

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Bad Salzuflen im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung	3
Grundlagen	3
Prüfungsbericht	3
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Salzuflen	3
Managementübersicht	3
Ausgangslage der Stadt Bad Salzuflen	10
Strukturelle Situation	10
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	13
→ Zur Prüfung der Stadt Bad Salzuflen	15
Prüfungsablauf	15
→ Zur Prüfungsmethodik	16
Kennzahlenvergleich	16
Strukturen	16
Benchmarking	17
Konsolidierungsmöglichkeiten	17
GPA-Kennzahlenset	18

→ Zur überörtlichen Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Bad Salzuflen 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 Bad Salzuflen

Managementübersicht

Die Stadt Bad Salzuflen hat ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung bereits zum 01.01.2006 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Seit dem sind die Jahresergeb-

¹ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

nisse durchweg defizitär. Die Größenordnung liegt zwischen 500.000 Euro und 16 Mio. Euro. In den ersten Jahren gelang der fiktive Haushaltsausgleich durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage. Seit 2009 wird die allgemeine Rücklage in Folge der jährlichen Defizite reduziert.

Die Stadt Bad Salzuflen hat zwischenzeitlich Haushaltssicherungskonzepte aufstellen müssen. Der angestrebte Haushaltsausgleich 2014 konnte erreicht werden. Wesentlichen Anteil daran hatte die deutliche Steigerung der Erträge aus den Realsteuern. Dennoch ist die finanzielle Lage der Stadt durchaus angespannt. Der Eigenkapitalverzehr für die ersten acht Jahre bis 2013 summiert sich auf insgesamt 72 Mio. Euro. Das sind 44 Prozent des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen ursprünglichen Kapitals.

Eine positive Entwicklung zeichnet sich in den Planungen und Ergebnissen ab 2014 ab. Im gesamten Planungszeitraum werden Jahresüberschüsse in einer durchschnittlichen Größenordnung von 125.000 Euro ausgewiesen. Das Ergebnis 2014 schließt tatsächlich mit einem Überschuss von fast 4 Mio. Euro und übertrifft die Planungen deutlich. Erstmals seit Umstellung auf das NKF erhöht sich das Eigenkapital. Um den Haushaltsausgleich auch zukünftig tatsächlich nachhaltig zu erreichen, kommt es dennoch darauf an, die Konsolidierung auch auf der Aufwandsseite konsequent fortzusetzen.

Den Handlungsbedarf spiegelt auch das Jahresergebnis je Einwohner für das Jahr 2012 im interkommunalen Vergleich wider. Mit -128 Euro je Einwohner liegt es unterhalb des Median und damit schlechter als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Im Jahre 2013 führt eine Gewerbesteuerzurückzahlung zu einem erneuten Ergebniseinbruch (-272 Euro/Einwohner). Einzelne Jahresergebnisse geben insofern nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Gesamtsituation. Die GPA NRW hat deshalb berechnet, von welchen Ergebnissen unter der Annahme unveränderter Bedingungen auszugehen ist.

Für die Stadt Bad Salzuflen ergibt sich ein strukturelles Ergebnis in Höhe von -6,1 Mio. Euro jährlich. Unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen besteht in dieser Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. In der Haushaltssatzung 2015 hat die Stadt die Grundsteuer-Hebesätze angehoben. Daraus werden dauerhaft zusätzliche Erträge in Höhe von 2,8 Mio. Euro erwartet. Die Stadt verbessert das strukturelle Ergebnis auf -3,3 Mio. Euro. Um daraus eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen abzuleiten, hat die GPA NRW das strukturelle Ergebnis mit dem geplanten Jahresergebnis 2018 verglichen. Danach erwartet die Stadt Bad Salzuflen für das Jahr 2018 ein positives Jahresergebnis in Höhe von 104.000 Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke kann geschlossen werden.

Die individuellen Planungen der Stadt Bad Salzuflen sind plausibel. Sie setzen allerdings auf eine positive Entwicklung der Erträge, insbesondere auch bei Positionen, die nicht von der Stadt beeinflussbar sind. Dabei erreicht die Stadt bereits heute überdurchschnittlich hohe allgemeine Deckungsmittel (Finanzzuweisungen und eigene Steuereinnahmen). Ein stetiges Wachsen der Wirtschaftsleistung und steigende Steuereinnahmen können nicht dauerhaft erwartet werden. Daraus ergeben sich Unsicherheiten, weil bestimmte Ertrags- und Aufwandsposten konjunkturellen Entwicklungen oder Tarifsteigerungen unterliegen. Die GPA NRW hat in einem Risikoszenario dargestellt, wie sich der Eintritt einzelner Veränderungen auf die geplanten städtischen Jahresergebnisse auswirken könnte. Für die Stadt Bad Salzuflen besteht das Risiko, dass das für das Jahr 2018 abgebildete Defizit um gut 3,4 Mio. Euro höher ausfallen kann.

Die Stadt hat im Zuge der Haushaltsplanberatungen für 2016 diese Unsicherheiten aufgegriffen und hat bestätigt, dass „an vielen Stellen sehr optimistische Schätzungen von Entwicklungen und Steuereinnahmen eingeplant worden sind“. Die städtischen Finanzen sind noch nicht nachhaltig gefestigt. Mit dem Haushaltsplan 2016 wurden Veränderungen der geplanten Jahresergebnisse vorgenommen. Ab 2017 muss wieder mit Defiziten gerechnet werden, die sich bis zum Jahr 2019 auf 7,9 Mio. summieren und zu weiterem Eigenkapitalverzehr führen.

Die Grundsteuer B wurde auf 620 Hebesatzpunkte erhöht. Ausgeglichene Jahresergebnisse werden damit allerdings nachhaltig nicht erreicht. Bisher haben die Steuererhöhungen nicht den gewünschten Erfolg gebracht und können daher nicht allein das Patentrezept oder eine dauerhafte Lösung sein. Die notwendige Haushaltskonsolidierung löst somit auch Aufwandsreduzierungen aus.

Bei der Aufwandsreduzierung setzt die GPA NRW anhand der Prüfungsergebnisse auf folgende Schwerpunkte:

- Kommunales Immobilienportfolio kritisch hinterfragen und Flächen reduzieren,
- Reduzierung der Verschuldung,
- Angebot und Aufwand bei freiwilligen Leistungen zurückfahren.

Eine Analyse des Vermögens, insbesondere des Anlagevermögens, ergibt häufig konkrete Konsolidierungsmöglichkeiten. In einem ersten Schritt zeigt ein interkommunaler Vergleich der Gebäudeflächen und –arten, inwieweit die Stadt Bad Salzuflen über Flächenressourcen verfügt.

Hierbei ist allen Beteiligten bewusst, dass aufgrund der nicht vorhersehbaren Flüchtlingsproblematik und der Ungewissheit über die weitere Entwicklung in diesem Bereich vorerst die Bestandsveränderungen gestoppt sind. Vielmehr sind die Kommunen aktuell damit befasst, in unterschiedlichster Art und Weise zusätzliche Unterbringungskapazitäten zu finden. Bei den zukünftigen strategischen Entscheidungen zum Gebäudebestand sollten dennoch vorrangig die Varianten favorisiert werden, die unter Berücksichtigung eines tatsächlich langfristigen Bedarfs zu einer nachhaltigen Haushaltsentlastung führen.

Die Stadt Bad Salzuflen liegt mit ihren Gesamtflächen von rund 4.115 m² je 1.000 Einwohner über dem Mittelwert. Sie zählt mit einer Größe von 100 km² zu den flächenmäßig größeren Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Bei 12 Ortsteilen sind andererseits keine besonders nachteiligen Rahmenbedingungen für die Bereitstellung eines angemessenen Gebäudeportfolios erkennbar. Bei der differenzierten Betrachtung stellt die Stadt bei vier von acht Nutzungsarten überdurchschnittlich viel Fläche zur Verfügung.

Für Sport und Freizeit stellt die Stadt Bad Salzuflen zweieinhalb mal mehr Fläche je Einwohner bereit als die Vergleichskommunen. Hierzu zählen die VitaSol-Therme, ein Hallenbad, ein Freibad, Sportplatzgebäude und Sporthallen für den Vereinssport. Das Angebot folgt einer strategischen Entscheidung. Der „Pakt für den Sport“ stellt eine deutliche Haushaltsbelastung dar. Hierzu empfiehlt die GPA NRW abzuwägen, was angemessen und finanzierbar ist.

Die gleiche Empfehlung gilt für den Gebäudebestand für die Nutzungsart Kultur. Die Fläche macht fast 20 Prozent aller städtischen Gebäude aus und ist dreimal so hoch wie der Durchschnittswert. Dazu zählen Kurgastzentrum, Kurhaus, Kurtheater, Konzerthalle, Kurcafé, Wan-

delhalle u.a. Zweifellos sind diese Gebäude dem Kurbetrieb geschuldet, sind zu einem großen Teil vom ehemaligen Staatsbad (Landeseigentum) übernommen und tragen zum Charakter und zur Individualität der Stadt Bad Salzuflen bei. Die Stadt ist Eigentümerin der Gebäude und u.a. für grundlegende Sanierungen verantwortlich. Pachteinahmen und die vom Lande gewährte Kurortebeihilfe können die spürbare Haushaltsbelastung kaum mindern. Der im Jahresabschluss 2014 dokumentierte Sanierungsbedarf für die Staatsbad-Gebäude macht fast die Hälfte aller Instandhaltungsrückstellungen aus.

Die für die Verwaltung bereitgestellten Flächen liegen leicht über dem Mittelwert der Vergleichskommunen und ergibt sich aus der Gebäudestruktur des Rathauses. Dennoch besteht zusätzlicher Flächenbedarf. Das Rathausgebäude ist sanierungsbedürftig.

Für die Nutzungsart Jugend stellt die Stadt 50 Prozent mehr Flächen zur Verfügung, als dies bei den meisten der Vergleichskommunen der Fall ist. Den Großteil davon machen die Kindertageseinrichtungen aus. Darüber hinaus werden noch Kinder- und Jugendtreffs in verschiedenen Ortsteilen betrieben. In Bad Salzuflen sind seit 2008 sämtliche Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Die Stadt stellt allerdings die Gebäude zur Verfügung. Damit verbleiben wesentliche Kosten bei der Stadt.

Der größte Anteil mit über 40 Prozent aller Gebäudeflächen entfällt auf die Schulen und Sporthallen. Die Prüfung der GPA NRW orientiert sich am Bedarf auf der Grundlage der Schulbaurichtlinien. Danach bestehen aktuell und auch perspektivisch Flächenüberhänge von etwa 17.000 m². Bei vorsichtiger Kalkulation ergibt sich durchschnittlich ein Aufwand von 100 Euro je Quadratmeter Gebäudefläche für Abschreibungen, Kapitaldienst, Sanierung, Unterhaltung, Bewirtschaftung usw. und damit ein Gesamtaufwand von 1,7 Mio. Euro jährlich für über dem Bedarf vorgehaltene Flächen. Das entspricht einem Finanzierungsbedarf bei der Grundsteuer B von gut 100 Hebesatzpunkten. Die Prüfung zeigt, dass zumindest in den Schulzentren ungünstige Gebäudezuschnitte die Ursache für die Flächenüberhänge sind. Dennoch ergibt ein Vergleich mit benötigten und vorhandenen Klassenräumen, dass ein Teil der Flächenpotenziale tatsächlich genutzt werden kann.

Bisher nicht berücksichtigt ist ein akuter zusätzlicher Flächenbedarf aufgrund der aktuellen Zuwanderung Asylsuchender. Bedarf an Wohnraum, für Sprachunterricht, für Integrationsmaßnahmen, für Auffangklassen, für internationale Klassen und zusätzliche Schüler erfordern entsprechende Gebäudeflächen. Die aufgezeigten Überhänge können dazu genutzt werden. Auch dann ist ein geordneter Schulunterricht möglich. Es stehen mehr Klassen- und Fachräume zur Verfügung, als erforderlich sind.

Angesichts der Größenordnung sollte für alle Nutzungsarten die Strategie einer Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen verfolgt werden. Bei einer Reduzierung des kommunalen Immobilienportfolios auf den Durchschnittswert könnte mit rund 2,3 Mio. Euro niedrigeren Gebäudeaufwendungen im Jahr gerechnet werden.

Kommunale Gebäude, aber auch die Infrastruktur binden erhebliche Werte des städtischen Vermögens. Seit 2006 hat sich der Vermögenswert deutlich verringert. Dies ist allerdings nicht auf eine konsequente Aufgabe von nicht benötigtem Anlagevermögen zurückzuführen, sondern hat seine Ursache in durchweg unterdurchschnittlichen Investitionsquoten. Der Vermögensverzehr durch Abschreibungen konnte nicht durch Neuinvestitionen ausgeglichen werden. 2013 liegt die Investitionsquote erstmals über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Allerdings ist

der Werterückgang durch Abschreibungen und Abgänge immer noch höher als die Neuinvestitionen. Wegen des üppigen Gebäudebestandes wird der städtische Haushalt bereits heute überdurchschnittlich durch Abschreibungen belastet. In den nächsten Jahren plant die Stadt umfangreiche Investitionen. Von 2014 bis 2019 sollen allein für Baumaßnahmen rund 96,4 Mio. Euro ausgegeben werden. Sollten die Maßnahmen wie geplant umgesetzt werden, wird die Investitionsquote ansteigen. In den kommenden Jahren dürfte es dann meist gelingen, den Substanzverlust aufgrund von Abschreibungen und Vermögensabgängen auszugleichen. Die Investitionen werden allerdings auch zu einer spürbaren Belastung der Haushaltswirtschaft durch zusätzliche Abschreibungen führen. Vor diesem Hintergrund sollte die Notwendigkeit der einzelnen Investitionen kritisch hinterfragt werden. Das Ziel einer Haushaltskonsolidierung erfordert eine Auseinandersetzung mit der Frage, welches Anlagevermögen künftig tatsächlich noch benötigt wird und nachhaltig finanzierbar ist.

Zur Finanzierung der geplanten Maßnahmen sind 35,6 Mio. Euro neue Darlehen bis 2018 geplant. Diese übertreffen die im gleichen Zeitraum geplante Tilgung um rund 13,2 Mio. Euro. Die Schuldenlast aus Investitionskrediten und damit der Aufwand für den Kapitaldienst steigen und erfordern entsprechende Liquidität. Dabei verfügt die Stadt Bad Salzuflen über eine hohe Selbstfinanzierungskraft und liegt deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dennoch haben in den letzten Jahren besonders die Kassenkredite deutlich zugenommen. Dies liegt auch daran, dass die Investitionen zu einem großen Teil aus dem laufenden Geschäft heraus bestritten werden. Das langfristig gebundene Anlagevermögen ist zunehmend kurzfristig finanziert. An diesem Trend wird sich nach der Haushaltsplanung 2015 wenig ändern. Die Stadt rechnet bis 2017 mit einem Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung auf rund 60,9 Mio. Euro. Die Verschuldung der Stadt wird weiter zunehmen.

Der Entwurf des Jahresabschlusses 2014 weist fünf Mio. Euro neue Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung aus. Zusammen mit den noch offenen Rückstellungen ergibt sich ein dokumentierter Instandhaltungsbedarf von 22,2 Mio. Die Durchführung der Instandhaltungen wird zwar bei Auflösung der Rückstellungen die Jahresergebnisse nicht mehr belasten, allerdings die entsprechende Liquidität erfordern.

Als Folge der Jahresergebnisse und der bilanziellen Entwicklung erreicht die Stadt bei den Eigenkapitalquoten im interkommunalen Vergleich schlechte Werte. Sie liegen durchweg unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Ab 2009 gehen die Quoten wegen ansteigender Verbindlichkeiten spürbar zurück. Der Gesamtabschluss 2010 weist ebenfalls eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung aus. Da die Rückstellungen und Verbindlichkeiten gleichzeitig zunehmen, sinken die Eigenkapitalquoten im ersten Gesamtabschlussjahr spürbar.

Daher ist es umso wichtiger, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Vermögensteile einzusetzen, die vornehmlich und langfristig zur Erfüllung der Pflichtaufgaben benötigt werden. Die Erträge aus allgemeinen Deckungsmitteln (Zuweisungen und eigene Steuereinnahmen) sind überdurchschnittlich hoch. Das Kernproblem stellt damit die Höhe der Aufwendungen und der Verschuldung dar. Um diese dauerhaft zu konsolidieren wird eine Reduzierung der Vermögenswerte nicht zu vermeiden sein.

Die unterdurchschnittliche Investitionsquote gilt auch bei einer differenzierten Betrachtung nach einzelnen Vermögenswerten. Eine Ausnahme sind lediglich die Schulen. Seit 2010 gehört Bad Salzuflen in diesem Bereich zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Investitionsquote. Hier kommen insbesondere die energetische Sanierung des Schulzentrums Lohfeld

und dreier Grundschul-Turnhallen zum Tragen. Darüber hinaus erfolgten 2010 Mensaneubauten in den Schulzentren.

Beim Straßenvermögen konnten in den ersten acht NKF-Jahren im Schnitt nur knapp ein Drittel der Abschreibungen durch Investitionen ausgeglichen werden. Rechnerisch ergibt sich für die Straßen ein Anlagenabnutzungsgrad von 59 Prozent. Bei einer differenzierten Betrachtung zeigt sich, dass rund ein Zehntel der betrachteten Straßenabschnitte abgeschrieben sind. Fast die Hälfte der Fahrbahnen wird Ende 2015 das letzte Viertel der kalkulierten Nutzungsdauer von 40 Jahren erreichen. Zusammen sind dies rund 650 von insgesamt 1.100 Straßenabschnitten. Es muss davon ausgegangen werden, dass mittelfristig vermehrt investive Straßenbaumaßnahmen zu erwarten sind. Dies gilt umso mehr, als im Zuge der Haushaltskonsolidierung die Straßenunterhaltung deutlich reduziert wurde.

Der für die Verwaltungsgebäude dargestellte Einwohnerbezug kann nur eine erste Orientierung sein. Maßgeblich sind die Zahl der Arbeitsplätze und damit auch die Personalausstattung einer Verwaltung. Die Höhe der Personalquoten (Ist-Stellen je 1.000 Einwohner) liefert hierfür erste Hinweise. Aus der Personalquote allein lässt sich die Angemessenheit der Personalausstattung nicht bewerten. Sie ist abhängig von Angeboten, Standards und kann für einzelne Organisationseinheiten unterschiedlich ausfallen. Um Möglichkeiten für eine Personalreduzierung herzu-leiten, sind leistungsbezogene Vergleiche und Stellenbemessungsverfahren notwendig.

Konkrete Hinweise auf ein zu hohes Personalvolumen ergeben sich aus der Prüfung des Bereiches Sicherheit und Ordnung. Das dort ausgewiesene Stellenpotenzial bei den Meldeangelegenheiten entspricht in 2013 rund einem Viertel der betrachteten Sachbearbeiter-Stellen. Im Standesamt werden ab 2014 bis dahin vakante Stellen wieder besetzt. Das Potenzial liegt danach bei einer halben Stelle. Vielfach sind die Ursachen einer überdurchschnittlichen Personalausstattung auch Qualitätsmerkmale und Standards der Dienstleistungen. In Bad Salzuflen sind beispielsweise die Öffnungszeiten besonders ausgedehnt. Sie sind insofern in jeden Beratungs- und Entscheidungsprozess einzubeziehen.

Die Auseinandersetzung mit Standards gilt auch für die Tagesbetreuung für Kinder. Die Stadt Bad Salzuflen erreicht je Einwohner und je Platz weit überdurchschnittliche Werte. Mit diesen Kennzahlen zählt die Bad Salzuflen zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Werten. Dabei werden die geforderten Versorgungsquoten U-3 im geprüften Jahr 2013/14 noch nicht erreicht, allerdings nach weiterem Ausbau ab 2015 übertroffen. Hierbei setzt die Stadt Bad Salzuflen eher auf Plätze in Kindertageseinrichtungen als auf die Kindertagespflege. Das erhöht den Fehlbetrag. Die Elternbeitragsquote der Stadt Bad Salzuflen ist eine der niedrigsten im interkommunalen Vergleich. Die Satzung ist zuletzt zum Kindergartenjahr 2011/2012 angepasst worden. Es bestehen Handlungsmöglichkeiten, den Ertrag aus Elternbeiträgen zu steigern. Der freiwillige Zuschuss an freie Träger, den die Stadt Bad Salzuflen leistet, ist der höchste im Land. 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. Bei den gewählten Betreuungszeiten ist der 45-Stunden-Anteil überdurchschnittlich hoch. Auch das führt zu einem höheren Fehlbetrag.

Der hohe Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz und je Einwohner unter 6 Jahren ist auf ausgedehnte Angebote und hohe Standards zurückzuführen.

Der Haushalt wird hierdurch höher belastet, als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch das unterstreicht die Auffassung der GPA NRW, dass die Stadt Bad Salzuflen tendenziell eher den Aufwand senken, als die Erträge erhöhen sollte. Besonders auf den Prüfstand gehören deshalb alle freiwilligen Leistungen.

Zu den besonderen Angeboten in Bad Salzuflen gehören der Kurbetrieb und die Kureinrichtungen. Die Staatsbad GmbH betreibt den Kurbetrieb der Stadt und unterhält die dazugehörige Infrastruktur. Dazu zählen neben diversen Gebäuden auch Gradierwerke, der Kurpark und Heilquellen. Der Kurbetrieb ist dauerhaft defizitär. 2014 erzielte das Staatsbad einen Verlust von 3,8 Mio. Euro. Im Vorjahr belief sich das Ergebnis auf minus 2,6 Mio. Euro. Mit der Wirtschaftsbetriebe GmbH besteht ein Ergebnisabführungsvertrag. Daher wird der Staatsbad-Verlust regelmäßig durch die Wirtschaftsbetriebe ausgeglichen. Mittelbar wirkt damit der Kurbetrieb auch negativ auf das Ergebnis des Kernhaushalts.

Die Stadt Bad Salzuflen erbringt darüber hinaus Leistungen, die nicht im Haushalt der GmbH abgebildet werden. Den größten Umfang machen dabei die Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen an den Gebäuden aus. Zudem werden die Grünflächen durch städtisches Personal gepflegt und unterhalten. Die Stadt hat bereits auf die Belastung des Haushalts reagiert und eine Neustrukturierung des Staatsbades angegangen. Ziel war es dabei, die Einbindung des Staatsbades in den Konzern Stadt zu optimieren. Die Stadt erwartet langfristig eine nachhaltige Ergebnisverbesserung. Die Entwicklung der Gesamtabchlüsse wird dazu Auskunft geben.

Auch die Imagepflege und ein attraktives Erscheinungsbild lässt sich die Stadt einiges kosten. Der Anteil kommunaler Grünflächen am Stadtgebiet ist doppelt so hoch wie bei den übrigen Kommunen. Neben dem Kurpark werden zahlreiche kleinere Grünanlagen gepflegt. Die Unterhaltung und Pflege der Anlagen ist dabei besonders wirtschaftlich und der Aufwand je m² liegt unter dem Benchmark. Da jedoch sehr viele Anlagen das Stadtbild prägen, ist die Haushaltsbelastung (Aufwand je Einwohner) dennoch höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Dass sich Qualität und Wirtschaftlichkeit nicht ausschließen müssen, beweist die Stadt bei den Spiel- und Bolzplätzen. Der Aufwand für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze liegt beim Benchmark. Dabei wird ein überdurchschnittlich großes Flächenangebot zur Verfügung gestellt. Dennoch ist aufgrund der wirtschaftlichen Pflege und Unterhaltung die Haushaltsbelastung vergleichsweise gering.

Fast den Maximalwert erreicht die Stadt Bad Salzuflen bei der Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns. Ursache ist eine außergewöhnlich hohe Anzahl an Bäumen, die entsprechenden Pflegeaufwand nach sich ziehen. Vorteilhaft ist deshalb die geringe Gesamtfläche des Verkehrsgrüns. Trotz eines sehr hohen flächenbezogenen Aufwandes ist die Haushaltsbelastung durchschnittlich.

Bad Salzuflen verfügt über 13 kommunale Sportanlagen mit 17 Sportplätzen. Die den Einwohnern zur Verfügung stehende Sportnutzfläche ist größer als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Die tatsächliche Nutzung der Anlagen ist sehr differenziert. Bei mehreren Anlagen ist der Auslastungsgrad sehr niedrig.. Gerade vor dem Hintergrund des „Paktes für den Sport“ sollte die Stadt ihr Angebot und den tatsächlichen Bedarf abstimmen.

Der Vorbericht zum Haushalt 2016 beschreibt zutreffend die Folgen steigender Erwartungshaltung:

„Die Meldungen und Wünsche zum Haushaltsplan sind vielfältig und führen letztlich gegenüber

den HSK-Jahren zu enormen Steigerungen auf der Aufwands- und auch Auszahlungsseite. Allein der Investitionssaldo (Einzahlungen abzüglich Auszahlungen für Investitionen) wird gegenüber dem immensen Anstieg beim Haushaltsplan 2015 zu den Vorjahren nun im neuen Planentwurf 2016 nochmals um zusammen rd. 10,3 Mio. € in den Jahren 2016 und 2017 gegenüber der Vorjahresplanung gesteigert. Dieses wird zwangsläufig zu höheren Folgekosten (z.B. Abschreibungen, Zinsen) führen.“

Der Vorbericht geht weiter auf die Überlegungen zwischen Sparen und notwendigen Finanzierungen ein:

„Aufgrund der in der Vergangenheit durch das HSK vorgenommenen und umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen erscheint der Wille und die Akzeptanz von weiteren Sparmaßnahmen bei den Bürgerinnen und Bürgern, der Politik und auch der Verwaltung erschöpft. Dieses zeigte schon die Entwicklung seit den beiden letzten HSK-Jahre 2013 und 2014. Bei ausbleibenden oder fehlenden Deckungsmöglichkeiten mit steigenden Defiziten in der Finanzplanung werden ggfls. grundsätzliche wiederkehrende Diskussionen um Steuererhöhungen eine Folge sein. Das Umfeld und die Fortentwicklung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen (u.a. Bildung, Kinder- und Jugendbereich, Inklusion, Migration, Demografie und alternde Gesellschaft, Flüchtlingsproblematik), sicherheitsrelevante Aspekte (z.B. Brandschutz und Sicherheit) und auch die städtebauliche Entwicklung und Gestaltung erfordern letztlich für ihre Umsetzung finanzielle Mittel. Die vielen bereits umgesetzten und geplanten Maßnahmen/Aufgaben (einschl. des Finanzplanungszeitraumes) führen entgegen den darzustellenden Defiziten natürlich zu vielen positiven Aspekten, die den Einwohnern, Familien und Besuchern unserer Stadt zugute kommen und noch kommen werden. Es werden attraktive Rahmenbedingungen geschaffen. Hier wurde und wird in elementare Bereiche einer „lebens- und liebenswerten“ Stadt investiert. Dazu gehört z.B. die Bildung, Städtebau, Sport und Familie.“

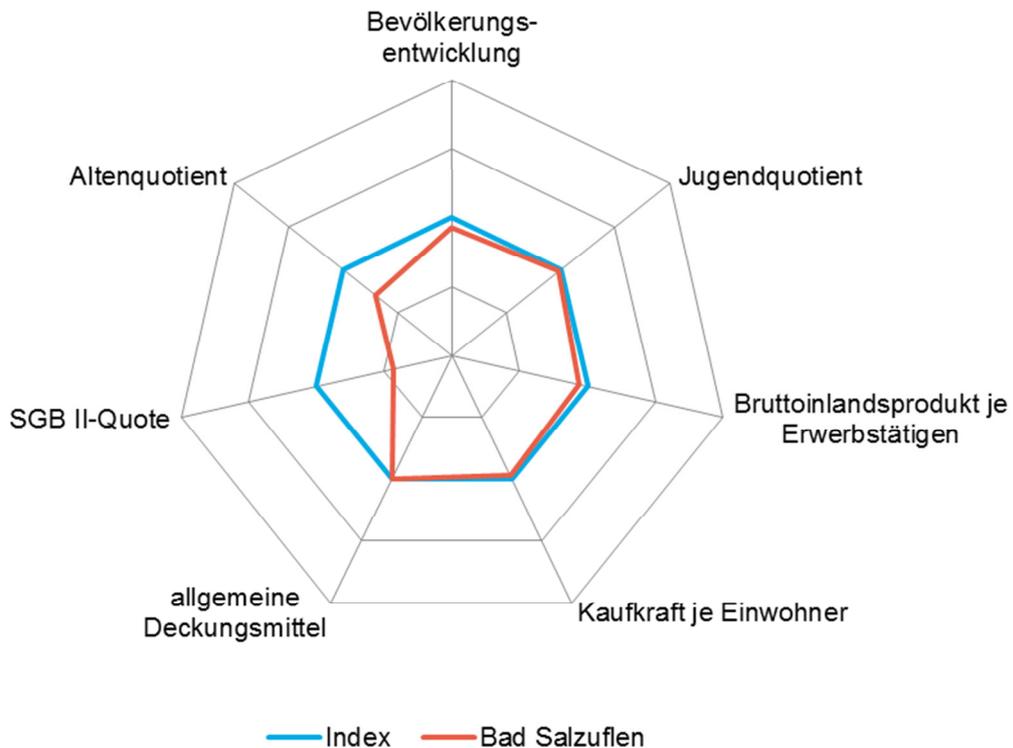
Die finanziellen und langfristigen Auswirkungen sind bei allen Entscheidungen zu berücksichtigen. Der Eigenkapitalverzehr dokumentiert sich bisher in einer Wertminderung des Vermögens (-30 Mio. Euro) und einer steigenden Verschuldung (40 Mio. Euro), zunehmend auch durch Liquiditätskredite. Die Planungen belegen, dass trotz deutlicher Anhebung der Steuern die Standards in Bad Salzuflen nicht ausreichend finanziert sind. Neu geschaffenes Vermögen bedeutet zusätzlichen Unterhaltungsaufwand und zusätzliche Abschreibungen bzw. Aufwendungen für den Kapitaldienst. Es besteht die Gefahr, dass der Schuldenberg weiter wächst. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet, dass sich die Entscheidungsträger kritisch mit ihrem Angebot auseinandersetzen und insgesamt den Aufwand reduzieren. Die GPA NRW sieht durchaus Handlungsmöglichkeiten, die Standards vertretbar zu senken, dennoch eine lebens- und lebenswerte Stadt zu erhalten und damit dauerhaft finanzierbar zu machen.

Ausgangslage der Stadt Bad Salzuflen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bad Salzuflen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allge-

mein zugänglichen Datenquellen ermittelt². Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung: hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Nach wie vor kritisch ist in Bad Salzuflen eine hohe SGB-II-Quote. In der Stadt haben sich in der Folge des sozialen Wohnungsbaus in den 1990er Jahren einzelne problematische Wohnquartiere ausgebildet. Eine Veränderung könne nur mittel- bis langfristig erreicht werden. Oft sei ein sehr tradiertes Verhalten innerhalb von Familien erkennbar. Geeignete Instrumente seien bisher noch nicht entwickelt worden. Eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Veränderungen seien gute Bildung und die dafür erforderlichen Einrichtungen.

Demografische Entwicklung und örtliche Strukturen

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister und dem Kämmerer am 21.05.2015 erörtert.

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

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

Die Stadt Bad Salzuflen hat bereits im Jahr 2000 ein Leitbild entwickelt. Es enthält die Bereiche

- Leben und Wohnen in Bad Salzuflen,
- Kurstadt,
- Handel, Wirtschaft und Arbeit,
- Planung, Umwelt, Energie und Verkehr,
- Kultur, Sport, Freizeit, Vereinigungen und Vereine,
- Überörtliche Zusammenarbeit.

Von Januar 2009 (Auftritt) bis zum Dezember 2010 (Beschluss des Rates) wurde das Stadtentwicklungskonzept (STEK) 2020+ mit einem Zeithorizont bis zum Jahr 2030 erarbeitet. Das Entwicklungskonzept bildet die räumlichen Grundsätze der Stadtentwicklung ab. Es enthält einzelne Handlungsfelder und Empfehlungen hierzu. Dabei gibt es Entwicklungsschwerpunkte für die Kernstadt und zwei Ortsteile. Grundsätzlich soll nicht mehr jede Infrastruktureinrichtung in jedem Ortsteil aufrecht erhalten werden. Bei rückläufigen Bevölkerungszahlen wird nämlich die finanzielle Last auf immer weniger Einwohner verteilt. Andererseits kann die Infrastruktur nicht proportional zur Einwohnerzahl abgebaut werden, weil Siedlungsstrukturen (Straßen, Wege, Abwassereinrichtungen u.a.) unabhängig von der Bevölkerungszahl weiter bestehen bleiben.

Nach Auffassung des Bürgermeisters befindet sich die Bevölkerung mitten im Prozess des demografischen Wandels. Die Stadt Bad Salzuflen ist hinsichtlich der Bevölkerungsstruktur die zweitälteste Kommune in NRW. Die Bevölkerungszahl könne dank Zuzügen annähernd stabil gehalten werden. Die Zuzüge sind geprägt von Menschen, die im Alter nach Bad Salzuflen ziehen und dort ihren Lebensabend verbringen. Dadurch wird der allgemeine Trend einer alternierenden Bevölkerung in Bad Salzuflen zusätzlich beschleunigt und führt zu einem außergewöhnlich hohen Altersquotienten.

Auslöser für den Zuzug von Menschen in fortgeschrittenem Lebensalter ist die Attraktivität der Stadt als Kurort und Heilbad mit Gesundheitseinrichtungen und der dazu gehörenden Infrastruktur. Der Stadt ist bewußt, dass diese Einrichtungen erheblichen finanziellen Aufwand bedeuten. Andererseits machen gerade diese Einrichtungen den besonderen Charakter und die Merkmale der Stadt aus. Die Eigenschaft als Gesundheitsstandort mit Kur- und Heilbad soll keinesfalls in Frage gestellt, sondern uneingeschränkt erhalten bleiben.

Trotz des dominierenden Charakters eines Kurortes sei die Stadt durchaus auch für junge Familien interessant. Wichtig sei, auch junge Familien von der Attraktivität als Lebens- und Wohnstandort zu überzeugen. Nach Auffassung des Bürgermeisters verfügt Bad Salzuflen über ein gutes Angebot an Betreuungs- und Bildungseinrichtungen für Kinder. Die Kunst wird sein, die

Stadt Bad Salzuflen auch für jüngere Bevölkerungsgruppen aktiv zu bewerben, ohne den Charakter des Kur- und Gesundheitsortes aufzugeben.

Der gesamte Gesundheitsbereich stellt immerhin 25 Prozent aller Arbeitsplätze (über 17.000 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte) in Bad Salzuflen bereit. Wesentliche Voraussetzung als Lebensstandort ist eine ausreichende Zahl an Arbeitsplätzen zur Sicherstellung der finanziellen Grundbedürfnisse der Einwohner. Dabei müssen die Arbeitsplätze nicht unmittelbar im Stadtgebiet liegen, sondern von der Wohnung aus subjektiv gut erreichbar sein. Hier setzt die Stadt Bad Salzuflen bei ihrer strategischen Ausrichtung an. Entlang der Autobahn A 2 lassen die Städte Bielefeld, Herford und Bad Salzuflen durch eine eigene kommunale Gesellschaft den Gewerbepark OWL entwickeln. Unterstützt und gefördert wird das Projekt hinsichtlich Planungen und Genehmigungen durch die zuständige Bezirksregierung Detmold.

In einem weiteren Schritt haben im April 2015 die genannten Städte eine Findungs- und Sondierungsphase für neue Wege interkommunaler Zusammenarbeit beschlossen. Ziel ist der Verbund zu einer Ostwestfälisch-lippischen Regiopolregion. Der Grundgedanke ist dabei, dass es Regiopolregionen gelingen kann, sich als Alternative zu Metropolen attraktiv in allen Lebensbereichen aufzustellen. Hier sieht die Stadt Bad Salzuflen gute Chancen, aufgrund ihrer geostrategisch guten Lage den Entwicklungsraum an der A 2 zu nutzen. Räumlich liegt die Stadt Bad Salzuflen sehr nah an den größeren Zentren Bielefeld und Herford. Obwohl sie mit über 50.000 Einwohnern zu den größeren der mittleren kreisangehörigen Städte zählt, erfüllt sie dennoch die klassische Funktion eines Mittelzentrums nicht. Nach eigenen Angaben fließt ein erheblicher Teil der Kaufkraft in die größeren Zentren ab. Folgerichtig sieht die Stadt Bad Salzuflen weniger die Möglichkeit, sich selbst als starkes Zentrum weiter zu entwickeln. Vielmehr liegt der Schlüssel zum Erfolg in einem regionalen Verdichtungsraum, der attraktiv macht.

Langfristig soll es dadurch auch gelingen, den prognostizierten Trend in der Bevölkerungsentwicklung positiv zu verändern.

Sorge bereitet der Stadt die Entwicklung der ärztlichen Versorgung. Akut gibt es keine Probleme hinsichtlich der Nachfolge niedergelassener Ärzte. Thesen gehen momentan davon aus, dass sich für viele Ärzte die Übernahme einer Praxis nicht lohne, bzw. dass sie das damit verbundene unternehmerische Risiko scheuen. Generell stelle sich daher die Frage, inwieweit sich hier eine neue kommunale Aufgabe mit finanziellen Belastungen abzeichne.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

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

KIWI-Merkmale

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

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

KIWI



→ Zur Prüfung der Stadt Bad Salzuflen

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bad Salzuflen haben wir von Februar 2015 bis April 2016 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche wurde in der Stadt Bad Salzuflen der Schwerpunkt auf das Jahr 2013 gelegt. Die GPA NRW hat insbesondere die vorliegenden Jahresabschlüsse bis 2013, den ersten Gesamtabschluss 2010 und die aktuellen Haushaltsplanungen 2016 analysiert.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Holger Pohl
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Junker
Sicherheit und Ordnung	Thomas Junker
Tagesbetreuung für Kinder	Thomas Junker
Schulen	Meike Dorlöchter
Grünflächen	Meike Dorlöchter

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

In einem Abschlussgespräch am 06.04.2016 hat die GPA NRW den Bürgermeister, den Kämmerer, den Fachbereichsleiter Zentrale Dienste, eine Vertreterin der Zentralen Organisation und die Leiterin der örtlichen Rechnungsprüfung 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 wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen.

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

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

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

Herne, den 28.07.2016

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt
Bad Salzuflen im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Finanzen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Haushaltssituation	3
Haushaltsausgleich	3
Strukturelle Haushaltssituation	6
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	11
Haushaltswirtschaftliche Risiken	15
Risikoszenario	15
Haushaltssolidierung	16
Kommunaler Steuerungstrend	17
Beiträge	19
Gebühren	20
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	23
Steuern	23
Gebäudeportfolio	24
Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	31
Vermögenslage	31
Schulden- und Finanzlage	40
Ertragslage	48

→ 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 und die aktuellen Haushaltsplanungen analysiert. Ergänzend beziehen wir die örtlichen Prüfberichte der Jahresabschlüsse und die vorliegenden Gesamtabchlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzen unsere Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf. Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

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

Haushaltssituation

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Bad Salzuflen hat ihre Haushaltswirtschaft bereits zum 01.01.2006 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Die Jahresabschlüsse sind bis einschließlich 2013 von der örtlichen Rechnungsprüfung testiert und vom Rat der Stadt festgestellt worden. Der erste Gesamtabchluss wurde zum Stichtag 31.12.2010 aufgestellt.

Im Haushaltsjahr 2009 befand sich die Stadt durchgehend in der vorläufigen Haushaltsführung. Grund dafür war, dass Bad Salzuflen ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen hatte. Dieses wurde aber erst im Januar 2010 durch die Aufsichtsbehörde genehmigt. Als Zieljahr für das Erreichen eines Haushaltsausgleiches legte die Stadt 2014 fest. Nach den vorläufigen Zahlen des Jahresabschlusses 2014 wird dieses Ziel erreicht.

Grundlage für die Haushaltswirtschaft ist der im Dezember 2014 verabschiedete Haushaltsplan 2015. Die Stadt weist darin für 2015 und die Folgejahre jeweils positive Jahresergebnisse aus. Damit besteht keine Pflicht für ein erneutes Haushaltssicherungskonzept.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Bereits in der kameralen Finanzwirtschaft verzeichnete der städtische Haushalt regelmäßig strukturelle Defizite. Diese Entwicklung setzte sich auch nach der Umstellung auf das NKF fort. In den ersten drei NKF-Jahren gelang es dabei der Stadt, die negativen Jahresergebnisse kontinuierlich zu verringern. Dies lag vor allem an deutlich steigenden Erträgen. Der Schwerpunkt lag dabei in der positiven Entwicklung der Gewerbesteuer.

2009 kam es zu einem deutlichen Ergebniseinbruch. Die Finanzkrise wirkte sich insbesondere auf die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile aus den Gemeinschaftssteuern negativ aus. Die Ausgleichsrücklage wurde komplett aufgebraucht.

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

	EB 2006*)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Jahresergebnis		-5.054	-2.202	-539	-12.548	-16.828	-11.675
Höhe der allgemeinen Rücklage	145.956	145.956	145.956	145.378	140.649	123.821	112.146
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)		0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung	keine Verringerung	0,4**)	3,3	12,0	9,4
Höhe der Ausgleichsrücklage	17.240	12.186	9.984	9.445	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent		3,1	1,4	0,3	8,1	12,0	9,4

*) Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006

**) Verringerung aufgrund von Korrekturen der Eröffnungsbilanz

Für die Folgejahre wurden weiterhin deutlich negative Jahresergebnisse erwartet. Deshalb musste ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden. Der Haushaltsausgleich wird wie geplant 2014 wieder erreicht. Wesentlichen Anteil daran hat eine deutliche Steigerung der Erträge aus den Realsteuern. Dazu hat die Stadt die Hebesätze mehrfach angehoben. Der erneute Ergebniseinbruch 2013 ist auf eine Gewerbesteuerrückzahlung zurückzuführen.

Die durchweg negativen Ergebnisse der ersten acht NKF-Jahre führten zu einer deutlichen Verringerung des Eigenkapitals. Bis 2013 nahm dieses um rund 71,8 Mio. Euro ab. Damit wurden fast 44 Prozent des in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals verbraucht.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-6.691	-14.431	249	77	137	62	104
Höhe der allgemeinen Rücklage	105.456	91.390	91.390	91.390	91.390	91.390	91.390
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	366	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	6,0	13,7	keine Verringerung				
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	249	326	463	525	629
Fehlbetragsquote in Prozent	6,0	13,7	pos. Ergebnis				

*) bis 2013 Ist-Ergebnisse; ab 2014 Planwerte

2014 geht Bad Salzuflen von einem Überschuss in der Jahresrechnung aus. Voraussichtlich wird das Jahresergebnis sogar besser ausfallen als geplant. Die Stadt rechnet mit einem Ergebnis von rund vier Mio. Euro. Auch für die Folgejahre werden jeweils Überschüsse erwartet. In Summe belaufen sich diese auf rund 380.000 Euro. Die Planannahmen beruhen dabei wesentlich auf weiter steigenden Erträgen aus Steuern und ähnlichen Abgaben.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2012

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-128	-885	490	-79	-145	-55	14	82

Im interkommunalen Vergleich erzielt Bad Salzuflen 2012 ein deutlich unterdurchschnittliches Ergebnis. Für 2013 steht ein noch schlechteres Ergebnis zu Buche. 2014 gehört die Stadt zu den wenigen Kommunen in NRW mit einem ausgeglichenen Haushalt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen hat in den ersten acht NKF-Jahren große Teile des Eigenkapitals verbraucht. Dies ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit zu vereinbaren. Für die Zukunft kommt es darauf an, das positive Jahresergebnis 2014 zu verstetigen. Nachhaltig wird ein ausgeglichener Haushalt nur zu erreichen sein, wenn die Konsolidierung auch auf der Aufwandsseite weiter fortgesetzt wird.

Strukturelle Haushaltssituation

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

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

Strukturelles Ergebnis

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

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2013 werden die Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte werden durch die Durchschnittswerte der letzten vier Jahre ersetzt. Zusätzlich erfolgt eine Bereinigung von positiven wie negativen Sondereffekten.

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 2013 in Tausend Euro

Stadt Bad Salzuflen		
	Jahresergebnis	-14.431
./.	Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	20.028
./.	Bereinigungen Sondereffekte	-775
=	bereinigtes Jahresergebnis	-33.684
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	27.573
=	strukturelles Ergebnis	-6.111

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen weist ein strukturelles Ergebnis von minus 6,1 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

In der Haushaltssatzung 2015 hat die Stadt die Grundsteuer-Hebesätze angehoben. Daraus werden dauerhaft rund 2,8 Mio. Euro zusätzliche Erträge erwartet. Mit dieser Maßnahme verbessert die Stadt das strukturelle Ergebnis auf minus 3,3 Mio. Euro.

Haushaltsplanung

Um aus dem strukturellen Ergebnis eine konkrete Zielgröße für eigene Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Bad Salzuflen ableiten zu können, ist die weitere Entwicklung der haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen einzubeziehen. Deshalb vergleicht die GPA NRW das strukturelle Ergebnis 2013 mit dem geplanten Jahresergebnis 2018. 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 Bad Salzuflen ausgeht und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind.

Nach der mittelfristigen Planung rechnet die Stadt Bad Salzuflen 2018 mit einem Jahresergebnis von rund 104.000 Euro. Die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2013 ist danach geschlossen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2013 und dem Planergebnis 2018 von rund 6,2 Mio. Euro zusammensetzt. Dabei sind nur die wesentlichen Positionen aufgelistet:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2013 und Planergebnis 2018 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2018	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer *)	22.740	30.800	8.060	6,3
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern *)	19.205	24.130	4.925	4,7
Schlüsselzuweisungen *)	11.906	20.150	8.244	11,1
Sonstige ordentliche Erträge **)	10.632	4.840	-5.792	-14,6

	Strukturelles Ergebnis 2013	Planergebnis 2018	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen **)	28.420	30.970	2.550	1,7
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen **)	34.983	33.598	-1.386	-0,8
Sonstige ordentliche Aufwendungen **)	6.321	4.704	-1.616	-5,7

*) Durchschnittswerte 2007 bis 2013

***) Ergebnis 2013

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer ist die größte Ertragsposition der Stadt. Mit rund 8,1 Mio. Euro trägt sie wesentlich zur Schließung der Konsolidierungslücke bei. Um dies zu erreichen, müssen die Erträge im Vergleich zum Durchschnittswert der Jahre 2007 bis 2013 jährlich um 6,3 Prozent steigen.

Bereits in der Vergangenheit unterlag die Gewerbesteuer relativ großen Schwankungen. 2009 und 2013 kam es zu deutlichen Einbrüchen. Das Auf und Ab setzt sich aktuell fort. Das vorläufige Ergebnis 2014 fällt um rund 1,1 Mio. Euro niedriger als geplant aus. Für 2015 muss nach der ersten Hochrechnung mit einem noch größeren Rückgang gerechnet werden. Auf diese Unwägbarkeiten hat der Kämmerer bereits in seiner Rede zur Einbringung des Haushalts 2015 hingewiesen. Die Gewerbesteuer birgt daher ein erhebliches Risiko für den dargestellten Konsolidierungsprozess. Im Risikoszenario wird dieser Aspekt noch einmal exemplarisch aufgegriffen.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer plant die Stadt die dritthöchsten Verbesserungen ein. Der Konsolidierungsbeitrag von rund 4,9 Mio. Euro ist erheblich. Die Stadt plant dabei mit Steigerungsraten unterhalb der Orientierungsdaten des Landes. Für 2018 ist sogar ein Rückgang der Erträge ausgewiesen. 2014 wird das eingeplante Ergebnis voraussichtlich leicht übertroffen.

Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern hängt unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese kann von der Stadt Bad Salzuflen nicht beeinflusst werden. Gehen die Wachstumszahlen der deutschen Wirtschaft zurück, hat dies negative Auswirkungen auf die aus den Gemeinschaftssteuern zu erzielenden Erträge. Angesichts der tiefgreifenden internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und stetig steigende Steuereinnahmen können daher nicht erwartet werden. Auch wenn die Planwerte für 2014 wahrscheinlich erreicht werden, birgt diese wichtige Ertragsposition ein generelles Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Mit mehr als 8,2 Mio. Euro leisten die Schlüsselzuweisungen den größten Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Die Höhe dieser Ertragsposition wird von vielen Faktoren bestimmt. Wesentlichen Einfluss hat dabei die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Bezogen auf die Durchschnittswerte von 2007 bis 2013 schlägt sich diese Entwicklung in der Finanzplanung der Stadt Bad Salzuflen nur bedingt nieder. Die genannten Ertragspositionen werden durchgängig steigend geplant.

Das Land NRW hat in den letzten Jahren über das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) den Kommunen stetig steigende Beträge als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts werden ausschlaggebend sein, ob sich dieser Trend so fortsetzt. Die Ende 2013 erfolgte Regelung zum Einheitslastenabrechnungsgesetz und die aktuell diskutierten Anpassungen im Finanzausgleich zeigen, dass in diesem Bereich mit Änderungen gerechnet werden muss. Die Schlüsselzuweisungen beinhalten daher ebenfalls ein generelles Risiko für den Konsolidierungsprozess.

Sonstige ordentliche Erträge

Im betrachteten Zeitraum gehen die sonstigen ordentlichen Erträge um mehr als die Hälfte zurück. Sie belasten damit deutlich den Konsolidierungserfolg. Dabei müssen jedoch einige Besonderheiten berücksichtigt werden. So enthält das Jahresergebnis 2013 rund 390.000 Euro aus der Auflösung von Pensions- und Beihilferückstellungen aufgrund von Todesfällen. Weitere 2,7 Mio. Euro werden für die Auflösung von Rückstellungen aus unterlassener Instandhaltung und ungewissen Verbindlichkeiten ausgewiesen. In der Haushaltsplanung 2018 werden diese Geschäftsvorfälle nicht bzw. nur in Höhe von rund 17.000 Euro abgebildet.

Des Weiteren weist das Jahresergebnis 2013 rund 3,1 Mio. Euro Erträge aus Wertberichtigungen auf Forderungen aus. Dieser Betrag entspricht dem Aufwand aus Wertberichtigungen aus dem Vorjahr. Bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen wird dieser Sachverhalt noch einmal aufgegriffen. In der Haushaltsplanung bildet die Stadt keine Erträge aus Wertberichtigungen ab. Der deutliche Rückgang der sonstigen ordentlichen Erträge ist somit Ausdruck einer vorsichtigen Planung. Zudem korrespondiert eine wesentliche Ertragsgröße mit den Planungen der sonstigen ordentlichen Aufwendungen.

Personal- und Versorgungsaufwendungen

Im Eckjahresvergleich steigen die Personal- und Versorgungsaufwendungen jährlich um 1,7 Prozent. Sie belasten damit den Konsolidierungsprozess. Die Orientierungsdaten des Landes geben für die Personalaufwendungen eine Zielgröße von zwei Prozent in 2015 und ein Prozent jährlicher Aufwandssteigerung in den Folgejahren vor. Nach einer Prognose der kommunalen Spitzenverbände ist für die Jahre 2014 bis 2017 mit tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen zwischen 3,6 Prozent (2014) und 1,7 Prozent (2017) zu rechnen.¹ Der Zielwert des Landes

¹ Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: Kommunalfinanzen bis 2017 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände, Schreiben vom 23.06.2014, Az: 20.06.26 D

kann somit nur durch konkrete Konsolidierungsbemühungen im Personalbereich realisiert werden.

Die Stadt hat im Zuge des Haushaltskonsolidierungskonzeptes bis 2014 Personal abgebaut. Bei den Kindertagesstätten wird sich dieser Trend fortsetzen. Nach der Abgabe der Einrichtungen besetzt die Stadt freiwerdende Stellen nicht mehr nach. Dies erfolgt durch die freien Träger. Allerdings wird dies steigende Erstattungszahlungen zur Folge haben. Diese schlagen als Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zu Buche.

Darüber hinaus kann nicht mit einem weiteren Personalrückgang gerechnet werden. Im Gegenteil: 2015 wurde bei der Feuerwehr und in den Bereichen Jugend und Soziales Personal aufgestockt. Dies trägt wesentlich zur Personalkostensteigerung bei. Weiterer Stellenbedarf ist bereits angemeldet. Der Kämmerer rechnet daher in seiner Haushaltsrede 2015 mit zukünftig weiter deutlich steigenden Personalkosten. In der Haushaltsplanung ist diese Einschätzung nicht abgebildet. Während 2016 ein Anstieg von 0,9 Prozent eingeplant ist, gehen die Personalaufwendungen 2017 sogar leicht zurück. 2018 wird mit einer Zunahme von 0,4 Prozent gerechnet. Die Planwerte liegen damit ab 2015 deutlich unterhalb der Orientierungsdaten des Landes. Um diese Zielwerte zu erreichen, muss Bad Salzuflen bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen weiter konsolidieren. Die zu erwartenden Lohn- und Gehaltssteigerungen sowie die beschlossene Personalaufstockung werden dies erschweren. Es besteht daher ein erhebliches Risiko, dass die Personalaufwendungen den städtischen Haushalt höher belasten als eingeplant.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Im Eckjahresvergleich gehen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um rund 1,4 Mio. Euro zurück. Den größten Anteil daran hat die geplante Entwicklung bei der Gebäudeunterhaltung. Hier kommt ein Faktor zum Tragen, der die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen wesentlich beeinflusst: die Bildung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung. Sie wurden seit 2008 im Zuge der Jahresabschlussarbeiten regelmäßig gebildet. Das Jahresergebnis 2013 enthält Zuführungen von rund 3,1 Mio. Euro. In der Haushaltsplanung wird dieser Geschäftsvorfall naturgemäß nicht abgebildet. In den vergangenen Jahren hat dies wesentlich dazu beigetragen, dass die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen regelmäßig deutlich höher ausgefallen sind, als ursprünglich geplant. Die Abweichung betrug von 2010 bis 2013 im Durchschnitt 3,2 Mio. Euro.

Es muss damit gerechnet werden, dass sich die Entwicklung der vergangenen Jahre auch in der Zukunft fortsetzt. Dies hätte höhere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zur Folge. 2014 zeigt sich diese Annahme bestätigt. Im Entwurf des Jahresabschlusses wird eine Abweichung zum Planwert von rund 5,1 Mio. Euro erwartet. Daran haben neu gebildete Instandhaltungsrückstellungen von knapp fünf Mio. Euro den wesentlichen Anteil. Auch im Entwurf des Haushaltsplanes 2016 werden höhere Aufwendungen veranschlagt. Die Finanzplanung sieht für 2018 rund eine Mio. Euro höhere Aufwendungen vor (Stand Oktober 2015), als im Haushaltsplan 2015. Es besteht daher ein Risiko, dass der Konsolidierungsprozess durch die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen stärker als geplant belastet wird.

Auf die Instandhaltungsrückstellungen und deren mögliche Auswirkungen auf die Ergebnisentwicklung wird weiter unten im Kapitel „Rückstellungen“ erneut eingegangen.

Sonstige ordentliche Aufwendungen

Von 2013 bis 2018 gehen die sonstigen ordentlichen Aufwendungen um rund ein Viertel zurück. Sie unterstützen dadurch spürbar die Konsolidierung. Dabei ist eine Besonderheit zu berücksichtigen. Wie in den Vorjahren erfolgen 2013 Wertberichtigungen auf Forderungen. Diese schlagen mit rund 2,2 Mio. Euro zu Buche. Im Durchschnitt wurden seit 2006 jährlich rund 1,8 Mio. Euro wertberichtigt. Diese Aufwandsposition korrespondiert mit den sonstigen ordentlichen Erträgen. Die Stadt berücksichtigt die Aufwendungen in ihrer Haushaltsplanung. Es werden dafür jährlich 250.100 Euro vorgesehen. Die Planung liegt allerdings deutlich unter den Beträgen der Vorjahre. Diese schwankten seit 2007 zwischen 1,1 und 3,1 Mio. Euro. Es muss damit gerechnet werden, dass auch in der Zukunft höhere Wertberichtigungen auf Forderungen zu buchen sind. Es besteht daher das Risiko, dass die sonstigen ordentlichen Aufwendungen höher als geplant anfallen. Sie könnten dann nur einen geringeren Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke leisten.

→ Feststellung

Wesentliche Ertrags- und Aufwandspositionen beinhalten Risiken für die weitere Haushaltsbewirtschaftung. Teilweise können diese von der Stadt Bad Salzuflen nicht beeinflusst werden.

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

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

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

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bad Salzuflen
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	80,0	116,9	97,5	96,9
Eigenkapitalquote 1	-17,2	70,1	29,6	22,4
Eigenkapitalquote 2	4,9	88,0	57,7	52,5
Fehlbetragsquote	0,1	80,8	8,3	6,0
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	57,4	36,8	33,0
Abschreibungsintensität	0,8	15,5	9,3	9,6
Drittfinanzierungsquote	25,2	112,7	52,7	42,1
Investitionsquote	10,1	286,2	75,6	68,4

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bad Salzuflen
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	32,8	133,4	83,9	83,8
Liquidität 2. Grades	3,5	1.430,4	107,4	77,2
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	1	266	39	23
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	0,7	43,5	9,5	3,2
Zinslastquote	0,1	22,4	3,3	4,3
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	28,0	78,3	54,5	45,9
Zuwendungsquote	4,2	42,7	19,0	20,6
Personalintensität	12,4	28,6	20,4	19,6
Sach- und Dienstleistungsintensität	6,6	29,4	16,4	28,3
Transferaufwandsquote	34,4	61,6	45,3	34,4

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2012

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bad Salzuflen
Jahresergebnis je Einwohner	-885	490	-79	-128
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-388	547	34	173
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner *)	444	9.996	2.547	3.177
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.015	2.383	1.318	1.371

*) Werte aus 2010

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

In den ersten acht NKF-Jahren schafft es Bad Salzuflen nicht, die ordentlichen Aufwendungen durch entsprechende Erträge zu decken. Dies gilt auch für die Jahre, in denen sich die Stadt in der Haushaltssicherung befunden hat. Erst 2014 wird mit einem positiven Ergebnis gerechnet. Bis dahin findet ein deutlicher Eigenkapitalverzehr statt. In der Folge sind die Eigenkapitalquoten 1 und 2 niedriger als bei den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Ab 2015 kann die Stadt wieder ohne Haushaltssicherungskonzept wirtschaften. Es werden durchweg Jahresüberschüsse eingeplant. Allerdings ist es zu früh, von einer Trendumkehr zu sprechen. Es sind weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich um das positive Jahresergebnis 2014 zu verstetigen. Dabei kann insbesondere eine Reduzierung der Aufwendungen zu einer nachhaltigen Verbesserung der haushaltswirtschaftlichen Gesamtsituation führen.

Vermögenslage

Bad Salzuflen verfügt über vergleichsweise hohe Vermögenswerte. Im Unterschied zu vielen anderen Kommunen sind die Anlagen der Abwasserbeseitigung dem Kernhaushalt zugeordnet. Auch die Kureinrichtungen und –gebäude sind eine Besonderheit.

Seit 2006 hat sich das Vermögen deutlich verringert. Dies betrifft besonders die Sachanlagen. Dazu trägt wesentlich eine durchweg unterdurchschnittliche Investitionsquote bei. Der Vermögensverzehr durch Abschreibungen konnte nicht durch Neuinvestitionen ausgeglichen werden. Der städtische Haushalt wird dabei überdurchschnittlich durch Abschreibungen auf das Anlagevermögen belastet. Gleichzeitig ist die Drittfinanzierungsquote relativ niedrig. Erträge aus der Auflösung von Sonderposten tragen deutlich weniger zur Entlastung des Haushaltes bei, als dies bei den Vergleichskommunen der Fall ist.

Für die Folgejahre plant die Stadt umfangreiche Investitionen. Bis 2018 sind Baumaßnahmen von rund 70 Mio. Euro vorgesehen. Der Schwerpunkt liegt dabei im Hochbau. Besonders zu Buche schlagen dabei Sanierungs- und Investitionsmaßnahmen im Staatsbad (ca. 22 Mio. Euro) und die Fassadensanierung des Rathauses (ca. 6,9 Mio. Euro). Dies wird deutliche Auswirkungen auf die Finanzlage haben.

Finanzlage

Die Stadt Bad Salzuflen verfügt über eine hohe Selbstfinanzierungskraft. Seit 2011 ist der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit positiv und liegt deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dennoch ist die Stadt relativ hoch verschuldet. Besonders die Kassenkredite haben in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Dies liegt vor allem daran, dass die Investitionen zu einem großen Teil aus dem laufenden Geschäft heraus bestritten werden. Das langfristig gebundene Anlagevermögen ist zunehmend kurzfristig finanziert. An diesem Trend wird sich nach der Haushaltsplanung 2015 wenig ändern. Die Stadt rechnet bis 2017 mit einem Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung auf rund 60,9 Mio. Euro. Bereits jetzt hat Bad Salzuflen eine relativ hohe Zinsbelastung zu tragen. Sollte das allgemeine Zinsniveau steigen, wird sich die Zinslastquote weiter verschlechtern. Dies hätte direkte Auswirkungen auf die Ertragslage.

Daneben steigen auch die Investitionskredite an. Bis 2018 sind 35,6 Mio. Euro neue Darlehen geplant. Diese übertreffen die im gleichen Zeitraum geplante Tilgung um rund 13,2 Mio. Euro. Die Verschuldung der Stadt wird daher weiter zunehmen.

Ertragslage

Die Vermögenslage nimmt wesentlichen Einfluss auf die städtische Ertragslage. Die vergleichsweise hohen Vermögenswerte bewirken entsprechend hohe Aufwendungen. Insbesondere Abschreibungen sowie Sach- und Dienstleistungsaufwendungen kommen zum Tragen. Dies ist auch eine Folge der besonderen Infrastruktur, die für den Kurbetrieb vorgehalten wird. In den vergangenen Jahren reichten die Erträge nicht aus, um die Aufwendungen zu decken.

Seit 2011 gehört Bad Salzuflen zu den Städten mit der niedrigsten Netto-Steuerquote. Dies liegt allerdings nicht daran, dass die Steuererträge unterdurchschnittlich sind. Vielmehr erzielt die

Stadt neben den Steuern weitere hohe Erträge, welche die Quote im Vergleich zu anderen Kommunen verringern. So fallen beispielsweise in den meisten anderen Städten keine Erträge aus Abwassergebühren im Kernhaushalt an. Diese Einschätzung wird durch den Vergleich der allgemeinen Deckungsmittel bestätigt. Hier erreicht Bad Salzuflen ein überdurchschnittliches Ergebnis. Das Kernproblem stellt damit die Höhe der Aufwendungen dar. Um diese dauerhaft zu konsolidieren wird eine Reduzierung der Vermögenswerte nicht zu vermeiden sein.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 01.01.2006,
- die ersten acht NKF-Jahre schlossen mit einem Defizit ab; das Eigenkapital verringerte sich um 44 Prozent,
- die Ausgleichsrücklage wurde 2009 aufgebraucht,
- von 2009 bis 2014 in der Haushaltssicherung,
- das strukturelle Ergebnis 2013 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 6,1 Mio. Euro aus,
- das vorläufige Ergebnis 2014 zeigt einen Jahresüberschuss; in den Folgejahren wird mit positiven Jahresergebnissen gerechnet,
- die Ergebnisplanung enthält Risiken; diese können den Haushaltsausgleich gefährden,
- die Selbstfinanzierungskraft ist überdurchschnittlich; trotzdem besteht dauerhaft ein hoher Bedarf an Liquiditätskrediten,
- hohe Vermögenswerte im Staatsbad sind eine Belastung für den Haushalt,
- nach dem ersten Gesamtabschluss besteht eine hohe Pro-Kopf-Verschuldung.

→ **KIWI-Bewertung**

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

Haushaltswirtschaftliche Risiken

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

Risiken im Überblick

Risiken	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Risiko in der geplanten Entwicklung der Gewerbesteuererträge und der Anteile an den Gemeinschaftssteuern	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko in der geplanten Entwicklung wesentlicher Aufwandspositionen (Personalaufwand, Aufwand für Sach- und Dienstleistungen)	Strukturelle Haushaltssituation
Risiko im Verlustausgleich der Wirtschaftsbetriebe aufgrund geringerer Gewinne der Stadtwerke und/ oder eines größeren Verlustes im Staatsbad	Finanzanlagen
Zinsänderungsrisiko für Liquiditätskredite	Schulden- und Finanzlage

Risikoszenario

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

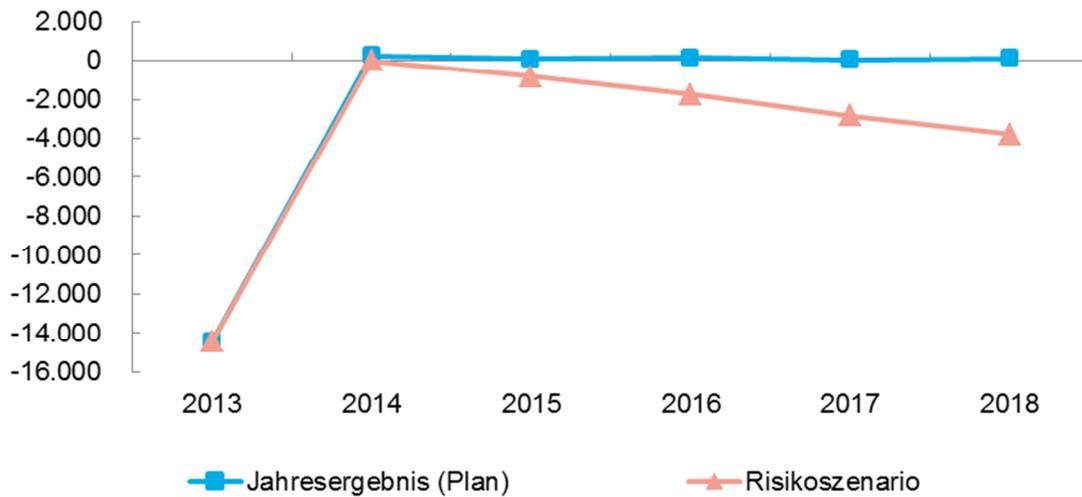
Die GPA NRW möchte die Kommunen für haushaltswirtschaftliche Risiken sensibilisieren. Das Risikoszenario verdeutlicht beispielhaft, wie sich einige festgestellte Risiken auf die zukünftigen Jahresergebnisse auswirken könnten. Die dabei vorgenommenen Berechnungen können und sollen die individuell erforderlichen 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.

Planergebnis und Risikoszenario 2018 in Tausend Euro

Position	Erläuterung	Planergebnis 2018	Risikoszenario 2018	Abweichung
Gewerbesteuer	Steigerung um ein Prozent niedriger als geplant	30.800	29.369	1.431
Gemeinschaftssteuern	Steigerung um ein Prozent niedriger als geplant	24.130	23.167	963
Personalaufwendungen	Steigerung um 0,5 Prozent höher als geplant	29.170	29.762	592
Kreisumlage	Steigerung um 0,5 Prozent höher als geplant	32.051	31.600	451
Saldo				3.436

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

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2013 bis 2018



Nicht alle dargestellten Risiken werden sich in der beispielhaft ermittelten Höhe realisieren. Einzelne Positionen werden möglicherweise auch positiver als geplant eintreten. Daher ist es nicht erforderlich, für die dargestellten Risiken in voller Höhe Vorsorge zu treffen.

→ Empfehlung

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

Ohne Maßnahmen zur Risikoreduzierung und –vorsorge besteht die Gefahr, dass auf neue Konsolidierungslücken nur kurzfristig mit weiteren Steueranhebungen reagiert werden kann.

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)
Reduzierung des öffentlichen Anteils bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren	Gebühren
Standardsenkung bei der Straßenreinigung	Gebühren
Beteiligung der Nutzer städtischer Gebäude an den Bewirtschaftungsaufwendungen	Gebäudeportfolio

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Reduzierung des Gebäudebestandes	Gebäudeportfolio

2014 konnte Bad Salzuflen das Haushaltssicherungskonzept erfolgreich zum Abschluss bringen. Erstmals seit der NKF-Einführung wird ein positives Jahresergebnis erzielt. Das Thema Haushaltskonsolidierung ist damit aber nicht zu den Akten zu legen. Im Gegenteil: Der Entwurf des Haushaltsplanes 2016 zeigt, dass die städtischen Finanzen noch nicht nachhaltig gefestigt sind. Ab 2017 muss wieder mit deutlich negativen Jahresergebnissen gerechnet werden. Die Stadt weist in dem Entwurf bis 2019 Defizite von zusammen rund 7,9 Mio. Euro aus (Stand Oktober 2015). Die Haushaltsplanberatungen 2016 finden derzeit statt. Die Planzahlen sind daher noch nicht belastbar. Es muss für die Folgejahre aber mit einer deutlichen Verschlechterung gegenüber den Prognosen aus dem Haushaltsplan 2015 gerechnet werden.

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

Kommunaler Steuerungstrend

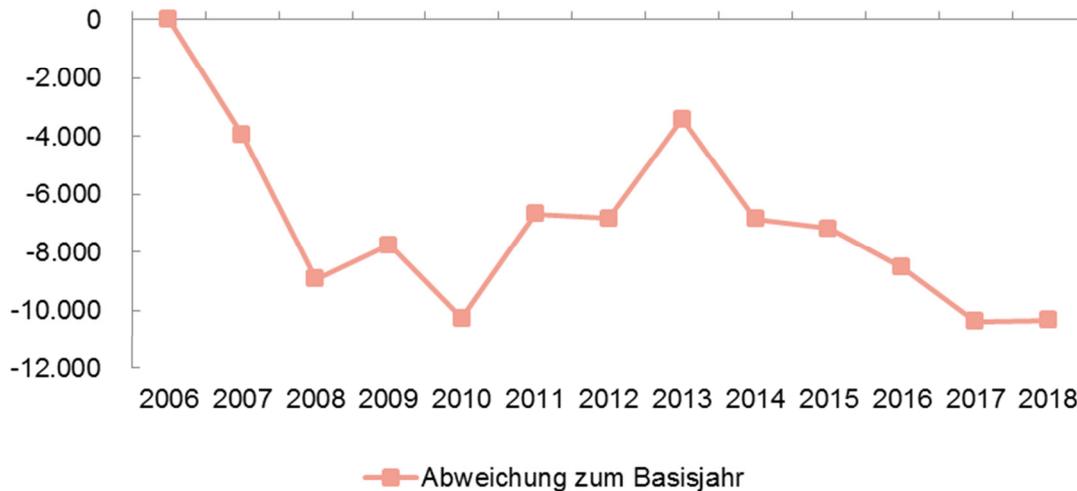
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale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

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

- die ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen,
- Erträge und Aufwendungen aus der Verzinsung von Steuererstattungen,
- außerplanmäßige Abschreibungen sowie
- Wertveränderungen im Umlaufvermögen und bei Sachanlagen.

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

Kommunaler Steuerungstrend 2006 bis 2018 in Tausend Euro



2006 bis 2013 Ist-Werte, danach Planwerte

Der kommunale Steuerungstrend verschlechtert sich bis 2010 deutlich. Den größten Anteil an dieser Entwicklung nehmen die Aufwendungen für die Gebäudeunterhaltung. 2010 liegen diese um rund vier Mio. Euro über dem Ergebnis im Basisjahr 2006. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in diese Position auch die Zuführungen zur Rückstellung für unterlassene Instandhaltung eingerechnet werden. In 2008 (2,7 Mio. Euro) und 2010 (rund 3,4 Mio. Euro) wurden dafür relativ hohe Beträge aufgewendet. Darüber hinaus tragen besonders die höheren Aufwendungen für die Jugendhilfe (mit rund 2,1 Mio. Euro) und der Anstieg der Personalkosten (mit rund 1,9 Mio. Euro) zu dem negativen Steuerungstrend bei.

Ab 2010 ist eine Verbesserung festzustellen. Der kommunale Steuerungstrend zeigt auf, dass Bad Salzuflen Konsolidierungserfolge erzielt. In der Haushaltssicherung gelang es der Stadt die beeinflussbaren Haushaltspositionen positiv zu gestalten. Das bereinigte Jahresergebnis verbessert sich bis 2013 um rund 6,9 Mio. Euro. Damit liegt die Stadt allerdings immer noch fast 3,4 Mio. Euro unter dem Niveau des Ausgangsjahres.

Von 2013 auf 2014 stürzt der Steuerungstrend um rund 3,5 Mio. Euro ab. Hier zeigt sich der Übergang von den Istwerten zu den Planwerten. Die Verschlechterung wird wesentlich von der Entwicklung der sonstigen ordentlichen Erträge bestimmt. Diese sind 2014 um rund 4,8 Mio. Euro niedriger eingeplant, als sie 2013 realisiert wurden. Nach dem vorläufigen Jahresergebnis 2014 fallen die sonstigen ordentlichen Erträge allerdings deutlich höher aus. Der Rückgang des Steuerungstrends 2014 ist damit Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

In den Folgejahren fällt der Steuerungstrend wieder auf den Wert von 2010. In der Haushaltsplanung stellt die Stadt eine andere Ergebnisentwicklung dar. Ab 2014 wird mit positiven Jahresergebnissen auf einem nahezu gleichbleibenden Niveau gerechnet. Die Planannahmen bauen damit vor allem auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Die Stadt stellt bisher vornehmlich auf Ertragspositionen ab, die kaum zu beeinflussen sind. Auf die damit verbundenen Risiken wurde bereits hingewiesen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich die positive Entwicklung des Steuerungstrends bei Realisierung der Plandaten nicht fortsetzen würde. Kompensieren könnten dies dann nur Haushaltspositionen, die von der Stadt nicht zu beeinflussen sind. Deren Entwicklung ist teilweise mit Risiken behaftet. Die Stadt Bad Salzuflen sollte daher darauf hinwirken, dass die Ist-Ergebnisse nach 2013 tatsächlich besser ausfallen als geplant. Ansonsten werden die bisherigen Konsolidierungserfolge wieder aufgezehrt. Nach dem vorläufigen Ergebnis 2014 wird das Haushaltsjahr voraussichtlich deutlich besser abschließen als erwartet. Damit wäre die Stadt auf einem guten Kurs.

→ **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend geht bis 2010 um 10,3 Mio. Euro zurück. Anschließend sind deutliche Konsolidierungserfolge festzustellen. Dieser positive Trend sollte gefestigt werden. Dazu ist es erforderlich, dass Bad Salzuflen insbesondere im Aufwandsbereich weiter konsequent an Einsparungen arbeitet.

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beiträgerhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.688	1.697	1.721	1.709	1.721	1.579	1.583	1.578
Abschreibungen auf das Straßennetz	2.435	2.452	2.474	2.513	2.487	2.304	2.309	2.318
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	69,3	69,2	69,6	68,0	69,2	68,5	68,6	68,1

Bad Salzuflen weist eine relativ konstante Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen auf. Rund zwei Drittel der Investitionen in den Straßenbau wurden in den vergangenen Jahren durch Beiträge gegenfinanziert. Die Stadt gehört damit zu den Kommunen mit der höchsten Quote.

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

Die Stadt Bad Salzuflen verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB. Der von den Beitragspflichtigen zu tragende beitragsfähige Aufwand wird darin auf 90 Prozent fest-

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

gelegt. Die Satzung trat in der Fassung der zweiten Änderungssatzung vom 27.09.2001 in Kraft. Sie entspricht damit nicht dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes. Eine Anpassung der Herstellungsmerkmale auf das Bauprogramm ist nicht erfolgt. Bei jeder erstmaligen Herstellung muss daher überprüft werden, ob der ausgebaute Zustand den satzungsrechtlichen Herstellungsmerkmalen entspricht. Die Beitragsfähigkeit entsteht erst, wenn die satzungsmäßigen Merkmale erfüllt sind. Gegebenenfalls ist eine Abweichungssatzung zu erlassen. Die Sachbearbeitung kann sich dadurch verzögern, eine zeitnahe Abrechnung wird behindert.

→ **Feststellung**

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach BauGB bezieht sich nicht auf die aktuelle Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes überarbeiten. Die Herstellungsmerkmale sollten darin durch einen Verweis auf das Bauprogramm definiert werden.

Die Beitragssatzung nach § 8 KAG datiert vom 17.08.2010. Sie bietet auch die Möglichkeit, Ausbaumaßnahmen an Wirtschaftswegen abzurechnen.

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

Die von der Stadt Bad Salzuflen festgesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen mit wenigen Ausnahmen über dem Mittelwert der empfohlenen Spannweite. Bei den Parkstreifen, Gehwegen und den unselbständigen Grünanlagen an Anliegerstraßen und Hauptgeschäftstraßen erhebt Bad Salzuflen den Höchstwert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen hat Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen festgesetzt. Diese liegen größtenteils oberhalb des Mittelwertes der in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes empfohlenen Spannweite. Bad Salzuflen nutzt damit die Möglichkeiten der Beitragserhebung nach § 8 KAG aus.

Gebühren

Die Stadt Bad Salzuflen führt die klassischen Gebührenhaushalte wie Friedhöfe und Straßenreinigung im Kernhaushalt. Auch die Abwasserbeseitigung wird durch die Stadt direkt betrieben.

Kalkulatorische Abschreibungen

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

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

→ **Feststellung**

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

Beim Friedhofswesen und der Straßenreinigung legt die Stadt in der Kalkulation der Abschreibungen noch die Anschaffungs- und Herstellungskosten zugrunde. Das Volumen dieser Gebührenhaushalte ist deutlich geringer als bei der Abwasserbeseitigung. Damit ergibt sich auch ein niedrigeres Potenzial aus einer Umstellung der Abschreibungsbasis. Trotzdem sollte die Stadt auch für diese Bereiche eine Umstellung vornehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte einheitlich in allen Gebührenhaushalten die Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

Friedhofs- und Bestattungswesen

Die Stadt Bad Salzuflen verfügt auf ihrem Gemeindegebiet über 16 Friedhöfe. Zehn davon sind städtisch, sechs haben einen kirchlichen Träger. Zu den städtischen Friedhöfen gehören zehn Gebäude und Kapellen.

Die Kalkulation der Friedhofsgebühren erfolgt im Sinne des KAG auf der Grundlage eines Betriebsabrechnungsbogens. In die Berechnung fließen die Abschreibungen und die kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals ein. Bei der Kalkulation ist auch ein Anteil der Allgemeinheit an der Nutzung des öffentlichen Grüns der Friedhöfe anzusetzen. Bad Salzuflen berücksichtigt dafür 25 Prozent. Die Höhe dieses Anteils liegt im Ermessen des Friedhofsträgers. Die Stadt hat dabei allerdings zu berücksichtigen, dass die Friedhöfe nicht die Bedeutung als Erholungsgebiete haben, wie dies in vielen Kommunen in Ballungsgebieten der Fall ist. Als Kurort verfügt die Stadt über vielfältige Grün- und Erholungsflächen. Der Kurpark und der Landschaftsgarten mit den angrenzenden Waldgebieten haben einen hohen Freizeit- und Erholungswert. Eine Absenkung des öffentlichen Grünanteils erscheint daher vertretbar. Beispielsweise ergibt sich aus einer Reduzierung auf zehn Prozent ein Potenzial von rund 77.000 Euro (Basis: Kalkulation 2016).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte eine Reduzierung des öffentlichen Anteils der Grünflächen in der Gebührenkalkulation prüfen. Die dadurch erzielbaren Gebührenerträge könnten zu einer nachhaltigen Entlastung des städtischen Haushalts beitragen.

Die Stadt hat bereits Anstrengungen unternommen, das Friedhofs- und Bestattungswesen nachhaltig kostengünstiger aufzustellen. Dazu wurde von einem Beratungsunternehmen ein Gutachten erstellt. Dieses kommt zu dem Ergebnis, dass in Bad Salzuflen deutlicher Handlungsbedarf gegeben ist. Zu viele Friedhöfe, eine deutlich zu große Friedhofsfläche und nicht

wettbewerbsfähige Kapellen belasten den Gebührenhaushalt. Das Gutachten empfiehlt, fünf Friedhöfe zu schließen und vier Kapellen aufzugeben. Langfristig sollen dadurch die Kosten um annähernd 30 Prozent gesenkt werden können. Das Konzept wurde in den Ortsausschüssen vorgestellt und diskutiert. Eine Beschlussfassung ist noch nicht erfolgt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen stellt überdurchschnittlich viel Friedhofsflächen zur Verfügung. Dies ist eine nachhaltige Belastung für den Gebührenhaushalt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Anzahl der Friedhöfe und der Kapellen reduzieren. Dies kann langfristig zu spürbar niedrigeren Aufwendungen führen.

Im Zuge der Gebührenkalkulation 2016 ist das Thema wieder in den Fokus geraten. Stadt und politische Gremien haben die Notwendigkeit unterstrichen, das Friedhofswesen zukunftsfest aufzustellen. Das vorhandene Gutachten zu den Friedhöfen und Friedhofskapellen kann für dieses Vorhaben eine gute Grundlage sein.

Straßenreinigung

Die Straßenreinigung und der Winterdienst werden durch den Baubetriebshof ausgeführt. Jährlich erfolgen eine Vor- und eine Nachkalkulation der Gebühren. Dabei berücksichtigt die Stadt einen Gemeindeanteil für das allgemeine Interesse. Dieser wird nach verschiedenen Straßenkategorien differenziert. Bei der Sommerreinigung bewegt sich der städtische Anteil zwischen 10 und 30 Prozent, beim Winterdienst zwischen 20 und 26 Prozent. Dies sind Werte, die in vielen anderen Kommunen ebenfalls als angemessen eingeschätzt werden.

Neben der gebührenfinanzierten Straßenreinigung führt die Stadt auch eine nicht gebührenpflichtige Reinigung durch. 2012 verursachte dieser Bereich Aufwendungen von rund 200.000 Euro. Diese machen ca. ein Drittel der gesamten Aufwendungen für die Straßenreinigung aus. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung wurde diese freiwillige Leistung der Stadt auf den Prüfstand gestellt. In das Haushaltssicherungskonzept wurde eine Standardsenkung beim Winterdienst ohne Gebührenpflicht aufgenommen. Daraus resultieren jährliche Einsparungen von rund 10.000 Euro. Dies sind fünf Prozent der Aufwendungen aus 2012. Die Stadt Bad Salzuflen bestreitet damit weiterhin einen relativ hohen Aufwand für die Straßenreinigung und den Winterdienst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte prüfen, ob bei der Straßenreinigung ein geringerer Standard möglich ist. Weitere Einsparungen in diesem Bereich können zu einer dauerhaften Entlastung des städtischen Haushalts beitragen.

Abwasserbeseitigung

Die Gebührenkalkulation für die Abwasserbeseitigung wird jährlich fortgeschrieben. Sie umfasst eine Vor- und eine Nachkalkulation. Gebührenüberschüsse bzw. –unterdeckungen werden ausgeglichen. In der Berechnung wird eine Verzinsung des Eigenkapitals berücksichtigt. 2014 machte dies einen Betrag von rund 2,7 Mio. Euro aus. Auch für die nächsten Jahre wird eine

ähnliche hohe Eigenkapitalverzinsung kalkuliert. Der Abwasserbereich leistet damit einen Beitrag zur Konsolidierung des städtischen Haushalts.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen deutlich überdurchschnittlich,
- Beitragssätze bewegen sich schon nahe der Höchstsätze der Mustersatzung,
- Abrechnung von Wirtschaftswegen möglich,
- Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen bei der Abwasserbeseitigung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten; beim Friedhofswesen und der Straßenreinigung auf Basis der Anschaffungs-/ Herstellungskosten,
- einheitlicher kalkulatorischer Zinssatz von 6,5 Prozent,
- öffentlichen Anteil im Friedhofswesen überprüfen,
- Friedhofsfläche und Anzahl der Kapellen reduzieren,
- Standard bei der Straßenreinigung überprüfen.

→ KIWI-Bewertung

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Bad Salzuflen mit dem Index 3.

Steuern

Im Zuge der Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes hat die Stadt Bad Salzuflen seit 2009 mehrfach die Hebesätze für die Realsteuern angehoben. Für die Grundsteuern erfolgte dreimal eine Erhöhung. Die Gewerbesteuer wurde zweimal angepasst.

Hebesätze des Jahres 2014 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Bad Salzuflen	fiktiver Hebesatz	Kreis Lippe*)	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse**)
Grundsteuer A	300	209	231	235	254
Grundsteuer B	495	413	454	433	462
Gewerbesteuer	445	412	429	418	412

*) gewogener Mittelwert

***) kreisangehörige Gemeinden mit 25 000 bis unter 60 000 Einwohnern (Quelle: IT NRW)

Die Stadt Bad Salzuflen hat 2014 ein überdurchschnittliches Hebesatzniveau. Bei der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer weist die Stadt im Kreis Lippe die höchsten Hebesätze auf. Bei der Grundsteuer B liegt Bad Salzuflen zusammen mit zwei weiteren kreisangehörigen Kommunen an der Spitze.

→ **Feststellung**

Die Hebesätze für die Grundsteuern und die Gewerbesteuern liegen über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen im Kreis, im Regierungsbezirk und in der gleichen Größenklasse.

In der Hebesatzsatzung 2015 hat der Rat eine weitere Anhebung für die Grundsteuern beschlossen. Die Stadt folgt damit einem kreisweiten Trend. In elf der 16 kreisangehörigen Kommunen werden 2015 Realsteuerhebesätze angehoben. Für die Grundsteuer A liegt der Hebesatz nun bei 425 v.H.; für die Grundsteuer B bei 620 v.H..

Die Stadt rechnet aus der Hebesatzanhebung mit jährlichen Mehrerträgen von rund 2,83 Mio. Euro. Dadurch soll es möglich werden, einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Zudem erhofft sich die Stadt dadurch einen weiteren Anstieg der Liquiditätskredite verhindern zu können.

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 Bad Salzuflen über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die GPA NRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. In einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) werden Schulgebäude und Turnhallen untersucht.

Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt. Gleiches gilt für Flächen in den kommunalen Ausgliederungen (Sondervermögen und 100 prozentige Töchter). In Bad Salzuflen betrifft dies insbesondere das Staatsbad.

Insgesamt werden von der Stadt Bad Salzuflen einschließlich der Ausgliederungen ca. 215.000 m² BGF³ an Gebäudefläche vorgehalten. Diese sind nach den folgenden Nutzungsarten gegliedert:

³ Bruttogrundfläche (BGF) gemäß DIN 277 Berechnungsgrundlage „Bereich a“

Bruttogrundfläche in m² absolut nach Nutzungsarten

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	92.767	1.777,8	43,2
Jugend	13.598	260,6	6,3
Sport und Freizeit	26.921	515,9	12,5
Verwaltung	13.682	262,2	6,4
Feuerwehr / Rettungsdienst	6.373	122,1	3,0
Kultur	40.864	783,1	19,0
Soziales	3.757	72,0	1,7
sonstige Nutzungen	16.768	321,3	7,8
Gesamtsumme	214.730	4.115,2	100

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

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

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

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bad Salzuflen
Schulen	1.270	2.535	1.952	1.778
Jugend	13	370	174	261
Sport und Freizeit	36	885	229	516
Verwaltung	141	421	254	262
Feuerwehr / Rettungsdienst	57	260	144	122
Kultur	27	783	241	783
Soziales	16	746	118	72
sonstige Nutzungen	80	1.688	557	321
Gesamtfläche	2.655	5.251	3.672	4.115

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

Mit rund 100 km² liegt die Fläche der Stadt Bad Salzuflen über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 82 km². Das Stadtgebiet ist in 12 Ortsteile untergliedert. Damit ergeben sich keine besonderen Belastungen für das Gebäudeportfolio aus den räumlichen Rahmenbedingungen.

In der Gesamtbetrachtung liegt Bad Salzuflen mit 4.115 m² BGF dennoch oberhalb des interkommunalen Mittelwertes. In der differenzierten Betrachtung stellt die Stadt bei vier Nutzungsarten teilweise deutlich überdurchschnittliche Flächen zur Verfügung.

Jugend

Für die Nutzungsart Jugend stellt die Stadt 50 Prozent mehr Flächen zur Verfügung, als dies bei den meisten der Vergleichskommunen der Fall ist. Den Großteil davon machen die Kindertageseinrichtungen aus. Darüber hinaus werden noch Kinder- und Jugendtreffs in verschiedenen Ortsteilen betrieben.

Der interkommunale Vergleich ist an dieser Stelle allerdings nur bedingt aussagekräftig. In den Kommunen bestehen erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Trägerschaft der Kinder- und Jugendeinrichtungen. In manchen Städten werden alle Einrichtungen von freien oder kirchlichen Trägern betrieben. Andere Kommunen decken die Kindertagesbetreuung fast vollständig in Eigenregie ab. In Bad Salzuflen sind seit 2008 sämtliche Kindertageseinrichtungen in freier oder kirchlicher Trägerschaft. Die Stadt stellt allerdings die Gebäude zur Verfügung. Daher befinden sich noch 14 Kindertageseinrichtungen in dem städtischen Gebäudeportfolio.

In den vergangenen Jahren wurden daran umfangreiche Investitions- und Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt. Dies geschah auch im Zusammenhang mit dem Ausbau der U-3 Betreuung. Der Kindergarten „Am Weidenbusch“ wird derzeit neu errichtet. 2015 sind dafür rund 1,6 Mio. Euro im städtischen Haushalt eingeplant.

Auch nach der Abgabe der Kindertageseinrichtungen an freie Träger verbleiben damit wesentliche Kosten bei der Stadt. Nach Einschätzung des Fachdienstes Hochbau sind die Gebäude mittlerweile allgemein in einem guten baulichen Zustand. Der Unterhaltungsbedarf dürfte daher in nächster Zukunft überschaubar bleiben. Dies deckt sich mit dem Volumen der gebildeten Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung. In der Jahresrechnung 2013 werden für die Kindertageseinrichtungen lediglich rund 100.000 Euro ausgewiesen.

Änderungen im Flächenbedarf können sich mittel- bis langfristig aus der Anzahl der zu betreuenden Kinder ergeben.

Sport und Freizeit

Je 1.000 Einwohner hat Bad Salzuflen für Sport und Freizeit mehr als doppelt so viel Flächen wie die meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Rund zwei Drittel davon machen die Gebäude der VitaSol-Therme aus. Die ca. 18.000 m² BGF sind seit 2008 an einen privaten Betreiber verpachtet. Im Zuge der Verpachtung wurden umfangreiche Umbau- und Sanierungsmaßnahmen umgesetzt. So bietet das VitaSol neben einem Fitness- und Wellness-Angebot auch einen Sauna-Park. Zudem befindet sich Gastronomie in den Räumlichkeiten.

Von 2008 bis 2012 erfolgten Baumaßnahmen im Gesamtumfang von rund 6,4 Mio. Euro. Die von dem privaten Betreiber zu zahlende Pacht besteht aus einem fixen Basisbetrag. Hinzu kommt ein umsatzabhängiger Pachtanteil. 2012 konnte die Stadt so rund 448.000 Euro Pachterträge verbuchen. Darüber hinaus erfolgt eine Erstattung von Aufwendungen für Bauunterhaltung. Diese belief sich 2012 auf ca. 25.000 Euro. Den Erträgen standen aber auch Aufwendun-

gen gegenüber. Diese setzten sich aus Abschreibungen, kalkulatorischen Zinsen und Bauunterhaltung zusammen. Im Saldo ergab sich 2012 daraus ein Defizit von rund 181.000 Euro (Vorjahr: 338.000 Euro). Die Stadt geht davon aus, dass es in den kommenden Jahren gelingen wird, das Defizit weiter zurückzuführen. Dazu werden auch die bereits gebildeten Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung beitragen. Diese belaufen sich zum 31.12.2013 auf rund 2,8 Mio. Euro. Die Abarbeitung dieser Sanierungsmaßnahmen belastet nicht das Ergebnis. Allerdings wird die Liquiditätslage der Stadt dadurch weiter angespannt. Nähere Ausführungen dazu finden sich im Kapitel Verbindlichkeiten.

Für den Schwimmsport stehen ein Hallenbad (mit 2.986 m² BGF) und ein Freibad (1.196 m² BGF) zur Verfügung. Eine weitere Kleinschwimmhalle wurde 2011 geschlossen. Im Zuge der Haushaltssanierung wurden die Wassertemperaturen um 2 °C gesenkt. Die Stadt erwartet daraus jährliche Einsparungen von rund 44.000 Euro. Trotzdem ergab sich 2013 für beide Bäder noch ein Zuschussbedarf von ca. 780.000 Euro. Die Schwimmbäder stellen damit dauerhaft eine relevante Belastung für den städtischen Haushalt dar. Seit dem 01.10.2014 wurden die Wassertemperaturen im Hallenbad Lohfeld wieder um 2 °C erhöht (Beschluss Sportausschuss 04.09.2014, DS 116/2014).

An sieben Standorten unterhält die Stadt Sportplatzgebäude. Zusammen machen diese rund 2.075 m² BGF aus. Die Nutzer leisten einen Eigenbeitrag zur Unterhaltung der Gebäude. Dazu zählen die Pflege der Außenanlagen, Reinigung und Schlüsseldienst. Eine Beteiligung der Sportvereine an den verbrauchsabhängigen Kosten für Strom, Wasser, Heizung, etc. erfolgt nicht.

Darüber hinaus verfügt die Stadt über 19 Sport-/ Gymnastikhallen. Seit der Schließung des Grundschulstandortes Retzen, werden vier Sporthallen ausschließlich für den Vereinssport bereitgestellt. Nach dem Sportstättenentwicklungsplan verfügen diese Hallen lediglich über eine Auslastung zwischen 22 und 41 Prozent.⁴ Die Halle am Schulweg ist bilanziell abgeschrieben. Hier ist eine Grundsanierung erforderlich.

Im Zuge der Haushaltskonsolidierung wurden Benutzungsentgelte für die städtischen Sportstätten eingeführt. 2012 wurden daraus rund 40.000 Euro eingenommen. Die Entgeltordnung wurde bis zum Ende des Haushaltssicherungskonzeptes 2014 beschlossen. Sie ist zum 01.01.2016 außer Kraft getreten (Beschluss Rat 09.12.2015, DS 262/2015).

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen leistet sich ein breites Angebot an Gebäuden für den Sport- und Freizeitbedarf. Dies ist eine deutliche Belastung für den städtischen Haushalt.

Das großzügige Angebot an Sportinfrastruktur folgt einer strategischen Entscheidung der Stadt. Eine angemessene Versorgung mit Sportstätten wird als wichtiger Standortfaktor gesehen. Sie soll ebenfalls der Stärkung des Gesundheitsstandorts dienen. Der „Pakt für den Sport“ aus 2009 und der Sportstättenentwicklungsplan konkretisieren dieses Ziel. Der „Pakt für den Sport“ wurde im Dezember 2015 bis zum Jahr 2020 fortgeschrieben (Beschluss Rat 09.12.2015, DS 246/2015).

Es wird eine große Herausforderung sein, das Angebot auf dem derzeitigen quantitativen und qualitativen Niveau zu erhalten. Das zurückliegende Haushaltssicherungskonzept hat diesbe-

⁴ Vgl.: Sportstättenentwicklungsplan der Stadt Bad Salzuflen, Stand 2013, S. 50

zöglich bereits Einschränkungen erforderlich gemacht. Das HSK-Ziel eines ausgeglichenen Haushalts für 2014 wird voraussichtlich erreicht. Trotzdem ist die Haushaltssituation nicht dauerhaft konsolidiert. Das hohe negative strukturelle Ergebnis zeigt, dass noch nicht alle finanziellen Einschränkungen rückgängig gemacht werden können. Im Gegenteil: Die demografische Entwicklung und die daraus zu erwartende veränderte Nachfrage nach Sportstätten werden zu deutlichen Veränderungen führen. Dabei wird die Stadt die Frage berücksichtigen müssen, wie das Angebot dauerhaft finanziert werden kann.

Verwaltung

Die für die Verwaltung bereitgestellten Flächen liegen leicht über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Den größten Anteil daran hat das Rathaus. Nach Angaben der Verwaltung gibt es derzeit keine Leerstände im Gebäude. Im Gegenteil: Es besteht zusätzlicher Flächenbedarf. Der Fachdienst Hochbau ist mit dem Immobilienmanagement bereits außerhalb untergebracht. Es werden rund 160 m² BGF im Kurgastzentrum genutzt.

Das Rathausgebäude ist sanierungsbedürftig. Es wurde 1975 in Stahlbetonskelettbauweise errichtet. Insbesondere in energetischer Hinsicht besteht Handlungsbedarf. In den kommenden Jahren ist daher eine Sanierung der Fassade, der Fenster und der Flachdächer vorgesehen. Dafür sind rund 6,85 Mio. Euro eingeplant. 80 Prozent dieser Summe soll durch Fördermittel des Landes finanziert werden. Dazu wurde ein Antrag zur Förderung aus dem Programm „Aktive Innenstadt Bad Salzuflen“ gestellt. Auch wenn so der Großteil der Kosten gedeckt wäre, verbleibt ein Eigenanteil der Stadt von rund 1,4 Mio. Euro. Dies wird zu einer weiteren Belastung der städtischen Liquidität führen.

Kultur

Fast ein Fünftel der städtischen Gebäudefläche wird für kulturelle Zwecke zur Verfügung gestellt. Bad Salzuflen bildet damit den Maximalwert der bisher verglichenen Kommunen ab.

→ Feststellung

Die Stadt Bad Salzuflen stellt von den bisher verglichenen mittleren kreisangehörigen Kommunen für die Kultur die meisten Flächen je 1.000 Einwohner zur Verfügung.

Der Grund dafür liegt wesentlich in dem umfangreichen Bestand an Gebäuden, die für Kureinrichtungen vorgehalten werden. Mit fast 25.000 m² BGF entfällt deutlich mehr als die Hälfte (61 Prozent) der für Kultur genutzten Gebäude auf diesen Zweck. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Objekte:

- Kurgastzentrum (rund 5.400 m² BGF)
- Kurhaus (rund 6.300 m² BGF)
- Kurtheater (rund 3.100 m² BGF)
- Konzerthalle (rund 6.700 m² BGF)
- Café am Konzerthaus (rund 540 m² BGF)

- Wandelhalle (rund 2.600 m² BGF)

Die genannten Gebäude werden durch die Staatsbad Bad Salzuflen GmbH genutzt. Die Stadt erhält dafür eine jährliche Pacht. 2013 belief sich diese auf rund 290.000 Euro. Die Bewirtschaftung und kleinere Unterhaltungsaufwendungen werden durch die GmbH übernommen. Grundlegende Sanierungsmaßnahmen obliegen der Stadt als Eigentümerin der Gebäude. Aus dieser Verpflichtung ergibt sich eine spürbare Belastung des Haushalts. Im Entwurf des Jahresabschlusses 2014 bilanziert Bad Salzuflen dafür rund 9,4 Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen. Damit macht der für die Staatsbad-Gebäude dokumentierte Sanierungsbedarf ca. 45 Prozent der gesamten Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung an Gebäuden aus.

→ **Feststellung**

Die Unterhaltung der Kureinrichtungen ist eine spürbare Belastung für den städtischen Haushalt.

Der Kurbetrieb ist ein prägender Standortfaktor für Bad Salzuflen. Nicht zuletzt aufgrund der anhaltend schwierigen Rahmenbedingungen im Gesundheitswesen ist eine Kostendeckung in diesem Bereich nicht möglich. Daran kann auch die vom Land gewährte Kurortehilfe nichts ändern. 2013 belief sich diese auf rund 413.000 Euro.

Im Zuge der Haushaltskonsolidierung hat die Stadt bereits Maßnahmen zur Optimierung und Neustrukturierung des Staatsbades ergriffen (vgl. dazu auch die Ausführungen im Kapitel Finanzanlagen). In diese Überlegungen sind auch die Gebäude einzubeziehen. Eine Reduzierung der Gebäudeflächen kann zu einer nachhaltigen Entlastung des städtischen Haushalts führen. Die Stadt sollte daher insbesondere vor anstehenden größeren Sanierungsmaßnahmen Alternativen prüfen. Diese könnten in einer Aufgabe oder Veräußerung von Gebäuden bestehen. Bei der ehemaligen Klinik am Kurpark wurde dieser Weg bereits beschritten. Dieses Gebäude ist mittlerweile abgerissen. Nach Auskunft der Stadt ist insbesondere bei der Wandelhalle, dem Kurhaus und dem Kurgastzentrum mit größeren Sanierungsaufwendungen zu rechnen. Zusammen wurden dafür bereits rund vier Mio. Euro Rückstellungen gebildet.

→ **Empfehlung**

Im Zuge der Optimierung des Staatsbades sollte die Stadt auch die Aufgabe von Gebäuden prüfen. Dies könnte einen nachhaltigen Beitrag zur Verbesserung des strukturellen Ergebnisses liefern.

Portfoliomanagement

Die Stadt Bad Salzuflen hat im Fachdienst Hochbau sämtliche immobilienwirtschaftlichen Aufgaben zusammengefasst. Somit ist ein ganzheitlicher Überblick über den Gebäudebestand und dessen Zustand vorhanden. Die Belegungsplanung erfolgt für die Sportstätten und die Übergangswohnheime in den jeweiligen Fachbereichen. Trotzdem liegt grundsätzlich eine gute Voraussetzung für die stetige Optimierung des Gebäudeportfolios vor.

Verschiedene Optimierungsansätze können im Wege des Portfoliomanagements zur Entlastung des städtischen Haushalts beitragen. Dazu gehören die Mehrfachnutzung von Objekten, Kooperationen mit Dritten (z.B. Sport- oder Heimatvereine) oder auch die konsequente Veräußerung nicht mehr benötigter Immobilien. Besondere Bedeutung hat auch die nachhaltige Vermeidung von Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen nach Wegfall des bisherigen

Verwendungszwecks. Einige dieser Möglichkeiten zur Flächen- und Nutzungsoptimierung werden in Bad Salzuflen bereits umgesetzt. Dazu zählt der Verkauf von nicht mehr benötigten Wohngebäuden in den letzten Jahren.

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

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bad Salzuflen
unbebaute Grundstücke	31	3.254	930	1.494
Kinder- und Jugendeinrichtungen	3	531	122	201
Schulen	722	2.366	1.421	1.393
sonstige Bauten*	2	2.177	849	1.172
Abwasservermögen	0	2.848	1.137	1.502
Straßenvermögen**	1.398	5.774	2.497	1.451
Finanzanlagen	10	5.789	1.231	1.058

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

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

In Bad Salzuflen sind rund ein Drittel der Vermögenswerte in Gebäuden gebunden. Die Stadt liegt damit leicht über dem Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Dieser beträgt ca. 29 Prozent.

Die Restnutzungsdauern bzw. Anlagenabnutzungsgrade sind je nach Nutzungsart unterschiedlich. Mit 71 Prozent weisen die Sporthallen den höchsten Anlagenabnutzungsgrad auf. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit Mitteln des Konjunkturpaketes in diesem Bereich Bau- und Sanierungsmaßnahmen umgesetzt wurden. Ein Schwerpunkt waren dabei die Heizungsanlagen. Trotzdem enthält der Jahresabschluss 2013 rund 2,7 Mio. Euro Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung. Es muss daher mit kurzfristigen Finanzierungsbedarfen gerechnet werden.

Die Verwaltungsgebäude sind zu 61 Prozent abgeschrieben. Die Stadt hat zudem mit 80 Jahren eine eher lange Gesamtnutzungsdauer gewählt. Es besteht daher ein Risiko, dass die kalkulierte Nutzungsdauer nur durch umfangreiche Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen erreicht werden kann. Für das Rathausgebäude wurde dies oben bereits dargestellt.

Die Schulgebäude haben im Durchschnitt die Hälfte ihrer kalkulierten Nutzungsdauer erreicht. Auch in diesem Bereich wurden die Zuweisungen aus dem Konjunkturpaket für energetische Sanierungen genutzt. Darüber hinaus ist weiterer Instandhaltungsbedarf von rund 3,6 Mio. Euro in der Schlussbilanz 2013 dokumentiert. Die Stadt geht davon aus, dass die kalkulierten Nutzungsdauern erreicht werden. Dazu kann auch eine Reduzierung von Flächen beitragen. Die Entwicklung der Schülerzahlen zeigt dafür Handlungsmöglichkeiten auf. Die diesbezügliche Detailanalyse erfolgt im Teilbericht „Schulen“.

Derzeit stellt die akute Flüchtlingsproblematik das Portfoliomanagement vor neue Herausforderungen. Kurzfristig werden eher zusätzliche Unterkünfte gesucht, als dass Gebäudeflächen abgebaut werden können. Mittel- bis langfristig führt jedoch kein Weg an einer Anpassung des Gebäudebestandes vorbei. Die demografische Entwicklung hat eine veränderte Nachfrage nach öffentlicher Infrastruktur zur Folge. Die finanziellen Rahmenbedingungen engen den Spielraum zunehmend ein.

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

→ **Feststellung**

Eine nachhaltige Konsolidierung der städtischen Haushaltswirtschaft wird ohne eine Reduzierung der Gebäudeflächen nicht möglich sein.

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 2006*)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anlagevermögen	476.206	471.647	467.379	459.755	460.651	454.550	450.414	446.345	444.466
Umlaufvermögen	18.419	16.430	19.577	18.843	15.073	23.461	21.021	19.833	21.075
Aktive Rechnungs- abgrenzung	87	491	464	680	2.045	3.251	5.121	4.423	5.789
Bilanzsumme	494.713	488.568	487.419	479.278	477.769	481.262	476.557	470.602	471.331

*)Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum letzten testierten Jahresabschluss 2013 haben sich die Bilanzsumme und damit das Vermögen der Stadt Bad Salzuflen um 4,7 Prozent verringert. Dies ist ein verhältnismäßig geringer Wert. Der Rückgang findet dabei vor allem beim Anlagevermögen statt.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Immaterielle Vermögensgegenstände	238	276	307	735	1.131	1.479	1.496	1.623	1.679
Sachanlagen	427.120	421.971	417.626	409.857	405.078	398.060	393.632	389.572	386.565
Finanzanlagen	48.848	49.399	49.446	49.163	54.442	55.010	55.287	55.151	56.222
Anlagevermögen gesamt	476.206	471.647	467.379	459.755	460.651	454.550	450.414	446.345	444.466

Das Anlagevermögen geht in den ersten acht NKF-Jahren um 6,7 Prozent zurück. Diese Entwicklung beruht im Wesentlichen auf der Abnahme des Sachanlagevermögens. Die Finanzanlagen nehmen dagegen zu.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	82.757	80.939	82.238	82.136	82.294	79.405	78.298	77.885	77.268
Kinder- und Jugendeinrichtungen	13.400	13.179	13.047	12.813	12.584	12.305	11.103	10.460	12.219
Schulen	75.396	75.694	73.835	71.897	70.229	70.536	72.850	72.602	71.881
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	66.389	65.327	64.121	59.263	62.479	61.921	62.018	61.108	60.389
Infrastrukturvermögen	182.535	178.705	174.790	171.472	167.533	162.231	158.242	155.424	152.687
davon Straßenvermögen	89.032	87.326	85.595	83.882	81.954	79.608	77.648	75.620	74.961
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	91.821	89.729	87.563	85.957	83.967	81.050	79.059	78.307	76.267
sonstige Sachanlagen	6.644	8.127	9.594	12.276	9.959	11.663	11.122	12.093	12.121
Summe Sachanlagen	427.120	421.971	417.626	409.857	405.078	398.060	393.632	389.572	386.565

Bad Salzuflen verfügt über einen vergleichsweise hohen Bestand an Sachanlagevermögen. Dies ist auf einige Besonderheiten zurückzuführen. So werden die Einrichtungen der Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt geführt. Dies ist bei den meisten Kommunen in NRW nicht der Fall. Des Weiteren verfügt die Stadt über ein eigenes Jugendamt. Dafür werden entsprechende Einrichtungen vorgehalten. Schließlich befinden sich die Grundstücke und Gebäude des Staatsbades bzw. des Kurbetriebes überwiegend in städtischem Eigentum.

Die Sachanlagen nehmen von 2006 bis 2013 um ca. 9,5 Prozent ab. Dies beruht im Wesentlichen auf den Abschreibungen auf das Infrastrukturvermögen. Dieses geht in der Folge im Eckjahresvergleich um fast 30 Mio. Euro zurück. Der deutliche Anstieg der sonstigen Sachanlagen

bremst diesen Trend. Darunter werden als wesentliche Positionen die Maschinen, technischen Anlagen und Fahrzeuge (mit rund sechs Mio. Euro) sowie die Betriebs- und Geschäftsausstattung (mit rund 3,2 Mio. Euro) bilanziert.

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

Altersstruktur des Vermögens

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

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

Vermögenswerte je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2012

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Bad Salzuflen
unbebaute Grundstücke	31	3.254	930	1.494
Abwasservermögen	0	2.848	1.137	1.502
Straßenvermögen*	1.398	5.774	2.497	1.451
Finanzanlagen	10	5.789	1.231	1.058

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

Wertmäßig verfügt Bad Salzuflen bei den unbebauten Grundstücken und beim Abwasservermögen über höhere Werte als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Hier schlagen sich zwei Besonderheiten der Stadt nieder: Der Kurbetrieb mit den Kur- und Erholungsanlagen sowie die Durchführung der Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt.

Differenzierte Investitionsquoten in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	231,0	84,2	117,5	30,8	33,7	42,7	63,5
Kinder- und Jugendeinrichtungen	45,7	2,3	4,4	0,0	4,3	0,0	880,8
Schulen	11,8	2,7	16,5	114,1	202,8	88,3	66,5
sonstige Bauten (inkl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	16,3	25,6	226,1	76,8	106,3	46,8	49,3
Infrastrukturvermögen	33,6	44,7	38,0	14,8	34,7	49,5	53,1

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
davon Straßenvermögen	30,9	32,1	24,8	9,0	22,3	14,3	72,4
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	35,2	53,1	46,3	18,9	43,7	71,2	40,2
sonstige Sachanlagen	96,8	133,0	95,1	138,5	144,8	95,0	71,4
Finanzanlagen	108,8	66,5	2.071,8	371,0	105,4	75,8	385,9
Investitionsquote gesamt	62,7	55,5	96,8	79,7	81,7	68,4	89,5

Bad Salzuflen ist es in den vergangenen Jahren nicht gelungen, den Vermögensrückgang durch Investitionen auszugleichen. Die Stadt weist bis 2012 durchweg eine unterdurchschnittliche Investitionsquote auf. Dies gilt auch bei einer differenzierten Betrachtung nach einzelnen Vermögenswerten. Eine Ausnahme sind lediglich die Schulen. Seit 2010 gehört Bad Salzuflen in diesem Bereich zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Investitionsquote. Hier kommen insbesondere die energetische Sanierung des Schulzentrums Lohfeld und dreier Grundschul-Turnhallen zum Tragen. Darüber hinaus erfolgten 2010 Mensaneubauten in den Schulzentren.

2013 liegt die Investitionsquote erstmals über dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Allerdings ist der Werterückgang durch Abschreibungen und Abgänge immer noch höher als die Neuinvestitionen. In den nächsten Jahren plant die Stadt umfangreiche Investitionen. Von 2014 bis 2019 sollen nach dem Entwurf des Haushaltsplans 2016 allein für Baumaßnahmen rund 96,4 Mio. Euro ausgegeben werden. Sollten die Maßnahmen wie geplant umgesetzt werden, wird die Investitionsquote ansteigen. In den kommenden Jahren dürfte es dann meist gelingen, den Substanzverlust aufgrund von Abschreibungen und Vermögensabgängen auszugleichen. Über diesen Zeitraum hinaus würden die Investitionen allerdings auch zu einer spürbaren Belastung der Haushaltswirtschaft führen. Darauf wird im letzten Kapitel „bilanzielle Abschreibungen“ näher eingegangen. Vor diesem Hintergrund sollte die Notwendigkeit der einzelnen Investitionen kritisch hinterfragt werden. Das Ziel einer Haushaltskonsolidierung erfordert eine Auseinandersetzung mit der Frage, welches Anlagevermögen künftig tatsächlich noch benötigt wird. Dabei sollte auch die demografische Entwicklung der Stadt berücksichtigt werden.

Beim Straßenvermögen konnten in den ersten acht NKF-Jahren im Schnitt nur knapp ein Drittel der Abschreibungen durch Investitionen ausgeglichen werden. Rechnerisch ergibt sich für die Straßen ein Anlagenabnutzungsgrad von 59 Prozent. Bei einer differenzierten Betrachtung zeigt sich, dass rund ein Zehntel der betrachteten Straßenabschnitte abgeschrieben sind. Fast die Hälfte der Fahrbahnen wird Ende 2015 das letzte Viertel der kalkulierten Nutzungsdauer von 40 Jahren erreichen. Zusammen sind dies rund 650 von insgesamt 1.100 Straßenabschnitten. Es muss davon ausgegangen werden, dass mittelfristig vermehrt investive Straßenbaumaßnahmen zu erwarten sind. Dies gilt umso mehr, als im Zuge der Haushaltskonsolidierung die Straßenunterhaltung deutlich reduziert wurde.

Das Kanalnetz für Schmutz-, Regen- und Mischwasser weist rein rechnerisch einen Anlagenabnutzungsgrad von 57 Prozent auf. Die Abwasserkanäle für die Druckentwässerung und die Abwasserhebe- und reinigungsanlagen sind zu rund 40 Prozent abgeschrieben. Bei der Beurteilung dieser Kennzahlen muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Erhaltung der Anlagen kontinuierlich erfolgt. Dabei ist ein formelles Instrument anzuwenden. Nach §§ 53, 54 Landeswassergesetz NRW haben die Kommunen ein Abwasserbeseitigungskonzept (ABK) aufzustellen. Darin ist der Stand der öffentlichen Abwasserbeseitigung zu dokumentieren. Zusätzlich

sind die zeitliche Abfolge und die geschätzten Kosten der geplanten Maßnahmen darzulegen. Die Stadt Bad Salzuflen hat ihr ABK zuletzt für 2012 bis 2018 fortgeschrieben. Die darin dokumentierten Erneuerungs- und Unterhaltungsmaßnahmen belaufen sich auf rund 10,9 Mio. Euro. Für den Folgezeitraum 2018 bis 2023 sind weitere Maßnahmen von ca. 1,4 Mio. Euro geplant. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Vermögenswerte im Abwasserbereich die kalkulierte Nutzungsdauer erreichen werden. Anhaltspunkte für unvorhergesehenen kurzfristigen Refinanzierungsbedarf sind nicht gegeben.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen machen 2013 etwa 12,6 Prozent des Anlagevermögens aus. Im Jahresvergleich nehmen sie zu. Dies ist vor Allem auf die Entwicklung der Anteile an verbundenen Unternehmen zurückzuführen.

Finanzanlagen in Tausend Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteile an verbundenen Unternehmen	45.329	45.559	45.894	45.894	46.019	46.142	48.592	48.842	50.159
Beteiligungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	1.044	1.137	759	759	1.151	1.807	2.411	2.582	2.698
Ausleihungen	3.026	2.749	2.509	2.509	7.272	7.062	4.284	3.728	3.365
Summe Finanzanlagen	49.399	49.446	49.163	49.163	54.442	55.010	55.287	55.151	56.222

Die größte Einzelposition sind die Anteile an verbundenen Unternehmen. Die Stadt bilanziert darunter ihre 100 prozentige Tochtergesellschaft Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH (WBS).

Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH

Die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH hält Beteiligungen an

- der Staatsbad Bad Salzuflen GmbH (94,9 Prozent),
- der Stadtbuss-Marketing Gesellschaft mbH (100 Prozent) und
- der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH (100 Prozent).

Die WBS fungiert dabei als Holding zur Ergebnisverrechnung. Diese erfolgt aufgrund von Ergebnisabführungsverträgen mit den drei Tochtergesellschaften. Ein danach verbleibender Fehlbetrag wird von der Stadt ausgeglichen. In den letzten Jahren belief sich dieser Verlustausgleich auf Beträge zwischen 381.000 Euro (in 2011) und 260.000 Euro (in 2014).

Die Belastung aus den Beteiligungen ist für den städtischen Haushalt allerdings deutlich größer. Dies wird in den folgenden Kapiteln zu den Tochtergesellschaften dargelegt. Darüber hinaus wird eine detaillierte Analyse im Zuge der überörtlichen Prüfung des Gesamtabchlusses erfolgen.

Das Jahresergebnis der WBS beruht unmittelbar auf den Abschlüssen der drei Tochtergesellschaften. Das positive Ergebnis der Stadtwerke wurde dabei in den letzten Jahren regelmäßig durch die Verluste der Stadtbuss-Marketing GmbH und vor allem des Staatsbades aufgezehrt. In der Folge ergab sich auch für die Wirtschaftsbetriebe ein Verlust. Für 2015 stellt die WBS ein besseres Gesamtergebnis als 2014 in Aussicht. Möglich erscheint sogar ein Ergebnisüberschuss. Die Stadt hat in der Haushaltsplanung bereits Erträge aus Gewinnabführungen eingeplant. Nach dem Entwurf des Haushaltsplanes 2016 belaufen sich diese auf jährlich 1,2 Mio. Euro. Voraussetzung dafür ist eine weiter positive Entwicklung des Stadtwerke-Ergebnisses. Gleichzeitig müssen die Verluste beim Staatsbad zurückgeführt werden. Sowohl Stadtwerke als auch Staatsbad betätigen sich in einem wirtschaftlich schwierigen Umfeld. Darauf wird in den folgenden Kapiteln näher eingegangen. Es besteht ein erhebliches Risiko, dass sich die Ergebnisse bei den Stadtwerken und/ oder beim Staatsbad nicht wie geplant entwickeln. Dies hätte unmittelbar negative Folgen auf den Jahresabschluss der WBS. Mittelbar wäre auch der städtische Haushalt betroffen. Auf dieses Risiko weist die Stadt im Vorbericht zum Haushaltsplan regelmäßig hin. Konkret lassen sich die möglichen Auswirkungen am Ergebnis 2014 verdeutlichen. Die Stadt hatte 870.000 Euro Finanzerträge aus der Beteiligung an den Wirtschaftsbetrieben eingeplant. Nach dem Entwurf des Jahresabschlusses 2014 konnten diese Erträge nicht realisiert werden. Im Gegenteil: Es ist vielmehr ein Verlust von 260.000 Euro auszugleichen.

→ **Feststellung**

Das Ergebnis der WBS wird wesentlich von dem Gewinn der Stadtwerke und dem Verlust beim Staatsbad geprägt. Beide Unternehmen sind in einem wirtschaftlich schwierigen Umfeld tätig. Es muss mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass die Ergebnisse der Tochtergesellschaften zu einem größeren Verlust bei der WBS führen. Es besteht damit für den Kernhaushalt das Risiko einer stärkeren Belastung durch den zu leistenden Verlustausgleich.

Staatsbad Bad Salzuflen GmbH

Die Staatsbad GmbH betreibt den Kurbetrieb der Stadt und unterhält die dazugehörige Infrastruktur. Dazu zählen neben diversen Gebäuden auch Gradierwerke, der Kurpark und Heilquellen. Der Kurbetrieb ist dauerhaft defizitär. In den letzten Jahren hat der anhaltende Kostendruck im Gesundheitswesen die Rahmenbedingungen zusätzlich erschwert. 2014 erzielte das Staatsbad einen Verlust von 3,8 Mio. Euro. Im Vorjahr belief sich das Ergebnis auf minus 2,6 Mio. Euro. Allerdings war dabei ein positiver Einmaleffekt aus der Auflösung einer Rückstellung von rund 477.000 Euro zu berücksichtigen. Mit der Wirtschaftsbetriebe GmbH besteht ein Ergebnisabführungsvertrag. Daher wird der Staatsbad-Verlust regelmäßig durch die Wirtschaftsbetriebe ausgeglichen. Mittelbar wirkt damit der Kurbetrieb auch negativ auf das Ergebnis des Kernhaushalts.

Die Stadt Bad Salzuflen erbringt darüber hinaus Leistungen, die nicht im Haushalt der GmbH abgebildet werden. Den größten Umfang machen dabei die Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen an den Gebäuden aus. Darauf wurde bereits im Kapitel „Gebäudeportfolio“ einge-

gangen. Zudem werden die Grünflächen durch städtisches Personal gepflegt und unterhalten. Des Weiteren enthält die städtische Bilanz Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten aus der Staatsbad-Beteiligung. Diese machen 2014 rund 4,2 Mio. Euro aus. Die größten Einzelposten sind dabei die Berücksichtigung möglicher Verpflichtungen aus einem gewährten Gesellschafterdarlehen (ca. 1,8 Mio. Euro) und aus Pensionslasten (ca. 1,1 Mio. Euro). Weiterhin sind für die GmbH allgemeine Zuschüsse und Zuschüsse für das Stadtmarketing vorgesehen. In 2015 und den Folgejahren sind dafür jeweils 162.000 Euro eingeplant.

Die Stadt hat bereits auf die Belastung des Haushalts durch die Beteiligung an der Staatsbad GmbH reagiert. Im Zuge des Haushaltssicherungskonzeptes wurde eine Neustrukturierung des Staatsbades angegangen. Ziel war es dabei, die Einbindung des Staatsbades in den Konzern Stadt zu optimieren. Dies hatte auch Personalabbau zur Folge. 2013 wurde die Finanzabteilung in den Finanzbereich der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH eingegliedert. Seit 2014 werden zudem das Gebäudemanagement und die technischen Anlagen durch die Stadtwerke GmbH betreut. Dazu wurden weitere sechs Beschäftigte von den Stadtwerken übernommen. Außerdem wurden zehn Mitarbeiter der Veranstaltungsbetreuung städtischen Organisationseinheiten zugeordnet. Gleiches gilt für die Beschäftigten im Bereich Garten- und Landschaftsbau/ Forst. Bei der Staatsbad GmbH wird sich dadurch eine dauerhafte Entlastung für das Ergebnis ergeben. Ob und inwieweit dadurch jedoch auch der Konzern Stadt Bad Salzuflen profitiert bleibt abzuwarten. Die Stadt erwartet langfristig eine nachhaltige Ergebnisverbesserung. Die Entwicklung der Gesamtabschlüsse wird dazu Auskunft geben.

→ **Feststellung**

Die Staatsbad GmbH erwirtschaftet regelmäßig einen hohen Verlust. Über die Ergebnisrechnung bei der Wirtschaftsbetriebe GmbH belastet dieser mittelbar auch den städtischen Haushalt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte weiter daran arbeiten, die Belastungen aus der Staatsbad-Beteiligung zu verringern. Die Reduzierung des Defizits der GmbH ist dabei nur ein Aspekt. Bei den Konsolidierungsbemühungen darf die Infrastruktur des Staatsbades nicht außen vor gelassen werden. Diese bewirkt eine nachhaltige und deutliche Belastung des Konzern-Ergebnisses (vgl. dazu auch die Ausführungen im Kapitel „Gebäudemanagement“).

Stadtbus-Marketing Bad Salzuflen GmbH

Die Stadtbus-Marketing GmbH (SMG) übernimmt das Marketing und den Vertrieb für den Stadtbus Bad Salzuflen. Die Tätigkeit der Gesellschaft ist dadurch geprägt, dass die Stadtbus-Fahrkarten vergünstigt weiterverkauft werden. Dazu erwirbt die SMG zum Weiterverkauf bestimmte Fahrkarten von den Stadtwerken. Im Gegenzug erhält die Gesellschaft einen vertraglich vereinbarten Marketingzuschuss. Dieser beläuft sich auf 80 Prozent des an die Stadtwerke zu zahlenden Fahrkartenpreises. Weitere Umsatzerlöse werden durch den Verkauf der Fahrkarten erzielt.

Die Geschäftstätigkeit der SMG ist dauerhaft defizitär. In den vergangenen Jahren ist es durch organisatorische Maßnahmen gelungen, den Fehlbetrag zu verringern. Nach 312.000 Euro in 2012 stehen 2014 voraussichtlich rund 255.000 Euro Defizit zu Buche. Dieser Verlust wird re-

regelmäßig durch die Wirtschaftsbetriebe ausgeglichen. Grundlage dafür ist der Ergebnisabführungsvertrag.

→ **Feststellung**

Die Stadtbus Marketing GmbH erwirtschaftet regelmäßig Verluste. Diese werden von der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH übernommen. Mittelbar wird dadurch auch der städtische Kernhaushalt dauerhaft belastet.

Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH

Die Stadtwerke sind als kommunaler Energieversorger tätig. Dazu gehören die Lieferung von Strom, Gas, Wasser und Wärme. Weitere Aufgabenfelder sind der Stadtbusbetrieb sowie die Parkraumbewirtschaftung. In den Energiesparten erwirtschaften die Stadtwerke regelmäßig einen Gewinn. Der ÖPNV und die Parkraumbewirtschaftung schließen dagegen meist defizitär ab. Insgesamt wurden von 2011 bis 2013 Gewinne zwischen 4,2 und 4,9 Mio. Euro erzielt. 2014 wird mit einem Überschuss von rund 5,8 Mio. Euro gerechnet.

Bad Salzuflen erhält von den Stadtwerken Konzessionsabgaben. 2013 sind daraus rund 3,1 Mio. Euro in den Kernhaushalt geflossen. Diese Erträge unterstützen die Stadt in ihren Konsolidierungsbemühungen. Eine Gewinnausschüttung an den städtischen Haushalt erfolgt nicht. Die in den Stadtwerken erwirtschafteten Überschüsse dienen regelmäßig dem Verlustausgleich in der Wirtschaftsbetriebe GmbH.

Das Haushaltssanierungskonzept der Stadt sieht auch eine Einbeziehung der Beteiligungen vor. In den Stadtwerken erfolgte eine regelmäßige Eigenkapitalstärkung durch eine Zuführung in die Gewinnrücklage. Der an die Wirtschaftsbetriebe abzuführende Gewinn verringerte sich dadurch. Um einen höheren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, wurde die regelmäßige Eigenkapitalstärkung ausgesetzt. Es wurde der gesamte Gewinn an die Wirtschaftsbetriebe ausgeschüttet. In der Folge hatte die Stadt geringere Aufwendungen für den Ausgleich des verbleibenden Fehlbetrages bei der WBS.

Diesen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung können die Stadtwerke nicht dauerhaft erbringen. Es muss daher damit gerechnet werden, dass der Kernhaushalt zur Stärkung des Eigenkapitals über seine Beteiligung an den Wirtschaftsbetrieben herangezogen wird. So wurden in den vergangenen Jahren umfangreiche Investitionen in die Netzerweiterung getätigt. Um eine wirtschaftlich sinnvolle Eigenkapitalausstattung sicherzustellen, stockte Bad Salzuflen mehrmals das Kapital der Stadtwerke auf. 2013 machte dies eine Mio. Euro aus. Auch für die nächsten Jahre sind entsprechende Eigenkapitalzuführungen geplant. Diese Zahlungen belasten nicht den Ergebnishaushalt. Für die investive Zuwendung muss allerdings Liquidität bereitgestellt werden. Dies kann derzeit nur über eine Fremdfinanzierung erfolgen.

Darüber hinaus bewegt sich die Stadtwerke GmbH in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld. Dieses bietet Chancen und Risiken. In den letzten Jahren sehen sich die Stadtwerke einer zunehmenden Wettbewerbsintensität ausgesetzt. Der Marktdruck macht sich in einer hohen Wechselbereitschaft der Kunden und sinkenden Margen bemerkbar. Darüber hinaus verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für die Sparten der Energieversorgung. Die Netzregulierung und das Energiewirtschaftsgesetz mit der Vorgabe des Ausbaus erneuerbarer Energien sind eine große Herausforderung. Diese Risiken können sich auf das Ergebnis der Stadtwerke negativ auswirken. Darauf weist die Gesellschaft regelmäßig in ihren Jahresabschlüssen

hin. Es kann daher nicht dauerhaft davon ausgegangen werden, dass die GmbH in gewohntem Umfang zur Ergebnisverbesserung in den Wirtschaftsbetrieben beitragen kann.

→ **Feststellung**

Die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Betätigung der Stadtwerke beinhalten zunehmend Risiken. Kommen diese zum Tragen, wird sich dies auf den an die Wirtschaftsbetriebe abzuführenden Gewinn negativ auswirken. Mittelbar würde dadurch auch der städtische Kernhaushalt belastet.

Wertpapiere des Anlagevermögens

Seit 2008 ist der Bestand an Wertpapieren des Anlagevermögens kontinuierlich angestiegen. Den größten Betrag daran machen mit 2,56 Mio. Euro die Anteile am wvk-Versorgungsfonds aus. Die Stadt hat bis 2011 die Anteile aufgestockt. Von 2007 bis 2011 wurden dafür 1,8 Mio. Euro investiert. Ziel war es, die sich aus den künftigen Pensions- und Beihilfeverpflichtungen ergebenden Belastungen für den städtischen Haushalt abzumildern. Aufgrund der angespannten Liquiditätslage wurden seit 2012 keine neuen Fondsanteile erworben. 2013 erfolgte lediglich eine Aufstockung der Anteile in Höhe von erhaltenen Erstattungsbeträgen aufgrund Personalwechsels. Dies machte rund 48.000 Euro aus.

Die verbeamteten Beschäftigten der Stadt haben einen Anspruch auf die künftige Zahlung ihrer Pensionen und Beihilfen. Der Umfang dieses Anspruchs ist in den Pensionsrückstellungen dokumentiert. Jährlich werden die neu erworbenen Ansprüche der Rückstellung zugeführt. Von 2006 bis 2013 haben sich diese so um rund ein Fünftel erhöht. Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen. Die Zuführung zur Rückstellung ist eine reine Aufwandsbuchung. Die Pensionsrückstellungen sind nicht mit Liquidität hinterlegt. Wird dafür keine Vorsorge getroffen, sind die Versorgungsleistungen künftig komplett aus dem laufenden Finanzhaushalt zu bestreiten.

Der Erwerb von Versorgungsfondsanteilen kann dazu beitragen, die Belastungen aus Pensions- und Beihilfeverpflichtungen zu verstetigen. Dem erhöhten Finanzbedarf für den Kauf der Anteile steht eine geringere Haushaltsbelastung in der Zukunft gegenüber. Einzahlungen aus der Veräußerung können dann zumindest anteilig die Versorgungslasten decken. Manche Kommunen haben zu diesem Zweck auch eine Rückversicherung abgeschlossen.

Die von der Stadt gehaltenen Anteile am Versorgungsfonds decken 2013 rund 5,5 Prozent der Pensionsrückstellungen ab. Der Bestand reicht nicht aus, um die künftigen Belastungen wirksam abzumildern. Die Stadt sollte eine Strategie entwickeln, ob und ggfs. wie eine Ko-Finanzierung der Pensionsverpflichtungen vorgenommen wird. Die bereits erworbenen Versorgungsfondsanteile können dafür eine Grundlage sein. Bei den Überlegungen ist die jeweilige Haushalts- und Finanzlage einzubeziehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte sich weiter mit der Finanzierung der künftigen Pensions- und Beihilfezahlungen auseinandersetzen.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

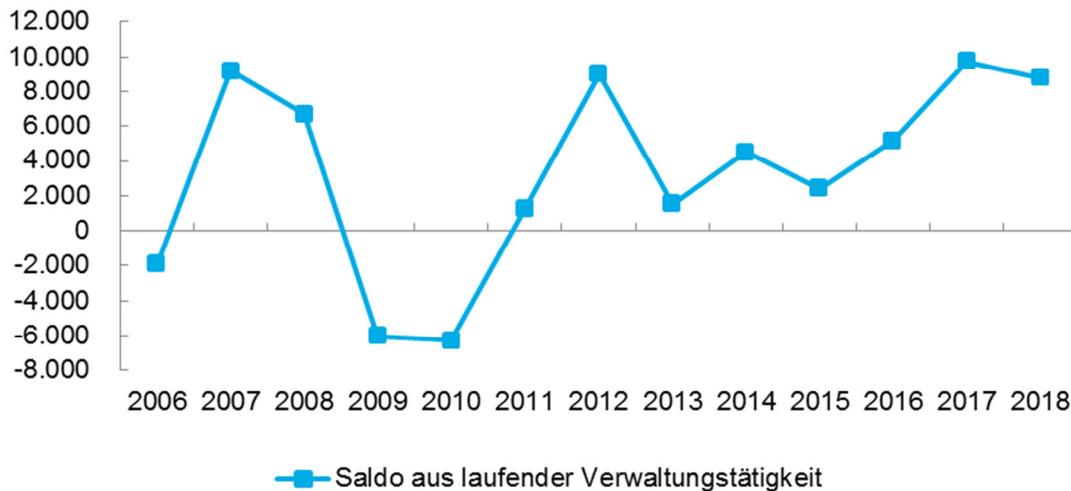
Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht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

Salden der Finanzrechnungen in Tausend Euro (IST)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.915	9.208	6.700	-6.018	-6.286	1.255	8.994	1.539
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.716	-5.174	-3.862	-5.090	-6.042	-6.835	-3.220	-4.244
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-4.630	4.035	2.838	-11.108	-12.327	-5.580	5.773	-2.705
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	6.987	1.800	-10.166	8.817	12.827	7.848	-5.318	3.963
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	2.357	5.835	-7.328	-2.292	499	2.268	455	1.257
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	5.891	8.248	14.083	6.755	4.464	4.963	7.231	7.685
+ Bestand an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	8.248	14.083	6.755	4.464	4.963	7.231	7.685	8.943

Von 2006 bis 2013 schaffte es die Stadt Bad Salzuflen in fünf Jahren einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erzielen. Gleichzeitig waren durchgängig negative Salden aus Investitionstätigkeit zu verzeichnen. Diese konnten in einzelnen Jahren aus dem laufenden Geschäft heraus ausgeglichen werden. Seit 2009 läuft jedoch ein zunehmender Finanzmittel-fehlbetrag auf. Dieser summiert sich bis 2013 auf rund 25,9 Mio. Euro. Um die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen, ist die Stadt daher vermehrt auf Liquiditätskredite angewiesen.

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



bis 2013 Ist-Werte, danach Planwerte

In der Haushaltsplanung geht die Stadt von durchgängig positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aus. Damit wäre Bad Salzuflen in der Lage, den Bestand an Liquiditätskrediten zurückzuführen. Diese Entwicklung setzt allerdings voraus, dass insbesondere die Einzahlungen aus Steuern und ähnlichen Abgaben tatsächlich in der geplanten Höhe fließen. Auf die damit verbundenen Risiken wurde bereits hingewiesen. Zudem müssten die erwirtschafteten Mittel vornehmlich zur Tilgung und nicht zur Finanzierung neuer Investitionen verwendet werden.

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

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
173	-388	547	34	-54	44	136	83

Im interkommunalen Vergleich 2012 gehört Bad Salzuflen zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Selbstfinanzierungskraft. Auch in den Folgejahren verfügt die Stadt über vergleichsweise hohe Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Damit sind gute Voraussetzungen gegeben, die kurzfristigen Verbindlichkeiten zurückzuführen.

→ Feststellung

Die Stadt Bad Salzuflen hat eine überdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft. Die aus dem laufenden Geschäft heraus erwirtschafteten Mittel können Kredite ersetzen.

Verbindlichkeiten

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

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	95.786	99.342	100.112	95.651	93.786	93.963	89.309	79.912	84.859
Verb. aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	10.000	25.500	38.000	42.000	41.000
Verb. aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	163	125	67
Verb. aus Lieferungen und Leistungen	1.941	1.742	2.748	1.502	1.999	2.198	2.120	1.856	2.578
Verb. aus Transferleistungen	2.536	228	310	264	1.471	1.730	1.442	1.375	1.200
Sonstige Verb. (bis 2012 inkl. erhaltene Anzahlungen)	4.392	2.878	5.718	11.828	9.094	11.327	7.180	7.863	3.835
Erhaltene Anzahlungen (ab 2013)	0	0	0	0	0	0	0	0	4.151
Verbindlichkeiten gesamt	104.654	104.190	108.888	109.245	116.351	134.717	138.214	133.130	137.691
Rückstellungen	75.760	75.740	73.614	69.522	73.262	74.575	74.796	80.580	90.078
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.350	975	1.177	1.629	1.219	1.159	961	1.325	278
Schulden gesamt	181.764	180.905	183.679	180.396	190.832	210.451	213.971	215.036	227.869

In den ersten acht NKF-Jahren nehmen die Verbindlichkeiten fast um ein Drittel zu. Den größten Anteil hat dabei der deutliche Anstieg der Kredite zur Liquiditätssicherung. 2013 machen diese knapp 30 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten aus. Nach der Finanzplanung wird es der Stadt in absehbarer Zeit nicht möglich sein, den Bedarf an Kassenkrediten wirksam zu verringern. Aufgrund des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist die daraus erwachsende Belastung noch überschaubar. Dies wird sich allerdings bei steigenden Zinssätzen ändern. Auf dieses Risiko hat der Kämmerer bereits in seiner Rede zur Einbringung des Haushaltsplanentwurfes 2015 hingewiesen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen hat einen dauerhaft hohen Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung. Zinsänderungen sind ein erhebliches Risiko für den Haushalt.

Zur Begrenzung des Zinsänderungsrisikos hat die Stadt längerfristige Zinsvereinbarungen für Teile der Kassenkredite abgeschlossen. Der Runderlass des Innenministeriums zu Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften der Gemeinden bietet dafür entsprechende Instrumentarien.⁵ Danach darf die Stadt für die Hälfte des Gesamtbestandes an Kassenkrediten Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren vorsehen. Für ein weiteres Viertel dürfen Laufzeiten von maximal fünf Jahren abgeschlossen werden. Für die Berechnung war bis Ende 2014 der Bestand an Liquiditätskrediten zum 31.12.2010 maßgeblich. Mit der Änderung des Runderlasses vom 16.12.2014 wird auf die Kassenkredite zum 31.12. des jeweiligen Vorjahres abgestellt.

Bad Salzuflen weist im Jahresabschluss 2013 Verbindlichkeiten für Liquiditätskredite von 41 Mio. Euro aus. Davon sind für 34 Mio. Euro Zinsvereinbarungen über eine Laufzeit von länger als einem Jahr getroffen worden. Bezogen auf das Kassenkreditvolumen zum 31.12.2010 macht dies einen Anteil von mehr als 100 Prozent aus. Bezogen auf den 31.12. des Vorjahres sind es rund 81 Prozent. Die in dem Runderlass des Innenministeriums vorgegebene Grenze ist damit maßgeblich überschritten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen hat für einen Teil der Liquiditätskredite Zinsvereinbarungen abgeschlossen. Das davon betroffene Kreditvolumen übersteigt 2013 die in dem Runderlass des Innenministeriums vorgegebene Grenze.

Vor Abschluss der Zinsvereinbarungen hat sich die Stadt mit dem Kreis Lippe – als örtlich zuständige Kommunalaufsicht – abgestimmt. Die oben dargestellte Verteilung der Laufzeiten wurde dabei nicht beanstandet. Im Entwurf des Jahresabschlusses 2014 hat sich der Umfang der Zinsfestschreibungen verringert. Von 48 Mio. Euro Liquiditätskrediten wurde für die Hälfte eine Zinsvereinbarung von mehr als einem Jahr getroffen.

Eine längerfristige Absicherung von Teilen der Liquiditätskredite ist grundsätzlich sinnvoll. Damit kann das Zinsänderungsrisiko begrenzt werden. Die Stadt sollte sich daher weiterhin mit dieser Thematik beschäftigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte sich regelmäßig mit der zu erwartenden Zinsentwicklung auseinandersetzen. Ändert sich die Zinsmeinung, kann eine längerfristige Absicherung von Teilen der Liquiditätskredite sinnvoll sein. Dabei ist der Runderlass des Innenministeriums vom 16.12.2014 zu beachten.

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

⁵ Vgl. Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände RdErl. d. Ministeriums für Inneres und Kommunales - 34-48.05.01/02 - 8/14 vom 16.12.2014

Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Die Stadt Bad Salzuflen hat zum 31.12.2010 den ersten NKF-Gesamtabschluss erstellt. Über eine Vollkonsolidierung wurden folgende Tochterunternehmen in den Abschluss einbezogen:

- Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH,
- Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH,
- Stadtbus-Marketing Bad Salzuflen GmbH,
- Staatsbad Salzuflen GmbH.

Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

	31.12.2010	01.01.2010
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	120.102	122.656
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	25.500	10.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6.861	6.232
Sonstige Verbindlichkeiten	13.720	12.528
Erhaltene Anzahlungen	0	0
Summe aller Verbindlichkeiten	166.182	151.416

Der Vergleich mit der städtischen Schlussbilanz zum 31.12.2010 zeigt auf, dass in Bad Salzuflen der überwiegende Teil der Verbindlichkeiten dem Kernhaushalt zuzuordnen ist. Im Jahresverlauf nehmen die Gesamtverbindlichkeiten um fast zehn Prozent zu. Dies ist dem steigenden Bedarf an Liquiditätskrediten im Kernhaushalt geschuldet.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.177	444	9.996	2.547	1.418	2.435	3.187	47

Bad Salzuflen weist eine hohe Pro-Kopf-Verschuldung auf. 2010 ist diese im interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich. In den Folgejahren sind die Verbindlichkeiten der Stadt weiter angestiegen. Im Haushaltsplan 2015 ist eine Neuaufnahme von Investitionsdarlehen vorgesehen. Es muss daher mit einer steigenden Pro-Kopf-Verschuldung in Bad Salzuflen gerechnet werden. Nach dem Entwurf des Gesamtabchlusses 2011 belaufen sich die Verbindlichkeiten auf 3.275 Euro je Einwohner. Dieser absolute Wert kann nur im Zusammenhang mit einer Vermögensanalyse beurteilt werden. Vgl. dazu Abschnitte Eigenkapital und Aufwendungen.

Rückstellungen

Die Rückstellungen machen 2013 rund 40 Prozent der städtischen Schulden aus. Wie in den meisten Kommunen entfällt der deutlich größte Anteil auf die Pensionsrückstellungen. Diese nehmen in den ersten acht NKF-Jahren um fast ein Fünftel zu. Ende 2013 machen sie damit rund zehn Prozent der Bilanzsumme aus.

Rückstellungen in Tausend Euro

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pensionsrückstellungen	40.027	41.233	41.458	40.868	42.078	43.677	44.589	47.413
Rückstellungen Depo- nien und Altlasten	200	200	200	200	200	200	240	277
Instandhaltungs- rückstellungen	14.360	11.148	12.962	9.416	11.961	15.460	19.775	19.039
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	21.152	21.034	14.902	22.778	20.335	15.459	15.976	23.398
Summe der Rückstel- lungen	75.740	73.614	69.522	73.262	74.575	74.796	80.580	90.126

In der Eröffnungsbilanz werden Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung von 14,6 Mio. Euro ausgewiesen. Bad Salzuflen hat damit relativ hohe Beträge bilanziert. Dies konnte in der ersten NKF-Bilanz aufwandsneutral geschehen. Nach § 36 Abs.3 GemHVO NRW muss die Nachholung der Instandsetzung allerdings hinreichend konkret beabsichtigt sein. Dies wird daran festgemacht, dass die Instandhaltungsmaßnahme in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung berücksichtigt wird. Bis Ende 2009 sind jedoch von den ursprünglich 14,6 Mio. Euro lediglich 9,5 Mio. Euro in Anspruch genommen bzw. aufgelöst worden. Gleichzeitig wurden rund vier Mio. Euro neue Rückstellungen gebildet. Diese Entwicklung setzt sich fort. In der Folge nehmen die Instandhaltungsrückstellungen bis Ende 2013 deutlich zu. In den ersten acht NKF-Jahren werden 15,3 Mio. Euro in Anspruch genommen bzw. aufgelöst. Dem stehen 19,4 Mio. Euro neue Rückstellungen gegenüber. Damit verbleibt ein erheblicher Umfang an Instandhaltungsmaßnahmen, die nicht zeitgerecht nachgeholt worden sind.

→ Empfehlung

Die Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung sollten überprüft werden. Sind einzelne Maßnahmen nicht mehr beabsichtigt, unwahrscheinlich oder nicht hinreichend konkret bestimmt, sind die darauf entfallenden Rückstellungsbeträge aufzulösen.

Der Entwurf des Jahresabschlusses 2014 weist fünf Mio. Euro neue Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung aus. Zusammen mit den noch offenen Rückstellungen ergibt sich ein dokumentierter Instandhaltungsbedarf von 22,2 Mio. Euro. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Ausführungen zum Gebäudeportfolio verwiesen.

Mit den Rückstellungen werden wahrscheinliche zukünftige Belastungen für den städtischen Haushalt abgebildet. Die Zuführung neuer Beträge ist dabei lediglich aufwandswirksam. Auszahlungen sind damit noch nicht verbunden. Dies ändert sich, wenn die Rückstellungen in Anspruch genommen werden. Die Stadt hat dann Liquidität bereitzustellen. Den zurückgestellten Beträgen stehen derzeit keine Finanzmittel gegenüber. Daher müssen die zukünftigen Belas-

tungen. aus dem laufenden Haushalt bestritten werden. Dies wird kurzfristig im Bereich der sonstigen Rückstellungen zum Tragen kommen: 2013 mussten rund 8,3 Mio. Euro für anstehende Gewerbesteuerrückzahlungen zurückgestellt werden. Zusätzlich wird auch eine Nachholung der Instandhaltung die Liquiditätslage belasten.

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 2006 *)	2006	2007	2008	2009
Eigenkapital	163.196	158.142	155.940	154.823	140.649
Sonderposten	147.215	146.296	144.520	141.054	141.528
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	145.309	144.779	142.789	138.822	140.308
Rückstellungen	75.760	75.740	73.614	69.522	73.262
Verbindlichkeiten	104.654	104.190	108.888	109.245	116.351
Passive Rechnungsabgrenzung	3.887	4.200	4.456	4.634	5.980
Bilanzsumme	494.713	488.568	487.419	479.278	477.769

*) Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006

	2010	2011	2012	2013
Eigenkapital	123.821	112.146	105.456	91.390
Sonderposten	141.133	143.472	143.088	143.311
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	139.973	142.512	141.762	143.033
Rückstellungen	74.575	74.796	80.580	90.126
Verbindlichkeiten	134.717	138.214	133.130	137.691
Passive Rechnungsabgrenzung	7.016	7.928	8.348	8.789
Bilanzsumme	481.262	476.557	470.602	471.307

Das Eigenkapital der Stadt Bad Salzuflen geht in den ersten NKF-Jahren kontinuierlich zurück. Wesentliche Ursache waren die negativen Jahresergebnisse. Nach acht Jahren stehen nur noch 56 Prozent, also etwas mehr als die Hälfte, vom ursprünglich vorhandenen Eigenkapital zu Buche. Da die Entwicklung der Bilanzsumme dem Trend des Eigenkapitals nicht in gleicher Intensität folgt, sinken die Eigenkapitalquoten 1 und 2.

Eigenkapitalquoten in Prozent

Kennzahl	EB 2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eigenkapitalquote 1	33,0	32,4	32,0	32,3	29,4	25,7	23,5	22,4	19,4
Eigenkapitalquote 2	62,4	62,0	61,3	61,3	58,8	54,8	53,4	52,5	49,8

Bei den Eigenkapitalquoten erreicht die Stadt im interkommunalen Vergleich schlechte Werte. Sie liegen durchweg unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Ab 2009 gehen die Quoten dabei spürbar zurück. Dies korrespondiert mit den ansteigenden Verbindlichkeiten.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2012

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EK-Quote 1	22,4	-17,2	70,1	29,6	16,8	31,1	41,8	80
EK-Quote 2	52,5	4,9	88,0	57,7	47,0	60,0	72,4	80

2014 wird Bad Salzuflen voraussichtlich ein positives Jahresergebnis erzielen. Auch für die Folgejahre rechnet die Stadt mit geringen Überschüssen. Wenn sich diese Erwartungshaltung bestätigt, besteht die Chance den Eigenkapitalverzehr zu stoppen.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im Gesamtabschluss 2010

	31.12.2010	01.01.2010
Eigenkapital	125.169	145.614
Sonderposten	150.253	150.388
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	149.094	149.168
Rückstellungen	82.854	75.702
Verbindlichkeiten	166.182	151.416
Passive Rechnungsabgrenzung	6.605	6.181
Bilanzsumme	531.064	529.301
Eigenkapitalquoten in Prozent		
Eigenkapitalquote 1	23,6	27,5
Eigenkapitalquote 2	51,6	55,7

Der Gesamtabschluss 2010 weist ebenfalls eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung aus. Im ersten Gesamtabschlussjahr gehen die Eigenkapitalquoten zurück. Dies ist vor allem dem deutlich negativen Jahresergebnis im Kernhaushalt geschuldet. In der Folge sinkt das Eigenkapital spürbar. Da die Rückstellungen und Verbindlichkeiten gleichzeitig zunehmen, sinken die Eigenkapitalquoten.

Ertragslage

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

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Steuern und ähnliche Abgaben	45.728	56.681	61.563	46.356	49.274	54.830	56.684	49.524
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	17.339	15.474	18.932	16.404	20.381	22.171	24.546	23.382
Sonstige Transfererträge	208	277	344	410	349	369	401	434
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	21.712	21.656	22.079	22.720	22.485	22.682	22.538	23.683
Privatrechtliche Leistungsentgelte	2.605	2.345	2.430	2.260	2.650	2.903	2.966	3.426
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	2.162	1.884	3.877	3.706	3.472	3.358	3.408	3.724
Sonstige ordentliche Erträge	4.827	6.496	10.131	12.320	7.181	7.202	7.830	10.632
Aktivierte Eigenleistungen	570	604	886	784	702	599	914	694
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	95.150	105.418	120.243	104.960	106.493	114.113	119.287	115.499
Finanzerträge	1.075	1.109	2.131	1.373	1.373	1.287	2.375	1.462

In den ersten acht NKF-Jahren hat die Stadt stark schwankende ordentliche Erträge zu verzeichnen. Dafür sind vor Allem die Steuern und ähnlichen Abgaben verantwortlich. Sie bilden die mit Abstand größte Ertragsposition. Trotzdem weist Bad Salzuflen im interkommunalen Vergleich nur eine deutlich unterdurchschnittliche Netto-Steuerquote auf. Diese Kennzahl beschreibt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen. Die Stadt gehört seit 2011 zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der geringsten Netto-Steuerquote. Dies zeigt, dass es in Bad Salzuflen neben den Steuern weitere wesentliche Ertragsquellen gibt. Besonders ins Gewicht fallen dabei die öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte. Diese sind die zweitgrößte Ertragsposition. Dazu trägt bei, dass die Stadt wesentliche gebührenfinanzierte Aufgaben im Kernhaushalt wahrnimmt. Dies sind beispielsweise die Abwasserentsorgung und die Abfallbeseitigung. Viele andere Kommunen haben diese Bereiche ausgliedert.

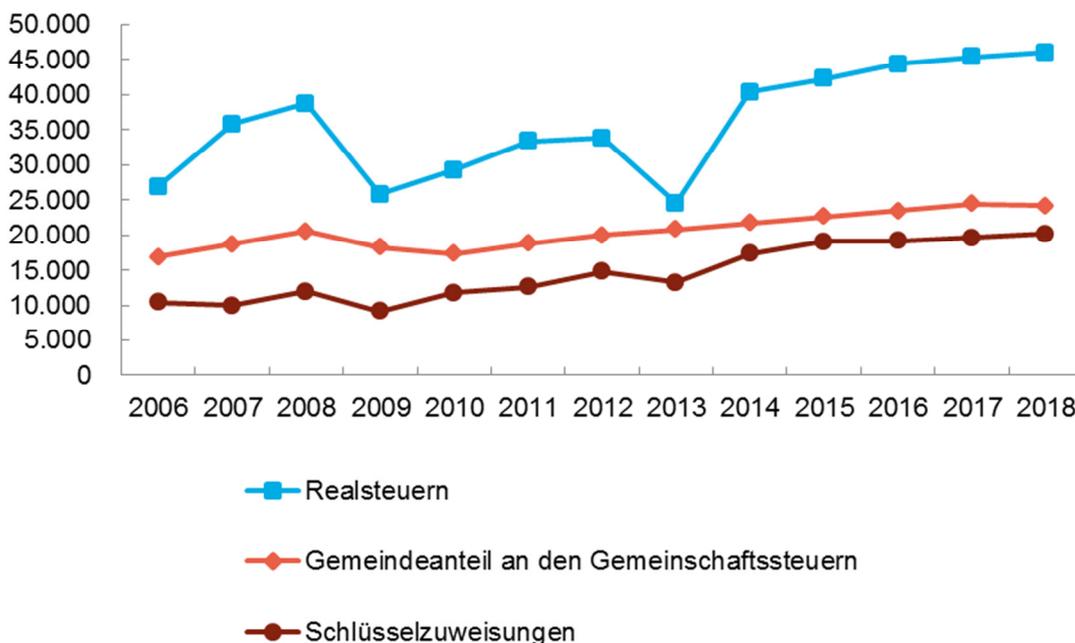
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

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

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

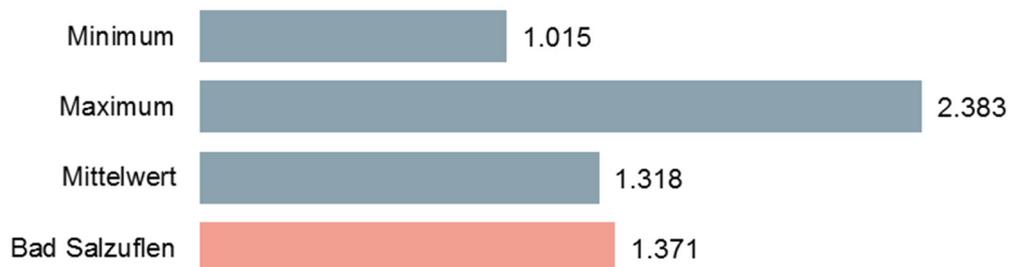
Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



bis 2013 Ist-Werte; danach Planwerte

In den ersten acht NKF-Jahren verlaufen die allgemeinen Deckungsmittel wellenförmig. Dabei gehen sie zweimal nach mehreren Jahren positiver Entwicklung wieder auf Tiefstwerte zurück. Dies wird vor Allem durch die Gewerbesteuererträge verursacht. 2009 und 2013 nehmen sie deutlich ab. Diese Einbrüche können nicht durch andere Ertragspositionen aufgefangen werden. Ab 2014 gehen die Planwerte von stetig steigenden allgemeinen Deckungsmitteln aus. Diese Annahme beruht wesentlich auf kontinuierlich steigenden Gewerbesteuererträgen. Nach dem Entwurf des Jahresabschlusses 2014 wird das Planergebnis allerdings um rund 1,6 Mio. Euro verfehlt. Auf die Unwägbarkeiten der weiteren Entwicklung wurde in der Analyse der Haushaltsplanung hingewiesen.

Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2012



Die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner der Stadt Bad Salzuflen sind 2012 im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Aufwendungen

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

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Personalaufwendungen	24.484	25.042	25.669	25.235	25.463	24.452	24.100	25.523
Versorgungsaufwendungen	1.201	1.532	1.485	2.143	2.078	2.497	1.820	2.897
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	15.923	15.782	20.567	29.800	33.167	33.129	34.863	34.983
Bilanzielle Abschreibungen	11.430	11.450	11.802	12.241	12.340	13.023	12.282	12.066
Transferaufwendungen	33.480	37.371	38.974	37.643	41.032	43.026	42.371	43.020
Sonstige ordentliche Aufwendungen	9.999	12.003	18.056	6.291	5.267	5.957	7.631	6.321
Ordentliche Aufwendungen	96.517	103.179	116.553	113.353	119.346	122.085	123.067	124.810
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.762	5.550	6.360	5.528	5.348	4.991	5.286	6.583

2013 verzeichnet die Stadt Bad Salzuflen um rund 28,3 Mio. Euro höhere ordentliche Aufwendungen als 2006. Dies ist ein Anstieg von fast einem Drittel. Absolut haben daran die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen mit rund 19,1 Mio. Euro den größten Anteil. Dabei ist jedoch eine Besonderheit zu berücksichtigen. Bis 2008 wurden die Betriebskostenzuschüsse für Kindertageseinrichtungen unter den sonstigen ordentlichen Aufwendungen gebucht. Ab 2009 erfolgte eine Zuordnung zu den Sach- und Dienstleistungen. Diese stiegen in der Folge deutlich an – im Gegenzug verringerten sich die sonstigen ordentlichen Aufwendungen. 2013 machen die Betriebskostenzuschüsse für Kindertageseinrichtungen freier Träger mit 11,3 Mio. Euro fast ein Drittel der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen aus. Die finanzielle Entwicklung der Kindertagesbetreuung ist im Teilbericht „Tagesbetreuung für Kinder“ dargestellt.

Eine deutliche Zunahme ist auch bei den Transferaufwendungen festzustellen. In den ersten acht NKF-Jahren steigen diese um rund 28 Prozent an. Den größten Anteil daran hat die Entwicklung bei der allgemeinen Kreisumlage. Diese fällt 2013 rund acht Mio. Euro höher an, als noch 2006. Die steigende Belastung ist auch eine Folge der Entwicklung bei den städtischen Steuererträgen.

Die Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen machen einen vergleichsweise hohen Anteil der städtischen Aufwendungen aus. Im Durchschnitt betragen sie rund 4,6 Prozent. Neben den Kassenkreditzinsen fallen dabei auch die Zahlungen für die Investitionsdarlehen ins Gewicht. Bad Salzuflen führt das Vermögen der Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt. Damit sind auch die damit verbundenen Schulden der Stadt direkt zuzuordnen. Viele andere Kommunen haben diesen Bereich in Sondervermögen ausgegliedert. Der Kernhaushalt trägt damit eine vergleichsweise hohe Schuldenlast (vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel „Verbindlichkeiten“). Auf die Risiken, die sich aus einem Anstieg des Zinsniveaus ergeben können, wurde bereits hingewiesen.

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)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ordentliche Aufwendungen	96.517	103.179	116.553	113.353	119.346	122.085	123.067	124.810
Abschreibungen auf Anlagevermögen	11.251	11.190	11.464	12.085	12.228	12.852	11.806	11.692
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	6.150	4.801	5.351	5.055	5.754	5.740	4.967	6.331
Netto-Ergebnisbelastung	5.101	6.388	6.112	7.031	6.474	7.113	6.839	5.361
Abschreibungsintensität	11,7	10,8	9,8	10,7	10,2	10,5	9,6	9,4
Drittfinanzierungsquote	54,7	42,9	46,7	41,8	47,1	44,7	42,1	54,1

Tendenziell geht die Abschreibungsintensität in den ersten acht NKF-Jahren zurück. 2009 und 2011 wurden außerplanmäßige Abschreibungen vorgenommen. Dies betraf vor Allem städtische Gebäude. Daher stieg die Quote in diesen Jahren kurzzeitig an. Im interkommunalen Vergleich liegt die Abschreibungsintensität durchweg über dem Durchschnitt. Der städtische Haushalt wird damit stärker durch die Abschreibungen belastet, als dies in den meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist.

Gleichzeitig ist die Drittfinanzierungsquote unterdurchschnittlich. 2012 werden in drei Viertel der Vergleichskommunen mehr Abschreibungen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenfinanziert, als dies in Bad Salzuflen der Fall ist. Der Anstieg in 2013 beruht im Wesentlichen auf einem Einmaleffekt. Hier wurden rund 900.000 Euro aus dem Sonderposten für den Gebührenaussgleich im Abwasserbereich aufgelöst. Im Saldo ergibt sich eine relativ hohe Belastung für den städtischen Haushalt.

Die Stadt erklärt diesen Zusammenhang dadurch, dass in der Vergangenheit viele Investitionen getätigt wurden, ohne dafür Zuwendungen Dritter erhalten zu haben. Nach den Planzahlen des Haushaltsentwurfs 2016 (Stand 9/2015) wird sich dieser Trend fortsetzen. Die Stadt weist darin für Baumaßnahmen sowie den Erwerb beweglichen Anlagevermögens von 2014 bis 2019 Investitionen von rund 110 Mio. Euro aus. Gleichzeitig wird mit investiven Zuwendungen von lediglich 41,1 Mio. Euro gerechnet. Die Investitionen in Straßen und Abwasserkanäle werden zwar mit Beiträgen teilweise gegenfinanziert. Diese machen in dem Planungszeitraum allerdings nur rund 22,6 Mio. Euro aus. Es verbleibt damit ein hoher Eigenanteil bei der Stadt. Die sich darauf beziehenden Abschreibungen werden die städtische Haushaltswirtschaft dauerhaft belasten.

→ **Empfehlung**

Die im Haushaltsplanentwurf 2016 ausgewiesenen Investitionen werden zu deutlich steigenden Abschreibungen führen. Diese können auch künftig nur zu einem vergleichsweise geringen Teil durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenfinanziert werden. Die Stadt sollte ihre Investitionsplanung dahingehend überprüfen, ob die sich daraus ergebenden nachhaltigen Belastungen für den Haushalt tragbar sind.

→ 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
Bad Salzuflen im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Personalwirtschaft und Demografie	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Demografische Handlungsfelder	3
Verwaltungsorganisation optimieren	3
Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln	5
Wissen bewahren und verteilen	7
Interkommunale Zusammenarbeit	7

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

Verwaltungsorganisation optimieren

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

Aus Sicht der GPA NRW sollte die Verwaltung einer mittleren kreisangehörigen Kommune in der Gliederungsbreite in maximal drei übergeordnete Funktionsbereiche unterteilt sein. In der Gliederungstiefe sollten maximal drei Leitungsebenen bestehen. Diese Einschätzung deckt sich

mit den grundsätzlichen Empfehlungen der KGSt zum Organisationsmodell für Kommunen der gleichen Größenklasse¹.

Die Verwaltung der Stadt Bad Salzuflen wurde 2007 neu strukturiert. In der Folge gibt es neben dem Bürgermeister mit dem Ersten Beigeordneten nur noch einen weiteren Wahlbeamten. Die folgende Hierarchieebene ist seither in fünf Fachbereiche untergliedert. Dies sind zwei mehr als in den Empfehlungen der KGSt vorgesehen. Sie werden vom Ersten Beigeordneten und vier weiteren Fachbereichsleitern geleitet. Die Bildungseinrichtungen Stadtbücherei, Volkshochschule und Musikschule sowie das Kulturbüro sind keinem Fachbereich; sondern unmittelbar dem Bürgermeister zugeordnet. Die Leitung der Bildungseinrichtungen obliegt dem Leiter der Volkshochschule. Den Fachbereichen sind insgesamt 17 Fachdienste zugeordnet. Die nachfolgende dritte Ebene sind Abteilungen oder Sachgebiete, soweit die Fachdienste weiter untergliedert sind. Dies ist abhängig von der Größe des Fachdienstes.

→ **Feststellung**

Die Aufbauorganisation der Stadt Bad Salzuflen ist hinsichtlich der Gliederungstiefe angemessen. Hinsichtlich der Gliederungsbreite besteht Optimierungspotenzial.

Die GPA NRW hat in dieser Prüfung keine tiefere Organisationsuntersuchung durchgeführt. Die nachstehenden Punkte orientieren sich an den Empfehlungen der KGSt und sind als Anregung zu verstehen.

Mögliche Veränderungen der Verwaltungsgliederung:

- Fachbereiche 1 (Zentrale Dienste) und 2 (Finanzen) zusammenlegen.
- Bildungseinrichtungen in den Fachbereich 4 (Jugend, Soziale Dienste, Schule und Sport) eingliedern.
- Zahl der Fachdienste einschließlich gleich gestellter Einrichtungen reduzieren.

Denkbar ist auch die Fachbereiche 3 (Recht, Sicherheit, Ordnung, Sozialverwaltung) und 4 (Jugend, Soziale Dienste, Schule und Sport) mit den Bildungseinrichtungen und dem Kulturbüro zum Fachbereich Bürgerdienstleistungen zusammenzulegen. Dadurch entstünde allerdings ein organisatorisches Ungleichgewicht. Dem Fachbereich Bürgerdienstleistungen würde deutlich mehr Personal angehören. Die Stadt Bad Salzuflen hat bei der Neustrukturierung neben den Aufgabenstellungen und anderen bedeutsamen Faktoren auch die Ressourcenverteilung berücksichtigt und sich deshalb für eine Aufteilung der Bürgerdienstleistungen entschieden.

Am 12. Mai 2010 beschloss der Rat Grundsätze zur Organisation und Personalwirtschaft im Haushaltssicherungskonzept 2009 bis 2014. Danach galt bis zum 31. Dezember 2014 grundsätzlich eine Wiederbesetzungssperre. Dazu wurden konkrete Regelungen zur Umsetzung und zu Ausnahmen getroffen. Danach ist bei jeder frei werdenden Funktion die aufgabenkritische Prüfung als Daueraufgabe zu verstehen. Dabei beschäftigt die Stadt Bad Salzuflen auch die Frage, ob die Aufgabe durch organisatorische Maßnahmen mit weniger Personalaufwand bewältigt werden kann, z.B. durch Zusammenlegung von Arbeitsbereichen. Die Organisationsstruktur wird laufend angepasst..

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

→ **Empfehlung**

Anstehende Fluktuationen sollte die Stadt Bad Salzuflen weiterhin zum Anlass nehmen, die inhaltliche Gliederung der Aufbauorganisation zu hinterfragen und wenn möglich weiter zu verschlanken.

Neben einer schlanken statischen Organisationsstruktur gewinnen flexible Formen der Arbeitsorganisation an Bedeutung. Auf diese Weise können die Kommunen noch flexibler auf sich ändernde Aufgabenstellungen reagieren. Die Stadt Bad Salzuflen beabsichtigte mit der Neustrukturierung eine Stärkung der projektorientierten Zusammenarbeit. Sie arbeitet zu bestimmten Themen bereits mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projektgruppen. So wurden beispielsweise für folgende Aufgaben Projektgruppen gebildet:

- Personalentwicklungskonzept erstellen
- Einzelne Themen der Personalentwicklung erarbeiten
- Hausmeisterdienste neu organisieren
- Fußgängerzone umgestalten
- Flüchtlinge unterbringen

→ **Feststellung**

Die Organisationstruktur der Stadt Bad Salzuflen wird durch Projektgruppen ergänzt.

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

Die Stadt Bad Salzuflen nutzt Anforderungsprofile als Grundlage für personalwirtschaftliche Instrumente. Nach der bereits 2004 erstellten Konzeption Stellenbesetzungsverfahren orientiert sich jede Auswahlentscheidung an einem stellen- oder funktionsbezogenen Anforderungsprofil.

Altersstruktur analysieren und Fluktuation ermitteln

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

Die Stadt Bad Salzuflen analysiert die Altersstruktur differenziert und erstellt Fluktuationsprognosen. Die benötigten Grunddaten über jeden einzelnen Mitarbeiter sind dezidiert in der Personalsoftware hinterlegt und auswertbar. Die Fluktuationsprognosen münden in eine detaillierte Personalbedarfsplanung. Dabei berücksichtigt die Stadt Bad Salzuflen sowohl die stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze als auch die Möglichkeit des frühzeitigen Ausscheidens vor Erreichen der Regelaltersgrenze. Wegen des vorzeitigen Ausscheidens, auch aus anderen gewichtigen Gründen, bildet die Stadt Bad Salzuflen im Verwaltungsbereich über Bedarf aus. Grundlage dafür sind Erfahrungswerte. Eine Fluktuationsrate wird nicht ermittelt. Die Personal-

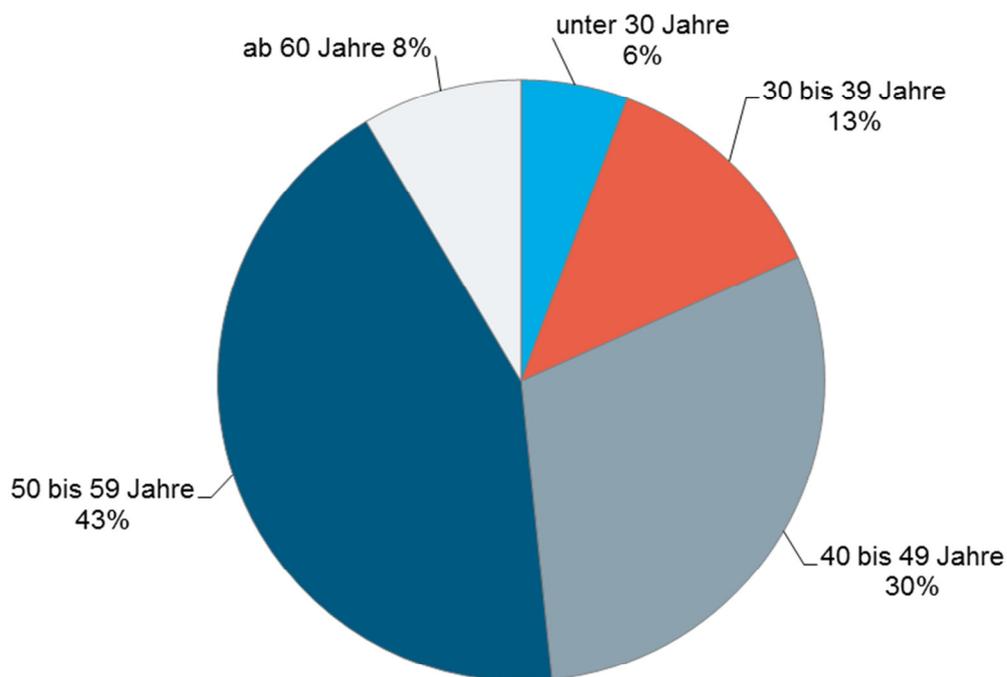
bedarfsplanung berücksichtigt auch die Ergebnisse einer kontinuierlichen Aufgabenkritik, die zu einer erheblichen Reduzierung der Stellen in den letzten gut 20 Jahren führte.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen erfasst die Problematik der steigenden Fluktuation systematisch und steuert rechtzeitig entgegen.

Die GPA NRW hat anhand der Personalliste zum Stichtag 30. Juni 2013 das Durchschnittsalter der Beschäftigten der Stadt Bad Salzuflen errechnet. Dieses beträgt 48,7 Jahre. Es liegt damit noch deutlich über dem des gesamten Personals des öffentlichen Dienstes im kommunalen Bereich von 45,5 Jahren².

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Bad Salzuflen



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

Über die Hälfte der städtischen Beschäftigten ist 50 Jahre und älter. Bei den Führungskräften ab Fachdienst-Ebene beträgt der Anteil 79 Prozent. Da die Stadt Bad Salzuflen selbst Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen erstellt, verzichtet die GPA NRW auf weitere Analysen.

Im Ergebnis muss die Stadt Bad Salzuflen Ihre Aufgaben mit einer vergleichsweise älteren Belegschaft erfüllen. Maßnahmen wie Beschäftigungsfähigkeit stärken und Gesundheit und Moti-

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

vation fördern, gewinnen somit an Bedeutung. Das Verwaltungsleitbild der Stadt Bad Salzuflen enthält neben der Kundenorientierung, dem Grad der Aufgabenerfüllung und der Wirtschaftlichkeit auch die Mitarbeiterorientierung. Das Personalentwicklungskonzept beinhaltet bereits Maßnahmen, um gegen gesundheitsbedingten Leistungsabfall vorzubeugen.

Wissen bewahren und verteilen

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

Wissensmanagement ist umfänglich zu betrachten und umfasst nicht nur das Personalmanagement, sondern das Organisations- und Informationsmanagement. Die Stadt Bad Salzuflen ist bereits für das Thema sensibilisiert. Im Intranet stehen Dienstvereinbarungen, Dienstanweisungen und andere wichtige Informationen zur Verfügung. Ein strukturiertes Verfahren zur Bewahrung des Wissens von Wissensträgern existiert jedoch nicht.

Die Stadt Bad Salzuflen hat mit dem Aufbau eines Dokumentenmanagementsystems begonnen. Der Fachdienst Bauordnung und das Archiv arbeiten bereits damit. Weitere Verwaltungsbereiche sollen folgen.

→ Feststellung

Die GPA NRW sieht in dem von der Stadt Bad Salzuflen begonnenen Aufbau eines Dokumentenmanagementsystems einen wichtigen Baustein zum Bewahren von Wissen.

→ Empfehlung

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

Elemente des Wissensmanagements können sein:

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

Interkommunale Zusammenarbeit

Dem Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“ wird gerade im Zusammenhang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels eine immer höhere Bedeutung zukommen. Unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen geht die GPA NRW davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung sind. Außerdem wird es der Stadt Bad Salzuflen ebenso wie vielen anderen Kommunen ver-

mutlich nicht gelingen, zukünftig jede frei werdende Stelle mit geeignetem Personal nach zu besetzen.

Die Stadt Bad Salzuflen prüft bei der Aufgabenkritik und bei Eintreten von Fluktuationen auch, ob eine Aufgabe zusammen mit anderen Kommunen im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit wahrgenommen werden kann. Sie ist bereits interkommunale Zusammenarbeiten mit Nachbarkommunen eingegangen. Zu nennen sind hier beispielhaft:

- Kooperation bei der Erziehungsberatung und der Pflegeberatung mit dem Kreis Lippe
- Ausbildung zur Tagespflegeperson durch die Volkshochschule Bad Salzuflen mit der Stadt Lemgo
- Telefonisches ServiceCenter (einheitliche Behördenrufnummer 115) mit der Stadt Bielefeld
- Interkommunales Gewerbegebiet Ostwestfalen-Lippe mit den Städten Bielefeld und Herford

Eine weitergehende interkommunale Zusammenarbeit soll die Ostwestfälisch-Lippische Regiopole mit der Stadt Herford und der Stadt Bielefeld als Regiopole ermöglichen, zu der weitere Nachbarkommunen beitreten sollen (vgl. auch Vorbericht).

→ **Feststellung**

Die GPA NRW erkennt an, dass die Stadt Bad Salzuflen bereits interkommunal mit anderen Kommunen zusammenarbeitet und beabsichtigt die Zusammenarbeit auszuweiten.

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

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

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Bad Salzuflen im Jahr
2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Sicherheit und Ordnung	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Einwohnermeldeaufgaben	4
Personenstandswesen	8
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	11
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	13
Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	14
Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	16

→ Sicherheit und Ordnung

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die drei betrachteten Aufgabenbereiche Einwohnermeldeaufgaben, Personenstandswesen und Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind in Bad Salzuflen dem Fachbereich 3 (Recht, Sicherheit, Ordnung, Sozialverwaltung) zugeordnet.

Einwohnermeldeaufgaben

Die Stadt Bad Salzuflen gestaltete das frühere Einwohnermeldeamt bereits seit 1995 schrittweise zu einer kunden- und dienstleistungsorientierten Bürgerberatung um. Diese gehört mittlerweile zum Fachdienst 50 (Bürgerservice und Soziales) und befindet sich im Rathaus. Nebenstellen existieren nicht. Neben den melderechtlichen Angelegenheiten gehören diverse andere Dienstleistungen zum Aufgabenbereich der Bürgerberatung. Zu nennen sind beispielsweise die Bearbeitung von Hundesteuerangelegenheiten, Verkauf von Eintrittskarten und Werbeartikeln der Stadt, Ausstellung von Fischereischeinen, Umschreibung von Führer- und Fahrzeugscheinen, Annahme von Fundsachen und allgemeine Auskünfte und Informationen. Die Mitarbeiter der Bürgerberatung übernehmen zudem die Vertretung im integrierten Stadtbus-Büro der Stadtbus-Marketing GmbH. Bei den nachstehenden Betrachtungen wurden lediglich die Stellenanteile für die durch die GPA NRW definierten „Einwohnermeldeaufgaben im engeren Sinne“ berücksichtigt. Der Arbeitszeitanteil dieser Aufgaben beträgt 70 Prozent.

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Bad Salzuflen im Jahr 2013 mit 5,35 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,41 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Bezugsgröße für die fallbezogenen Kennzahlen sind 10.333 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2013

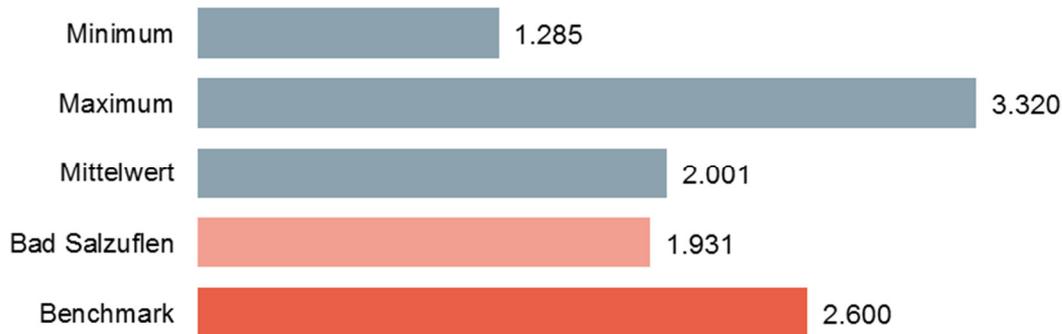
Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
28,31	16,46	45,58	27,70	24,38	27,60	31,24	58

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

Bei den KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Bad Salzuflen mit 50.788 Euro knapp über dem Mittelwert von 50.690 Euro. Der Overhead der Einwohnermeldeaufgaben wird bei den Personalaufwendungen mitberücksichtigt. Der Overheadanteil der Stadt Bad Salzuflen liegt im Jahr 2013 bei 7,1 Prozent und damit über dem Mittelwert von 5,5 Prozent. Er ist somit maßgeblich für die leicht überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle. Die Stellenbewertung ist unauffällig. Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle geringfügig zu den überdurchschnittlichen Personalauf-

wendungen je Fall im Jahr 2013 beitragen. Wie sich die Zahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stellen auf die Personalaufwendungen je Fall auswirkt, zeigt die nachfolgende Leistungskennzahl.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2013



Bad Salzuflen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.931	1.689	1.958	2.219	59

Die Stadt Bad Salzuflen setzt im Verhältnis zu den Fallzahlen etwas mehr Personal ein als die Vergleichskommunen im Durchschnitt. Dies wirkt sich im Vergleich leicht negativ auf die Personalaufwendungen je Fall aus.

Der Personalbedarf hängt von den zu bearbeitenden Fällen ab. Bei Erreichen des Benchmarks von 2.600 gewichteten Fällen je Vollzeit-Stelle besteht für 10.333 gewichtete Fälle in 2013 ein rechnerischer Personalbedarf von 3,97 Vollzeit-Stellen. Dem stehen 5,35 tatsächlich vorhandene Sachbearbeiter-Stellen gegenüber.

→ Feststellung

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich für das Vergleichsjahr 2013 ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 1,4 Stellen bei den Einwohnermeldeaufgaben der Stadt Bad Salzuflen. Das sind rund 26 Prozent der vorhandenen Sachbearbeiter-Stellen.

Dem ausgewiesenen Stellenpotenzial 2013 liegt eine etwas unterdurchschnittliche Fallintensität (Fallzahlen je 10.000 Einwohner) zu Grunde. Bemerkenswert ist dabei, dass die Zahl der beantragten Ausweisdokumente je 10.000 Einwohner unter dem ersten Quartil liegt und somit niedrig ist. Die Zahl der An-, Um- und Abmeldungen sortiert sich hingegen im Bereich des dritten Quartil ein und ist damit hoch. Der hohe Anteil der gebührenfreien An-, Um- und Abmeldungen an der Gesamtzahl der Fälle bewirkt, dass die Stadt Bad Salzuflen einen geringen Ertrag je Fall erzielt. Dies belastet wie der überdurchschnittliche Personaleinsatz und der überdurchschnittliche Overheadanteil den Personalaufwandsdeckungsgrad. Die Stadt Bad Salzuflen bildet beim Personalaufwandsdeckungsgrad folglich den Minimalwert ab.

Zu beachten ist, dass die Fallzahlen bei den Einwohnermeldeaufgaben schwanken. Dies betrifft insbesondere die Ausweisdokumente und zeigt sich auch in Bad Salzuflen. Dort haben sich die Fallzahlen seit 2009 wie folgt entwickelt:

Fallzahlentwicklung

Fallzahlen	2009	2010	2011	2012	2013	2014
An-, Um- und Abmeldungen (Meldewesen)	7.641	7.700	7.638	8.543	8.598	8.529
Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten	8.605	9.349	7.423	6.875	6.034	6.414
gewichtete Fälle gemäß GPA-Definition*	12.426	13.199	11.242	11.147	10.333	10.679

* Zur Gewichtung der Fälle siehe Anlage zu diesem Berichtsteil.

Die Einführung des neuen Personalausweises in 2011 führte dazu, dass viele Bürger 2010 noch einen Personalausweis der „alten Art“ beantragten. Die Zahl der Personalausweis­anträge war 2010 auch deshalb einmalig hoch. Von 2010 bis 2013 sind die Personalausweis­anträge in Bad Salzuflen um rund 35 Prozent gesunken. Dies wirkt sich auch massiv auf den Personalbedarf aus. Aber selbst bei den hohen Fallzahlen 2010 ergibt sich gemessen am Personalbestand 2013 ein Stellenpotenzial von 0,3 Vollzeit-Stellen.

2014 ist die Anzahl der beantragten Ausweisdokumente wieder gestiegen. Sie erreicht aber nicht das Niveau des Jahres 2012. Für 2012 ergeben sich rund 2.100 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle und ein Stellenpotenzial von 1,0 Vollzeit-Stellen. 2014 sind es unter 2.000 gewichtete Fälle je Vollzeit-Stelle. Das rechnerische Stellenpotenzial beträgt bei geringfügig gestiegener Stellenbesetzung 1,3 Vollzeit-Stellen. Im Durchschnitt der Fallzahlen der letzten sechs Jahre ergibt sich gemessen am Personalbestand 2014 ein Stellenpotenzial von 0,9 Vollzeit-Stellen.

→ Feststellung

Der Personalbestand bei den Einwohnermeldeaufgaben ergibt im gesamten Betrachtungszeitraum ein rechnerisches Stellenpotenzial. Das Stellenpotenzial zum Benchmark ist im Durchschnitt der Fallzahlen der letzten sechs Jahre mit 0,9 Vollzeit-Stellen um 0,5 Vollzeit-Stellen niedriger als im Vergleichsjahr 2013. Es betrifft aber immer noch rund 17 Prozent der Sachbearbeiter-Stellen.

Der von der GPA NRW vorgenommene empirische Stellenvergleich ersetzt keine analytische Stellenbemessung. Diese liefert ein exakteres Ergebnis, da sie auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt ist und den individuellen Bedarf widerspiegelt. Wie hoch der Personalbedarf für die Sachbearbeitung im Einwohnermeldebereich ausfällt, kann die Stadt Bad Salzuflen somit nur durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren ermitteln.

→ Empfehlung

Die Stadt Bad Salzuflen sollte vor dem Hintergrund des hohen Stellenpotenzials durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren den Personalbedarf für die Sachbearbeitung im Einwohnermeldebereich ermitteln. Sie sollte die weiteren Tätigkeiten in der Bürgerberatung einbeziehen.

Die Stadt Bad Salzuflen erwartet einen höheren Personalaufwand durch eine steigende Zahl von Ausländern und rechtliche Änderungen im Bundesmeldegesetz zum 01. November 2015. Außerdem sieht sie im Hinblick auf den hohen Altenquotienten einen vergleichsweise hohen Beratungsaufwand. Eine zusätzliche Belastung ergibt sich aus ihrer Sicht durch die Meldepflicht für die Flüchtlinge und Asylbewerber in Landeseinrichtungen. Dies führte nach Auskunft der Stadt in der jüngeren Vergangenheit zu einem erheblichen Anstieg der Konfliktmeldungen. Die

Stadt Bad Salzuflen sollte den tatsächlichen Mehraufwand ermitteln und in das analytische Stellenbemessungsverfahren einbeziehen.

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

Die Bürgerberatung ist zusammen mit dem Stadtbüro in einem Großraumbüro mit neun Plätzen im Front-office eingerichtet. Bei Bedarf steht ein Back-office-Arbeitsplatz zur Verfügung. Das einsehbare Einzelbüro des Sachgebietsleiters ist angegliedert. Der Wartebereich ist in der Mitte angeordnet. Von dort können die Kunden erkennen, welcher Platz frei wird. Eine Aufrufanlage wird deshalb nicht benötigt. Die Arbeitsplätze sind ganzheitlich organisiert, d. h. jeder Mitarbeiter bearbeitet die gesamte Produktpalette. Eine vorgeschaltete Information, an der auch fertige Ausweisdokumente abgeholt werden können, ist nicht eingerichtet. Dies würde aus Sicht der Stadt Bad Salzuflen eher zu längeren Wartezeiten führen. Ihrer Meinung nach hat sich das bisherige Modell bewährt.

Häufig sind rechnerische Stellenpotenziale auch das Ergebnis höherer Standards. Einen Standard im Einwohnermeldewesen stellen die Öffnungszeiten dar. Das Bürgeramt der Stadt Bad Salzuflen hat täglich durchgehend von 8:00 Uhr bis 17:00 Uhr, donnerstags bis 17:30 Uhr, geöffnet. Die wöchentliche Öffnungszeit beträgt damit 45,5 Stunden. Sie liegt deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von rund 37 Stunden und auch über dem dritten Quartil von 40,5 Stunden. Die angebotenen Öffnungsstunden binden erhebliche Personalressourcen.

Die Stadt Bad Salzuflen ist bemüht, den Personaleinsatz den Kundenströmen anzupassen. Sie greift diesbezüglich auf Erfahrungswerte zurück und stellt für die Randstunden montags bis mittwochs sowie freitags nach 15:30 Uhr einen Einsatzplan auf. Dabei berücksichtigt sie eine Mindestbesetzungstärke von zwei Mitarbeitern, in der Regel sind aber mindestens drei Mitarbeiter eingeteilt. In der Zeit von 8:00 bis 15:30 Uhr und donnerstags von 8:00 bis 17:30 Uhr sind grundsätzlich alle Vollzeitbeschäftigten und ein Teil der Teilzeitbeschäftigten anwesend. Die Besetzung über die Mittagszeit regeln die Mitarbeiter selbständig. Die Kundenströme wurden zuletzt im Jahr 2010 gemessen. Dabei wurden die Kunden fünf Blöcken zugewiesen (vier Blöcke je zwei Stunden von 8:00 bis 16:00 Uhr und ein Block von 16:00 Uhr bis zum Ende der Öffnungszeit um 17:00 Uhr bzw. 17:30 Uhr am Donnerstag). Anlass war die Prüfung durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt. Im Bericht vom 10. Januar 2011 stellte das Rechnungsprüfungsamt einen sehr hohen Personalbedarf durch die langen Öffnungszeiten fest und schlug vor, die Öffnungszeiten im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu reduzieren. Die Stadt Bad Salzuflen verwarf diesen Vorschlag. Die im Haushaltssicherungskonzept vorgesehene Einsparung setzte sie durch den Wegfall des Drucks und des Versandes der Lohnsteuerkarten und die Einstellung von Abholbenachrichtigungen um.

→ **Feststellung**

Der Personaleinsatz und die Öffnungszeiten orientieren sich nicht an aktuellen Fallzahlen, Bearbeitungszeiten und Kundenströmen. Leitmotiv ist der Servicegedanke.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre Öffnungszeiten und die Besetzung der Bürgerberatung an die tatsächliche Inanspruchnahme anpassen. Ziel sollte sein, einen wirtschaftlicheren Per-

sonaleinsatz zu erreichen und dabei gleichwohl Kundeninteressen angemessen zu berücksichtigen.

Um notwendige Informationen über Kundenströme, Stoßzeiten und saisonale Besonderheiten zu erhalten, sollten über einen längeren Zeitraum Daten statistisch erfasst werden. Die Kundenströme sollten dabei feinteiliger als im Jahr 2010 aufgezeichnet werden, um detailliertere Auswertungen zu den Randzeiten zu erhalten. Dadurch werden Zeiträume erkennbar, in denen die Öffnungszeiten lediglich den hohen Standard der Stadt unterstreichen.

Gute Erfahrungen machen viele Kommunen, wenn sie Personen mit ablaufenden Ausweisdokumenten anschreiben. Dadurch können saisonale Stoßzeiten vor den Ferien und auch die Ausstellung von vorläufigen Dokumenten verringert werden. Öffentliche Aushänge und Anzeigen in Zeitungen dienen dem gleichen Ziel, sind aber weniger wirkungsvoll als ein Anschreiben. Die Stadt Bad Salzuflen hat die Praxis, Inhaber ablaufender Ausweisdokumente regelmäßig anzuschreiben, vor einigen Jahren aufgegeben. Sie verfolgt Verstöße gegen die Ausweispflicht nur noch anlassbezogen. Die Zahl der beantragten vorläufigen Personalausweise und vorläufigen Reisepässe je 10.000 Einwohner liegt 2013 im Bereich des Mittelwertes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte prüfen, ob ein systematisches Anschreiben von Personen mit ablaufenden Ausweisdokumenten wirtschaftlich sinnvoll ist.

Die EDV-Unterstützung der Arbeitsprozesse durch das Einwohnermeldeprogramm ist nach Einschätzung der Stadt Bad Salzuflen annähernd optimal. Die Stadt nutzt auch das elektronische Rückmeldeverfahren und den vorausgefüllten Meldeschein. Sie arbeitet auch mit d-NRW zusammen. Die meisten Melderegisterauskünfte können dadurch automatisiert abgearbeitet werden.

Einen digitalen Stift nutzt die Stadt Bad Salzuflen noch nicht. Formulare mit Unterschriften werden eingescannt. Dieser Arbeitsschritt könnte bei Nutzung des digitalen Stiftes entfallen. Dies vereinfacht das Führen einer elektronischen Akte.

Personenstandswesen

Das Personenstandswesen wird im Standesamt der Stadt Bad Salzuflen wahrgenommen. Es gehört wie der Bürgerservice zum Fachdienst 50 und befindet sich in einem separaten Gebäude, dem Historischen Rathaus. Nebenstellen sind nicht eingerichtet.

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Bad Salzuflen im Jahr 2013 mit einem Stellenanteil von 1,93 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,22 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Bezugsgröße für die fallbezogenen Kennzahlen sind 365 gewichtete Fälle.

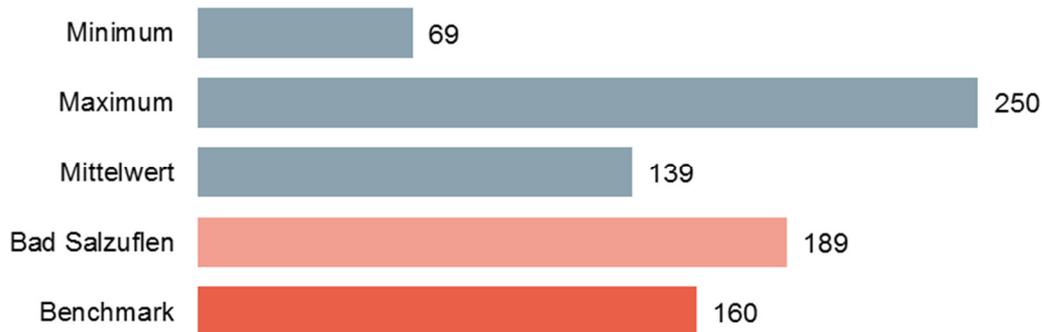
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2013

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
324	232	1.097	502	404	472	537	57

Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen bei der Stadt Bad Salzuflen bei 54.957 Euro und damit deutlich unter dem Mittelwert von 60.333 Euro und auch unter dem ersten Quartil von 57.988 Euro. Sie wirken sich positiv auf die Personalaufwendungen je Fall aus. Der Overheadanteil ist mit 10,2 Prozent hingegen überdurchschnittlich (Mittelwert = 6,9 Prozent). Die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle sind demnach auf das Besoldungs- und Entgeltniveau im Standesamt zurückzuführen.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2013



Bad Salzuflen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
189	118	138	157	57

→ Feststellung

Im Vergleichsjahr 2013 erreicht die Stadt Bad Salzuflen den Benchmark. Nur drei Kommunen erreichen einen höheren Leistungswert. Ein Stellenpotenzial ergibt sich nicht.

Der Leistungswert ist allerdings im Zusammenhang mit einer erheblichen personellen Unterbesetzung in 2013 zu sehen. Die Kennzahl berücksichtigt die tatsächlich zur Verfügung stehenden Stellenanteile. Zeiten, in denen eine Stelle nicht besetzt war, bleiben bei der Ermittlung der Stellenanteile somit unberücksichtigt. Bei der Stadt Bad Salzuflen war 2013 eine Stelle fast ganzjährig unbesetzt. Die Zahl der berücksichtigten Vollzeit-Stellen entspricht daher nicht dem üblichen Personaleinsatz. Sie liegt erheblich niedriger als im Jahr davor und danach. Die Unterbesetzung führte 2013 dazu, dass nicht alle Terminwünsche für Eheschließungen erfüllt werden konnten. Die eingesetzten Mitarbeiter schoben zudem ihren Urlaub weitgehend auf und leisteten Mehrarbeit.

2014 erhöht sich die Zahl der berücksichtigten Sachbearbeiter-Stellen bei verändertem Overheadanteil der Sachgebiets- und der Fachdienstleitung um 0,82. Dadurch sinken 2014 die Fälle je Vollzeit-Stelle bei gleichbleibenden Fallzahlen auf 133. Der Zahl der benötigten Stellen bei Erreichen des Benchmarks von 2,28 Vollzeit-Stellen stehen 2014 in der Sachbearbeitung 2,75 tatsächlich vorhandene Vollzeit-Stellen gegenüber.

→ Feststellung

Bezogen auf den Benchmark führt der gestiegene Personaleinsatz in 2014 zu einem rechnerischen Stellenpotenzial von rund 0,5 Vollzeit-Stellen.

Dem Stellenpotenzial liegt eine unterdurchschnittliche Fallintensität (Fallzahlen je 10.000 Einwohner) zu Grunde. Besonderheit ist, dass die Zahl der Eheschließungen je 10.000 Einwohner im Vergleichsjahr 2013 über dem dritten Quartil liegt und somit hoch ist. Die Zahl der Sterbefälle je 10.000 Einwohner ist trotz eines sehr hohen Anteils älterer Menschen (vgl. Vorbericht) unterdurchschnittlich. Die Beurkundungen der Sterbefälle werden vielfach in den Krankenhausstandorten Bielefeld oder Herford vorgenommen. Die Zahl der beurkundeten Geburten je 10.000 Einwohner ist sogar äußerst gering. Der Grund: ein Krankenhaus mit Geburtsstation oder ein Geburtenhaus gibt es in Bad Salzuflen nicht (mehr). Im Verhältnis zur Einwohnerzahl benötigt die Stadt Bad Salzuflen rechnerisch deshalb vergleichsweise wenig Personal.

Nach Erfahrungen der GPA NRW führen Eheschließungen mit Ausländerbeteiligung zu einer höheren Bearbeitungszeit. Der Anteil an Meldeverfahren zu Eheschließungen mit ausländischer Beteiligung liegt in Bad Salzuflen bei 15,4 Prozent und damit etwas über dem Mittelwert von 14,0 Prozent. Daraus lässt sich ein geringfügig erhöhter Aufwand ableiten.

In Bad Salzuflen können zurzeit Trauungen grundsätzlich durchgeführt werden im Trausaal des Standesamtes im Historischen Rathaus, in der Begegnungsstätte der reformierten Kirche in Schötmar, im Schloss Stietencron, im Gut Steinbeck und barrierefrei in der „Gelben Schule“, wo auch das Stadtarchiv untergebracht ist und Kleinkunstveranstaltungen stattfinden. Trauungen werden an Sonnabenden im Regelfall zweimal im Monat angeboten.

Die Höhe der Gebühren richtete sich in Bad Salzuflen in der Vergangenheit ausschließlich nach der Verwaltungsgebührenordnung NRW. Mit Beschluss des Rates vom 11. Dezember 2013 wurde die städtische Verwaltungsgebührensatzung neu gefasst. Für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten und außerhalb der Amtsräume wurden neue Tarife eingefügt. Für diese besonderen Serviceleistungen sind damit erstmals deutlich höhere Gebühren festgelegt. Für andere Gebühren im Personenstandswesen, beispielsweise für die Erteilung einer Personenstands-urkunde, wurden keine Regelungen getroffen. Durch die Gebührenerhöhung steigt der Ertrag je Fall. Dieser liegt 2013 bei 122 Euro und somit am ersten Quartil. 2014 steigt er auf 142 Euro. Er überschreitet den Mittelwert des Vorjahres von 135 Euro.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen hat Gebühren für besondere Serviceleistungen bei der Trauung ab 2014 eingeführt. Der Ertrag je Fall ist dadurch 2014 gestiegen. Andere Gebühren im Personenstandswesen wurden nicht erhöht.

→ **Empfehlung**

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

Die Öffnungszeiten des Standesamtes liegen im Vergleichsjahr 2013 mit 20 Wochenstunden unter dem Mittelwert von 26,5 Wochenstunden. Die Stadt Bad Salzuflen setzt in diesem Bereich stark auf Terminvereinbarungen und reagiert hier flexibel auf die Wünsche der Kunden. Durch die geringen Regelöffnungszeiten stehen ausreichend Personalkapazitäten für Eheschließungen außerhalb der Öffnungszeiten zur Verfügung.

→ **Feststellung**

Die regelmäßigen Öffnungszeiten des Standesamtes begründen keinen gehobenen Standard, wohl aber die Anforderungen an die Flexibilität der Mitarbeiter im Hinblick auf Terminvereinbarungen und Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten.

Ein hoher Standard spiegelt sich zudem in weiteren Serviceleistungen. Beispielhaft ist nach Mitteilung der Stadt Bad Salzuflen die Ahnenforschung zu nennen. Das Standesamt beschränkt sich dabei nicht darauf, konkrete Fragen zu beantworten. Es wird vielmehr selbst zum Ahnenforscher. Für diese individuelle Verwaltungsleistung erhebt die Stadt Bad Salzuflen aktuell eine Gebühr von 20 Euro je angefangene halbe Stunde.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bad Salzuflen, die Standards im Personenstandswesen zu senken und den Personaleinsatz an den Fallzahlen und Bearbeitungszeiten auszurichten.

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

→ **Feststellung**

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

Die Stadt Bad Salzuflen hat das elektronische Personenstandsregister (ePR) nach § 3 PStG im Einsatz. Die Nacherfassung des Eheregisters und des Geburtenregisters erfolgt überwiegend anlassbezogen. Freiräume werden für eine systematische Nacherfassung genutzt. Mittelfristig kann die Nacherfassung dazu führen, Prozesse zu optimieren. Mitarbeiter müssen die benötigten Angaben nicht mehr aus den Registern holen, sondern können über die eingesetzte Software darauf zugreifen. In den bisher geprüften Kommunen gleicher Größenordnung stellt die GPA NRW fest, dass die anlassbezogene Nacherfassung der Normalfall ist.

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Der Aufgabenbereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wird in Bad Salzuflen von zwei Mitarbeitern der Abteilung Gewerbeangelegenheiten, Wahlen wahrgenommen. Die Abteilung gehört zum Fachdienst 32 (Ordnungswesen). Der Fachdienstleiter bearbeitet die Ordnungswidrigkeiten-Verfahren. Bei den nachstehenden Betrachtungen wurden lediglich die Stellenanteile für die durch die GPA NRW definierten „Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten“² berücksichtigt. Qualifiziert geschätzte Stellenanteile für die Aufgaben in den Bereichen Märkte und Veranstaltungen sowie Wahlen und Bürgerentscheide sind somit nicht einbezogen.

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erledigte die Stadt Bad Salzuflen im Jahr 2013 mit 1,37 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,06 Vollzeit-Stellen den Overhead. Die Bezugsgröße für die fallbezogenen Kennzahlen sind 1.610 gewichtete Fälle.

² mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

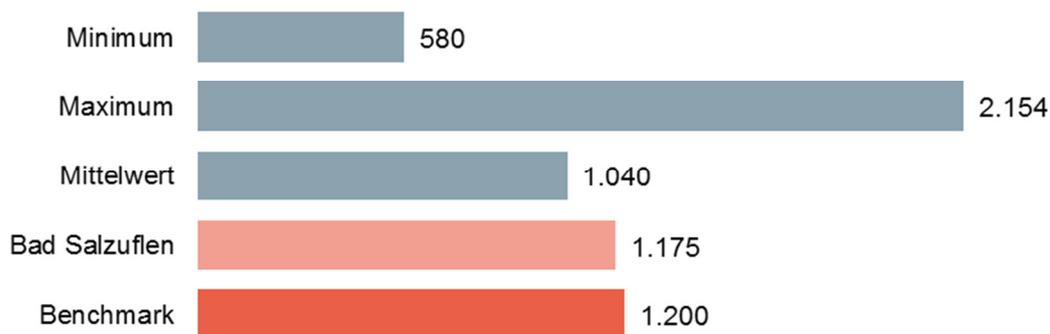
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
52,77	37,74	108,83	68,32	52,02	66,88	81,59	56

Die KGSt-Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen bei der Stadt Bad Salzuflen mit 59.407 Euro leicht unter dem Mittelwert von 59.705 Euro. Begünstigend wirkt sich ein unterdurchschnittlicher Overheadanteil aus.

Die günstigen Personalaufwendungen je Fall sind also überwiegend vergleichsweise auf hohe Leistungswerte zurückzuführen:

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2013



Bad Salzuflen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.175	800	1.020	1.175	58

→ Feststellung

Im Vergleichsjahr 2013 erreicht die Stadt Bad Salzuflen annähernd den Benchmark. Das Stellenpotenzial ist praktisch null.

Der Leistungskennzahl 2013 liegt eine überdurchschnittliche Fallintensität (Fallzahlen je 10.000 Einwohner) zu Grunde. 2014 sinken die Fallzahlen auf 1.344 gewichtete Fälle. Dies bedeutet einen Rückgang der Fälle je Vollzeit-Stelle auf 976. Daraus ergibt sich für 2014 ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 0,3 Vollzeit-Stellen. Maßgeblich für die sinkenden Fallzahlen sind die Rückgänge bei den Gewerbebeanmeldungen und den Gaststättenerlaubnissen.

→ Feststellung

Die Fallzahlen im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten schwanken stark.

→ Empfehlung

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

Auffällig sind wie in der Bürgerberatung die ausgedehnten Öffnungszeiten. Die Abteilung Gewerbeangelegenheiten, Wahlen hat montags bis mittwochs durchgehend von 8:00 Uhr bis 16:00 Uhr, donnerstags bis 17:30 Uhr, und freitags von 8:00 bis 12:00 Uhr geöffnet. Die wö-

chentliche Öffnungszeit beträgt damit 37,5 Stunden. Sie liegt deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von rund 28,4 Stunden und auch über dem dritten Quartil von 33,5 Stunden. Die Öffnungszeit ist von zwei Teilzeitbeschäftigten sicherzustellen. Unter Berücksichtigung von Vertretungszeiten binden die angebotenen Öffnungstunden fast die kompletten Personalressourcen. Notwendige Zeiten für Hintergrundarbeiten und Überprüfungen im Außendienst fehlen weitgehend.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Öffnungszeiten in der Abteilung Gewerbeangelegenheiten, Wahlen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Inanspruchnahme kanalisieren. Ziel sollte sein, ausreichende Zeiten für Hintergrundarbeiten und Außendiensttätigkeiten zu schaffen.

Die Arbeitsvorgänge erledigt die Stadt Bad Salzuflen zunehmend automatisiert. Der Datenaustausch mit anderen Stellen und Behörden läuft allerdings noch nicht in allen Fällen elektronisch. Nicht alle Adressaten unterstützen dieses Verfahren. Zum Teil erfolgt der Datenaustausch deshalb noch ausschließlich schriftlich per Post. Internetbasierte Gewerbeanmeldungen sind bisher nicht möglich. Der Antrag kann lediglich als PDF heruntergeladen werden und muss dann schriftlich eingereicht werden.

Problematisch sind fehlende Schnittstellen des Gewerbeprogramms und des Programms für Ordnungswidrigkeiten-Angelegenheiten zum Kassenprogramm. Wegen der fehlenden Kassenschnittstellen muss die Gewerbeabteilung für schriftliche Zahlungsaufforderungen im Einzelfall Kassenscheine bei der Kämmerei anfordern. Dadurch können die Fälle nicht in einem Zuge abgearbeitet werden. Es entsteht zusätzlicher Arbeitsaufwand. Das ist vermeidbar, da die Einrichtung von Schnittstellen zu den in der Gewerbeabteilung eingesetzten Programmen technisch möglich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte den Prozessablauf bei schriftlichen Zahlungsaufforderungen vereinfachen und notwendige Kassenschnittstellen einrichten.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

Die Stadt Bad Salzuflen hat für die drei geprüften Aufgabenfelder bisher keine Ziele zu einem wirtschaftlichen Ressourceneinsatz festgelegt und diese durch Kennzahlen konkretisiert. Bei den im Haushalt genannten Zielen handelt es sich eher um allgemeine Qualitätsziele. Dazu sind lediglich Fallzahlen aufgeführt. Aus Sicht der GPA NRW ist es wichtig, dass Ziele zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und Qualitätsstandards beschrieben werden. Anhand von Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) ist nachzuhalten, ob die Ziele erreicht und die Qualitätsstandards eingehalten werden. Beispiele für Kennzahlen können sein:

- Fälle je Vollzeit-Stelle
- Mittlere Bearbeitungszeiten
- Kosten, Personalaufwendungen und Erträge je Fall
- Fallintensität (Fallzahlen je 10.000 Einwohner)

- Maß an Kundenzufriedenheit

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Aufgabenbereiche mit Zielen und Kennzahlen steuern. Zusätzlich sollte sie die Fallzahlentwicklung weiterhin darstellen.

Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die GPA NRW hat in den drei Aufgabenfeldern im Vergleichsjahr 2013 insgesamt 8,7 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung betrachtet. Lediglich bei den Einwohnermeldeaufgaben konnte im Vergleichsjahr ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,4 Vollzeit-Stellen ermittelt werden.
- Im Personenstandswesen erreicht die Stadt Bad Salzuflen 2013 den Benchmark bei den Fällen je Vollzeit-Stelle aufgrund einer personellen Unterbesetzung. Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erreicht sie den Benchmark fast. Bei den Einwohnermeldeaufgaben liegt der Leistungswert unter dem Mittelwert.
- 2014 steigt die Zahl der Fälle je Vollzeit-Stelle bei den Einwohnermeldeaufgaben wegen steigender Fallzahlen. Der Benchmark wird weiter verfehlt. Das gilt in diesem Jahr wegen des höheren Personaleinsatzes auch für das Personenstandswesen. Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegt der Leistungswert wegen sinkender Fallzahlen ebenfalls unter dem Benchmark. Das rechnerische Stellenpotenzial erhöht sich auf zusammen 2,1 Vollzeit-Stellen bei betrachteten 9,6 Vollzeit-Stellen.
- Die Stadt Bad Salzuflen sollte den Personaleinsatz im Hinblick auf eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung grundsätzlich an den Fallzahlen, den Bearbeitungszeiten und den Kundenströmen ausrichten. Für die Bürgerberatung sollte sie den Personalbedarf durch ein analytisches Stellenbemessungsverfahren ermitteln.
- Die Standards sollte die Stadt Bad Salzuflen insbesondere hinsichtlich der Öffnungszeiten anpassen.
- Die Stadt Bad Salzuflen sollte regelmäßig überprüfen, ob die Gebührenhöhe im Personenstandswesen den entstandenen Aufwand deckt. Bei nicht gedecktem Aufwand sollte die Gebühr erhöht werden.
- Eine ziel- und kennzahlenbasierte Steuerung sollte in allen Aufgabengebieten etabliert werden.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial 2013	Stellenpotenzial 2014
Einwohnermeldeaufgaben	1,4	1,3
Personenstandwesen	0,0	0,5
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,0	0,3
Gesamtsumme	1,4	2,1

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich 2013 ein monetäres Gesamtpotenzial von 70.000 Euro. In 2014 erhöht sich das Stellenpotenzial auf 2,1 Vollzeit-Stellen und das monetäre Gesamtpotenzial damit auf 105.000 Euro.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Bad Salzuflen mit dem Index 3.

Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Anmeldung, Ummeldung und Abmeldung	0,5	8.543	8.598	8.529	4.272	4.299	4.265
Personalausweis	1,0	5.392	4.219	4.377	5.392	4.219	4.377
Reisepass		1.483	1.815	2.037	1.483	1.815	2.037
Gesamt					11.147	10.333	10.679

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Beurkundung Geburt	0,2	11	15	12	2	3	2
Beurkundung Sterbefall		403	432	449	81	86	90
Eheschließung: Anmeldung und Trauung	1,0	224	217	215	224	217	215
Eheschließung: nur Trauung		39	48	47	39	48	47
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	24	36	35	7	11	11
Gesamt					353	365	365

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2012	Anzahl 2013	Anzahl 2014	gewichtet 2012	gewichtet 2013	gewichtet 2014
Gewerbeanmeldungen	1,0	586	610	510	586	610	510
Gewerbeummeldungen		180	173	164	180	173	164
Gewerbeabmeldungen	0,4	589	557	520	236	223	208
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	3	4	1	24	32	8
Reisegewerbekarte	4,0	16	14	15	64	56	60
Spielhallenerlaubnis	10,0	0	1	0	0	10	0
erteilte Gaststätten-erlaubnisse	12,0	22	21	12	264	252	144
erteilte Gestattungen nach dem GastG	2,0	136	127	125	272	254	250
Gesamt					1.626	1.610	1.344

→ 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 Bad Salzuflen 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	14
Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten	15
Freiwillige Zuschüsse an freie Träger	18
Kindertagespflege	20
Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	22

→ 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 Jugendamtes¹. 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 01. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 01. 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 01. 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	52.303	52.180	52.121	52.946	51.866	50.817	49.646
0 bis unter 3 Jahre	1.228	1.228	1.219	1.258	1.238	1.195	1.108
3 bis unter 6 Jahre	1.280	1.305	1.316	1.320	1.280	1.261	1.200

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 Bad Salzuflen werden jedes Jahr erheblich weniger Kinder geboren als Einwohner sterben. Der durchgehend positive Wanderungssaldo kann die negative natürliche Bevölkerungsbewegung nicht ausgleichen. Die Bevölkerungszahl der Stadt Bad Salzuflen ist daher seit 2011 geringfügig sinkend. Nach der Prognose sinkt sie bis zum Jahr 2030 weiter. Diese Prognose berücksichtigt allerdings nicht die aktuell steigende Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden. Die für die Tagesbetreuung für Kinder relevanten Altersgruppen entwickeln sich nach einem Rückgang in 2011 (ist zum Teil mit der Umstellung auf Zensusdaten zu begründen) relativ konstant bis leicht rückläufig. Erst ab 2025 sind deutlichere Verluste prognostiziert.

Die Stadt Bad Salzuflen war also in den letzten Jahren gefordert, das Angebot an U3-Betreuungsplätzen auszubauen und gleichzeitig den annähernd gleichbleibenden Ü3-Betreuungsbedarf weiterhin zu befriedigen. In den nächsten Jahren wird sich das Angebot an Betreuungsplätzen mutmaßlich weniger dynamisch entwickeln. Perspektivisch wird die Stadt Bad Salzuflen allerdings weitere Ü3-Betreuungsplätze abbauen können. Nach Auskunft der Stadt Bad Salzuflen ist bei der Kindergartenbedarfsplanung jedoch zu beachten, dass die tatsächliche Zahl der Kinder in Bad Salzuflen regelmäßig über den Prognosedaten liegt.

Im Betrachtungszeitraum stellte die Stadt Bad Salzuflen für beide Altersgruppen folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung:

Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Platzangebot gesamt	1.647	1.635	1.601	1.608	1.657	1.739
Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.597	1.580	1.541	1.538	1.586	1.596
Plätze in der Kindertagespflege*	50	55	60	70	71	143

* Bis zum Kindergartenjahr 2012/2013 ist die Zahl der nach KiBiz geförderten Plätze angegeben, ab 2013/2014 das Angebot nach der Kindergartenbedarfsplanung

Das Platzangebot entwickelte sich im Hinblick auf die Kinderzahlen und den steigenden U3-Betreuungsbedarf nachvollziehbar. Die Zahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen im Kinder-

gartenjahr 2013/2014 steigt wegen des U3-Ausbaus (siehe Thema „Versorgungsquoten“). Die Kindertagespflege ist seit dem Kindergartenjahr 2013/2014 in die Bedarfsplanung einbezogen. Der Anstieg der Plätze ist insofern der geänderten Grundlage geschuldet. Er steht im Zusammenhang mit der Erfüllung des Rechtsanspruches auf einen U3-Betreuungsplatz.

Die Angebotsplanung für die Kindertagesbetreuung berücksichtigt nicht die aktuelle Flüchtlingsentwicklung. Die Stadt Bad Salzuflen muss sich darauf einstellen, dass im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW auch Familien mit Kindern kommen, die einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen bedürfen. Hierauf muss sich die Stadt Bad Salzuflen einstellen und die Bedarfe durch eine regelmäßige und zeitnahe Aktualisierung der Kindergartenbedarfsplanung darstellen. Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen in der Stadt Bad Salzuflen wird perspektivisch auch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit den Haushalt belasten.

Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS) vertritt zum Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach Aussagen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe mit Bezug auf das Haager Kinderschutzübereinkommen (KSÜ)² folgende Position: „Sobald eine Familie nach ihrem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung einer Kommune zugewiesen wurde, haben auch Kinder aus asylsuchenden Familien ab der Vollendung des 1. Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz“³.

Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die Stadt Bad Salzuflen fasst die Aufgaben der Kindertagesbetreuung in der Abteilung „Kindertagesbetreuung, Wirtschaftliche Jugendhilfe“ zusammen. Die Kindergartenbedarfsplanung als Teil der Jugendhilfeplanung ist ebenfalls hier angesiedelt.

Die Stadt Bad Salzuflen analysiert die Bedarfe in der Kindergartenbedarfsplanung nicht nur gesamtstädtisch, sondern auch auf Ebene von neun Teilräumen. In den neun Teilräumen sind die zwölf Ortsteile zu Planungsgebieten zusammengefasst. Die freien Träger beteiligt sie in einem festgelegten Planungsprozess. Dabei betrachtet sie jede Einrichtung separat. Das Instrument der Elternbefragung wurde im Betrachtungszeitraum nicht genutzt.

Über das Aufnahmeverfahren und die Platzvergaben der Kindertageseinrichtungen bestehen Vereinbarungen mit den freien Trägern. Ein elektronisches Anmeldesystem setzt die Stadt bislang nicht ein. Sie plant, ein solches Verfahren einzuführen. Die Vorbereitungen laufen.

Nach der zweiten KiBiz-Revision regelt das KiBiz ab dem 01. August 2014 erstmals das Anmeldeverfahren. Das Gesetz stärkt die Rolle des Jugendamtes im Anmeldeverfahren. Dies ist nachvollziehbar im Hinblick auf den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz, der sich gegen das Jugendamt richtet. Das Jugendamt kann die Tagesbetreuung für Kinder auch besser steuern, wenn es stärker in das Anmeldeverfahren einbezogen ist. Am größten ist der Steuerungsgewinn, wenn die Betreuungsbedarfe direkt beim Jugendamt anzumelden sind und auch die Platzvergabe von dort erfolgt.

² Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern

³ siehe auch www.kita.nrw.de/Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingsfamilien

→ **Feststellung**

Die Einführung eines elektronischen Anmeldesystems bietet aus Sicht der GPA NRW viele Vorteile. Das Anmeldeverfahren kann damit unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben zeitnah, transparent und effizient abgewickelt werden. Die Planungsgrundlagen werden verbessert. Das Platzangebot kann noch stärker bedarfsgerecht gesteuert werden.

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	5.409.242	5.698.114	5.641.651	5.516.777	6.049.468
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	2.003	2.163	2.249	2.178	2.386

Der bis 2010 steigende Fehlbetrag absolut ist darauf zurückzuführen, dass die Aufwendungen stärker steigen als die Erträge. Ab 2011 wirken sich steigende Zuweisungen vom Land für Betriebskostenzuschüsse und die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr positiv aus. Außerdem setzte die Stadt Bad Salzuflen ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzeptes (vgl. Ausführungen zu Elternbeiträgen und 25-Stunden-Betreuung) um. Der Anstieg 2013 steht im wesentlichen Zusammenhang mit dem forcierten U3-Ausbau.

Im Gegensatz zum absoluten Fehlbetrag steigt 2011 der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren. Grund ist der Rückgang der Zahl der Kinder in der entsprechenden Altersgruppe. Dabei spielt auch die Umstellung der Datenbasis auf Zensus 2011 eine Rolle. Die Zahl der Kinder ist danach niedriger als nach der Fortschreibung der Daten nach der Volkszählung 1987.

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

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.386	1.526	3.034	2.021	1.767	1.943	2.229	27

→ **Feststellung**

Bad Salzuflen erzielt beim Fehlbetrag der Kindertagesbetreuung je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren einen hohen Wert. Nur drei Vergleichskommunen weisen höhere Werte auf.

Die wesentlichen Gründe für die Positionierung der Stadt Bad Salzuflen sind nachfolgend bei der Darstellung der Wirkungszusammenhänge erkennbar. Der Einfluss der Kindertagespflege ist am Ende dieses Teilberichtes dargestellt.

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

2009	2010	2011	2012	2013
3.316	3.489	3.531	3.451	3.498

Die Entwicklung des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz zeigt eine ähnliche Verlaufskurve wie der zuvor dargestellte Fehlbetrag der Tagesbetreuung je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahre.

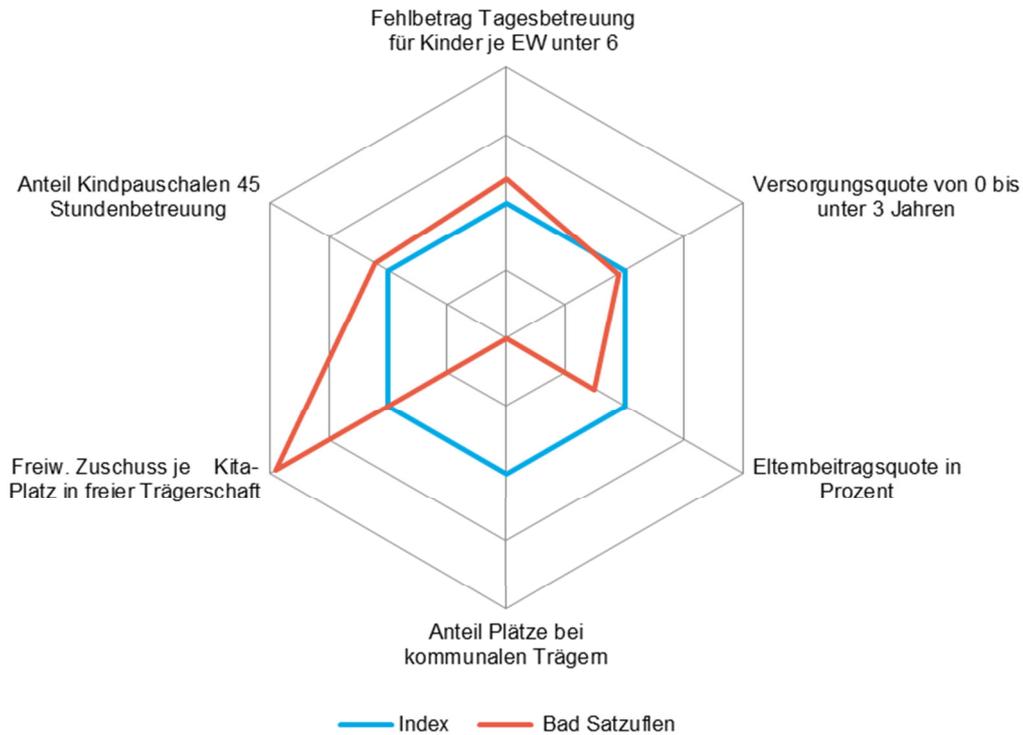
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2013

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.498	2.360	4.760	2.992	2.658	2.835	3.195	27

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 Bad Salzuflen im Vergleich zum Mittelwert der anderen Kommunen gleicher Größenklasse.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2013



→ Feststellung

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen zeigen überwiegend belastende Ausprägungen. Sie begründen im Gesamtergebnis den deutlich überdurchschnittlichen Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre.

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. Dezember.

Die von der Stadt Bad Salzuflen selbst errechneten Versorgungsquoten weichen aufgrund anderer Berechnungsgrundlagen von den nachfolgend ausgewiesenen Versorgungsquoten ab.

U3-Betreuung

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht der Rechtsanspruch auf U3-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 U3-Betreuung durch ihre hohe Flexibilität in den Betreuungszeiten eine wichtige Alternative.

Die Stadt Bad Salzuflen hat bei den Ausbauplanungen den bundesweiten durchschnittlichen Bedarf von 35 Prozent zunächst als zu erreichende Versorgungsquote ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 zugrunde gelegt. Der Rat beschloss am 05. November 2008 eine entsprechende Ausbauplanung. Diese sah einen Ausbau in vier Ausbaustufen vor. In den Folgejahren wurde die Ausbauplanung modifiziert. Dabei berücksichtigte die Stadt Bad Salzuflen die demografische Entwicklung, veränderte Bedarfe in den Ortsteilen, die Trägervielfalt sowie gesetzliche Veränderungen. Bei der Umsetzung kam es zu zeitlichen Verzögerungen. Der U3-Ausbau konnte jedoch im Kindergartenjahr 2014/2015 vorerst abgeschlossen werden.

U3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Betreuungsplätze U3 gesamt	201	286	262	296	366	447
Einwohner U3	1.312	1.314	1.228	1.228	1.219	1.219*
Versorgungsquote U3 in Prozent	15,3	21,8	21,3	24,1	30,0	36,7*
Versorgungsquote U3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	11,5	17,6	16,4	18,4	24,2	24,9*

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

* Bei der Berechnung der Versorgungsquoten für das Kindergartenjahr 2014/2015 wurden die Bevölkerungsdaten von IT.NRW zum 31. Dezember 2013 berücksichtigt, da die Daten zum 31. Dezember 2014 zum Datenbankstichtag noch nicht vorlagen.

Die Stadt Bad Salzuflen baute die U3-Betreuung kontinuierlich aus. Sie setzte dabei sowohl auf Kindertageseinrichtungen als auch auf Kindertagespflege. 2010/2011 geriet der U3-Ausbau ins Stocken. Die Zahl der U3-Betreuungsplätze sank zum Kindergartenjahr 2011/2012 sogar um 24 Plätze. Dies hängt maßgeblich mit der Verschiebung von Ausbaumaßnahmen zusammen. 2010/2011 wurden im Vorgriff auf den beabsichtigten Ausbau U3-Kinder aufgenommen. Im folgenden Kindergartenjahr wurden einige dieser Plätze nicht mehr bewilligt, weil der Baubeginn nicht absehbar war oder die Maßnahme in das Kindergartenjahr 2012/2013 verschoben wurde.

Zum Kindergartenjahr 2013/2014 erreicht die Stadt Bad Salzuflen mit den in der Bedarfsplanung vorgesehenen Plätzen die vom Land NRW angestrebte U3-Versorgungsquote von 32 Prozent noch nicht. Zum Kindergartenjahr 2014/2015 verbessert die Stadt Bad Salzuflen die U3-Versorgungsquote vornehmlich durch zusätzliche Kindertagespflegeplätze und übertrifft damit die ursprüngliche Zielquote von 35 Prozent.

Die Versorgungssituation in den einzelnen Ortsteilen stellt sich sehr unterschiedlich dar. Es entstehen Wartelisten für einzelne Einrichtungen. Kinder, die nicht unmittelbar von einer Kinder-

tageseinrichtung eine Zusage für einen Betreuungsplatz bekommen, erhalten ein Betreuungsangebot vom Jugendamt. Die Betreuungsbedarfe konnten dadurch gedeckt werden, wenngleich nicht in allen Fällen in der nächstgelegenen Einrichtung oder einer Wunscheinrichtung. Klagen gegen die Stadt Bad Salzuflen wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches auf einen U3-Betreuungsplatz gab es bislang nicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen erfüllt den seit dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz.

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

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
30,0	16,0	41,5	31,8	27,7	32,6	35,1	27
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
24,2	12,7	31,3	22,8	20,3	23,7	25,5	27

Die U3-Versorgungsquote ist insgesamt unterdurchschnittlich (siehe auch obiges Netzdiagramm). Dies ist allerdings auf einen unterdurchschnittlichen Anteil der Kindertagespflege zurückzuführen (siehe Ausführungen zum Thema Kindertagespflege). Lässt man die U3-Betreuungsplätze in Kindertagespflege weg und vergleicht nur das Platzangebot für U3-Kinder in Kindertageseinrichtungen, ergibt sich ein anderes Bild. Danach wird in Kindertageseinrichtungen ein vergleichsweise überdurchschnittlicher Anteil von U3-Kindern betreut.

→ **Feststellung**

Die überdurchschnittliche U3-Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen wirkt sich wegen der höheren Kindpauschalen für Kinder in Gruppen mit U3-Betreuung im interkommunalen Vergleich negativ auf den Fehlbetrag aus.

Ü3-Betreuung

Ü3-Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen)

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Betreuungsplätze Ü3 in Kindertageseinrichtungen	1.446	1.349	1.339	1.312	1.291	1.292
Einwohner von 3 bis unter 6 Jahren	1.388	1.320	1.280	1.305	1.316	1.316
Versorgungsquote Ü3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	104,2	102,2	104,6	100,5	98,1	98,2*

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

Die bis zum 31. Dezember 2011 rückläufige Bevölkerungszahl in der Altersgruppe von 3 bis unter 6 Jahren nutzte die Stadt Bad Salzuflen, um nicht mehr benötigte Ü3-Betreuungsplätze in U3-Betreuungsplätze umzuwandeln. Im Kindergartenjahr 2013/2014 gibt es über 150 Ü3-Betreuungsplätze weniger als noch im Kindergartenjahr 2009/2010. Um zwischenzeitliche Engpässe bei der Versorgung mit Ü3-Betreuungsplätzen in einzelnen Stadtteilen zu überbrücken, richtete die Stadt Bad Salzuflen zeitweise provisorische Gruppen ein. Sie macht auch von der Möglichkeit der Überbelegung Gebrauch.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen nutzt in Absprache mit den freien Trägern flexible Lösungsansätze, um die Rechtsansprüche auf einen Betreuungsplatz zu realisieren. Die GPA NRW befürwortet dies auch im Hinblick auf den zu erwartenden weiteren Rückgang der Kinderzahlen.

Ü3-Betreuung (nur Kindertageseinrichtungen) 2013/2014

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
98,1	88,9	106,7	98,2	95,4	97,9	102,1	27

Elternbeitragsquote

Die Erhebung von Elternbeiträgen für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Offenen Ganztagschulen (OGS) ist in der Elternbeitragssatzung der Stadt Bad Salzuflen vom 01. Oktober 2014 geregelt. Diese wurde zuletzt mit Ratsbeschluss vom 24. Juni 2015 geändert. Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Bad Salzuflen näher betrachtet. Sie enthält folgende wesentliche Festlegungen:

- Die Elternbeiträge wurden mit Wirkung vom 01. August 2011 erstmals seit Inkrafttreten des KiBiz erhöht. Gleichzeitig wurde die Berechnungsmethode vom bisherigen Stufenmodell auf ein lineares Modell mit Sockelbetrag umgestellt. Mit der Erhöhung wurde eine Maßnahme des Haushaltssicherungskonzeptes umgesetzt. Die durchschnittliche Beitragserhöhung beträgt nach Berechnung der Stadt Bad Salzuflen 5,57 Prozent.
- Wesentliches Merkmal der neuen Berechnungsmethode für die verschiedenen Stundenkontingente ist ein Sockelbetrag in Kombination mit drei aufeinander aufbauenden Prozentfaktoren zum jeweiligen Jahreseinkommen.
- Die Höhe des Elternbeitrages richtet sich neben dem Betreuungsumfang und der Einkommenshöhe nach dem Alter des Kindes. Dabei wird zwischen Kindern unter und über 3 Jahre unterschieden. Der Unterschied ergibt sich ausschließlich durch die nach Alter und Betreuungszeit abgestuften Sockelbeträge. Bei den Prozentfaktoren spielt das Alter keine Rolle. Die Differenz zwischen dem Elternbeitrag für ein U3-Kind und dem Elternbeitrag für ein Ü3-Kind entspricht daher unabhängig vom Einkommen immer der Differenz der Sockelbeträge der jeweiligen Betreuungszeit.
- Die höchste Einkommensstufe ist seit der Umstellung auf ein lineares Modell auf ein Einkommen von über 80.000 Euro festgelegt (vorher 72.000 Euro).

- Die Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung betragen 537 Euro für ein Kind unter 3 Jahre und 477 Euro für ein Kind über 3 Jahre.
- Geschwisterkind-Regelung: Beitragsfreiheit für das zweite und jedes weitere Kind derselben Beitragspflichtigen, die gleichzeitig elternbeitragspflichtige Betreuungsangebote nutzen (der höchste Beitrag ist zu zahlen).
- Ist ein Kind aufgrund der seit 01. August 2011 geltenden Regelung des § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsbefreit, ist für das Geschwisterkind ein ermäßigter Beitrag zu zahlen (Hälfte des höchsten Beitrages für nichtbefreite Kinder). Mit Ratsbeschluss vom 24. Juni 2015 wurde diese Regelung mit Wirkung ab 01. August 2015 geändert. Ab diesem Zeitpunkt gilt die Beitragsfreiheit für das zweite und jedes weitere Kind auch, wenn ein Kind gem. § 23 Abs. 3 KiBiz beitragsfrei ist.
- Die Geschwisterkind-Regelung gilt systemübergreifend für die OGS.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Bad Salzuflen mit den Satzungen der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW verglichen. Dieser Vergleich hat Folgendes ergeben:

- Die höchste Einkommensstufe ist mit einem Betrag von 80.000 Euro unterdurchschnittlich. Die zu zahlenden Höchstbeträge für eine 45-Stunden-Betreuung weisen im Vergleich hingegen deutlich überdurchschnittliche Werte aus.
- Die in Bad Salzuflen zu zahlenden Elternbeiträge bei einem Einkommen bis 60.000 Euro liegen in den meisten Konstellationen unter, in einigen aber auch über dem jeweiligen Mittelwert. Insbesondere in den unteren Einkommensgruppen und bei der Betreuung von Kindern unter 3 Jahre sind die Elternbeiträge zum Teil deutlich unterdurchschnittlich.
- Die Geschwisterkind-Regelung mit einer Befreiung für das zweite und jedes weitere „Geschwisterkind“ ist der Regelfall. Mehrere Städte verlangen mindestens für das zweite Geschwisterkind einen ermäßigten Elternbeitrag. In vielen Städten wird die OGS in die Geschwisterkind-Regelung einbezogen.

→ **Feststellung**

Die Berechnungsmethode der Stadt Bad Salzuflen führt zu differenzierten Elternbeiträgen entsprechend der Leistungsfähigkeit der Elternbeitragspflichtigen. Sie berücksichtigt stark soziale Aspekte. Die Elternbeitragssatzung kann gleichwohl noch optimiert werden, um ein höheres Elternbeitragsaufkommen zu erreichen.

Positiv bewertet die GPA NRW die zu zahlenden Höchstbeträge und die festgelegte Altersgrenze von 3 Jahren zur Differenzierung des Elternbeitrages.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bad Salzuflen, bei der Differenzierung nach Alter unterschiedliche Prozentfaktoren festzulegen. Für U3-Kinder sollten höhere Prozentfaktoren gelten, um das in den meisten Konstellationen unterdurchschnittliche Niveau anzuheben.

Dadurch steigt mit der Höhe des Einkommens auch die Differenz zwischen dem Elternbeitrag für ein U3-Kind und dem Elternbeitrag für ein Ü3-Kind.

Für das zweite Geschwisterkind sollte die Stadt Bad Salzuflen generell einen ermäßigten Elternbeitrag erheben.

Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen ab. Elternbeiträge sind die Erträge zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW als Ausgleich für die geltende Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁴.

Die von der GPA NRW ermittelte Elternbeitragsquote ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes NRW vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Danach sind die Elternbeiträge eines Kindergartenjahres zu den reinen Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen ins Verhältnis zu setzen. Die nach dieser Berechnungsmethode errechneten Elternbeitragsquoten sind daher geringfügig höher als die in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesenen Elternbeitragsquoten:

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2009	2010	2011	2012	2013
Elternbeiträge in Euro	1.234.913	1.329.655	1.384.959	1.431.384	1.559.850
ordentliche Aufwendungen in Euro	11.878.544	12.591.326	12.778.175	13.257.270	14.169.118
Elternbeitragsquote in Prozent	10,4	10,6	10,8	10,8	11,0

Die Erträge aus Elternbeiträgen sind kontinuierlich gestiegen. Dies hängt mutmaßlich zusammen mit einem Anstieg der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren, den Ausgleichszahlungen des Landes NRW für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr und dem Erlass einer neuen Elternbeitragssatzung zum Kindergartenjahr 2011/2012. Gleichzeitig stiegen die ordentlichen Aufwendungen. Die Elternbeitragsquote steigt dadurch nur gering. 2015 wird die Ausdehnung der Beitragsfreiheit zu geringeren Erträgen führen. Die Stadt Bad Salzuflen beziffert den erwarteten Beitragsausfall mit 150.000 Euro jährlich.

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

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,0	9,3	19,5	14,7	12,6	14,7	16,6	27

Die überdurchschnittlichen Aufwendungen je Platz wirken sich negativ auf die Positionierung der Elternbeitragsquote der Stadt Bad Salzuflen aus. Die deutlich überdurchschnittliche SGB II-Quote und die leicht unterdurchschnittliche Kaufkraft je Einwohner machen sich ebenfalls negativ bemerkbar. Die zuvor beschriebene Elternbeitragssatzung enthält begünstigende und belastende Regelungen.

→ **Feststellung**

Die unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote wirkt sich vergleichsweise belastend auf den Fehlbetrag aus.

⁴ 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.

Um die durchschnittliche Belastung je Kind darzustellen, setzt die GPA NRW die Elternbeiträge ins Verhältnis zu den in Kindertageseinrichtungen betreuten Kindern.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Platz pro Jahr in Euro

2009	2010	2011	2012	2013
773	842	899	931	984

Der durchschnittliche Elternbeitrag je Platz steigt aus den bereits genannten Gründen. Ab 2015 wird sich die Ausdehnung der Beitragsfreiheit negativ auswirken.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Platz pro Jahr in Euro 2013

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
984	772	1.524	1.087	928	1.074	1.192	27

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 Träger⁵. Zudem entsprechen die angesetzten Kindpauschalen nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen (Gebäude-, Sach-, und Personalkosten).

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

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,0	0,0	58,8	21,4	0,0	23,4	35,8	27

→ Feststellung

Die Stadt Bad Salzuflen hält keine Plätze in kommunaler Trägerschaft vor. Dies wirkt sich deutlich positiv auf die Höhe des Fehlbetrages aus.

In Bad Salzuflen befinden sich im Betrachtungszeitraum sämtliche Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Sieben städtische Kindertageseinrichtungen wurden zum 01. Januar 2008 in freie Trägerschaft überführt. Die Stadt Bad Salzuflen erhält dadurch einen höheren Landeszuschuss. Außerdem konnte Personal u.a. für die Verwaltung der Kindertageseinrichtungen und die Fachberatung eingespart werden. Das städtische Personal wurde von den freien Trägern auf der Grundlage eines Personalgestellungsvertrages übernommen. Die Arbeitsverhältnisse zur Stadt blieben somit bestehen. Scheiden Beschäftigte aus, erfolgt die Nachbesetzung ausschließlich durch die freien Träger. Für das gestellte Personal erstatten die freien Träger der

⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

Stadt Bad Salzuflen grundsätzlich die Aufwendungen für die Vergütung. Bei der Stadt verbleiben beispielsweise die Mehrkosten für Altersteilzeit. Aufwand hat sie zudem durch die Personalbetreuung und die Abrechnung mit den freien Trägern.

Auch bei den Kindertageseinrichtungen der freien Träger wechselte in Bad Salzuflen bereits häufiger die Trägerschaft. Zum 01. Januar 2007 wurden z.B. fünf Kindertageseinrichtungen der evangelischen Kirchengemeinden in die Trägerschaft des Diakonischen Werkes der lippischen Landeskirche e.V. überführt. Zum 01. Januar 2011 übernahm die Stiftung Eben-Ezer diese Einrichtungen. Seither gibt es in Bad Salzuflen keine kirchlichen Einrichtungen mehr, für die der gesetzliche Trägeranteil von zwölf Prozent gilt. Sie ist damit die einzige Vergleichskommune, in der es keine Kindertageseinrichtungen in kirchlicher Trägerschaft gibt. Alle Träger sind jetzt sogenannte andere freie Träger, für die das KiBiz einen Trägeranteil von neun Prozent vorsieht. Der Landeszuschuss für Kindertageseinrichtungen anderer freier Träger beträgt 36 Prozent, der für Kindertageseinrichtungen kirchlicher Träger 36,5 Prozent. Unter Berücksichtigung des fiktiven Elternbeitrages von 19 Prozent und dem Trägeranteil beträgt der nach dem Finanzierungsmodell des Landes NRW berechnete Finanzierungsanteil des Jugendamtes für andere freie Träger 36,0 Prozent. Er liegt damit höher als bei kirchlichen Trägern (32,5 Prozent). Der Finanzierungsanteil des Jugendamtes ist durch die Trägerwechsel folglich gestiegen. Zu den Auswirkungen auf die freiwilligen Zuschüsse siehe Ausführungen zum Thema „Freiwillige Zuschüsse an freie Träger“.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

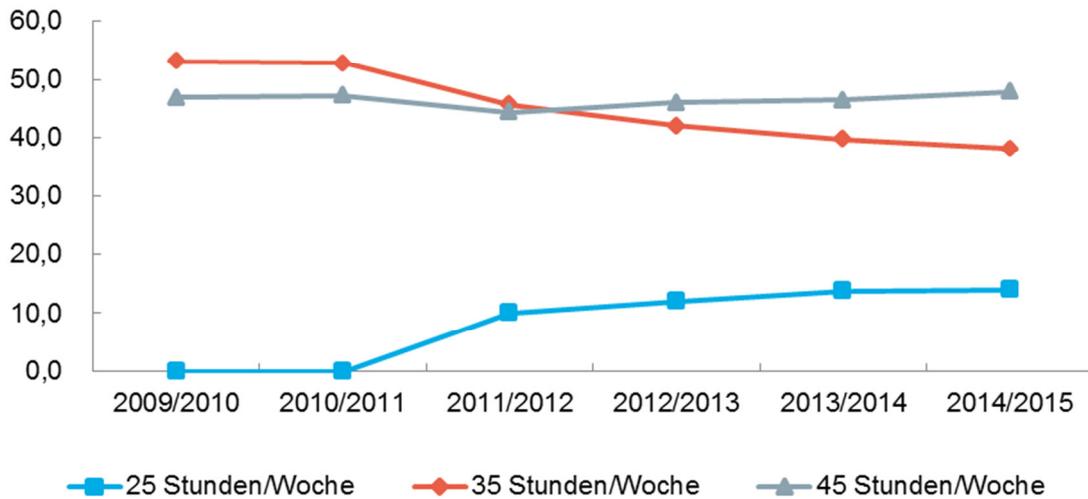
Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.⁶ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.460 Euro und 16.640 Euro jährlich im Kindergartenjahr 2014/2015.

Die Kostenstruktur wird durch die Inanspruchnahme der Wochenbetreuungsstunden geprägt. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung nimmt deutlichen 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.

⁶ § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

Anteil der Kindpauschalen nach wöchentlichen Betreuungszeiten in Prozent



Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Die erste Bedarfsplanung der Stadt Bad Salzuflen nach den Vorgaben des KiBiz beinhaltete für das Kindergartenjahr 2008/2009 kein Angebot für eine wöchentliche Betreuungszeit von 25 Stunden. Das Nachfrageverhalten steuerte die Stadt durch die Ausgestaltung der Elternbeitragstabelle. Danach war der Elternbeitrag für die 25-Stunden-Betreuung genauso hoch wie für die 35-Stunden-Betreuung. Dadurch schuf die Stadt Bad Salzuflen einen Anreiz für die Inanspruchnahme der höheren Betreuungszeit. Der Kostenfaktor spielte bei der Wahl der Eltern zwischen den beiden Betreuungszeiten keine Rolle. Diese hatten dadurch keine Motivation, die evtl. gewünschte geringere Betreuungszeit beim Jugendamt einzufordern. Am 10. September 2010 beauftragte der Rat die Verwaltung, die Betreuungsangebote mit den freien Trägern bedarfsgerecht weiter zu entwickeln und ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 für mindestens 10 Prozent der Plätze ein Betreuungsangebot mit 25 Wochenstunden zu vereinbaren. Mit der Ausführung wurde eine Maßnahme des Haushaltssicherungskonzeptes umgesetzt. Begleitend erließ die Stadt Bad Salzuflen eine neue Elternbeitragssatzung. Diese differenziert bei der Höhe des Elternbeitrages auch zwischen 25- und 35-Stunden-Betreuung. Nach Einführung der 25-Stunden-Betreuung konnte der Anteil dieser Betreuungszeit sogar gesteigert werden.

→ Feststellung

Durch die Einführung der 25-Stunden-Betreuung konnte die Stadt Bad Salzuflen den Haushalt finanziell entlasten.

Der Anteil der 45-Stunden-Betreuung ist durch die Einführung der 25-Stunden-Betreuung im Kindergartenjahr 2011/2012 gesunken. Seither steigt der Anteil kontinuierlich. Dies hat wie die steigende U3-Versorgungsquote zur Folge, dass der Fehlbetrag steigt. Deshalb ist ein bedarfsgerechtes Angebot wichtig. Im Vergleich zu vielen anderen Städten entwickelt sich der Betreuungsumfang in Bad Salzuflen zwar moderat. Die Kurve für die 45-Stunden-Betreuung steigt relativ flach. Allerdings ist der Ausgangswert vergleichsweise hoch.

Maßgeblich für die Entscheidung zur Betreuungszeit ist die Jugendhilfeplanung, an der die freien Träger beteiligt werden. Grundlage dafür sind neben den Einwohnerdaten unter anderem die Bedarfsmeldungen der Einrichtungen. Gesetzlich ist aufgrund der politischen Beschlusslage seit dem Kindergartenjahr 2011/2012 ein Anteil von 25-Stunden-Betreuungen von mindestens 10 Prozent. Die Stundenkontingente werden dann in der Regel einvernehmlich verteilt. Eine Elternbefragung führte die Stadt im Betrachtungszeitraum nicht durch. In den Kindergartenbedarfsplänen weist sie regelmäßig darauf hin, dass die Ganztagsplätze nach den Vorschriften des KiBiz jährlich maximal um vier Prozentpunkte steigen dürfen. Dies schließt eine Ganztagsbetreuung für alle Kinder im letzten beitragsfreien Kindergartenjahr aus. Ohne die gesetzliche Reglementierung wäre der Anteil der 45-Stunden-Betreuung also vermutlich noch höher. Ob die ganztägige Betreuung tatsächlich benötigt wird, hinterfragt die Stadt Bad Salzuflen im Einzelfall selbst nicht. Bemerkenswert ist, dass die Öffnungszeit der meisten Einrichtungen lediglich 45 Stunden in der Woche beträgt oder nur geringfügig darüber liegt. Mindestens bei diesen Einrichtungen ist die tatsächliche Inanspruchnahme der gebuchten Betreuungszeit kritisch zu hinterfragen.

Flexible Betreuungsmodelle mit unterschiedlichen Abholzeiten an einzelnen Wochentagen werden nicht angeboten. Es ist also nicht möglich, dass ein Kind bei einer Betreuungszeit von 35 Wochenstunden regelmäßig an einzelnen Wochentagen auch nachmittags betreut wird.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2013/2014

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche							
13,8	0,0	43,8	7,2	2,2	5,8	9,9	101
35 Stunden/Woche							
39,8	29,6	79,0	50,8	43,4	50,3	58,2	101
45 Stunden/Woche							
46,4	12,6	66,6	42,0	35,9	40,2	49,5	101

→ Feststellung

Der überdurchschnittliche Anteil der 45-Stunden-Betreuung wirkt sich im Vergleich negativ, der überdurchschnittliche Anteil der 25-Stunden-Betreuung hingegen positiv auf den Fehlbeitrag aus.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Bad Salzuflen, den Betreuungsumfang entsprechend dem in § 3a KiBiz verankerten Wunsch- und Wahlrecht noch stärker bedarfsgerecht steuern. Größere Abweichungen zwischen gebuchter und tatsächlich in Anspruch genommener Betreuungszeit sollten vermieden werden. Dafür sollten flexible Betreuungsmodelle mit den freien Trägern entwickelt werden. Eine umfassende Elternbefragung könnte hilfreich sein. Eine bessere Steuerung des Betreuungsangebotes ermöglichen zudem ein zentrales Anmeldeverfahren und die zu erwartenden zusätzlichen Erkenntnisse aus einem elektronischen Anmeldesystem.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Vielfach stellen in NRW freie Träger der Jugendhilfe⁷ 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 Zuschussgewährung hat auch in Bad Salzuflen eine lange Tradition. Sie hängt zusammen mit der Finanzsituation der Träger und ihrem Engagement, Kinder mit Betreuungsplätzen zu versorgen. Über einen Zeitraum von mehreren Jahren vollzog sich ein Wandel. Lange vor Inkrafttreten des KiBiz erhielten die Kirchengemeinden von der Stadt Bad Salzuflen neben dem gesetzlichen Zuschuss nach GTK von 80 Prozent der Betriebskosten einen freiwilligen Zuschuss von lediglich einundeinhalb Prozent. Die Kirchengemeinden leisteten einen Trägeranteil von 18,5 Prozent. Zum 01. Januar 2004 übernahm dann ein sogenannter anderer freier Träger die Trägerschaft für einen evangelischen Kindergarten. Die Kirchengemeinde hatte zuvor erklärt, auf Dauer nicht in der Lage zu sein, den Eigenanteil zu finanzieren. In der Folge gewährte die Stadt Bad Salzuflen zunächst für einige kirchliche Einrichtungen einen höheren freiwilligen Zuschuss von acht Prozent. Im Laufe der Zeit gaben schließlich alle kirchlichen Träger ihre Einrichtungen ab (siehe obige Ausführungen beim Thema „Plätze in kommunaler Trägerschaft“). Seit dem 01. Januar 2011 befinden sich somit alle Kindertageseinrichtungen in Trägerschaft anderer freier Träger. Dies waren früher die sogenannten „finanzschwachen Träger“. Für Einrichtungen dieser Träger übernimmt die Stadt Bad Salzuflen den kompletten Trägeranteil von neun Prozent. Der GPA NRW ist allerdings bekannt, dass diese Träger im Zuständigkeitsbereich anderer Jugendämter einen Eigenanteil leisten.

→ Feststellung

Die Stadt Bad Salzuflen gewährt sämtlichen freien Trägern freiwillige Betriebskostenzuschüsse in Höhe des vollen Trägeranteils.

Neben den freiwilligen Zuschüssen zu den Betriebskosten leistet die Stadt Bad Salzuflen freiwillige Investitionskostenzuschüsse für den U3-Ausbau. Sie übernimmt den Eigenanteil von zehn Prozent der Investitionssumme. Die Investitionskostenzuschüsse sind bei der Bildung der Kennzahl Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft generell nicht berücksichtigt.

Darüber hinaus fördert die Stadt freie Träger durch die mietfreie Überlassung städtischer Gebäude indirekt. Allerdings sind die Träger in diesen Fällen wirtschaftlich dem Eigentümer gleichgestellt. Sie sind verpflichtet, sämtliche Betriebs- und Unterhaltungskosten zu tragen. Wegen notwendiger Sanierungsmaßnahmen und dem zeitgleichen U3-Ausbau wurde die Eigentümergleichstellung für mehrere Einrichtungen zwischenzeitlich umgewandelt. Die Gebäu-

⁷ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

deunterhaltung obliegt in diesen Fällen wieder der Stadt. Die Träger zahlen einen pauschalieren Mietzins. An den Mietkosten ist die Stadt über den Mietzuschuss nach § 20 Abs. 2 KiBiz beteiligt.

Die Stadt Bad Salzuflen fördert die freien Träger nach Maßgabe politischer Beschlüsse. Auf dieser Grundlage schließt sie Verträge mit den freien Trägern ab, die auch die Zuschussgewährung beinhalten. Die freien Träger verpflichten sich darin, Vorgaben, Empfehlungen und Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses zu beachten, die sich aus der Gesamtverantwortung und der Planungsverantwortung des Jugendamtes ergeben. Die Verträge sind in der Regel auf unbestimmte Zeit geschlossen und können mit einer Frist von sechs Monaten zum Ende des Kindergartenjahres gekündigt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen verbindet freiwillige Zuschüsse mit Pflichten der freien Träger und sichert dies vertraglich ab. Positiv sind auch die kurzen Kündigungsfristen.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2009	2010	2011	2012	2013
Freiwillige Zuschüsse in Euro	876.317	937.980	976.345	856.766	1.000.369
Plätze in freier Trägerschaft	1.597	1.580	1.541	1.538	1.586
Freiwillige Zuschüsse je Platz in freier Trägerschaft in Euro	549	594	634	557	631

Die Änderungen ergeben sich auf der Grundlage der Vereinbarungen mit den freien Trägern und der Veränderung des Betreuungsangebotes.

Freiwillige Zuschüsse je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Euro 2013

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
631	0	631	324	213	305	439	27

Das Erreichen des Maximalwertes ist auf die Übernahme des vollen Trägeranteils und die Trägerstruktur zurückzuführen. In Bad Salzuflen gibt es keine kirchlichen Träger, die einen Eigenanteil leisten. Elterninitiativen, für die das KiBiz einen Trägeranteil von nur vier Prozent vorsieht, sind ebenfalls nicht vorhanden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen zahlt in erheblichem Umfang freiwillige Zuschüsse. Dies hat die GPA NRW auch bei einer Vielzahl anderer Städte festgestellt, die über vergleichsweise wenige oder keine Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen verfügen. Der überdurchschnittliche freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen freier Träger belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

Trotz der erheblichen freiwilligen Zuschüsse haben die freien Träger den Jugendhilfeausschuss gebeten, die Schwierigkeiten der Träger bei der Betriebskostenfinanzierung den landespoliti-

schen Entscheidungsträgern vorzutragen. Dies begründen sie im Wesentlichen damit, dass die Tarifsteigerungen über der im KiBiz festgelegten Dynamisierung der finanziellen Förderung liegen. Der Jugendhilfeausschuss hat daraufhin mit Beschluss vom 07. Mai 2015 eine entsprechende Resolution verfasst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte in Zukunft regelmäßig überprüfen, ob und in welcher Höhe an wen freiwillige Zuschüsse gezahlt werden müssen. Ziel sollte angesichts der Haushaltssituation sein, die Zuschüsse zu verringern. Nach Auffassung der GPA NRW sollten die freien Träger auf jeden Fall einen angemessenen Eigenanteil leisten müssen.

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 U3-Betreuung leisten.

Die Betreuungsform der Kindertagespflege entwickelte sich in Bad Salzuflen kontinuierlich weiter. Sie wurde quantitativ und qualitativ ausgebaut und ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 verstärkt in den U3-Ausbau einbezogen. Die konzeptionelle Weiterentwicklung beschloss der Jugendhilfeausschuss am 20. September 2012. Diese beinhaltet die Qualitätssicherung und die Vernetzung von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege.

Die anfallenden Aufgaben nimmt das Jugendamt selbst wahr. Im Zuge des quantitativen Ausbaus und der Weiterentwicklung wurde die Personalausstattung im Aufgabengebiet einschließlich Fachberatung verstärkt. Die Höhe der laufenden Geldleistungen für Tagespflegepersonen ist in den Richtlinien der Stadt Bad Salzuflen über die Förderung von Kindern in Kindertagespflege geregelt. Mit der Neufassung der Richtlinien erhöhte die Stadt Bad Salzuflen zum 01. April 2013 das pauschalierte Tagespflegegeld. Den durchschnittlichen Stundensatz hob sie von 2,80 Euro je Stunde und Kind auf 3,50 Euro für Tagespflegepersonen mit Basisqualifizierung und 4,00 Euro für Tagespflegepersonen mit Vollqualifizierung oder sozialpädagogischer Ausbildung an. Zudem führte sie einen Zuschlag von 1,50 Euro für die Betreuung zu ungünstigen Zeiten ein. Die neuen Stundensätze liegen im Bereich des interkommunalen Mittelwertes.

Der Anteil der Kindertagespflegeplätze gesamt zeigt, in welchem Umfang die Kindertagespflege das institutionelle Betreuungsangebot der Stadt Bad Salzuflen ergänzt.

Plätze in Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Plätze in Kindertagespflege*	50	55	60	70	71	143
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	1.647	1.635	1.601	1.608	1.657	1.739
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	3,0	3,4	3,7	4,4	4,3	8,2

* Bis zum Kindergartenjahr 2012/2013 ist die Zahl der nach KiBiz geförderten Plätze angegeben, ab 2013/2014 das Angebot nach der Kindergartenbedarfsplanung

Die Tabelle spiegelt die tatsächliche Entwicklung des Kindertagespflege-Angebotes bis zum Kindergartenjahr 2013/2014 aufgrund der Datenlage nur unzureichend. Kindertagespflege ist ein flexibles Betreuungsangebot. Die Belegungszahlen verändern sich im Laufe eines Kindergartenjahres stark. Ein Vergleich der Zahl aller Kinder in Kindertagespflege jeweils zum Stichtag 01. März zeigt einen deutlich stärkeren Anstieg bereits bis zum Kindergartenjahr 2013/2014.

Die zusätzlichen Kindertagespflegeplätze schuf die Stadt Bad Salzuflen für den Ausbau der U3-Betreuung, um den ab 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch erfüllen zu können. Für Kinder ab 3 Jahre dient die Kindertagespflege überwiegend der zusätzlichen Betreuung in Randzeiten der Kindertageseinrichtungen und der OGS.

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2013/2014

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,3	4,3	16,8	7,8	5,0	6,2	9,7	26

Der Minimalwert zeigt aufgrund der Datengrundlage kein realistisches Bild zur Bedeutung der Kindertagespflege in Bad Salzuflen. Erkennbar wird dies anhand des nachstehend dargestellten Anteils der belegten Plätze, bei dem die Stadt Bad Salzuflen den Maximalwert erreicht.

Anteil der belegten Plätze in der Kindertagespflege an den Kindertagespflegeplätzen gesamt 2013

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
208,5	35,6	208,5	94,3	80,1	87,8	101,9	26

Der Wert ist hoch, weil die Zahl aller Kinder in Kindertagespflege zum Stichtag 01. März eines Kindergartenjahres deutlich höher ist als das angegebene Platzangebot.

Eine bessere Orientierung bei der Einordnung der Kindertagespflege bietet ein Vergleich auf Basis der Finanzdaten:

Anteil Ordentliches Ergebnis Tagespflege am Ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe Tagesbetreuung für Kinder 2013 in Prozent

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
8,3	1,3	19,7	9,0	5,9	7,8	12,2	27

→ **Feststellung**

Die Kindertagespflege belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder leicht unterdurchschnittlich.

Der Ausbau der Kindertagespflege hat gleichwohl dazu beigetragen, dass die Stadt Bad Salzuflen den ab dem 01. August 2013 geltenden Rechtsanspruch auf einen U3-Betreuungsplatz erfüllen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte auch in Zukunft ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagespflegeplätzen vorhalten. Dazu sollte sie die Kindertagespflege differenzierter als bisher in die Bedarfsplanung einbeziehen. Ferner sollte sie auf eine hohe Akzeptanz und Auslastung dieses Betreuungsangebotes hinwirken.

Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Sowohl beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren als auch beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz erzielt die Stadt Bad Salzuflen hohe Werte.
- Belastend wirken sich auf den Fehlbetrag aus:
 - eine überdurchschnittliche U3-Versorgungsquote in Kindertageseinrichtungen,
 - eine unterdurchschnittliche Elternbeitragsquote,
 - ein vergleichsweise hoher Anteil der 45-Stunden-Betreuung und
 - der Maximalwert bei den freiwilligen Zuschüssen je Betreuungsplatz in Kindertageseinrichtungen.
- Positiv wirkt sich aufgrund der Finanzierungsstruktur des KiBiz aus, dass die Stadt Bad Salzuflen die städtischen Kindertageseinrichtungen zum 01. August 2008 auf freie Träger übertragen hat und seither nicht mehr über eigene Einrichtungen verfügt. Zudem entlastet der überdurchschnittliche Anteil der 25-Stunden-Betreuungen den Fehlbetrag.
- Die Stadt Bad Salzuflen kann das Ergebnis verbessern, wenn sie das Platzangebot noch stärker bedarfsgerecht steuert. Die Grundlage bietet die geplante Einführung eines elektronischen Anmeldesystems. Erhebliches Potenzial kann sie darüber hinaus umsetzen, wenn sie die Elternbeitragssatzung anpasst und von den freien Trägern einen Eigenanteil verlangt.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Bad Salzuflen 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
Bad Salzuflen im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Schulen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	3
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Schulzentrum Lohfeld	7
Schulzentrum Aspe	8
Schulturnhallen	10
Turnhallen (gesamt)	12
Gesamtbetrachtung	12
Schulsekretariate	13
Organisation und Steuerung	14
Schülerbeförderung	16
Organisation und Steuerung	17
Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	18

→ Schulen

Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

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

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

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

Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

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

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

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

Zusätzliche Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Schüler sind in den Benchmarks nicht eingerechnet. Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Der Flächenbedarf ist davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die ein-

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

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

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

→ **Feststellung**

Abweichend von der Mehrzahl der Vergleichskommunen hat die Stadt Bad Salzuflen Prognosedaten zur Schülerzahlenentwicklung nur fragmentweise zur Verfügung gestellt. So lagen für die weiterführenden Schulen keine entsprechenden Daten vor, für die Grundschulen auch nur Prognosedaten bis zum Schuljahr 2018/2019. Die Entwicklung der Bilanz zwischen Flächenbestand und Flächenbedarf ist daher für Bad Salzuflen nur sehr eingeschränkt darstellbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte sowohl für die Grundschulen als auch die weiterführenden Schulen eine Schulentwicklungsplanung aufstellen, die kontinuierlich fortgeschrieben werden sollte. Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Bad Salzuflen sollte neue Anforderungen pädagogischer Konzepte, aktuelle Entwicklungen (Integration, internationale Klassen, Raum für Sprachunterricht usw.) berücksichtigen und gleichzeitig zukünftig stärker auf den Aspekt der Flächenoptimierung ausgerichtet werden. Um eine Entlastung für den städtischen Haushalt erreichen zu können, sollte kritisch hinterfragt werden, welche Gebäude zukünftig entbehrlich sein können.

Im Abschlussgespräch zu den Ergebnissen der Prüfung am 06.04.2016 hat die Stadt Bad Salzuflen darauf hingewiesen, dass die Schulentwicklungsplanung derzeit aktualisiert wird. Die Stadt Bad Salzuflen hat vorgesehen, eine externe Schulentwicklungsplanung in Auftrag zu geben. Sie soll die Grundlage für eine zukünftige verwaltungsinterne fortgeschriebene Schulentwicklungsplanung bilden.

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen ist auch in Bad Salzuflen die Zahl der Grundschüler rückläufig. Seit dem Jahr 2000 hat sich die Grundschülerzahl von rund 2.313 auf rund 1.768 im Schuljahr 2013/2014 verringert; dies entspricht einem Rückgang von rund 24 Prozent.

Bereits im Jahr 2010 war die Prüfung der Flächensituation an den Schulen Gegenstand der Prüfung in Bad Salzuflen. Die Kennzahlen „Flächenverbrauch Schulgebäude in m² BGF je Schüler“, differenziert nach Schulformen wurde erhoben und interkommunal verglichen. Die Stadt Bad Salzuflen erreichte einen Wert von 13,02 m² BGF je Grundschüler. Die Stadt Bad Salzuflen bewegte sich damit oberhalb des Benchmarks, welcher bei 11,00 m² lag.

Die Kennzahl ist trotz der Aufgabe von Schulflächen (Standort Retzen) im Vergleichsjahr 2013 mit 14,13 m² leicht angestiegen.

Der Grundschulstandort Retzen wurde mit Ablauf des Schuljahres 2011/12 (31.07.2012) aufgelöst. Die Schüler der verbleibenden Klassen 2, 3 und 4 setzen ihre Schullaufbahn am Schulstandort Holzhausen fort. Die Städtische Gemeinschaftsgrundschule Schötmar Kirchplatz wurde zum Schuljahr 2012/13 (01.08.2012) als Grundschulverbund mit dem Hauptstandort Schötmar und dem Teilstandort Holzhausen weitergeführt. Der Teilstandort Holzhausen wird einzügig geführt. Die Stadt Bad Salzuflen hat zum Prüfungszeitpunkt sieben Grundschulen und acht Grundschulstandorte.

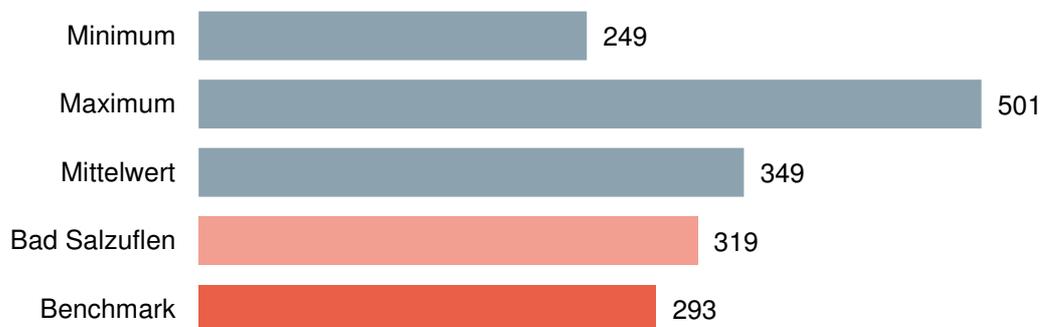
In der aktuellen Prüfung werden Schulgebäude und Turnhallen getrennt voneinander betrachtet. Als Bezugsgröße werden nun die gebildeten Klassen verwendet. Auf dieser Basis stellt sich die Situation in Bad Salzuflen im Vergleichsjahr 2013/2014 wie folgt dar:

Flächensituation Grundschulen Bad Salzuflen

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Gebildete Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Ahornstraße	3.951	258	11	3	359
Elkenbreder Weg	2.942	228	10	2	294
Schötmar-Holz., Standort Schötmar Kirchplatz	3.705	245	11	3	337
Lockhausen	2.193	166	8	2	274
Schötmar Wasserfuhr	2.925	220	9	2	325
Knetterheide	3.438	328	13	3	264
Wüsten	2.813	185	8	2	352
Schötmar-Holz., Standort Holzhausen Alt-Sylb	2.309	138	6	2	385
Grundschule gesamt	24.276	1.768	76	19	319

Alle vorhandenen Grundschulstandorte verfügen über Angebote im Rahmen der Offenen Ganztagschule (OGS). Die Betreuungsquoten lagen in 2013/2014 über alle Schulen hinweg bei 37 Prozent, je nach Standort zwischen 25 und 46 Prozent.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2013



Bad Salzuflen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
319	302	341	392	39

Die Betrachtung der einzelnen Grundschulen (siehe obige Tabelle) macht deutlich, dass der Benchmark an sechs Grundschulstandorten überschritten wird. Bei der Gegenüberstellung mit dem Benchmark ergibt sich über alle Grundschulen hinweg ein Flächenüberhang von rund 2.000 m². Dies entspricht ungefähr der Größe einer zweizügigen Grundschule 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 nur eine

der Grundschulen unterhalb des Benchmarks von 293 m² BGF je Klasse positioniert. Die größten Flächenüberhänge entfallen dabei auf die Grundschule Ahornstraße mit rund 760 m².

Wie oben bereits erwähnt lagen Prognosedaten nur bis zum Schuljahr 2018/2019 vor. Bereits im letzten Prüfbericht wurde der Stadt Bad Salzuflen empfohlen, die Schulentwicklungsplanung aktuell zu halten. Eine Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung mit externer Unterstützung wird aktuell politisch im Rahmen der Etatberatungen diskutiert und entschieden. Die Notwendigkeit wird laut Auskunft der Kommune unterschiedlich eingeschätzt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die Schulentwicklungsplanung zu aktualisieren und fortzuschreiben. Die Schulentwicklungsplanung bildet eine wesentliche Grundlage für die zielgerichtete Steuerung des bedarfsorientierten Schulflächenangebotes.

Nach den Angaben der Stadt Bad Salzuflen wird sich die Anzahl der Grundschüler im Vergleich der Schuljahre 2013/2014 und 2018/2019 nur marginal reduzieren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen hat zum Ende des Schuljahres 2011/12 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 auf rund zehn Prozent der Gesamtflächen der Grundschulgebäude.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte den bereits eingeschlagenen Weg zur Reduzierung ihrer Grundschulflächen weiter verfolgen und ihre Anstrengungen weiter verstärken. Ziel sollte es sein, weitere Schulflächen abzubauen, nach Möglichkeit die Standorte weiter zu reduzieren.

Weiterführende Schulen (gesamt)

Das Angebot an kommunalen weiterführenden Schulen umfasste in der Stadt Bad Salzuflen in 2013/2014

- das Schulzentrum Lohfeld mit
 - der Städtischen Hauptschule
 - der Eduard-Hoffmann-Realschule und
 - dem Rudolph-Brandes-Gymnasium (Standort Lohfeld)
- sowie das Schulzentrum Aspe mit
 - der Städtischen Realschule im Schulzentrum Aspe
 - dem Rudolph-Brandes-Gymnasium, Standort Aspe und
 - der Städtischen Gesamtschule Aspe

Das Gymnasium im Schulzentrum Aspe wurde zum Schuljahr 2010/2011 mit dem Rudolph-Brandes-Gymnasium im Schulzentrum Lohfeld zusammengelegt. Der Standort des Gymnasiums Aspe wird zum Schuljahr 2015/2016 aufgelöst.

Die Gesamtschule im Schulzentrum Aspe hat ihren Betrieb zum Schuljahr 2010/2011 mit der 5. Jahrgangsstufe aufgenommen und ist noch nicht vollzünftig in Betrieb.

Die Konzentration mehrerer Schulformen an einem oder mehreren Standorten bildet eine gute Ausgangsbasis für ein schnelles Reagieren auf Veränderungen z. B. der Übergangsquoten und eine flexible Nutzung vorhandener Flächen.

Die in den Schulzentren vorhandenen Flächen werden teilweise durch die verschiedenen Schulformen gemeinsam genutzt. Anders als bei der Mehrzahl der geprüften Kommunen mit einem ähnlichen Angebot konnte die Stadt Bad Salzuflen die Gesamtflächen der beiden Schulzentren nicht nach Schulformen aufschlüsseln. Damit scheidet für Bad Salzuflen die Bildung schulformenspezifischer Kennzahlen bei den weiterführenden Schulen aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte sich unter Ausnutzung der Vorteile der Konzentration mehrerer Schulformen an einem Standort einen Überblick über die tatsächliche Nutzung der Flächen durch die verschiedenen Schulformen verschaffen. Die Mehrzahl der Kommunen mit Schulzentren nutzen dafür Belegungspläne für die Räume, die gemeinsam von mehreren Schulformen genutzt werden.

Die Planung des Ausbaus der Schulzentren erfolgt laut Auskunft der Stadt auf politischen Beschluss. So wurde wie folgt geplant:

- **Schulzentrum Lohfeld:**
Der Strukturplan wurde auf Basis von acht Zügen Sek I und 6 Zügen Sek II beschlossen. Tatsächlich werden dort 10 Züge Sek I beschult. Es besteht laut Auskunft der Stadt derzeit ein Raumdefizit.
- **Schulzentrum Aspe:**
Die Gesamtschule befindet sich noch im Aufbau und startet im Sommer mit der Sek II. Derzeit noch bestehende Überhänge werden dadurch bedingt abgebaut. In Aspe wird auf der Basis 8 Züge Sek I und 4 Züge Sek II geplant. Die Baumaßnahmen sollen im Sommer 2016 nach den Ferien beginnen.

Um dennoch einen Überblick über die Flächensituation zu bekommen, wird nachfolgend der Flächenbedarf dem Flächenbestand gegenübergestellt:

Schulzentrum Lohfeld

Im Schulzentrum Lohfeld befinden sich die Städtische Hauptschule, die Eduard-Hoffmann-Realschule und ein Teil des Rudolph-Brandes-Gymnasiums. Insgesamt hat das Schulzentrum Lohfeld im Schuljahr 2013/14 eine Gesamtschülerzahl von 1.712 Schülern.

Flächenbedarf/ Flächenbestand Schulzentrum Lohfeld 2013

Schulzentrum Lohfeld	Gebildete Klassen Sek I	Kurse Sek II	Benchmark Sek I	Benchmark Sek II	Flächenbedarf gerundet	Flächenbestand
Städtische Hauptschule	17	-	370	-	6.300	k.A.
Eduard-Hoffmann-Realschule	18	-	324	-	5.800	k.A.
Rudolph-Brandes-Gymnasium	23	12,62	317	236	10.300	k.A.
Gesamt					22.400	20.860

Da sich durch die künftige Konzentration des Gymnasiums am Standort Lohfeld Veränderungen ergeben, wird zusätzlich auch die Situation hochgerechnet auf das Jahr 2025 dargestellt. Mangels eigener Prognosedaten der Stadt zur Entwicklung der Schülerzahlen für die weiterführenden Schulen wird dabei hilfsweise auf die Datenbasis der IT.NRW zurückgegriffen. Lt. Kommunalprofil für die Stadt Bad Salzuflen geht die Zahl der 6 bis unter 18-Jährigen bis 2025 um rund acht Prozent zurück.

Im Schulzentrum Lohfeld sind 74 Klassenräume und 31 Fachunterrichtsräume vorhanden. Im Jahr 2013 wurden 70 Klassenräume genutzt.

Bezogen auf das Jahr 2025 ergibt sich somit folgendes Bild:

Flächenbedarf/Flächenbestand Schulzentrum Lohfeld 2025

Schulzentrum Lohfeld	Gebildete Klassen Sek I	Kurse Sek II	Benchmark Sek I	Benchmark Sek II	Flächenbedarf gerundet	Flächenbestand
Städtische Hauptschule	13	-	370	-	5.000	k.A.
Eduard-Hoffmann-Realschule	16	-	324	-	5.000	k.A.
Rudolph-Brandes-Gymnasium	21	12	317	236	9.500	k.A.
Gesamt					19.500	20.860

Die zugrunde gelegten Klassen bzw. Kurse decken sich mit eigenen Berechnungen der Stadt, wonach von acht Zügen Sek I und sechs Zügen Sek II ausgegangen wurde.

Bis 2025 baut sich am Standort Lohfeld ein Flächenüberhand von rund 1.300 m² auf. Jahr 2025 werden von den 74 vorhandenen Klassenräumen 62 benötigt. Dies bedeutet es werden mehr Klassenräume vorgehalten als benötigt werden.

Schulzentrum Aspe

Das Schulzentrum Aspe beherbergt die Städtische Realschule, das Rudolph-Brandes-Gymnasium Standort Aspe und die städtische Gesamtschule Aspe. Insgesamt hat das Schulzentrum Aspe im Schuljahr 2013/14 eine Gesamtschülerzahl von 1.387 Schülern.

Flächenbedarf/Flächenbestand Schulzentrum Aspe 2013

Schulzentrum Aspe	Gebildete Klassen Sek I	Kurse Sek II	Benchmark Sek I	Benchmark Sek II	Flächenbedarf gerundet	Flächenbestand
Städtische Realschule	20	-	273	-	5.500	k.A.
Rudolph-Brandes-Gymnasium, Standort Aspe	2	9,85	317	-	3.000	k.A.
Städtische Gesamtschule Aspe	20	-	336	236	6.700	k.A.
Gesamt					15.200	21.480

Die Berechnung macht deutlich, dass bezogen auf das Schuljahr 2013/2014 der Flächenbestand den Bedarf um rund 6.300 m² überschreitet. Die Besichtigung des Schulzentrums vor Ort zeigte zwar, dass hier große Verkehrsflächen vorhanden sind, die zu den Flächenüberhängen beitragen. Die Größenordnung der Überhänge machte aber deutlich, dass die Verkehrsflächen nicht die alleinige Ursache der Überhänge sein können.

Eine weitere Ursache für die Flächenüberhänge könnte sein, dass die Schule 60 Klassenräume und 28 Fachunterrichtsräume vorhält. Im Jahr 2013 wurden nur rund 52 Klassen gebildet. Es sind somit mehr Klassen vorhanden, als benötigt werden.

Da sich auch hier durch die Auflösung des Gymnasiumstandortes sowie den Aufbau der Gesamtschule wesentliche Veränderungen ergeben, erfolgt auch hier eine Hochrechnung auf das Jahr 2025. Mangels eigener Prognosedaten der Stadt zur Entwicklung der Schülerzahlen für die weiterführenden Schulen wird dabei ebenfalls hilfsweise auf die Datenbasis der IT.NRW zurückgegriffen und ein Rückgang der Schülerzahlen von acht Prozent unterstellt.

Für den Aufbau der Gesamtschule wird von einer fünfzügigen Gesamtschule ausgegangen und für das Verhältnis Sek I zu Sek II von 2/3 zu 1/3.

Flächenbedarf/Flächenbestand Schulzentrum Aspe 2025

Schulzentrum Aspe	Gebildete Klassen Sek I	Kurse Sek II	Benchmark Sek I	Benchmark Sek II	Flächenbedarf gerundet	Flächenbestand
Städtische Realschule	17	-	273	-	4.700	k.A.
Städtische Gesamtschule Aspe	30	15	336	236	13.600	k.A.
Gesamt					18.300	21.480

Bei Betrachtung der Prognoserechnung des Schulzentrums Aspe lässt sich auch in Zukunft ein deutlicher Flächenüberhang erkennen. Das Gesamtpotenzial beläuft sich demzufolge immer noch auf rund 3.200 m².

Insgesamt dürften auch die Mehrbedarfe durch Zuwanderung, für Inklusion und Auffangklassen weit unter den Flächenpotenzialen liegen, so dass der erkennbare Handlungsbedarf auch mittel- und langfristig fortbesteht.

Die GPA NRW hat den Aufwand für die Gebäudebewirtschaftung mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF ermittelt. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die bewirtschafteten Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen. Für die Stadt Bad Salzuflen bestehen schon jetzt bei den Schulgebäuden und den Sporthallen Flächenüberhänge in Höhe von rund 8.300 m². Diese setzen sich aus den Flächenüberhängen der Grundschulen (rund 2.000 m²) und der Schulzentren (rund 6.300 m²) zusammen. Das bedeutet einen jährlichen Mehraufwand für über die Schulbaurichtlinien vorgehaltene Flächen von 830.000 Euro.

→ **Feststellung**

Das Angebot an Schulflächen für weiterführende Schulen ist in Bad Salzuflen ausgesprochen hoch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte ihr Angebot an Schulflächen für die weiterführenden Schulen auf den Prüfstand stellen und eine Konzeption entwickeln um den Flächenbestand an den Flächenbedarf anzupassen. Die demografische Entwicklung ist dabei zu berücksichtigen. Schulzentren bilden nicht nur eine gute Grundlage für flexible schulische Nutzungen; sie bieten häufig ferner die Möglichkeit, unterdurchschnittlichen Auslastungen dadurch entgegenzuwirken, in dem Gebäudeteile separiert und einer anderweitigen Nutzung zugeführt werden. Dies sollte untersucht werden.

Sportturnhallen

Die Stadt Bad Salzuflen hält an allen Schulstandorten Sporthallen für den Sportunterricht vor. In den Schulzentren werden die Turnhallen von den dort ansässigen Schulen genutzt. Die Flächengrößen der Hallen liegen zwischen 511 m² BGF bei der Grundschule Schötmar Wasserfuhr und 4.818 m² BGF bei dem Schulzentrum Lohfeld.

Schulturnhallen der Stadt Bad Salzuflen 2013

Schulturnhallen	m ² BGF	Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit m ² BGF
Turnhalle Ahornstraße	828	1	828
Turnhalle Elkenbreder Weg	747	1	747
Turnhalle Schötmar-Holz., Standort Schötmar Kirchplatz	1.113	1	1.113
Turnhalle Lockhausen	729	1	729
Turnhalle Schötmar Wasserfuhr	511	1	511
Turnhalle Knetterheide	1.597	2	799
Turnhalle Wüsten	640	1	640
Turnhalle Schötmar-Holz., Standort Lockhausen Alt-Sylb	690	1	690
Schulzentrum Aspe	4.761	5	952
Schulzentrum Lohfeld	4.818	6	1.204
Gesamt	16.434	20	913

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2013

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
84	44	144	76	63	75	85	39

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

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2013

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	6,3	9,00	2,7
Schulzentrum Lohfeld	5,9	6,00	0,1
Schulzentrum Aspe	4,3	5,00	0,68
Gesamt	16,5	20,0	3,5

Es ergeben sich für Bad Salzuflen rechnerisch 3,5 überzählige Halleneinheiten. Dieser wird wie in vielen Kommunen durch die Turnhallen an den Grundschulen verursacht. Bei den Schulturnhallen sind Überkapazitäten festzustellen. Diese belaufen sich auf der Basis der durchschnittlichen Hallengröße in Bad Salzuflen von rund 760 m² auf etwa 3.100 m². Ein Abbau der Überkapazitäten ist dabei häufig nur mit der Auflösung von Schulstandorten realisierbar. In diesem Fall sollte allerdings beachtet werden, dass die Turnhalle auch tatsächlich mit aufgegeben wird und nicht nur eine Verlagerung des kommunalen Immobilienbestandes (aus dem Bereich Schulen zu anderen Nutzungsarten) stattfindet.

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 erfassen wir hier auch Turnhallen ohne schulische Nutzung.

In Bad Salzuflen werden fünf weitere Turnhallen für den Vereinssport ohne schulische Nutzung betrieben. Hierzu gehören die Sporthalle Retzen, Kirchweg (898 m² BGF), die Turnhalle Ahmsen, am Schulweg (689 m² BGF), die Turnhalle Wülfer-Bexten, Am Schlinggarten (576 m² BGF) die Sporthalle EKS, Schötmar-Otto-Hahn-Straße (1.086 m² BGF) und die Mehrzweckhalle Holzhausen Hauptstraße (1.342 m² BGF).

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2013

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
403	238	506	380	329	381	439	37

Im interkommunalen Vergleich Turnhallenflächen je 1.000 Einwohner sind alle von der Stadt vorgehaltenen Hallen berücksichtigt. Bad Salzuflen liegt in diesem Segment über dem Durchschnitt. Dies bedeutet Bad Salzuflen hält mehr Bruttogrundfläche Turnhalle je 1.000 Einwohner vor, als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Schulentwicklungsplanung der Stadt Bad Salzuflen bildet keine ausreichende Basis für eine zielgerichtete Steuerung des Angebotes an Schulfächern.
- Die Prüfung hat gezeigt, dass die Stadt Bad Salzuflen bereits heute massive Flächenüberhänge aufweist, die sich in Zukunft noch weiter verstärken werden.
- Bei den Grundschulen besteht im Schuljahr 2013/14 in Summe ein Flächenüberhang von rund 2.000 m² BGF. Für den Prognosezeitraum bis 2018/2019 werden sich keine nennenswerten Änderungen ergeben.
- Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, auch einzelner Ortsteile (Zuzüge, Altersstruktur, Entwicklungen der Vergangenheit, geplante Gestaltung im Zuge des offenen Ganztags etc.), sollte die Stadt Bad Salzuflen die Grundschulstandorte kritisch betrachten. Es sollte festgestellt werden, welche Schulgebäude dauerhaft vorgehalten werden müssen, um einerseits den wirtschaftlichen und finanziellen Restriktionen und Notwendigkeiten der Stadt als Ganzes, andererseits den notwendigen Maßnahmen der Schulentwicklung Rechnung zu tragen.
- Bei dem Schulzentrum Aspe besteht im Schuljahr 2013/14 insgesamt ein Flächenüberhang von rund 6.000 m² BGF. Dieser wird sich im Zuge des Aufbaus der Gesamtschule voraussichtlich auf rund 3.000 m² in 2025 reduzieren.

- Bei dem Schulzentrum Lohfeld besteht im Schuljahr 2013/14 kein Flächenüberhang. Ein Flächenüberhang wird sich infolge der rückläufigen Schülerzahlen bis zum Jahr 2025 auf rund 1.500 m² entwickeln.
- Bis zum Schuljahr 2025 werden sukzessiv bei den Schulzentren Flächenüberhänge von rund 4.500 m² bestehen bleiben.
- Grundsätzlich sollten alle erdenklichen Möglichkeiten zum konsequenten Abbau der Flächenüberhänge genutzt werden, um den städtischen Haushalt langfristig zu entlasten.
- Bei den Schulturnhallen ergeben sich in Bad Salzuflen ebenfalls Überhänge: rechnerisch wird der Bedarf von 16,5 Halleneinheiten um 3,5 Halleneinheiten überschritten. Das entspricht einer Fläche von 3.100 m²

→ **KIWI-Bewertung**

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

Schulsekretariate

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

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

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus. Die Schulsekretariate der Stadt Bad Salzuflen nehmen im Rahmen der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets keine Aufgaben wahr.

Die Stadt Bad Salzuflen hatte im Jahr 2013 insgesamt 3,95 Vollzeit-Stellen für die Grundschulen und 6,09 für die Schulzentren, davon 3,06 im Schulzentrum Aspe in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen ohne Auswirkung wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten.

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

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2013

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
94	39	105	78	69	78	83	46

Der Aufwand für Schulsekretariate hängt vom quantitativen Personaleinsatz und vom Vergütungsniveau ab. Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Zahl der betreuten Schüler je Vollzeit-Stelle. Die Vergütung ist in Bad Salzuflen vergleichsweise hoch (entscheidend geprägt durch das hohe Niveau der Kräfte an den Schulzentren. Hierauf gehen wir später nachfolgend noch näher ein.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2013

Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
461	378	1.145	589	524	582	634	45

Die Anzahl der Schüler je Vollzeitstelle wird hingegen durch die Einzelkennzahl bei den Grundschulen negativ beeinflusst. Diese liegt deutlich unter dem ersten Quartil. Das bedeutet, dass bei mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen je Vollzeitskraft mehr Schüler betreut werden.

→ Feststellung

Die Personalaufwendungen je Schüler werden in Bad Salzuflen sowohl durch das überdurchschnittliche Vergütungsniveau als auch durch die vergleichsweise großzügige Personalausstattung geprägt. Beides führt zu einer entsprechend hohen Gesamtkennzahl.

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

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

Qualitatives Stellenniveau der Sekretariatskräfte 2013 in Bad Salzuflen

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
EG 9	-	-	0,6
EG 8	-	-	2,1
EG 6	6,60	63	41,5
EG 5	3,95	37	54,9
EG 4	-	-	0,1
EG 3	-	-	0,8

Eingruppierung	Vollzeit-Stellen	Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
EG 2	-	-	0,1
Summe (gerundet)	10,5	100	100

Die Mehrzahl der Vergleichskommunen weist einen deutlich niedrigeren Anteil in der Entgeltgruppe 6 auf als Bad Salzuflen. Bei den Entgeltgruppe 5 liegt Bad Salzuflen unter dem Interkommunalen Vergleich der Anteile in den Entgeltgruppen in Prozent

Neueinstellungen bei der Stadt Bad Salzuflen würden wie folgt erfolgen:

- Schulbüro Grundschulen Entgeltgruppe 5 TVöD,
- Schulbüro Förderschule Entgeltgruppe 5 TVöD,
- Schulbüro Haupt- und Realschule Entgeltgruppe 5 TVöD,
- Schulbüro Gymnasium und Gesamtschule Entgeltgruppe 6 TVöD.

Verfahren zur Stellenbemessung

Das Stellenbemessungsverfahren der Stadt Bad Salzuflen basiert auf einem Basisansatz und Zuschlägen für Schüler mit nichtdeutscher Verkehrssprache, OGS-Schüler (gemeldete Kinder), Schülerinnen und Schüler mit festgestelltem Förderbedarf und Betrieb an 2 Standorten (60 Minuten) sowie Sonstige wie Abrechnung Mittagessen 90 min (z.Z. nur Förderschule) und für zentrale Aufgaben je Schule im Schulzentrum (60 Minuten). Auf dieser Grundlage wird für jede Schule der Stellenbedarf jährlich neu ermittelt und dem Bestand gegenüber gestellt.

Die Stadt Bad Salzuflen berechnet einmal im Jahr den Stellenbedarf und passt anhand der Berechnung die Stellenanteile an. Die Veränderungen der Stellenanteile werden durch Änderungsverträge zum Arbeitsvertrag durchgeführt.

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 Bad Salzuflen sollte die Stellenausstattung der Schülersekretariate z.B. anhand des vorgenannten KGSt-Berichtes überprüfen und gegebenenfalls anpassen.

Schülerbeförderung

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

Die Stadt Bad Salzuflen hat im Jahr 2013 insgesamt rund 900.000 Euro für die Schülerbeförderung. Davon entfallen rund 92 Prozent auf den Schulweg, die übrigen acht Prozent entfallen auf Fahrten zu Sportstätten.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2013

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	185	48	361	203	162	196	247	36
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	595	379	1.754	649	534	621	688	35
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	28	6	51	31	24	30	38	35

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

Alle Kennzahlen der Stadt Bad Salzuflen liegen unter dem Durchschnitt. Auch bei den jeweiligen Einzelbetrachtungen nach Schulformen befinden sich die Aufwendungen gesamt je Schüler außer bei den Grundschulen unter den interkommunalen Mittelwerten. Bei den beförderten Schülern (nur Schulweg) differieren die Aufwendungen zwischen 457 Euro (Gesamtschulen) und 874 Euro (Grundschulen). Alle Schüler werden zu Konditionen befördert, welche unter den jeweiligen interkommunalen Mittelwerten liegen. Die Ausnahme bilden die Grundschulen: hier liegt die Kennzahl mit 874 Euro am dritten Quartil; dies bedeutet, dass die Grundschüler der Stadt Bad Salzuflen teurer befördert werden als in 75 Prozent der Vergleichskommunen.

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

Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl liegt auf durchschnittlichem Niveau. Diese Kennzahl wird durch die eher geringe Einpendlerquote von nur rund fünf Prozent positiv beeinflusst. Die Vergleichskommunen haben im Durchschnitt doppelt so hohe Einpendlerquoten.“

→ **Feststellung**

Die Schülerbeförderungsaufwendungen je Schüler liegen auf leicht unterdurchschnittlichem Niveau, nicht zuletzt bedingt durch eine eher niedrige Einpendlerquote und dem ebenfalls unterdurchschnittlichen Anteil an beförderten Schülern insgesamt.

Organisation und Steuerung

In Bad Salzuflen werden nur Schüler mit Beförderungsanspruch befördert. Die Stadt Bad Salzuflen nutzt für die Schülerbeförderung überwiegend den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV); die Schüler erhalten hierfür Schülermonatstickets. Die Bestellung und der Bezug der Tickets erfolgt über einen Mobilitätsdienstleister, einer Servicegesellschaft, welche die Schnittstelle im Nahverkehr zwischen den Fahrgästen, den politischen Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen bildet. Die Schülermonatstickets werden von den Schulen ausgegeben.

Schülerspezialverkehr wird in Bad Salzuflen nur eingesetzt, wenn kein ÖPNV vorhanden ist und dessen Einrichtung auch nicht wirtschaftlich ist, z.B. in Außenbereichen oder wenn deren Nutzung nicht zumutbar ist gemäß nach den Regelungen der SchfkVO NRW. In zwei Fällen wird der Schülerspezialverkehr eingesetzt um Schüler von weit abgelegenen Höfen zu befördern und in einem weiteren Fall, um die Schüler der integrativen Klasse der Grundschule Wasserfuhr aus dem gesamten Schulgebiet zu befördern. Von den Gesamtaufwendungen von rund 900.000 Euro entfallen ca. 203.000 Euro auf den Spezialverkehr; dies entspricht einem Anteil von rund 20 Prozent. Die Leistung für den Schülerspezialverkehr wurde bisher nicht regelmäßig ausgeschrieben sondern wenn dieser erforderlich war. Eine weitere Ausschreibung ist beabsichtigt.

Der monatliche Höchstbetrag für die Übernahme der Schülerbeförderungskosten von 100 Euro wird eingehalten, nicht bei den Schülerspezialverkehren. Zusätzliche Fahrten, welche nicht zu dem Schulweg oder zu Unterrichtsfahrten zählen, werden seitens der Stadt nicht übernommen. Nach Aussagen der Stadt fallen durch die Nachmittagsbetreuung keine zusätzlichen Sonder- und Spezialfahrten an, da die Schüler in der Regel das Schülermonatsticket für den ÖPNV erhalten und diese somit den Linienverkehr auch am Nachmittag nutzen können. Zusätzliche Fahrten im Rahmen eines Schülerspezialverkehrs werden nicht durchgeführt, da die Inanspruchnahme eines Betreuungsangebotes freiwillig ist und keinen planmäßigen Unterricht darstellt.

Die Stadt Bad Salzuflen setzt Taxen oder Mietwagen ein, soweit kein ÖPNV oder ein eingerichteter Schülerspezialverkehr besteht oder zumutbar ist. Hier handelt es sich um einen Fall. Gemeinsame Absprachen zwischen Kommune und dem Betreiber des ÖPNV werden Anlassbezogen durchgeführt.

Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2013

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	151	24	273	127	69	119	168	32
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	874	310	1.902	737	541	624	865	29
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	15	2	40	16	9	15	20	34
Einpendlerquote in Prozent	0	0	10	1	0	0	1	34
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	174	21	626	250	142	227	326	30
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	592	199	2.084	591	433	524	619	27
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	29	2	79	36	19	32	46	32
Einpendlerquote in Prozent	5	0	62	9	2	6	10	32
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	205	30	480	228	164	225	294	28
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	530	358	1.139	587	475	523	654	25
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	38	5	77	36	22	37	47	30
Einpendlerquote in Prozent	13	0	37	12	4	8	19	30
Gymnasien								

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	166	50	386	222	153	219	313	28
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	487	298	828	560	471	533	655	25
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	27	11	60	37	26	42	47	30
Einpendlerquote in Prozent	3	0	46	18	6	18	28	30
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	205	89	469	247	153	186	351	15
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	457	324	886	552	407	568	654	13
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	41	30	62	44	37	42	52	15
Einpendlerquote in Prozent	5	0	51	20	9	18	29	15
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	83	1.699	514	196	344	733	22
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	960	119	2.258	966	507	750	1.389	20
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	./.	14	100	50	28	47	69	24
Einpendlerquote in Prozent	./.	0	53	19	6	13	30	23

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Bad
Salzuflen im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
Park- und Gartenanlagen	7
Strukturen	7
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	8
Spiel- und Bolzplätze	9
Strukturen	9
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Straßenbegleitgrün	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Grünflächen	12
Sportaußenanlagen	13
Organisation und Steuerung	13
Strukturen	15

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- 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 analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

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

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

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

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

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

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	12			2
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	6			1
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	0	0	0	0
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	6	1	1	1
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	1	1	1
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	18	2	2	2
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	9	1	1	1
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	21	2	3	2
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	18	3	3	3
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	27	3	3	3

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

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	18	2	2	2
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	1	1	1
Ermittelter Wert	150	49	52	49
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	54	53	56	53

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Mit einem Erfüllungsgrad „Grünflächenmanagement“ von 54 Prozent positioniert sich die Stadt Bad Salzuflen im mittleren Bereich der Bewertungsskala. Die Steuerung ihres Grünflächenmanagements kann sie noch in einigen Punkten verbessern.
- Die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grünflächen erfolgt überwiegend durch den Bauhof der Stadt Bad Salzuflen. Der Fachdienst Tiefbau beauftragt den Bauhof. Zwischen dem Fachdienst Tiefbau und dem Bauhof besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis.
- Bei der Stadt Bad Salzuflen ist ein umfangreiches Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS) vorhanden. Dennoch fehlen in der Stadt in einzelnen Bereichen Daten zu den Flächengrößen und zu den genauen Aufwendungen (z.B. Pflegeaufwendungen Eigenleistungen manuell bei den Park- und Gartenanlagen sowie dem Straßenbegleitgrün). Die Stadt sollte das Grünflächeninformationssystem um die Baumstandorte ergänzen, welche derzeit noch nicht erfasst sind, z.B. die Baumstandorte wo keine wirkliche Grünfläche besteht, der Baum nur in der befestigten Fläche steht oder wenn der Baum am Rand einer Bankette oder eines Seitengrabens steht. Es fehlen hinterlegte Flächen für einzelne Baumstandorte bei einigen Straßenbäumen/ Straßenzügen.
- Ein flächendeckendes Entwicklungskonzept für die gesamten städtischen Grünflächen ist bisher nicht vorhanden.

Die Stadt Bad Salzuflen sollte ein strategisches Konzept für das gesamte Stadtgebiet entwickeln. Ziel sollte es sein, die demografische Entwicklung und andere Fachplanungen z.B. die Erschließung neuer Gewerbe- und Baugebiete – einzubeziehen. Als Ergebnis sollte die Stadt eine strategische Ausrichtung für die städtischen Grünflächen festlegen.

- Die Stadt Bad Salzuflen erhebt keine Informationen zur Bürgerzufriedenheit. Durch persönlichen Kontakt zu den Bürgern, durch ein Beschwerdemanagement oder durch Umfragen könnte die Stadt Bad Salzuflen im Bereich der Grünflächen unmittelbar Kenntnis über einzelne Beschwerden, Anregungen oder Lob erhalten. Die Stadt Bad Salzuflen sollte systematisch – z.B. über ihre Homepage - hinterfragen, wie zufrieden die Bürger mit den städtischen Grünflächen hinsichtlich Gestaltung, Größe und Pflege sind.

- Globale Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung zum städtischen Grün beziehen sich weitestgehend auf die Einhaltung eines „gepflegten Erscheinungsbild“ besonders in den Kurparkgebieten. Operative Ziele für die Grünflächenpflege wurden minimal vereinbart. Es wurden Pflegestandards für die verschiedenen Grünflächen festgelegt.

Zielvorgaben und operative Ziele sind eine wichtige Voraussetzung, um die Grünflächen-gestaltung und -pflege effizient steuern zu können.

- Bei der Stadt Bad Salzuflen werden Kennzahlen erhoben. Es werden im Haushaltsplan die Kennzahlen für den Grünbereich, Park- und Grünanlage, Friedhöfe, Straßengrün, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbäume in Relation zu Fläche qm, Fläche/EW, Kosten BBH 2014, Sachaufwand 2014, Aufwand Gesamt und Kosten/qm sowie Anzahl/EW gesetzt. Die Kennzahlen werden von der Stadt Bad Salzuflen nicht als Steuerungsinstrument verwendet.
- Die Leistungen des Bauhofes werden teilweise über Leistungspreise abgerechnet. Ein Vergleich mit Externen Dritten wurde bis jetzt noch nicht durchgeführt. Durch die Abrechnung über Leistungspreise ist die Stadt in der Lage, zu ermitteln, welche Leistungen am freien Markt wirtschaftlicher einzukaufen sind. Die Stadt Bad Salzuflen sollte durch einen Vergleich auch erkennen, welche Leistungen sie optimieren muss, damit diese mit denen des freien Marktes konkurrenzfähig sind.

Strukturen

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

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein im interkommunalen Vergleich 2013

Kennzahl	Bad Salzuflen	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	521	82	2.109	597	320	493	745	129
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	76,6	48,1	90,1	75,9	71,2	78,0	82,5	129
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	1.471	231	10.937	2.048	983	1.576	2.459	129
Kommunale Grünflächen								

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

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	7,8	0,4	9,2	3,7	2,2	3,8	4,7	20
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	150	14	400	97	30	57	129	20

Mit 52.121 Einwohnern (IT NRW 31.12.2013) zählt die Stadt Bad Salzuflen zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Das Stadtgebiet umfasst eine Fläche von rund 100 km² und ist damit interkommunal verglichen überdurchschnittlich groß.

Mit 521 Einwohnern je km² weist Bad Salzuflen eine nah am Mittelwert liegende Bevölkerungsdichte gegenüber den anderen Vergleichskommunen auf. Der Anteil aller Grünflächen in Bezug auf die Gesamtgröße der Gemeindefläche liegt über dem Mittelwert. Die Stadt hat einwohnerbezogen mehr Erholungs- und Grünflächen als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Bei der Stadt Bad Salzuflen handelt es sich um eine Kurstadt mit Kur- und Landschaftsgarten.

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

Park- und Gartenanlagen

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

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

Strukturen

Neben dem Kurpark und den Kuranlagen werden in der Stadt Bad Salzuflen weitere 34 Park- und Gartenanlagen zur Erholung und Nutzung für die Bürger und Gäste unterhalten. Sie umfassen eine Gesamtfläche von rund 398.973 m², für jeden Einwohner ergeben sich hieraus 7,65 m². Bad Salzuflen stellt den Bürgern und Gästen viele Park- und Gartenanlagen zur Verfügung, welche im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich kleine Anlagen sind. Das Flächenangebot insgesamt liegt mit 7,65 m² je Einwohner über dem Durchschnitt

Insgesamt sind die Anlagen mehr auf die Freizeitgestaltung als auf botanische oder gärtnerische Besonderheiten fokussiert. In kleineren Bereichen der Innenstadt wird auf saisonale Be-

pflanzung sowie auf einen Rosengarten Wert gelegt. Im übrigen Teil der Stadt wird darauf verzichtet und die Bepflanzung einfach gehalten.

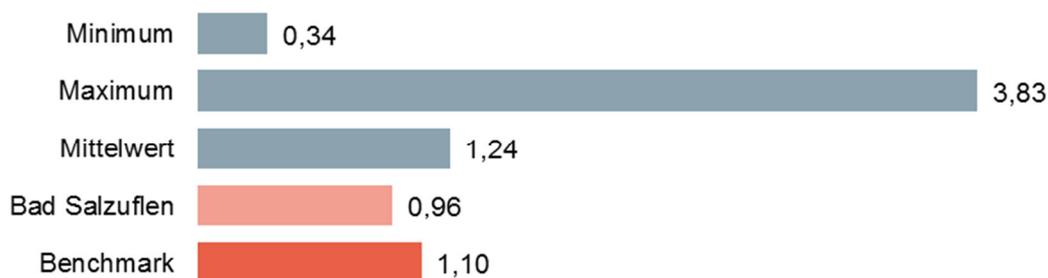
Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2013

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	7,65	0,63	17,94	6,70	3,15	5,38	9,29	30
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	3.000	1.342	44.867	12.150	5.276	8.729	15.571	28

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Der Pflegeaufwand einschließlich Personalkosten und Abschreibungen beträgt insgesamt für das Jahr 2013 rund 380.000 Euro. Diese beinhalten sowohl den Personalaufwand für die Verwaltung wie auch die Aufwendungen für die Leistungen zur Pflege und Unterhaltung des Grüns. Die Aufwendungen zur Pflege der Park- und Gartenanlagen wurden zum Großteil vom Baubetriebshof durchgeführt. Circa elf Prozent der Pflegeaufwendungen wurde durch Fremdleistungen erbracht.

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



Bad Salzuflen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,96	0,52	1,09	1,59	20

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und die Pflege der Park- und Gartenanlagen sind mit 0,96 Euro je m² niedriger als der Mittelwert und auch niedriger als der Benchmark. Beim Vergleich der Aufwendungen je Einwohner liegt die Stadt Bad Salzuflen wegen des verhältnismäßig großen Flächenangebotes mit 7,33 Euro beim Mittelwert (7,67 Euro). Trotz einer sehr wirtschaftlichen Unterhaltung entspricht die Haushaltsbelastung in Etwa dem Durchschnitt der Vergleichskommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte überprüfen, ob neben den Flächen des Kurparks und der Kuranlagen das umfangreiche Angebot an weiteren Park- und Gartenanlagen und eine überdurchschnittliche Fläche vorgehalten werden soll.

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 Bad Salzuflen pflegt und unterhält 68 Spielplätze, davon zwei Skateranlagen, und acht Bolzplätze. Diese insgesamt 76 Spielanlagen haben eine Gesamtgröße von rund 127.000 m². Auf diesen Spielanlagen befinden sich 404 Spielgeräte.

Die Ersatz- und Neubeschaffung, die Unterhaltung und Instandsetzung der Spielgeräte wie auch die vorgeschriebenen Spielplatzkontrollen werden durch das Sachgebiet Grün der Verwaltung vorgenommen. Eine aktuelle Spielplatzbedarfsplanung wird derzeit nicht fortgeführt. Die Stadt Bad Salzuflen erstellte im Jahr 1998 eine Spielraumplanung „Bad Salzuflen Konzeption und Qualitätssicherung für die Weiterentwicklung für die öffentlichen Spielplätze“. Eine Überprüfung, ob Spielplatzstandorte abgebaut werden können, hat im Rahmen der Haushaltssicherung im Jahr 2011 stattgefunden. Es wurde der Rückbau von Spielplätzen mit einem nach Bedarf möglichen Neuaufbau vorgenommen. Die Stadt Bad Salzuflen arbeitet derzeit an einer aktuellen Spielplatzbedarfsplanung. Diese soll nicht nur den Rückbau von Spielplätzen beinhalten sondern auch die Erneuerung sowie die Optimierung von Spielflächen.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2013

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	15,13	5,77	38,39	14,54	9,92	13,88	18,82	36
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	9,03	5,40	17,98	10,39	8,23	9,82	11,81	36
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	3,83	2,46	16,81	6,27	4,08	6,03	7,45	29
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.676	505	3.496	1.454	1.072	1.428	1.705	35

Die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren hat sich im Betrachtungszeitraum von 2011 bis 2013 um 0,8 Prozent verringert. Gemäß einer Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW bis zum Jahre 2030 wird sich diese Entwicklung weiter fortsetzen.

Im Jahr 2013 waren in der Stadt Bad Salzuflen 8.417 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren registriert. Prognosegemäß werden es im Jahr 2030 nur noch 7.434 sein. Dieses entspricht einem weiteren Rückgang um etwa 11,7 Prozent. Der interkommunale Mittelwert zeigt mit 11,4 Prozent einen ähnlich hohen Rückgang.

Die Flächen der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahren sind größer als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt stellt somit ihren jungen Einwohnern mehr Fläche zur Verfügung als es einer Vielzahl anderer Kommunen möglich ist. Auch hält Bad Salzuflen größere Spiel- und Bolzplätze vor als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

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

→ **Empfehlung**

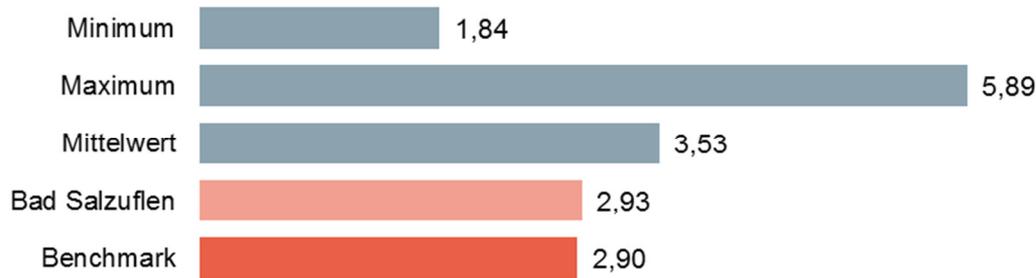
Die Stadt sollte in Zusammenarbeit mit dem Bauhof eine Überprüfung aller Spiel- und Bolzplätze hinsichtlich ihrer Frequentierung vornehmen. Nicht mehr benötigte Spielflächen sollten geschlossen und die Geräte abgebaut werden. Danach können die Flächen zum Verkauf angeboten werden. Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Aktualisierung der Spielplatzbedarfsplanung besonders im Hinblick auf den demografischen Wandel bearbeiten.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Der Pflege- und Unterhaltungsaufwand inkl. Personalkosten und Abschreibungen beträgt insgesamt für das Jahr 2013 rund 373.000 Euro. Diese bestehen aus rund 53.000 Euro Personalaufwendungen für die Verwaltung, circa 319.000 Euro Pflege- und Unterhaltungsaufwand und davon rund 1.000 Euro Abschreibungen. Ebenfalls enthalten im Gesamtaufwand sind rund 32.000 Euro an Fremdleistungen. Bei den Fremdleistungen handelt es sich um unterschiedlichste Leistungen diverser Firmen.

Bei einer Gesamtgröße der Spiel- und Bolzplätze von rund 127.000 m² lässt sich der jährliche Pflegeaufwand mit 2,93 Euro je m² berechnen.

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



Bad Salzuflen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,93	2,60	3,20	4,31	28

Bei den Gesamtaufwendungen zur Unterhaltung dieser Flächen positioniert sich die Stadt Bad Salzuflen leicht über dem Benchmark. Im Jahr 2013 gibt es somit nur ein geringes Potential mit dem die Stadt ihren Haushalt entlasten könnte.

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 Bad Salzuflen mit rund 124.000 m² angegeben. Es entfallen rund 55.500 m² auf die Rasenflächen und rund 47.000 m² auf Sträucher- und Gehölzflächen. Es gibt rund 200 m² Flächen mit Beeten und/oder Wechselbepflanzung.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2013

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in m ²	2,36	1,97	64,00	14,67	4,11	7,00	15,40	24

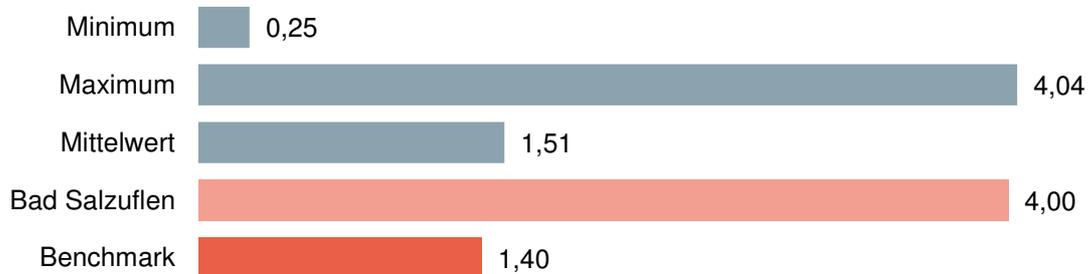
Bad Salzuflen hält ein geringes Straßenbegleitgrün je Einwohner vor. Auch die absolute Fläche von rund 124.000 m² liegt im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Nach Auskunft der Stadt Bad Salzuflen wurden im Grünflächenkataster viele Baumstandorte flächenmäßig nicht hinterlegt. Das ist immer dann, wenn keine wirkliche Grünfläche besteht, also der Baum nur in der befestigten Fläche oder wenn der Baum am Rand einer Bankette oder

eines Seitengrabens steht. Diese Flächen wurden nicht erfasst, die Arbeiten am Baum fallen jedoch als Arbeiten im Straßenbegleitgrün an und verursachen Aufwand.

Aufwendungen Unterhaltung der Pflege Straßenbegleitgrün je m² Euro 2013



Bad Salzuflen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,00	1,04	1,36	1,96	14

Ausgehend von dem Benchmark ergibt sich ein gerundetes monetäres Potenzial von rund 320.000 Euro, mit dem der städtische Haushalt jährlich entlastet werden könnte. Für den Haushalt entsteht eine Belastung für die Aufwendungen Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns von 11,67 Euro je Einwohner. Der Mittelwert liegt bei 11,46 Euro je Einwohner.

Die Aufwendungen für Straßenbäume sind in den meisten Kommunen der größte Aufwandsblock. Nach Auffassung der GPA NRW könnte die Ursache für die vergleichsweise hohen Aufwendungen in den Straßenbäumen liegen. Die Anzahl der erfassten Bäume liegt im interkommunalen Vergleich über dem dritten Quartil. Die Anzahl der Bäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrün bildet mit 49,62 Bäume je 1.000 m² ein neues Maximum. Das bisherige Maximum lag bei 39,28 und der Mittelwert lag bei 14,6 Bäume je 1.000 m².

Gesamtbetrachtung Grünflächen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Die Stadt Bad Salzuflen erreicht einen Erfüllungsgrad von 54 Prozent.
- Die vorhandenen Planungen sollten in Richtung eines Freiflächenentwicklungskonzepts erweitert werden. Ein konkretes Handlungskonzept für die Grünflächen sollte entwickelt und umgesetzt werden.
- Die Stadt erhebt keine Umfragen zur Bürgerzufriedenheit. Die Stadt Bad Salzuflen sollte hinterfragen, wie zufrieden die Bürger mit den städtischen Grünflächen hinsichtlich Gestaltung, Größe und Pflege sind.
- Die Stadt Bad Salzuflen sollte sowohl strategische als auch operative Ziele konkretisieren. Diese sollten so präzise wie möglich, aber auch realistisch und insbesondere messbar sein.

- Die Stadt Bad Salzuflen sollte das Grünflächeninformationssystem vervollständigen um somit eine Auswertung der jeweiligen Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen der einzelnen Grünflächen zu ermöglichen. 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 zuzuordnen.
- Die Aufwendungen Pflege und Unterhaltung je m² Park- und Gartenanlage liegen mit 0,96 Euro unter dem Benchmark. Aufgrund der insgesamt (ohne Kurpark) überdurchschnittlichen Grünanlagenfläche ist die Haushaltsbelastung dennoch höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.
- Bei den Spiel- und Bolzplätzen erzielte die Stadt Bad Salzuflen im interkommunalen Vergleich der Aufwendungen in 2013 ein Wert leicht über dem Benchmark. Mit einem Wert von 2,93 Euro je m² lag sie leicht über dem Benchmark dennoch unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Hier ergibt sich nur ein geringes Potenzial.
- Die Stadt Bad Salzuflen sollte eine aktuelle Spielplatzbedarfsplanung besonders im Hinblick auf den demografischen Wandel vorhalten.
- Im interkommunalen Vergleich 2013 der Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns erreichte die Stadt Bad Salzuflen einen sehr hohen Wert. Hieraus ergibt sich für 2013 ein Potenzial von rund 320.000 Euro. Ursache ist die hohe Anzahl an Straßenbäumen, die entsprechenden Pflegeaufwand verursachen. Flächenbezogen bildet die Anzahl der Bäume in Bad Salzuflen das Maximum im landesweiten Vergleich ab.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Bad Salzuflen mit dem Index 3.

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 Bad Salzuflen bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern aktuell 13 Sportaußenanlagen mit insgesamt 17 Sportplätzen.

Die Bewirtschaftung der kommunalen Sportanlagen erfolgt in Bad Salzuflen durch den Fachdienst 66, Abteilung Straße, Verkehr und Grün. Die Koordination der Nutzung erfolgt durch den

FD 40. Die Stadt Bad Salzuflen hat eine Sportstättenentwicklungsplanung und dadurch einen aktuellen Überblick. In der Sportstättenentwicklungsplanung sind Parameter wie Anzahl, Fläche, Ausstattung und baulicher Zustand der Sportaußenanlagen detailliert erfasst. Für die Fortführung der Sportstättenentwicklungsplanung ist kein Turnus in der Stadt Bad Salzuflen bestimmt. In der Sportstättenentwicklungsplanung wird die Sportförderung als strategisches Ziel beschrieben. Die Stadt Bad Salzuflen schafft die angemessenen Rahmenbedingungen, damit die Menschen unabhängig von Alter, Geschlecht und Herkunft Sport als sinnvolle und attraktive Freizeitbeschäftigung zur Förderung der Gesundheit, der körperlichen Entwicklung und des sozialen Zusammenhalts betreiben. Die Stadt Bad Salzuflen hat einen Überblick über die Verwendung der Mittel für die Investitionen für die Sportstätten. So wird in der Sportstättenentwicklungsplanung genau aufgeschlüsselt, wofür das Geld ausgegeben wurde z. B. für Sanierungen, Umbauarbeiten etc.

Die Stadt Bad Salzuflen hat erstmalig im Jahr 2009 mit dem Stadt Sport Verband Bad Salzuflen e.V. (SSV) einen „Pakt für den Sport“ geschlossen. Dieser wurde im Dezember 2015 bis zum Jahr 2020 fortgeschrieben. Die Stadt beschreibt als Ziel des Paktes für den Sport durch Zusammenarbeit zwischen Stadt, SSV und Vereinen den Sport in der Stadt weiter zu entwickeln und zu sichern. Diese Vereinbarung beinhaltet, dass die Sportvereine vor Ort ihren Beitrag durch Sportangebote und die Schaffung von sozialen Begegnungsräumen für alle Einwohner in allen Lebensabschnitten schaffen. Dazu gehört z.B. die Planung und Durchführung von besonderen Aktionen und Projekten für unterschiedliche Interessengruppen, Inklusion, Integration sowie Bildung im Sport durch Sport etc. Des Weiteren die Mitwirkung bei der wirtschaftlichen Unterhaltung der Sportstätten. Dazu gehören z.B. die Übertragung von der Schlüsselgewalt der Turnhallen, die Pflege der Außenanlagen sowie die Übernahme von Reinigungsleistungen. Des Weiteren vertritt der SSV die Interessen der Sportvereine und –treibenden Einwohner gegenüber der Stadt. Die Stadt Bad Salzuflen unterstützt im Rahmen der zeitgemäßen Weiterentwicklung von Angeboten in Vereinen wie Gesundheitssport, Sport in der Prävention, Familienangebote, Sport mit Älteren etc. Die Stadt unterstützt bei der Organisation und Durchführung von Großveranstaltungen des Sports. Zur Zielerreichung des Pakts für den Sport stellt die Stadt Bad Salzuflen eine kostenfreie Sportstättennutzung zur Verfügung. Die Stadt Bad Salzuflen erhält eine bedarfsgerechte Sportstättenlandschaft sowie eine zeitgemäße Instandhaltung. Landesmittel, die der Stadt Bad Salzuflen zur Sportförderung bereitgestellt werden, werden vorrangig für kommunale Sportstätten verwendet (Sanierung, Modernisierung, Ausstattung, Neubaumaßnahmen).

Die Sportstättenentwicklungsplanung der Stadt Bad Salzuflen erfasst keine Prognosedaten. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Sportstätten und das Sportverhalten der Bevölkerung findet keine Beachtung. Zu der Nutzung der Anlagen sind zwar die Anzahl der nutzenden Vereine und Mannschaften bekannt, nicht aber die tatsächlichen Nutzungszeiten bekannt. Die Belegungszeiten der Sportplätze durch die Schulen und Vereine sind der Stadt Bad Salzuflen bekannt. Eine Einwohnerbefragung sowie wie eine Vereinsbefragung zum Sportverhalten wurde bislang in der Stadt Bad Salzuflen nicht durchgeführt.

→ **Feststellung**

In den vergangenen Jahren hat die Stadt Bad Salzuflen keine Sportaußenanlage aufgegeben. Es ist auch nicht geplant, Anlagen aufzugeben.

Strukturen

Die oben erwähnten Sportaußenanlagen haben eine Gesamtfläche von rund 242.000 m². Die Sportnutzfläche beträgt rund 117.000 m². Bei den Sportaußenanlagen handelt es sich um neun Sportrasenflächen, drei Tennis-Plätze und fünf Kunstrasenplätze (davon 7 Großspielfelder, 1 Kleinspielfeld und 1 Baseballspielfeld), drei Tennis-Plätze und fünf Kunstrasenplätze (davon 3 Großspielfelder und 2 Kleinspielfelder). Die Stadt Bad Salzuflen verfolgt die Modernisierung und Instandhaltung der Plätze.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2013

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	4,64	1,02	10,04	5,10	4,00	4,83	6,29	37
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	2,26	0,25	5,42	2,28	1,46	2,00	2,96	38

Die Fläche an Sportaußenanlagen je Einwohner macht deutlich, dass die Stadt Bad Salzuflen ihren Bürgern mehr Fläche zur Verfügung stellt als 25 Prozent der Vergleichskommunen. Auch ist das kommunale Angebot an Sportnutzfläche größer als in vielen anderen Kommunen.

Der Auslastungsgrad der einzelnen Sportstätten durch Trainings- und Spielbetrieb ist in Bad Salzuflen sehr unterschiedlich. Die verschiedenen Belagsarten wie Sportrasen, Tennis- sowie Kunstrasenplatz vertragen – ohne überbeansprucht zu werden – unterschiedliche Belastungszeiten. Während Naturrasenplätze etwa 800 Stunden pro Jahr belastet werden können, liegen die unbedenklichen Belastungszeiten für Tennisplätze etwa bei 1.500 Stunden im Jahr. Kunstrasenplätze haben eine Belastungszeit von ca. 2.000 Stunden pro Jahr. Die Stadt Bad Salzuflen sollte Sportplätze reduzieren. Nicht alle Sportplätze sind davon betroffen: Die Sportanlage Retzen und die Sportanlage Werl-Aspe sind gut ausgelastet. Einige Sportplätze sind schlecht ausgelastet: die Sportanlage Schötmar (Uferstraße) sowie die Sportanlage Grundschule Knetterheide.

→ Feststellung

Zehn der dreizehn Sportaußenanlagen weisen bei dem Verhältnis der verfügbaren Nutzungszeiten zu den tatsächlichen Nutzungszeiten einen Auslastungsgrad unter 50 Prozent auf.

→ Empfehlung

Die Stadt Bad Salzuflen sollte überprüfen, ob die vorgehaltenen Sportstätten zwingend erforderlich sind. Zur Haushaltsentlastung sollte eine Reduzierung von nicht benötigten Flächen angestrebt werden. Ein bedarfsgerechtes und wirtschaftliches Vorhalten von Sportflächen widerspricht nach Auffassung der GPA NRW nicht den Grundsätzen und Zielen des Paktes für den Sport.

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?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	2	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	2	3	9	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					53

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?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	2	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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				52	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					56

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?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	nicht erfüllt	0	1	0	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?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	vollständig erfüllt	2	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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad in Prozent					53

→ 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