschnittswerte der Jahre 2008 bis 2013 ersetzt. Zusätzlich werden positive wie negative Sondereffekte sowie die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz 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.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2013

Löhne	
Jahresergebnis	-8.560
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	16.878
Bereinigungen Sondereffekte	-852
= bereinigtes Jahresergebnis	-24.586
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	19.543
= strukturelles Ergebnis	**-5.043**

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne weist für das Jahr 2013 ein strukturelles Ergebnis von -5,0 Mio. Euro aus. Unter Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz in Höhe von 0,9 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -4,1 Mio. Euro.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Löhne ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2021. Die Analyse soll aufzeigen,

- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2013 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- von welcher Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Löhne ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Nach der Finanzplanung auf Basis des Haushaltsplanes 2015 erwartet die Stadt Löhne für das Jahr 2021 einen Jahresüberschuss von rund 1,1 Mio. Euro. Gegenüber der strukturellen Konsolidierungslücke von 5,0 Mio. Euro ergibt sich eine Verbesserung um etwa 6,1 Mio. Euro. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich diese Verbesserung im Wesentlichen zusammensetzt.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2021 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B*)	5.647	6.480	833	1,7
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern**)	15.506	20.981	5.475	3,9
Gewerbesteuer**)	13.851	19.720	5.869	4,5
Schlüsselzuweisungen**)	8.438	12.697	4.259	5,2
Sonstige ordentliche Erträge*)	4.120	2.667	-1.453	-5,3
Aufwendungen				
Personalaufwendungen*)	17.556	19.096	1.540	1,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*)	12.485	13.376	891	0,9
Allgemeine Kreisumlage**)	17.448	22.024	4.576	3,0
Bilanzielle Abschreibungen*)	6.349	4.731	-1.618	-3,6
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*)	15.294	19.423	4.129	3,0
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen*)	1.642	1.897	255	1,8

*) Ergebnis 2013
**) Mittelwerte 2008 bis 2013

Der analytische Vergleich der Plandaten 2021 mit dem strukturellen Ergebnis 2013 führt zu anderen Veränderungsraten als die Berechnungen nach dem Orientierungsdatenerlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.[1]

Grundsteuer B

Die Erträge aus der Grundsteuer B tragen mit rund 0,8 Mio. Euro zur Konsolidierung bei. Die Stadt Löhne nutzt hier, wie die Mehrheit der Haushaltssicherungskommunen, eine Hebesatzerhöhung zur Konsolidierung. Für 2015 wurde der Hebesatz der Grundsteuer B um 22 von 420 auf 442 Hebesatzpunkte erhöht. Im Hebesatz ist ein Anteil von zehn Prozentpunkten für die Kosten des Winterdienstes enthalten. Aufgrund der Hebesatzerhöhung ist in 2015 ein Anstieg der Erträge erkennbar. Zusätzlich wurden für die mittelfristige Ergebnisplanung die Orientierungsdaten zugrunde gelegt. Die Steuerschätzung aus November 2014 sieht geringere Steigerungsraten bei der Grundsteuer B vor.[2] Hieraus ergibt sich eine Differenz, welche eine vergleichsweise optimistische Planung darstellt. Dieser Unterschiedsbetrag wird nach Angaben der Stadt durch die Neuansiedlung von Gewerbebetrieben und damit verbundenen höheren Grundsteuererträgen ausgeglichen. Ein zusätzliches Risiko ist aufgrund dessen nicht erkennbar.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Anteile der Stadt Löhne an der Einkommens- und Umsatzsteuer können von der Stadt nicht gesteuert werden, da diese unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen. Kontinuierliches Wachstum der Wirtschaftsleistung verbunden mit stetig steigenden Steuereinnahmen können nicht fortwährend erwartet werden. Ein allgemeines, konjunkturelles Risiko ist bei den aufgestellten Planansätzen daher vorhanden.

Die Stadt Löhne erwartet eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 3,9 Prozent bezogen auf den Mittelwert der Jahre 2008 bis 2013. Der Konsolidierungsbetrag beläuft sich insgesamt auf rund 5,5 Mio. Euro. Davon entfällt auf den Anteil an der Einkommensteuer mit einer Zunahme bis 2021 von etwa 5,1 Mio. Euro der wesentliche Betrag. Die neuen Schlüsselzahlen wurden in der Haushaltsplanung 2015 bereits erfasst. Innerhalb der mittelfristigen Planung wurden die Steigerungsraten der Steuerschätzung aus November 2014 zugrunde gelegt. In den Jahren 2019 bis 2021 wird ein Anstieg von jährlich 1,8 Prozent der Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer und von 1,2 Prozent der Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer einkalkuliert. Diese Steigerungsraten entsprechen dem jeweiligen geometrischen Mittel. Ein zusätzliches Risiko ist daher nicht erkennbar.

Gewerbesteuer

Die erheblich schwankenden Gewerbesteuererträge im Betrachtungszeitraum zeigen, dass für die Stadt Löhne eine verlässliche Planung dieser Ertragsposition äußerst schwierig ist. Die Ge-

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

[2] Vgl. Ergebnisse der 145. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 4. bis 6. November 2014 für die Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen.

werbesteuererträge werden sowohl durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung als auch durch die Entwicklung von einzelnen für die Stadt besonders wichtigen Betrieben beeinflusst. Insbesondere diese Ertragsposition unterliegt daher einem allgemeinen, konjunkturellen Risiko.

Diese Realsteuerart erbringt einen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von etwa 5,9 Mio. Euro. Der Hebesatz der Gewerbesteuer beläuft sich seit dem Jahr 2011 auf 450 Hebesatzpunkte. Wegen des Hebesatzrechtes ist die Gewerbesteuer eine bedeutende Stellschraube zur Haushaltskonsolidierung. Im Jahr 2015 wurde eine Erhöhung des Hebesatzes um 5 v.H. auf 415 v.H. vorgenommen. Die Stadt kalkuliert im Haushaltsplan 2015 mit einem Ansatz von 16,2 Mio. Euro. Damit ist der Ansatz 2015 niedriger als das Ergebnis 2014 (ca. 16,8 Mio. Euro). Die Stadt berücksichtigt in der mittelfristigen Planung die zum Planungszeitpunkt vorliegenden Steigerungsraten aus den Orientierungsdaten. Der Orientierungsdaten der Steuerschätzung aus November 2014 sehen bis 2018 etwas höhere Steigerungsraten vor. Ab 2019 wird die individuell berechnete Wachstumsrate (3,8 Prozent) verwendet. Die GPA NRW sieht bei dieser Ertragsposition daher kein zusätzliches Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Stadt. In den letzten Jahren wurden den Kommunen jährlich steigende Zuweisungen als Finanzausgleichsmasse über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) zugewiesen. Die Erträge sind grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beziehungsweise der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit bei diesen Beträgen auch zukünftig mit zusätzlichen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es besteht demnach ein allgemeines Risiko für die vorliegende Planung.

Die Stadt Löhne plant in 2021 mit Erträgen aus Schlüsselzuweisungen von rund 12,7 Mio. Euro. Die Schlüsselzuweisungen leisten damit einen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke von etwa 4,3 Mio. Euro. Der Ansatz im Haushaltsplan 2015 wurde der 2. Modellrechnung zum GFG 2015 entnommen. Die Steigerungsraten in den Jahren 2016 und 2017 liegen erkennbar über den Orientierungsdaten. Die Stadt begründet dies mit den geringeren Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer aufgrund von niedrigeren Schlüsselzahlen. Diese Ertragsposition verminderte sich gegenüber dem Entwurf des Haushaltsplans 2015 um rund 1,1 Mio. Euro. Die Steuerkraft der Stadt Löhne wurde durch die niedrigeren Schlüsselzahlen gemindert. Nach internen Berechnungen der Stadt hat dieser Umstand einen deutlichen Anstieg der Schlüsselzuweisungen in 2016 und 2017 zur Folge. In den Jahren 2019 bis 2021 wird eine jährliche Steigerungsrate von 2,3 Prozent angesetzt. Diese Steigerungsrate liegt unter dem errechneten geometrischen Mittel. Die weitere Entwicklung dieser Ertragsposition bleibt, insbesondere aufgrund der hohen Steigerungsraten 2016 und 2017, kritisch zu begleiten. Wie oben dargestellt, hängt die Entwicklung dieser Position von mehreren Faktoren ab. Es ist nicht auszuschließen, dass die tatsächlichen Schlüsselzuweisungen unter den Planansätzen liegen werden. Sollte dieser Fall eintreten, sind kompensatorische Maßnahmen zu ergreifen, um die abgebildeten Haushaltsausgleiche ab 2018 nicht zu gefährden.

Die Modellrechnung des Landes Nordrhein-Westfalen zum GFG 2016 sieht für die Stadt Löhne Schlüsselzuweisungen von rund 7,8 Mio. Euro in 2016 vor.[3] Diese Summe ist niedriger als der ursprüngliche Planansatz. Ein zusätzliches Risiko ist erkennbar. Die Stadt hat signalisiert, diese Ertragsposition für den Haushaltsplan 2016 zu überarbeiten.

Sonstige ordentliche Erträge

Bei den sonstigen ordentlichen Erträgen kalkuliert die Stadt Löhne mit einem deutlichen Rückgang. Es werden bezogen auf das Ergebnis 2013 um rund 1,5 Mio. Euro niedrigere Erträge im Jahr 2021 prognostiziert. Die vergleichsweise hohen sonstigen ordentlichen Erträge 2013 sind mehreren Sachverhalten geschuldet. So wurden in 2013 beispielsweise hohe Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen (ca. 462.000 Euro), Straßenentwässerungsgebühren für Landstraßen aus Vorjahren (ca. 453.000 Euro) sowie Gewinnen aus dem Abgang von Gebäuden und Grundstücken (ca. 210.000 Euro) erzielt. Entsprechende Sachverhalte wurden in den Planansätzen nicht bzw. in einer geringeren Höhe berücksichtigt.

Ab 2015 verlaufen die sonstigen ordentlichen Erträge relativ konstant. Den größten Einnahmeposten stellen die Konzessionsabgaben dar. Diese summieren sich auf jährlich rund 1,9 Mio. Euro. In den Jahren 2009 bis 2014 sind die tatsächlich erzielten sonstigen ordentlichen Erträge deutlich höher ausgefallen als die jeweiligen Plandaten. Möglicherweise besteht in der mittelfristigen Planung und darüber hinaus eine Chance zur Entlastung des Haushalts der Stadt Löhne.

Personalaufwendungen

Die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen bewegen sich nach einer Prognose der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände[4] für 2016 bei 1,6 Prozent und für 2017 bei 1,7 Prozent. Die Orientierungsdaten gehen ab 2016 von einer Steigerungsrate von 1,0 Prozent aus. Diese moderate Steigerung kann jedoch nur aufgrund von konkreten Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich erreicht werden. Die Personalaufwendungen der Stadt Löhne steigen bezogen auf das Ergebnis 2013 bis zum Jahr 2021 um durchschnittlich jährlich 1,1 Prozent. Diese Änderungsrate verläuft jedoch nicht konstant. Im Jahr 2015 ist ein deutlicher Anstieg um rund 1,3 Mio. Euro zu verzeichnen. Für das Jahr 2015 wurden die tatsächlichen Tarifabschlüsse der Tarifbeschäftigten und Beamten bereits berücksichtigt. Ab 2016 kalkuliert die Stadt Löhne mit jährlichen Steigerungsraten aus Tarif- und Besoldungserhöhungen von 2,0 Prozent. Die Stadt bewegt sich damit oberhalb der Orientierungsdaten. Ein Risiko ist aus den angesetzten Steigerungsraten daher nicht abzuleiten.

Im HSP sind verschiedene Maßnahmen zur Personalkonsolidierung dargestellt. In den Jahren 2013 und 2014 wurden 4,2 Stellen abgebaut. Im Zeitraum 2015 bis 2021 beabsichtigt die Stadt Löhne insgesamt weitere 11,4 Stellen einzusparen. In die Personalkostenansätze sind die Effekte aus dem HSP eingearbeitet worden. Die GPA NRW sieht kein erhöhtes Risiko bei den Personalaufwendungen, vorausgesetzt die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen werden umgesetzt.

[3] Vgl. Schnellbrief des Städte- und Gemeindebundes vom 22. Oktober 2015 (Nr. 237/2015).

[4] Vgl. Anlage 2 zum Schnellbrief des StGB Nr. 107 aus 2014 vom 23. Juni 2014.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte die im HSP dargestellten Maßnahmen zur Personalkonsolidierung vollständig und zeitgerecht umsetzen. Dies ist erforderlich, um die kalkulierten Personalaufwendungen tatsächlich einhalten zu können.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Der Orientierungsdatenerlass sieht hier jährliche Steigerungsraten von 1,0 Prozent vor. Bezogen auf das Ergebnis 2013 errechnet sich bei der Stadt Löhne eine durchschnittliche jährliche Steigerungsrate von 0,9 Prozent. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen der Stadt Löhne sind in 2015 rückläufig. Ursächlich hierfür sind neben Einsparungen bei der Straßenbeleuchtung die abgeschlossene Rathaussanierung sowie die investive Verbuchung der Sanierung des Gymnasiums. In 2016 steigen die Aufwendungen um 0,6 Prozent und 2017 um 1,4 Prozent. Ab 2018 wird mit einer jährlichen Steigerungsrate von 0,9 Prozent kalkuliert.

Im fortgeschriebenen HSP 2015 sind verschiedene Maßnahmen aufgeführt, die eine Reduzierung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen anstreben. Einige der Maßnahmen sind auf die Entwicklungen in der Schullandschaft zurückzuführen. So tragen die Schließungen der Schulstandorte Grundschule Wittel und der Hauptschule Löhne-West zu einer Reduzierung der Aufwendungen bei. Weitere HSP-Maßnahmen befassen sich mit energetischen Sanierungen, wie z.B. der Straßenbeleuchtung (Einsparungspotenzial ca. 140.000 Euro) und der städtischen Gebäude (Einsparungspotenzial 50.000 Euro). Zudem sollen die Fernwärmebezugskosten um 55.000 Euro und die Gasbezugskosten 35.000 Euro reduziert werden. Um die geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen erreichen zu können, ist eine konsequente Umsetzung der HSP-Maßnahmen erforderlich. Sofern dies geschieht, sieht die GPA NRW bei dieser Aufwandsposition kein zusätzliches Risiko.

Bilanzielle Abschreibungen

Für das Jahr 2021 wird mit bilanziellen Abschreibungen im Umfang von 4,7 Mio. Euro kalkuliert. Dies stellt gegenüber dem Ergebnis 2013 eine Ergebnisentlastung von rund 1,6 Mio. Euro dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2013 außergewöhnlich hohe bilanzielle Abschreibungen angefallen sind. Ursächlich für die hohen bilanziellen Abschreibungen 2013 ist unter anderem die außerplanmäßige Abschreibung in Höhe von 162.000 Euro auf ein unbebautes Grundstück aufgrund einer Nutzungsänderung. Darüber hinaus verursachte die Verkürzung der Restnutzungsdauer des Gymnasiums eine um rund 750.000 Euro erhöhte Abschreibung. Ab 2017 reduzieren sich die bilanziellen Abschreibungen nach dem Haushaltsplan 2015 deutlich und verlaufen in den Folgejahren relativ konstant. Dies hängt unter anderem mit der Aufgabe der Hauptschule Löhne-West und den diesbezüglich abnehmenden Abschreibungsbeträgen zusammen. Die Planung dieser Aufwandsposition ist grundsätzlich nachvollziehbar. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise unterliegt das Gebäudeportfolio der Stadt Löhne einem dynamischen Wandel. Daher wird gegebenenfalls eine wesentliche Überarbeitung dieser Aufwandsposition in den kommenden Jahren erforderlich sein.

Allgemeine Kreisumlage

Die allgemeine Kreisumlage als größte Position der Transferaufwendungen ist für die Haushaltsplanung von besonderer Bedeutung. Auf die Entwicklung der allgemeinen Kreisumlage wirken sich mehrere nicht steuerbare Einflussfaktoren aus, die Planungsunsicherheiten hervorrufen. Die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet oder der Umlagebedarf des Kreises können schwer vorhergesagt werden. Es besteht daher bei dieser Aufwandsposition grundsätzlich ein allgemeines Risiko für die Haushaltsbewirtschaftung.

Nach dem vorliegenden Bescheid vom Kreis Herford zur Festsetzung der allgemeinen Kreisumlage 2015 muss die Stadt Löhne einen Betrag von 18,9 Mio. Euro entrichten. Der Hebesatz der Kreisumlage beträgt nach dem beschlossenen Doppelhaushalt des Kreises Herford 40,99 Prozent in 2015 und 2016. Der Kreis Herford kalkuliert im Doppelhaushaushalt 2015/2016 mit höheren Hebesätzen sowie steigenden Erträgen aus der allgemeinen Kreisumlage im Zeitraum der mittelfristigen Planung. Es werden Hebesätze von 42,39 Prozent (in 2017), 41,90 Prozent (in 2018) und 41,67 Prozent (in 2019) prognostiziert. Die Erträge aus der allgemeinen Kreisumlage werden mit Steigerungsraten von 1,5 Prozent (in 2016), 7,6 Prozent (in 2017), 2,7 Prozent (in 2018) und 2,0 Prozent (in 2019) geplant.

Im Jahr 2016 prognostiziert die Stadt Löhne eine Steigerung um 5,5 Prozent und ab dem Jahr 2017 um jährlich 2,0 Prozent. Die Stadt Löhne hat den vom Kreis geplanten erhöhten Umlagebedarf nur teilweise berücksichtigt. Die GPA NRW sieht daher bei dieser Aufwandsposition ein zusätzliches Risiko.

Der Kämmerer des Kreises Herford hat zwischenzeitlich bei der Arbeitstagung der Kämmerer im Kreis Herford mitgeteilt, dass er in Betracht ziehe, den Kreisumlagehebesatz im Zeitraum seiner mittelfristigen Planung 2017 bis 2019 aufgrund von Mehrerträgen nicht anzuheben.

Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)

Die bereinigten Transferaufwendungen lassen die allgemeine Kreisumlage, die Gewerbesteuerumlage sowie die Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit außer Acht. Bezogen auf das Ergebnis 2013 werden in 2021 um rund 4,1 Mio. Euro höhere Aufwendungen eingeplant. Der Anstieg ist insbesondere dem Produktbereich 5 Soziale Leistungen sowie dem Produktbereich 6 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zuzuschreiben. Es werden zum einen deutlich höhere Betriebskostenzuschüsse zur Unterhaltung der Kindergärten einkalkuliert. Im Jahr 2013 entstanden hier Aufwendungen von rund 8,5 Mio. Euro. Im Jahr 2021 werden diesbezüglich Aufwendungen von rund 10,2 Mio. Euro prognostiziert. Durch Konsolidierungsmaßnahmen soll einer weiteren Erhöhung der Aufwendungen gegensteuert werden. Die Neuverhandlung der vertraglichen Zuschüsse zu den Kindergärten leistet einen jährlichen Konsolidierungsbeitrag von 47.000 Euro (HSP-Maßnahme Nr. 37a). Der Sozialtransferaufwand steigt insbesondere aufgrund von höheren Aufwendungen für Unterhaltsvorschussleistungen sowie für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Für letztgenannte Aufwandsposition besteht aufgrund der aktuellen politischen Entwicklungen eine gewisse Planungsunsicherheit.

Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen

Bis zum Jahr 2021 plant die Stadt Löhne ausgehend vom Ergebnis 2013 einen Anstieg der Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen um rund 255.000 Euro. Den größten Posten bilden die Zinsaufwendungen für Investitionskredite. Diese stellen im Jahr 2021 mit rund 1,4 Mio. Euro etwa drei Viertel der Aufwandsposition. Ab dem Jahr 2015 wird mit jährlich leicht rückläufigen Zinsaufwendungen für Investitionskredite kalkuliert.

Bis 2018 plant die Stadt mit jährlich steigenden Zinsaufwendungen für Liquiditätskredite. In den Jahren 2020 und 2021 wird ein Rückgang dieser Zinsaufwendungen einkalkuliert. Die Stadt Löhne hatte zum 31. Dezember 2014 einen Bestand an Liquiditätskrediten von 24 Mio. Euro. Nach dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen zu Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften[5] besteht für Gemeinden die Möglichkeit, für einen Anteil am Gesamtbestand ihrer Kredite zur Liquiditätssicherung auch Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit zu treffen. Bei der Stadt Löhne wiesen zum 31. Dezember 2014 Liquiditätskredite in Höhe von 14 Mio. Euro eine Laufzeit zwischen einem und fünf Jahren aus. Die Stadt mindert hiermit für einen Teil Ihrer Verbindlichkeiten das Zinsänderungsrisiko. Zudem hält die Stadt einen Zinsswap zur Absicherung künftiger Zahlungsströme aus einem variabel verzinslichen Darlehen. Das mit dem aus dem Grund- und Sicherungsgeschäft nach § 254 HGB gebildeten Bewertungseinheit gesicherte Kreditvolumen belief sich zum 31. Dezember 2014 auf rund 2,1 Mio. Euro. Die abgesicherten Risiken betrugen rund 0,4 Mio. Euro. Die Regelungen zur Bildung einer Bewertungseinheit zur kompensatorischen Bewertung der Sicherungsbeziehung werden nach Angaben der Stadt angewandt.

Die Planung dieser Aufwandsposition ist grundsätzlich plausibel und nachvollziehbar. Die weitere Entwicklung ist aufgrund des hohen Bestandes an Liquiditätskrediten dennoch kritisch zu begleiten. Bei einem deutlichen Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus besteht ein Risiko, dass zukünftig erhöhte Zinsaufwendungen, vor allem für Liquiditätskredite, anfallen werden. Dies würde eine Gefahr für die angestrebten Haushaltsausgleiche ab 2018 darstellen. Sollte das Zinsniveau jedoch weiterhin historisch niedrig bleiben, besteht eine Chance zur Entlastung der Ergebnisrechnung in den kommenden Jahren. Die Stadt beabsichtigt, den Liquiditätskreditbestand bis Ende 2021 auf ca. 14,5 Mio. Euro zu reduzieren. Dies setzt voraus, dass die übrigen Planungen und Erwartungen auch tatsächlich eintreten. Durch einen deutlichen Abbau der Liquiditätskredite könnte die Gefahr erhöhter Zinsaufwendungen bei einem steigenden Zinsniveau ebenfalls reduziert werden.

- **Feststellung**
  Auf Basis des Haushaltsplanes 2015 sind bei einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung festzustellen. Dabei handelt es sich tendenziell um allgemeine Risiken und punktuell um zusätzliche Risiken. Es besteht eine grundsätzliche Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Gewerbesteuer und damit den Auswirkungen im Finanzausgleich.

[5] Vgl. Aktenzeichen 34-48.05.01/02 - 8/14 vom 16. Dezember 2014.

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 2013

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Löhne
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	79,5	181,7	97,9	87,1
Eigenkapitalquote 1	-20,4	58,5	20,8	14,5
Eigenkapitalquote 2	0,8	85,6	47,5	44,2
Fehlbetragsquote	0,6	37,6	10,0	22,3
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	57,8	35,6	33,3
Abschreibungsintensität	4,3	14,4	8,8	8,1
Drittfinanzierungsquote	26,9	82,9	49,0	43,6
Investitionsquote	13,9	181,6	77,5	62,5
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	27,9	123,9	77,5	81,9
Liquidität 2. Grades	3,8	720,7	93,8	22,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	0	857	130	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,3	44,9	12,7	10,4
Zinslastquote	0,0	15,0	3,4	2,1
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	27,7	79,8	51,9	54,5
Zuwendungsquote	2,9	42,9	19,9	21,0
Personalintensität	13,5	26,9	20,0	22,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	7,2	28,0	16,4	16,0
Transferaufwandsquote	34,5	66,0	46,4	45,5

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Löhne
Jahresergebnis je Einwohner	-542	3.698	-36	-217
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-302	3.642	46	-157
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner*)	387	10.661	2.869	./.

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Löhne
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	970	7.265	1.443	1.065

*) Für die Stadt Löhne liegt noch kein festgestellter Gesamtabschluss vor. Vergleich 2012 wegen fehlender Jahresabschlüsse und eingeschränkter Datenbasis für 2013.

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation der Stadt Löhne ist von einem hohen Eigenkapitalverzehr gekennzeichnet. Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz wurde das Eigenkapital unter Berücksichtigung des Jahresergebnisses 2014 um rund 60 Prozent reduziert. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 sind unterdurchschnittlich und seit NKF-Einführung jährlich gesunken. Im Vergleich zu anderen Kommunen ist die Stadt Löhne daher abhängiger von Fremdkapitalgebern. Die ordentlichen Aufwendungen konnten 2013 lediglich zu 87 Prozent von den ordentlichen Erträgen gedeckt werden. Der Aufwandsdeckungsgrad der Stadt Löhne befindet sich damit im interkommunalen Vergleich unterhalb des Mittelwerts. Seit dem Jahr 2008 waren die ordentlichen Aufwendungen in jedem Jahr höher als die ordentlichen Erträge. Im Jahr 2013 zählte die Stadt Löhne zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Fehlbetragsquote. Die negativen Ist-Ergebnisse sowie die defizitären Plandaten bis 2017 zeigen einen offenkundigen Handlungsbedarf.

Vermögenslage

Die Konzernstruktur der Stadt Löhne und der Ausgliederungsgrad des Kernhaushaltes sind interkommunal grundsätzlich unauffällig. Der Abwassersektor ist, wie bei der Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, aus dem Kernhaushalt ausgegliedert und bei den WBL bilanziert. Des Weiteren ist der große Wohnungsbestand seit 2007 ebenfalls den WBL zugeordnet. Das verbleibende volumenträchtige Infrastrukturvermögen, insbesondere das Straßennetz, ist im Kernhaushalt bilanziert. Die Gemeindefläche der Stadt Löhne liegt mit ca. 60 km² deutlich unterhalb des Mittelwerts der Vergleichskommunen von 87 km². Dies spricht tendenziell für geringe Vermögenswerte der Infrastruktur im Kernhaushalt der Stadt Löhne. Die Infrastrukturquote ist seit 2008 durchgängig unterdurchschnittlich. Die Stadt Löhne war mehrere Jahre eine Haushaltssicherungskommune und nimmt aktuell am Stärkungspakt teil. Sie unterliegt daher in ihren Investitionsaktivitäten Restriktionen und die Investitionsquote ist folglich unterdurchschnittlich. Die Drittfinanzierungsquote ist ebenfalls unterdurchschnittlich und zeigt noch Potenziale. Diese werden im Kapitel Beiträge dargestellt.

Finanzlage

Der Anlagendeckungsgrad von rund 82 Prozent verdeutlicht, dass etwa ein Fünftel des langfristigen Vermögens nicht mehr durch langfristig zur Verfügung stehendes Kapital gedeckt ist. Die kurzfristigen Verbindlichkeiten sind lediglich zu etwa einem Viertel durch liquide Mittel und kurzfristige Forderungen gedeckt. Der Kennzahlenwert der Liquidität 2. Grades der Stadt Löhne ist damit interkommunal unterdurchschnittlich. Aufgrund der geringen Bestände an eigenen liquiden Mitteln und des bis auf die Jahre 2012 und 2014 negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit war die Stadt Löhne im Betrachtungszeitraum durchgängig auf Liquiditätskredite

angewiesen. Der Bestand an Liquiditätskrediten ist stetig angewachsen. Bei diesen kurz- bis mittelfristigen Krediten ist das Risiko zukünftiger Zinsänderungen höher als bei langfristigen Investitionskrediten. Zum 31. Dezember 2014 weist die Stadt Löhne Liquiditätskredite in Höhe von 24 Mio. Euro auf. Die Zinslastquote der Stadt Löhne ist unterdurchschnittlich. Diese wird begünstigt durch das aktuell niedrige Zinsniveau. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein erheblicher Teil der Kreditverbindlichkeiten bei den WBL bilanziert ist und die entsprechenden Zinsaufwendungen nicht im Kernhaushalt ausgewiesen werden. Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen im Kernhaushalt sind seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2008 in der Höhe relativ konstant geblieben.

Ertragslage

Die Stadt Löhne weist im interkommunalen Vergleich 2013 unterdurchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner auf. Ertragsseitig ist sie daher nicht so leistungsfähig wie die meisten anderen Kommunen. Die wichtigsten Einnahmequellen der Stadt stellen dabei die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer dar. Insbesondere die erstgenannte Ertragsposition hat sich in den letzten Jahren als besonders schwankungsanfällig erwiesen. Die Stadt Löhne ist seit NKF-Einführung zudem durchgängig auf Schlüsselzuweisungen angewiesen. Die Zuwendungsquote der Stadt liegt im interkommunalen Vergleich seit 2009 ausnahmslos über dem Mittelwert.

Die Personalintensität ist überdurchschnittlich. 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. Sowohl die Personalquote 1 als auch die Personalquote 2 liegen deutlich über dem Mittelwert. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt Löhne unterdurchschnittliche Aufwendungen aufweist. Die ordentlichen Aufwendungen je Einwohner bewegten sich in den Jahren 2008 bis 2013 durchgängig auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Dies führt tendenziell zu höheren Kennzahlenwerten bei der Personal- sowie Sach- und Dienstleistungsintensität. Zudem ist in den Kennzahlenwerten lediglich der Kernhaushalt der Stadt Löhne erfasst. Die WBL wurden nicht berücksichtigt.

In die KIWI-Bewertung der Haushaltssituation bezieht die GPA NRW die wesentlichen Analyseergebnisse aus den Bereichen Haushaltsausgleich, strukturelle Haushaltssituation sowie Haushalts- und Jahresabschlussanalyse ein.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Das NKF wurde zum 01. Januar 2008 eingeführt.
- Die Jahresabschlüsse 2008 bis 2014 weisen Jahresfehlbeträge aus.
- Die Ausgleichsrücklage wurde bei unmittelbarer Fortschreibung 2009 vollständig aufgebraucht.
- Die Eigenkapitalquoten sind unterdurchschnittlich. Es ist ein weitreichender Eigenkapitalverzehr eingetreten.
- Das strukturelle Ergebnis 2013 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von rund 5,0 Mio. Euro aus.

- Die Stadt Löhne ist Teilnehmerin der zweiten Stufe des Stärkungspaktes. Der Haushaltssanierungsplan sowie seine Fortschreibungen wurden genehmigt. Der Haushaltsausgleich wird unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe im Jahr 2018 dargestellt, ohne Konsolidierungshilfe im Jahr 2021.
- Die fehlende Selbstfinanzierungskraft führte zu einem deutlichen Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung. Es ist mittelfristig weiterhin ein beachtlicher Liquiditätsbedarf erkennbar.
- Die Nettoneuverschuldung steigt in der mittelfristigen Finanzplanung aufgrund von geplanten Investitionen weiter an (z.B. Erwerb eines Geschäftsanteils an der Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG, Sanierung des Gymnasiums).
- Der einwohnerbezogene Gebäudeflächenbestand der Stadt Löhne ist überdurchschnittlich. Ursächlich hierfür ist insbesondere der große Wohnungsbestand mit 451 Mietwohnungen. Der Wohnungsbestand weist einen Sanierungsstau auf.
- Der Kulturbereich (Musikschule, Volkshochschule und Büchereien) belastet den Haushalt der Stadt Löhne überdurchschnittlich.

→ **KIWI-Bewertung**
Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Löhne mit dem Index 1.

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Steigerungsraten bei den Schlüsselzuweisungen und der allgemeinen Kreisumlage	Strukturelle Haushaltssituation
Starke Abhängigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einiger Planansätze, z.B. Anteile an den Gemeinschaftssteuern	Strukturelle Haushaltssituation
Schwankungsanfälligkeit der Gewerbesteuererträge	Strukturelle Haushaltssituation
Zinsänderungsrisiko aus hohen Liquiditätskrediten	Haushalts- und Jahresabschlussanalyse (Schulden- und Finanzlage)

Risikoszenario

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

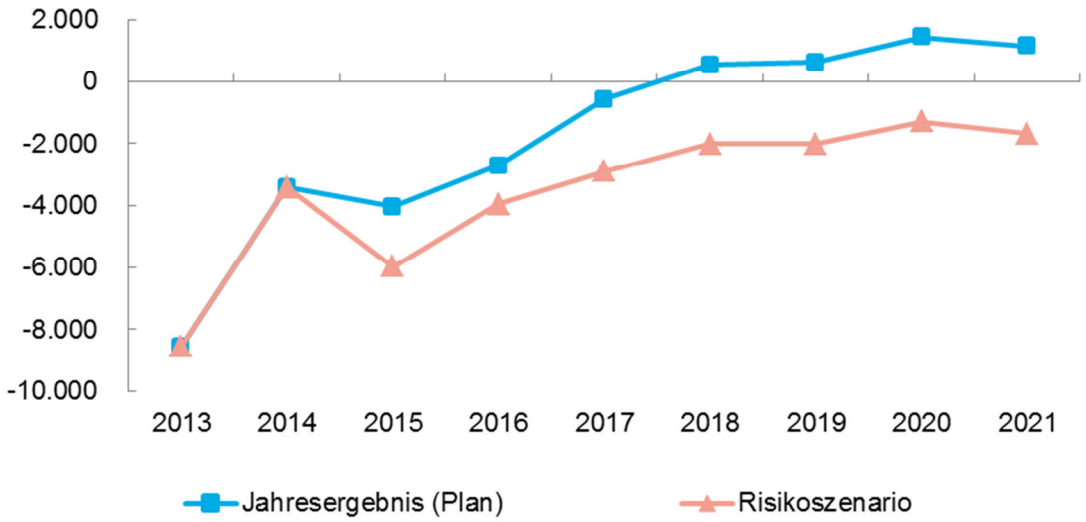
Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen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

In seiner Rede zur Einbringung des Haushaltsentwurfs 2015 hat der Kämmerer der Stadt Löhne auf mehrere Risiken für die künftige Entwicklung verschiedener Ertrags- und Aufwandspositionen ausdrücklich hingewiesen. Die allgemeine Kreisumlage stellt den größten Ausgabeposten der Stadt dar und wird zukünftig vermutlich weiter steigen. Des Weiteren wurde auf die mit Unsicherheit behaftete Gewerbesteuerentwicklung hingewiesen. Die Gewerbesteuererträge schwankten seit NKF-Einführung zwischen 8,8 Mio. Euro und 17,2 Mio. Euro. Unter anderem aufgrund des erwarteten Rückgangs der Gewerbesteuererträge hat der Kämmerer der Stadt Löhne zuletzt am 09. Juli 2013 eine haushaltswirtschaftliche Sperre gemäß § 24 GemHVO ausgesprochen. Aufgrund der enormen Spannbreite und der Bedeutung für den Haushaltsausgleich wird diese Ertragsposition neben der allgemeinen Kreisumlage im Risikoszenario aufgegriffen und eine alternative Entwicklung für die Folgejahre exemplarisch dargestellt.

Planergebnis und Risikoszenario in Tausend Euro 2021

Position	Erläuterung	Planergebnis 2021	Risikoszenario 2021	Abweichung
Gewerbesteuer	Basiseffekt (Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2014 bei unveränderten Steigerungsraten)	19.720	17.374	2.346
Allgemeine Kreisumlage	alternative Steigerungsraten (2016 bis 2019 wie Haushaltsplanung Kreis Herford)	22.024	22.508	484
Saldo				**2.830**

Risikoszenario und Haushaltsplanung 2013 bis 2021 in Tausend Euro



➔ **Feststellung**
Sollten die exemplarisch dargestellten Risiken auch nur teilweise eintreten, wären die Haushaltsausgleiche ab 2018 gefährdet.

Nicht alle Risiken werden sich in der berechneten Höhe realisieren. Möglicherweise werden an einigen Stellen sogar positivere Entwicklungen als geplant eintreten. Ohne Maßnahmen zur Risikovermeidung und -vorsorge besteht jedoch die Gefahr, dass kurzfristig nur mit Steuererhöhungen auf neue Konsolidierungslücken reagiert werden kann. Risikoidentifizierung und Risikovorsorge sind damit wesentlicher Teil von Haushaltskonsolidierung.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte insbesondere im Rahmen ihrer Haushaltsplanung und Haushaltsführung eine weitergehende individuelle Risikoabschätzung vornehmen.

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)
Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen (KAG) nach pflichtgemäßen Ermessen erhöhen	Beiträge
Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte umstellen	Gebühren

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Die aufgelösten Ertragszuschüsse nicht mehr aufwandsmindernd in der Abwassergebührenkalkulation berücksichtigen („Altfälle“)	Gebühren
Zuschussbedarfe im Kulturbereich reduzieren	Gebäudeportfolio (Kultur)
Realsteuerhebesätze unter Beachtung der Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung gemäß § 77 Abs. 2 GO erhöhen	Steuern

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 wie die Stadt Löhne, die ihre Ausgleichsrücklage bereits verbraucht haben und am Stärkungspakt teilnehmen. Bei der Stadt Löhne ist zum Beispiel der Kulturbereich vergleichsweise überdurchschnittlich ausgeprägt und bedarf einer kritischen Betrachtung hinsichtlich Konsolidierungsmöglichkeiten.

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 gegebenenfalls die Steuern anzuheben.

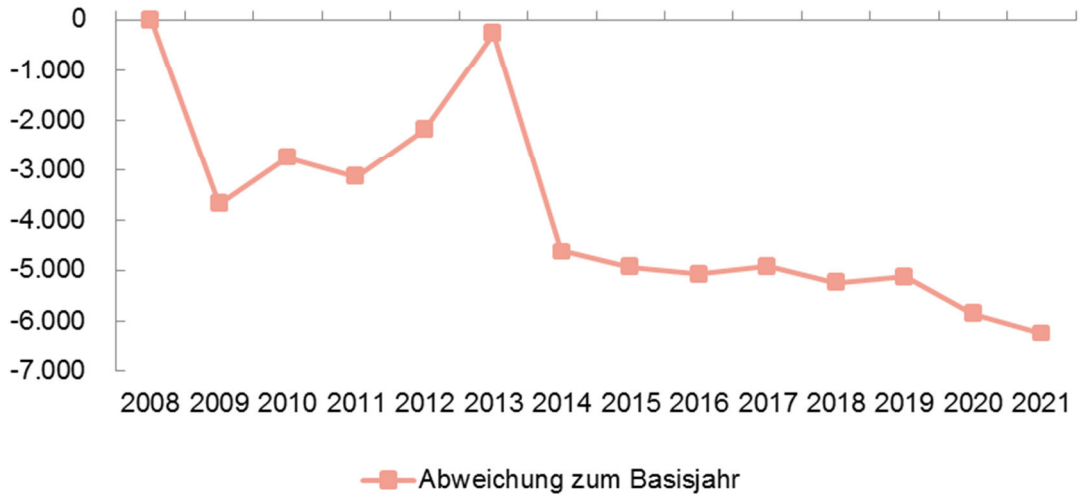
Das strukturelle Defizit 2013 beträgt rund 5,0 Mio. Euro. Dies entspricht etwa 370 Hebesatzpunkten zusätzlich bei der Grundsteuer B, sofern keine anderen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt werden oder sonstige Verbesserungen eintreten.

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, sowie die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz werden ebenfalls bereinigt. Die Grafik macht danach die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend nach Bereinigung der Konsolidierungshilfe in Tausend Euro*)



*) bis 2014 Istwerte, ab 2015 Planwerte

Der kommunale Steuerungstrend verläuft uneinheitlich. Vom Jahr 2012 zum Jahr 2013 ist ein deutlicher Anstieg des kommunalen Steuerungstrends erkennbar. Dies hängt damit zusammen, dass einzelne Aufwandspositionen im Jahr 2013 niedriger ausgefallen sind. Insbesondere die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind deutlich gesunken und um rund 2,5 Mio. Euro geringer als im Vorjahr angefallen.

Auffällig ist des Weiteren der Abstieg des kommunalen Steuerungstrends im Jahr 2014. Ursächlich hierfür sind mehrere Umstände, die zu deutlich höheren ordentlichen Aufwendungen geführt haben. Sowohl die Personalaufwendungen (1,0 Mio. Euro), die Versorgungsaufwendungen (0,8 Mio. Euro) als auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (2,7 Mio. Euro) waren signifikant höher als im Vorjahr. Ab dem Jahr 2015 verläuft der Steuerungstrend relativ konstant mit negativer Tendenz bis 2021. Die im HSP dargestellten Maßnahmen führen dazu, dass der Steuerungstrend nicht noch weiter abfällt. So werden infolge der Maßnahmen zur Personalkonsolidierung lediglich geringfügige Steigerungen der Personalaufwendungen prognostiziert. Des Weiteren wird durch verschiedene HSP-Maßnahmen ein größerer Anstieg der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in den kommenden Jahren vermieden.

➔ **Feststellung**
Die HSP-Maßnahmen führen lediglich zu einer Stabilisierung des kommunalen Steuerungstrends im mittelfristigen Planungszeitraum. Die Haushaltsausgleiche ab 2018 werden nur zu erreichen sein, wenn die im HSP 2015 aufgeführten Maßnahmen konsequent umgesetzt werden.

Ein positiver Verlauf des Steuerungstrends im Planungszeitraum ist jedoch nicht ersichtlich. Die Haushaltsausgleiche ab 2018 sollen überwiegend aufgrund positiver Entwicklungen von Ertragspositionen, die die Stadt lediglich geringfügig oder überhaupt nicht selbst beeinflussen kann, erreicht werden. Die größten Konsolidierungsbeiträge sollen die Erträge aus der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern sowie den Schlüsselzuweisun-

gen erwirtschaften. Die eigenen Konsolidierungsbemühungen der Stadt sind im Steuerungstrend nur bedingt erkennbar.

➔ **Empfehlung**
Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der Haushaltsausgleich grundsätzlich dauerhaft sichergestellt werden. Sollten die Ertragserwartungen im Planungszeitraum nicht vollständig eintreten, sind zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen durch die Stadt zu erarbeiten und umzusetzen.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen[6]. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	510	522	524	517	521	509
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.387	2.400	2.406	2.117	2.289	2.065
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	**21,4**	**21,7**	**21,8**	**24,4**	**22,8**	**24,7**

Die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge der Stadt Löhne verliefen relativ konstant. Die Abschreibungen auf das Straßennetz sind dagegen tendenziell gesunken. Dieser Effekt ist ursächlich für den geringen Anstieg der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent im interkommunalen Vergleich 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
24,7	4,8	68,1	33,6	18,7	31,4	47,9	38

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen der Stadt Löhne ist im interkommunalen Vergleich seit dem Jahr 2008 durchgängig unterdurchschnittlich. Über drei Viertel der Investitionen in den Straßenbau wurden in der Vergangenheit nicht durch Beiträge gegenfinanziert.

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen der Stadt Löhne datiert vom 22. Dezember 1995 / 28. Februar 1997. Die letzte Änderungssatzung wurde am 11. Dezember 2001 erlassen. Die örtliche Satzung entspricht in Teilen der Mustersatzung des Städte- und

[6] §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Gemeindebundes aus dem Jahr 1994. Analog der Mustersatzung ist darin geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen sind.

Die Stadt Löhne nutzt zudem Vorfinanzierungsinstrumente. Zum einen wurden in der Vergangenheit bei verschiedenen Maßnahmen Vorausleistungen von den Beitragspflichtigen erhoben. Zum anderen wurden in Einzelfällen Ablöseverträge mit Beitragspflichtigen geschlossen.

→ **Feststellung**
Durch die Nutzung von Vorfinanzierungsinstrumenten werden dem Kernhaushalt frühzeitig liquide Mittel zugeführt. Dies stärkt die Zahlungsfähigkeit der Stadt Löhne.

Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen mit Bauträgern oder Investoren besteht die Möglichkeit, den Aufwand vollständig (zu 100 Prozent) zu refinanzieren. Lediglich der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Erschließungsvertrages verbleibt bei der Stadt. Die Stadt Löhne nutzt regelmäßig das Instrument der Erschließungsverträge, zum Beispiel beim Ausweis von Flächen neuer Bebauungspläne, um Gebiete zu erschließen.

Bis zur beitragsrechtlichen Abrechnung von grundsätzlich abrechnungsfähigen Erschließungsmaßnahmen vergeht bei der Stadt Löhne teilweise ein längerer Zeitraum, der bis zu zwei Jahre beträgt. Die zeitnahe Abrechnung von Erschließungsmaßnahmen ist unter wirtschaftlichen Aspekten dringend geboten. Zur Finanzierung investiver Auszahlungen ist eine ausreichende Liquidität unabdingbar.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte geeignete organisatorische Maßnahmen treffen, um eine zeitnahe Abrechnung von Beiträgen zu ermöglichen.

Die Satzung über die Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG der Stadt Löhne datiert vom 22. Mai 2012. In der Satzung wird - wie in der entsprechenden Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes - der weitergehende Anlagenbegriff des KAG verwendet. Dadurch hat die Stadt die Möglichkeit, auch Anlagen im Außenbereich und Wirtschaftswege beitragsrechtlich abzurechnen.

Die Anteile der Beitragspflichtigen wurden in 2012 angehoben und bewegen sich nicht mehr im Minimalbereich. Die derzeit gültige Satzung sieht vor, dass sich die Anteile der Beitragspflichtigen tendenziell im mittleren Bereich des vom Städte- und Gemeindebund fixierten Rahmens bewegen. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Anteil der Beitragspflichtigen zwischen 50 und 80 Prozent. Die Satzung der Stadt Löhne sieht hier einen Anteil von 65 Prozent vor. Damit hat die Stadt bisher die Beitragsmöglichkeiten nicht vollumfassend genutzt. Eine Erhöhung der Beitragssätze würde sich positiv auf die Haushaltssituation der Stadt Löhne auswirken. In der Ergebnisrechnung wirken sich langfristig die höheren Erträge aus der Auflösung der zu bildenden Sonderposten für Beiträge aus. Durch höhere Beitragseinzahlungen erhöhen sich zudem die liquiden Mittel der Stadt.

Viele Straßen der Stadt Löhne sind mehrere Jahrzehnte alt und wurden noch nicht erstmalig abgerechnet. Daher ist in der Vergangenheit insbesondere die Abrechnung von Erschließungsbeiträgen nach dem BauGB nach der erstmaligen endgültigen Herstellung erfolgt. In den Jahren 2008 bis 2014 wurde keine Abrechnung von Straßenbaubeiträgen nach dem KAG bei der Stadt Löhne vorgenommen. Im Jahr 2015 sowie den Folgejahren sind jedoch verschiedene Abrechnungen von Straßenbaubeiträgen geplant. Anhand der geplanten Abrechnung einer Straße wird

exemplarisch das Potenzial aufgezeigt, das bei Wahl der höchsten Anteile der Beitragspflichtigen gemäß Mustersatzung erzielt werden könnte. Bei Anwendung der Höchstsätze könnte bei dieser einen Maßnahme ein Potenzial von rund 161.000 Euro realisiert werden. Bei der Abrechnung von anderen Straßenbaumaßnahmen werden sich davon abweichende, individuelle Potenziale ergeben.

Potenzial einer Straßenbaumaßnahme nach KAG in Tausend Euro

Maßnahme	aktueller umlagefähiger Aufwand*	fiktiver umlagefähiger Aufwand**	Potenzial
Koblenzer Straße	427	588	161

* Voraussichtliche Straßenbaubeiträge nach den Beitragssätzen gemäß Satzung der Stadt Löhne
** Mögliche Straßenbaubeiträge bei Zugrundelegung des jeweiligen Beitragshöchstsatzes je Straßenart der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte die Anteile der Beitragspflichtigen nach pflichtgemäßem Ermessen und unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung erhöhen. Die Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO ist zu beachten.

Gebühren

Die kostenrechnenden Einrichtungen Abfallwirtschaft, Rettungsdienst sowie Straßenreinigung und Winterdienst werden im Kernhaushalt der Stadt Löhne abgebildet. Die Abwasserbeseitigung ist den WBL zugeordnet. Diese werden als Eigenbetrieb im Sondervermögen geführt.

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW die genannten Gebührenhaushalte bereits näher betrachtet. Daher werden im Folgenden lediglich einige wesentliche Parameter der der Gebührenkalkulationen aufgegriffen und hinsichtlich Handlungsmöglichkeiten untersucht.

Kalkulatorische Abschreibungen

Generell weist die Abwasserbeseitigung mit Abstand das höchste abzuschreibende Anlagevermögen auf. Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung auch der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes zulässig.[7] Der Wiederbeschaffungszeitwert ist dabei der Preis, den die Stadt bzw. die WBL zum Ende der Nutzungsdauer für eine neue Anlage gleicher Art und Güte zu zahlen hätte. Durch die Berücksichtigung der Preissteigerungsraten wird die Abschreibungsbasis dazu jährlich erhöht. Dadurch kann der Werteverzehr des Anlagevermögens erwirtschaftet werden. Der Gebührenhaushalt ist damit in der Lage, aus eigenen selbst erwirtschafteten Mitteln eine Ersatzbeschaffung weitgehend zu finanzieren.

[7] Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20.07.2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

Die WBL kalkulieren die Abschreibungen nach wie vor auf Grundlage der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Bei der letzten überörtlichen Prüfung[8] sowie bei einer weiteren zwischenzeitlichen Beratung[9] hatte die GPA NRW bereits die Umstellung der Berechnungsbasis der kalkulatorischen Abschreibungen empfohlen. Die Stadt Löhne bzw. die WBL sind der Empfehlung nicht gefolgt. Die bei den WBL praktizierte Berechnung der Abschreibungen auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten ist gemäß KAG NRW zulässig. Allerdings werden die Einnahmepotentiale nicht ausgeschöpft. Die zur Ersatzbeschaffung von Anlagegütern erforderlichen Beträge müssen zumindest teilweise durch andere Finanzmittel, z.B. Kredite, finanziert werden.

→ **Empfehlung**
Die WBL sollten bei der Gebührenkalkulation die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermitteln.

Abwasserbeseitigung

Die WBL lösen die passivierten Sonderposten für Zuschüsse ertragswirksam auf. Darin sind die empfangenen Ertragszuschüsse ebenfalls enthalten. Seit dem Jahr 2008 werden diese sachgerecht im Sinne des KAG in den Gebührenkalkulationen nicht als Erträge beziehungsweise Deckungsbeiträge berücksichtigt und damit nicht gebührenmindernd eingesetzt. Die Ertragszuschüsse, die vor 2008 vereinnahmt wurden, werden aufgelöst und gebührenmindernd in die Kalkulation eingezogen. Bei der Gebührenvorkalkulation 2015 sind entsprechende Auflösungsbeträge von rund 543.000 Euro ausgewiesen.

→ **Empfehlung**
Die WBL sollten die aufgelösten Ertragszuschüsse nicht mehr aufwandsmindernd in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.

Die GPA NRW hatte diese Verfahrensweise bereits in der letzten überörtlichen Prüfung sowie der zwischenzeitlichen Beratung empfohlen. Die Stadt Löhne bzw. die WBL sind dieser Empfehlung nicht gefolgt. Nach Angaben der WBL ist derzeit auch nicht geplant, hier Änderungen vorzunehmen.

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von besonderer Bedeutung ist dabei die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals. Die Stadt Löhne legt für die Ermittlung der kalkulatorischen Zinsen die tatsächlich gezahlten Fremdkapitalzinsen und einen fixen Betrag für das zur Verfügung gestellte Eigenkapital zugrunde. Die Eigenkapitalverzinsung wurde zum 01. Januar 2015 um 175.000 Euro auf rund 1,2 Mio. Euro angehoben. Die HSP-Maßnahme Nr. 50 wurde damit umgesetzt. Der Umfang der Erhöhung der Eigenkapitalverzinsung wurde mit der Task Force Stärkungspakt Stadtfinanzen der GPA NRW abgestimmt.

[8] Die letzte überörtliche Prüfung der Stadt Löhne führte die GPA NRW von Mai 2007 bis Oktober 2008 durch.

[9] Vgl. Beratungsgutachten der GPA NRW vom 27. Juli 2012.

Abfallwirtschaft

Der vom KAG geforderte Ausgleich von Über- und Unterdeckungen ist in den Vor- und Nachkalkulationen der Abfallgebühren enthalten. Die Abfallgebühren sind seit 2012 konstant geblieben. Die Gebührenausgleichsrücklage weist unter Berücksichtigung der vorgesehen Entnahme für 2015 einen Bestand von rund 53.000 Euro zum 31. Dezember 2014 aus.

Straßenreinigung und Winterdienst

Die Stadt Löhne erhebt keine separaten Winterdienstgebühren. Im Jahr 2015 sind im Hebesatz der Grundsteuer A fünf Prozentpunkte und im Hebesatz der Grundsteuer B zehn Prozentpunkte als Zuschläge für die Kosten des Winterdienstes enthalten. Im Jahr 2014 wurden noch höhere Zuschläge auf die Grundsteuern (11 bzw. 20 Prozentpunkte) ausgewiesen. Die Differenzbeträge, die sich aus den unterschiedlichen Zuschlägen 2014 und 2015 ergeben, stehen dem Haushalt der Stadt Löhne nun als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte die gebührenfähigen Aufwendungen für den Winterdienst regelmäßig ermitteln. Zumindest diese Aufwendungen sind vollständig über die Hebesatzzuschläge der Grundsteuern A und B zu finanzieren. Sofern die derzeitigen Zuschläge nicht ausreichen, sollten diese angehoben werden.

Bei der Gebührenkalkulation für die Straßenreinigung setzt die Stadt Löhne einen pauschalen Öffentlichkeitsanteil von zehn Prozent an.

→ **Empfehlung**
Der Anteil des öffentlichen Interesses in der Straßenreinigung ist mindestens an den in § 3 Abs. 2 StrReinG NRW genannten Straßentypen auszurichten.

Die Straßenreinigung wird im Wesentlichen von einer Fremdfirma vorgenommen. Diese erhielt durch eine europaweite Ausschreibung die Auftragserteilung für den Zeitraum 01. Januar 2013 bis 31. Dezember 2017. Die restlichen Dienstleistungen erbringen die WBL. Die Gebührennachkalkulationen für 2013 und 2014 ergaben, dass die erhobenen Gebühren nicht kostendeckend waren. Ursächlich hierfür sind gestiegene Aufwendungen der WBL. Sobald die Unternehmerkosten endgültig feststehen, will die Stadt Löhne die Entscheidung treffen, ob die Unterdeckungen ausgeglichen werden.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte grundsätzlich kostendeckende Gebühren erheben. Entstandene Kostenunterdeckungen sollten gemäß § 6 Abs. 2 KAG ausgeglichen werden.

Bestattungswesen

Die Stadt hat mit den Kirchengemeinden einen Vertrag über die Durchführung des Bestattungswesens in der Stadt Löhne abgeschlossen. Darin wurde vereinbart, dass die Aufgabe des Bestattungswesens in der Stadt Löhne grundsätzlich von den Kirchengemeinden wahrgenommen wird. Die Kirchengemeinden unterhalten Friedhöfe in eigener Trägerschaft und sind zuständig für den Erlass von Gebührenordnungen. Daher erfolgte keine weitergehende Analyse

dieses Bereiches. Für das Produkt Friedhof- und Bestattungswesen wird im Haushaltsplan 2015 für den Zeitraum der mittelfristigen Planung mit einem jährlichen Defizit von ca. 18.000 Euro kalkuliert.

Rettungsdienst

Die Stadt Löhne unterhält einen Krankentransport- und Rettungsdienst. Es werden jährliche Nachkalkulationen zur Ermittlung von Gebührenüber- und Gebührenunterdeckungen durchgeführt. Die örtliche Rechnungsprüfung prüft den Ausgleich und die Entwicklung. Die Gebührenausgleichsrücklage hatte zum 31. Dezember 2013 einen Bestand von rund 15.000 Euro.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Analog der Mustersatzung BauGB sind 90 Prozent des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes von den Beitragspflichtigen zu tragen. Es besteht kein zusätzliches monetäres Potenzial.
- Die tatsächliche Abrechnung von grundsätzlich abrechnungsfähigen Erschließungsmaßnahmen dauert bis zu zwei Jahre. Empfehlung: Organisatorische Maßnahmen treffen, um eine zeitnahe Abrechnung zu ermöglich.
- Die Beitragssatzung nach § 8 KAG verwendet den weitergehenden Anlagenbegriff. Die Beitragssätze liegen tendenziell im mittleren Bereich. Empfehlung: Beitragssätze nach pflichtgemäßem Ermessen erhöhen.
- Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei der Abwasserbeseitigung auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten ermittelt. Empfehlung: Die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten berechnen.
- Ertragszuschüsse, die vor 2008 vereinnahmt wurden, werden aufgelöst und gebührenmindernd in die Abwassergebührenkalkulation einbezogen. Empfehlung: Die aufgelösten Ertragszuschüsse nicht mehr aufwandsmindernd in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.
- Der Öffentlichkeitsanteil bei der Straßenreinigung beträgt pauschal zehn Prozent. Empfehlung: Den Öffentlichkeitsanteil nach Straßentypen differenzieren und gewichten.

→ **KIWI-Bewertung**
Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Löhne mit dem Index 2.

Steuern

Hebesatzvergleich Realsteuern

Steuerart	Fiktiver HS* nach GFG		HS gleicher Gemeinde-größe**	HS Löhne		Anpassungs-potenzial zum fiktiven HS		Anpassungs-potenzial zum HS gleicher Gemeindegröße
Jahr	2014	2015	2014	2014	2015	2014	2015	2014
Grundsteuer A	209	213	254	231 (220)	246 (241)	0	0	23 (34)
Grundsteuer B	413	423	462	420 (400)	442 (432)	0 (13)	0	42 (62)
Gewerbesteuer	412	415	412	410	415	2	0	2

* Hebesatz
** kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 65.000 Einwohnern (Quelle: IT.NRW, Stand 31. Dezember 2014)
() bereinigter Hebesatz; Zuschlag zur Finanzierung Winterdienst abgezogen

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Löhne waren in den Jahren 2012 bis 2014 konstant. Im Vergleich zu den Hebesätzen der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen im Jahr 2014 lagen sowohl die Hebesätze der Grundsteuern A und B als auch der Gewerbesteuer unter dem Durchschnittswert. Ein geringes Anpassungspotenzial im Jahr 2014 bestand zudem zum fiktiven Hebesatz nach dem GFG bei der Gewerbesteuer. Auch für die Grundsteuer B bestand ein Anpassungspotenzial, wenn der Hebesatzzuschlag für den Winterdienst herausgerechnet wird. Der Stadt wurde dadurch im Finanzausgleich eine höhere Steuerkraft angerechnet als sie tatsächlich aufwies.

Hebesatzvergleich Realsteuern 2014

Steuerart	Löhne	Kreis Herford	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größen-klasse*
Grundsteuer A	231 (220)	229 350**	235	254
Grundsteuer B	420 (400)	423 440**	433	462
Gewerbesteuer	410	421 435**	418	412

* kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern (Quelle: IT.NRW, Stand 31. Dezember 2014)
** höchste Hebesätze
() bereinigter Hebesatz; Zuschlag zur Finanzierung Winterdienst abgezogen

Der Vergleich der Realsteuern für das Jahr 2014 verdeutlicht, dass im Kreis Herford teilweise deutlich höhere Hebesätze festgesetzt wurden. Die Stadt Löhne ist die einzige Kommune im Kreis Herford, die am Stärkungspakt teilnimmt und die Konsolidierungshilfe erhält. Trotzdem waren die Realsteuerhebesätze der Stadt Löhne teilweise unterdurchschnittlich. In der Haus-

haltssatzung 2015 hat die Stadt Löhne Hebesatzerhöhungen beschlossen. Die Grundsteuer A wurde auf 246 v.H. und die Grundsteuer B auf 442 v.H. angehoben. Zu beachten ist, dass darin Zuschläge von fünf Prozentpunkten (Grundsteuer A) und zehn Prozentpunkten (Grundsteuer B) für die Kosten des Winterdienstes enthalten sind. Zudem wurde die Gewerbesteuer einmalig ab dem Jahr 2015 um 5 v.H. auf 415 v.H. angehoben.

- **Feststellung**
  Die Stadt Löhne hat nunmehr Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern zur Konsolidierung des städtischen Haushaltes genutzt. Wegen der kritischen Haushaltslage hätte dieses aus Sicht der GPA NRW frühzeitiger erfolgen sollen. Bei den Realsteuerhebesätzen besteht im Vergleich der maßgeblichen Größenklassen weiterhin noch Anpassungspotenzial.

- **Empfehlung**
  Die GPA NRW hält wegen der angespannten Haushaltslage der Stadt Löhne und im Sinne einer intergenerativen Gerechtigkeit weitere Hebesatzerhöhungen für geboten. Die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung gemäß § 77 Abs. 2 GO sind dabei zu beachten.

Realsteuererhöhungen sind wesentliche Stellschrauben der Haushaltskonsolidierung. Sie sind sachgerecht, um das kommunale Aufgabenspektrum zu finanzieren. In den Kapiteln Beiträge und Gebühren sind zusätzliche Konsolidierungsmöglichkeiten dargestellt, die Ertragssituation zu verbessern.

Der am 03. Februar 2016 eingebrachte Haushaltsplanentwurf 2016 sieht Erhöhungen der drei Realsteuerhebesätze vor.

Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt.

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

Das Immobilienportfolio des Konzerns „Stadt Löhne“ umfasst insgesamt 172 eigene sowie gemietete Gebäudeobjekte mit einer Gesamtfläche von rund 172.000 m² Bruttogrundfläche (BGF). Es wurden die Gebäudeobjekte der Stadt Löhne und der WBL erfasst.

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m²	BGF in m² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	81.003	2.050	47,2
Jugend	2.841	72	1,6
Sport und Freizeit	6.140	155	3,6
Verwaltung	10.904	276	6,3
Feuerwehr / Rettungsdienst	6.019	152	3,5
Kultur	11.110	281	6,5
Soziales	9.414	238	5,5
sonstige Nutzungen	44.266	1.120	25,8
Gesamtsumme	**171.696**	**4.344**	**100,0**

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 Zahl der Einwohner oder bestimmter Einwohnergruppen beurteilen.

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Löhne
Schulen	1.221	2.535	1.929	2.050
Jugend	13	370	174	72
Sport und Freizeit	36	885	234	155
Verwaltung	141	421	256	276
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	553	147	152
Kultur	27	783	242	281
Soziales	16	746	124	238
sonstige Nutzungen	80	1.688	546	1.120
Gesamtfläche	**2.655**	**5.251**	**3.654**	**4.344**

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne liegt mit ihren Gesamtflächen je 1.000 Einwohner von 4.344 m² um rund 19 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Das Flächenangebot in den Bereichen Schulen, Verwaltung, Kultur, Soziales und sonstige Nutzungen ist erkennbar überdurchschnittlich.

Nennenswerte Einflussfaktoren für die Positionierung im interkommunalen Vergleich der kreisangehörigen Kommunen sind die Gemeindefläche und die Anzahl der Ortsteile. Die Standortbedingungen wirken tendenziell begünstigend auf die seitens der Stadt Löhne vorzuhaltenden Gebäudeflächen. Die Stadt Löhne weist eine Gemeindefläche von ca. 60 km² (Mittelwert ca. 87 km²) und lediglich fünf Ortsteile (Mittelwert 18) auf. Unter Berücksichtigung dieser Gegebenheiten wäre ein eher unterdurchschnittliches bis durchschnittliches Flächenangebot zu erwarten gewesen.

Schulen

Der Flächenverbrauch für die Schulen ist im interkommunalen Vergleich 2013 überdurchschnittlich. Der Mittelwert wird um rund sechs Prozent überschritten. Wie in vielen anderen Städten in Nordrhein-Westfalen befindet sich die Schullandschaft in Löhne in einem Umbruch. In den letzten Jahren hat die Stadt Löhne dabei mit einigen Maßnahmen und Beschlüssen auf die rückläufige Entwicklung der Schülerzahlen reagiert.

So wurde der Grundschulstandort Wittel mit Ende des Schuljahres 2011/2012 als Teilstandort des Schulverbundes Melbergen-Wittel aufgegeben und das Gebäude zwischenzeitlich veräußert. Des Weiteren wurden an der Hauptschule Löhne-West seit dem Schuljahr 2011/2012 keine Eingangsklassen mehr gebildet. Die Auflösung der Hauptschule erfolgt zum Ende des Schuljahres 2015/2016. In dem dann frei werdenden Schulgebäude sollen die städtische Realschule sowie zumindest vorübergehend die Werretalschule (Förderschule) untergebracht werden. Es ist geplant, dass die Grundschule Löhne Bahnhof wiederum ab dem Schuljahr 2016/2017 in das derzeitige Gebäude der städtischen Realschule zieht. Über die zukünftige Nutzung oder eine mögliche Veräußerung des Gebäudes der Grundschule Löhne Bahnhof wurde noch nicht abschließend entschieden. Das Gebäude der Werretalschule soll vorerst als Flüchtlingsunterkunft genutzt werden.

Ausführliche Angaben zum Flächenmanagement der Schulen und Turnhallen inklusive einer Potenzialausweisung enthält der Teilbericht Schulen.

Jugend

Die Stadt Löhne bewegt sich bei der Nutzungsart Jugend deutlich unterhalb des Mittelwerts. Ursächlich für den niedrigen Kennzahlenwert ist insbesondere der Umstand, dass die Stadt Löhne keine eigenen Kindertageseinrichtungen vorhält. Es werden jedoch vereinzelt städtische Gebäude hierfür zur Verfügung gestellt. Insgesamt existieren im Stadtgebiet 18 Kindertageseinrichtungen. Davon befinden sich elf in kirchlicher Trägerschaft. Die restlichen Einrichtungen werden von Elterninitiativen oder von anderen freien Trägern betrieben. Für weitergehende Ausführungen hierzu wird auf den Teilbericht Tagesbetreuung für Kinder verwiesen. Zu den weiteren Gebäudeobjekten dieser Nutzungsart zählen zwei Jugendzentren sowie die Räumlichkeiten, die der Präventions- und Beratungsstelle "Strohhalm" überlassen werden.

Verwaltung

Der Flächenverbrauch liegt um rund acht Prozent über dem interkommunalen Mittelwert. Die größte Fläche weist dabei das Rathaushauptgebäude mit rund 6.700 m² auf. Die Verwaltung der Stadt Löhne ist überdies noch dezentral in weiteren Gebäuden untergebracht. Neben dem Rathausnebengebäude und der Villa Meyer werden in der Stadtbücherei noch Flächen für das Schulverwaltungsamt vorgehalten. In einem weiteren Bürogebäude war das Jugendamt untergebracht. Auch die Verwaltungsflächen der WBL sind in diesem Kennzahlenwert enthalten.

Das bisherige Gebäude des Jugendamtes weist eine Fläche von etwa 740 m² auf. Es steht seit Oktober 2015 leer und wird vorerst nicht mehr genutzt, da es sanierungsbedürftig ist. Das Jugendamt ist nun im Rathaushauptgebäude untergebracht. Durch die Umsetzung der HSP-Maßnahme Nr. 4 soll ab 2016 ein jährlicher Konsolidierungsbeitrag von 20.000 Euro erwirt-

schaftet werden. Über die weitere Nutzung oder eine mögliche Veräußerung wurde noch nicht abschließend entschieden. Der Wegfall dieses Verwaltungsgebäudes führt zu einem geringeren Kennzahlenwert.

Kultur

Das Angebot der Stadt Löhne liegt im Bereich Kultur um 16 Prozent über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Stadt verfügt hier über umfangreiche Immobilien. Die größte Fläche weist die Werretalhalle mit etwa 6.650 m² auf. In dieser ist unter anderem auch die Volkshochschule untergebracht. Neben dem Hauptgebäude der Stadtbücherei (ca. 850 m²) existieren mit der Jugend- und Kinderbücherei (ca. 125 m²) sowie den Räumlichkeiten in Mennighüffen (ca. 650 m²) zwei Zweigstellen der Stadtbücherei. Des Weiteren betreibt die Stadt Löhne noch eine Musikschule sowie das Heimatmuseum. Das Gebäude der alten Musikschule wird nicht mehr städtisch genutzt und an eine soziale Einrichtung entgeltlich vermietet.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte bei der notwendigen Haushaltskonsolidierung neben den Pflichtaufgaben die freiwilligen Leistungen verstärkt in den Fokus nehmen.

Jahresergebnisse Kulturbereich in Tausend Euro und Zuschussbedarf je Einwohner in Euro*)

Bereich	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Musikschule	-530	-540	-554	-517	-522	-527
Volkshochschule	-245	-245	-265	-263	-265	-268
Büchereien	-441	-406	-466	-425	-429	-434
Summe	**-1.216**	**-1.191**	**-1.285**	**-1.205**	**-1.216**	**-1.229**
Zuschussbedarf je Einwohner	30,77	30,14	32,51	30,49	30,77	31,10

*) 2013 Istwerte, 2014 vorläufige Istwerte, ab 2015 Planwerte

Die Musikschule, die Volkshochschule sowie die Büchereien sind dauerhaft defizitär. In den Jahren 2013 und 2014 lagen die Jahresfehlbeträge für diese drei Bereiche zusammen jeweils bei etwa 1,2 Mio. Euro. Das Defizit im Kulturbereich macht damit etwa ein Viertel des negativen strukturellen Ergebnisses 2013 der Stadt Löhne aus. Im Jahr 2015 sowie im mittelfristigen Planungszeitraum wird ebenfalls mit Jahresfehlbedarfen von jährlich mindestens 1,2 Mio. Euro kalkuliert. Der Zuschussbedarf je Einwohner wird zwischen 30,49 Euro und 32,51 Euro prognostiziert. Auf die Musikschule entfällt der größte Zuschussbedarf.

→ **Feststellung**
Die Gemeinden sind nach § 8 Abs. 1 GO dazu angehalten, innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen. Die Stadt Löhne ist Teilnehmerin der zweiten Stufe des Stärkungspaktes und weist seit 2008 durchgehend strukturell unausgeglichene Haushalte auf. Aufgrund dessen sieht die GPA NRW die hohen Zuschussbedarfe im Kulturbereich kritisch.

Aufwendungen in Tausend Euro und Anteil Personalaufwendungen in Prozent 2013

	Musikschule	Volkshochschule	Büchereien
Personalaufwendungen	876	515	302
Ordentliche Aufwendungen gesamt	942	646	408
Anteil Personalaufwendungen in Prozent	**93**	**80**	**74**

Die Personalaufwendungen stellten den größten Anteil an den ordentlichen Aufwendungen in allen drei Bereichen. Diese machten bei der Musikschule beispielsweise rund 93 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen aus. Die zweitgrößte Aufwandsposition bildeten die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen.

Um den erheblichen Zuschussbedarf zumindest anteilig zu reduzieren, ist es notwendig, die Leistungsentgelte zu erhöhen und/oder die Aufwendungen zu verringern. Die für die Nutzung der städtischen Einrichtungen erhobenen öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Leistungsentgelte reichten nicht aus, um die Aufwendungen zu decken.

Die HSP-Maßnahmen Nr. 27 bis 30 stellen eine Reduzierung der Zuschussbedarfe im Kulturbereich dar. Dieses Ziel soll zum einen durch Personalabbau erreicht werden. Es sollen insgesamt 3,2 Stellenanteile eingespart werden. Durch reduzierte Sachaufwendungen sowie erhöhte Leistungsentgelte sollen weitere Konsolidierungsbeiträge erwirtschaftet werden. So wurden aufgrund des Ratsbeschlusses vom 17. März 2013 die Gebühren der Volkhochschule zum 01. Januar 2014 erhöht. Durch diese HSP-Maßnahmen wird zumindest erreicht, dass die Zuschussbedarfe im Kulturbereich nicht noch weiter ansteigen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte anstreben, die Zuschussbedarfe im freiwilligen Kulturbereich nennenswert zu verringern. Die Haushaltskonsolidierung sollte oberste Priorität haben.

In der überörtlichen Prüfung konnte keine umfassende Untersuchung des Kulturbereichs der Stadt Löhne vorgenommen werden. In anderen kommunalen Musikschulen in Nordrhein-Westfalen wurden als Maßnahmen zur Verringerung des Zuschussbedarfes unter anderem Standardreduzierungen beim Leistungsangebot (z.B. vermehrter Gruppen- und weniger Einzelunterricht), Entgelterhöhungen oder die Erhöhung des Anteils von Honorarkräften am Gesamtpersonal der Musikschule umgesetzt. Der Zuschussbedarf der Stadtbücherei konnte in anderen Kommunen durch eine Reduzierung der Öffnungszeiten oder die Schließung von Zweigstellen sowie eine damit verbundene Zentralisierung verringert werden. Nach Angaben der Stadt Löhne ist beabsichtigt, eine Zweigstelle der Stadtbücherei (Mennighüffen) zu schließen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte eigenständig ermitteln, welche Potenziale im Kulturbereich realisiert werden können. Eine anzustrebende deutliche Haushaltsentlastung wird nur durch eine Verringerung des Leistungsspektrums und höhere finanzielle Beteiligungen der Nutzer zu erreichen sein.

Soziales

Die Stadt Löhne hält bei dieser Nutzungsart ein überdurchschnittlich hohes Flächenangebot vor. Neben Räumlichkeiten für teilbetreutes Wohnen sowie zwei Altentagesstätten mit Flächen von ca. 430 m² und ca. 200 m² sind insbesondere zahlreiche Unterbringungsmöglichkeiten für Asylbewerber vorhanden. 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 Löhne erkennbar. Die Stadt hatte bis Anfang des Jahres 2015 ausschließlich eigene Wohnungen und Wohnheime genutzt. Dabei kam der Stadt der eigene Wohnungsbestand zugute. Der vorhandene Wohnraum ist mittlerweile nicht mehr auskömmlich, weil die eigenen Wohnungen weitgehend vermietet sind. Die Stadt Löhne beabsichtigt zur Deckung der Kapazitäten, weiteren Wohnraum anzumieten und (eigenen) Wohnungsbau zu betreiben.

Der Kennzahlenwert dieser Nutzungsart erhöht sich hierdurch in Löhne, wie auch in anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen und im gesamten Bundesgebiet, deutlich.

Sonstige Nutzungen

Die Stadt Löhne verfügt bei dieser Nutzungsart über umfangreiche Immobilien. Das Flächenangebot der Stadt liegt hier mehr als doppelt so hoch wie der Durchschnittswert der Vergleichskommunen in Nordrhein-Westfalen. Etwa ein Viertel der von der Stadt Löhne insgesamt vorgehaltenen Gebäudeflächen entfällt auf diese Nutzungsart. Dies ist vergleichsweise viel. Unter diese Rubrik fallen neben der Tiefgarage insbesondere eine große Anzahl an Wohnungen und Häusern, die vermietet werden. So wird zum Beispiel das Gebäude der alten Musikschule mit einer Fläche von etwa 1.178 m² nicht mehr städtisch genutzt, sondern entgeltlich vermietet. Der Mietwohnungsbestand wird seit dem 01. Januar 2007 bei den WBL bilanziert. Zu diesem Zeitpunkt wurden 539 Wohneinheiten auf die WBL übertragen. Seitdem konnten Häuser mit 88 Wohnungen verkauft werden.

→ **Feststellung**
Die erreichte Vermarktung von Immobilien, die nicht mehr zur originären Aufgabenerfüllung benötigt werden, bedeutet grundsätzlich eine nachhaltige Haushaltsentlastung.

Von den sich noch im Bestand befindlichen insgesamt 451 Mietwohnungen der Stadt Löhne bzw. der WBL waren 398 vermietet und 53 standen leer (Stand vom 04. März 2015). Die Ursachen für die Leerstände sind insbesondere im erheblichen Sanierungsbedarf der Wohnungen oder in Veräußerungsabsichten aufgrund des Zustands zu sehen. Aufgrund der aktuellen politischen Entwicklungen und der damit verbundenen steigenden Zuweisungen von Asylbewerbern hat sich der Leerstand auf 22 Wohnungen reduziert (Stand 30. November 2015). Die Stadt Löhne hat sich hinsichtlich des zukünftigen Umgangs mit dem Wohnungsbestand in Absprache mit der GPA NRW von einem externen Unternehmen beraten lassen. In dem Beratungsgutachten werden die folgenden vier Handlungsstrategien vorgestellt:

- vollständiger Verkauf des Wohnungsbestandes,
- umfassende Sanierung und fortlaufende angemessene Unterhaltung,
- Kostenreduzierungsstrategie oder

- eine Mischstrategie mit Elementen der drei vorgenannten Kategorien.

Bisher wurde noch keine endgültige Entscheidung bezüglich der weiteren Vorgehensweise getroffen. Tendenziell soll die Mischstrategie fortgeführt werden. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Asylbereich sind weitere Verkäufe von Wohnungen aus Sicht der Stadt bzw. der WBL derzeit nicht geplant. Für weitergehende Informationen wird auf das genannte Gutachten verwiesen.

Die ehemalige Turnhalle der Hauptschule Löhne West weist eine Fläche von ca. 880 m² auf. Diese stand mehrere Jahre leer und ist baufällig. Derzeit wird die Turnhalle als Lagerraum genutzt. Eine endgültige Entscheidung über die weitere Verfahrensweise wurde noch nicht getroffen. Die Ergebnisbelastung durch Abschreibungen summiert sich auf jährlich rund 4.000 Euro (unter Einbeziehung der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten). Der Bilanzwert zum 31. Dezember 2014 betrug rund 140.000 Euro.

Portfoliomanagement

Eine Besonderheit von Immobilienportfolios liegt im langen Lebenszyklus der Objekte. Wesentliche Grundlage für ein effektives Portfoliomanagement ist die Zusammenstellung von Nutzungsdaten und -bedarfen der Gebäude. Das Immobilienmanagement der Stadt Löhne ist im Dezernat IV, Fachbereich 15, angesiedelt. Der Fachbereich verfügt über die erforderliche Gesamtübersicht über alle Gebäude, die im Kernhaushalt abgebildet werden, sowie deren Zustand und Nutzung. Über Gebäudeobjekte, die von den WBL genutzt und bei diesen bilanziert werden, konnte ergänzend der Geschäftsbereich 01 der WBL Auskunft über Zustand und Nutzung geben.

➔ **Feststellung**
Ein Portfoliomanagement als Basis zur transparenten und wirtschaftlichen Steuerung des städtischen Immobilienportfolios ist grundsätzlich gegeben. Dieses erfolgt zentralisiert für die im Kernhaushalt bilanzierten Gebäude im Fachbereich 15.

Verschiedene Optimierungsansätze können im Wege des Portfoliomanagements zur Entlastung des Haushalts der Stadt Löhne beitragen. Dazu gehören die Mehrfachnutzung von Objekten, Kooperationen mit Dritten (z. B. Sport- oder Heimatvereine) oder auch das konsequente Abstoßen nicht mehr benötigter Immobilien. Besondere Bedeutung hat dabei die nachhaltige Vermeidung von Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen nach Wegfall der bisherigen Nutzung. Diese Optimierungsansätze werden von der Stadt Löhne punktuell eingesetzt. So wurde das ehemalige Gebäude der Grundschule Wittel sowie ein vormals als Obdachlosenunterkunft genutztes Gebäude veräußert.

Die Stadt Löhne beschäftigt sich derzeit mit weiteren möglichen Verkaufsobjekten, um den Gebäudebestand zu reduzieren und den Haushalt dauerhaft zu entlasten. Zur Disposition stehen nach Angaben der Stadt das Jugendamtsgebäude sowie die Gebäude der Werretalschule und der Grundschule Löhne Bahnhof. Endgültige Beschlüsse wurden hierzu noch nicht gefasst. Bei ihren Überlegungen bezüglich der Reduzierung des Gebäudebestandes berücksichtigt die Stadt die aktuellen Entwicklungen im Asylbereich und hält mögliche Reserveunterkünfte für Flüchtlinge vor.

Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	213.683	211.354	206.762	206.415	205.767	200.424	197.897
Umlaufvermögen	2.446	4.131	4.753	4.279	5.662	5.745	5.886
Aktive Rechnungsabgrenzung	463	431	586	598	475	1.903	1.857
Bilanzsumme	**216.591**	**215.916**	**212.101**	**211.292**	**211.904**	**208.072**	**205.639**
Anlagenintensität in Prozent	98,7	97,9	97,5	97,7	97,1	96,3	96,2

Die Bilanzsumme der Stadt Löhne hat sich im Betrachtungszeitraum um rund 11,0 Mio. Euro verringert. Der stetige Rückgang des Anlagevermögens ist hierfür verantwortlich. Dieser Trend ist bei der Mehrheit der nordrhein-westfälischen Kommunen festzustellen. Die Anlagenintensität der Stadt Löhne sinkt daher. Diese ist im interkommunalen Vergleich 2013 jedoch weiterhin überdurchschnittlich.

Das Umlaufvermögen hat sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz mehr als verdoppelt. Ursächlich hierfür sind insbesondere der Anstieg der privatrechtlichen Forderungen gegenüber Sondervermögen und der Anstieg der in der Bilanz ausgewiesenen liquiden Mittel.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	44	72	632	972	1.362	52	217
Sachanlagen	181.991	179.834	174.838	174.353	173.346	169.512	164.690
Finanzanlagen	31.648	31.448	31.292	31.089	31.059	30.859	32.989
Anlagevermögen gesamt	**213.683**	**211.354**	**206.762**	**206.415**	**205.767**	**200.424**	**197.897**

Der Bilanzwert des Anlagevermögens hat sich seit 2008 jährlich verringert. Insgesamt ist es um rund 15,8 Mio. Euro gesunken. Der Wert der Finanzanlagen blieb im Zeitverlauf relativ konstant. Der Anstieg im Jahr 2013 resultierte aus dem Erwerb der Anteile an der Westfalen Weser GmbH & Co. KG (WWE) für rund 2,2 Mio. Euro.

Sachanlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	13.641	13.777	12.122	12.244	12.037	11.898	11.826
Kinder-und Jugendeinrichtungen	1.297	1.271	1.238	1.212	1.187	1.162	1.136
Schulen	62.271	61.441	59.440	58.556	60.568	58.093	55.807
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	24.186	23.809	23.055	23.110	22.589	22.041	21.468
Infrastrukturvermögen	75.561	74.660	72.583	70.653	71.526	70.255	68.576
davon Straßenvermögen	75.561	74.630	72.551	70.623	71.496	70.226	68.547
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	0	29	32	31	30	30	29
sonstige Sachanlagen	5.035	4.876	6.401	8.577	5.439	6.062	5.878
Summe Sachanlagen	**181.991**	**179.834**	**174.838**	**174.353**	**173.346**	**169.512**	**164.690**

Die größten Rückgänge verzeichneten die Sachanlagen der Stadt Löhne beim Straßenvermögen sowie bei den Schulen. Neben dem planmäßigen Werteverzehr waren auch außerplanmäßige Geschäftsvorfälle für den Rückgang verantwortlich. So wurden in 2013 bei den sanierungsbedürftigen Gebäudeteilen des Gymnasiums und in 2012 bei der Hauptschule Löhne-West jeweils Verkürzungen der Restnutzungsdauern vorgenommen. Dies führte zu höheren als den planmäßigen Abschreibungsbeträgen.

Die Stadt Löhne betreibt keine eigenen städtischen Kindertageseinrichtungen. Das maßgebliche Abwasservermögen ist zu den WBL ausgegliedert. Dies hat vergleichsweise geringe Bilanzwerte der entsprechenden Bilanzpositionen zur Folge.

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.

Der interkommunale Vergleich von Vermögenswerten stellt den Bezug her zwischen den bereitgestellten Gebäudeflächen und den Bilanzwerten. Damit lassen sich die Auswirkungen eines zielgerichteten, bedarfsorientierten Flächenmanagements auf die Haushaltswirtschaft besser beurteilen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Löhne
unbebaute Grundstücke	31	2.338	875	299
Kinder- und Jugendeinrichtungen	23	524	130	29
Schulen	877	2.292	1.381	1.412
sonstige Bauten*)	31	1.526	822	543
Abwasservermögen**)	1	2.082	1.150	1 (1.345)
Straßenvermögen***)	1.248	3.466	2.343	1.734
Finanzanlagen	10	4.444	1.167	835

*) Wohnbauten, sonstige Dienst- und Geschäftsgebäude und sonstige Bauten auf fremdem Grund und Boden des Kernhaushaltes. Die bei den WBL bilanzierten Bauten, insbesondere der Wohnungsbestand, sind in diesem Kennzahlenwert nicht erfasst.
**) In Klammern Wert der Abwassersammlungsanlagen je Einwohner, basierend auf dem Jahresabschluss 2013 der WBL
***) Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze

→ **Feststellung**

Der interkommunale Vergleich zeigt für die Stadt Löhne überdurchschnittliche Vermögenswerte bei den Schulen auf. Die restlichen Vermögensbereiche sind unterdurchschnittlich ausgeprägt.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Anlagengruppe	Grad der Abnutzung	Anteil am Anlagevermögen
Schulgebäude*)	48,3	29,6
Geschäftsgebäude	43,8	9,7
Straßen	64,5	24,0

*) inklusive der OGS-Gebäude

Die Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades der Vermögenspositionen erfolgte auf Grundlage der einzeln bilanzierten Vermögensgegenstände zum 31. Dezember 2012.

Aufgrund des Anlagenabnutzungsgrades von weniger als 50 Prozent bei den Schul- und Geschäftsgebäuden ist hier kurz- bis mittelfristig kein Risiko von Ersatzinvestitionen erkennbar. Der rechnerisch ermittelte Grad der Abnutzung beträgt bei den Straßen etwa zwei Drittel. Aus bilanzieller Sicht besteht damit mittel- bis langfristig ein Bedarf für Ersatzinvestitionen. In Einzelfällen kann sich die Situation anders darstellen.

Festgelegte Gesamtnutzungsdauern

Anlagengruppe	eher kurz	mittel	eher lang
Schulgebäude			x
Geschäftsgebäude			x
Straßen			x

Die Stadt Löhne hat bei ihren Vermögensgegenständen lange Nutzungsdauern festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle ermöglicht bei den ersten beiden Anlagengruppen Gesamtnutzungsdauern zwischen 40 und 80 Jahren. Bei den Schulen sowie Verwaltungsgebäuden wurden 80 Jahre festgesetzt. Bei den Straßen legt die Stadt Löhne Gesamtnutzungsdauern von 50 Jahren zugrunde. Dies stellt nach dem ersten NKF-Weiterentwicklungsgesetz für ab dem 01. Januar 2013 hergestellte Straßen die neue Höchstgrenze dar. Lange Gesamtnutzungsdauern können ein Risiko vorzeitiger Abschreibungen beinhalten. Dies ist der Fall, wenn bei einzelnen Vermögensgegenständen noch lange Nutzungsdauern bestehen, jedoch die tatsächlich zu realisierenden Restnutzungsdauern kürzer ausfallen. Entsprechende Sachverhalte sind auch bei der Stadt Löhne eingetreten. So wurden bei den sanierungsbedürftigen Gebäudeteilen des Gymnasiums 2013 Verkürzungen der Restnutzungsdauern vorgenommen. Dies führte zu höheren als den planmäßig vorgesehenen Abschreibungsbeträgen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	0	0	271	271	271	271	2.601
Sondervermögen	26.637	26.637	26.637	26.637	26.807	26.807	26.807
Wertpapiere des Anlagevermögens	0	0	0	0	0	0	0
Ausleihungen	5.011	4.811	4.384	4.181	3.981	3.781	3.581
Summe Finanzanlagen	**31.648**	**31.448**	**31.292**	**31.089**	**31.059**	**30.859**	**32.989**
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	777	773	776	773	783	782	835

Der Wert der Finanzanlagen je Einwohner der Stadt Löhne ist unterdurchschnittlich. Der Mittelwert lag im interkommunalen Vergleich 2013 bei 1.167 Euro. Im Jahr 2013 hat sich der Bilanzwert der Beteiligungen signifikant erhöht. Ursächlich hierfür war der Erwerb der Beteiligung an der WWE in Höhe von maximal 3,66 Prozent am Festkapital für rund 2,2 Mio. Euro. Die Stadt erzielt aus einigen Finanzanlagen beachtliche Erträge.

Gewinnanteile Sparkasse und WWE in Tausend Euro (IST)

Bezeichnung	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*)
Sparkasse	387	839	968	968	1.032	1.032	1.222
WWE	./.	./.	./.	./.	./.	538	2.300

*) entnommen aus der vorläufigen Ergebnisrechnung 2014

Der Anteil der Stadt Löhne an der Sparkasse Herford beträgt 12,9 Prozent. Die Gewinnausschüttungen der Sparkasse beliefen sich seit 2009 auf durchschnittlich rund 1,0 Mio. Euro jährlich. Seit 2013 erzielt die Stadt Gewinnausschüttungen aus der Beteiligung an der WWE. Die Ausschüttung des Jahres 2014 beläuft sich auf 2,3 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich um einen außergewöhnlich hohen Ertrag, der dem Abrechnungsmodus geschuldet ist.

Gewinnanteile Sparkasse und WWE in Tausend Euro (PLAN)

Bezeichnung	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sparkasse	968	968	968	968	968	968	968
WWE	898	898	1.008	1.110	1.513	1.137	930

Im HSP 2015 kalkuliert die Stadt auch zukünftig mit beachtlichen Finanzerträgen aus jährlichen Gewinnausschüttungen. Die Gewinnausschüttung der Sparkasse wird mit konstant 968.000 Euro prognostiziert. Die Anteile an der WWE sollen mindestens 898.000 Euro erwirtschaften.

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne erwirtschaftet durch ihre Finanzanlagen vergleichsweise hohe jährliche Erträge.

Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG

Am 28. Mai 2015 hat der Rat der Stadt Löhne beschlossen, dem Kooperationsangebot der Gelsenwasser Energienetze GmbH (GWN) den Zuschlag zur Vergabe der Konzession für das Gasversorgungsnetz in der Stadt Löhne zu erteilen. Der Konzessionsvertrag für das Gasversorgungsnetz mit der noch zu gründenden Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG soll mit Wirkung zum 01. Januar 2016 geschlossen werden. Im Rahmen der Kooperation mit der GWN ist beabsichtigt, dass die Stadt einen Anteil an der noch zu gründenden Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG in Höhe von 51 Prozent übernimmt.

Die Stadt Löhne hat sich durch eine externe Beratungsfirma während des Prozesses der Entscheidungsfindung und der Kaufpreisverhandlungen begleiten lassen. Diese Aktivitäten der Stadt decken sich mit der bekannten Strategie, die die Städte bei der Rekommunalisierung des Strom- und Gasnetzes verfolgen. Hierbei haben sich, wie im aktuellen Verfahren bei der Stadt Löhne, zahlreiche Kommunen von externen Gesellschaften beraten lassen. Die Kommunen, die sich für eine Beteiligung entschieden haben, haben maßgeblich die Chancen hieraus gesehen. Die externe Beratung der Stadt Löhne im Zuge des Erwerbs der Anteile am Gasnetz ist aus

Sicht der GPA NRW wegen der finanziellen Tragweite dieser Entscheidung sachgerecht, wenn nicht sogar notwendig.

Über die Chancen und Risiken ist der Rat gemäß § 107a Abs. 4 GO vor einer solchen Entscheidung zu unterrichten. Der Rat der Stadt Löhne hat den Nachtragshaushalt 2015 am 28. Mai 2015 genehmigt. Damit wurde die Voraussetzung zum Erwerb eines Geschäftsanteils an der Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG in Höhe von ca. 5,4 Mio. Euro im Rahmen des Konzessionsverfahrens geschaffen. Die Finanzierung dieser Investition soll vollständig durch einen Kommunalkredit erfolgen.

Wirtschaftsbetriebe Löhne (WBL)

Die WBL werden mit dem anteiligen Wert des Eigenkapitals als Sondervermögen in der Bilanz der Stadt Löhne ausgewiesen. Im Jahr 2011 erhöhte sich der Bilanzansatz um 170.000 Euro aufgrund der Einlagen zur Gründung der Sparten Strom und Gas. Die WBL weisen daneben die Sparten Abwasser, Wasser, Service und Immobilien auf. Im Rahmen der Übertragung der städtischen Mietwohngebäude zum 01. Januar 2007 hat die Stadt dem WBL ein Darlehen in Höhe von 5,2 Mio. Euro gewährt (Zinssatz 4,5 Prozent). Dieses wird unter den Ausleihungen bilanziert. Die Ausleihungen reduzierten sich aufgrund der Tilgungsleistungen der WBL um jährlich 200.000 Euro. Zum 31. Dezember 2014 bestehen noch diesbezügliche Forderungen gegenüber den WBL von 3,1 Mio. Euro.

Konsolidierungsbeiträge verselbständigter Aufgabenbereiche sind gemäß § 6 Abs. 2 Ziffer 3 Stärkungspaktgesetz zu prüfen und in den HSP einzubeziehen. Im fortgeschriebenen HSP 2015 sind verschiedene Maßnahmen aufgeführt, die im Zusammenhang mit den WBL stehen. Diese zielen insbesondere auf eine Reduzierung der Aufwendungen sowie erhöhte Finanzerträge und sonstige ordentliche Erträge ab. Die WBL erbringen für die Stadt Löhne verschiedene Dienstleistungen. Dazu zählen die Grünflächenpflege, Streudienste, Handwerkerarbeiten und Straßenunterhaltung. Daraus entstehen für die WBL Umsatzerlöse und für die Stadt Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Diese belaufen sich im Jahr 2015 auf rund 2,8 Mio. Euro. In den Folgejahren wird mit jährlich steigenden Aufwendungen kalkuliert. In 2021 werden für die Dienstleistungen der WBL Aufwendungen von rund 3,0 Mio. Euro prognostiziert. Die HSP-Maßnahme Nr. 46, die eine Reduzierung des Pflegeaufwandes bei der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns anstrebt, wurde noch nicht umgesetzt. Die Stadt Löhne verfolgt dieses Ziel in Zusammenarbeit mit der GPA NRW jedoch weiterhin.

Finanzerträge Stadt Löhne von den WBL in Tausend Euro (IST)

Bezeichnung	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*)
Eigenkapitalverzinsung	736	736	736	1.181	1.038	1.158	1.145
Darlehenszinsen	199	190	181	172	163	154	145
Ausschüttung diverser Sparten	./.	./.	140	360	60	28	34
Summe	**935**	**926**	**1.057**	**1.713**	**1.261**	**1.340**	**1.324**

*) entnommen aus der vorläufigen Ergebnisrechnung 2014

Die Eigenkapitalverzinsung hat sich seit 2008 deutlich erhöht und beläuft sich seit 2011 auf über eine Million Euro jährlich. Die Position Ausschüttung diverser Sparten ist auf die Bereiche Service und Wasser sowie auf die Steuervorteile aus einem steuerlichen Querverbund von Tiefgarage und der Sparte Wasser zurückzuführen (HSP-Maßnahme Nr. 49). Neben den Finanzerträgen vereinnahmt die Stadt Löhne noch sonstige ordentliche Erträge von den WBL. Dabei handelt es sich um Konzessionsabgaben der Wasserversorgung sowie die Erstattung von Verwaltungskosten. Für 2015 werden diesbezügliche sonstige ordentliche Erträge von 840.000 Euro prognostiziert. Die Verwaltungskostenerstattung der WBL an die Stadt wurde 2014 um jährlich 180.000 Euro erhöht (HSP-Maßnahme Nr. 51c).

Finanzerträge Stadt Löhne von den WBL in Tausend Euro (PLAN)

Bezeichnung	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Eigenkapitalverzinsung	1.332	1.332	1.332	1.332	1.332	1.332	1.332
Darlehenszinsen	136	129	123	117	111	105	100
Ausschüttung diverser Sparten	20	20	20	20	20	20	20
Summe	**1.488**	**1.481**	**1.475**	**1.469**	**1.463**	**1.457**	**1.452**

Die Finanzerträge mit Bezug zu den WBL werden bis 2021 weitestgehend in konstanter Höhe einkalkuliert. Lediglich die Darlehenszinsen reduzieren sich aufgrund der jährlichen Tilgungsleistungen der WBL kontinuierlich. Die Eigenkapitalverzinsung wird ab 2015 in Abstimmung mit der GPA NRW nochmals um jährlich 175.000 Euro erhöht (HSP-Maßnahme Nr. 50). Die HSP-Maßnahme Nr. 48c sieht die Erhöhung der Konzessionsabgabe der Wasserversorgung der WBL an die Stadt auf jährlich 400.000 Euro ab 2015 vor. Dies hat höhere sonstige ordentliche Erträge der Stadt zur Folge.

→ **Feststellung**
Die WBL leisten einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Um die angestrebten Haushaltsausgleiche ab 2018 zu erreichen, sind die verselbständigten Aufgabenbereiche weiterhin in die Haushaltskonsolidierung mit einzubeziehen.

Hinsichtlich bestehender Optimierungsmöglichkeiten im Grünflächensektor wird auf den Teilbericht Grünflächen verwiesen.

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)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*)
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-510	-7.436	-5.729	-1.662	2.970	-6.186	1.384
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-704	-395	120	-1.561	-391	-985	-1.867
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.213	-7.831	-5.610	-3.224	2.580	-7.171	-482
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.232	7.991	6.082	3.018	-1.408	7.288	-1.091
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	19	160	473	-206	1.172	117	-1.573
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	141	160	320	793	587	1.759	1.876
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	160	320	793	587	1.759	1.876	303

*) vorläufige Finanzrechnung 2014

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit der Stadt Löhne war im Betrachtungszeitraum lediglich in zwei Jahren positiv. Neben einem Überschuss in 2012, weist nur die vorläufige Finanzrechnung 2014 einen positiven Wert aus.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

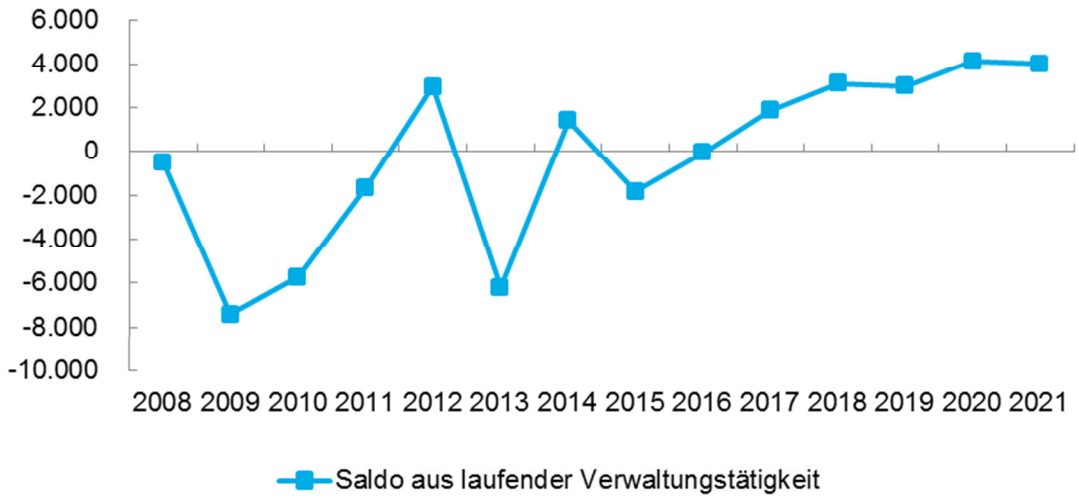
Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-157	-302	3.642	46	-102	-37	35	43

Die Stadt Löhne zählte im interkommunalen Vergleich 2013 zu dem Viertel der Kommunen mit dem ungünstigsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Im Zeitraum 2008 bis 2013 wies die Stadt interkommunal lediglich im Jahr 2012 einen überdurchschnittlichen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit auf.

→ **Feststellung**

Im Rahmen der laufenden Verwaltungstätigkeit verfügte die Stadt Löhne seit 2008 in den meisten Jahren nicht über die erforderliche Selbstfinanzierungskraft zur Aufgabenerledigung. Dies stellt eine wesentliche Ursache für die deutliche Zunahme des Bestandes an Liquiditätskrediten dar.

Entwicklung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro*)



*) bis 2014 Istwerte, ab 2015 Planwerte

→ **Feststellung**
Unter Zugrundelegung der Planwerte weist der Saldo auf laufender Verwaltungstätigkeit ab dem Jahr 2016 einen positiven Trend auf. Dies ist notwendig, um einen weiteren Anstieg der Liquiditätskredite zu unterbinden.

Die Planungen sind teils risikobehaftet. Es gelten die Ausführungen im Berichtsteil Haushaltsplanung.

Verbindlichkeiten

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

Schulden in Tausend Euro je Einwohner in Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	37.962	39.921	38.712	39.095	39.413	38.342	39.893
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.927	2.000	11.000	16.501	19.000	18.500	24.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	2	4	0	0

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	982	1.275	1.054	1.858	2.064	1.271	1.383
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	24	31	80	224	556	316	372
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. erhaltene Anzahlungen)	1.251	1.601	2.161	1.879	1.458	1.312	1.278
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	0	722
Verbindlichkeiten gesamt	**43.145**	**44.828**	**53.008**	**59.559**	**62.494**	**59.741**	**67.648**
Rückstellungen	43.736	44.037	44.585	44.611	44.432	44.914	44.782
Sonderposten für den Gebührenausgleich	8	68	94	349	437	371	271
Schulden gesamt	**86.889**	**88.934**	**97.687**	**104.519**	**107.363**	**105.027**	**112.701**
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.060	1.101	1.315	1.482	1.576	1.513	1.712

Die Verbindlichkeiten der Stadt Löhne haben sich seit 2008 deutlich erhöht. Ursächlich hierfür ist vor allem die Entwicklung bei den Liquiditätskrediten. Seit dem Jahresabschluss 2008 haben sich die Liquiditätskredite mehr als verzehnfacht. Zum 31. Dezember 2014 weist die Stadt Löhne Liquiditätskredite in Höhe von 24 Mio. Euro auf. In der Haushaltssatzung 2015 wurde der Höchstbetrag der Kredite, die zur Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden dürfen, auf 38 Mio. Euro festgesetzt.

→ **Feststellung**
Es besteht auch mittelfristig ein beachtlicher Bedarf an Liquiditätskrediten. Dies stellt ein allgemeines Haushaltsrisiko dar.

Die Höhe der Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten ist im Betrachtungszeitraum relativ konstant geblieben. Der Anstieg im Jahr 2013 resultierte aus dem kreditfinanzierten Erwerb der WWE-Anteile für rund 2,2 Mio. Euro. Zum 31. Dezember 2014 betrug der Bestand an Investitionskrediten ca. 38,6 Mio. Euro. Die Nettoneuverschuldung wird in den Folgejahren aufgrund mehrerer Sachverhalte ansteigen. Der Erwerb eines Geschäftsanteils an der Gasnetz Löhne GmbH & Co. KG wird zu einer Erhöhung der Investitionskredite um rund 5,4 Mio. Euro führen. Die Sanierung des Gymnasiums führt zu einem weiteren Anstieg der Investitionskredite. Hierfür sind in den Jahren 2015 bis 2017 Kreditaufnahmen von insgesamt rund 5,1 Mio. Euro erforderlich. Es sollen in diesem Zeitraum zugleich Investitionskredite im Umfang von rund 4,1 Mio. Euro getilgt werden. Ein Teil der Verbindlichkeiten wird nicht im Kernhaushalt, sondern bei den WBL bilanziert. Zum 31. Dezember 2013 wurden bei den WBL Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten von 43,5 Mio. Euro ausgewiesen.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagendeckungsgrad II	92,6	88,5	85,1	85,3	85,2	81,9
Liquidität 2. Grades	68,2	25,0	17,0	19,0	34,4	22,9
Dynamischer Verschuldungsgrad	negatives Ergebnis	negatives Ergebnis	negatives Ergebnis	negatives Ergebnis	33,8	negatives Ergebnis
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,6	6,8	9,7	11,1	6,5	10,4
Zinslastquote	2,7	2,6	2,3	2,5	2,1	2,1

Der Kennzahlenwert der Liquidität 2. Grades ist seit 2008 interkommunal durchgängig unterdurchschnittlich. Ursächlich hierfür sind die niedrigen eigenen liquiden Mitteln und der Bestand an Liquiditätskrediten.

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.712	370	7.144	2.678	1.658	2.615	3.549	41

Die Verbindlichkeiten je Einwohner im Kernhaushalt der Stadt Löhne sind im interkommunalen Vergleich noch unterdurchschnittlich. Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen sind. Im Jahr 2008 wies der Kernhaushalt noch Verbindlichkeiten je Einwohner von 1.101 Euro aus. Der Trend ist eindeutig negativ. Zudem sind in diesem Kennzahlenwert die Verbindlichkeiten der WBL nicht erfasst.

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

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012*)

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	387	10.661	2.869	1.407	1.634	3.483	16

*) Vergleich 2012 wegen fehlender Jahresabschlüsse und eingeschränkter Datenbasis für 2013.

Da die Stadt Löhne noch keinen Gesamtabschluss aufgestellt hat, kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden.

Rückstellungen

Entwicklung der Rückstellungen in Tausend Euro (IST)

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	33.096	33.925	35.445	35.569	37.389	37.294	38.269
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	3	0	0
Instandhaltungs-rückstellungen	5.912	5.388	4.595	4.221	2.590	3.227	2.625
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	4.728	4.725	4.545	4.821	4.451	4.393	3.888
Summe der Rückstellungen	**43.736**	**44.037**	**44.585**	**44.611**	**44.432**	**44.914**	**44.782**

Die Pensionsrückstellungen sind seit 2008 um 5,2 Mio. Euro gestiegen. Die Bewertung zum jeweiligen Bilanzstichtag erfolgte anhand eines versicherungsmathematischen Verfahrens durch die Kommunale Versorgungskasse Westfalen-Lippe. Eine Gegenfinanzierung zu den aus Pensionsrückstellungen zukünftig entstehenden Zahlungsverpflichtungen durch den Erwerb von Finanzanlagen ist aktuell ohne weitere Kreditaufnahmen nicht möglich. Die Zahlungsverpflichtungen werden daher die zukünftige Finanzrechnung der Stadt Löhne belasten und stellen ein allgemeines Haushaltsrisiko dar.

Die Instandhaltungsrückstellungen haben sich seit 2008 deutlich verringert. Diese entfielen insbesondere auf das Rathaus und Schulen. Im Jahresabschluss 2009 wurden Instandhaltungsrückstellungen zur Sanierung des Rathauses von 3,9 Mio. Euro ausgewiesen. Im Jahresabschluss 2013 wurde hierfür noch ein Restbetrag von rund 84.000 Euro ausgewiesen. Im Jahr 2012 wurde eine Rückstellung für unterlassene Instandhaltung des Gymnasiums im Umfang von rund 1,7 Mio. Euro gebildet. Diese Maßnahme stellt mit einem Restbetrag von rund 1,6 Mio. Euro die größte Position im Rückstellungsspiegel zum 31. Dezember 2013 dar.

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 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	69.659	66.634	53.759	44.016	40.149	38.313	29.773
Sonderposten	60.028	60.398	60.423	62.778	64.789	63.139	61.357

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	60.020	60.330	60.328	62.429	64.352	62.768	61.086
Rückstellungen	43.736	44.037	44.585	44.611	44.432	44.914	44.782
Verbindlichkeiten	43.145	44.828	53.008	59.559	62.494	59.741	67.648
Passive Rechnungs-abgrenzung	23	18	326	328	41	1.964	2.080
Bilanzsumme	216.591	215.916	212.101	211.292	211.904	208.072	205.639
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	32,2	30,9	25,3	20,8	18,9	18,4	14,5
Eigenkapitalquote 2	59,9	58,8	53,8	50,4	49,3	48,6	44,2

Das Eigenkapital hat sich seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz deutlich reduziert. Der vorläufige Jahresabschluss 2014 weist einen Fehlbetrag von etwa 3,4 Mio. Euro aus. Dadurch verringert sich die allgemeine Rücklage nochmals erheblich. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 sind entsprechend jährlich gesunken.

→ **Feststellung**
Der Eigenkapitalbestand hat sich in den vergangenen Jahren drastisch reduziert. Es sind erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Ansonsten ist der rechtswidrige Zustand der bilanziellen Überschuldung gemäß § 75 Abs. 7 GO perspektivisch nicht auszuschließen.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2013

	Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	14,5	-20,4	58,5	20,8	11,7	19,9	31,1	42
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	44,2	0,8	85,6	47,5	31,8	47,7	62,7	42

Sowohl bei der Eigenkapitalquote 1 als auch bei der Eigenkapitalquote 2 weist die Stadt Löhne seit 2008 im interkommunalen Vergleich durchgängig unterdurchschnittliche Werte auf.

Ertragslage

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

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	38.738	30.218	30.903	39.636	40.671	38.074
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	11.981	14.681	18.709	17.941	20.014	14.645
Sonstige Transfererträge	225	242	256	294	505	608
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	6.813	6.841	6.945	6.816	6.797	7.529
Privatrechtliche Leistungsentgelte	886	819	861	884	955	898
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.886	2.145	1.779	2.153	1.869	2.070
Sonstige ordentliche Erträge	3.764	3.869	4.898	4.309	4.703	4.120
Aktivierte Eigenleistungen	0	0	35	0	0	0
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	**64.293**	**58.815**	**64.387**	**72.032**	**75.513**	**67.944**
Finanzerträge	1.898	2.013	2.188	2.871	2.527	3.115

Die ordentlichen Erträge waren deutlichen Schwankungen unterworfen. Sie bewegten sich zwischen 58,8 Mio. Euro (in 2009) und 75,5 Mio. Euro (in 2012). Die Steuern und ähnlichen Abgaben waren die ertragsstärkste Position und stellten bis auf 2010 mehr als die Hälfte der ordentlichen Erträge. Insbesondere die Entwicklung der Gewerbesteuer war für die Schwankungen der Steuern und ähnlichen Abgaben verantwortlich. Die zweitgrößte Ertragsposition waren die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen. Diese wurden wesentlich durch die Schlüsselzuweisungen geprägt, die im Betrachtungszeitraum ebenfalls großen Schwankungen unterworfen waren.

Die Finanzerträge der Stadt Löhne sind seit 2008 deutlich gestiegen. Ursächlich hierfür ist neben den höheren Gewinnausschüttungen der WBL vor allem die ab 2013 erstmalig vereinnahmten Gewinnanteile der WWE. Letztere beliefen sich im Jahr 2013 auf rund 540.000 Euro.

Ordentliche Erträge je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.719	1.497	8.724	2.262	1.872	2.150	2.314	42

Die Stadt Löhne weist im interkommunalen Vergleich seit 2008 durchgängig unterdurchschnittliche ordentliche Erträge je Einwohner auf. Im Jahr 2013 ordnete sich die Stadt Löhne zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten ordentlichen Erträgen je Einwohner ein.

Die HSP-Maßnahme Nr. 41 sah die Einführung von Hallenbenutzungsgebühren auf Vorschlag der GPA NRW vor. Mit Ratsbeschluss vom 18. Dezember 2013 wurde die Umsetzung der Maßnahme abgelehnt. Die kalkulierten Konsolidierungsbeiträge konnten nicht erwirtschaftet werden. Die Stadt Löhne will eine Kompensationsmaßnahme erarbeiten.

Empfehlung
Die Stadt Löhne sollte die geplanten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen konsequent umsetzen, um ihre vollständige Handlungsfähigkeit wiederzuerlangen. Bei einer Nicht-Umsetzung von einzelnen Maßnahmen sollten die Ersatzmaßnahmen einen mindestens genau so hohen Konsolidierungsbeitrag leisten.

Weitere Möglichkeiten zur Erhöhung der ordentlichen Erträge hat die GPA NRW in den Kapiteln Beiträge, Gebühren und Steuern erläutert.

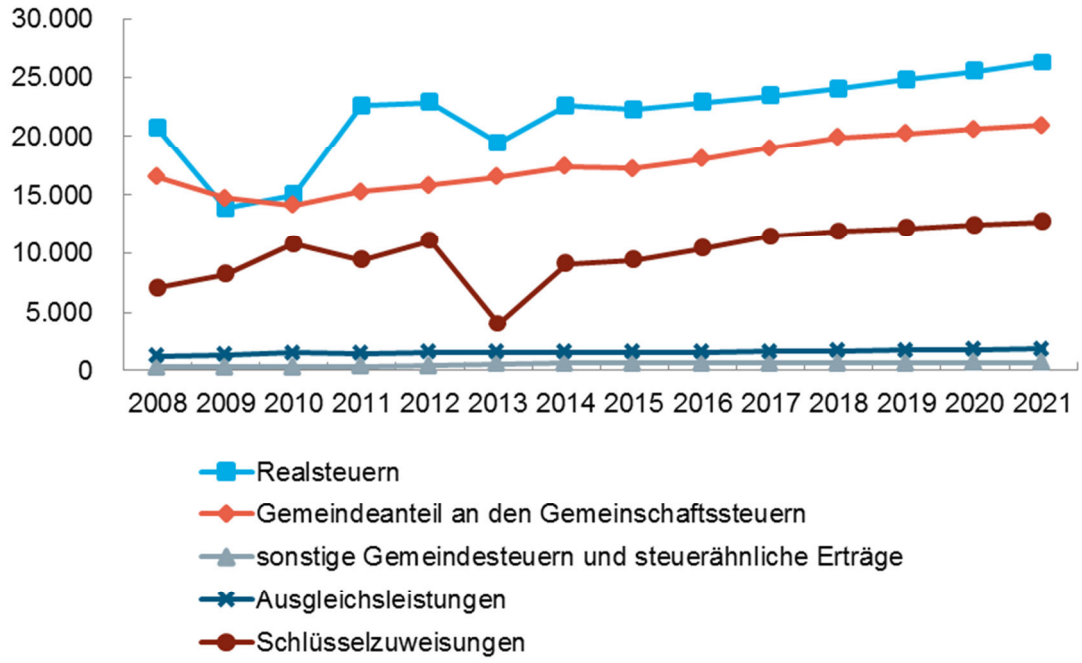
Allgemeine Deckungsmittel

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 2014 Istwerte, ab 2015 Planwerte

Das Gesamtvolumen der allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Löhne schwankte im Betrachtungszeitraum zwischen 38,5 Mio. Euro (in 2009) und 51,7 Mio. Euro (in 2012). Auffallend ist der Abfall der allgemeinen Deckungsmittel im Jahr 2013. Dies ist der gegensätzlichen Entwicklung von Realsteuern und Schlüsselzuweisungen geschuldet. Aufgrund der Steuerstärke in den Vorjahren sanken die Schlüsselzuweisungen im Jahr 2013 auf 4,0 Mio. Euro. Da zudem die Gewerbesteuererträge in diesem Jahr erheblich gesunken sind, war die Summe der allgemeinen Deckungsmittel vergleichsweise gering. Die deutlichen Einbrüche bei diesen beiden Ertragspositionen führten zu dem hohen Jahresfehlbetrag von rund 8,6 Mio. Euro.

Die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner der Stadt Löhne bewegten sich im interkommunalen Vergleich seit 2008 durchgängig auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Im Jahr 2013 gehörte die Stadt Löhne zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner.

Die Planwerte sehen einen Anstieg von 51,0 Mio. Euro im Jahr 2015 auf 62,5 Mio. Euro im Jahr 2021 voraus. Die zukünftigen Ertragserwartungen hat die GPA NRW im Kapitel Haushaltsplanung bis 2021 untersucht und dabei teilweise haushaltswirtschaftliche Risiken festgestellt.

Aufwendungen

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

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	15.569	14.082	14.396	16.159	17.580	17.556
Versorgungsaufwendungen	943	4.213	2.924	3.004	274	1.438
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	11.408	13.006	14.663	14.714	15.018	12.485
Bilanzielle Abschreibungen	4.856	4.923	5.044	4.974	5.935	6.349
Transferaufwendungen	30.874	31.273	32.601	33.453	35.415	35.502
Sonstige ordentliche Aufwendungen	3.766	5.146	4.637	4.548	4.153	4.647
Ordentliche Aufwendungen	**67.415**	**72.643**	**74.265**	**76.853**	**78.374**	**77.976**
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.816	1.864	1.733	1.919	1.658	1.642

Die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Löhne sind von 2008 bis 2012 kontinuierlich gestiegen. Im Jahr 2013 waren sie leicht rückläufig. Ursächlich hierfür waren die deutlich niedrigeren Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Den größten Aufwandsposten stellen die Transferaufwendungen dar. Diese beinhalten neben der allgemeinen Kreisumlage unter anderem auch die Betriebskostenzuschüsse zur Unterhaltung der Kindergärten. Die Transferaufwandsquote der Stadt Löhne ist interkommunal durchschnittlich.

Die Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen haben sich trotz steigender Verbindlichkeiten tendenziell leicht verringert. Ursächlich hierfür ist das historisch niedrige Zinsniveau.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.973	1.671	4.802	2.257	1.964	2.272	2.403	42

Die Stadt Löhne weist im interkommunalen Vergleich seit 2008 durchgängig unterdurchschnittliche ordentliche Aufwendungen je Einwohner auf.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet. Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	67.415	72.643	74.265	76.853	78.374	77.976
Abschreibungen auf Anlagevermögen	4.856	4.923	5.044	4.974	5.935	6.349
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	1.818	1.886	2.020	2.149	2.420	2.767
Netto-Ergebnisbelastung	**3.038**	**3.037**	**3.024**	**2.825**	**3.515**	**3.582**
Abschreibungsintensität	7,2	6,8	6,8	6,5	7,6	8,1
Drittfinanzierungsquote	37,4	38,1	40,0	43,2	40,8	43,6

Die Abschreibungsintensität positioniert sich im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Ursächlich hierfür ist unter anderem, dass die Stadt Löhne lange Gesamtnutzungsdauern für ihre Vermögensgegenstände gewählt hat. Dadurch sind die jährlichen Abschreibungen niedriger. Die erhöhten absoluten Abschreibungsbeträge in den Jahren 2012 und 2013 resultieren vor allem aus den Entwicklungen in der Schullandschaft. Es sind außerplanmäßige Abschreibung auf die Gebäude der Hauptschule Löhne-West sowie des Gymnasiums vorgenommen worden.

Die Drittfinanzierungsquote der Stadt Löhne ist interkommunal unterdurchschnittlich. Es ist jedoch eine ansteigende Tendenz zu erkennen. Die unterdurchschnittliche Drittfinanzierungsquote belegt, dass die Stadt Löhne in der Vergangenheit Dritte in geringerem Maße an der Finanzierung ihres abnutzbaren Vermögens beteiligt hat. Die Drittfinanzierungsquote kann die Stadt beispielsweise durch die Anhebung der KAG-Beitragsanteile erhöhen.

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 Löhne im Jahr 2015

INHALTSVERZEICHNIS

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

Personalwirtschaft und Demografie

Inhalte, Ziele und Methodik

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

Demografische Handlungsfelder

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

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

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

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

Personalmanagement in demografische Ziel- und Maßnahmenplanung einbinden

Die Einwohnerzahlen der Stadt Löhne sind im Betrachtungszeitraum der Jahre 2009 bis 2013 von 40.313 Einwohnern auf 39.521 Einwohner zurückgegangen. Dieser Rückgang ist jedoch noch nicht so einschneidend, wie in vielen anderen Kommunen in NRW. Bis zum Jahr 2030 wird die Stadt Löhne einen Rückgang auf 35.315 Einwohnern zu verzeichnen haben (Prognosezahlen beinhalten die aktuelle Entwicklung der steigenden Flüchtlingszahlen nicht). Der Bevölkerungsrückgang wird sich in verschiedenen Altersgruppen (Kinder, Jugendliche, Schüler) auswirken. In anderen Altersgruppen (Ältere, Senioren) wird die Bevölkerungszahl steigen.

Diese prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Altersgruppen wird sich insgesamt auf das Aufgabenspektrum und den Personaleinsatz der Stadtverwaltung auswirken. Aufgrund der demografischen Entwicklung muss sich die Stadt stärker mit ihrem zukünftigen Aufgabenportfolio auseinandersetzen. Aktuell erleben die Kommunen in NRW aber auch bundesweit Veränderungen im Aufgabenspektrum und im Personaleinsatz durch den starken Zuwachs an Flüchtlingen.

Die Stadt Löhne ist auf Antrag dem Stärkungspakt, Stufe II angeschlossen und hat einen Haushaltssanierungsplan aufgestellt. Ein Bestandteil des Sanierungsplanes ist auch die Personalentwicklung bis zum Jahr 2021. Vorwiegend geht es beim Themenfeld Personalentwicklung darum, die Altersfluktuationen zu ermitteln und zu prüfen, ob Stellen eingespart werden können.

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

Der Rat der Stadt Löhne hat bereit im Jahr 2009 das Thema interkommunale Zusammenarbeit beleuchtet. Es wurde der Beschluss gefasst, zukünftig von Fall zu Fall gezielt interkommunal tätig zu werden, sofern hierdurch eine bessere Aufgabenerledigung realisiert werden kann.

Die Kommunen des Kreises Herford haben mit dem Ziel der Intensivierung von interkommunaler Zusammenarbeit eine Projektgruppe gebildet. Die Projektgruppe sollte potenzielle Handlungsfelder für eine interkommunale Zusammenarbeit ermitteln.

Die Stadt Löhne nimmt bereits für verschiedene Bereiche die Aufgaben interkommunal war (z. B. Aqua Magica Landschafts- und Kulturpark, Abwassersammlung, Abwasserbeseitigung, gemeinsame Ausschreibungen, usw.). Aktuell ist der Vollziehungsaußendienst hinzugekommen. Dieser wird von der Stadt Bad Oeynhausen für die Stadt Löhne mit erledigt. Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Übertragung der Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung auf den Kreis Herford ab dem 01.Januar 2016 hat der Rat der Stadt Löhne in seiner Sitzung am 25.November 2015 beschlossen. Somit überträgt die Stadt Löhne dem Kreis Herford zum 01. Januar 2016 die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung gemäß § 102 Abs. 2 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NW).

Regelmäßig wird bei den Ämtern die Möglichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit abgefragt.

Andere Kommunen arbeiten in den Bereichen des Personenstandswesens, der Rufbereitschaft oder des Bereitschaftsdienstes zum Psych-KG im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit zusammen.

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

Verwaltungsorganisation optimieren

Auch die Verwaltungsorganisation ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ein maßgebliches Handlungsfeld. Neben der Personalgewinnung ist die Veränderung organisatorischer Prozesse und Strukturen eine Stellschraube, um auf Personalfluktuation zu reagieren.

Aufgabe der Verwaltungen ist es demnach, ihre Aufbau- und Ablauforganisation regelmäßig auf mögliche Optimierungspotenziale zu untersuchen; Ziel ist, die Aufgaben auch in Zukunft effektiv und wirtschaftlich erfüllen zu können.

Die Stadt Löhne teilt die Verwaltungsorganisation in vier Dezernate auf. Die Dezernate teilen sich weiter in Ämter. Daran angeschlossen sind die Sachgebiete angesiedelt. Während den Ämtern Leitungskräfte voran stehen, sind den Sachgebieten nur noch Sachbearbeiter-Stellen zugeordnet.

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

→ **Feststellung**
Die Anzahl der Dezernate in der Stadt Löhne überschreitet die angemessene Gliederungsbreite für mittlere kreisangehörige Kommunen von drei Bereichen.

Drei Dezernaten sind vier bzw. fünf Ämter zugeordnet. Das Dezernat II beinhaltet nur zwei Ämter einschließlich der Wirtschaftsbetriebe Löhne (WBL), die vom Dezernenten in Personalunion geleitet werden. Kleinere Einheiten mit wenig Personal und einer geringen Leitungsspanne sollten mit einer weiteren, inhaltlich ähnlichen Einheit zusammengefasst werden. Hier besteht die Möglichkeit, den Bürgerservice zusammen mit dem Ordnungsamt zu einer Einheit zusammen zu fassen. Der Bereich Schulen, Kultur, Sport könnte aufgrund des ähnlichen Personenkreises (Kinder, Jugendliche) zusammen mit dem Jugendamt zu einer weiteren Organisationseinheit zusammengefasst werden.

Auch die inhaltliche Zuordnung der Aufgabenbereiche zu den Dezernaten zeigt Verbesserungsmöglichkeiten. Hierzu zählt, dass sich die Organisationsstruktur an den Produkten ausrichtet und die Einheitlichkeit von Fach- und Ressourcenverantwortung gewährleistet ist. Ferner sollen Schnittstellen abgebaut werden. Die Zuordnung sollte sich auch an den Adressatenkreis der Aufgabe (innerhalb der Verwaltung, Bürger, Bauen, o. ä.) orientieren.

Das Amt für Stadtentwicklung der Stadt Löhne ist für die Aufgabenbereiche Wirtschaftsförderung/Liegenschaften dem Dezernat I zugeordnet. Für die Aufgabenbereiche Planung und Umwelt ist das Amt für Stadtentwicklung dem Dezernat IV zugeordnet. Es gibt eine Amtsleitung.

Durch die Ämterzusammenführung wurde eine Amtsleiter-Stelle eingespart. Der neue Amtsleiter „Amt für Stadtentwicklung“ ist den zwei Dezernenten sowohl inhaltlich als auch personell unterstellt ist. Bei den Rücksprachen bzw. Entscheidungen handelt es sich aber um Angelegenheiten von übergeordneter Bedeutung. In der Praxis hat sich bisher ergeben, dass die Angelegenheiten mit dem Dezernenten IV und dem Bürgermeister gemeinsam besprochen wurden.

In den nächsten Jahren stehen altersbedingte Fluktuationen auf der Führungsebene an (Dezernenten, Amtsleiter). Weitere Hinweise zum Thema Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln finden sich in diesem Bericht.

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

- Zentrale Dienste mit den Bereichen Steuerung und Personal, Finanzen, WBL (jedoch hoher Personalbestand), IT-Service sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
- Bürgerdienste mit den Bereichen Ordnungsamt (einschließlich Bürgerservice und Standesamt), Schule, Kultur, Sport zusammen mit Jugendamt sowie Sozialamt
- Bauen mit den Bereichen Immobilienwirtschaft, Liegenschaften, Amt für Stadtentwicklung (Planung, Umwelt, Wirtschaftsförderung), Bauaufsicht, Bauverwaltung, Straßen und ggf. WBL

Der Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit könnte zurück in der Linie geführt und im Dezernat I „Zentrale Dienste“ organisiert werden. Die örtliche Rechnungsprüfung wird zum 01. Januar 2016 im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung von dem Kreis Herford übernommen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte bei Eintreten von Fluktuationen die Anzahl der Dezernate reduzieren und die inhaltliche Gliederung der Aufbauorganisation anpassen. Die Organisationsstruktur sollte an den Produkten ausgerichtet sein. Bereiche von kleiner Größe und geringer Leitungsspanne sollte mit weiteren Bereichen zusammengefasst werden.

Die Stadt Löhne arbeitet bereits mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projektgruppen. So wurden Projektgruppen zu Führungs- und Mitarbeitergesprächen sowie zur Verwaltungssteuerung gebildet. Die daraus entstandenen Ideen finden sich im Haushaltssanierungsplan wieder.

Weiter gibt es bei der Stadt Löhne Arbeitsgruppen zu den Themenfeldern Personalentwicklung oder Telearbeit.

→ **Feststellung**
Die Organisationsstruktur der Stadt Löhne wird durch Projektgruppen ergänzt. Auf diese Weise reagiert die Stadt flexibel auf sich ändernde Aufgabenstellungen.

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

Anforderungsprofile, insbesondere an Führungskräfte, werden in der Stadt Löhne grundsätzlich schon erarbeitet. Sie liegen aber nicht flächendeckend vor. Sobald Fluktuation anstehen, sollen Anforderungsprofil erstellt werden.

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

Anforderungsprofile sind zwingend erforderlich, um den qualitativen Personalbedarf, den Personalentwicklungsbedarf und die Beschäftigtenpotenziale zu ermitteln. Sie ermöglichen darüber eine rechtssichere Auswahlentscheidung. Im Anforderungsprofil hat der öffentliche Arbeitgeber diejenigen fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten sowie die außerfachlichen Kompetenzen nachvollziehbar zu beschreiben, die der zukünftige Stelleninhaber für eine erfolgreiche Bewältigung der Tätigkeit benötigt (BAG vom 21. Februar 2013 - 8 AZR 180/12 -; BVerwG vom 03. März 2011- 5 C 16.10 -). Der KAV NW (siehe Fußnote) verweist auf denkbare Leistungskriterien, die in einem Anforderungsprofil enthalten sein können. Diese sind z. B.

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

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte flächendeckend Anforderungsprofile erstellen. Die Stadt kann hierzu mit den neu oder wieder zu besetzenden Stellen beginnen.

Altersstruktur analysieren und Personalbedarf planen

Mit der Personalbedarfsplanung werden die Aktivitäten zur Personalentwicklung und Personalbeschaffung gesteuert. Sie dient der Bereitstellung aller relevanten Informationen über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in den einzelnen Tätigkeits- und Berufsgruppen. Ein gut geeignetes Instrument ist die Altersstrukturanalyse.

Im Haushaltssanierungsplan der Stadt Löhne bis 2021 (Fortschreibung 2015) ist das Themenfeld Personalentwicklung bis zum Jahr 2021 aufgenommen worden. Dazu gehören auch, die Personalfluktuationen, die bei der Stad Löhne zukünftig anstehen werden, zu beleuchten. Nach diesen Aufstellungen sollen im Zeitraum der Jahre 2015 bis 2021 Stelleninhaber von 38,74 Vollzeit-Stellen die Stadt Löhne verlassen. Die Altersstrukturanalyse wird jedes Jahr fortgeschrieben.

Ergänzende Aufstellungen der Stadt Löhne zeigen die altersbedingten Fluktuationen in bestimmten Bereichen, unterteilt nach allgemeinen Verwaltungsdienst, Musikschule, Wirtschaftsbetriebe und nach verschiedener Berufsgruppen (Reinigung, Sozial- und Erziehungsdienst) usw. Die Fluktuationen, die im allgemeinen Verwaltungsdienst anfallen sind weiter in die Laufbahngruppen mittlerer und gehobener Dienst eingeteilt. Eine Aufteilung nach z. B. Organisationseinheiten erfolgt nicht.

Auch zeigt die Analyse der Altersstruktur der Stadt Löhne, dass sich das meiste Personal der Stadt Löhne in der Altersgruppe 50 bis 59 Jahre befindet.

Der Stadt Löhne sind bekannt, dass z. B. in den nächsten Jahren hohe Fluktuationen auf Ebene der Amtsleitungen (vier Amtsleitungen in sechs bis acht Jahren) erfolgen werden. Auch werden sich auf Ebene der Dezernatsleitung relativ zeitnah (vier bis fünf Jahre) altersbedingte Fluktuationen ergeben. Besonders intensiv ist die Berufsgruppe des Sozial- und Erziehungsdienstes betroffen.

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne erstellt regelmäßig eine Altersstruktur- und Fluktuationsanalyse.

Die Analyse der Altersstruktur, die die Stadt Löhne erstellt hat, könnte noch detaillierter aufgebaut werden. Interessant sind hier die Darstellungen von Fluktuationen nach Berufsgruppen, nach Organisationseinheiten oder nach Funktionen (Führungskräften oder Sachbearbeitung) etc.

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

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

Die Stadt Löhne sieht eine Fluktuationsanalyse, die andere Fluktuationen beinhaltet, kritisch. Die Stadt sei zu klein, um auf derartige Fluktuationen adäquat reagieren zu können. Umso wichtiger ist es, dass die Zahlen der letzten Jahre ermittelt werden und aufgrund dieser Datenbasis für die Alters- und Fluktuationsanalyse mit einem Durchschnittswert zu arbeiten.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte ihre Altersstrukturanalyse noch detaillierter gestalten und um Ausbildung und Qualifikationen der Mitarbeiter oder Hierarchieebenen ergänzen. Auch sollte sie Fluktuationen aus anderen Gründen einfließen lassen.

Ein Grundsatz der Personalbedarfsplanung der Stadt Löhne ist, dass die Aufgabenerfüllung pflichtiger Leistungen der Stadt nicht gefährdet wird. Der Personalbedarf der kommenden Jahre soll daher in quantitativer und qualitativer Hinsicht gewährleistet sein. Gut ausgebildetes und motiviertes Personal ist nach Einschätzung der Stadt zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben unerlässlich. Bei der Personalbedarfsplanung werden die Ergebnisse einer kontinuierlichen Aufgabenkritik berücksichtigt. Diese Aufgabenkritik läuft parallel zu der Auswertung der altersbedingten Fluktuation und den Maßnahmen des Haushaltssanierungsplanes. Die Liste der altersbedingten Fluktuation wird dahingehend überprüft, ob die Aufgaben zukünftig weg fallen können. Die Projektgruppe „Steuerung“ soll ein mögliches Potenzial ausloten.

Ein Personalaufbau wird durch die Stadt Löhne grundsätzlich ausgeschlossen. Die künftige Ausbildungsquote im Bereich der Verwaltung soll darauf ausgerichtet werden. Die Stadt Löhne will für den eigenen Bedarf ausbilden. Betriebsbedingte Kündigungen sollen weiterhin ausgeschlossen werden. Eine Reduzierung von Personalstellen erfolgt durch natürliche Fluktuation.

Die anstehenden natürlichen Fluktuationen werden den Maßnahmen des Haushaltssanierungsplanes (Stellenabbau) gegenübergestellt.

Personal entwickeln

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

Die Stadt Löhne hat zum Thema Personalentwicklung bereits im Jahr 1996 ein Personalentwicklungskonzept mit den Themenfeldern MitarbeiterInnengespräche, Beurteilungen, Beförderungsrichtlinien, Fortbildungsprogramm, Rotation/Umsetzungen, Umsetzung und Weiterentwicklung des Frauenförderplanes sowie flexible Arbeitszeitmodelle/Teilzeit aufgestellt.

Im Jahr 2012 wurde beschlossen, das bisherige Personalentwicklungskonzept und die dazu vorhandenen PE-Instrumente zu überprüfen und neu zu beleben. Zu diesem Zweck wurde eine Arbeitsgruppe „Personalentwicklung“ eingerichtet. Die Arbeitsgruppe soll das Personalentwicklungskonzept fortschreiben und insbesondere Vorschläge für eine Weiterentwicklung des vorhandenen Beurteilungssystems vorlegen. Bisher gibt es ein Beurteilungssystem und das Instrument der flexiblen Arbeitszeiten. Anforderungsprofile, insbesondere an Führungskräfte, sollen erstellt werden.

Führungskräftenachwuchsschulung gibt es bisher noch nicht. Elemente, wie man eine Führungskraft aufbauen kann, sollen erarbeitet werden. Die Mitarbeiter- und Vorgesetztengespräche werden derzeit erweitert. Zurzeit liegt das Wissen über den einzelnen Mitarbeiter beim Vorgesetzten.

- **Empfehlung**
  Das Wissen über die Fähigkeiten der Mitarbeiter und deren Entwicklungswünsche sollten zentral im Personalmanagement der Stadt Löhne vorliegen und dort weiter entwickelt werden. Die Stadt sollte dazu das Personalentwicklungskonzept mit verschiedenen Fortbildungsmöglichkeiten (persönliche, fachliche Weiterentwicklung des Mitarbeiters u. a.) erweitern.

Wissen bewahren und verteilen

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

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

Bisher gibt es bei der Stadt Löhne kein strukturiertes Verfahren, damit das Wissen bewahrt und verteilt wird. Die Stadt beschäftigt sich intensiv mit Instrumenten zur Wissensbewahrung. Angebote zu einem Prozessmanagementsystem liegen der Stadt vor. Eine Entscheidung über den Erwerb wurde bisher aber noch nicht getroffen. In einzelnen Aufgabenbereichen ist angedacht, das Wissen zu bewahren, indem eine zeitlich begrenzte Doppelbesetzung der Stelle erfolgt. Auf diese Weise kann das Wissen des ausscheidenden Mitarbeiters an den Nachfolger vermittelt werden (Aufgabenbereich Erschließungs- und Straßenbaubeiträge).

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

- Personenkreis festlegen, der Bestandteil der Wissensbewahrung und -verteilung werden soll,
- Wissenspool erstellen:
  - Arbeitsanleitungen und Arbeitshilfen (Das soll für die Aufgabenerledigung getan werden),
  - Fachtexte, Synopsen, Leitfäden etc. (Das soll bei der Aufgabenerledigung beachtet werden),
  - Checksysteme, Karteien usw. (Das soll für die Aufgabenerledigung schnell verfügbar sein),
- Abfrage von Wissen aus dem Aufgabengebiet, aus der Ausbildung, aus Projekten und Arbeitskreisen,
- Übergabeunterlagen für alle Stellen der Verwaltung, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall enthalten, anfertigen.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte in der beschriebenen Art die Maßnahmen zur Wissensbewahrung und -verteilung durchführen.

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Sicherheit und Ordnung der Stadt Löhne im Jahr 2015

INHALTSVERZEICHNIS

- Sicherheit und Ordnung 3
  - Inhalte, Ziele und Methodik 3
  - Einwohnermeldeaufgaben 4
  - Personenstandswesen 9
  - Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 12
  - Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung 15
  - Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung 15
  - Anlage: Gewichtung der Fallzahlen 18

Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld erfolgt erst der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalaufwendungen je Fall. Danach vergleichen Leistungskennzahlen den Stelleneinsatz in der Sachbearbeitung. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte[1] 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.

Einwohnermeldeaufgaben

Der Aufgabenbereich Einwohnermeldeaufgaben wird in der Stadt Löhne im Bürgerbüro wahrgenommen. Das Bürgerbüro ist ein eigenständiges Amt (Bürgerservice) und zählt zum Dezernat III. Zur Organisationseinheit Bürgerservice zählt auch der Aufgabenbereich Personenstandswesen. Neben diesen beiden Aufgabenbereichen werden noch die folgenden Aufgaben im Bürgerbüro erledigt:

- Entgegennahme und Weiterleitung An- / Abmeldung Hundesteuer
- Verkauf von Sperrmüllmarken
- Entgegennahme und Weiterleitung der Anmeldung Sperrmüll inklusive Information über Abfuhrtermine
- Ausstellung Wittekindpass (seit 2015)
- Verkauf vergünstigter Fahrkarten für den ÖPNV (seit 2015)
- Einleitung und Festsetzung Bußgeldverfahren inklusive Beantragung Erzwingungshaft
- Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten (Anhörung von Behörden, Annahme und Weiterleitung der Anträge)
- Behördliche Namensänderung (Anhörung von Behörden, Annahme und Weiterleitung der Anträge)
- Untersuchungsberechtigungsscheine
- Führerscheinanträge
- Adressänderung auf Fahrzeugscheinen
- Benutzerverwaltung (Administration) web-Auftritt und Meldebehördenportal

Zwischen den Bereichen Einwohnermeldewesen und Personenstandswesen gibt es bei der Aufgabenerfüllung „Vermischungen“. Es sind vier Mitarbeiterinnen in beiden Bereichen tätig. So können sich die Aufgabenerfüllung und mögliche Potenziale verschieben. Die Stellenanteile für die Einwohnermeldeaufgaben sind von der Stadt Löhne davon losgelöst geschätzt worden.

Die Stadt Löhne erledigte die Einwohnermeldeaufgaben in den Jahren 2012 bis 2014 mit folgenden Personalvolumen:

Personaldaten

	2012	2013	2014
Vollzeit-Stellen Einwohnermeldeaufgaben gesamt	3,45	3,47	3,60
davon Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Einwohnermeldeaufgaben	3,20	3,24	3,51
davon Vollzeit-Stellen Overhead Einwohnermeldeaufgaben	0,25	0,23	0,09

Zum Overhead zählt die Leitung des Bürgerbüros. Das Stellenvolumen des Overheads ist im Jahr 2014 aufgrund eines krankheitsbedingten Ausfalls geringer gewesen als in den Vorjahren.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind im Jahr 2012 8.787 gewichtete Fälle, im Jahr 2013 7.742 gewichtete Fälle und im Jahr 2014 8.270 gewichtete Fälle die Bezugsgröße.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
21,81	16,46	45,58	27,59	23,96	27,74	31,03	71

→ **Feststellung**
Die Personalaufwendungen je Fall liegen im unteren Viertel der Vergleichskommunen.

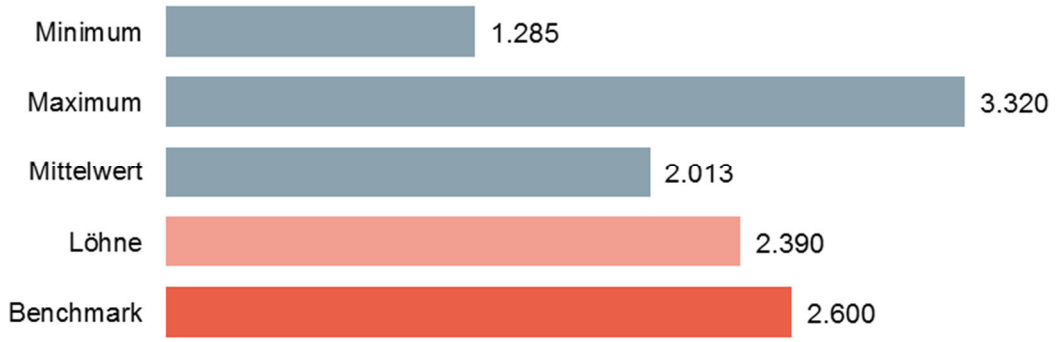
Die Personalaufwendungen je Fall werden auch von den Stellenwertigkeiten und von der Zahl der bearbeiteten Fälle je Stelle beeinflusst.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle (48.670 Euro) liegen auch im unteren Viertel der Vergleichskommunen (1. Quartil 48.794 Euro).

Der Overheadanteil wird bei den Personalaufwendungen je Fall ebenfalls mit einbezogen. Dieser Anteil liegt bei der Stadt Löhne bei 6,63 Prozent und damit höher als der Mittelwert (5,65 Prozent).

Neben den Personalaufwendungen wirkt sich auch die Anzahl der Fälle auf die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall aus. Die folgende Leistungskennzahl ermöglicht eine Bewertung des Personaleinsatzes bei der Sachbearbeitung:

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Löhne	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.390	1.688	1.958	2.235	72

➔ **Feststellung**
Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,3 Stellen in der Sachbearbeitung bei den Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Löhne. Das sind rund acht Prozent der vorhandenen Sachbearbeiter-Stellen.

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

Fallzahlenentwicklung

Fallzahlen	2010	2011	2012	2013	2014
An-, Um- und Abmeldungen (Meldewesen)	5.786	5.545	5.931	6.116	6.303
Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten gesamt	7.258	6.498	5.821	4.684	5.118
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition	[nicht berechnet]		8.787	7.742	8.270
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben			2.746	2.390	2.356

➔ **Feststellung**
Im Jahr 2012 überschreitet die Stadt Löhne mit den Fällen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben den Benchmark. In den anderen Jahren ergibt sich ein Potenzial. Im Jahr 2014 beträgt dies 0,3 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung.

Die Fallzahlentwicklung in der Zeitreihe verdeutlicht, dass gerade bei den Ausweisdokumenten Schwankungen vorhanden waren. Grundsätzlich empfiehlt die GPA NRW, die Fallzahlen in der Zeitreihe fortzuschreiben und den Personaleinsatz hierüber zu steuern. Die Dauer der Gültigkeit der Ausweisdokumente kann zu Steuerungszwecken ebenfalls einbezogen werden. In Jahren niedriger Fallzahlen kann das Personal beispielsweise für andere Aufgaben eingesetzt werden oder Vakanzen werden temporär nicht nachbesetzt.

Die Stadt Löhne hat den Aufgabenbestand im Bürgerbüro im Jahr 2015 erweitert. So sind z. B. der Wittekindpass, die Bearbeitung von Wahlunterlagen und der Fahrkartenverkauf hinzugekommen. Auch hat der Kreis Herford die Aufgabe „Belehrung der EU-Bürger“ an die Stadt dele-

giert. Weiter prognostiziert die Stadt Veränderungen in der Aufgabenwahrnehmung aufgrund des Bundesmeldegesetzes.

In Löhne existiert seit Oktober 2015 eine Notunterkunft für Flüchtlinge mit 150 Plätzen. Diese Personen sind alle meldepflichtig. Die Fluktuation ist sehr groß. Es muss regelmäßig ermittelt werden, ob die Personen dort noch wohnhaft sind. Auch müssen Abmeldungen nach unbekannt vorgenommen werden. Im Jahr 2015 ist allerdings auch der Personaleinsatz für den Bereich Einwohnermeldeaufgaben auf 3,89 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung aufgestockt worden. Die Stadt Löhne hat die Fallzahlen der Einwohnermeldeaufgaben bis zum 12. November 2015 ermittelt. Auf das gesamte Jahr 2015 hochgerechnet ergeben sich 8.929 gewichtete Fälle. Das sind im Jahr 2015 2.295 Fälle je Vollzeit-Stellen. Bezogen auf den Benchmark von 2.600 Fällen je Vollzeit-Stelle dürfte die Stadt Löhne für 8.929 gewichtete Fälle im Jahr 2015 3,43 Stellen vorhalten. Im Hinblick auf den tatsächlichen Einsatz von 3,89 Stellen ergäbe sich ein Potenzial von rund 0,5 Vollzeit-Stellen.

➔ **Empfehlung**
Für eine Personalbedarfsplanung im Bürgerbüro sollten die Fallzahlen insbesondere der Einwohnermeldeaufgaben und die Fallzahlen der restlichen Tätigkeiten im Bürgerbüro zugrunde gelegt werden.
Bei zurückgehenden Fallzahlen sollte die Stadt den Personaleinsatz reduzieren oder die Aufgabenzuschnitte im Bürgerbüro anpassen bzw. erweitern.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

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

Im Haushalt der Stadt Löhne werden die Fallzahlen (Leistungen) des Aufgabenportfolios des Bürgerbüros abgebildet: (Einwohner (LDS), Einwohner (mit Zweitwohnsitz), Ausstellungen von Personalausweisen, Ausstellungen von Reisepässen. Als Kennzahlen wird der Zuschussbedarf je Einwohner für die gesamte Organisationseinheit (Bürgerbüro und Standesamt) dargestellt.

➔ **Feststellung**
Die Stadt Löhne bildet in ihrem Haushalt im jeweiligen Produkt die Fallzahlen und eine Wirtschaftlichkeitskennzahl ab.

Auf die Wirtschaftlichkeitskennzahlen der Stadt Löhne aufbauend kommt die Bildung weiterer Wirtschaftlichkeitskennzahlen (KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben, Personalaufwendungen je Fall, Ertrag je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben, Ertrag je Fall Einwohnermeldeaufgaben o. ä.), Fallintensitäten (Zahl der An- Um- und Abmeldungen Einwohnermeldeaufgaben je 10.000 Einwohner, Zahl der beantragten Ausweisdokumente je 10.000 Einwohner o. ä.), Leistungskennzahlen (bearbeitete Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung) oder Strukturkennzahlen (Vollzeit-Stellen Einwohnermeldeaufgaben gesamt je 10.000 Einwohner o. ä.) in Frage. Fallbezogene Kennzahlen sind nach Ansicht der GPA NRW zur Bewertung des Personaleinsatzes wichtig. Mit der Bildung von Kennzahlen sollten auch Ziele zur Erreichung verbunden sein. Bei den Zielen zu den Kennzahlen sollte sich die Stadt an dem Benchmark orientieren.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte zur weiteren Steuerung des Aufgabenbereiches Einwohnermeldeaufgaben den Umfang der Kennzahlen ausweiten und diese in ein internes Controlling einfließen lassen.

Die Wochenöffnungsstunden im Jahr 2013 von 31 Stunden des Bürgerbüros der Stadt Löhne liegen unter dem derzeitigen interkommunalen Mittelwert (36 Stunden). Im Jahr 2014 sind die Öffnungszeiten auf 38 Wochenstunden ausgeweitet worden. Damit wird dieser Mittelwert um zwei Stunden überschritten.

Während der Bürgermeister- und Landratswahl im Jahr 2015 sind die Öffnungszeiten des Bürgerbüros wegen der Briefwahl reduziert worden. Längere Wartezeiten ergaben sich jedoch nicht, was aber auch mit der Ferienzeit zusammengehangen hat. Die Öffnungszeiten sind danach wieder angepasst worden. Die Stadt Löhne sieht dies für den Arbeitsablauf positiv.

Einen Einsatzplan mit verschiedenen Präsenzzeiten für das gesamte Bürgerbüro ist nicht vorhanden. Es gibt lediglich für die Trauungen, die Mittagszeiten und die einzige Teilzeitbeschäftigte einen Einsatzplan. Die Mindestbesetzung liegt bei drei bis vier Personen. Es ist festgelegt worden, dass morgens um acht Uhr alle Beschäftigten des Bürgerbüros am Arbeitsplatz sein sollen.

Für das Bürgerbüro und das Standesamt ist eine Aufrufanlage installiert. Es gibt verschiedene Wartekreise. So kann z. B. die Abholung des Ausweises gewählt werden. Ferner besteht die Möglichkeit online Termine zu vereinbaren. Per Email wird dem Bürger eine Wartenummer zugeteilt. Diese wird im Wartesystem aufgenommen und angezeigt. Bei dem Online-Termin kann der Bürger angeben, welches Anliegen er hat. Die online-Terminvergabe wird immer mehr genutzt. Die Aufrufanlage misst auch die Besucherströme.

Im Bürgerbüro gibt es auch eine Fotostation. Der Bürger kann sich fotografieren lassen und den Fingerabdruck machen. Das Foto, der Fingerabdruck und die Unterschrift werden dann direkt in das Verfahren eingespielt. Diese Fotostation wird nach Aussage der Stadt Löhne gut angenommen.

→ **Feststellung**
Über die Aufrufanlage werden die Einwohnermeldeaufgaben im Bürgerbüro gut gesteuert. Zusätzlich fördert die online-Terminvergabe einen reibungslosen Arbeitsablauf. Auch die Nutzung der Fotostation reduziert die Arbeitsabläufe.

Die Stadt Löhne führt Maßnahmen zu ungültigen Ausweisdokumenten durch. Die Daten werden systematisch ausgewertet. In der Presse wird auf die Pflicht der gültigen Personalausweisdokumente hingewiesen. Zusätzlich werden die Einwohner, die ein ungültiges Ausweisdokument haben, angeschrieben und aufgefordert, ein neues Ausweisdokument zu beantragen. Eine Ahndung erfolgt allerdings nicht.

Insgesamt lassen sich keine wesentlichen Veränderungen in den Arbeitsabläufen der Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Löhne festhalten. Nur indem der Personaleinsatz regelmäßig anhand des Fallaufkommens ermittelt und angepasst wird, lässt sich die Leistungskennzahl verbessern. Unter Zugrundelegung des Benchmarks und der Leistungskennzahl im Jahr 2013 und 2014 ergibt sich ein Stellenpotenzial. Dieser empirische Stellenvergleich in der überörtlichen Prüfung ersetzt jedoch keine analytische Stellenbemessung. Diese liefert immer ein exakteres

Ergebnis, da sie auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt ist und den individuellen Bedarf widerspiegelt. Wie hoch der Personalbedarf für die Sachbearbeitung im Bürgerbüro nach der Zuordnung weiterer Aufgaben ausfällt, kann die Stadt Löhne somit nur durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren ermitteln.

Personenstandswesen

Der Aufgabenbereich Personenstandswesen zählt zum Bürgerservice der Stadt Löhne und damit auch zum Dezernat III. Das Standesamt befindet sich im Rathaus der Stadt. Die Trauungen finden nicht im Rathaus, sondern in der Villa Meyer, gegenüber vom Rathaus statt.

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Löhne in den Jahren 2012 bis 2013 mit folgendem Personal:

Personaldaten Personenstandswesen

	2012	2013	2014
Vollzeit-Stellen Personenstandswesen gesamt	2,00	1,84	1,68
davon Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Personenstandswesen	1,75	1,61	1,59
davon Vollzeit-Stellen Overhead Personenstandswesen	0,25	0,23	0,09

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind im Jahr 2012 266 gewichtete Fälle die Bezugsgröße, im Jahr 2013 waren es 297 gewichtete Fälle und im Jahr 2014 282 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

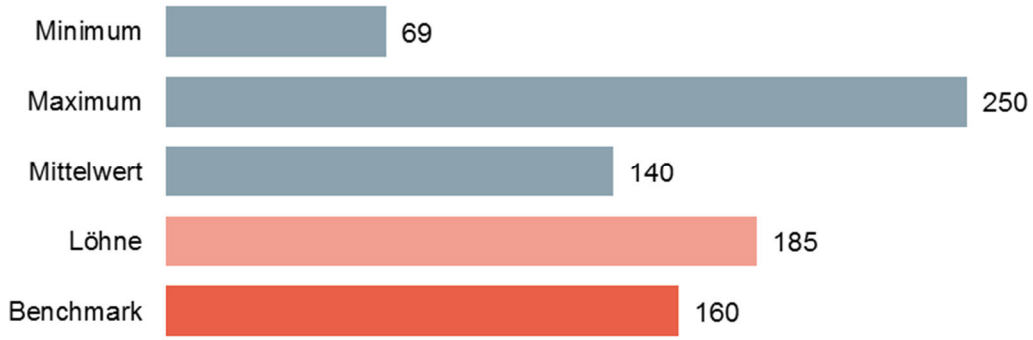
Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
364	232	1.097	497	394	472	554	69

➔ **Feststellung**
Die Stadt Löhne liegt mit den Personalaufwendungen je Fall im unteren Viertel der Vergleichskommunen.

Der Overheadanteil ist mit 12,5 Prozent höher als das oberste Viertel (7,8 Prozent). Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen liegen mit 58.846 Euro etwas höher als das untere Viertel (58.019 Euro).

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Löhne	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
185	115	137	160	70

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne bearbeitete im Aufgabenbereich Personenstandswesen im Jahr 2013 mehr Fälle als die Vergleichskommunen. Bezogen auf den Benchmark bestand kein Potenzial.

Auch für die Jahre 2012 und 2014 war das Personaleinsatz entsprechend dem Fallaufkommen angemessen. Für das Jahr 2012 ergab sich ein Potenzial von 0,1 Stellenanteil in der Sachbearbeitung. Im Jahr 2014 wurden auch mehr Fälle als der Benchmark bearbeitet.

Die Sachbearbeitung des Personenstandswesens wird auf Mischarbeitsplätzen zusammen mit den Bürgerbüro-Tätigkeiten erledigt. Daher kann es auch zu Verschiebungen des Personaleinsatzes kommen.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

In Löhne finden die Trauungen ausschließlich in dem Trauzimmer in der Villa Meyer statt. Weitere Trauungsorte gibt es nicht.

Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten finden ein- bis zweimal im Monat freitags bis 16.00 Uhr und samstags bis 12.00 Uhr statt. Hierfür stellt die Stadt den Eheleuten zusätzlich 76 Euro in Rechnung. Nach der Trauung dürfen die Eheleute maximal 30 Minuten im Gebäude bleiben. Eigens hergerichtete Räumlichkeiten im Keller der Villa dürfen maximal drei Stunden genutzt werden. Für eine Stunde zahlen die Brautleute 50 Euro, für die zweite und dritte Stunde jeweils 25 Euro.

Der erhöhte Aufwand durch die Trauungen sollte sich in den Gebühren oder Aufwandsentschädigungen der Stadt wieder finden.

Personalaufwandsdeckungsgrad

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,51	11,19	61,61	28,80	23,15	28,63	32,73	66

➔ **Feststellung**
Die Stadt Löhne liegt mit dem Personalaufwandsdeckungsgrad unter dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich.

Neben den allgemeinen Gebühren gemäß der Gebührenordnung empfiehlt die GPA NRW grundsätzlich, die Mehraufwendungen für Trauungen unmittelbar den Brautpaaren in Rechnung zu stellen. Dies verhindert, dass diese Mehraufwendungen zu Lasten des allgemeinen Haushaltes gehen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt sollte regelmäßig den tatsächlichen Aufwand (Hausmeisterdienste, Raumkosten, Bewirtschaftungskosten, Kauf von Blumen etc.) für die Trauungen und für die Räumlichkeiten ermitteln. Sie sollte sich den Mehraufwand durch eine Aufwandsentschädigung erstatten lassen.

In der Stadt Löhne sind die Arbeiten zum Überführen der Testamentskartei (zentrales Register in Berlin) abgeschlossen. Die Testamentskartei wurde bereits abgeholt. Dadurch tritt eine Arbeitsentlastung ein. Es wird zu einem Einsparpotenzial im Personenstandwesen kommen.

Arbeitsabläufe sind optimiert worden, indem der IT-Einsatz in den Vordergrund gerückt wird. Über die Internet-Seite der Stadt kann sich der Bürger viele Information zum Heiraten vom Standesamt der Stadt beschaffen. Auch besteht die Möglichkeit, online Personenstandsurkunden anzufordern.

➔ **Feststellung**
Über die Internet-Seite kann der Bürger online Personenstandsurkunden anfordern. Auf diese Weise werden der Bürgerservice und die Arbeitsabläufe (Reduzierung von Vorsprachen und Telefonaten) im Standesamt verbessert.

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

Die Öffnungszeiten des Standesamtes liegen im Vergleichsjahr 2013 mit 29 Wochenstunden genau beim oberen Viertel (3. Quartil) von 29 Wochenstunden im interkommunalen Vergleich.

Das Standesamt ist räumlich im Bürgerbüro untergebracht. Auch werden die Arbeitsplätze des Standesamtes über die Aufrufanlage im Bürgerbüro gesteuert. Der Bürger, der ein Anliegen beim Standesamt hat, wird ebenfalls über die Aufrufanlage aufgerufen. Des Weiteren kann er im Voraus online einen Termin für das Standesamt mit der Auswahl seines Anliegens vereinbaren.

Grundsätzlich sollten die Öffnungszeiten auch den Besucherströmen entsprechend festgesetzt werden. Gerade im Standesamt wird größtenteils mit Terminvereinbarungen gearbeitet, so dass ausgedehnte Öffnungszeiten nicht erforderlich sind. Der interkommunale Mittelwert liegt bei rund 26 Wochenstunden. Allerdings muss die räumliche Situation des Standesamtes im Bürgerbüro berücksichtigt werden. Eine Änderung der Öffnungszeiten ist zurzeit schlecht umzusetzen. Eine Steuerung der Besucherströme im Standesamt erfolgt derzeit über die Aufrufanlage bzw. über die online-Terminvergabe.

Die Nacherfassung des Eheregisters wird anlassbezogen und die des Geburtenregisters wird systematisch durchgeführt. Die Fälle ab dem 01. Januar 2009 wurden in das „ePR“ überführt.

Auf Grundlage der durchgeführten Analyse der Rahmenbedingungen, des Personaleinsatzes und der Fallzahlen ist derzeit kein Handlungsbedarf gegeben. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich lediglich auf der Ertragsseite.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Der Aufgabenbereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten zählt zum Ordnungsamt. Das Ordnungsamt ist ebenfalls dem Dezernat III zugeordnet.

Der Aufgabenbereich wird an Mischarbeitsplätzen wahrgenommen. Die nachfolgend genannten Stellenanteile sind von der Stadt Löhne geschätzt worden.

Die für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Löhne im Jahr 2013 mit 1,12 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,12 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Der Personaleinsatz lag im Jahr 2012 in der Sachbearbeitung bei 1,17 Vollzeit-Stellen und im Jahr 2014 bei 1,55 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Das Stellenvolumen des Overheads war genauso hoch wie im Jahr 2013.

Das geringere Stellenvolumen in den Jahren 2012 und 2013 ist in zwei krankheitsbedingten Ausfällen begründet. Im Jahr 2014 ist eine Stelle nachbesetzt worden, um wieder das Ausgangsstellenvolumen laut Stellenplan von 1,55 Vollzeit-Stellen zu erreichen. Die Einarbeitung der Stellennachbesetzung erforderte ein höheres Stellenvolumen. Die Stellenbesetzung im Jahr 2013 war nur möglich, weil manche Aufgaben im Ordnungsamt nicht oder nicht im vollen Umfang wahrgenommen wurden.

Bei der Ermittlung der Kennzahlen sind 1.379 gewichtete Fälle für das Jahr 2013 die Bezugsgröße.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
50,38	35,71	149,66	68,67	52,77	66,30	80,12	69

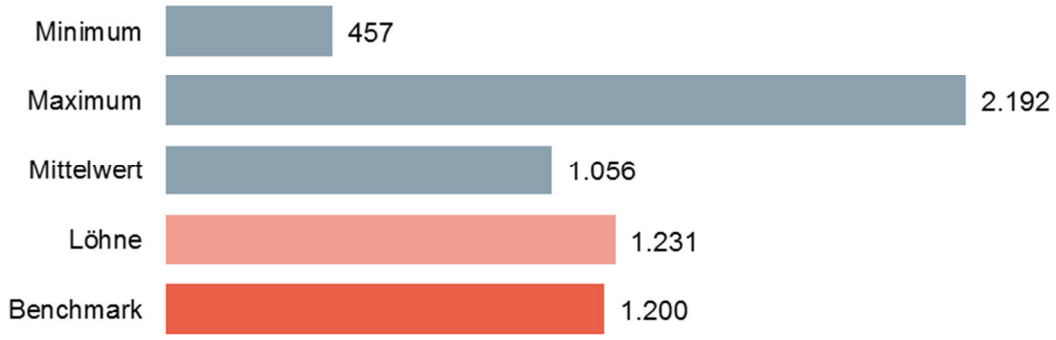
Die Personalaufwendungen je Fall werden von den Stellenwertigkeiten und von der Zahl der bearbeiteten Fälle je Stelle beeinflusst. Mit den „KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“ positioniert sich die Stadt Löhne mit 56.015 Euro im unteren Viertel der Vergleichskommunen (1. Quartil 56.622 Euro).

➔ **Feststellung**
Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Der Overheadanteil Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegt in Löhne bei 9,7 Prozent und damit etwas höher als der Mittelwert von 9,3 Prozent.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Löhne	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.231	820	1.034	1.213	71

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne bearbeitete im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im Jahr 2013 mehr Fälle als die Vergleichskommunen. Dieses Ergebnis bestätigt auch die Kennzahl Personalaufwand je Fall. Dort liegt die Stadt Löhne im Bereich des ersten Viertels im interkommunalen Vergleich.

In den Jahren 2012 lag das Stellenvolumen in der Sachbearbeitung bei 1,17 Vollzeit-Stellen. Die Stadt hat mit diesem Personaleinsatz 964 Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Im Jahr 2014 ist das Stellenvolumen in der Sachbearbeitung nach dem krankheitsbedingten Ausfällen und der Nichtbesetzung von Stellenanteilen auf das ursprüngliche Stellenvolumen von 1,55 Vollzeit-Stellen aufgestockt worden. Es ergibt sich mit diesem Personaleinsatz eine Leistungskennzahl von 945 Fällen je Vollzeit-Stelle.

Der Aufgabenbereich wird wie zu Beginn dieses Berichtsteil erläutert auf Mischarbeitsplätzen wahrgenommen. Die Stellenanteile sind geschätzt worden. Die GPA NRW geht davon aus, dass sich auf den Benchmark bezogen ein mögliches Potenzial im Jahr 2012 0,2 Vollzeit-Stelle und im Jahr 2014 von 0,3 Vollzeit-Stelle ergibt.

Wie im Aufgabenbereich Einwohnermeldeaufgaben schon erläutert ersetzt der empirische Stellenvergleich in der überörtlichen Prüfung keine analytische Stellenbemessung. Wie hoch der Personalbedarf für die Sachbearbeitung im Gewerbe- und Gaststättenbereich ausfällt, kann die Stadt Löhne somit nur durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren ermitteln.

Entwicklung ausgewählter Fallzahlen Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in der Zeitreihe

Fallzahlen	2010	2011	2012	2013	2014
Summe der An-, Um- und Abmeldungen Gewerbe	1.103	965	895	1.025	1.095
Summe der erteilten gewerberechtlichen Erlaubnisse	21	12	7	14	9
Zahl der erteilten Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	102	119	107	104	113
Zahl der erteilten schriftlichen Gewerbeauskünfte (manuell und automatisch verarbeitete Auskünfte)	320	226	320	318	356
Zahl der anzeige- bzw. erlaubnispflichtigen Gewerbebetriebe im Sinne der GewO zum Stichtag 31.12.	3.103	3.059	3.093	3.092	3.104
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse	35	27	16	27	30

Die Fallzahlen sind Schwankungen unterworfen. Nach einem Rückgang sind sie wieder angestiegen. Die Entwicklung dieser ausgewählten Fallzahlen zeigt auch, dass die erteilten gewerberechtlichen Erlaubnisse im Laufe von fünf Jahren zurückgegangen sind. Diese Darstellung verdeutlicht, dass die Stellenausstattung insgesamt den Fallzahlen angepasst erfolgen sollte.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte die Kennzahlen des Bereiches Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten fortschreiben, sie regelmäßig analysieren und für den Personaleinsatz nutzen.

Erträge

Dem Handeln im Bereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollten entsprechende Erträge gegenüber stehen. Viele Gebühren werden in diesem Bereich durch Rahmengebühren festgelegt. Die Stadt Löhne setzt die EU-Dienstleistungsrichtlinie um und die Gebühren nach dem tatsächlich entstandenen Verwaltungsaufwand fest.

Personalaufwandsdeckungsgrad Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten im interkommunalen Vergleich 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
45,1	20,0	96,8	44,4	34,1	44,8	54,1	62

→ **Feststellung**
Der Personalaufwand ist zu rund 45 Prozent durch Erträge gedeckt. Mit diesem Deckungsgrad liegt die Stadt Löhne im Mittel der Vergleichskommunen.

Wie unter der Kennzahl Fälle je Vollzeit-Stelle ausgeführt ist die Höhe des Personaleinsatzes im Jahr 2013 angemessen gewesen. Mit dem Ertrag je Fall (22,72 Euro) liegt die Stadt Löhne jedoch im Bereich des unteren Viertels von 23,10 Euro. Im Anbetracht der Haushaltslage der

Stadt Löhne sind hier Steigerungen möglich (Rahmengebühren, gesetzliche Vorgaben und Höhe der Bußgelder).

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte weiterhin regelmäßig die Höhe der Gebühren auf Grundlage des tatsächlich entstandenen Verwaltungsaufwandes überprüfen und anpassen.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

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

Bisher erfolgen die Antragsstellung und die Fallbearbeitung in persönlichen Gesprächen und durch Ablage in einer Papierakte. Nach Einschätzung der Stadt Löhne sind Gewerbeanzeigen zu 80 Prozent mit Ausländerbeteiligung. Zwar werden auf der Internetseite der Stadt Informationen zum Antragsverfahren bereitgestellt, auch ist ein Antragsformular abrufbar. Der Antrag ist trotz Herunterladens von der Internet-Seite dann in Papierform und unterschrieben in der Verwaltung abzugeben. Das Antragsformular kann nicht elektronisch übersandt werden bzw. direkt in die Fachsoftware übermittelt werden. Die Stadt Löhne verfügt noch nicht über eine E-Akte. Mit der Einführung einer E-Akte würde die Gewerbeanmeldung gescannt. Eine Papierakte würde nicht mehr existieren. Der Fall würde einer elektronischen Akte zugeordnet. Aus den Akten heraus können standardisierte Anschreiben automatisch erzeugt werden. Auch für ein Bußgeldverfahren wäre der Fall aus der E-Akte nutzbar. Ferner können Daten elektronisch mit anderen Behörden ausgetauscht werden. Dies geschieht in Löhne zurzeit teilweise noch in Papierform.

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

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte die Arbeitsabläufe in den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten durch einen verbesserten EDV-Einsatz (E-Akte) vorantreiben.

Fall- (Anzahl Gewerbebetriebe) und Kennzahlen (Zuschussbedarf je Einwohner) werden im Haushalt der Stadt Löhne abgebildet.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte für den Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten weitere Kennzahlen bilden und hieran Zielvereinbarungen festlegen. Der Aufgabenbereich und insbesondere der Personaleinsatz sollte hierüber gesteuert werden.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Im Bürgerbüro der Stadt Löhne wird bezogen auf die Fallbearbeitung und den Benchmark für die Einwohnermeldeaufgaben etwas mehr Personal vorgehalten als in den Ver-

gleichskommunen (Mittelwert). Es ergibt sich für das Jahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,2 Stellen in der Sachbearbeitung. Das sind rund acht Prozent der derzeitigen Sachbearbeitung.

- Die Fallzahlen variieren im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben. Sie waren bis zum Jahr 2013 rückläufig. Im Jahr 2014 sind sie zwar wieder angestiegen. Der Personaleinsatz jedoch auch. Es verbleibt noch ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,3 Vollzeit-Stellen.

- Für das Jahr 2015 werden Fallzahlen prognostiziert, die höher ausfallen als der höchste Stand im Jahr 2012. Allerdings ist abermals das Personalvolumen erhöht worden, so dass sich auch für das Jahr 2015 ein mögliches Stellenpotenzial von rund 0,5 Vollzeit-Stellen ergibt. Der Personaleinsatz im Bürgerbüro wird nicht über die Fallzahlen gesteuert.

- Einen Einsatzplan für die Besetzung des Bürgerbüros während der Öffnungszeiten gibt es bei der Stadt Löhne nicht.

- Allerdings ist der Arbeitsbereich aufgrund der Aufrufanlage, der online-Terminvergabe, sowie der Fotobox gut organisiert.

- Die Stadt Löhne sollte für den Personaleinsatz im Bürgerbüro die Fallzahlen auswerten. Nach dieser Auswertung sollte der Einsatz der Sachbearbeitung im Bürgerbüro festgelegt werden.

- Im Aufgabenbereich Personenstandswesen setzt die Stadt Löhne für ihre Fallbearbeitung und bezogen auf den Benchmark weniger Personal ein als in den Vergleichskommunen. Es ergibt sich für die Jahre 2013 und 2014 kein rechnerisches Stellenpotenzial.

- Trauungen werden ausschließlich in der Villa Meyer durchgeführt.

- Die Gebühren bzw. die Aufwandsentschädigung sollten für den zusätzlichen Aufwand der Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten regelmäßig kalkuliert worden. Die Höhe des entstehenden Aufwandes sollte überprüft und angepasst werden.

- Mit den Öffnungszeiten im Standesamt von 29 Wochenstunden liegt die Stadt Löhne über dem interkommunalen Mittelwert von 26 Wochenstunden. Eine Reduzierung der Öffnungszeiten ist allerdings schwer umsetzbar, weil das Standesamt räumlich und organisatorisch dem Bürgerbüro zugeordnet ist.

- Im Aufgabenbereich der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten setzt die Stadt Löhne im Jahr 2013 weniger Personal ein als die Vergleichskommunen. Für das Jahr 2014 ergibt sich allerdings aufgrund der Wieder/-Nachbesetzung von Stellenanteilen ein rechnerisches Potenzial von 0,3 Stellen.

- Die Stadt Löhne sollte weiter regelmäßig die Höhe der Gebühren auf Grundlage des tatsächlich entstandenen Verwaltungsaufwandes überprüfen.

- Die Arbeitsabläufe im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten können durch einen vermehrten EDV-Einsatz verbessert werden.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2013	Stellenpotenzial 2014
Einwohnermeldeaufgaben	0,2	0,3
Personenstandwesen	-	-
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,0	0,3
Gesamtpotenzial	**0,2**	**0,6**

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 ein monetäres Gesamtpotenzial von 10.000 Euro.

➔ **KIWI-Bewertung**
Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Löhne mit dem Index 3.

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewich-tung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewich-tet 2012	gewichtet 2013	gewich-tet 2014
Anmeldung, Ummeldung und Abmeldung	0,5	5.931	6.116	6.303	2.966	3.058	3.152
Personalausweis	1,0	4.314	3.303	3.655	4.314	3.303	3.655
Reisepass	1,0	1.507	1.381	1.463	1.507	1.381	1.463
Gesamt					**8.787**	**7.742**	**8.270**

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewich-tung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewich-tet 2012	gewichtet 2013	gewich-tet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	8	5	5	2	1	1
Beurkundung Sterbefall	0,2	315	298	288	63	60	58
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	170	201	181	170	201	181
Eheschließung: nur Trauung	1,0	20	25	30	20	25	30
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	39	33	42	12	10	13
Gesamt					**266**	**297**	**282**

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewich-tung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewich-tet 2012	gewichtet 2013	gewich-tet 2014
Gewerbeanmeldungen	1,0	419	439	435	419	439	435
Gewerbeummeldungen	1,0	107	149	196	107	149	196
Gewerbeabmeldungen	0,4	369	437	464	148	175	186
gewerberechtliche Erlaubnisse (ohne Reisegewerbe, ohne Spielhallen)	8,0	5	7	5	40	56	40
Reisegewerbekarte	4,0	2	7	3	8	28	12
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-	1	-	-	10
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	16	27	30	192	324	360
erteilte Gestattungen nach dem Gaststättengesetz	2,0	107	104	113	214	208	226
Gesamt					**1.128**	**1.379**	**1.465**

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne
t 0 23 23/14 80-0
f 0 23 23/14 80-333
e info@gpa.nrw.de
i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Löhne im Jahr 2015

INHALTSVERZEICHNIS

- Tagesbetreuung für Kinder 3
  - Inhalte, Ziele und Methodik 3
  - Rechtliche Rahmenbedingungen 3
  - Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder 3
  - Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder 5
  - Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren 6
    - Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz 7
    - Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren 7
    - Versorgungsquoten 8
    - Elternbeitragsquote 11
    - Plätze in kommunaler Trägerschaft 13
    - Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten 14
    - Freiwillige Zuschüsse an freie Träger 16
    - Kindertagespflege 18
  - Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder 20

Tagesbetreuung für Kinder

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht, wie das Jugendamt die Tagesbetreuung für Kinder organisiert und steuert. Dabei richtet sie den Blick schwerpunktmäßig auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu Ergebnisverbesserungen führen.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes[1]. Die Vergleiche in der Zeitreihe und interkommunal dienen dem Einstieg in die Analyse. Die Analyse wird durch Interviews unterstützt.

Rechtliche Rahmenbedingungen

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

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

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

Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder. Die Altersgruppen, die für die Nachfrage entscheidend sind, definiert die GPA NRW von 0 bis unter 3 Jahren und von 3 bis unter 6 Jahren.

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

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2011	2012	2013	2015	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	39.661	39.479	39.521	39.128	37.867	36.601	35.315
0 bis unter 3 Jahre	922	919	893	924	914	888	831
3 bis unter 6 Jahre	951	920	994	971	931	916	879

Quelle: IT.NRW (2011 bis 2013 zum 31.12. des Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2015 zum 01.01. nach der Gemeindemodellrechnung auf der Grundlage der Fortschreibung der Datenbasis Volkszählung 1987)

In den Prognosezahlen sind die Veränderungen durch die zunehmenden Flüchtlingszahlen nicht berücksichtigt.

Bis zum Jahr 2015 verlaufen die Einwohnerzahlen gesamt relativ konstant. Für die nachfolgenden Jahre wird für die Stadt Löhne wie auch für viele andere Kommunen ein Rückgang prognostiziert.

Der Einwohnerrückgang gilt auch für die Einwohnerzahlen der 0 bis unter 3-Jährigen bzw. der 3 bis unter 6-Jährigen. Dies wird sich auf das Angebote an Kindertagesbetreuungsplätzen auswirken.

Eigene Auswertungen der Altersstruktur in der Stadt Löhne der Jahre 2005 bis 2014 zeigten in den einzelnen Altersgruppen schon höhere Einwohnerzahlen. Diese basieren auf den Daten des Einwohnermeldeamtes der Stadt Löhne. Der Ausblick über die Entwicklung der Kinderzahlen im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung nach der Kinderbetreuungsbedarfsplanung 2015/2016 dokumentierte, dass die Zahl der Kinder in dem jeweiligen Geburtszeitraum deutlich zurückgehen werden (1.005 Kinder im Kindergartenjahr 2014/2015, 951 Kinder im Kindergartenjahr 2017/2018).

Nach neuester Auswertung der Einwohnerzahlen und insbesondere der Kinderzahlen durch die Stadt Löhne wird nun aber ein leichter Anstieg der Bevölkerungszahlen insgesamt und der Kinderzahlen der Altersgruppe 0 bis unter 6 Jahre erwartet. Dies hängt u. a. auch mit den zunehmenden Flüchtlingszahlen/Asylbewerberzahlen in Löhne zusammen.

Für die beiden Altersgruppen 0 bis unter 3 bzw. 3 bis unter 6 Jahren stellt die Stadt Löhne folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung (nach Kindergartenjahren):

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Platzangebot gesamt	1.295	1.327	1.326	1.316	1.418
Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.213	1.213	1.195	1.179	1.235
Plätze in der Kindertagespflege	82	114	131	137	183

Das Platzangebot ist mit Ausnahme des Kindergartenjahres 2012/2013 insgesamt u. a. wegen der nachgefragten U-3-Beteuung gestiegen. Um diesen Anspruch gerecht zu werden, sind auch die Plätze in der Kindertagespflege deutlich ausgebaut worden.

Nach der Kindergartenbedarfsplanung 2015/2016 war es für die Stadt Löhne ein Hauptplanungsziel, Plätze für unter dreijährige Kinder zu schaffen und aufgrund des demografischen Wandels Plätze für über dreijährige Kinder abzubauen.

Seit 2009 wurden in den Kindertageseinrichtungen sukzessive die Plätze von bereits existierenden Gruppen für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zur Einschulung in Gruppen für Kinder im Alter von zwei Jahren bis zur Einschulung umstrukturiert.

Für das Kindergartenjahr 2014/2015 wurden 1.208 Plätze und für das Kindergartenjahr 2015/2016 wurden 1.198 Plätze laut Kinderbetreuungsbedarfsplan 2015/2016 vorgehalten.

Die Platzzahlen in den Kindertageseinrichtungen waren nach der letzten Kindergartenbedarfsplanung zunächst rückläufig. Diese Angebotsplanung berücksichtigte bisher nicht die aktuelle Flüchtlingsentwicklung. Im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW werden auch Familien mit Kindern zuziehen, die einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen bedürfen. Die Bedarfe müssen durch eine regelmäßige und zeitnahe Aktualisierung der Kindergartenbedarfsplanung dargestellt werden. Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen in der Stadt Löhne wird perspektivisch auch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit den Haushalt belasten. Die Stadt Löhne prognostiziert hier steigende Nachfrage nach Plätzen in Kindertageseinrichtungen (vgl. Ausführungen zur Bevölkerungsentwicklung).

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Das Jugendamt der Stadt Löhne war während des Prüfungszeitraums zentral in einem Gebäude in der Bünder Straße untergebracht. Nebenstellen gibt es keine. Ende Oktober 2015 ist das Jugendamt in das Rathaus Oeynhausener Straße umgezogen.

Das Jugendamt ist ein eigenständiges Amt und zählt zum Dezernat III.

Die Kinderbetreuungsbedarfsplanung wird in Koordination mit dem Amtsleiter erstellt. Sie wird jährlich fortgeschrieben. Nach der Sommerpause werden Trägergespräche geführt. Die Plandaten werden unterjährig aktualisiert. Die freien Träger werden in die Bedarfsplanung eingebunden. Den politischen Gremien wird der Entwurf der Verwaltung vorgelegt. Die Träger haben dann die Gelegenheit zur Stellungnahmen. Der Verwaltungsvorschlag mit der Stellungnahme der freien Träger wird im März vorgelegt, damit die Zahlen zum Stichtag 15.03. gemeldet werden können.

Die Kinderbetreuungsbedarfsplanung wird ohne Unterstützung einer Fachsoftware in Tabellen erstellt. Die Anmeldung der Kinder erfolgt bisher direkt in den Kindertageseinrichtungen. Im Jugendhilfeausschuss im September 2015 wurde beschlossen, dass die Entwicklung hinsichtlich eines elektronischen Anmeldeverfahrens weiter beobachtet und ggf. zu einem späteren Zeitpunkt (kreisweit) umgesetzt werden soll.

Empfehlung
Die Stadt Löhne sollte ein elektronisches Anmeldeverfahren zur besseren Planung und Steuerung der Plätze in Kindertageseinrichtungen einrichten.

Zur bedarfsgerechten Steuerung und Verteilung der 45-Stunden-Plätze wird ab November 2015 beginnend für das Kindergartenjahr 2016/2017 ein zusätzliches Antragsverfahren für diese Ganztagsplätze eingeführt.

Für die Buchung eines 45 Stunden-Platzes müssen bestimmte Kriterien, wie z. B. Erwerbstätigkeit, für eine ganztägige Betreuung erfüllt sein. Die Eltern müssen entsprechende Belege/Nachweise vorlegen.

Feststellung
Der Nachweis für die Buchung von 45 Wochenstunden, den die Stadt Löhne ab November 2015 fordert, wird zu einer effizienteren Steuerung der kostenintensiven Ganztagsplätze führen.

Außerdem hat die Stadt Löhne in ihrem Haushaltssanierungsplan (Haushaltsplan 2015) auch die Ausweitung der Anteile der 25- und 35- Betreuungswochenstunden festgehalten. Weitere Ausführungen hierzu finden sich unter dem Themenfeld „Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten“ in diesem Bericht.

Im Produkthaushalt der Stadt Löhne sind im Produktbereich 006 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Produkt 010 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege Leistungen (Plätze für Kinder bis 3 Jahren, Plätze für Kinder von 3 bis 6 Jahren, etc.) und Kennzahlen (Zuschussbedarf je Einwohner und Zuschussbedarf je Kindergartenplatz, Versorgungsquote, etc.) abgebildet.

Feststellung
Die Stadt Löhne bildet bereits Kennzahlen für das Produkt Förderung von Kinder in Tagesbetreuung und Tagespflege ab.

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

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

	2009	2010	2011	2012	2013
Fehlbetrag absolut in Euro	3.442.229	3.642.560	3.855.769	3.607.744	3.589.148
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.950	1.962	2.225	2.166	2.125

Der Fehlbetrag absolut ist bis zum Jahr 2011 kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2012 und 2013 sind Zahlungen aus dem Belastungsausgleichsgesetz eingegangen. Dadurch begründet

sind der Fehlbetrag absolut und auch der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren zurückgegangen.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.125	1.526	3.097	2.063	1.790	2.015	2.217	36

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne erzielt beim Fehlbetrag der Kindertagesbetreuung je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren einen überdurchschnittlichen Wert.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz

Die Kennzahl bildet den durchschnittlichen Ressourceneinsatz ab (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst nur die Plätze in Kindertageseinrichtungen. Grundlage ist das Angebot der Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2013

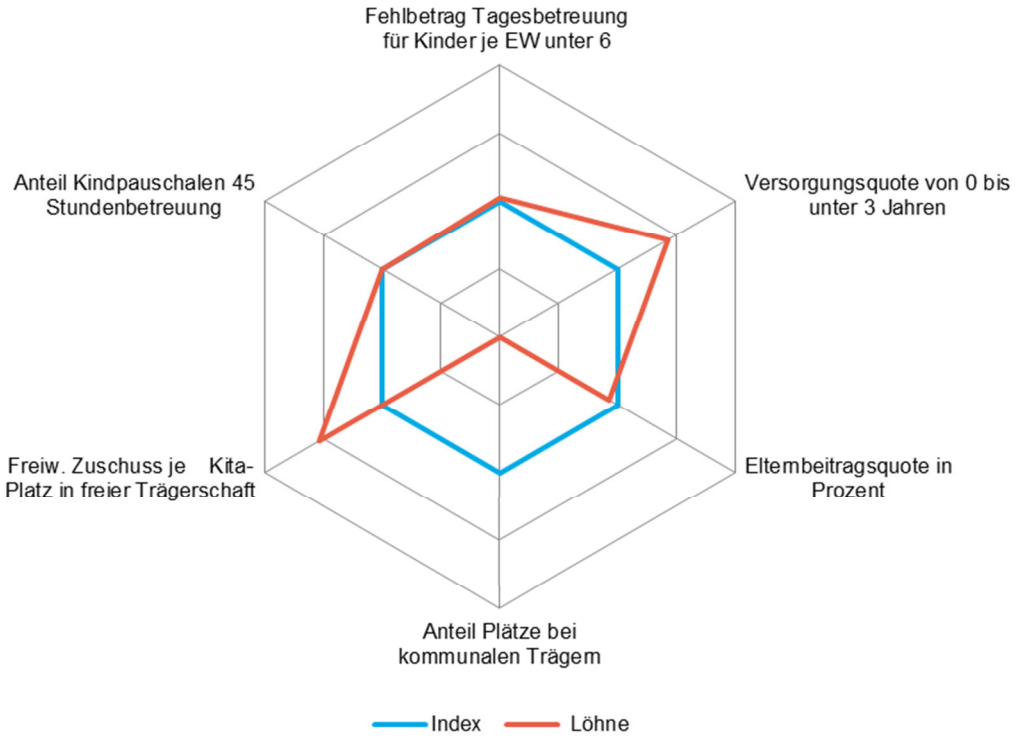
Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.906	2.115	4.760	2.971	2.634	2.834	3.296	37

→ **Feststellung**
Der Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz der Stadt Löhne ist etwas geringer als der Mittelwert.

Wirkungszusammenhänge/Einflussfaktoren

Es gibt verschiedene Parameter, die sich auf den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder auswirken. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der Parameter für die Stadt Löhne im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2013



Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert die Versorgungsquote als prozentuales Verhältnis der nach der Kindergartenbedarfsplanung vorgesehenen Betreuungsplätze zur Einwohnerzahl der Kinder in der relevanten Altersgruppe.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in Kindertageseinrichtungen als auch die in der Kindertagespflege. Berücksichtigt werden nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Die Einwohnerzahlen kommen aus der Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12.

U-3 Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U-3 Betreuung. Daher mussten die Kommunen das Betreuungsangebot zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht ist eine Versorgungsquote von 35 Prozent im Bundesdurchschnitt definiert. Für das Land NRW liegt die angestrebte Versorgungsquote bei durchschnittlich 32 Prozent. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich je nach örtlich vorhandener Nachfrage. Es ist Aufgabe der Kommunen, den Bedarf in ihrer Bedarfsplanung Kindertagesbetreuung zu konkretisieren. Dabei ist die Kindertagespflege insbesondere in der U-3 Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative.

Die von der Stadt Löhne selbst errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen (u. a. Einwohnerzahlen des Einwohnermeldeamtes der Stadt Löhne) von den nachfolgend ausgewiesenen Versorgungsquoten ab.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze U-3 gesamt	201	257	285	339	408
Einwohner U-3	941	979	922	919	893
Versorgungsquote U-3 in Prozent	21,4	26,3	30,9	36,9	45,7
Versorgungsquote U-3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	14,8	16,6	18,9	22,9	26,8

Quelle: Einwohnerdaten lt. IT.NRW ab 2011 nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan

Im Kindergartenjahr 2014/2015 konnten 235 Plätze für unter dreijährige Kinder angeboten werden. Für die über dreijährigen Kinder wurden 973 Plätze angeboten (vergleiche Kinderbetreuungsbedarfsplan 2015/2016).

Obwohl die Einwohnerzahl der U-3-Kinder zurückgegangen ist, ist die Versorgungsquote gestiegen. Das liegt an der verstärkten Nachfrage nach einer U-3 Betreuung. Die Betreuungsplätze, die für die Kindertagespflege zur Verfügung stehen und gemeldet werden, wirken sich auch positiv auf die Versorgungsquoten aus. Mit der Versorgungsquote U-3 insgesamt (einschließlich Kindertagespflege) überschreitet die Stadt Löhne die anvisierten Versorgungsquoten des Bundes und des Landes NRW. Der Rechtsanspruch ist erfüllt. Klagen wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches U-3 sind nicht anhängig.

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne hat die Versorgungsquoten U-3 deutlich erhöht. Sie überschreiten die angestrebten Versorgungsquoten des Bundes und des Landes NRW.

Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Löhne mit dieser Versorgungsquote auch den Maximalwert ab:

U3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2013/2014

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
45,7	16,0	45,7	32,0	26,2	33,3	36,2	37
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
26,8	10,5	32,4	22,5	20,0	23,6	26,2	37

Unter Berücksichtigung der Zahl der nach KiBiz geförderten Plätze in Kindertagespflege ist die U3-Versorgungsquote Maximalwert (siehe auch obiges Netzdiagramm). Aber auch in Kindertageseinrichtungen alleine wird ein vergleichsweise überdurchschnittlicher Anteil von U3-Kindern betreut.

➔ **Feststellung**
Die hohen U-3 Versorgungsquoten wirken sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

Ü-3 Betreuung

Bereits seit dem Jahr 1996 besteht ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder über 3 Jahren bis zum Eintritt in die Schule. Aufgrund des prognostizierten Bevölkerungsrückganges dieser Altersgruppe sowie des Rechtsanspruches zur U-3 Betreuung sind in der Praxis häufig Ü-3 Plätze in U-3 Plätze umgewandelt worden. Wichtig ist, dass die Jugendhilfeplanung vor Ort unter Beachtung der Demografie eine an der Nachfrage orientierte Kindergartenbedarfplanung sicherstellt. Ü-3 Plätze sind auch weiterhin nachfragegerecht anzubieten.

Auch diese nachfolgend dargestellten Versorgungsquoten weichen von denen der Stadt Löhne u. a. wegen der Einwohnerzahlen etc. ab.

Ü-3 Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Betreuungsplätze Ü-3 in Kindertageseinrichtungen	1.074	1.050	1.021	969	996
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	1.035	998	951	920	994
Versorgungsquote Ü3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	103,8	105,2	107,4	105,3	100,2

Quelle: Einwohnerdaten lt. IT.NRW ab 2011 nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan

Die Anzahl der Ü-3 Plätze ist analog zur Einwohnerzahl zurückgegangen. Alle Kinder zwischen 3 und 6 Jahren können in der Stadt Löhne mit Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen versorgt werden.

Ü3-Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen) 2013/2014

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
100,2	88,9	112,7	100,4	96,3	100,2	104,3	37

Elternbeitragsquote

Ein weiterer wichtiger Bestandteil zur Reduzierung des Fehlbetrages der Kindertagesbetreuung sind die Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr[2].

Die Stadt Löhne hat die Erhebung von Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen, Ganztagsgrundschulen und Kindertagespflege in der Elternbeitragssatzung der Stadt Löhne vom 01. Oktober 2014 geregelt. Diese wurde zuletzt zum 29. April 2015 geändert und trat zum 01. August 2015 in Kraft. Die aktuelle Fassung enthält folgende wesentliche Festlegungen:

Die unterste Einkommensgruppe beginnt mit einem Einkommen bis zu 18.000 Euro. Andere Kommunen haben diese Einkommensgruppe auf ein Einkommen bis zu 15.000 Euro festgelegt.

Die oberste Einkommensgruppe endet in Löhne bei einem Einkommen über 90.000 Euro. Zuvor lag die Einkommensgrenze hier bei 79.762 Euro.

Andere Kommunen haben für diese Einkommensgruppe die Einkommensgrenze bei über 150.000 Euro festgelegt. Das bedeutet, dass Eltern in Löhne mit einem Einkommen von 120.000 Euro oder 150.000 Euro genauso viel zahlen wie Eltern mit einem Einkommen von 90.000 Euro. Nach § 23 Abs. 5 Satz 1 KiBiz hat das Jugendamt bei der Erhebung der Elternbeiträge jedoch eine soziale Staffelung vorzusehen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern ist zu berücksichtigen.

- **Feststellung**
  In Löhne zahlen Eltern mit einem Jahreseinkommen von 90.000 Euro einen gleich hohen Elternbeitrag wie Eltern mit einem Einkommen von 120.000 Euro oder höher. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird bei dieser Erhebung der Elternbeiträge derzeit nicht berücksichtigt.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Löhne sollte die oberste Einkommensstufe nochmals um weitere Einkommensstufen („ab 100.000 Euro“, „ab 125.000 Euro“ und „ab 150.000 Euro“) erhöhen.

Nehmen in Löhne zwei oder mehr Kinder einer Familie oder von Personen, die nach § 2 an die Stelle der Eltern treten, gleichzeitig ein Betreuungsangebot nach § 1 der Elternbeitragssatzung (Kindertageseinrichtung, Kindertagespflege und Offener Ganztag) wahr, so entfallen die Beiträge für das zweite und jedes weitere Kind (so genannte Geschwisterkindregelung).

Andere Kommunen haben im Anbetracht der angespannten Haushaltslage die Beitragsreduzierung bzw. -befreiung bei Geschwisterkindern mit z. B. 50 Prozent Ermäßigung oder eine Betragsbefreiung erst ab dem dritten Kind geregelt.

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

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte die Beitragsbefreiung bei den Geschwisterkindern im Anbetracht des hohen Fehlbetrages und der angespannten Haushaltslage deutlich reduzieren.

Die Abstände zwischen den Einkommensgruppen 24.542 Euro bis 61.355 Euro fallen gleich hoch (12.271 Euro) aus. Der Abstand zwischen der 1. und 2. Einkommensgruppen und der 5. bis zur höchsten fällt jedoch unterschiedlich hoch aus. Die Abstände zwischen den Einkommensstufen sollten gleich hoch sein. Eine Staffelung in 10.000 Euro-Schritten bietet sich hier an. Die Steigerung der Elternbeiträge in den Einkommensgruppen sollte ebenfalls gleich hoch sein.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte die Abstände zwischen den Einkommensstufen und auch die Steigerung der Elternbeiträge in den Einkommensgruppen gleich hoch festlegen.

Der Elternbeitrag für die Betreuung eines einjährigen Kindes in der 35-Stunden-Woche beträgt in der Stadt Löhne bei einem Einkommen von 47.000 Euro 141,60 Euro monatlich. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 155,67 Euro monatlich. Auch bei einem Einkommen von 55.000 Euro zahlen die Eltern in Löhne (187,70 Euro) weniger als der interkommunale Mittelwert (207,59 Euro).

Für die Betreuung eines vierjährigen Kindes in der 35-Stunden-Woche beträgt der Elternbeitrag in Löhne bei einem Einkommen von 47.000 76,30 Euro monatlich. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 90,17 Euro.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte die Höhe der monatlichen Elternbeiträge in den einzelnen Einkommensgruppen anpassen.
Insgesamt sollte die Elternbeitragssatzung nochmals überarbeitet werden, um einen höheren Elternbeitrag zu erzielen.

Die Elternbeiträge und die Elternbeitragsquote der Stadt Löhne haben sich wie folgt entwickelt:

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	988.420	1.000.160	1.070.188	1.185.536	1.220.294
ordentliche Aufwendungen in Euro	7.384.048	7.874.440	8.255.544	8.563.403	8.947.359
Elternbeitragsquote in Prozent	13,4	12,7	13,0	13,8	13,6

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Die Elternbeiträge der Stadt Löhne sind zwar im Zeitreihenvergleich in absoluten Zahlen gestiegen. Die Elternbeitragsquote konnte aber nicht deutlich verbessert werden, weil die ordentlichen Aufwendungen auch gestiegen sind.

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
13,6	9,3	20,5	14,8	12,4	14,7	16,6	37

Die zuvor beschriebene Elternbeitragssatzung der Stadt Löhne enthält Regelungen, die sich auf die Elternbeitragsquote negativ auswirken.

→ **Feststellung**
Die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag Kindertagesbetreuung je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren aus.

Unabhängig von dem Verhältnis zu den ordentlichen Aufwendungen sind auch die Elternbeiträge je Platz wichtig. Diese zeigen, wie die Elternbeitragspflichtigen durchschnittlich mit Elternbeiträgen belastet werden:

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Platz pro Jahr in Euro

2009	2010	2011	2012	2013
815	825	896	1.006	988

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
988	743	1.524	1.074	911	1.066	1.219	37

Der geringere Elternbeitrag je Kita-Platz im Jahr 2013 entspricht einer monatlichen Belastung von rund 82 Euro für die Elternbeitragspflichtigen.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt für sie einen geringeren Zuschuss im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger[3]. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

In der Stadt Löhne werden alle 18 Kindertageseinrichtungen durch freie Träger betrieben. Elf Einrichtungen sind in kirchlicher Trägerschaft (evangelische Kirchengemeinde), fünf in anderer Trägerschaft (Arbeiterwohlfahrt) und zwei werden durch Elterninitiativen betrieben.

[3] vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft in Prozent 2013/2014

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,0	0,0	58,8	23,1	0,0	23,4	38,0	37

➔ **Feststellung**
Die Stadt Löhne hält keine eigenen Kindertageseinrichtungen vor. Dies wirkt sich aufgrund der Bezuschussung durch das Land erst einmal positiv auf den Fehlbetrag aus.

In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen zum Themenfeld „Freiwilliger Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft“ in diesem Bericht verwiesen.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.[4] Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich.
Die Kostenstruktur wird durch die Inanspruchnahme der Wochenbetreuungsstunden geprägt. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung nimmt deutlichen negativen Einfluss auf das Finanzergebnis. Ihm kommt daher im Rahmen der Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu. Nachfolgend sind die zum 15.03. jeden Jahres auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung dem Landesjugendamt gemeldeten Kindpauschalen aus KiBiz.web (Quelle: d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG) abgebildet.

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Kindpauschalen gesamt	1.221	1.213	1.195	1.179	1.235
Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	31	34	45	51	67
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	2,5	2,8	3,8	4,3	5,4
Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	683	659	639	618	650
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	55,9	54,3	53,5	52,4	52,6
Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	507	520	511	510	518
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	41,5	42,9	42,8	43,3	41,9

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

[4] § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Die Kindpauschalen für die 25 Stunden-Wochenbetreuung sind kontinuierlich angestiegen. Dies ist eine positive Entwicklung, weil die Aufwendungen für diesen Betreuungsumfang geringer sind. Das wirkt sich auch begünstigend auf den Fehlbetrag aus.

Die Kindpauschalen für die 35 Stunden-Wochenbetreuung sind nach einem Rückgang im Kindergartenjahr 2013/2014 angestiegen. Dies gilt auch für die Entwicklung der Kindpauschalen für die 45 Stunden-Wochenbetreuung.

Die Stadt Löhne hat im Kinderbetreuungsplan 2015/2016 einen Vergleich der Kindergartenjahre 2014/2015 zum Kindergartenjahr 2015/2016 abgebildet. Die Entwicklung, die in der o. g. Tabelle zu erkennen ist, wird in der Darstellung im Kinderbetreuungsbedarfsplan der Stadt Löhne wider gespiegelt. Für das Kindergartenjahr 2015/2016 wird eine weitere Steigerung der 45 Wochenstunden Betreuung festgehalten.

Wie unter dem Themenfeld „Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder“ bereits erläutert hat der Jugendhilfeausschuss der Stadt Löhne beschlossen, dass die Eltern zur Buchung von 45 Stunden Wochenbetreuung einen Nachweis zur Erforderlichkeit erbringen müssen.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2013/2014

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
5,4	0,0	43,8	7,2	2,2	5,8	9,9	101
35 Stunden Wochenbetreuung							
52,6	29,6	79,0	50,8	43,4	50,3	58,2	101
45 Stunden Wochenbetreuung							
41,9	12,6	66,6	42,0	35,9	40,2	49,5	101

Der Anteil der 45 Stunden-Wochenbetreuung liegt zwar im interkommunalen Mittelwert. Dieser Anteil kann aber durch die Steuerung der Buchungen über das besondere Anmeldeverfahren für 45 Stunden-Wochenbetreuung zugunsten der 35 Stunden-Wochenbetreuung reduziert werden. Auf diese Weise kann der Fehlbetrag verringert werden.

→ **Feststellung**
Der Nachweis zur Buchung der 45 Stunden-Wochenbetreuung, den die Eltern in Löhne ab dem Kindergartenjahr 2016/2017 erbringen müssen, ist ein richtiger Weg, die Betreuungszeiten zu steuern.

Die Anteile der Kindspauschalen für 25 Stunden-Wochenbetreuung und 35 Stunden Wochenbetreuung sind noch steigerungsfähig. Der Betreuungsumfang von 35 Wochenstunden statt 25 Wochenstunden ist mit mehr Sach- und Personalaufwand verbunden. Oftmals neigen die Eltern dazu, den höheren Betreuungsumfang zu wählen, weil u. a. der monatliche Elternbeitrag nicht wesentlich höher ausfällt als bei einer Buchung von 25 Stunden/Woche. Der monatliche Elternbeitrag für 35 Wochenstunden sollte entsprechend des Aufwandes für die 35 Wochenstunden ausfallen. Vergleiche hierzu auch die Ausführungen zur Elternbeitragsquote.

Mit der 2. Revision des KiBiz ist es nunmehr auch mit einer Buchung von 25 Stunden/Woche möglich, spezielle Angebote (Laternenbasteln, Angebote für angehende Schulkinder) unabhängig von der Betreuungszeit in Anspruch zu nehmen. Auch deshalb gibt es keinen Hinderungsgrund mehr, 25 Wochenstunden zu buchen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte auch den Bedarf an dem Betreuungsumfang von 25 Wochenstunden abfragen. Sie sollte bei verstärkter Nachfrage das Angebot ausweiten. Der Abstand des monatlichen Elternbeitrages zwischen 25- und 35 Wochenstunden sollte entsprechend des tatsächlichen Aufwandes für 35 Wochenstunden höher ausfallen.

Eine bessere Steuerung des Betreuungsangebotes ermöglichen zudem ein zentrales Anmeldeverfahren und die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus einem elektronischen Anmeldesystem. Vergleiche hierzu auch die Ausführungen zur „Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder“ in diesem Bericht.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe[5] Plätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf nicht mehr decken können.
Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen ist nur im Zusammenwirken mit den freien Trägern möglich. Neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz gewähren viele Städte zusätzlich freiwillige Zuschüsse aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger von Kindertageseinrichtungen.
Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

Die Stadt Löhne gewährt allen freien Trägern einen freiwilligen Zuschuss. Die Zuschussgewährung ist in Verträgen bzw. durch politischen Beschluss geregelt. Diese Regelungen stammen aus der Zeit der gesetzlichen Regelungen des Kindergartengesetzes bzw. GTK. Die Verträge sind aus den Jahren 1972 bzw. 1990. Die vertragliche Laufzeit beträgt in einem Fall 35 Jahre.

Folgende Bezuschussung ist mit den freien Trägern geregelt:

Für Kindergarten-Neubauten und -Erweiterungsbauten übernehmen die Stadt Löhne und die evangelische Kirchengemeinden des Stadtbereichs je die Hälfte der gem. § 10 des Kindergartengesetzes (KgG) durch Dritte (Land, Jugendamt) nicht gedeckten Kosten.

Die Stadt und die evangelische Kirchengemeinden tragen ferner je die Hälfte der nach § 14 KgG durch Dritte (Erziehungsberechtigte, Jugendamt, Land) nicht gedeckten Betriebskosten der ev. Kindergärten.

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

Mit dem Kirchenkreis Herford existiert derzeit eine Verabredung, dass die Stadt Löhne für die Kindergartenjahre 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014 und 2014/2015 (nur) einen Zuschuss in Höhe von 37,5 Prozent des verbleibenden Trägeranteils an den Betriebskosten übernimmt.

Eine Elterninitiative erhält den verbleibenden Trägeranteil als freiwilligen Zuschuss.

An die Arbeiterwohlfahrt wird ebenfalls der volle Trägeranteil als freiwilliger Zuschuss gezahlt.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2010	2011	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	591.949	596.648	552.166	568.744
Plätze in freier Trägerschaft	1.213	1.195	1.179	1.235
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	488	499	468	461

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
461	0	631	301	199	285	414	37

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne gewährt freiwillige Zuschüsse an freie Träger, die höher sind als bei rund 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die GPA NRW hat bei einer Vielzahl an Kommunen festgestellt, dass diejenigen Kommunen hohe freiwillige Zuschüsse zahlen, die vergleichsweise wenige oder keine Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen vorhalten. Der überdurchschnittliche freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder insgesamt.

Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz an freie Träger in Prozent

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,2	0,0	9,9	4,9	3,3	4,8	6,2	37

Auch der Anteil der freiwilligen Zuschüsse im Verhältnis zu den Betriebskostenzuschüssen gem. § 20 Abs. 1 KiBiz an freie Träger ist höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Feststellung
Die hohen freiwilligen Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft belasten den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Löhne.

Andere Kommunen bezuschussen zum Teil nur einzelne Gruppen eines freien Trägers, nur die so genannten Armen Träger oder nur die Elterninitiativen.

Die Stadt sollte regelmäßig die Höhe und das „ob“ der Gewährung von freiwilligen Zuschüssen überprüfen. Ziel sollte angesichts der angespannten Haushaltslage sein, die freiwilligen Zuschüsse zu verringern. Auch der freie Träger sollte einen angemessenen Eigenanteil leisten. Werden hohe freiwillige Zuschüsse gewährt, sollte die Steuerung durch die Stadt auch entsprechend hoch sein. Die Stadt hat aus ihrer Rolle als Zuschussgeber das Recht, anerkannte Träger der freien Jugendhilfe zu steuern. Ein erster Schritt hierzu ist der erforderliche Nachweis für die Begründung einer wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Stunden.

Feststellung
Die Stadt Löhne geht in ihrer Rolle als Zuschussgeber mit der Aufforderung, einen Nachweis für die Begründung einer wöchentlichen Betreuungszeit von 45 Stunden zu erbringen, einen ersten Schritt zur Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder.

Der hohe Fehlbetrag bei Tageseinrichtungen für Kinder sowie die Entwicklung der freiwilligen Zuschüsse und deren Höhe im interkommunalen Vergleich sollte die Stadt Löhne veranlassen, ihre Bezuschussungspraxis einer kritischen Prüfung zu unterziehen.

Empfehlung
Die Stadt Löhne sollte regelmäßig die Verträge und Beschlüsse über die freiwilligen Zuschüsse anpassen. Die Verträge sollten kurze Laufzeiten (fünf Jahre) enthalten sowie einfach und transparent gestaltet sein.

Empfehlung
Ferner sollte die Stadt ihre Steuerungsaufgaben weiter aktiv wahrnehmen und den Fokus stärker auf den Interessensausgleich zwischen eigener Haushaltssituation und Planungssicherheit für die Träger richten. Es sollte die Intention des Gesetzgebers, dass jeder Träger einen Eigenanteil einzubringen hat, in die Überlegungen einbezogen werden.

Kindertagespflege

Die Umsetzung des Rechtsanspruches für unter 3-jährige Kinder wertet die Kindertagespflege zu einem gleichrangigen Angebot im Verhältnis zur institutionellen Kindertagesbetreuung auf. Die Kindertagespflege kann als alternative und flexible Betreuungsmöglichkeit einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung des Rechtsanspruches im Rahmen der U-3 Betreuung leisten.

Der Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt zeigt, in welchem Umfang die Kindertagespflege das institutionelle Betreuungsangebot der Stadt Löhne ergänzt.

Plätze in Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
Plätze in Kindertagespflege*	82	114	131	137	183
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	1.295	1.327	1.326	1.316	1.418
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	6,3	8,6	9,9	10,4	12,9

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,9	4,3	16,8	8,0	5,3	7,3	10,0	36

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne liegt mit dem Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt höher als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Interkommunal betrachtet war der Anteil der Tagespflege am Gesamtangebot der Kindertagesbetreuung in Löhne im Vergleichsjahr 2013 relativ hoch. Zur strategischen Ausrichtung der Stadt Löhne im Bereich der Kindertagesbetreuung gehört auch der verstärkte Ausbau der Tagespflege. Die Stadt hat die Kindertagespflege durch die konsequente Qualifizierung der Tagespflegepersonen zu einer verlässlichen Alternative zur Kindertageseinrichtung aufgewertet.

Zur Sicherstellung der Versorgung für die Altersgruppe der unter Dreijährigen wurde insbesondere die Zahl der Tagespflegeplätze in den vergangenen Jahren erhöht.

Anders sieht der Anteil der belegten Plätze in der Kindertagespflege an den Kindertagespflegeplätzen gesamt aus:

Anteil der belegten Kindertagespflegeplätze an den angebotenen Kindertagespflegeplätzen gesamt 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
54,6	35,6	208,5	94,1	80,8	91,9	100,0	36

→ **Feststellung**
Von den angebotenen Tagespflegeplätzen ist tatsächlich nur rund die Hälfte der Plätze belegt.

Seit 2008 ist die Nachfrage und das Angebot an Kindertagespflegeplätze in Löhne stetig gestiegen. Dies gilt für die U-3 Betreuung aber auch für die Ü-3 Betreuung. Im Bereich der 3-6 Jährigen wurden Kinder ergänzend zur Kindertageseinrichtung und auch im Bereich der schulpflichtigen Kinder in der Kindertagespflege betreut. Hierbei handelt es sich dann häufig um Randbetreuungen.

Kindertagespflege ist ein flexibles Betreuungsangebot. Die Belegungszahlen verändern sich im Laufe eines Kindergartenjahres stark. Die Stadt sollte in ihrer Kindergartenbedarfsplanung den tatsächlichen Bedarf an Kindertagespflegeplätzen abbilden. Sie sollte auf eine Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte für ihre zukünftige Bedarfsplanung für die Tagebetreuung für Kinder den tatsächlichen Bedarf an Kindertagespflegeplätzen abfragen und ggf. im Hinblick auf die tatsächlich belegten Kindertagespflegeplätze anpassen.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Löhne betreibt keine eigenen Kindertageseinrichtungen. Das gesamte Betreuungsangebot wird durch Einrichtungen der freien Träger und durch Kindertagespflege bereitgestellt.
- Die Bevölkerungsentwicklung in der Altersgruppe der Kinder unter sechs Jahren, auch vor dem Hintergrund der steigenden Asylbewerberzahlen, wirkt sich auf die zukünftige Kindergartenbedarfsplanung aus.
- Eine bessere Planung und Steuerung der Plätze der Kindertageseinrichtungen kann durch ein elektronisches Anmeldeverfahren erreicht werden.
- Der Nachweis für die Buchung von 45 Wochenstunden wird zu einer effizienteren Steuerung der kostenintensiven Ganztagsplätze führen.
- Die Stadt Löhne erzielt beim Fehlbetrag der Kindertagesbetreuung je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren einen überdurchschnittlichen Wert. Der Fehlbetrag je Platz ist jedoch etwas geringer als der Mittelwert.
- Mit der Versorgungsquote U-3 überschreitet die Stadt Löhne die angestrebten Versorgungsquoten des Bundes und des Landes NRW. Die hohe Versorgungsquote wirkt belastend auf den Fehlbetrag.
- Die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote belastet ebenfalls den Fehlbetrag. Die Elternbeitragssatzung der Stadt Löhne ist zum 01. August 2015 angepasst worden. Es bestehen aber immer noch Handlungsmöglichkeiten, den Ertrag aus Elternbeiträgen zu steigern.
- Die Anteile der Kindspauschalen nach Betreuungszeiten im interkommunalen Vergleich zeigen, dass im Bereich der 25 und 45 Wochenstunden noch Verbesserungen möglich sind. Einen ersten Schritt zur Steuerung der Betreuungszeiten setzt die Stadt Löhne mit dem gesonderten Antragsverfahren für die Buchung von 45 Stunden Plätzen.
- Der freiwillige Zuschuss an freie Träger liegt bei der Stadt Löhne höher als bei rund 75 Prozent der Vergleichskommunen.

- Die Stadt sollte ihre Steuerungsaufgaben noch aktiver wahrnehmen. Im Fokus sollte der Interessenausgleich zwischen eigener angespannter Haushaltssituation und Planungssicherheit für die Träger stehen. Aus ihrer Rolle als Zuschussgeber lässt sich der Steuerungsanspruch der Stadt gegenüber den Trägern der freien Jugendhilfe begründen.
- Die Kindertagespflege ist ausgebaut worden, um so die U-3 Betreuung zu gewährleisten. Von den angebotenen Plätzen ist allerdings nur rund die Hälfte belegt. Die Stadt sollte hierzu den tatsächlichen Bedarf im Hinblick auf die tatsächlich belegten Tagespflegeplätze anpassen.

KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Löhne mit dem Index 2.

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 Löhne im Jahr 2015

INHALTSVERZEICHNIS

- Schulen 3
  - Inhalte, Ziele und Methodik 3
  - Flächenmanagement Schulen und Turnhallen 3
    - Demografische Entwicklung und Schulentwicklungsplanung 4
    - Grundschulen 4
    - Weiterführende Schulen (gesamt) 7
    - Realschulen 7
    - Gymnasien 9
    - Gesamtschule 10
    - Schulturnhallen 13
    - Turnhallen (gesamt) 14
    - Gesamtbetrachtung 14
  - Schulsekretariate 15
    - Organisation und Steuerung 17
  - Schülerbeförderung 18
    - Organisation und Steuerung 19
  - Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen 20

Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2013/2014. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche[1] (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 Löhne mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks beruhen auf den Regelungen für Schul-Raumprogramme[2] sowie den gesammelten Prüfungserfahrungen.
Die GPA NRW berücksichtigt zusätzliche Flächen für die Offene Ganztagsschule (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. GABl I 1995, S. 229 (BASS 10-21 Nr. 1)

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

Die Stadt Löhne verfügt aktuell über dreizehn Schulstandorte, welche über das Stadtgebiet verteilt sind. Die Grundschulen Halstern, Menninghüffen-West sowie Menninghüffen-Ost liegen räumlich sehr nah beieinander. Die Grundschule Gohfeld sowie die Grundschule Melbergen-Wittel liegen circa 500 Meter auseinander. Die Goethe-Realschule befindet sich am gleichen Standort wie die Grundschule Melbergen-Wittel.

Demografische Entwicklung und Schulentwicklungsplanung

Ein wesentlicher Faktor für die Erfüllung kommunaler Aufgaben, ihrer Weiterentwicklung und die dafür benötigten Flächen ist im Schulbereich die erwartete Bevölkerungsentwicklung. Die Entwicklung der Schülerzahlen kann für den städtischen Haushalt ein nicht zu unterschätzendes Risiko bedeuten. Vorhandene Schulflächen können nicht ohne weiteres abgebaut werden. Es kann zu zusätzlichen Flächenüberhängen kommen. Rückläufige Schülerzahlen wirken sich grundsätzlich negativ auf die Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich aus.

Die Schulentwicklungsplanung wurde von der Stadt Löhne selbst erstellt. Die Schulentwicklungsplanung für die Primarstufe stammt aus dem Jahr 2013 und enthält Schülerzahlenprognosen bis zum Schuljahr 2018/2019. Die Schulentwicklungsplanung für die Sekundarstufe I wurde im Jahr 2012 erstellt. Sie basiert auf Übergangsquoten und umfasst verschiedene Szenarienberechnungen. Sie enthält jedoch keine Schülerzahlenprognosen. Diese sind allerdings für Aussagen zur Entwicklung der erwarteten Flächenbedarfe und möglicher -überhänge notwendig.

Die Stadt Löhne hatte auf Nachfrage dann aktuelle Schülerzahlenprognosen geliefert. Eine regelmäßige Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung unter Berücksichtigung aktueller Schülerzahlen und weiterer Einflussfaktoren ist unabdingbar. Die Stadt Löhne sollte in diesem Kontext prüfen, ob hiermit zukünftig ein externes Beratungsunternehmen beauftragt werden soll. Dieses wird bei zahlreichen Kommunen ebenfalls praktiziert.

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

Grundschulen

In Löhne ist, wie in den meisten anderen Kommunen, die Zahl der Schüler rückläufig. Seit dem Schuljahr 2009/2010 haben sich die Grundschülerzahlen von 1.578 auf 1.388 im Schuljahr 2014/2015 verringert. Dies entspricht einem Rückgang von zwölf Prozent in fünf Jahren.

Die Analyse der Flächensituation an den Schulen der Stadt Löhne war ebenfalls im Jahr 2008 Gegenstand der überörtlichen Prüfung. Damals wurde durch die GPA NRW die Kennzahl „Bruttogrundfläche je Grundschüler“ erhoben und interkommunal verglichen. Bereits damals wurde bei den Grundschulen ein rechnerisches Flächenpotenzial von rund 2.800 m² BGF ermittelt. Daraufhin wurde zum Schuljahresende 2011/2012 der Grundschulstandort Wittel als Teilstandort des Schulverbundes Melbergen-Wittel aufgegeben.

In der aktuellen Prüfung der GPA NRW werden Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander betrachtet. Als Bezugsgröße werden die gebildeten Klassen verwendet. Auf dieser Basis stellt sich die Situation in der Stadt Löhne im Vergleichsjahr 2013/2014 wie folgt dar:

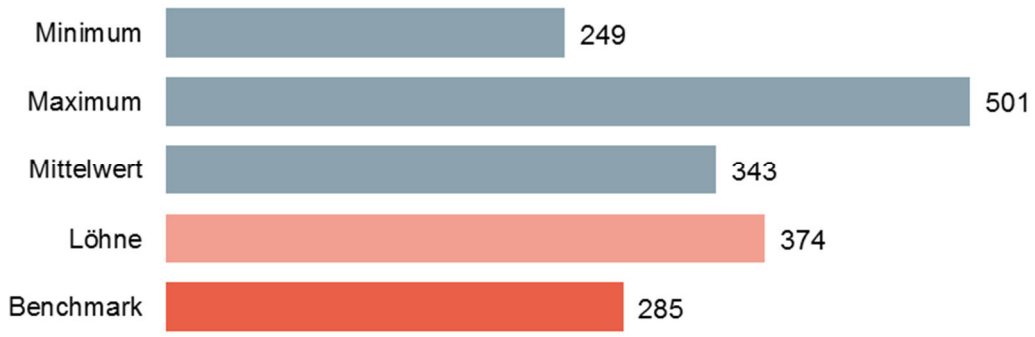
Grundschulen Löhne 2013

Standort	Fläche in m² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangs-klassen	Fläche je Klasse
Grundschule Löhne-Ort	3.769	238	11	3	343
Grundschule Löhne-Bahnhof	3.186	259	11	2	290
Grundschule Gohfeld	2.603	175	8	2	325
Grundschule Melbergen-Wittel	2.617	150	8	2	327
Grundschule Obernbeck	2.538	177	8	2	317
Grundschule Mennighüffen-Ost	4.367	181	8	2	546
Grundschulverbund Mennighüffen-Halstern Standort Mennighüffen-West	2.509	104	4	1	627
Grundschulverbund Mennighüffen-Halstern Standort Halstern	1.570	88	4	1	393
Grundschulen gesamt (gerundet)	**23.158**	**1.372**	**62**	**15**	**374**

Die Grundschule Menninghüffen-West bildet als Hauptstandort gemeinsam mit dem Teilstandort Grundschule Halstern den Grundschulverbund Menninghüffen-Halstern.

Alle Grundschulen mit Ausnahme der Grundschule Halstern verfügen über Angebote im Rahmen der Offenen Ganztagsschule (OGS). Die Betreuungsquoten liegen aktuell über alle Schulen hinweg bei 24 Prozent, je nach Standort zwischen 15 und 29 Prozent.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Löhne	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
374	305	335	370	56

Auf der Basis des Benchmarks errechnet sich bei der Stadt Löhne ein Flächenpotenzial von rund 5.500 m². Dies entspricht der Größe von zwei zweizügigen Grundschulen und macht deutlich, dass über den zum Schuljahresende 2011/2012 vorgenommenen Abbau von Schulflächen hinaus weiterer Handlungsbedarf besteht. Bei der Einzelbetrachtung fällt auf, dass sich keine der Grundschulen unterhalb des Benchmarks von 285 m² BGF je Klasse positioniert. Die größten Flächenüberhänge entfallen dabei auf die Grundschulen Mennighüffen-Ost mit rund 2.100 m² und Mennighüffen-West mit rund 1.400 m². Dies entspricht jeweils rund der Hälfte von deren Gesamtfläche.

Die Schülerzahlen gehen auch nach 2013 weiter zurück. Für das Schuljahr 2018/2019 werden 1.354 Grundschüler erwartet, dieses bedeutet einen Rückgang um ein Prozent. Bei einer Klassenstärke von 22,5 Schülern ist somit für 2018/2019 von 60 gebildeten Klassen auszugehen. Der Flächenbedarf wird damit auf etwa 17.500 m² zurückgehen. Das bedeutet gleichzeitig, dass bei unveränderten Standorten die Flächenüberhänge auf rund 5.700 m² steigen werden. Beim Umzug des Standortes Löhne-Bahnhof in das größere Gebäude der Städtischen Realschule erhöht sich der Flächenüberhang auf etwa 7.700 m². Hierbei wurde ein kontinuierlicher Ausbau der OGS-Betreuung von 24 Prozent in 2013/2014 auf 35 Prozent in 2018/2019 unterstellt. Bei den Grundschulen findet in Zukunft vermehrt inklusiver Unterricht statt. Seit Beginn des Schuljahres 2011/2012 gibt es an der Grundschule Löhne-Ort gemeinsames Lernen mit dem Förderschwerpunkt Lern- und Entwicklungsstörungen (LES). Bei der Grundschule Mennighüffen-Ost wird seit dem Schuljahr 2015/2016 inklusiver Unterricht mit dem Förderschwerpunkt körperliche und motorische Entwicklung (KME) praktiziert. An der Grundschule Gohfeld wird ab dem Schuljahr 2016/2017 inklusiver Unterricht mit dem Förderschwerpunkt Hören stattfinden.

Insbesondere vor dem Hintergrund der derzeitigen Flächensituation bietet sich aus Sicht der GPA NRW vorrangig die Aufgabe von einzügigen Grundschulstandorten an. Bei der Entscheidung zur Aufgabe eines Schulstandortes sind allerdings neben sozialräumlichen Gesichtspunkten auch der bauliche Zustand der Gebäude, erforderliche Sanierungsmaßnahmen, die Verbrauchskennzahlen bei den Versorgungsmedien, aber auch mögliche Folgekosten (z. B. ein höherer Schülerbeförderungsaufwand) zu berücksichtigen.

- **Feststellung**
  Die Stadt Löhne hat in den vergangenen fünf Jahren einen Schulstandort aufgegeben und damit auf die sinkenden Schülerzahlen reagiert. Die vorgenommenen Optimierungsmaßnahmen reichen jedoch nicht aus, um Flächenangebot und -bedarf in Einklang zu bringen. Die Flächenüberhänge belaufen sich bereits jetzt auf über 20 Prozent der Gesamtflächen der Grundschulgebäude. Die Überhänge werden im Zuge der demografischen Entwicklung noch weiter steigen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Löhne sollte den bereits eingeschlagenen Weg zur Reduzierung ihrer Grundschulflächen konsequent verfolgen und ihre Anstrengungen weiter verstärken. Die beachtlichen Flächenüberhänge sollten deutlich verringert werden. Dieses wird grundsätzlich nur durch die Aufgabe von Schulstandorten zu erreichen sein. Kurz- bis mittelfristig sollte zumindest ein Standort aufgegeben werden.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In der Stadt Löhne gab es in 2013/2014 folgende weiterführende Schulen:

- Hauptschule Löhne-West,
- Goethe-Realschule,
- Städtische Realschule Löhne
- Städtisches Gymnasium Löhne,
- Bertolt-Brecht-Gesamtschule.

Allerdings befinden sich die weiterführenden Schulen in Löhne derzeit in einem Umstrukturierungsprozess. An der Hauptschule Löhne-West konnten seit dem Schuljahr 2011/2012 keine Eingangsklassen mehr gebildet werden. Die Hauptschule wird zum Ende des Schuljahres 2015/2016 aufgelöst. Das Schulgebäude wird künftig die städtische Realschule Löhne sowie - vorübergehend - die Förderschule Werretalschule Löhne beherbergen. Die Förderschule soll ab dem 01. August 2015 (auslaufend zum 01. August 2018) ebenfalls aufgelöst werden. Ein Grund für die Fortnutzung des Gebäudes der Hauptschule ist darin zu sehen, dass das Schulgebäude sowie die angrenzende Sporthalle der Hauptschule in den vergangenen Jahren mit Förderprogrammen des Landes gebaut und erweitert wurden, sodass hier eine Zweckbindung vorliegt. Die Zweckbindung der Erweiterung des Schulgebäudes ist im Jahr 2014 ausgelaufen. Die Zweckbindung der Nutzung der Sporthalle besteht bis zum Ende des Jahres 2021. Für die Nutzung des Hauptschulgebäudes wird insgesamt ein Sanierungsaufwand von rund 630.000 Euro erwartet.

Aufgrund der aktuellen Flüchtlingssituation liegt der Stadt Löhne ein Beschluss der Schulkonferenz der Förderschule vor. Es wurde einstimmig beschlossen, den Umzugstermin der Werretalschule vom Sommer 2016 auf Ende Dezember 2015 vorzuziehen, um das Gebäude als Flüchtlingsquartier zu nutzen. Diese Entscheidung wurde durch den Schulausschuss sowie den Rat bestätigt. Ein Umzug hat daraufhin im Dezember 2015 stattgefunden.

In dem frei werdenden Schulgebäude der städtischen Realschule soll voraussichtlich ab dem Schuljahr 2016/2017 die Grundschule Löhne-Bahnhof untergebracht werden. Das Grundschulgebäude der Grundschule Löhne-Bahnhof ist abgängig. Aus Sicht der Verwaltung der Stadt Löhne sollte es abgerissen werden. Aufgrund der Lage werden die Vermarktungsmöglichkeiten als sehr gut bezeichnet. Über die zukünftige Nutzung oder eine mögliche Veräußerung der Grundschule Löhne-Bahnhof wurde noch nicht abschließend entschieden.

Vor dem Hintergrund der eingetretenen Veränderungen ist für die Hauptschule ein interkommunaler Vergleich der Flächenkennzahlen nicht zielführend. Für die vollständige Darstellung der Ist-Situation zum Schuljahr 2013/2014 wird die Hauptschule jedoch mit abgebildet.

Realschulen

In diesem Segment werden von der Stadt Löhne zwei Schulen unterhalten.

Schülerzahlenentwicklung Realschulen

2013/2014	2014/2015	2015/2016
865	850	855

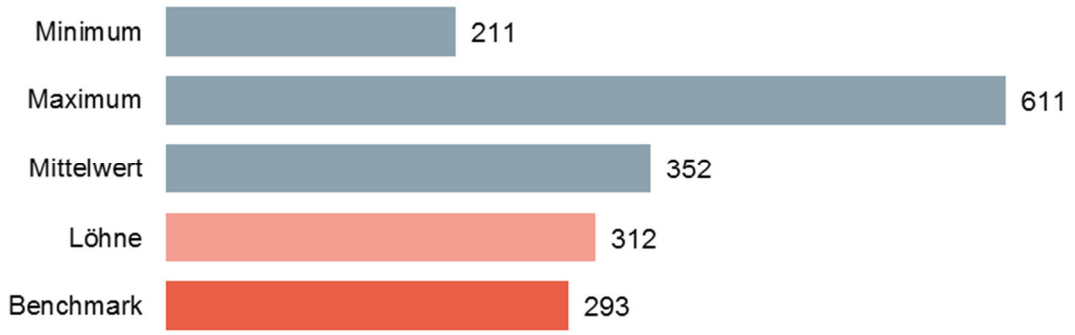
Die Zahl der Realschüler in der Stadt Löhne schwankte in dem Betrachtungszeitraum moderat. Für das kommende Schuljahr 2016/2017 werden mit 827 deutlich weniger Schüler erwartet. Das bedeutet im Vergleich zum Schuljahr 2013/2014 einen erkennbaren Rückgang um rund vier Prozent.

Realschulen der Stadt Löhne 2013

Standort	Fläche in m² BGF	Schüler-zahlen	Gebildete Klassen	Fläche je Klasse	Benchmark	Flächen-potenzial
Goethe-Realschule	4.445	337	12	412	324	557
Städtische Realschule Löhne	5.230	528	19	275	273	43
Realschulen gesamt	**9.675**	**865**	**31**	**312**	**293**	**592**

Die Goethe-Realschule ist eine gebundene Ganztagsschule; der für den Ganztag erforderliche Flächenmehrbedarf wurde bei der Festlegung des Benchmarks berücksichtigt. Bei der städtischen Realschule Löhne gibt es ein solches Angebot hingegen nicht, so dass der Benchmark entsprechend geringer anzusetzen ist.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2013



Löhne	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
312	287	333	398	50

Über beide Realschulen hinweg weist die Stadt Löhne einen Flächenüberhang von rund 600 m² auf. Dieser entfällt zu rund 94 Prozent auf die Goethe-Realschule. Der Flächenbestand des Schulgebäudes der städtischen Realschule Löhne entsprach in 2013/2014 hingegen in etwa dem Bedarf. Nach Auskunft der Verwaltung der Stadt Löhne ist der Umzug der städtischen Realschule in das Hauptschulgebäude notwendig, da mittelfristig die Räume im heutigen Gebäude nicht ausreichen. Gründe dafür seien

- die steigenden Schülerzahlen,

- der Mehrbedarf für Inklusion,

- der Mehrbedarf für Auffangklassen und

- der Beschluss, in den Realschulen einen Hauptschulzweig einzurichten.

Für Letzteres gibt es einen mit den Schulleitungen abgestimmten Beschluss. Der Antrag an die Bezirksregierung Detmold ist gestellt. Hintergrund ist, dass - wie in Löhne - auch in den Nachbarkommunen die Hauptschulen geschlossen würden und die Stadt Löhne im Übrigen den Hauptschulabschluss vor Ort auch weiterhin ermöglichen möchte.

Bei den erfassten Flächen der städtischen Realschule ist flächenmäßig noch ein Pavillon enthalten. Dieser soll laut Auskunft der Stadt Löhne kurzfristig abgebaut werden. Der Pavillon Königstraße umfasst eine BGF von rund 440 m². Der Pavillon befindet sich teilweise auf einem gepachteten Grundstück, bei dem der Pachtvertrag 2017 ausläuft, und teilweise auf städtischem Grundstück. Für das städtische Grundstück werden seitens der Stadt Vermarktungsmöglichkeiten gesehen.

Nach den Prognosedaten der Stadt Löhne werden im Schuljahr 2018/2019 etwa 800 Schüler die Realschulen besuchen. Bei einer durchschnittlichen Klassenstärke von 28 Schülern ergeben sich rund 28 Klassen. Auf der Basis des Gesamt-Benchmarks für die Löhner Realschulen von 293 m² je Klasse errechnet sich ein Flächenbedarf von rund 8.400 m². Der aktuelle Flächenbestand (inkl. der Fläche der Pavillons) wird damit um etwa 1.000 m² überschritten. Mit dem Umzug in das Gebäude der Hauptschule Löhne-West erhöht sich das Potenzial um weitere rund 400 m². Ab dem Schuljahr 2018/2019 erfolgt die Zusammenlegung der restlichen Klassen der Werretalschule mit der Städtischen Realschule.

Gymnasien

Schülerzahlenentwicklung Gymnasium

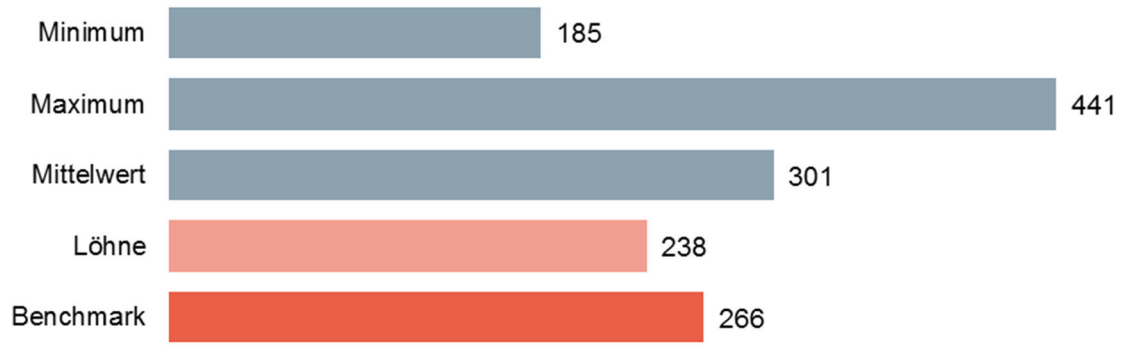
2013/2014	2014/2015	2015/2016
991	1.000	949

Die Zahl der Gymnasialschüler in der Stadt Löhne hat sich im Eckjahrevergleich um etwa vier Prozent verringert.

Gymnasien der Stadt Löhne 2013

Standort	Fläche in m² BGF	Schüler-zahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangs-klassen	Fläche je Klasse	Bench-marks
Städtisches Gymnasium Löhne	10.280	991	43	5	238	281

Bruttogrundfläche Gymnasium je Klasse 2013



Löhne	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
238	263	302	330	52

Abweichend von der Mehrzahl der Gymnasien der Vergleichskommunen wird das städtische Gymnasium Löhne nicht als G8-Gymnasium geführt. Das städtische Gymnasium hat sich dazu entschlossen, an dem Modellprojekt G9 (neu) teilzunehmen. Es ist formell auch keine Ganztagsschule, hat aber mit der Übermittagsbetreuung und der Ausdehnung der Unterrichtsstunden in den Nachmittagsbereich de facto einen ganztägigen Schulbetrieb. Dies wurde bei der Festlegung des Benchmarks berücksichtigt.

Aktuell sind beim städtischen Gymnasium Löhne keine Flächenüberhänge zu verzeichnen. Anhand der Prognosedaten der Stadt Löhne sind gegenüber dem Schuljahr 2013/2014 rückläufige Schülerzahlen zu erwarten. Danach wird sich bis zum Schuljahr 2018/2019 die Anzahl von rund 990 Schülern auf etwa 960 Schüler verringern. Bei diesem relativ moderaten Schülerrückgang bleibt der Benchmark weiterhin unterschritten. Damit sind auch für die Zukunft keine Flächenüberhänge erkennbar.

Gesamtschule

Die Stadt Löhne unterhält eine Gesamtschule. Die Bertolt-Brecht-Gesamtschule wird - wie die meisten Gesamtschulen - auch in Löhne als Ganztagsschule geführt.

Schülerzahlenentwicklung Gesamtschule

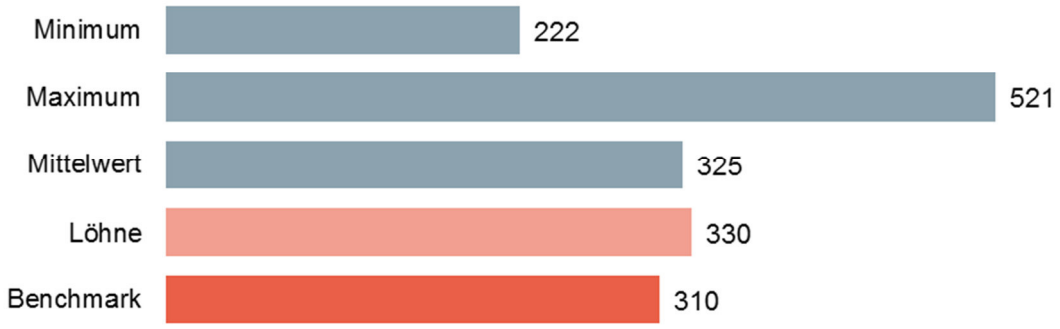
2013/2014	2014/2015	2015/2016
991	982	991

Im Betrachtungszeitraum waren relativ konstante Schülerzahlen zu verzeichnen.

Gesamtschulen der Stadt Löhne 2013

Standort	Fläche in m² BGF	Schüler-zahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Ein-gangs-klassen	Fläche je Klasse
Bertolt-Brecht-Gesamtschule	13.401	991	41	5	330

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse 2013



Löhne	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
330	282	303	364	19

Die Bertolt-Brecht-Gesamtschule weist aktuell einen Flächenüberhang von ca. 800 m² auf. Nach den Prognosedaten werden die Gesamtschülerzahlen bis 2018/2019 auf etwa 900 Schüler zurückgehen. Infolgedessen steigt das Flächenpotenzial auf rund 2.400 m².

Zwar ist geplant, in der Sekundarstufe I ab Februar 2016 eine Auffangklasse einzurichten; dies führt jedoch nur zu einer marginalen Reduzierung der sich aufbauenden Flächenüberhänge.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2013

Schulart	BGF je Klasse in m²	Benchmark je Klasse in m² BGF	Flächen-potenzial je Klasse in m² BGF	Anzahl Klassen /Kurse (gerundet)	Potenzial in m² BGF (gerundet)
Grundschulen	374	285	89	62	5.500
Hauptschule	1.133	370	763	5	3.800
Realschulen	312	293	19	31	590
Gymnasien	238	266	0	43	0
Gesamtschulen	330	310	20	41	800
Gesamt					**10.700**

Nach den Prognosedaten der Stadt Löhne werden sich die Schülerzahlen in den kommenden Jahren fortlaufend reduzieren. Das hohe Potenzial im weiterführenden Bereich ist hauptsächlich auf das Auslaufen der Hauptschule zurückzuführen.

Der Ausblick auf das Jahr 2018/2019 ergibt folgendes Bild:

Potenzialberechnung Schulgebäude 2018/2019

Schulart	Anzahl Klassen	Benchmark je Klasse in m² BGF	Flächenbedarf (gerundet)	Flächen bestand	Potenzial in m² BGF (gerundet)
Grundschulen	60	290	17.500	25.202	7.700
Hauptschulen	0	0	0	0	0
Realschulen	28	293	8.400	9.668	1.300
Gymnasien	40	266	10.600	10.300	0
Gesamtschulen	35	310	11.000	13.401	2.400
Gesamt (gerundet)			**47.500**	**58.571**	**11.100**

Die in der Tabelle dargestellte Flächensituation stellt sich unter der Voraussetzung dar, dass

a) das Schulgebäude-Grundschule Löhne abgerissen, vermarktet ist oder zumindest nicht mehr schulisch genutzt wird

b) der Pavillon der RS abgerissen/aufgegeben wurde

c) die Förderschule nicht mehr besteht.

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

Bei einem Flächenabbau im errechneten Umfang könnte die Stadt Löhne auf der Basis der Kennzahlen 2013/2014 rechnerisch eine jährliche Haushaltsentlastung von etwa 1,07 Mio. Euro erreichen. Trotz der Aufgabe des Schulstandortes Löhne-Bahnhof ist aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen mittelfristig ein Potenzial von rund 1,11 Mio. Euro zu erwarten.

→ **Feststellung**
Das Gesamtpotenzial von 10.700 m² entspricht rund 17 Prozent der Flächen aller Schulgebäude. Nach Aufgabe des Standortes der heutigen Grundschule Löhne-Bahnhof verbleibt noch ein beachtlicher Überhang von etwa 7.500 m². Gleichzeitig sinkt im Zuge der rückläufigen Schülerzahlen der Bedarf an Schulflächen. Zwar werden sich durch den inklusiven Unterricht sowie die Bildung von Auffangklassen Mehrbedarfe ergeben. Diese dürften nach den derzeitigen Erkenntnissen jedoch nur überschaubare Auswirkungen auf die Gesamtsituation entfalten. Dies macht deutlich, dass die bereits ergriffenen und noch bevorstehenden Maßnahmen zur Neuausrichtung der Schullandschaft nicht ausreichen.

Empfehlung

Die Stadt Löhne sollte im Grundschulsektor aufgrund der beachtlichen Flächenüberhänge mindestens einen Schulstandort aufgeben. Bei den weiterführenden Schulen sollten die bisherigen Planungen mit dem Ziel von Flächenreduzierungen nochmals kritisch auf den Prüfstand gestellt werden.

Schulturnhallen

Die Stadt Löhne hält nicht an allen Schulstandorten Sporthallen für den Schulsport vor. So nutzt die Grundschule Melbergen-Wittel die Sporthalle der Goethe-Realschule. Bei der nachfolgenden Darstellung wurden die Turnhallen nutzungsbezogen zugeordnet.

Schulturnhallen der Stadt Löhne 2013

Turnhallen	m² BGF	Turnhalleneinheiten	Größe je Turnhalleneinheit in m² BGF
Grundschulen	5.832	8,6	678
Hauptschule	1.720	2,0	860
Realschulen	2.787	2,4	1.161
Gymnasium	2.787	4,0	697
Gesamtschule	2.021	3,0	674
Gesamt	**15.146**	**20,0**	**757**

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
83	44	144	79	65	77	89	56

Nicht berücksichtigt wurde die kleine Turnhalle an der Hauptschule Löhne West mit ca. 800 m² BGF. Diese ist bereits außer Betrieb und soll abgerissen werden.

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

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	5,2	8,6	3,4
Hauptschulen	0,4	2,0	1,6
Realschulen	2,6	2,4	-0,2
Gymnasien	3,6	4,0	0,4

Turnhallen	Bedarf	Bestand	Saldo
Gesamtschulen	3,4	3,0	-0,4
Gesamt	**15,2**	**20,0**	**4,8**

Rechnerisch ergeben sich für das Prüfungsjahr 2013 Überkapazitäten von rund fünf Halleneinheiten. Mit der Aufgabe des derzeitigen Schulstandortes der Grundschule Löhne-Bahnhof dürfte auch die dortige Turnhalle als Schulturnhalle entfallen. In diesem Fall würde sich der Bestand um eine Halleneinheit verringern.

- **Feststellung**
  Bei den Schulturnhallen sind, analog zu den Schulgebäuden, erhebliche Überkapazitäten festzustellen. Diese belaufen sich auf der Basis der durchschnittlichen Hallengröße in Löhne von rund 760 m² auf etwa 3.600 m².

- **Empfehlung**
  Die Stadt Löhne sollte im Zuge der Veränderung der Schullandschaft auch den Bestand der Schulturnhallen reduzieren.

Turnhallen (gesamt)

An dieser Stelle vergleicht die GPA NRW, wie viele Turnhallen den Einwohnern für sportliche Aktivitäten zur Verfügung stehen. Zu den oben aufgeführten Schulsporthallen kommen z.B. die Hallen von Förderschulen hinzu. Soweit vorhanden werden hier auch Turnhallen ohne schulische Nutzung erfasst.

In der Stadt Löhne wird daher die Turnhalle an der Förderschule Werretalschule berücksichtigt. Des Weiteren steht die Turnhalle des August-Griese-Berufskollegs des Kreises Herford in den Abendstunden den Löhner Sportvereinen zu Trainings- und Meisterschaftsspielzwecken zur Verfügung.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
397	238	564	385	338	381	442	54

Während das Angebot an Turnhalleneinheiten im Verhältnis zu den Schulklassen eher hoch ist, liegt das Angebot an Turnhallen bezogen auf die Einwohner auf durchschnittlichem Niveau. Auch hierbei wurde die kleine Turnhalle an der Hauptschule Löhne-West nicht mehr berücksichtigt.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Prüfung hat gezeigt, dass die Stadt Löhne bereits heute massive Flächenüberhänge aufweist, die sich in Zukunft noch weiter verstärken werden.

- Bei den Grundschulen liegt das Flächenpotenzial aktuell bei rund 5.500 m². Dieses entspricht der Größe von zwei zweizügigen Grundschulen. Ohne entsprechende Gegensteuerung würde der Flächenüberhang aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen bis 2018/2019 rechnerisch auf rund 7.700 m² steigen. Der Abbau von Grundschulflächen und damit die Aufgabe zumindest eines Standortes sind dringend geboten.
- Die Hauptschule der Stadt Löhne wird zum Ende des Schuljahres 2015/2016 aufgelöst. Das Schulgebäude wird künftig die städtische Realschule Löhne sowie - vorübergehend - die Förderschule Werretalschule beherbergen.
- Die Flächenüberhänge an den beiden Realschulen von insgesamt rund 590 m² werden durch die Überkapazitäten an der Goethe-Realschule (ca. 560 m²) bestimmt. Nach den Prognosedaten werden auch bei dieser Schulform die Schülerzahlen weiter sinken. Danach ist bis zum Schuljahr 2018/2019 rechnerisch mit einem Anstieg der Flächenüberhänge auf etwa 1.300 m² zu rechnen.
- Vergleichsweise gut aufgestellt ist das städtische Gymnasium Löhne: hier sind weder aktuell noch für den Prognosezeitraum bis 2018/2019 Flächenüberhänge erkennbar.
- Anders sieht es wiederum bei der Gesamtschule aus. Hier belaufen sich die Flächenüberhänge aktuell auf rund 800 m². Hochgerechnet auf das Schuljahr 2018/2019 ist ein Potenzial von rund 2.400 m² zu erwarten.
- Das Gesamtpotenzial bei den Schulflächen beläuft sich in Löhne aktuell auf rund 10.700 m², hochgerechnet auf das Schuljahr 2018/2019 auf etwa 11.100 m².
- Grundsätzlich sollten alle erdenklichen Möglichkeiten zum konsequenten Abbau der Flächenüberhänge genutzt werden, um ebenfalls den städtischen Haushalt langfristig zu entlasten.
- Bei den Schulturnhallen ergeben sich in Löhne ebenfalls Überhänge: der Bedarf an Halleneinheiten von etwa 15 Halleneinheiten wird um fünf Halleneinheiten überschritten. Das Flächenpotenzial beläuft sich hier auf circa 3.600 m².

→ **KIWI-Bewertung**
Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Löhne mit dem Index 2.

Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- die Bildung von Schulverbünden,

- die Ausweitung von Betreuungsangeboten und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus. Die Schulsekretariate der Stadt Löhne nehmen im Rahmen der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets die Ausstellung von Schulbescheinigungen vor. Es werden ansonsten keine weiteren Sonderaufgaben übernommen.

Die Stadt Löhne hatte 2013 insgesamt 7,26 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte[3]. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
77	39	109	80	70	79	86	56

Die Höhe der Personalaufwendungen in abhängig vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau. Die Vergütung in Löhne ist insgesamt deutlich höher als in den meisten Vergleichskommunen. Es sind 46.575 Euro je Vollzeit-Stelle gegenüber einem Mittelwert von 45.131 Euro. Ein weiterer Indikator für den Personaleinsatz ist die Anzahl der betreuten Schüler.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
606	384	1.145	574	507	568	620	55

In der Gesamtbetrachtung werden in Löhne mehr Schüler je Vollzeitstelle betreut als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Daraus wird deutlich, dass das Vergütungsniveau der Schulsekretärinnen bei allen Schulformen ausgesprochen hoch ist. Bei der Hauptschule und dem Gymnasium ist zudem die Anzahl der von den Sekretariatskräften betreuten Schüler eher gering. Beide Faktoren führen zu tendenziell hohen Personalaufwendungen je Schüler.

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

Feststellung
Das Vergütungsniveau der Schulsekretärinnen ist in Löhne vergleichsweise hoch.
Dies wird teilweise durch eine niedrigere Stellenausstattung ausgeglichen. Ausnahmen bilden die Hauptschule und das Gymnasium; hier ist auch die Stellenausstattung eher hoch.

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. Dies gilt auch für die Stadt Löhne. In Löhne wird des Weiteren eine Schulsekretärin mit der EG 8 vergütet. Die EG 8 - Kraft befindet sich jetzt im Mutterschutz und soll bei ihrer Rückkehr im Rathaus für höherwertige Tätigkeiten eingesetzt werden. Bei Neueinstellungen erfolgt die Eingruppierung in EG 5; erst kürzlich hat es eine entsprechende Neueinstellung gegeben.

Eingruppierung der Schulsekretariatskräfte der Stadt Löhne 2013

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent
EG 8	0,34	4,7
EG 6	6,41	88,3
EG 5	0,51	7,0

Verfahren zur Stellenbemessung

Das Stellenbemessungsverfahren der Stadt Löhne basiert auf einem Sockelansatz. Dieser beträgt für Grundschulen sechs Stunden und für die weiterführenden Schulen neun Stunden. Darüber hinaus wird je 30 Schüler eine weitere Stunde pro Woche den jeweiligen Schulen in Ansatz gebracht. Für die „gebundenen Ganztagsschulen“ wird für den Sekundarstufenbereich I ein 20%-iger Zuschlag (analog des Lehrerzuschlags) gewährt. Auf dieser Grundlage wird für jede Schule der Stellenbedarf jährlich neu ermittelt und dem Bestand gegenüber gestellt.

Hinweise zu alternativen Stellenbemessungsverfahren kann der KGSt-Bericht Nr. 14/2014 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 Aufgabenkatalog mit mittleren Bearbeitungszeiten berechnet wird.

Das zuletzt beschriebene Verfahren ermöglicht eine individuelle Bedarfsberechnung in Abhängigkeit vom Tätigkeitsfeld des Sekretariatspersonals jeder einzelnen Schulform. Örtliche Besonderheiten und Zusatzaufgaben können dabei ebenfalls berücksichtigt werden. Durch das

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

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte die Stellenausstattung der Schülersekretariate anhand des vorgenannten KGSt-Berichtes überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Dieses gilt, im Hinblick auf die geringe Anzahl der betreuten Schüler, vorrangig für das Gymnasium und die auslaufende Hauptschule.

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 Löhne hat im Schuljahr 2012/2013 insgesamt rund 900.000 Euro für die Schülerbeförderung aufgewendet. Diese entfallen überwiegend auf die Beförderung zu den Schulstandorten. Die Fahrten zu Sportstätten umfassen einen Aufwand von nur rund 11.500 Euro.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	204	45	361	192	149	183	229	53
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	667	289	1.512	617	534	592	676	51
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	30,3	4,6	66,6	30,4	23,3	30,7	37,4	52

Die Größe der Gemeindefläche ist einer von zahlreichen Einflussfaktoren. Das Gebiet der Stadt Löhne ist mit rund 60 km² interkommunal vergleichsweise klein. Die durchschnittliche Gemeindefläche der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW im vorstehenden Vergleich liegt bei etwa 87 km². Damit bestehen für die Stadt Löhne günstigere Rahmenbedingungen.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung je Schüler werden mittelbar durch das Angebot an Schulstandorten und unmittelbar durch die Aufwendungen für den Schulweg und den Anteil der tatsächlich beförderten Schüler geprägt.

Die Stadt Löhne konnte keine nach Schulform differenzierten Daten bei der Schülerbeförderung liefern.

Trotz des vergleichsweise umfangreichen Angebotes an Grund- und Realschulstandorten sind die Aufwendungen je Schüler sowie je beförderten Schüler in Löhne eher hoch. Der Anteil der

beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl liegt am Mittelwert, die Einpendlerquote ist eher gering.

- **Feststellung**
  Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung sind in der Stadt Löhne trotz einer geringeren Gemeindefläche und eines durchschnittlichen Anteils beförderter Schüler höher als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen.

- **Empfehlung**
  Aufgrund der vergleichsweise hohen Aufwendungen bei der Schülerbeförderung sollte die Stadt Löhne die Datenlage verbessern. Hierzu zählt insbesondere eine weitergehende Differenzierung der Daten nach den einzelnen Schulformen.

Organisation und Steuerung

Die Schülerbeförderung der Stadt Löhne wird grundsätzlich durch das Amt40/41 Schulen, Kultur, Sport der Stadt Löhne abgewickelt. Diese Organisationseinheit übernimmt auch die Ausgabe der Fahrtkarten.

Überwiegend ist die Beförderung der Schüler mit dem ÖPNV vorgesehen. Nur in besonderen beziehungsweise krankheitsbedingten Fällen wird auf den Schülerspezialverkehr zugegriffen. Die Stadt Löhne setzt derzeit keinen Schülerspezialverkehr ein. Auch die Schüler der Förderschule nutzen den ÖPNV.

Um die Bedarfe der Schülerbeförderung zu optimieren, finden Abstimmungsgespräch zwischen der Stadt und dem ÖPNV statt. Bei Einschränkungen der Strecken ö. ä. werden die Fahrtzeiten, Intervalle und Strecken den aktuellen Gegebenheiten angepasst. Nach Angaben der Kommunen werden des Weiteren auch regelmäßige Streckenoptimierungen geprüft. Die Schüler der Stadt Löhne nutzen überwiegend den ÖPNV. Laut Aussage der Stadt würde eine Abstimmung der Schulzeiten keine Einsparmöglichkeiten bei den Schülerbeförderungskosten erbringen. Es werden keine gesonderten Fahrten für bestimmte Schulen eingerichtet.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Löhne sollte dennoch regelmäßig prüfen, ob durch eine Harmonisierung der Schulanfangs- und Endzeiten eine Senkung der Schülerbeförderungskosten zu erzielen ist.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	74	40	135	78	64	75	88	55
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	618	334	1.138	604	509	589	703	54
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.517	39.964	48.675	44.674	44.100	44.100	46.325	55
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	183	22	309	116	87	101	136	50
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	255	124	1.715	440	326	430	511	49
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	36.900	49.800	44.806	44.100	44.100	46.600	50
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	64	19	164	70	61	69	79	51
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	730	269	2.122	697	570	668	742	50
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	45.310	44.100	45.700	46.600	51
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	87	49	127	73	62	73	82	51
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	535	266	943	633	560	619	718	50
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	48.651	45.722	44.457	45.756	46.600	51
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63	48	175	91	73	94	103	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	734	218	976	543	417	471	638	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	41.308	48.539	45.164	44.100	45.416	46.600	21

Kennzahl	Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	147	0	418	189	124	166	232	36
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	317	101	855	269	177	261	329	37
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.600	42.400	49.800	44.977	44.100	44.100	46.600	38

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

gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Grünflächen der Stadt Löhne 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 10
  - Strukturen 10
  - Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 12
- Straßenbegleitgrün 12
  - Strukturen 12
  - Aufgrund der interkommunal deutlichen geringeren Gemeindefläche der Stadt Löhne hätte gegenüber dem Median ein geringerer Kennzahlenwert erwartet werden können. 13
  - Wirtschaftlichkeitsbetrachtung 13
- Gesamtbetrachtung Grünflächen 13
- Sportaußenanlagen 15
  - Organisation und Steuerung 15
  - Strukturen 16

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,
- Biotope, 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 analysiert sie die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

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

Grünflächen allgemein

Datenlage der Stadt Löhne

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

Die Stadt Löhne konnte die für die Prüfung der Grünflächen notwendigen Daten nur eingeschränkt zur Verfügung stellen. Für alle drei Bereiche (Park- und Gartenanalgen, Straßenbegleitgrün und Spiel- und Bolzplätze) konnten für das Jahr 2013 nur unzureichende Flächendaten bereitgestellt werden. Daher wurden in Absprache mit der Stadt die Flächendaten 2014 für das Jahr 2013 übernommen. Detaillierte Flächenangaben zu den unterschiedlichen Bewuchsarten und den einzelnen Pflegeaufwendungen liegen für die Park- und Gartenanlagen nicht vor. Es konnten außerdem hierfür keine Aufwendungen geliefert werden. Damit waren Wirtschaftlichkeitsvergleiche für die Park- und Gartenanlagen nicht möglich. Die Wirtschaftsbetriebe Löhne (WBL) erheben und werten bereits eine Vielzahl von Daten aus. Diese mögen für die Bedürfnisse und Steuerungserfordernisse der WBL ausreichen. Für die Steuerung durch die Stadt Löhne als Auftraggeber reichen die Erhebungen, z.B. bei den Park- und Gartenanlagen, nicht aus. Die Stadt erhält wenige Erkenntnisse darüber, welche Teilflächen, Flächeninhalte und Vegetationsformen welchen Aufwand verursachen. In allen Bereichen war die Datenlage der Stadt Löhne bezogen auf das Jahr 2013 unzureichend. Aufgrund dessen werden die im Bericht erfassten Daten nicht in die Interkommunalen Vergleiche aufgenommen.

→ Empfehlung

Vorrangiges Ziel der Stadt Löhne sollte es daher sein, die Datenbasis zu verbessern.

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Löhne 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 3[1] 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.

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßen-begleitgrün
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)?	27	9	9	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	9	3	3	3
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	15	0	6	9
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?	9	3	3	3
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	0	0	0	0
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	93	26	32	35
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	**33**	**28**	**34**	**38**

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Die Stadt Löhne erzielt mit dem Erfüllungsgrad von insgesamt 33 Prozent ein niedriges Ergebnis. Dies bestätigt, dass sie bei der Steuerung ihrer Grünflächen - gemessen am Zielwert 100 Prozent - noch umfassendes Optimierungspotenzial besitzt.
- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich „Grünflächen“ hat die Stadt Löhne vollständig auf die „Wirtschaftsbetriebe Löhne“ (WBL) übertragen.
- Die Stadt Löhne verfügt derzeit noch nicht über ein Freiflächenentwicklungskonzept. In einem Freiflächenentwicklungskonzept ist darzulegen, welche strategischen Ziele die Stadt verfolgt. Das Konzept sollte insbesondere die demografische Entwicklung, andere

Fachplanungen sowie den aktuellen und zukünftigen Flächenverbrauch berücksichtigen. Ausgehend von den strategischen Zielen sollten operative Ziele abgeleitet werden.

Zielvorgaben, operative Ziele und Kennzahlen sind eine wichtige Voraussetzung, um die Grünflächengestaltung und -pflege effizient steuern zu können. Dabei können Kennzahlen aufzeigen, ob und wo die Gestaltung und Pflege optimiert werden können. Darüber hinaus versetzen sie die Stadt in die Lage, zu ermitteln, welche Leistungen am freien Markt wirtschaftlicher einzukaufen sind. Die WBL erkennt aber auch, welche Leistungen sie optimieren muss, damit diese mit denen des freien Marktes konkurrenzfähig sind.

In Löhne bestehen keine detaillierten Zielvorgaben der Verwaltungsführung. Die Verwaltungsführung der Stadt Löhne sollte klare Zielvorgaben für die Grünflächen, z. B. Schwerpunktsetzung, Freiflächenentwicklungskonzept, Grünflächenplanung, Einsparvorgaben, festlegen. Für die einzelnen Grünflächenarten sollte die Stadt operative Ziele nach den SMART[2]-Kriterien definieren. Den Grad der Zielerreichung sollte sie mit wenigen, aussagekräftigen Kennzahlen messen.
Wenn die Stadt Löhne Kennzahlen bildet bzw. ihre bisherigen Kennzahlen überarbeitet, kann sie sich an den im Prüfbericht der GPA NRW dargestellten Kennzahlen orientieren.

Strategische Ziele der Verwaltungsführung sollten flächendeckend formuliert und schriftlich dokumentiert werden. Damit gelten sie als verbindliche Richtschnur für das Handeln der WBL, die hieraus operative Ziele festlegen kann.

- Bei der Stadt Löhne sind nur vereinzelte oder lang zurückliegende Umfragen zur Bürgerzufriedenheit vorhanden.

- Die Stadt Löhne hat ein Grünflächeninformationssystem, welches derzeit aktualisiert und der Detaillierungsgrad erhöht wird, um genaue Flächendaten zu bestimmen. Die Bewertung der Flächen mit Bodendecker, Sträucher etc. erfolgt nach dem Schulnotenprinzip. Damit wird die Pflegebedürftigkeit dieser einzelnen Flächen bestimmt.

- Eine Kostenrechnung für die kommunalen Grünflächen ist in Löhne für die Park- und Gartenanlagen nicht vorhanden. Für die Spiel- und Bolzplätze sowie für das Straßenbegleitgrün gibt es diese ansatzweise. Es können keine steuerungsrelevanten Kennzahlen gebildet werden. Die Stadt Löhne kann die Leistungen der WBL nicht in den Wettbewerb mit Anbietern auf dem freien Markt stellen. Dies ist jedoch Voraussetzung, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die derzeitige Leistungserbringung für die Stadt Löhne wirtschaftlich ist.

  Mit dem Aufbau der Kostenrechnung sollte die Stadt Löhne steuerungsrelevante Kennzahlen definieren und diese regelmäßig auswerten. Mögliche Kennzahlen könnten die Aufwendungen je m² Rasenpflege in Park- und Gartenanlagen, Aufwendungen für Spielgeräte je m² Spielplatz oder je Spielgerät und Pflegeaufwand Straßenbäume je m² Straßenbegleitgrün oder je Baum sein.

[2] SMART = Spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch, terminiert

Die Kennzahlen sollten mindestens jährlich (soweit möglich auch unterjährig) ausgewertet werden, um Negativentwicklungen frühzeitig mit gezielten Gegensteuerungsmaßnahmen entgegen wirken zu können.

Mit einer vollständigen Kostenrechnung kann die WBL ihre Leistungen dann auch langfristig über Leistungspreise abrechnen. Bisher werden diese Leistungen noch über Produktivstunden abgerechnet, die nur für die Mitarbeiter der Grünflächen ermittelbar sind.

Nur über mengenbezogene Leistungspreise ist ein realistischer Vergleich mit dem freien Wettbewerb möglich und nur dann kann eine Aussage getroffen werden, ob die WBL ihre Leistungen wirtschaftlich erbringen. Ebenso wichtig ist es, dass die Stadt Löhne die wirtschaftliche Aufgabenerledigung einzelner Leistungsbereiche überprüft und vergleicht.

- Ein umfassendes Berichtswesen ist in Löhne noch nicht vorhanden. Die Stadt sollte ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentiert und Abweichungen begründet. So kann sie frühzeitig Steuerungsmaßnahmen ergreifen.

- Die Strukturen für ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis liegen in Löhne nur ansatzweise vor. Eine gute Struktur und eine gezielte Steuerung durch die Kernverwaltung setzen u.a. einen Auftrag mit detaillierter Leistungsbeschreibung und eine Abrechnung der erbrachten Leistung voraus.

  In der Praxis rechnet die Stadt Löhne die Gesamtkosten des Haushalts in zwölf Raten und einer Spitzabrechnung am Ende des Jahres mit den WBL ab. Die Aufwendungen der WBL werden nicht als Leistungspreise verrechnet. Die Stadt hat somit keine Vergleichsmöglichkeiten mit Preisen freier Anbieter.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen[3] 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.

Strukturen Kennzahlen Grünflächen allgemein im interkommunalen Vergleich 2013

Kennzahl	Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km²	664	82	2.109	597	320	493	745	129

[3] Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Kennzahl	Löhne	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Medi-an)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	66,1	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Erholungs- und Grünfläche je EW in m²	996	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129
Kommunale Grünflächen								
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	2,5	0,4	22,4	4,8	2,1	3,7	5,7	27
Kommunale Grünfläche je EW in m²	38	14	400	82	37	52	88	27

Die Stadt Löhne zählt mit 39.521 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2013 lt. IT.NRW) zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst rund 60 km². Die Stadt weist damit eine in etwa am Mittelwert liegende Bevölkerungsdichte auf. Der Umfang der Erholungs- und Grünflächen ist eher gering. Dieses gilt sowohl im Vergleich zur Gemeindefläche als auch beim Einwohnerbezug.

Park- und Gartenanlagen

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

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

Strukturen

Die Stadt Löhne unterhält elf Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von rund 18.200 m², davon vier Anlagen unter 500 m². Eine Unterteilung der Flächen in unterschiedliche Bewuchsarten (Rasen, Sträucher/Gehölze, Beete etc.) liegt vor. Die damit verbundenen Pflegeaufwendungen konnten nicht angegeben werden. Des Weiteren sind der Stadt Löhne keine Auswertungen von Arbeitsstunden und Kosten möglich. Diese sind jedoch für eine Steuerung und für Wirtschaftlichkeitsvergleiche mit privaten Unternehmen notwendig.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

Kennzahl	Löhne*	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Medi-an)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanla-gen je Einwohner in m²	0,46	0,63	21,21	6,68	3,03	5,21	9,21	39
Durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m²	1.653	645	58.878	13.681	5.544	8.053	17.500	37

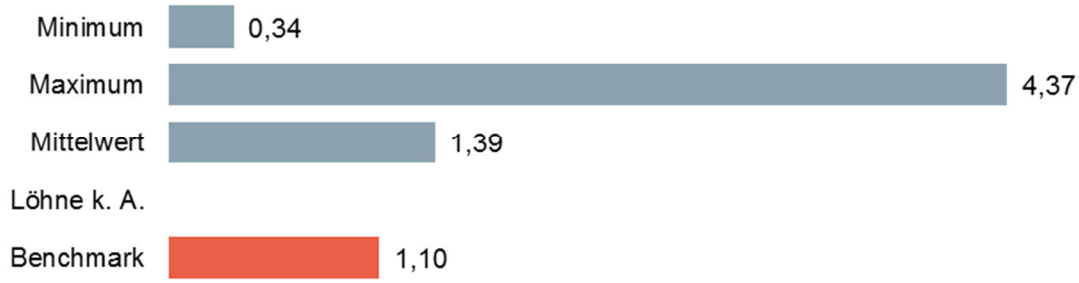
*Daten von Löhne werden nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen

Die Stadt Löhne hält -gemessen an der Einwohnerzahl - insgesamt geringe Park- und Gartenanlagenflächen vor. Nachteilig für die Pflegeaufwendungen ist die unterdurchschnittliche Größe der Einzelanlagen. Erfahrungsgemäß wirkt sich das negativ bei den Unterhaltungsaufwendungen aus. Die „nicht-produktiven“ Zeiten für An- und Abfahrten sowie für das Be- und Entladen von Maschinen fallen im Verhältnis zu den produktiven Zeiten höher aus.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Aufwendungen für die Pflege der Park- und Gartenanlagen in Löhne im Jahr 2013 können nach Auskunft der WBL nicht geliefert werden.

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



Löhne	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	0,71	1,19	1,75	28

Durch die fehlenden Angaben über die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen ist ein Vergleich mit den bei den Vergleichskommunen ermittelten Aufwendungen nicht möglich. Die Vergleichbarkeit setzt neben belastbaren Flächenangaben eine exakte Abrechnung der Leistungen der Wirtschaftsbetriebe Löhne nach Nutzungsformen voraus.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte die für die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen entstehenden Aufwendungen verursachungsgerecht auf die Nutzungsformen und idealerweise auf Flächeninhalte verteilen. Erst hierdurch sind Wirtschaftlichkeitsvergleiche möglich. Dieses sollte im Zuge der Optimierungen zum Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis erfolgen.

Spiel- und Bolzplätze

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

Strukturen

Die Stadt Löhne pflegt und unterhält 38 Spielplätze, davon eine Skateranlage sowie ein Wasserspielplatz, und neun Bolzplätze. Diese insgesamt 47 Spielanlagen haben eine Gesamtfläche von rund 61.000 m². Auf den Spielplätzen befanden sich 204 Spielgeräte. Die Besichtigung einzelner Anlagen zeigte, dass diese in einem ordentlichen Zustand waren. Unter den Spielplätzen befanden sich bereits neu gestaltete sowie ältere Spielplätze, die in Zukunft erneuert werden sollen. Die Stadt Löhne erfasst die Planungen der Spiel- und Bolzplätze in der Spielflächenbedarfsplanung.

Insgesamt hat die Stadt Löhne durch die Spielflächenbedarfsplanung einen guten Überblick über die Ausstattung ihrer Spiel- und Bolzplätze. So verfügt diese über detaillierte Daten zu:

- Sanierungsbedarf,
- dem eingesetzten Material auf den Wegen (Kies, Sand, Pflaster etc.),
- Einfriedungen (Hecke, Holzzaun, Stahlzaun etc.),
- Vegetation (Rasen, Bäume, Bepflanzung etc.),
- Lage (am Rande, in Mitten eines Wohngebietes etc.);
- Spielgeräten (differenziert nach Sandkästen, Rutschen, Schaukeln, Seilbahnen etc.) sowie
- dem Nutzungsgrad (sehr gut, gut etc.).

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2013

Kennzahl	Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m²	9,26	4,22	38,39	13,88	9,49	13,04	16,66	48

Kennzahl	Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	7,13	4,76	17,98	9,75	7,69	9,28	11,10	48
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche	4,11	2,22	16,81	6,19	4,11	5,65	7,45	38
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.300	505	3.496	1.480	1.087	1.428	1.745	47

Der Vergleich dieser Strukturkennzahlen zeigt für die Stadt Löhne insgesamt ein geringeres Angebot als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Drei Viertel der Kommunen haben ein quantitativ größeres Angebot als die Stadt Löhne.

Bezogen auf die Spielgeräte bedeutet dieses für die Stadt Löhne in der Gesamtsumme grundsätzlich geringere Aufwendungen für Kontrollen, Reparaturen und für Ersatzbeschaffungen. Die Stadt hat die Spielgeräte im „Festwertverfahren“ zusammengefasst.

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner in Löhne bis 2030 auf etwa 35.300 Einwohner sinken. Auf der Basis des Jahres 2013 entspricht das einem Rückgang von rund elf Prozent. Für die Altersgruppe der unter 18-jährigen wird ein höherer Rückgang von rund 20 Prozent prognostiziert. Die entspricht einem Minus von etwa 1300 Kindern/Jugendlichen.

Daher werden sich die Zielgruppen bezogenen Kennzahlen bei gleichbleibendem Angebot zwangsläufig erhöhen. Insgesamt ist zukünftig davon auszugehen, dass Spiel- und Bolzplätze von den unter 18jährigen Einwohnern weniger stark genutzt werden.

→ **Feststellung**
Die Stadt Löhne zählt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem flächen- und mengenmäßig geringsten Angebot an Spiel- und Bolzplätzen. Ein gleiches Resultat besteht bei der Anzahl der Spielgeräte. Dies ist der Stadt bewusst. Die Stadt Löhne sieht dieses Angebot als angemessen an. Sie legt den Schwerpunkt auf Qualität und auf ein bedarfsgerechtes Angebot.

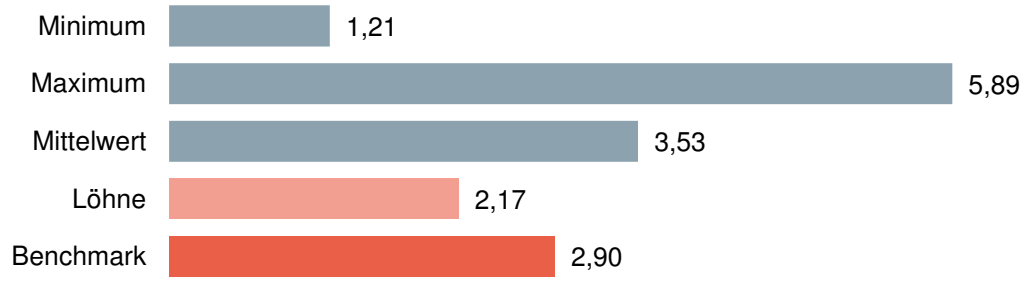
Es handelt sich hierbei um eine stärker sozialräumlich ausgerichteten Planung Diese verfolgt den qualitativen Ausbau von Spiel- Aufenthalts- und Bewegungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche im öffentlichen Raum.

→ **Empfehlung**
Die Stadt Löhne sollte im Rahmen ihrer Spielplatzbedarfsplanung weiterhin regelmäßig untersuchen, welche Anlagen zukünftig noch vorgehalten werden sollen oder geschlossen werden können.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze betrug in Löhne im Jahr 2013 rund 133.000 Euro. Es entfielen rund 51.000 Euro auf die Grünpflegearbeiten. Für die Spielgeräte wurden circa 67.000 Euro aufgewendet.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² 2013



Löhne	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,17	2,68	3,22	4,67	37

Bei den Gesamtaufwendungen zur Unterhaltung dieser Flächen positioniert sich die Stadt unter dem Benchmark. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze können durch die WBL beziffert werden. Fremdvergaben für Ingenieurleistungen sind nicht angefallen. Ebenso wenig Abschreibungen, da die Bewertung der Spielgeräte im Festwertverfahren erfolgte.

Auffällig sind die Aufwendungen in Löhne für die Kontrolle der Spielgeräte. Für die Kontrolle der Spielgeräte je m² Spielplatz in Euro liegt die Stadt Löhne mit 1,25 Euro über dem dritten Quartilswert. Das bedeutet, die Stadt hat höhere Aufwendungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Nach Angaben der WBL werden zukünftig geringere Aufwendungen entstehen.

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

Die Fläche des Straßenbegleitgrüns wurde von der Stadt Löhne mit rund 384.000 m² angegeben. Davon sind rund 84 Prozent Rasenflächen und etwa 15 Prozent Sträucher- und Gehölzflächen. Es gibt nur geringe Flächen mit Beeten und/oder Wechselbepflanzung.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün im interkommunalen Vergleich 2013

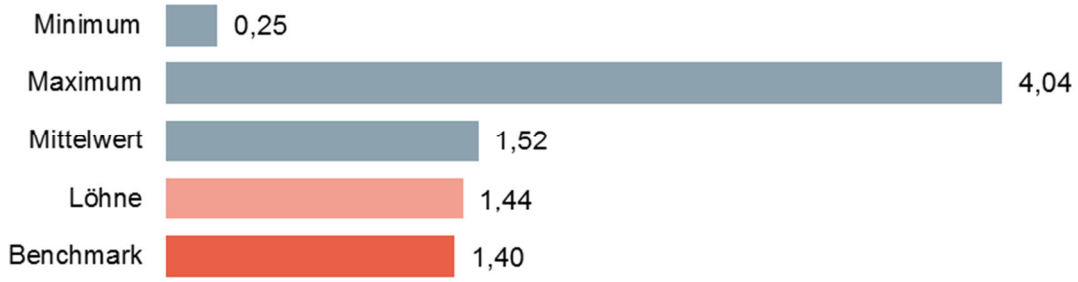
Kennzahl	Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m²	9,71	1,97	64,00	12,63	3,48	5,83	11,87	30

Aufgrund der interkommunal deutlichen geringeren Gemeindefläche der Stadt Löhne hätte gegenüber dem Median ein geringerer Kennzahlenwert erwartet werden können.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Stadt Löhne wendete nach ihren Angaben im Jahr 2013 rund 550.000 Euro auf. Diese umfassen die Pflegeaufwendungen der Wirtschaftsbetriebe Löhne (WBL). Im Jahr 2013 wurden keine Fremdleistungen beauftragt.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Straßenbegleitgrün je m² Euro 2013



Löhne	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,44	0,84	1,46	2,01	18

Die Stadt Löhne befindet sich im Jahr 2013 mit den Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns nur leicht über dem Benchmark. Daraus ergibt sich für 2013 ein überschaubares Potenzial von rund 15.000 Euro.

In 2014 steigen jedoch die Gesamtaufwendungen bei der Stadt Löhne auf circa 606.000 Euro. Der Anstieg betrifft die Pflegeaufwendungen für Bäume, Sträucher/Gehölze sowie für Rasen. Hierdurch erhöht sich der Kennzahlenwert auf 1,58 Euro je m². Dadurch wächst das monetäre Potenzial auf fast 70.000 Euro.

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Der Gesamterfüllungsgrad Grünflächenmanagement mit 33 Prozent zeigt, dass auf der Steuerungsseite noch viele Handlungsmöglichkeiten bestehen.

- In mehreren Bereichen war die Datenlage für 2013 nicht ausreichend. Die Stadt Löhne verfügt nicht über die Erkenntnisse für eine sachgerechte Steuerung der Grünflächen. Die Stadt sollte diese kurzfristig verbessern. Hierbei sind zunächst alle wesentlichen Daten zu ihren Grünflächen - getrennt nach Nutzungsformen (z.B. Park- und Gartenanlagen, Straßenbegleitgrün etc.) - zu erfassen. Außerdem sind die für die Unterhaltung und Pflege der einzelnen Nutzungsformen entstehenden Aufwendungen verursachungsgerecht zuordnen.

- Die Kommune sollte die Weiterentwicklung des Grünflächeninformationssystems konsequent verfolgen, um insbesondere genaue Flächendaten auswerten zu können.

- Die Stadt Löhne sollte auf der Fachebene operative sowie strategische Ziele definieren. Die Ziele müssen so präzise wie möglich, aber auch realistisch und insbesondere messbar sein.

- Parallel dazu sollte bei den Park- und Gartenanlagen eine Kostenrechnung eingeführt werden. Bei den Spiel- und Bolzplätzen sollte die vorhandene Kostenrechnung verbessert werden. Diese ermöglicht es dann, die vollständig erfassten Kosten verursachungsgerecht auf die einzelnen Nutzungsformen zu verteilen. Ziel ist es, die für die einzelnen Bereiche entstehenden Kosten transparent abzubilden und im Idealfall eine weitergehende Aufschlüsselung nach Vegetationsarten vorzunehmen.

- Darauf aufbauend sind steuerungsrelevante Kennzahlen zu bilden und regelmäßig und damit auch unterjährig auszuwerten. Die Auswertungsergebnisse sind zum Anlass zu nehmen, die Standards zu überprüfen und ggf. anzupassen.

- Bei der Beauftragung der Wirtschaftsbetriebe Löhne sollte - wie bei der Auftragsvergabe an Externe - ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis bestehen. Dies setzt einen Auftrag mit detaillierter Leistungsbeschreibung voraus sowie eine verursachungsgerechte Abrechnung mit erbachten Leistungen.

- Des Weiteren sollte grundsätzlich in regelmäßigen Abständen ein Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen den Leistungen der WBL und denen des freien Marktes erfolgen.

- Für die Park- und Gartenanlagen konnte die Stadt Löhne für 2013 weder Flächen noch Aufwendungen beziffern. Daher waren interkommunale Vergleiche mit anderen Kommunen sowie weitergehende Analysen nicht möglich.

- Bei den Spiel- und Bolzplätzen erzielte die Stadt Löhne im interkommunalen Vergleich der Aufwendungen in 2013 ein positives Resultat. Mit einem Wert von 2,17 Euro je m² lag sie deutlich unter dem Benchmark als auch unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Daher waren keine monetären Potenziale zu erkennen.

- Im interkommunalen Vergleich 2013 der Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns erreichte die Stadt Löhne ein ordentliches Ergebnis. Die Aufwendungen liegen unter dem Mittelwert und leicht über dem Benchmark. Hieraus ergibt sich für 2013 ein überschaubares Potenzial von rund 15.000 Euro. Aufgrund steigender Aufwendungen erhöht sich dieses jedoch im Folgejahr 2014 auf annähernd 70.000 Euro.

KIWI-Bewertung
Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Löhne 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 Löhne bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern aktuell elf Sportaußenanlagen mit insgesamt 13 Sportplätzen.

Die Steuerung der kommunalen Sportanlagen erfolgt in Löhne durch das Amt 40/41 Schulen, Kultur, Sport. Die Stadt Löhne hat einen aktuellen und vollständigen Überblick über den Bestand ihrer Sportaußenanlagen und insbesondere ihrer Sportplätze. Dieses ermöglicht insbesondere die Sportstättenentwicklungsplanung, welche jährlich fortgeführt wird. Parameter wie Anzahl, Fläche, Ausstattung und baulicher Zustand der Sportaußenanlagen sind detailliert erfasst. Die Sportstättenentwicklungsplanung der Stadt Löhne erfasst Prognosen bis zum Jahr 2030. Die Stadt legt auf die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Sportstätten und das Sportverhalten der Bevölkerung viel Beachtung. Somit stellt die Stadt Löhne in ihrer Sportstättenentwicklung selbst fest, dass nach der Prognose von IT.NRW für das Jahr 2030 die Bevölkerungszahl der bis 18-jährigen in Löhne um weitere fünf Prozentpunkte zurückgehen wird. Gleichzeitig sinkt die Gesamtzahl der Schulklassen deutlich von 187 auf etwa 150. Damit verringert sich ebenfalls die schulische Nachfrage bei diesen Sportstätten.

Zu der Nutzung der Anlagen sind die Anzahl der nutzenden Vereine und Mannschaften bekannt. Zudem sind die vergebenen sowie auch die tatsächlichen Nutzungszeiten bekannt.

Eine Einwohnerbefragung zum Sportverhalten wurde bislang in der Stadt Löhne nicht durchgeführt. Für die Nutzung der Sportplätze werden keine Nutzungsentgelte erhoben. Die Stadt Löhne und der Stadtsportverband Löhne mit den in diesem Verband organisierten Sportvereinen haben die feste Absicht, den Sport in Löhne auch weiterhin zu fördern und zu unterstützen. Um dieses Ziel zu erreichen, vereinbaren beide Seiten eine vertrauensvolle und kooperative Zusammenarbeit. Die Stadt hat die Vereinbarung „Pakt für den Sport“ mit den Vereinen getroffen. Diese Vereinbarung beinhaltet, dass die Stadt Löhne die städtischen Sportstätten für den Schulsport und den Vereinssport zur Verfügung stellt. Die Sportvereine nutzen diese Sportstätten und bieten ein flächendeckendes sportliches Angebot für Kinder und Jugendliche, Senioren, Behinderte, Frauen und Männer, Gesunde und Kranke an. Der Pakt für den Sport umfasst im Detail, dass die Sportförderrichtlinien in wesentlichen Teilbereichen (wie dem Globalzuschuss) außer Kraft gesetzt werden. Im Gegenzug erklärt sich die Stadt bereit, für den Zeitraum dieser

Vereinbarung auf die Erhebung eines Nutzungsentgeltes für die städtischen Sportanlagen zu verzichten.

- **Feststellung**
  Mit der Sportstättenentwicklungsplanung und der regelmäßigen Fortschreibung verfügt die Stadt Löhne über ein gutes Planungs- und Analyseinstrument.

Strukturen

Die oben erwähnten Sportaußenanalagen haben eine Gesamtfläche von rund 155.000 m²; die Sportnutzfläche beträgt etwa 86.000 m². Bei den Sportaußenanlagen handelt es sich um acht Sportrasenflächen, vier Tennen-Plätze und einen Kunstrasenplatz. Die Stadt Löhne verfolgt die Erneuerung der Plätze. Somit wurde im Jahr 2013 die Sportplatzanlage Ostscheid von einem Sportrasenplatz und einer Tenne in zwei Kunstrasenplätze umgebaut. Der Umbau des hat rund 430.000 Euro gekostet.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2013

Kennzahl	Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m²	3,94	1,02	10,04	4,96	3,83	4,67	6,29	45
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m²	2,18	0,25	5,42	2,16	1,29	1,90	2,89	47

Die einwohnerbezogene Fläche an Sportaußenanlagen ist relativ niedrig, die Stadt Löhne gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem geringsten Flächenverbrauch. Die Sportnutzfläche je Einwohner liegt zwischen dem zweiten und dritten Quartil. Dieses zeigt, dass in Löhne ein vergleichsweise größeres Angebot an Sportnutzflächen vorhanden ist. Der Stadt ist dieses bekannt. Sie versucht durch Flächenreduzierungen, das heißt durch die Aufgabe von Sportplätzen, dem entgegen zu wirken.

Der Auslastungsgrad der einzelnen Sportstätten durch Trainings- und Spielbetrieb ist in Löhne sehr unterschiedlich. Die verschiedenen Belagarten wie Sportrasen, Tennen- sowie Kunstrasenplatz vertragen - ohne überbeansprucht zu werden - unterschiedliche Belastungszeiten. Während Naturrasenplätze etwa 800 Stunden pro Jahr belastet werden können, liegen die unbedenklichen Belastungszeiten bei Tennenplätzen etwa bei 1.500 Stunden im Jahr. Kunstrasenplätze haben eine Belastungszeit von ca. 2.000 Stunden pro Jahr. Die Auslastungsgrade der Sportanlagen liegen zwischen 13 und 88 Prozent und zeigen damit eine große Bandbreite. Hohe Auslastungsgrade weisen die Sportplatzanlagen "Am Mittelbach" mit 88 Prozent sowie „Werretal“ mit 84 Prozent auf. Mittelmäßige Auslastungsgrade bestehen bei den Sportplatzanlagen "Drosselhain" mit 66 Prozent und „Löhne-Ort“ mit 51 Prozent. Die übrigen Anlagen zeigen grundsätzlich deutlich niedrigere Auslastungsgrade. Die Sportplatz Löhne-Bahnhof hat hierbei mit 13 Prozent den geringsten Auslastungsgrad.

Der hohe Auslastungsgrad der Sportplatzanlagen „Werretal“ und "Am Mittelbach" macht deutlich, dass diese Sportplatzanlagen stark frequentiert werden. Die Auslastungsgrade der übrigen Sportstätten belegen, dass die Stadt Löhne grundsätzlich Sportanlagen reduzieren kann. Hierdurch wird sie nicht an die Kapazitätsgrenzen bei den verbleibenden Sportanlagen stoßen.

Die aktuelle Situation ist der Stadt Löhne auf Grund ihrer Planung bekannt. Um dem Überschuss der Sportanlagen entgegen zu wirken, plant die Stadt Löhne erste Maßnahmen zur Schließung von Sportanlagen.

Sportnutzfläche je Mannschaft 2013

Löhne	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
707	367	1.466	926	662	944	1.123	40

Beim interkommunalen Vergleich der Sportnutzfläche je Mannschaft zeigt Löhne eine unterdurchschnittliche Positionierung.

Mit einer tatsächlichen Nutzungszeit je Mannschaft von 47 Stunden im Jahr liegt Löhne erheblich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Auch die tatsächlichen Nutzungszeiten der Jugendmannschaften sind mit 57 Stunden jährlich weit unterdurchschnittlich.

- **Feststellung**
  Durch die aktuelle Fortschreibung der Sportstättenentwicklungsplanung ist der Stadt Löhne durchaus die Problematik der geringen Auslastung von zahlreichen Sportaußenanlagen bekannt. Sie beabsichtigt, die Flächenreduzierungen und die Aufgabe von Anlagen vorzunehmen.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Löhne sollte weiterhin konsequent prüfen, ob die vorgehaltenen Sportstätten zwingend erforderlich sind. Die vorliegenden Daten zeigen, dass bei zahlreichen Anlagen eine zu geringe Nutzung im Vergleich zu den möglichen Nutzungszeiten vorliegt. Das anzustrebende Ziel, nicht benötigte Flächen abzubauen, wird auch zur Haushaltsentlastung beitragen.

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)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	nicht erfüllt	0	3	0	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				26	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					**28**

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)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				32	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					**34**

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)?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	nicht erfüllt	0	3	0	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				35	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					**38**

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