

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt
Lüdenscheid im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	5
→ Ausgangslage der Stadt Lüdenscheid	7
Strukturelle Situation	7
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfbericht	10
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	12
Benchmarking	12
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
GPA-Kennzahlenset	13
→ Prüfung der Stadt Lüdenscheid	14
Prüfungsablauf	14

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid

Managementübersicht

Seit der Einführung des NKF 2009 hat die Stadt Lüdenscheid mit Ausnahme des Jahres 2012 ausschließlich negative Jahresergebnisse erzielt. Die Defizite summieren sich insgesamt auf 132 Mio. Euro. Dem gegenüber steht ein positives Ergebnis von 1,5 Mio. Euro in 2012. Die Planungen zeigen, dass die Stadt Lüdenscheid schrittweise ihre Ergebnisse verbessern will. Durch die bis 2021 geplante Jahresdefizite verringert sich die allgemeine Rücklage bis 2021 um weitere 26 Mio. Euro. Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz beträgt der Bestand der Rücklagen in 2022 dann nur noch 39 Prozent. Somit sind 61 Prozent des Eigenkapitals durch die Haushaltswirtschaft innerhalb von 14 Jahren verzehrt.

Seit 2010 befindet sich die Stadt Lüdenscheid in der Haushaltssicherung. Um zu erkennen, in welcher Höhe die Stadt eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke hat, errechnet die GPA NRW ein strukturelles Ergebnis. Dazu wird das tatsächliche Jahresergebnis 2015 zunächst um schwankende und / oder nicht steuerbare Erträge und Aufwendungen bereinigt. Auch Sondereffekte werden bereinigt. Die schwankenden bzw. nicht steuerbaren Erträge und Aufwendungen werden dann mit den Durchschnittswerten der letzten fünf Jahre wieder hinzugerechnet. Für Lüdenscheid errechnet sich im Jahr 2015 ein strukturelles Defizit in Höhe von über neun Mio. Euro.

Das geplante Jahresergebnis in 2022 von 84.000 Euro ist im Vergleich zum Haushaltsvolumen von 247 Mio. Euro eine Punktlandung. Minimale negative Veränderungen reichen daher aus, um die Ziele der Haushaltssicherung zu konterkarieren. Die GPA NRW analysiert die Risiken der Haushaltsplanung und die Konsolidierungsmaßnahmen in den entsprechenden Berichtsteilen.

Die Planungen der Stadt Lüdenscheid stehen unter der Annahme einer kontinuierlichen konjunkturellen Verbesserung. Damit sind die Planungen mit allgemeinen Planungsrisiken verbunden. Bei der Planung der Personalaufwendungen ist die Stadt zusätzliche Risiken eingegangen.

Um diesen zu begegnen, ist es erforderlich Stellen einzusparen. Bis 2022 sollen insgesamt 64 Planstellen reduziert werden. Hierzu erfolgt eine anlassbezogene Aufgabenkritik. Die Stadt Lüdenscheid sollte sich auch weiterhin kritisch mit dem eigenen Aufgabenspektrum auseinandersetzen. Das ist ein wichtiger Schritt, um Aufgaben effektiv und wirtschaftlich durchzuführen. Die Aufgabenkritik sollte möglichst alle Bereiche der Verwaltung erfassen.

Die Stadt Lüdenscheid arbeitet ohne Dezernatsebene. Die Verwaltung hat Fachbereiche und Fachdienste eingerichtet. Die meisten Fachdienste waren früher Ämter mit Amts- und Abteilungsleitungen. Durch die Umstrukturierung hat die Stadt Lüdenscheid zwei Amtsleitungen eingespart. Die Abteilungsleitungen wurden bei der Neuorganisation zu Fachdienstleitungen. Obwohl sich nach Aussage der Stadt nur wenige Vergütungen geändert haben, ist festzustellen, dass die 27 Fachdienstleitungen im Vergleich teilweise sehr hohe Besoldungs-/Entgeltstufen aufweisen. Die GPA NRW empfiehlt daher die Fachdienst zusammenzufassen, um die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen.

Die GPA NRW hat bei den Einwohnermeldeaufgaben, dem Personenstandswesen und den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten einen Stellenvergleich durchgeführt. Geringe Konsolidierungsmöglichkeiten haben wir dabei beim Einwohnermeldewesen festgestellt. Hier ergibt sich 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,4 Vollzeit-Stellen bei insgesamt 7,37 Vollzeit-Stellen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich das Stellenpotenzial durch die zusätzliche Aufgabe der Vermieterbescheinigung kompensiert.

Etwas anders stellt sich das Personenstandswesen dar. Hier wurde ein Stellenpotenzial von einer Vollzeitstelle identifiziert. Die Verwaltung sollte die Bearbeitungszeiten nachhalten und den Personalbedarf prüfen, wenn die Nacherfassung der Geburten- und Eheregister abgeschlossen ist. Besonderheiten, wie der sehr hohe Ausländeranteil, sind allerdings zu berücksichtigen. Die elektronische Aktenführung könnte die Arbeit ggfs. weiter vereinfachen. Im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist die Stadt gut aufgestellt.

Näher betrachtet haben wir auch die Aufwendungen für die Schülersekretariate. In Lüdenscheid wird eine überdurchschnittliche Anzahl an Schülern von einer Vollzeit-Stelle betreut. Dabei stellen die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in 2014 mit rund 61 Euro derzeit das interkommunale Minimum dar. Allerdings ist das Stellenbemessungsverfahren inzwischen fast 40 Jahre alt und sollte aktualisiert werden.

Bei der Betrachtung des Gebäudebestandes der Stadt fallen die großen Flächenbestände bei den Nutzungsarten Jugend, Verwaltung und Kultur auf. Die Stadt Lüdenscheid stellt ihren Einwohnern mit einem erheblichen finanziellen Aufwand Einrichtungen für die kulturelle Förderung zur Verfügung. Die Stadt sollte in Anbetracht der Haushaltslage den Zuschussbedarf für den Kulturbereich weitergehend reduzieren.

Eine detaillierte Analyse der Grundschulen zeigt, dass an mehreren Grundschulen aktuell ein Flächenüberhang besteht. Allerdings verfügen die Grundschule Parkstraße und die Westschule über große Verkehrsflächen. Der realisierbare Flächenüberhang ist somit deutlich geringer. Zudem steigen aktuell wieder die Geburtenzahlen, so dass perspektivisch ein Schüleranstieg zu erwarten ist.

Bei den weiterführenden Schulen sind die Realschulen auffällig. 2014 betrug der Flächenüberhang hier insgesamt 2.789 m² BGF. Zwar steigt der Flächenbedarf zukünftig durch den Ausbau des Ganztages, allerdings ist von einem deutlichen Schülerrückgang auszugehen. Die Stadt Lüdenscheid sollte sich daher mit der Möglichkeit auseinandersetzen mittelfristig einen Real-schulstandort aufzugeben.

Bei den Schulturnhallen übersteigt der aktuelle Bestand den Bedarf. Es ergibt sich beim Schulsport ein Überhang von drei Turnhalleneinheiten. Die Einfachhalle an der Richard-Schirrmann-Schule könnte daher aufgegeben werden bzw. den Vereinen kostenpflichtig überlassen werden. Zudem hält die Stadt weitere ausschließlich von Vereinen genutzte Sporthallen vor. Dieser Bestand sollte deutlich abgebaut werden.

Optimierungsmöglichkeiten hat die GPA NRW auch bei der Betrachtung der Tageseinrichtungen für Kinder festgestellt. Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren liegt über dem interkommunalen Mittelwert. Ausschlaggebend hierfür ist in erster Linie die Trägerstruktur in Lüdenscheid, die erhöhte Zuschüsse von der Stadt erfordert.

Darüber hinaus tragen qualitative Standards bei der Personalausstattung hierzu bei. Der Fehlbetrag wird durch die geplanten Ausbaustufen zur U-3-Versorgung perspektivisch noch weiter steigen.

Aufgrund hoher Aufwendungen in diesem Bereich ist die Elternbeitragsquote in Lüdenscheid sehr gering. Allerdings wird diese aufgrund der beschlossenen Elternbeitragssatzungsänderung steigen. Die GPA NRW hat noch weitere Handlungsempfehlungen zur Elternbeitragssatzung wie die Unterteilung der Altersklassen nach U-3/Ü-3 und die Erhöhung der Differenz zwischen den Betreuungszeiten bei höheren Einkommensgruppen. Eine Umsetzung wird aber durch die erst kürzlich eingeführten Satzungsänderungen kurzfristig mit Schwierigkeiten verbunden sein.

Nur geringe Einnahme- und Ertragsmöglichkeiten hat die GPA NRW bei den Gebühren erkannt. Die Stadt Lüdenscheid könnte den allgemeinen Anteil bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst prüfen und ggf. absenken. Ansonsten schöpft die Stadt ihre Ertragsmöglichkeiten sowohl bei den Gebühren als auch bei den Straßenbaubeiträgen weitestgehend aus.

Wirtschaftlich gut aufgestellt ist die Stadt Lüdenscheid beim Grünflächenmanagement. Dies zeigt sich insbesondere beim Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement. Lüdenscheid erreicht einen Wert von 73 Prozent. Der Zielwert beträgt 100 Prozent. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die GPA NRW in der Erstellung eines Freiflächenentwicklungskonzept, in dem die strategische Ausrichtung der Stadt dargelegt wird. Auch sollte die umfangreichen Datensammlungen sollten in ein produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem integriert werden.

Die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen und das Straßenbegleitgrün liegen deutlich unter dem Benchmark. Allerdings besteht langfristig das Risiko eines Substanzverzehr. Die Stadt muss sicherstellen, dass auch bei niedrigen Aufwendungen eine ausreichende Pflege der Grünanlagen vorgenommen wird.

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. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte begründen zusammen die KIWI-Bewertung. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

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.

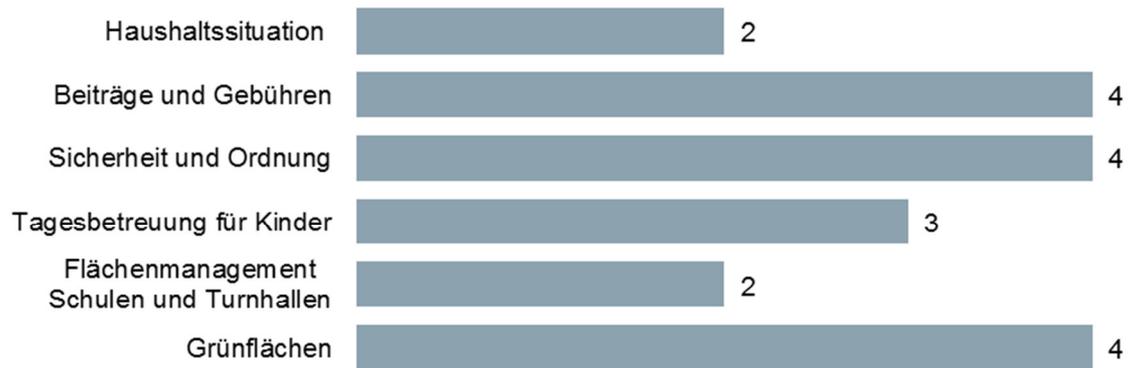
KIWI-Merkmale

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

Index	1	2	3	4	5
Handlungsfelder	Handlungsmöglichkeiten		möglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten

Die Indexierung ist als Balken, bezogen auf die geprüften Aufgabenfelder, dargestellt. Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die GPA NRW in den Teilberichten.

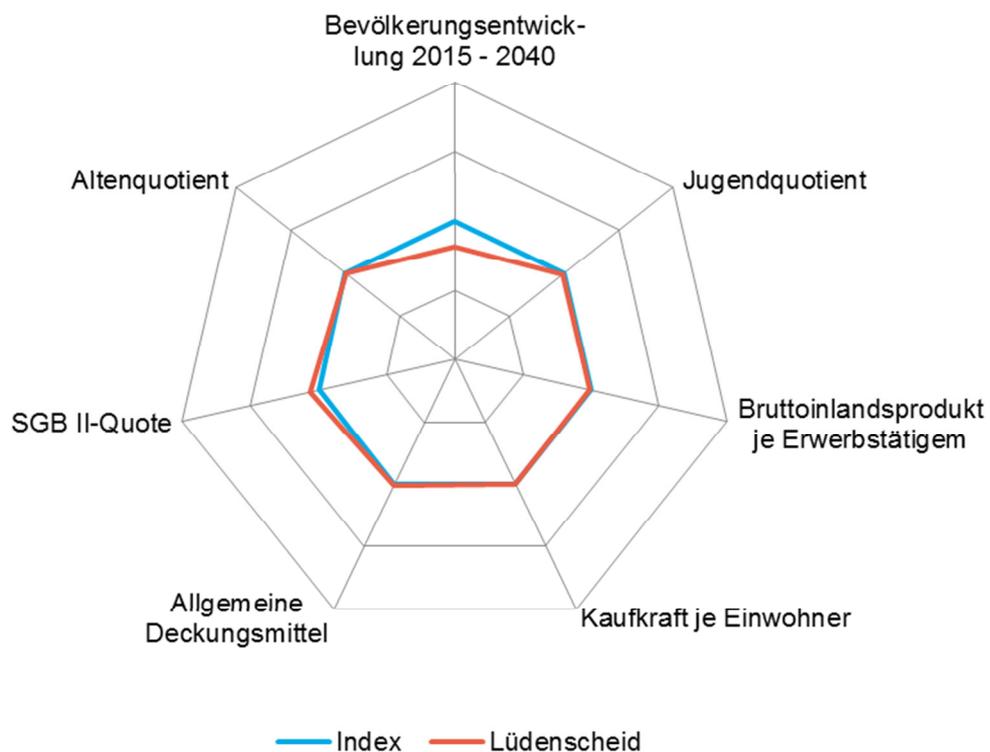
KIWI



➔ Ausgangslage der Stadt Lüdenscheid

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lüdenscheid. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt¹. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den großen 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.

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die erhobenen Strukturmerkmale auch im Strukturinterview am 10. November 2016 mit dem Bürgermeister und dem Stadtkämmerer der Stadt Lüdenscheid auf die individuelle Situation vor Ort hinterfragt.

Auf die Bevölkerungsentwicklung, den Alten- und Jugendquotienten gehen wir im Kapitel demografische Entwicklung ein.

¹ IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Individuelle Strukturmerkmale

Lüdenscheid ist eine große kreisangehörige Kommune im Märkischen Kreis. Die Stadtfläche beträgt 87,02 km². Lüdenscheid ist eine alte Industriestadt, die aber durchaus noch ländlichen Charakter aufweist.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2011 bis 2014 liegt im Märkischen Kreis bei 64.395 Euro und ist damit im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich (Mittelwert 64.749 Euro). Die SGB II Quote der Stadt Lüdenscheid liegt mit 11,45 Prozent im Jahr 2015 ebenfalls leicht unter der durchschnittlichen Quote von 12,27 Prozent. Auch die Kaufkraft ist leicht überdurchschnittlich.

Das gesamte Gewerbesteueraufkommen in Lüdenscheid liegt mit 48 Mio. Euro in 2015 auf einem guten Niveau. Die Struktur der Gewerbesteuerzahler ist gut durchmischt. Die höchsten zehn Gewerbesteuer-Zahler erwirtschaften ein Volumen von rund 30 Prozent des Gesamtertrages. Viele mittelständige Unternehmen prägen die Struktur. Die Stadt wird in der näheren Zukunft nicht wesentliche Gewerbeflächen entwickeln können. Um die Wirtschaftskraft in der Region zu behalten und zu fördern, arbeitet sie interkommunal mit den Städten im Kreis zusammen. Um die Zusammenarbeit zu koordinieren, wird ein kreisweites Gewerbeflächenentwicklungskonzept aufgestellt.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in der Stadt Lüdenscheid bei 1.503 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2012 bis 2015 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.489 Euro je Einwohner. Auf die Finanzausstattung der Stadt gehen wir im Finanzbericht näher ein.

Demografische Entwicklung

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

Wie für andere Städte in Nordrhein-Westfalen auch, prognostiziert IT.NRW für Lüdenscheid einen erheblichen Einwohnerrückgang von über 18 Prozent bis 2040. Allerdings ergeben die eigenen Prognosen der Stadt ein etwas anderes Bild. Hier fällt der Bevölkerungsrückgang nicht ganz so drastisch aus. Ursache hierfür sind insbesondere Zuwanderungen aus dem EU-Ausland. Zum 31. Dezember 2015 lebten nach IT.NRW 73.354 Einwohner in Lüdenscheid. Während IT.NRW für Lüdenscheid für 2025 nur noch eine Einwohnerzahl von 67.467 Einwohnern ermittelt, ergeben eigene Berechnungen der Stadt eine Einwohnerzahl von rund 71.500 Einwohnern.

Neben der Gesamtzahl der Bevölkerung sind auch die Altersstruktur und ihre Entwicklung zu betrachten. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, beträgt in Lüdenscheid im Jahr 2015 33,02 Prozent. Der Durchschnitt der ver-

gleichbaren Kommunen liegt bei 31,24 Prozent. Der Altenquotient im Jahr 2015, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation), liegt in Lüdenscheid mit 36,11 Prozent über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 35,85 Prozent.

Die Stadt beschäftigt sich intensiv mit dem Thema Demografie und Bevölkerungsentwicklung. Die Stabstelle Demografie ist direkt dem Bürgermeister zugeordnet und entwickelt eigene Prognosen und entsprechende Maßnahmen. Allerdings gibt es keine Verpflichtung für die einzelnen Fachbereiche für die Planungen (z.B. Schulentwicklungsplanung, Kindergartenbedarfsplanung, Sportstättenplanung etc.) auf die Prognosen der Stabstelle zurückzugreifen. Das führt dazu, dass innerhalb der Stadtverwaltung auf unterschiedliche Planungsgrundlagen aufgebaut wird. Eine Vereinheitlichung sollte angestrebt werden.

Das bürgerschaftliche Engagement wird in Lüdenscheid als ein wichtiger Baustein für die Stadt und ihre Entwicklung gesehen. Ehrenamtliches Engagement wird durch die Stadt durch die Ehrenamtskarte anerkannt und gefördert.

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen gewinnt die interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen immer mehr an Bedeutung. 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. Die Stadt Lüdenscheid steht interkommunalen Zusammenarbeiten aufgeschlossen gegenüber und prüft regelmäßig die Möglichkeiten. Zu nennen sind an dieser Stelle insbesondere die interkommunale Gewerbegebietsausweisung, die Abfallentsorgung und das Archiv.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der GPA NRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. 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).

Bei der Auswahl der Prüfungsschwerpunkte lässt sich die GPA NRW von ihren Zielen leiten, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, die strategische und operative Steuerung zu unterstützen und auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl stimmt die GPA NRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die GPA NRW die großen kreisangehörigen Kommunen miteinander

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI², zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Lüdenscheid stellen wir im Anhang zur Verfügung. Soweit zu Beginn der Prüfung noch nicht in einer ausreichenden Anzahl Vergleichswerte vorliegen, reicht die GPA NRW den Anhang zu einem späteren Zeitpunkt nach.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Prüfbericht 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.

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im GPA-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. 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 nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. Soweit zu Beginn der Prüfung noch nicht ausreichend viele Werte für das GPA-Kennzahlenset vorliegen, verzichten wir im Prüfbericht zunächst auf die Darstellung der Quartile. Die vollständige Übersicht erstellt die GPA NRW zu einem späteren Zeitpunkt und reicht diese nach.

In den interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW große kreisangehörige Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen. Für die Analyse der Kennzahlen, die unabhängig von der Größe einer Kommune sind, beziehen wir die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen ein. In der Finanzprüfung erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

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

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die GPA NRW im Prüfbericht als **Empfehlung** aus.

Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese sind zum Teil unmittelbar steuerbar, zum Teil aber auch struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar. Die Ergebnisse der vergleichenden Prüfung müssen sich deshalb immer wieder der Vermutung stellen, dass die unterschiedlichen kommunalen Strukturen einem Vergleich entgegenstehen.

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

Benchmarking

Die GPA NRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist die Suche nach guten Werten durch eine vergleichende Analyse und die Beantwortung der Frage, warum das so ist. Als Benchmark wird ein Wert definiert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht worden ist. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. 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 die GPA NRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

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 jeden der so ermittelten Beträge kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die GPA NRW möchte damit die Kommunen unterstützen, in Kenntnis der finanziellen Tragweite ihre eigene Praxis zu überdenken. In der Folge sollte die Kommune nach dem Beispiel vorgefundener effizienter Alternativen in anderen Kommunen versuchen, ihre eigene Praxis zu ändern oder zu überdenken. Unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Rahmenbedingungen können die Kommunen auf dieser Grundlage konkrete Konsolidierungsbeiträge für ihre Haushaltsplanun-

gen ableiten. Weitere Handlungsoptionen zur Konsolidierung weist die GPA NRW im Prüfbericht auf der Grundlage individueller Möglichkeiten der Kommunen aus.

Der Prüfung lag keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfbericht beschriebenen Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellten monetären Potenziale hinausgehen.

GPA-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im GPA-Kennzahlenset dar. 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 die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

→ Prüfung der Stadt Lüdenscheid

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Lüdenscheid hat die GPA NRW im Zeitraum Mai 2016 bis Februar 2017 durchgeführt.

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

Für die interkommunalen Vergleiche in der Stadt Lüdenscheid hat die GPA NRW überwiegend das Vergleichsjahr 2014 verwendet. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2009 bis 2015. Für das Prüfgebiet Personalwirtschaft und Demografie haben wir auf die Personalliste zum 30. Juni 2015 zurückgegriffen. Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls Aktuelles berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Markus Daschner
Personalwirtschaft und Demografie	Marion Keppler
Sicherheit und Ordnung	Marion Keppler
Tagesbetreuung für Kinder	Marion Keppler
Schulen	Reinhold Wegner
Grünflächen	Reinhold Wegner

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 28. Februar 2017 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Herne, den 09. Mai 2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

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
Lüdenscheid im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	8
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	15
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	20
Risikoszenario	20
→ Haushaltskonsolidierung	22
Kommunaler Steuerungstrend	22
Kommunale Abgaben	25
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	29
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	31
Vermögenslage	31
Schulden- und Finanzlage	38
Ertragslage	44
→ Gebäudeportfolio	49

→ 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 sind erkennbar?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?
- Ist die Haushaltswirtschaft der Kommune nachhaltig ausgerichtet?

Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Durch eine nachhaltige Haushaltswirtschaft können Kommunen Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

In der Finanzprüfung analysiert die GPA NRW Jahres- und Gesamtabchlüsse sowie Haushaltspläne:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2009	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA / -
2010	beschlossen	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2011	beschlossen	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2012	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA / -
2016	bekannt gemacht			HPI / - / -

Die Stadt hat zum 01. Januar 2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2008. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2009. Der Jahresabschluss 2015 wird unter dem Vorbehalt etwaige Änderungen im Wege der Rechnungsprüfung berücksichtigt. Die im Haushalt 2016 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2019 hat die GPA NRW ebenfalls

berücksichtigt. Ebenso berücksichtigt die GPA NRW die Jahre des Haushaltssicherungskonzeptes bis 2022. Die Stadt hat bisher keinen festgestellten Gesamtabschluss.

Ergänzend bezieht die GPA NRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzt sie mit ihren Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich methodisch auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie zur vertiefenden Analyse auf weitere Kennzahlen. Die GPA NRW prüft sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht sie zudem die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich in 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 anhand der folgenden Fragen:

- Erreicht die Kommune den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich?
- Wie stellt sich die strukturelle Haushaltssituation der Kommune dar?

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt dar. Dazu analysiert sie die rechtliche Haushaltssituation, die Jahresergebnisse und die Entwicklung der Rücklagen.

Rechtliche Haushaltssituation

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ausgeglichener Haushalt				X				
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X							
HSK genehmigt					X	X	X	X
HSK nicht genehmigt		X	X					

→ Feststellung

Die Stadt Lüdenscheid zeigte die Haushaltssatzung 2016 und die der Vorjahre nicht fristgerecht an. Die Gesamtabschlüsse der Jahre 2010 bis 2015 sind noch nicht aufgestellt. Hierdurch fehlen der Stadt Lüdenscheid Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung.

Im Wege der Stellungnahme teilt die Stadt Lüdenscheid mit, dass der Gesamtabschluss 2010 am 06. März 2017 dem Rat zugeleitet wurde.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklagen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis	-37.050	-34.761	-7.409	1.495	-26.019	-17.825	-8.605
Höhe der allgemeinen Rücklage	295.364	262.241	254.662	256.157	230.964	171.622	171.782

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	826	-41.416	8.765
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	keine Verringerung	11,2	2,9	keine Verringerung	10,2	7,8	5,0
Höhe der Ausgleichsrücklage	2.517	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	11,1	11,7	2,8	positives Ergebnis	10,2	9,4	5,0

Bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2009 bildete die Stadt Lüdenscheid eine Ausgleichsrücklage von 39,6 Mio. Euro. Das erste Jahresdefizit konnte in voller Höhe durch die Ausgleichsrücklage gedeckt werden. Lüdenscheid erzielte damit einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt. In den Planungen seit 2010 zeichnete sich ein erheblicher Eigenkapitalverzehr ab. Daher befindet sich die Stadt Lüdenscheid seit 2010 in der Haushaltssicherung. In den Jahren 2010 und 2011 war das Haushaltssicherungskonzept (HSK) der Stadt Lüdenscheid nicht genehmigungsfähig, da positive Jahresergebnisse nicht absehbar waren. Für die Stadt Lüdenscheid galt das Nothaushaltsrecht. Mit der Verlängerung des Zeitraumes bis zum geplanten Ausgleich des Haushaltes durch die Änderung des § 76 Abs. 2 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) verbesserten sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Stadt Lüdenscheid. Der Haushaltsausgleich musste erst im zehnten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahr erreicht werden. Dies konnte die Stadt mit dem HSK 2012 darstellen. Es wurde vom Märkischen Kreis am 05. Juli 2012 ohne besondere zusätzliche Auflagen genehmigt.

In 2012 ist es der Stadt Lüdenscheid gelungen, die Aufwendungen durch die Erträge zu decken. In diesem Jahr erzielte die Stadt rund 12 Mio. Euro höhere Gewerbesteuererträge als geplant. Darüber hinaus verbesserte sich das Ergebnis durch geringere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und Zinsen.

2014 verrechnet Lüdenscheid 41,4 Mio. Euro mit der allgemeinen Rücklage. Dabei schreibt die Stadt unter anderem 28,3 Mio. Euro des Bilanzwertes der ENERVIE ab und überträgt Ortsdurchfahrten an das Land NRW.

In den sieben Jahren summieren sich die Defizite auf 132 Mio. Euro. Dem gegenüber steht ein positives Ergebnis von 1,5 Mio. Euro. Die Verrechnungen mit der Allgemeinen Rücklage ergeben im Saldo 31,8 Mio. Euro. Der Bestand der Rücklagen beträgt 2015 insgesamt 172 Mio. Euro und damit 51 Prozent des Ausgangsbestandes zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid verbraucht in den sieben Jahren im Neuen Kommunalen Finanzmanagement 163 Mio. Euro und damit fast die Hälfte ihrer Rücklagen. Damit ist die bisherige Haushaltswirtschaft nicht mit dem Grundsatz einer intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2014

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-244	-244	74	-96	-172	-125	-29	15

In dem Vergleichsjahr 2014 stellt die Stadt bei dem einwohnerbezogenen Vergleich der Jahresergebnisse das Minimum. In 2015 beträgt das Jahresergebnis je Einwohner -118 Euro. Damit hat sich das Ergebnis im Vergleich zum Vorjahr verbessert.

Das Haushaltssicherungskonzept verpflichtet die Stadt ab dem Jahr 2022 ausgeglichene Haushalte vorzuweisen. In der Fortschreibung des HSK 2016 wird dieses Ziel planerisch erreicht.

Jahresergebnisse, Entwicklung der Rücklagen in Tausend Euro

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-14.292	-10.824	-8.113	-4.643	-543	-408	84
Höhe der allgemeinen Rücklage	157.466	146.378	137.997	133.065	132.233	131.536	131.247
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	-24	-264	-267	-289	-289	-289	-289
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	8,3	6,9	5,5	3,4	0,4	0,3	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0	84
Fehl Betragsquote in Prozent	8,3	6,9	5,5	3,4	0,4	0,3	positives Ergebnis

Die Planungen zeigen, dass die Stadt Lüdenscheid schrittweise ihre Ergebnisse verbessern will. Durch die bis 2021 geplante Jahresdefizite und die negativen Salden aus den ergebnisneutralen Verrechnungen verringert sich die allgemeine Rücklage bis 2021 um weitere 26 Mio. Euro. Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz beträgt der Bestand der Rücklagen in 2022 39 Prozent. Somit sind 61 Prozent des Eigenkapitals durch die Haushaltswirtschaft innerhalb von 14 Jahren verzehrt.

Das geplante Jahresergebnis in 2022 von 84.000 Euro ist im Vergleich zum Haushaltsvolumen 2022 von 247 Mio. Euro eine Punktlandung. Minimale negative Veränderungen reichen daher aus, um die Ziele der Haushaltssicherung zu konterkarieren. Die GPA NRW analysiert die Risiken der Haushaltsplanung und die Konsolidierungsmaßnahmen in den entsprechenden Berichtsteilen.

→ Feststellung

Den Planungen zur Folge erreicht die Stadt Lüdenscheid die Ziele des Haushaltssicherungskonzeptes. Im Vergleich zur Gesamtsumme der Erträge genügen jedoch minimale Verschlechterungen um das geplante Ergebnis 2022 in Höhe von rund 84.000 Euro zu verfehlen.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf).

Die GPA NRW stellt zum einen die aktuelle strukturelle Haushaltssituation auf Basis von Ist-Ergebnissen dar. Zum anderen hinterfragt sie, wie die Kommune wesentliche haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen im Planungszeitraum plant.

Strukturelles Ergebnis

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte. Hierzu eliminiert die GPA NRW die Aufwendungen und Erträge bei den Pensionsrückstellungen. Die Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für Mehrarbeit bei der Feuerwehr und für Instandhaltungen bereinigt die GPA NRW, weil sie stark schwanken. Ebenso bereinigt die GPA NRW die Sonderabschreibungen. Den wesentlichen Effekt bei den Bereinigungen bilden jedoch die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Lüdenscheid		
	Jahresergebnis 2015	-8.605
./.	Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	51.068
./.	Bereinigungen Sondereffekte	-1.258
=	bereinigtes Jahresergebnis	-58.415
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	49.295
=	strukturelles Ergebnis	-9.120

→ Feststellung

Das strukturelle Ergebnis des Jahres 2015 beträgt -9,1 Mio. Euro. In dieser Höhe besteht unter der Voraussetzung unveränderter Rahmenbedingungen der Konsolidierungsbedarf der Stadt Lüdenscheid.

Haushaltsplanung

Um die strukturelle Haushaltssituation der Stadt bewerten sowie ihren künftigen Konsolidierungsbedarf einschätzen zu können, bezieht die GPA NRW die Haushaltsplanung der Stadt ein. Sie hinterfragt, ob die Planungsgrundlagen der Stadt plausibel und nachvollziehbar sind. Ausgangspunkt für die GPA NRW ist dabei das strukturelle Ergebnis.

Die GPA NRW will aufzeigen,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Lüdenscheid ihrer Planung zu Grunde legt und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2015 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben.

Vergleich Ergebnis 2015 und Planergebnis 2022 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2015	2022	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	50.688	60.882	10.194	2,7
Gewerbesteuern	48.351	60.882	12.531	3,3
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	35.406	45.766	10.361	3,7
Ausgleichsleistungen	3.178	3.767	590	2,5
Schlüsselzuweisungen	14.517	18.781	4.264	3,7
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	809	0	-809	-100,0
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	9.471	21.794	12.323	12,6
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	45.174	45.614	441	0,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	40.374	41.800	1.427	0,5
Steuerbeteiligungen	7.393	4.321	-3.072	-7,4
Allgemeine Umlagen	45.573	57.580	12.007	3,4
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen	2.874	4.229	1.356	5,7

Gewerbesteuer

Bis zum Jahr 2022 soll der Gewerbesteuer-Ertrag bei der Stadt Lüdenscheid um 12,5 Mio. Euro anwachsen. Die Stadt setzt dabei auf einen jährlichen Zuwachs von zwei Prozent und die im HSK geplanten Hebesatzsteigerungen. Die Struktur der Gewerbesteuerzahler ist auskunftsgemäß gut durchmischt. Die höchsten zehn Gewerbesteuer-Zahler erwirtschaften ein Volumen

von rund 30 Prozent des Gesamtertrages. Viele mittelständische Unternehmen prägen die Struktur.

Die Stadt Lüdenscheid wird in der näheren Zukunft nicht wesentliche Gewerbeflächen entwickeln können. Um die Wirtschaftskraft in der Region zu behalten und zu fördern, arbeitet sie interkommunal mit den Städten im Kreis zusammen. Um die Zusammenarbeit zu koordinieren, wird ein kreisweites Gewerbeflächenentwicklungskonzept aufgestellt.

Die seit dem 08. Juli 2015 geltenden Orientierungsdaten gehen von höheren Steigerungsraten für die Gewerbesteuer aus als die Stadt Lüdenscheid. Der Orientierungsdatenerlass fordert aber ebenso eine Anpassung auf die individuellen Gegebenheiten ein. Die Stadt Lüdenscheid kommt dieser Anforderung nach, indem sie aufgrund der geringeren Möglichkeiten weiterer Gewerbeflächenentwicklung die Steigerungsraten reduziert. Sie berücksichtigt dadurch auch das Risiko, dass die konjunkturelle Entwicklung ungünstiger verläuft als die Orientierungsdaten dies vorhersehen. Die GPA NRW sieht in der mittelfristigen Finanzplanung und im Planungszeitraum des Haushaltssicherungskonzeptes kein zusätzlich in Kauf genommenes Risiko.

Grundsteuer B

Die Stadt Lüdenscheid rechnet mit einem jährlichen Anstieg der Grundsteuer B bis 2022 von 2,7 Prozent. Diese Entwicklung begründen die geplanten Hebesatzänderungen in den Jahren 2016 bis 2019. Der Hebesatz soll auf 786 in 2019 ansteigen. Alleine die Hebesatzerhöhungen bewirken einen zusätzlichen Steuerertrag von 8,6 Mio. Euro.

Zusätzlich zu den geplanten Hebesatzsteigerungen plant die Stadt den Anstieg des Steuerertrages. Dabei stützt sich die Stadt jedoch nicht auf die Steigerungsraten aus dem Orientierungsdatenerlass des Landes NRW vom 08. Juli 2015 sondern berücksichtigt geringere Zuwachsraten von 0,5 Prozent pro Jahr. Auch für den HSK-Zeitraum 2020 bis 2022 rechnet die Stadt mit einem jährlichen Zuwachs von 0,5 Prozent pro Jahr.

Die Stadt Lüdenscheid verliert laut Gemeindemodellrechnung des Landesbetriebes IT.NRW bis 2022 5,5 Prozent ihrer Bevölkerung. Eine sinkende Bevölkerung hat zwar keinen unmittelbaren Effekt auf die Grundsteuer B-Erträge, ist aber ein Indiz, dass die Ertragserwartungen aus den Orientierungsdaten für die Stadt angepasst werden müssen. Eine weitere Begründung für geringere Zuwachsraten liegt darin, dass die Stadt Lüdenscheid derzeit keine größeren Wohngebiete entwickelt. Die letzte Entwicklungsfläche „Am Vogelberg“ verfügt noch über Reserveflächen. In dem Zeitraum bis 2022 könnten kleinere Maßnahmen wie z. B. die Reaktivierung einer Brachfläche der ehemaligen Kinderklinik oder die Schließung von Baulücken zu einem Anstieg des Steuerertrages führen.

Die Grundsteuer B wird gleichermaßen von den Eigentümern von Wohn- und Gewerbestandteilen entrichtet. Wie oben beschrieben deuten sich auch in der Entwicklung von Gewerbeflächen keine größeren Maßnahmen an. Die Stadt Lüdenscheid wird der fehlenden Entwicklungsperspektive durch die reduzierten Steigerungsraten gerecht. Die GPA NRW sieht in den Planungen der Stadt daher keine zusätzlichen Risiken.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Stadt Lüdenscheid plant mit einem Zuwachs der Gemeindeanteile an den Einkommens- und Umsatzsteuern bis 2022 um rund 10,5 Mio. Euro.

Die Schlüsselzahlen für beide Steuerarten wurden für das Jahr 2015 neu festgelegt. Die Schlüsselzahl für die Einkommenssteueranteile sank in Lüdenscheid um 6,4 Prozent. Dennoch konnte die Stadt aufgrund der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einen Ertragszuwachs erwirtschaften. In 2015 hatte die Stadt ursprünglich 30 Mio. Euro geplant. Erwirtschaftet wurden 31,8 Mio. Euro. In 2018 wird die Schlüsselzahl neu festgelegt. Im Hinblick auf die Einwohnerprognose ist mit tendenziell sinkenden Schlüsselzahlen in Lüdenscheid zu rechnen. Die Stadt Lüdenscheid plant mit ungefähr halb so hohen Steigerungsraten wie in den Orientierungsdaten prognostiziert. Die Steigerungsraten in dem HSK Zeitraum bis 2022 unterschreiten die Steigerungsraten in der mittelfristigen Finanzplanung.

Bei den Umsatzsteueranteilen ergibt sich ein ähnliches Bild. Hier sinkt in 2015 die Schlüsselzahl um 2,2 Prozent. Der erwartete Ertrag von 5,6 Mio. Euro wurde überschritten. Die Stadt erzielte 6,5 Mio. Euro. Dabei entfallen allerdings rund 0,7 Mio. auf die Entlastungsleistungen des Bundes. Die Kostenbeteiligungen des Bundes hat die Stadt entsprechend der Erlasslage MIK¹ in dem HSK 2017 berücksichtigt.

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sind stark konjunkturabhängig. Damit können konjunkturelle Schwankungen bedingen, dass die Ertragserwartungen der Stadt Lüdenscheid nicht erreicht werden. Direkte Einflussmöglichkeiten stehen der Stadt nicht zur Verfügung. Vielmehr besteht auch hier die Verknüpfung zur Prognose der Einwohnerentwicklung. Insofern besteht bei diesen Ertragsarten ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Hierauf geht die GPA NRW im Berichtsteil Risikoszenario weiter ein.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Lüdenscheid erwartet, dass bis zum Ende des HSK-Zeitraums die Schlüsselzuweisungen ansteigen. Nach der 2. Modellrechnung des GFG erzielt die Stadt in 2016 einen Ertrag von 18,6 Mio. Euro. In 2017 sollen den Planungen zur Folge die Schlüsselzuweisungen um 10,6 Prozent sinken. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen bestimmt sich anhand des Finanzbedarfes einer Stadt und der Finanzkraft. Dabei referenziert das GFG bei beiden bestimmenden Faktoren auf Vorperioden. Der Rückgang der Schlüsselzuweisungen in 2017 ist in der höheren Finanzkraft in dem 2. Halbjahr 2015 und 1. Halbjahr 2016 begründet. Der Steuerertrag in diesem Zeitraum übersteigt die Planerwartung um rund zehn Mio. Euro. Die Stadt Lüdenscheid erwartet daher, dass in 2017 der Ertrag aus Schlüsselzuweisungen unterhalb des Planwertes von 16,6 Mio. Euro liegen wird. Die erste Arbeitskreisrechnung zum GFG 2017 prognostiziert einen Ertrag von 15,3 Mio. Euro.

Danach erwartet die Stadt einen Zuwachs von 2,5 Prozent pro Jahr. Die in den Orientierungsdaten prognostizierten Steigungen für die Verbundmasse sind höher. Damit berücksichtigt die Stadt das Risiko, dass die Schlüsselzuweisungen aufgrund der eigenen Steuerkraftentwicklung geringer ansteigen.

¹ Erlasse des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 10. Dezember 2013 und 14. Juli 2016

Ein weiterer Grund für ein Planungsrisiko bei den Schlüsselzuweisungen liegt in den Kalkulationsgrundlagen des Finanzbedarfes. Hier kann sich die laut IT.NRW sinkende Einwohnerzahl ungünstig für die Stadt Lüdenscheid auswirken. Der Hauptansatz wird über die Einwohnerzahl gebildet und bestimmt damit den Finanzbedarf wesentlich mit. In den Planungen der Schlüsselzuweisungen steckt daher ein hohes allgemeines Planungsrisiko.

Aufwendungen und Erträge im Zusammenhang mit der Unterbringung von Flüchtlingen

Die Aufgabe der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen führt bei der Stadt Lüdenscheid ab 2015 zu einem Anstieg des Haushaltsvolumens. Dabei steigen die Aufwendungen und Erträge ebenso.

Auf der Ertragsseite erhält die Stadt höhere Zuweisungen und Kostenerstattungen vom Land. Einen deutlichen Zuwachs erfahren die Kostenerstattungen und Kostenumlagen. Dabei findet der Zuwachs in den Jahren 2016 bis 2019 statt. Hierunter fallen die Kostenerstattungen des Landes für die Unterbringung der Flüchtlinge. So erhöht sich der Ansatz von dem Planwert 2015 auf den Planwert 2016 um 7,4 Mio. Euro. Auch in den Folgejahren bis 2019 steigt der Ansatz um jeweils 2,2 Mio. Euro pro Jahr auf 14,9 Mio. Euro in 2019. Im Gleichklang mit den höheren Erträgen aus den Kostenerstattungen und Landeszuweisungen führt die Unterbringung und Integration auch zu höheren Aufwendungen. So verdoppeln sich die laufenden Leistungen für Asylbewerber jeweils in 2015 und 2016. Ab 2019 plant die Stadt Aufwendungen von rund 15 Mio. Euro.

Neben der Höhe der Bundesbeteiligung ist die Anzahl der in Lüdenscheid untergebrachten Flüchtlinge ein wesentlicher Einflussfaktor in die Höhe der Erträge und Aufwendungen. Daher unterliegen die Planungen hier besonders hohen allgemeinen Planungsrisiken.

Personalaufwendungen

Bei der Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt die Stadt Lüdenscheid bekannte Tarif- und Besoldungssteigerungen. Ab der mittelfristigen Finanzplanung und damit ab 2017 plant die Stadt für die Tarif- und Besoldungsanpassungen nur noch einen Zuwachs von einem Prozent. Dieser Ansatz berücksichtigt das mit dem Erlass zur Haushaltskonsolidierung² vorgegebene Ziel geringerer Personalaufwandssteigerungen.

Die im HSK geplanten Konsolidierungsmaßnahmen reduzieren den Ansatz der Personalaufwendungen. Weiterhin berücksichtigt die Stadt auslaufende Altersteilzeitverträge. Den Personalaufwendungen hierfür stehen bis zum Ende der passiven Phase entsprechende Rückstellungsaufösungen gegenüber. Nach Eintritt in den Ruhestand verbucht die Stadt hier entsprechende Versorgungsaufwendungen. Ebenso reduzieren auslaufende Zeitverträge den Personalaufwand, wenn die entsprechenden besonderen Projekte entfallen. Hierzu zählen im HSK-Zeitraum die Projekte Denkfabrik, Integriertes Handlungskonzept Altstadt und die Unterstützung bei der Bewältigung des Flüchtlingszuzugs. Der Stadt Lüdenscheid ist es gelungen 2015 den

² Ausführungserlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW vom 07. März 2013 (Az. 34-446.09.01 – 918/13)

Ansatz der Personalaufwendungen um 1,5 Mio. Euro zu unterschreiten. Für 2016 erwartet sie ebenso geringere Aufwendungen als ursprünglich geplant.

Die Orientierungsdaten sehen einen Zuwachs von einem Prozent vor. Dabei setzen die Orientierungsdaten neben den Tarif- und Besoldungsanpassungen erhebliche Konsolidierungsanstrengungen im Personalbereich voraus. Die Kommunalen Spitzenverbände schätzen den allgemeinen jährlichen Anstieg von Personalaufwendungen für den Zeitraum 2016 bis 2019 auf 2,5 bis 5,6 Prozent. Es besteht damit das Risiko, dass die Tarif- und Besoldungsabschlüsse zu höheren Aufwandssteigerungen führen. Dann muss die Stadt Lüdenscheid weitere Konsolidierungsanstrengungen über die aktuellen HSK-Maßnahmen hinaus leisten, um die Planwerte zu erreichen. Dies würde bedingen, dass die Stadt Standards absenkt und Leistungen einschränkt.

Aus Sicht der GPA NRW enthalten die mittelfristigen Planungen der Stadt hier das zusätzliche Risiko höherer Personalaufwandssteigerungen durch die tendenziell höheren Tarif- und Besoldungsabschlüsse.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen besteht das Risiko, dass die geplanten Ansätze Preissteigerungen nicht in ausreichendem Maße beinhalten. Ebenso können zusätzliche Aufgaben, wie z. B. aktuell die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen zu höheren Aufwendungen führen. Hierauf ist die GPA NRW oben bereits eingegangen.

Die Stadt Lüdenscheid rechnet die Ansätze in der mittelfristigen Finanzplanung nicht hoch. Dagegen plant sie kleinteilig und projektbezogen im Wege eines Mittelanmeldungsverfahrens von den zuständigen Fachdienststellen. Diese berücksichtigen auch die Umsetzungsreife der Projekte. Bekannte Preissteigerungen planen die Fachdienststellen ein. In der Vergangenheit hat die Stadt die Planansätze der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in jedem Jahr unterschritten.

Da für den HSK-Zeitraum die Aufwandswirksamkeit aller Projekte noch nicht feststeht, rechnet die Stadt die Werte mit einer Preissteigerung von einem Prozentpunkt hoch. Die GPA NRW sieht das allgemeine Risiko, dass die berücksichtigten Preissteigerungen von einem Prozent in dem HSK-Zeitraum nicht ausreichen könnten. Zusätzliche Risiken geht die Stadt Lüdenscheid bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen nicht ein.

Steuerbeteiligungen

Die Stadt Lüdenscheid hat die Höhe der Gewerbesteuerumlage in Übereinstimmung mit § 6 Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) geplant. Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Mit dem Jahr 2019 läuft diese Regelung aus. Die Stadt Lüdenscheid geht in ihren Planungen davon aus, dass diese Umlage nach dem Jahr 2019 entfällt. Sie plant daher ab dem Jahr 2020 mit entsprechend um rund 4 Mio. Euro geringeren Aufwendungen. Da dies mit den derzeitigen gesetzlichen Regelungen übereinstimmt, kann die Stadt die Ansätze entsprechend reduzieren.

Kreisumlage

Die Höhe der Kreisumlage bestimmt sich im Wesentlichen über die Steuerkraft der Stadt Lüdenscheid, die Steuerkraft der anderen kreisangehörigen Kommunen und durch die Haushaltslage des Kreises.

Die GPA NRW ist bei den Schlüsselzuweisungen auf die Prognose für das Jahr 2017 eingegangen. Mit der höheren Steuerkraft wird sie dann auch eine höhere Kreisumlage in 2017 leisten müssen, wenn nicht bei den anderen kreisangehörigen Kommunen ähnliche Effekte eintreten. Neben dem durch die eigene Steuerkraftentwicklung bedingtem Risiko existieren weitere Risiken aufgrund der Haushaltslage des Kreises.

Bei den Sozialausgaben zeigt sich weiterhin eine deutliche Kostendynamik. Auch die Landschaftsumlage könnte aufgrund der perspektivisch steigenden Aufwendungen für die Eingliederungshilfe ansteigen. Die bereits beschlossenen Entlastungen der im Koalitionsvertrag vereinbarten Beteiligung des Bundes sind in den Planungen des Kreises und der Stadt enthalten.

Darüber hinaus sieht die Stadt Lüdenscheid bei der Kreisumlage weitere Risiken aus den Beteiligungen. Die Märkische Kommunale Wirtschafts-GmbH (MKG) erwirtschaftet aufgrund geringerer Erträge aus den übertragenen Beteiligungen an den Versorgungsunternehmen RWE Gas AG und RWE AG Defizite. Der Kreis ist aufgrund der 100prozentigen Beteiligung zur Übernahme der Defizite verpflichtet, da auch Anteile der Märkischen Verkehrsgesellschaft GmbH an die MKG übertragen wurden. Die Übernahme von entsprechenden Defiziten würde dann umlagerelevant. Die Stadt Lüdenscheid trägt rund ein Fünftel des Umlagebedarfes des Kreises.

Insgesamt besteht ein hohes allgemeines Planungsrisiko, dass die Aufwendungen für die Kreisumlage perspektivisch stärker ansteigen. Hierzu erhöht Lüdenscheid die Ansätze mit bis zu 2,9 Prozent. Dass die Stadt hier jedoch bei der Planung zusätzliche Risiken eingegangen ist, ist nicht erkennbar.

Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen

Die Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen steigen in Lüdenscheid von 2015 bis 2022 um 1,4 Mio. Euro an. Vorwiegend betrifft dieser Anstieg den Zinsaufwand aus den Liquiditätskrediten. Hier plant Lüdenscheid in 2016 noch mit einem Ansatz von 150.000 Euro und in 2022 mit einem Ansatz von rund 1,3 Mio. Euro. Dabei führen zwei wesentliche Gründe zu dieser Steigerung. Bei der Planung der Höhe der Liquiditätskredite berücksichtigt die Stadt Lüdenscheid die Änderung des Bestandes an Finanzmitteln. In den Jahren 2016 bis 2018 führt dies zu einem weiteren Kreditbedarf von rund 14,4 Mio. Euro. Bis 2019 ergibt die Liquiditätsplanung einen Bestand von 66,2 Mio. Euro. Durch das höhere Kreditvolumen erhöht sich auch der Zinsaufwand. Darüber hinaus berücksichtigt die Stadt das Risiko, dass die Zinsen ansteigen könnten. In 2016 basiert der geplante Zinsaufwand auf einem Durchschnittszins von 0,4 Prozent. Bis 2022 berücksichtigt die Stadt jährliche Steigerungen auf einen durchschnittlichen Zinssatz von zwei Prozent. Das derzeitige Zinsniveau ist historisch niedrig. Inwiefern dies bis zum Ende des HSK-Zeitraums auf einem derartig niedrigen Niveau verbleibt, unterliegt allgemeinen Planungsrisiken. In der mittelfristigen Planung wird von einem steigenden Zinsniveau ausgegangen. Die Stadt berücksichtigt bei den Liquiditätskrediten auch einen steigenden Kreditbedarf.

➔ **Feststellung**

Die Planungen der Stadt Lüdenscheid stehen unter der Annahme einer kontinuierlichen konjunkturellen Verbesserung. Dies spiegelt jedoch auch die Erwartung wieder, die sich zum Beispiel in den Orientierungsdaten des Landes NRW wiederfindet. Damit sind die Planungen mit allgemeinen Planungsrisiken verbunden. Hierzu simuliert die GPA NRW im Risikoszenario eine abweichende Entwicklung. Durch die Anpassung der Erwartungen auf die individuelle Situation in Lüdenscheid reduziert die Stadt die Planungsrisiken. Bei der Planung der Personalaufwendungen ist die Stadt zusätzliche Risiken eingegangen.

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 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert/ Median	Lüdenscheid
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	87,9	102,8	96,6	90,6
Eigenkapitalquote 1*	-9,3	45,6	28,4	30,3
Eigenkapitalquote 2	17,2	70,8	46,4	46,7
Fehlbetragsquote	2,4	34,2	8,2	9,4
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	48,5	31,7	20,3
Abschreibungsintensität	2,9	22,6	8,1	22,6
Drittfinanzierungsquote	18,4	79,9	50,8	18,4
Investitionsquote*	14,2	299,9	47,3	14,2
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	66,3	102,5	80,9	77,3
Liquidität 2. Grades*	4,1	288,4	32,2	16,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	7	422	113	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,6	27,7	13,1	13,2
Zinslastquote*	0,3	7,4	2,1	1,5
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	33,5	65,2	50,7	52,7
Zuwendungsquote	9,6	40,7	23,2	18,7
Personalintensität	15,9	29,7	22,0	22,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,8	28,4	16,2	18,8

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert/ Median	Lüdenscheid
Transferaufwandsquote	37,6	50,8	43,7	42,7

* Die Kennzahl wird erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lüdenscheid
Jahresergebnis je Einwohner	-244	74	-96	-244
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-123	252	17	-112
Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner 2010	0	6.992	3.142	./.
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.236	1.727	1.538	1.533

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Im Vergleichsjahr 2014 findet sich der Aufwandsdeckungsgrad der Stadt Lüdenscheid in der Nähe des Minimalwertes wieder. Obwohl in den letzten Jahren ein deutlicher Eigenkapitalverzehr in Lüdenscheid stattgefunden hat, positionieren sich die Eigenkapitalquoten oberhalb der Mittelwerte. Seit dem Jahr 2010 erzielt die Stadt ein positives Finanzergebnis. Dies und die vergleichsweise durchschnittliche Eigenkapitalausstattung bewirkt, dass sich trotz des geringen Aufwandsdeckungsgrad eine bessere Vergleichsposition bei der Fehlbetragsquote ergibt. Dennoch bildet die Stadt den Minimalwert bei dem Vergleich des einwohnerbezogenen Jahresergebnisses.

Vermögenslage

Lüdenscheid stellt gemessen am Bilanzvolumen ein geringeres Infrastrukturvermögen zur Verfügung. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Abwasservermögen aus dem Haushalt ausgegliedert ist.

In den Jahr 2014 überlagert der Sondereffekt durch die Übertragung der Straßenbaulast die Abschreibungsintensität. In den anderen Rechnungsjahren ergibt sich eine durchschnittliche Abschreibungsintensität von rund 11 Prozent. Damit sortiert sich Lüdenscheid in die Gruppe der Kommunen mit der höchsten Abschreibungsintensität ein. Ebenso wird die Drittfinanzierungsquote im Vergleichsjahr verfälscht. Der Durchschnittwert der anderen Rechnungsjahre liegt hier bei rund 45 Prozent und bleibt damit unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. In der Konsequenz verbleibt eine höhere Netto-Ergebnisbelastung im Haushalt durch die Abschreibungen.

Deutlich zurück hält sich die Stadt bei den Investitionen. So findet sich die Stadt in der Gruppe der Kommunen mit den niedrigsten Investitionsquoten wieder. Vor dem Hintergrund des im Vergleichsjahr negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit schont dies den Kreditbe-

darf. Durch die temporäre Zurückhaltung bei der Investitionstätigkeit nimmt die Stadt den sukzessiven Werteverzehr in Kauf und reduziert dafür die Verschuldung.

Finanzlage

Die Finanzlage der Stadt Lüdenscheid zeigt im Vergleich kritische Werte. Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote übersteigt den Mittelwert. Zu dem Ausgangsjahr 2009 hat sie sich mehr als verdoppelt. Lüdenscheid ist weit davon entfernt die kurzfristigen Verbindlichkeiten durch liquide Mittel und kurzfristige Forderungen tilgen zu können. Die Liquidität 2. Grades verdeutlicht dies. Hier wird auch im Vergleich die schwierige Finanzsituation deutlich. Aufgrund des negativen Jahresergebnisses kann sich Lüdenscheid theoretisch nicht entschulden. Auf Basis des positiven Jahresergebnisses in 2012 wäre eine theoretische Entschuldung in nur 12 Jahren möglich gewesen.

Der Anlagendeckungsgrad 2 ist vergleichsweise niedrig. Da er unterhalb der 100 Prozent-Marke liegt, ist das langfristig benötigte Vermögen in Lüdenscheid teilweise über kurzfristige Verbindlichkeiten finanziert.

Die Gesamtverbindlichkeiten vergleicht die GPA NRW im Vergleichsjahr 2010. Da jedoch noch nicht ausreichend Vergleichswerte vorliegen und die Stadt Lüdenscheid ihren ersten Gesamtabschluss noch nicht fertiggestellt hat, muss die Einordnung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.³ Grenzt man die Verbindlichkeiten auf den Kernhaushalt ein, ergibt sich für die Stadt Lüdenscheid ein einwohnerbezogener Wert von 2.152 Euro. Damit unterschreitet die Stadt den Mittelwert der Vergleichskommunen von 2.668 Euro je Einwohner. In der Konsequenz belasten die Zinsaufwendungen gemessen an den ordentlichen Aufwendungen den Haushalt geringer als in den Vergleichskommunen.

Ertragslage

Im Vergleich zu den anderen Kommunen leistet Lüdenscheid hohe ordentliche Aufwendungen. Der einwohnerbezogene Wert von 2.775 Euro übersteigt den Wert, der von 75 Prozent der Vergleichskommunen erreicht wird (2.573 Euro) deutlich. Lüdenscheid hat die Aufgabe der Abwasserbeseitigung ausgegliedert. Auch übernimmt der STL weitere Aufgaben der Stadt. Die Personalaufwendungen und die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind einwohnerbezogen ebenfalls als vergleichsweise hoch einzustufen. Sie bilden bei zusammenhängender Betrachtung der Personal- und Sach- und Dienstleistungsintensität einen höheren Anteil an den ordentlichen Aufwendungen wie bei den Vergleichskommunen. Die Personalausstattung der Stadt ist dabei eher sparsam. Dies belegen auch die niedrigen Personalquoten, die im GPA-Kennzahlenset dargestellt werden. Die Stadt Lüdenscheid leistet gemessen an den ordentlichen Aufwendungen geringere Transferaufwendungen als die Vergleichskommunen.

An den ordentlichen Erträgen gemessen, erzielt die Stadt Lüdenscheid im Vergleich höhere Steuererträge. Sie ist in 2014 weniger von Zuwendungen abhängig als die Vergleichskommunen. Dies verdeutlicht die niedrigere Zuwendungsquote. Die vergleichsweise geringeren Zuwendungen führen aber auch zu den durchschnittlichen allgemeinen Deckungsmitteln. Die Zu-

³ Die GPA NRW veröffentlicht auf ihrer Homepage www.gpanrw.de regelmäßig segmentbezogen aktualisierte Kennzahlenwerte.

sammensetzung und Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel wird im Abschnitt Haushalts- und Jahresabschlussanalyse unter Ertragslage detailliert dargestellt.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Die NKF-Einführung erfolgte zum 01. Januar 2009. Den Entwurf des Jahresabschlusses 2015 legte Lüdenscheid im Prüfungszeitraum vor. Der vorliegende Rechnungslegungsstand erfüllt noch nicht alle gesetzlichen Anforderungen, da die Stadt keine Gesamtab schlüsse fertiggestellt hat. Dadurch fehlen ihr Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung.
- Die Stadt Lüdenscheid erzielt bis auf 2012 durchgängig negative Jahresergebnisse. Die Ausgleichsrücklage ist bereits 2010 vollständig verbraucht. Der Bestand der Allgemeinen Rücklage wird bis 2015 auf 58 Prozent des Ausgangsbestandes zum Zeitpunkt der Eröffnungs bilanz reduziert.
- Der Anteil des Eigenkapitals gemessen an der Bilanzsumme ist im Vergleich durch schnittlich hoch.
- Das strukturelle Ergebnis 2015 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 9,1 Mio. Euro aus.
- Ab dem Jahr 2016 bis 2021 plant die Stadt negative Jahresergebnisse. Dies führt zu ei nem weiteren Verzehr der allgemeinen Rücklage von 26 Mio. Euro bis 2022. Die Planer gebnisse sind mit zusätzlichen Risiken behaftet.
- Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit schwankt in Lüdenscheid. Erst ab 2017 plant Lüdenscheid durchgängig einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Er reicht jedoch nicht aus um die ordentliche Tilgung zu finanzieren.
- Die Stadt Lüdenscheid verfügt in 2015 über liquide Mittel von 16,7 Mio. Euro. Dabei bi lanziert die Stadt Liquiditätskredite in 2015 von 55 Mio. Euro. Der Bestand steigt nach der Liquiditätsplanung auf 66,2 Mio. Euro. Die Liquiditätskredite überschreiten in einigen Jah ren den negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Damit finanziert Lüden scheid Tilgungen über die Aufnahme von Liquiditätskrediten.
- Der Kernhaushalt der Stadt Lüdenscheid ist im Vergleichsjahr unterdurchschnittlich hoch verschuldet. Die Entschuldungsstrategie der Stadt Lüdenscheid zeigt ihre positive Wir kung. Ohne Berücksichtigung des an die ENERVIE weitergeleiteten Darlehens von 16,8 Mio. Euro reduziert die Stadt ihre Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen um 23 Mio. Euro.
- Die Altersstruktur der wertmäßig größten Positionen des Anlagevermögens lassen er tragswirksame Risiken erkennen. Das Straßenvermögen ist veraltet und bedarf einer hö heren Priorität der Investitionstätigkeit. Ebenso zeigt sich ein hoher Anlagenabnutzungs grad bei den Schulen und Geschäftsgebäuden. In dem Zusammenhang stehen aber auch die kurzen Gesamtnutzungsdauern, zu denen sich die Stadt Lüdenscheid ent schlossen hat. Sie führen auch zu einer höheren Abschreibungslast.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Die GPA NRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Stadt sollte ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden,

- ob und wie sie einzelne Risiken minimiert und
- inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge trifft.

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt Lüdenscheid behält die Risiken bei der Haushaltsplanung im Blick. Sie benennt im Haushaltssicherungskonzept in der Fassung der Fortschreibung 2016 die Risiken:

- Geringerer Ertragssteigerungen bei der Grundsteuer B und Gewerbesteuer als in vorherigen Planungen vorgesehen,
- höherer Steigerungen bei den Personalaufwendungen aufgrund der Tarif- und Besoldungsabschlüsse,
- Unsicherheiten bei dem Saldo aus Aufwendungen und Kostenerstattungen für die Unterbringung von Flüchtlingen,
- die steigenden Kosten für die Kindertagespflege,
- den ab 2020 geplanten Wegfall der Beteiligung an den Kosten der Deutschen Einheit und
- die Kosten für das Projekt Integriertes Handlungskonzept Altstadt.

Den Risiken stehen jedoch auch Chancen gegenüber. Diese thematisiert die Stadt ebenso im Haushaltssicherungskonzept. Dass die Stadt Lüdenscheid die Risiken in der Haushaltsplanung zu großen Teilen berücksichtigt, konnte die GPA NRW im Berichtsteil Haushaltsplanung feststellen.

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Das Risikoszenario der GPA NRW zeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn

- Risiken tatsächlich eintreten und
- die Ist-Ergebnisse schlechter ausfallen als zurzeit absehbar.

Um dieses beispielhaft darzustellen, hat die GPA NRW einzelne, erfahrungsgemäß besonders risikofällige Haushaltspositionen ausgewählt:

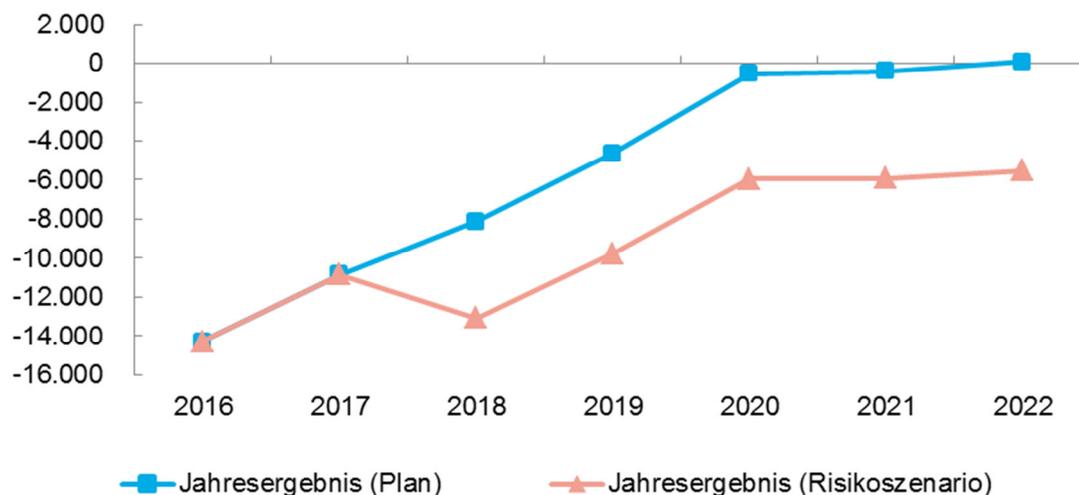
- Gewerbesteuer,

- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern,
- Schlüsselzuweisungen,
- Gewerbesteuerumlage einschl. Fonds Deutsche Einheit.

Auf diese Positionen setzt die GPA NRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an: Die GPA NRW hat ausgewertet, wie sich diese Positionen in den letzten 25 Jahren landesweit entwickelt haben. Die Auswertung zeigt, dass ein konjunkturbedingter Rückgang von fünf Prozent nicht ungewöhnlich ist. Zum Teil sanken die Erträge landesweit wesentlich stärker.

Den Risikoabschlag wendet die GPA NRW auf die Planwerte der Stadt im zweiten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums an. Die Auswirkung auf die geplanten Jahresergebnisse bis 2022 stellt sich wie folgt dar.

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2015 bis 2022 in Tausend Euro



Bereits ein Rückgang von fünf Prozent hat erhebliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre. Zudem können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Für die Stadt ist es deshalb wichtig, sich auf solche Situationen vorzubereiten.

→ Haushaltskonsolidierung

Hält die Stadt freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Stadt regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Insbesondere gilt dies für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Die Kommune kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen hat sie jedoch über Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen.

Möglichkeiten aus diesem Teilbericht, die Aufwendungen zu reduzieren und die Erträge zu steigern, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Aktualisierung der Erschließungsbeitragssatzung	Beiträge
Erstmalige Herstellung der Straßen vornehmen und entsprechende Erschließungsbeiträge abrechnen	Beiträge
Rahmenbedingungen für eine Drittfinanzierung von Straßenbaumaßnahmen an den Wirtschaftswegen schaffen	Beiträge
Weitere Absenkung des allgemeinen Anteils bei den Straßenreinigungsgebühren	Gebühren
Weiterer Verkauf leerstehender und nicht benötigter Gebäudeflächen	Gebäudeportfolio
Einführung von Sportstättennutzungsentgelte	Gebäudeportfolio
Senkung des Zuschussbedarfs im Kulturbereich	Gebäudeportfolio

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.

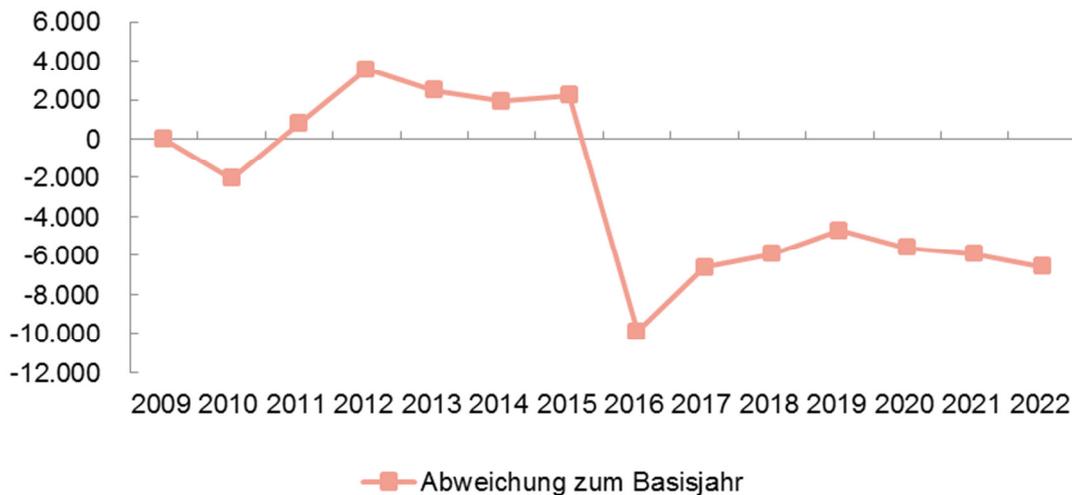
Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt.

Zu den Sondereffekten zählen die Dividendenausschüttungen der ENERVIE in den Jahren 2010 bis 2013 und in den Planjahren 2016 bis 2020 die Zinserträge und –aufwendungen im Zusammenhang mit dem Gesellschafterdarlehen. Bei den Rückstellungen bereinigt die GPA NRW die Bildung und Auflösung der Rückstellungen im Zusammenhang mit der nachträglichen Vergütung von Überstunden bei der Feuerwehr, der Besoldungserhöhung in 2014, der Rechts-

streitigkeiten im Zusammenhang mit der altersdiskriminierenden Besoldung sowie der unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen an den Straßen vor der Übergabe an das Land. Ebenso bereinigt die GPA NRW den Saldo aus den Pensionsrückstellungen, da diese aufgrund der starken Volatilität besonders in den Jahren 2010 bis 2015 den Steuerungstrend überlagern. Die Sondereffekte führen jedoch nicht zu einer deutlichen Veränderung des kommunalen Steuerungstrends, sondern glätten den Kurvenverlauf.

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

Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Rechnungsergebnisse bis 2015, ab 2016 Planwerte

Der Steuerungstrend zeigt einen deutlichen Bruch zwischen den Trendwerten auf Basis der Rechnungsergebnisse und den Planwerten. Dafür gibt es wesentliche Ursachen. Die Bereinigung der Pensionsrückstellungen erfolgt nicht in den Planjahren, da die Stadt hier erst bei Aufstellung der Jahresabschlussarbeiten die Rückstellungsbeträge erfährt und die Planwerte häufig überschritten werden. Ebenso ist der Stadt erst bei den Jahresabschlussarbeiten bekannt, in welcher Höhe Rückstellungen für übertragene Urlaubstage oder Überstunden zu bilden sind. Durch diese Parameter bedingt, weichen die sonstigen ordentlichen Erträge um rund sechs Mio. Euro und die sonstigen ordentlichen Aufwendungen rund zwei Mio. Euro zulasten des Trends von den letzten Rechnungsergebnissen ab. Weiterhin werden ab 2015 die Kommunen über Bundesmittel für höhere Aufwendungen im Bereich der Eingliederungshilfe und der Unterbringung der Asylbewerber über die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer entlastet. Die GPA NRW bereinigt diese Erträge als ein Bestandteil des Finanzausgleiches.

Der Trend zeigt ab 2016 bis 2019 einen positiven Verlauf. Hier führen die Konsolidierungsmaßnahmen im HSK der Stadt Lüdenscheid zur Verbesserung. Durch die geringeren Steigungen der Erträge in den Jahren ab 2019 und durch einen Anstieg der Transferaufwendungen außer-

halb der Kreisumlage um rund 0,8 Mio. Euro pro Jahr sinkt der Steuerungstrend ab 2020 wieder etwas ab.

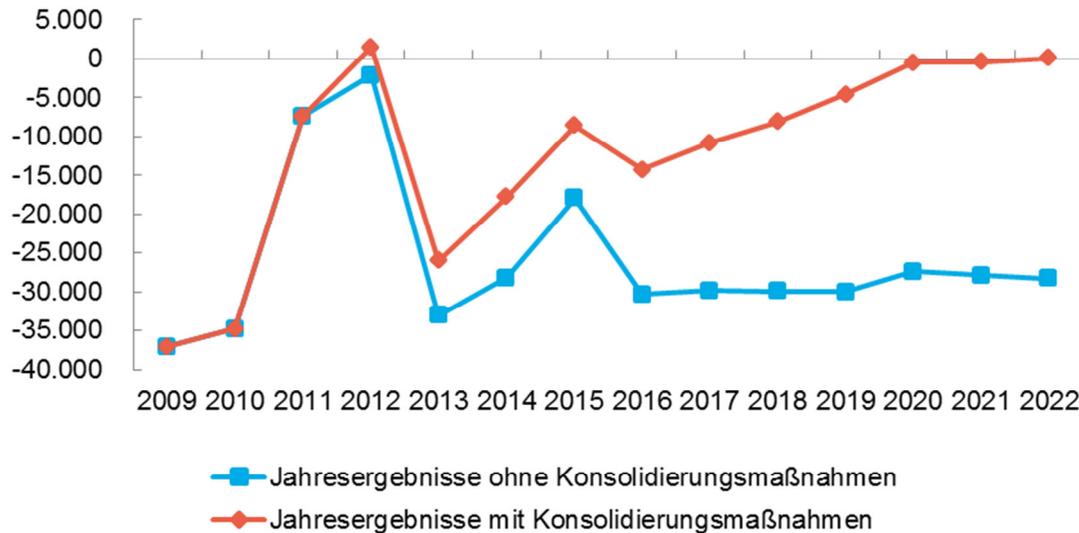
Haushaltssolidierungsmaßnahmen der Stadt

Das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Lüdenscheid umfasst eine Vielzahl von Konsolidierungsmaßnahmen. Aufwandssenkende Maßnahmen hat die Stadt 2016 von 4,3 Mio. Euro beschlossen. Dies entspricht 1,9 Prozent der gesamten Aufwendungen dieses Jahres. Dabei entfallen auf die größten Positionen:

- 0,4 Mio. Euro Reduzierung der Zinsaufwendungen durch die dauerhafte Entschuldung der Stadt,
- 0,3 Mio. Euro durch die Reduzierung von Planstellen von Beigeordneten und Fachbereichsleitern,
- 0,1 Mio. Euro durch die Reduzierung eines Referenten beim Bürgermeister,
- 0,2 Mio. durch die Reduzierung defizitärer Mietverhältnisse und Betriebskostenreduzierung durch Gebäudeverkäufe und
- jeweils 0,1 Mio. Reduzierung der Zuschüsse an die freien Träger der Tageseinrichtungen für Kinder, der Kosten für die Leitstelle der Feuerwehr des Märkischen Kreises, der Kosten für Löschwasser.

Die Ertragssteigerungen umfassen in 2016 ein Volumen von 11,8 Mio. Euro. Darunter fallen im Wesentlichen die Erhöhung der Gewerbesteuer, die Erhöhung der Grundsteuern, die Erhöhung der Kindergartenbeiträge und die künftigen Gewinnabführungen der Sparkasse. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt werden auch deutlich, wenn man die Jahresergebnisse ohne Konsolidierungsmaßnahmen den tatsächlichen oder geplanten Jahresergebnissen gegenüber stellt. Hierbei enthalten die Konsolidierungsmaßnahmen auch konjunkturelle Entwicklungen (z. B. bei den Gewerbesteuer-Erträgen).

Verlauf der Jahresergebnisse mit/ohne Konsolidierungsmaßnahmen in Tausend Euro



→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid hat erkannt, dass sie die Haushaltssituation verbessern muss. Die bereits erfolgten Hebesatzanhebungen und die Vielzahl von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen sind geeignet, eine Verbesserung der Haushaltssituation herbeizuführen.

Die GPA NRW unterstützt die Haushaltskonsolidierung der Stadt Lüdenscheid mit Handlungsempfehlungen und weiteren Konsolidierungsvorschlägen.

Kommunale Abgaben

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen⁴. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	4.447	4.269	4.281	4.266	3.762	3.612	3.552
Abschreibungen auf das Straßennetz	10.811	9.714	9.888	9.926	8.882	7.846	7.971
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	41,1	44,0	43,3	43,0	42,4	46,0	44,6

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

Der Stadt Lüdenscheid gelingt es, bis zu 46 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz durch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbaubeiträge zu refinanzieren. In dem Jahr 2014 erreichen die Vergleichskommunen im Durchschnitt eine Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen von 40 Prozent.

Die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen bezieht sich auf die Vergangenheit und entwickelt sich in der Zeitreihe eher langfristig. Dagegen bietet die Quote aus Beitragseinzahlungen zu Investitionsauszahlungen ein Indiz dafür, wie sich die Höhe der Sonderposten zukünftig entwickeln wird. Die Daten der Finanzplanung weisen für die kommenden Jahre folgende Beitragsquote aus:

Beitragsfinanzierte Investitionszahlungen im Straßenbau in Prozent (Plan)

	2016	2017	2018	2019
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	705	50	50	415
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	3.300	4.069	3.235	1.855
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	0	0	0	0
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	21,4	1,2	1,5	22,4

Damit wird deutlich, dass zukünftig wesentlich weniger beitragsfähige Investitionen durchgeführt werden. Dies führt tendenziell zu einem Absinken der Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen.

Nachfolgend führt die GPA NRW auf, welche satzungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Stadt Lüdenscheid noch zur Verfügung stehen.

Erschließungsbeiträge

Die Stadt Lüdenscheid aktualisierte ihre Erschließungsbeitragssatzung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) zuletzt am 22. Dezember 1994. Die Satzung regelt, dass zehn Prozent des beitragsfähigen Aufwands von der Stadt Lüdenscheid getragen wird.

Die Satzung weicht jedoch in einigen Punkten vom aktuellen Muster der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände⁵ ab. Hinsichtlich der Merkmale der endgültigen Herstellung sieht das Muster zum Beispiel einen Verweis auf das Bauprogramm vor.

Eine Erschließungsbeitragssatzung hat für Verkehrsanlagen eindeutige Angaben darüber zu enthalten, welche Teileinrichtungen diese Anlagen aufweisen müssen, um als endgültig hergestellt qualifiziert werden zu können. Um diesem Erfordernis gerecht zu werden, empfiehlt die GPA NRW zu regeln, dass sich die flächenmäßigen Bestandteile der Anlagen aus dem jeweiligen Bauprogramm⁶ ergeben. Andernfalls wäre bei jeder erstmaligen Herstellung von der Stadt zu prüfen, ob der ausgebaute Zustand die satzungsrechtlichen Vorgaben erfüllt. Gegebenenfalls müsste eine Teileinrichtungssatzung erlassen werden, in der die abweichenden Herstel-

⁵ Muster für eine Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen

⁶ Das Bauprogramm ergibt sich üblicherweise aus den Beschlüssen, die der Rat und/oder der zuständige Ausschuss über eine beitragsfähige Maßnahme getroffen haben, sowie aus den Unterlagen, die solchen Beschlüssen und der Auftragsvergabe zugrunde liegen.

lungsmerkmale definiert sind. Dies könnte die Sachbearbeitung erschweren und eine zeitnahe Abrechnung verzögern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Erschließungsbeitragssatzung aktualisieren und bei der Definition der Herstellungsmerkmale auf das Bauprogramm verweisen.

Im Stadtgebiet der Stadt Lüdenscheid sind mit Stand 21. September 2016 noch 50 Straßen im Sinne des BauGB noch nicht erstmalig fertiggestellt worden. Die Fachverantwortlichen schätzen ein, dass die erstmalige Herstellung wenig finanzielle Ressourcen binden würde. Teilweise sind noch keine Erschließungsbeiträge erhoben oder der Straßenneubau über Ablösungen vorfinanziert worden. Durch die endgültige Abrechnung der Straßenbaumaßnahmen könnte die Stadt Nachforderungen erheben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die noch nicht erstmalig fertiggestellten Straßen fertig stellen und die entsprechenden Erschließungsbeiträge einfordern.

Die Stadt Lüdenscheid refinanziert aktuelle Straßenneubaumaßnahmen über Erschließungsverträge und Ablöseverträge. Hierdurch wird eine frühzeitige und weitgehende Refinanzierung des Erschließungsaufwandes erreicht.

Straßenbaubeiträge

Die Stadt Lüdenscheid hat die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) zuletzt am 12. Juli 2010 aktualisiert.

Die in der Satzung festgesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen am oberen Rand der Spannbreite des Satzungsmusters des Städte- und Gemeindebundes. Beispielsweise empfiehlt das Satzungsmuster für die Fahrbahn von Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent. Die Satzung der Stadt Lüdenscheid definiert einen Beitragsanteil von 70 Prozent.

→ **Feststellung**

Durch die festgesetzten Beitragsanteile hat die Stadt Lüdenscheid die Rahmenbedingungen für eine tendenziell hohe Drittfinanzierung der Straßenbaumaßnahmen geschaffen. Damit realisiert sie den Vorrang der Finanzierung durch Beiträge vor den Steuern.

Die Satzung definiert in § 1 den Gültigkeitsbereich. Hier verwendet die Stadt Lüdenscheid den Begriff der Anlagen. Damit eingeschlossen sind auch Straßen im Außenbereich und somit auch die Wirtschaftswege. Für diese Wege hat die Stadt in der Satzung jedoch keinen festen Prozentsatz definiert. Die Stadt Lüdenscheid sollte sich daher langfristig konzeptionell diesem Thema annähern und die Beteiligung der Anlieger an den Wegen im Außenbereich definieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Beitragsanteile der Erneuerungsmaßnahmen an den Wirtschaftswegen und Straßen im Außenbereich mit einem konkreten Prozentsatz festlegen. Bei der Festlegung empfiehlt sich aufgrund der örtlichen Strukturen die Unterteilung zwischen ausschließlich landwirtschaftlich genutzter Wege, allgemein genutzter Wirtschaftswege und touristisch genutzter Wirtschaftswege.

Bei dem Ausbau von Straßen wirken in Lüdenscheid verschiedene Akteure zusammen. Im Fachdienst Planung und Verkehr werden die Baumaßnahmen geplant. Der STL schätzt die Kosten des Ausbaus und übernimmt die Ausführung der Baumaßnahme. Gegebenenfalls ist auch der SEL beteiligt, wenn die Abwasserentsorgungseinrichtungen erneuert werden. Die Abrechnung der Straßenbaumaßnahmen erfolgt im Fachdienst Bauservice. Mindestens zweimal jährlich finden Besprechungen statt, in dem das zukünftige Bauprogramm definiert und auch die Abrechenbarkeit der Baumaßnahmen thematisiert wird.

Gebühren

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW die Gebührenbereiche intensiv analysiert. Verblieben ist die Empfehlung den städtischen Anteil der Straßenreinigung und des Winterdienstes mittelfristig auf vielerorts übliche zehn Prozent zu senken.

Die Stadt Lüdenscheid bemisst in der Gebührenkalkulation den öffentlichen Anteil anhand der im Straßenreinigungsgesetz aufgeführten Straßenkategorien (Anliegerstraße, innerörtlicher Verkehr, überörtlicher Verkehr). Sie differenziert auch weitere Straßentypen entsprechend der satzungsmäßigen Reinigungsleistung. Der allgemeine Anteil beträgt in der Gebührenkalkulation 2016 zwölf Prozent und damit 319.000 Euro. Die Straßenreinigung erfolgt in den Fußgänger- geschäftsstraßen an Samstagen zweimalig. Die Fußgänger- geschäftsstraßen weisen einen hohen allgemeinen Anteil von 25 Prozent auf. Eine einschlägige Kommentierung stellt z. B. darauf ab, dass bei Fußgänger- geschäftsstraßen kein allgemeiner Anteil anzusetzen ist, wenn diese ausschließlich dem Kundenverkehr dienen.⁷ Eine Reduzierung der Reinigungsleistung bzw. die Absenkung des allgemeinen Anteils bei den Fußgänger- geschäftsstraßen könnte daher den städtischen Haushalt entlasten.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte weiterhin die Absenkung des allgemeinen Anteils bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst erwägen.

Im Übrigen stellt die GPA NRW die Kalkulationsgrundlagen für eine hohe Kostendeckung fest:

- Die Stadt Lüdenscheid verwendet in den Gebührenkalkulationen die Abschreibungen auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte.
- Sie kalkuliert die Verzinsung des Eigenkapitals mit einem einheitlichen Zinssatz. Diesen passt die Stadt entsprechend der geltenden Rechtsprechung regelmäßig an.

Die GPA NRW konnte bei der Stadt auch bei den Friedhofsgebühren zielführende Rahmenbedingungen zu einer hohen Kostendeckung feststellen. So ist es der Stadt Lüdenscheid entgegen der in vielen Kommunen vorzufindenden Entwicklung gelungen, die Nachfrage an Bestattungsfällen aufrecht zu halten. Dabei setzt die Stadt auf innovative Bestattungsmöglichkeiten, die der Nachfrage nach pflegeärmeren und kostengünstigen Methoden gerecht werden. Lüdenscheid bietet die Bestattung in Kolumbarien und an einem Friedwald an. Auch wird die Stadt der Nachfrage nach muslimischen Bestattungen gerecht. Auf einem kommunalen Friedhof wird eine Einäscherungsanlage durch einen Privatunternehmen betrieben. Die Konzessionserträge ver-

⁷ vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 53. Ergänzungslieferung, Randziffer 467

wendet die Stadt für die Pflege der Grünanlagen, die dem Allgemeinnutzen des Friedhofes dienen.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die Stadt Lüdenscheid sollte die noch nicht erstmalig hergestellten Straßen fertig stellen und die Erschließungsbeiträge abrechnen.
- Durch die festgelegten Beitragsanteile die Stadt die Rahmenbedingungen für eine hohe Drittfinanzierung der Straßenbaumaßnahmen geschaffen. Die Stadt Lüdenscheid sollte diese Rahmenbedingungen aufgrund der Altersstruktur des Straßenvermögens nutzen und vorwiegend beitragsfähige Baumaßnahmen durchführen.
- Die Kalkulationsgrundlagen der Stadt Lüdenscheid und des Stadtentwässerungsbetriebes stellen eine hohe Kostendeckung der Gebührenbereiche sicher.
- Den allgemeinen Kostenanteil der Straßenreinigung und des Winterdienstes könnte die Stadt weiter absenken und damit den städtischen Haushalt entlasten.

→ KIWI-Bewertung

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

Steuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt -9,5 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 340 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B basierend auf dem Ertrag des Jahres 2015. Mit einem Hebesatz von 810 v. H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. Die Grundsteuer B anzuheben, ist insbesondere dann eine wesentliche Konsolidierungsmöglichkeit, wenn

- die Stadt nicht ausreichend anderen Konsolidierungsmaßnahmen umsetzt oder umsetzen konnte sowie
- keine sonstigen Verbesserungen eintreten.

Die Stadt Lüdenscheid macht von der Anhebung der Realsteuerhebesätze bereits Gebrauch. Deutlich wird dies durch den Vergleich der Hebesätze.

Hebesätze des Jahres 2015 im Vergleich

	Stadt Lüdenscheid (2016)	Märkischer Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	330	272	297	275

	Stadt Lüdenscheid (2016)	Märkischer Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse
Grundsteuer B	470 (630)	535	582	528
Gewerbsteuer	460 (470)	461	464	456

Die Stadt Lüdenscheid bedarf höherer Steuersätze als die Kommunen im Märkischen Kreis und im Regierungsbezirk Arnsberg im Durchschnitt. Im HSK plant die Stadt für die Zukunft die Realsteuerhebesätze weiter anzuheben. Dabei soll die Grundsteuer B in 2018 auf 730 Hebesatzpunkte und in 2019 auf 786 Hebesatzpunkte angehoben werden. Die Gewerbsteuer soll in 2017 und 2018 um jeweils weitere zehn Hebesatzpunkte und in 2019 auf 499 Hebesatzpunkte angehoben werden.

Die Stadt hat im Haushaltssicherungskonzept auch die sogenannten kleinen Gemeindesteuern angehoben. So beträgt der Steuersatz auf das Einspielergebnis bei der Vergnügungssteuer ab 2015 18 Prozent und ab dem 01. Juli 2017 20 Prozent. Ab dem Jahr 2018 erwartet die Stadt Lüdenscheid einen deutlichen Einbruch bei den Vergnügungssteuern. Sie kalkuliert dabei die möglichen Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages auf die ansässigen Spielhallen. Insbesondere die räumliche Nähe der Spielhallen führt bei inhaltsgleicher Umsetzung des Vertrages zu einer erheblichen Reduktion der Einrichtungen.

Die Hundesteuer hat die Stadt in 2014 auf 120 Euro für den ersten Hund angehoben. Hier erhebt die Stadt einen vergleichbar hohen Steuersatz. Zum 01. Juli 2017 führt die Stadt eine Wettbürosteuer ein, aus der sie Erträge in Höhe von 24.000 Euro erwartet.

→ 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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	646.798	638.787	624.095	607.338	592.966	538.200	549.828
Umlaufvermögen	22.238	17.724	19.993	18.362	15.367	17.292	26.631
Aktive Rechnungsabgrenzung	1.984	2.621	4.592	5.091	7.446	10.908	16.500
Bilanzsumme	671.020	659.132	648.680	630.791	615.779	566.400	592.959
Anlagenintensität in Prozent	96,4	96,9	96,2	96,3	96,3	95,0	92,7

Das Anlagevermögen reduziert sich sukzessive im Verlauf der Jahre 2009 bis 2014. Da die Bilanzsumme ebenso absinkt, verändert sich die Anlagenintensität nicht wesentlich. Der Zuwachs des Anlagevermögens resultiert in 2015 vorwiegend aus der Ausleihung eines Gesellschafterdarlehens an die ENERVIE, auf das die GPA NRW im Berichtsteil Finanzanlagen näher eingeht. In den Jahren 2013 bis 2015 wachsen die aktiven Rechnungsabgrenzungsposten bei der Stadt Lüdenscheid deutlich an. Die Stadt leistet für das Projekt „Denkfabrik“ Zuschüsse an Dritte, die sich bis zum Jahr 2015 auf einen Bilanzwert von 12,3 Mio. Euro summieren. Wesentlicher Bestandteil des Projektes ist der Neubau der Phänomenta, der städtebauliche Umbau des Bahnhofsquartiers und der Knapper Straße und eines Technikzentrums.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	294	325	267	245	231	264	201
Sachanlagen	425.948	419.975	404.916	388.032	373.904	346.528	333.096
Finanzanlagen	220.556	218.486	218.912	219.062	218.832	191.409	216.531
Anlagevermögen gesamt	646.798	638.787	624.095	607.338	592.966	538.200	549.828

Die Sachanlagen stellen den größten Bestandteil des Anlagevermögens. Die Stadt erreicht bei ihrer Investitionstätigkeit nicht den Werteverzehr. Die durchschnittliche Investitionsquote der Jahre 2009 bis 2015 beträgt 56 Prozent. Bei den Finanzanlagen kommt es ebenso regelmäßig zu Wertveränderungen. Hierauf geht die GPA NRW nachfolgend näher ein.

Sachanlagen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	88.013	89.885	89.016	86.955	86.540	86.669	82.852
Kinder- und Jugendeinrichtungen	12.273	12.147	11.667	11.643	11.596	12.352	11.966
Schulen	89.138	85.064	86.191	81.978	75.873	69.235	64.266
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	60.024	57.937	53.995	53.334	52.182	53.432	52.542
Infrastrukturvermögen	164.185	159.004	152.763	146.294	139.004	115.048	112.880
davon Straßenvermögen	163.677	158.078	151.697	145.275	137.979	114.042	111.298
sonstige Sachanlagen	12.317	15.938	11.285	7.829	8.709	9.792	8.590
Summe Sachanlagen	425.948	419.975	404.916	388.032	373.904	346.528	333.096

Unter den unbebauten Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten sind im Wesentlichen die Grünflächen der Stadt Lüdenscheid und sonstige unbebaute Grundstücke bilanziert. Die Grünflächen und deren wirtschaftliche Auswirkungen thematisiert die GPA NRW im entsprechenden Teilbericht. Außergewöhnlich hoch ist jedoch der Bilanzwert der sonstigen unbebauten Grundstücke.

Sonstige unbebaute Grundstücke je Einwohner in Euro 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
648	54	648	198	96	165	230	15

Hier stellt die Stadt Lüdenscheid in allen Vergleichsjahren den Maximalwert, der fast dreimal so hoch ausfällt, wie die statistische Grenze der 25 Prozent der Städte mit den höchsten Werten. Begründet ist der hohe Wert über die vergebenen Erbbaugrundstücke. Die Stadt Lüdenscheid bilanziert derartige Grundstücke von 36,4 Mio. Euro im Jahr 2015. Die Grundstücke sind mit dem Bodenrichtwert bilanziert. Die Pächter erhielten in den Pachtverträgen das Recht die Grundstücke ggf. zu einem geringeren Preis zu erwerben. Die Stadt bilanziert daher die Differenz zwischen den Verkaufspreisen und dem Bilanzwert als sonstige Rückstellungen.

Das Straßenvermögen sinkt seit 2009 beständig. Insgesamt bilanziert die Stadt Lüdenscheid in 2014 49,6 Mio. Euro weniger als im Jahr 2009. Der Rückgang beträgt 30,3 Prozent. Dabei sinkt das Straßenvermögen in 2014 neben dem durch Abschreibungen dargestellten Werteverzehr zusätzlich um rund 11,3 Mio. Euro aufgrund der Rückgabe der Ortsdurchfahrten an das Land NRW (Straßen.NRW).

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2014

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lüdenscheid
Abwasservermögen	0	2.524	633	0

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lüdenscheid
Straßenvermögen*	0	3.252	2.063	1.564
Finanzanlagen	141	6.531	1.900	2.625

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

Die Finanzanlagen haben für die Stadt Lüdenscheid eine tendenziell höhere Bedeutung als dies bei den Vergleichskommunen der Fall ist. Daher analysiert die GPA NRW die Auswirkungen der Finanzanlagen auf den städtischen Haushalt im nachfolgenden Berichtsteil. Bei den Straßen zeigt sich ein unterdurchschnittlicher Vermögenswert.

Straßenvermögen je Einwohner in Euro 2014

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.564	0	3.252	2.063	1.897	2.052	2.414	15

Die Stadt Lüdenscheid erstreckt sich im Vergleich auf eine unwesentlich geringere Gemeindefläche (Lüdenscheid: 87 km², Mittelwert 97 km²). Der Vermögenswert des Straßenvermögens sortiert sich jedoch in die Gruppe der Kommunen mit den geringsten Werten. Die Ursache für diese Position könnte daher in der Altersstruktur des Straßenvermögens liegen.

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.

Die GPA NRW analysiert daher die Altersstruktur des Straßenvermögens anhand der vorliegenden bilanziellen Daten. Hierbei berücksichtigt die GPA NRW nur die Anlagegüter mit einer einheitlichen Gesamtnutzungsdauer.

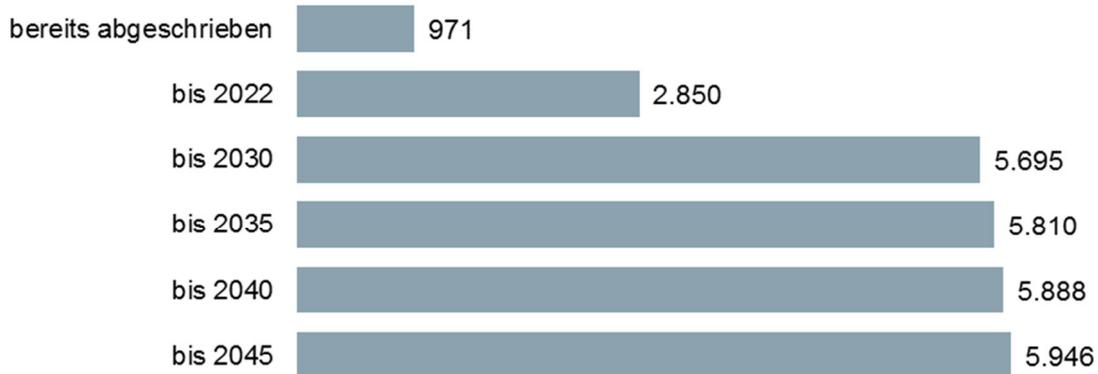
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Bilanzwert in Tausend Euro	Gesamtnutzungsdauer	Durchschnittliche Restnutzungsdauer	Anlagenabnutzungsgrad
Straßen	63.468	30	7,5	75,0

Die Straßen der Stadt Lüdenscheid sind bereits zu 75 Prozent abgenutzt. Damit wurde 2/3 des Bilanzwertes zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz oder des Herstellungswertes zu späteren Zeitpunkten abgeschrieben. Insgesamt beträgt der Werteverzehr jährlich rund 7,9 Mio. Euro.

Generell hat sich die Stadt zu verhältnismäßig kurzen Nutzungsdauern entschieden. So beträgt die Spannweite nach der NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände bei Straßen 25 bis 50 Jahre. Die kurzen Nutzungsdauern belasten den Haushalt in den Abschreibungsjahren intensiver. Andererseits ist es denkbar, dass dadurch die tatsächliche Nutzungsdauer den Abschreibungszeitraum überschreitet. Die GPA NRW clustert nachfolgend die Straßenabschnitte nach dem Ende der Nutzungsdauer.

Anzahl der Straßenabschnitte, deren bilanzielle Nutzungsdauer endet



Bereits 971 Straßenabschnitte haben ihre wirtschaftliche Nutzungsdauer überschritten und sind mit dem Erinnerungswert in der Bilanz erfasst. Aus bilanzieller Sichtweise wird die Stadt Lüdenscheid in dem Zeitraum bis zum Ende des Haushaltssicherungskonzeptes 2.850 Straßenabschnitte erneuern müssen.

In den Jahren 2009 bis 2015 hat die Stadt sich deutlich bei der Investitionstätigkeit in das Straßenvermögen zurückgehalten. Die durchschnittliche Investitionsquote beträgt 35 Prozent. In den Jahren 2016 bis 2019 plant die Stadt Investitionen in das Straßenvermögen von rund 12,5 Mio. Euro. Die Abschreibungen für diesen Zeitraum, basierend auf den Abschreibungen des Jahres 2015, betragen jedoch 31,8 Mio. Euro. Insofern wird auch hier der voraussichtliche Werteverzehr nicht kompensiert. Im Zusammenhang mit der oben beschriebenen niedrigen Beitragsfinanzierung der Investitionsauszahlungen wird deutlich, dass die Stadt einen erheblichen Anteil aus der Gesamtdeckung des Haushaltes bereitstellen muss.

Die Unterhaltung des Straßenvermögens übernimmt der STL. Für die Straßenunterhaltung plant dieser ab 2016 Aufwendungen von 3,4 Mio. Euro. Die Stadt Lüdenscheid hat erkannt, dass die Unterhaltung des Straßenvermögens verstärkt werden muss und stellt zusätzliche 0,4 Mio. Euro ab 2016 zur Verfügung. Diese zusätzlichen Mittel belasten wiederum den Haushalt. Zur Verbesserung der Datenlage will der STL in 2016 den Zustand des Straßenvermögens erneut analysieren. Für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz ist der Zustand letztmalig erfasst worden.

Die Priorisierung aktueller Investitionsvorhaben basiert derzeit auf der Ermittlung des theoretischen Baujahrs. Dies hat die Stadt für die Eröffnungsbilanz unter Beteiligung eines Ingenieurbüros ermittelt. Zukünftig will die Stadt aktuellere Informationen auf Basis der jährlichen Schanderhebungen des Bauhofes bei der Priorisierung berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid hat aus bilanzieller Sichtweise ein veraltetes Straßenvermögen und vermeidet den Werteverzehr weder durch ihre Investitionstätigkeit in der Vergangenheit noch zukünftig. Hier besteht das Risiko, dass die Stadt die Investitionstätigkeit in das Straßenvermögen zukünftig mit einer höheren Priorität belegen muss. Die Straßenunterhaltung verstärkt die Stadt ab 2016. Die Zustandserfassung verbessert die Datenlage und ermöglicht damit einen effizienteren Mitteleinsatz.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte verstärkt ihre guten Rahmenbedingungen zur Drittfinanzierung des Straßenvermögens in Anspruch nehmen. Dazu sollte sie vorwiegend beitragsfinanzierte Investitionen im Straßenvermögen durchführen.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	143.253	143.049	142.970	142.888	142.802	143.253	143.253
Beteiligungen	64.607	64.607	64.607	64.607	64.607	36.364	44.978
Sondervermögen	3.602	1.868	2.479	3.487	3.861	4.458	4.454
Wertpapiere des Anlagevermögens	794	794	794	794	794	794	794
Ausleihungen	8.301	8.168	8.063	7.285	6.768	6.541	23.052
Summe Finanzanlagen	220.556	218.486	218.912	219.062	218.832	191.409	216.531
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.904	2.895	2.976	2.987	3.001	2.625	2.969

Finanzanlagen je Einwohner in Euro 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.625	141	6.531	1.900	889	1.413	2.154	15

Mit einem höheren einwohnerbezogenen Wert als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen und einem Anteil von rund 33,8 Prozent an der Bilanzsumme haben die Finanzanlagen der Stadt Lüdenscheid eine entscheidende Bedeutung für die Vermögenslage der Stadt. Die Stadt Lüdenscheid hat bislang noch keinen Gesamtabschluss aufstellen können. Vor dem Hintergrund der Bedeutung für den Haushalt fehlen ihr somit Informationen über die konzernweite wirtschaftliche Situation.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte eine zügige Fertigstellung des ersten und der nachfolgenden Gesamtabschlüsse anstreben.

Unter den verbundenen Unternehmen bilanziert die Stadt den Stadtentwässerungsbetrieb Lüdenscheid (SEL), die Lüdenscheider Wohnstätten AG, die Seniorenwohnheim Weststraße gemeinnützige GmbH, STL Bauträger- und Beteiligungs GmbH und die Entwicklungs- und GründerCentrum Lüdenscheid GmbH.

Der **Stadtentwässerungsbetrieb Lüdenscheid (SEL)** ist eine Anstalt öffentlichen Rechts. Sie übernimmt die Aufgabe der Stadtentwässerung. Sie erhält dafür von den Gebührenpflichtigen die Gebühreneinzahlungen. An die Stadt Lüdenscheid wird der Saldo aus den kalkulatorischen Zinsen und dem tatsächlichen Zinsaufwand als Gewinnausschüttung abgeführt. In 2013 beläuft sich die Ausschüttung auf 3,3 Mio. Euro. Über den Ansatz der kalkulatorischen Abschreibungen refinanziert der SEL auch die Preissteigerung zukünftiger Investitionen. Die für die SEL günstigen Kalkulationsgrundlagen führen regelmäßig zu einem Bilanzgewinn. 2013 investiert die SEL 2,7 Mio. Euro bei Abschreibungen von 2,6 Mio. Euro. Aus dieser Sicht kompensieren die Investitionen den durch die Abnutzung eintretenden Werteverzehr.

Die Eigenkapitalquote der SEL beträgt in 2014 86,1 Prozent. Das Eigenkapital beträgt 66 Mio. Euro. Davon entfallen 20 Mio. Euro auf das Grundkapital. Die um die Ertrags- und Kapitalzuschüsse reduzierte Eigenkapitalquote beträgt in 2014 64 Prozent. Die GPA NRW hält eine Eigenkapitalquote von 30 Prozent bei Stadtentwässerungsbetrieben für mindestens erforderlich.

Im Wirtschaftsplan mit Stand 04. Februar 2016 plant die SEL ihre Investitionen ausschließlich über die Innenfinanzierung zu realisieren und eine weitergehend positive Liquiditätsveränderung. Durch die Refinanzierung über Gebühren sieht sich die SEL für die zukünftige Aufgabenerfüllung keine wesentlichen Risiken. Chancen können sich aus einer möglichen interkommunalen Zusammenarbeit ergeben.

Im HSK plant die Stadt einen Rückgang der Gewinnausschüttungen. Hierbei ist ursächlich der zurückgehende einheitliche Zinssatz, der in der Gebührenkalkulation für die Verzinsung des eingesetzten Kapitals angesetzt werden kann. Durch die Tilgungsleistungen und die Innenfinanzierung sollte der tatsächliche Zinsaufwand allerdings ebenfalls sinken.

→ **Feststellung**

Der Stadtentwässerung verfügt über eine ausgesprochen gute Kapitalstruktur. Im Wirtschaftsplan deutet sich eine weitergehende positive wirtschaftliche Entwicklung an.

Die Lüdenscheider Wohnstätten Aktiengesellschaft (LüWo AG) erfüllt den Geschäftszweck eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung für eine möglichst breite Bevölkerungsschicht in Lüdenscheid bereit zu stellen. Der Darstellung des Geschäftsverlaufes in den Beteiligungsberichten zur Folge ist der Mietwohnungsmarkt in Lüdenscheid durch einen Angebotsüberhang gekennzeichnet. In den Geschäftsjahren 2012 bis 2014 erwirtschaftet die LüWo AG Jahresüberschüsse von insgesamt 2,3 Mio. Euro. Nach Einstellung in die gesetzliche Rücklagen und Gewinnrücklagen verbleiben Bilanzgewinne von insgesamt einer Mio. Euro. 2014 beträgt die Eigenkapitalquote der LüWo AG 29,8 Prozent.

Zu einer Ausschüttung der Gewinne ist es seit 2011 nicht mehr gekommen. Die Analyse des Portfolios der LüWo AG ergab, dass der Wohnungsbestand teilweise ein hohes Alter aufweist. Auch waren die Wohnungen nicht mehr marktgerecht zugeschnitten und ausgestattet. Es wurde ein hoher Investitionsbedarf ermittelt. Damit die LüWo AG diese Investitionen anteilig mit Eigenmitteln der Gesellschaft finanzieren kann, sollten die Überschüsse bis 2015 bei der Gesellschaft verbleiben. Im HSK plante die Stadt, dass die LüWo AG ab 2016 Gewinne abführt. Mit

der Fortschreibung für 2016 korrigiert die Stadt diese Erwartungshaltung. Die Steuerbelastung der Lüwo AG wäre durch die Gewinnausschüttungen gestiegen. Die Summe der im HSK-Zeitraum ausgeschütteten Gewinne reduziert sich von 1,5 Mio. Euro (2016 – 2022) auf 0,7 Mio. Euro (2020 – 2022). Nach 2022 erwartet die Stadt darüber hinaus zusätzliche Gewinnabführungen von rund 125.000 Euro. An die LüWo AG leistet die Stadt Lüdenscheid keine Zuschüsse.

→ **Feststellung**

Die Konsolidierungsbeiträge der Lüdenscheider Wohnstätten AG schiebt die Stadt aus steuerlichen Gesichtspunkten weiter in die Zukunft und reduziert das Gesamtvolumen mit der Fortschreibung des HSK 2016 um über 0,8 Mio. Euro. Die Gesellschaft entwickelte sich in den Rechnungsjahren 2012 bis 2014 wirtschaftlich positiv.

Die **Seniorenwohnheim Weststraße gemeinnützige GmbH** betreibt Einrichtungen der Altenhilfe. Die Gewinnerzielung steht aufgrund der Gemeinnützigkeit der Einrichtung im Hintergrund. Dennoch erzielt die Gesellschaft in den Jahren 2011 bis 2013 regelmäßig Gewinne von rund 0,9 Mio. Euro. Die Stadt Lüdenscheid hat sich für die Gesellschaft verbürgt. Hieraus erzielt die Stadt eine Bürgschaftsprovision von rund 115.000 Euro. Darüber hinaus leistet die Gesellschaft an die Stadt Zuwendungen von jährlich 137.500 Euro für gemeinnützige Zwecke, die ab 2020 auf jährlich 155.000 Euro erhöht werden.

Die **STL Bauträger- und Beteiligungsgesellschaft mbH** verpachtet die Grundstücke und Gebäude an den Stadtreinigungs-, Transport- und Baubetrieb Lüdenscheid (STL). Die Stadt erhielt von dem Betrieb eine Gewinnausschüttung von 20.000 Euro im Jahr 2013 und für die eingegangenen Bürgschaften eine Provision von rund 70.000 Euro jährlich.

Unter den Beteiligungen bilanziert die Stadt Lüdenscheid vorrangig die **Südwestfalen Energie und Wasser AG (Enervie)**. Die Gesellschaft hält die Beteiligungen der örtlichen Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen und der Mark-E Aktiengesellschaft. Durch die Veränderungen auf dem Energiemarkt sind umfangreiche Umstrukturierungsnotwendigkeiten entstanden. Seit 2013 bis 2018 werden diese Maßnahmen unter dem Titel Sprint und Spark durchgeführt. Die Stadt Lüdenscheid musste in 2014 eine außerplanmäßige Abschreibung von 28,3 Mio. Euro vornehmen. Aufgrund eines besseren Geschäftsverlaufes in 2014 und einer positiven Erwartung für das Jahresergebnis 2015 konnte Lüdenscheid in 2015 eine Zuschreibung in 2015 von 8,6 Mio. Euro verbuchen. Beide Veränderungen hat die Stadt ergebnisneutral vorgenommen.

Ab 2014 erhält die Stadt keine Ausschüttung der Dividende von ursprünglich 4,1 Mio. Euro. In der mittelfristigen Finanzplanung und im HSK-Zeitraum plant die Stadt keine Gewinnausschüttungen der ENERVIE. In 2015 hat die Stadt der Gesellschaft eine Ausleihung von 16,5 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Hieraus erzielt Lüdenscheid ab 2016 Zinserträge von 0,7 Mio. Euro.

Weitere Beteiligungen der Stadt Lüdenscheid sind das Kunststoff-Institut für die mittelständische Wirtschaft NRW GmbH (KIMW), die Lüdenscheider Stadtmarketing GmbH (LSM), der **Märkischer Gewerbepark Rosmart GmbH (MGR)** und die Kunststiftung Lüdenscheid.

Die MGR erfüllt den öffentlichen Zweck durch die Förderung von Gewerbeansiedlung im märkischen Gewerbepark Rosmart die wirtschaftliche Situation der Gesellschafterstädte zu fördern. Die Gesellschaft befindet sich jedoch in einer wirtschaftlich schwierigen Situation. In 2013 beträgt der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag 3,1 Mio. Euro. Die Insolvenz konnte durch harte Patronatserklärungen der Teilhaberstädte verhindert werden. So hat auch die Stadt

Lüdenscheid erklärt, die Verluste der Gesellschaft zu übernehmen. Die Stadt Lüdenscheid bilanziert für den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag unter den sonstigen Rückstellungen einen Betrag von 1,4 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Situation der ENERVIE und der MGR stellen für die Stadt Lüdenscheid ein haushaltswirtschaftliches Risiko dar.

Unter dem Sondervermögen bilanziert die Stadt Lüdenscheid die eigenbetriebsähnliche Einrichtung **Stadtreinigungs- Transport- und Baubetrieb Lüdenscheid (STL)**. Der Betrieb ist zuständig für die Straßenreinigung, die Abfallwirtschaft, den Betrieb des städtischen Fuhrparks, den städtischen Baubetrieb und den Betrieb der Zentraldeponie Kleinleifringhausen. Den STL hat die Stadt nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode in der Eröffnungsbilanz mit einem Wert von 5,3 Mio. Euro bewertet. Aufgrund der negativen Ergebnisse des Betriebes buchte die Stadt in 2009 und 2010 Abschreibungen auf den Wert des Betriebes. Ab 2011 erwirtschaftet der Betrieb Jahresüberschüsse. Somit kommt es schrittweise zu einer Erhöhung des Eigenkapitals, das als Zuschreibungen in der städtischen Bilanz gebucht wird. In dem Jahr 2015 verfügt die eigenbetriebsähnliche Einrichtung über eine Eigenkapitalquote in Höhe von 52,6 Prozent. Dem Jahresabschluss 2015 des STL zur Folge, bestehen keine bestandsgefährdenden Risiken. Somit kündigen auch für die Stadt Lüdenscheid keine haushaltswirtschaftlichen Risiken an.

Schulden- und Finanzlage

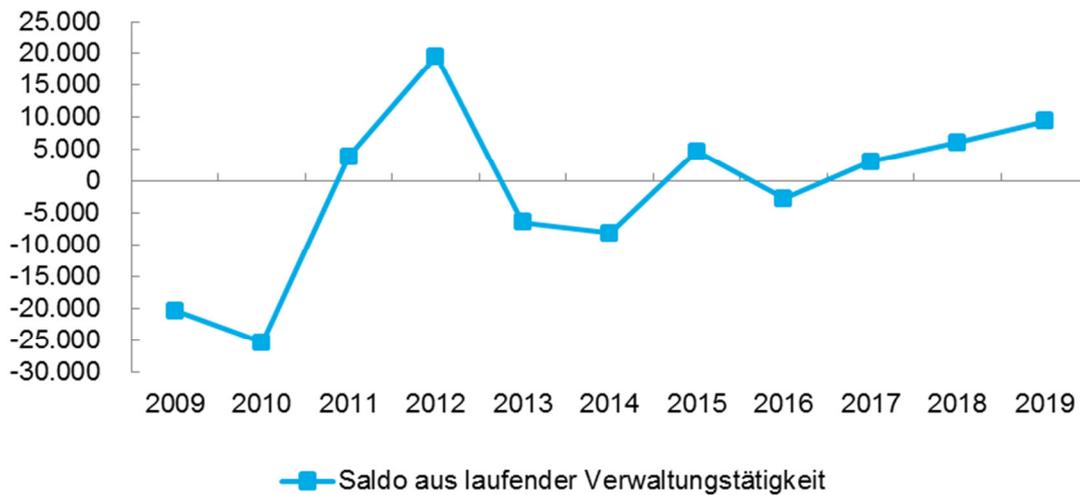
Finanzrechnung

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 Finanzrechnung in Tausend Euro (Ist)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-20.303	-25.386	3.874	19.503	-6.363	-8.159	4.757
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	2.313	-4.994	-1.178	-96	2.229	-973	-17.460
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-17.990	-30.380	2.696	19.407	-4.134	-9.132	-12.702
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	3.817	26.704	937	-13.736	2.773	11.612	20.438
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-14.173	-3.676	3.633	5.671	-1.361	2.480	7.736
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	16.084	2.103	-2.418	1.190	6.866	5.476	8.944
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	192	-845	-25	4	-30	988	-9
= Liquide Mittel	2.103	-2.418	1.190	6.865	5.476	8.944	16.671

Entwicklung des Saldos aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro



bis 2015 Rechnungsergebnisse, ab 2016 Planwerte

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit schwankt in Lüdenscheid. Ursache sind die Schwankungen bei den allgemeinen Deckungsmitteln. Außer in dem Jahr 2012 ist es der Stadt Lüdenscheid nicht möglich die ordentliche Kredittilgung aus dem laufenden Geschäft heraus zu finanzieren. Die Stadt verfügt damit nicht über eine stabile Liquiditätslage. Eine geordnete und zukunftsorientierte Haushalts- und Finanzwirtschaft ist dauerhaft nur mit einer stabilen Liquiditätslage zu realisieren. Der mittelfristigen Planung zur Folge erreicht die Stadt Lüdenscheid diese Situation im Jahr 2019.

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2014

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-112	-123	252	17	-89	21	82	15

Der einwohnerbezogene Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit unterschreitet in Lüdenscheid im Vergleichsjahr den Wert, den 75 Prozent der Vergleichskommunen erzielen. Im Folgejahr beträgt dieser Saldo 65 Euro je Einwohner und positioniert sich daher im Vergleich besser.

Die zurückhaltende Investitionstätigkeit wird auch an dem Saldo aus Investitionstätigkeit ersichtlich. Die Stadt Lüdenscheid investiert nicht wesentlich mehr als ihr an Einzahlungen aus Investitionstätigkeit zur Verfügung stellen. Ein Ausreißer stellt das Jahr 2015 dar, in dem die Ausleihung an die Enernie als sonstige Investitionsauszahlung verbucht wird. Ohne diese Auszahlung würde der Saldo minus 0,6 Mio. Euro betragen.

Schulden

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:

Schulden in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	97.408	99.111	95.048	88.312	86.086	80.698	91.136
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	8.279	33.397	34.693	23.000	28.440	45.000	55.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.640	1.128	885	688	660	586	355
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	6.503	7.863	5.915	4.913	5.483	16.011	15.731
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	797	888	1.685	5.903	1.439	1.443	1.492
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	2.889	1.968	1.781	1.491	2.551	3.291	2.372
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	8.287	12.461	9.539	7.183	9.620	9.907	9.928
Verbindlichkeiten gesamt	125.803	156.817	149.547	131.490	134.277	156.935	176.015
Rückstellungen	118.878	114.900	117.713	118.778	131.469	127.936	130.940
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	851	544	184	92	92	0	0
Schulden gesamt	245.532	272.261	267.444	250.360	265.838	284.871	306.955
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.656	2.078	2.033	1.793	1.841	2.152	2.414

Im Eckjahresvergleich sinken die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen geringfügig. Diese Einschätzung überlagert das Darlehen von 16,8 Mio. Euro zur Weiterleitung an die Energie. Hierfür nimmt die Stadt Lüdenscheid in entsprechender Höhe einen Investitionskredit auf. Ohne diesen Effekt ist der Stadt die Reduzierung der Verschuldung bei den Krediten dieser Art um 23,4 Mio. Euro gelungen. Die Stadt Lüdenscheid ist um eine dauerhafte Entschuldung bemüht. Sie hat hierfür im HSK die Kreditaufnahme auf höchstens 50 Prozent der ordentlichen Tilgung begrenzt.

Die dauerhafte Entschuldungsstrategie greift bei der Stadt Lüdenscheid und spart Zins- und Tilgungsleistungen. Jedoch steigen die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Lüdenscheid rasant. Im Eckjahresvergleich versiebenfacht sich der Bestand fast. Liquiditätskredite stehen für die kurzfristige Bereitstellung von Liquidität zur Verfügung.

Vergleich Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit und Netto-Neuverschuldung durch Liquiditätskredite in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit	-20.303	-25.386	3.874	19.503	-6.363	-8.159	4.757
Netto-Neuverschuldung durch Liquiditätskredite	0	25.000	5.000	-7.000	5.000	17.000	10.000
Überschuss	-20.303	-386	8.874	12.503	-1.363	8.841	14.757

In den Jahren 2011 und 2015 nimmt die Stadt Liquiditätskredite auf, obwohl ihr ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zur Verfügung steht. 2014 überschreitet die Netto-Neuverschuldung den oben genannten Saldo. In all diesen Jahren ist der Saldo aus Investitionsstätigkeit negativ und die Stadt reduziert durch Tilgungen den Bestand ihrer Investitionskredite.

→ Feststellung

Die Stadt Lüdenscheid nutzt die Liquiditätskredite nicht nur zur Sicherstellung der Liquidität für laufende Ein- und Auszahlungen, sondern auch für die Finanzierung der Kredittilgungen.

Der Anstieg der Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen hängt mit der Ausgleichszahlung an Straßen.NRW zusammen. Für die Rückgabe der Ortsumfahrungen musste die Stadt für unterlassene Instandhaltungen rund 10,5 Mio. Euro leisten. Diese waren unter den Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung passiviert. Hieraus ergibt sich demnach nur ein Passiv-Tausch.

Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in Euro je Einwohner 2014

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.152	1.045	6.337	2.668	1.572	2.443	3.246	15

Die Kennzahl der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in Euro je Einwohner zeigt an, dass die Stadt Lüdenscheid zu der Gruppe der Kommunen gehört, deren Verschuldung im Vergleichsjahr den Durchschnittswert unterschreitet. Hierbei sind jedoch die Ausgliederungen unberücksichtigt. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen.

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

Verbindlichkeiten

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagendeckungsgrad 2	87,9	82,7	83,5	84,8	81,5	77,3	75,0

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Liquidität 2. Grades	47,8	18,3	21,1	22,5	17,2	16,6	28,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	negatives Ergebnis	negatives Ergebnis	65,7	12,3	negatives Ergebnis	negatives Ergebnis	60,0
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,0	9,6	9,3	7,8	8,9	13,2	12,4
Zinslastquote	2,5	2,6	2,4	2,0	1,7	1,5	1,4

Das Anlagevermögen der Stadt ist nicht vollständig mit langfristig gebundenem Kapital finanziert. Der Anlagendeckungsgrad 2 ist von 87,9 Prozent auf 75 Prozent gesunken. Damit sind in 2015 25 Prozent des langfristig benötigten Vermögens in Lüdenscheid kurzfristig finanziert. Der Anteil des Fremdkapitals an dem langfristig gebundenen Vermögen beträgt 36 Prozent.

Die Liquidität 2. Grades unterschreitet deutlich die 100 Prozent-Marke. Damit reichen die liquide Mittel und kurzfristige Forderungen nicht aus, um die kurzfristigen Verbindlichkeiten zu decken.

Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote hat sich ausgehend von dem ersten Jahresabschluss bis zur Schlussbilanz 2015 mehr als verdoppelt. Die Liquiditätskredite umfassen dabei 61 Prozent der kurzfristigen Verbindlichkeiten.

Positiv für die Stadt ist, dass die Zinslastquote gesunken ist. Trotz gestiegener Verbindlichkeiten hat sich der Anteil der Zinsaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen reduziert. Die Stadt profitiert hierbei von dem derzeit historisch niedrigen Zinsniveau.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pensionsrückstellungen	91.683	90.014	93.474	94.948	96.797	103.173	106.810
Rückstellungen Deponien und Altlasten	0	0	0	0	0	0	0
Instandhaltungsrückstellungen	9.972	6.664	4.149	2.048	12.379	623	402
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	17.223	18.222	20.091	21.782	22.292	24.141	23.728
Summe der Rückstellungen	118.878	114.900	117.713	118.778	131.469	127.936	130.940

Die Pensionsrückstellungen steigen bis 2015 um rund 15 Mio. Euro an. Dabei ergibt sich kein kontinuierlicher Zuwachs der Rückstellungen. Aufgrund der Veränderung der Einflussgrößen bei der Berechnung, wie z. B. die Nachholung der Besoldungserhöhungen der Jahre 2012 und 2013 im Jahr 2014 sowie die Änderung der Lebenserwartungen, schwanken die Salden zwischen Zuführung und Auflösung dieser Rückstellung. Die Stadt Lüdenscheid verfügt nicht über wesentliche Finanzanlagen zur Refinanzierung zukünftiger Pensionslasten. Sie hat die in der kameralen Zeit notwendigen Pflichtzuführungen zu den kommunalen Versorgungsfonds vorgenommen und seitdem die Geldanlagen auch aufgrund des vorwiegend negativen Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht erhöhen können. Damit führen die zukünftigen erwarteten

Steigerungen der Pensionsauszahlungen zu einer höheren Belastung des Saldos aus laufender Verwaltungstätigkeit.

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)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	297.882	262.241	254.662	256.157	230.964	171.722	171.882
Sonderposten	125.333	121.378	121.494	117.746	111.059	101.190	98.469
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	111.992	109.163	110.557	107.751	101.747	92.819	90.801
Rückstellungen	118.878	114.900	117.713	118.778	131.469	127.936	130.940
Verbindlichkeiten	125.803	156.817	149.547	131.490	134.277	156.935	176.015
Passive Rechnungsabgrenzung	3.125	3.796	5.263	6.620	8.010	8.617	15.654
Bilanzsumme	671.020	659.132	648.680	630.791	615.779	566.400	592.959
Eigenkapitalquoten in Prozent							
Eigenkapitalquote 1	44,4	39,8	39,3	40,6	37,5	30,3	29,0
Eigenkapitalquote 2	61,1	56,3	56,3	57,7	54,0	46,7	44,3

Der in dem Kapitel Jahresergebnisse und Rücklagen dargestellte Eigenkapitalverzehr spiegelt sich auch in den Kennzahlenwerten der Eigenkapitalquoten 1 und 2 wieder. Die in 2009 noch gute Ausgangssituation hat sich deutlich verschlechtert.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2014

Kennzahl	Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	30,3	-9,3	45,6	28,4	11,0	28,4	32,6	15
Eigenkapitalquote 2	46,7	17,2	70,8	46,4	40,8	46,8	59,4	15

Im Vergleichsjahr 2014 überschreitet die Eigenkapitalquote 1 noch den Mittelwert der Vergleichsstädte. Auch die Eigenkapitalquote 2, die das wirtschaftliche Eigenkapital einschließlich der Sonderposten in das Verhältnis zur Bilanzsumme setzt, zeigt eine durchschnittliche Höhe. In 2015 sinken die beiden Quoten jedoch weiter ab, da die Bilanzsumme unter anderem aufgrund der kreditfinanzierten Ausleihung an die Enervie deutlicher ansteigt als das Eigenkapital.

Ertragslage

Erträge

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

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuern und ähnliche Abgaben	77.186	80.952	91.438	107.176	97.849	100.061	106.924
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	21.691	17.665	37.685	36.712	29.623	34.334	37.233
Sonstige Transfererträge	475	592	728	907	879	973	1.153
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	25.085	23.671	23.669	25.780	25.630	24.944	26.487
Privatrechtliche Leistungsentgelte	2.702	2.988	2.855	3.363	2.874	3.250	2.902
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	5.203	4.927	4.809	4.653	4.770	4.635	9.471
Sonstige ordentliche Erträge	11.801	15.580	15.647	16.655	14.331	15.232	15.405
Aktivierete Eigenleistungen	0	0	0	0	0	0	0
Bestandsveränderungen	71	16	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	144.214	146.391	176.832	195.247	175.957	183.428	199.576
Finanzerträge	3.302	7.619	7.375	8.065	8.034	4.198	4.424

Der Stadt Lüdenscheid ist es gelungen ihre Erträge bis 2015 um 55,3 Mio. Euro zu steigern. Dabei gehen die wesentlichen Veränderungen von den allgemeinen Deckungsmitteln aus.

Weitere Veränderungen bewirken die Dividendenausschüttungen der Enervie in den Jahren 2010 bis 2013. Ab 2014 erhält die Stadt keine Dividendenzahlungen mehr.

Ordentliche Erträge in Euro je Einwohner 2014

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.515	1.905	2.920	2.404	2.311	2.404	2.518	15

Gemessen an der Einwohnerzahl hat die Stadt in 2014 fast höhere Erträge als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dabei ist unter diesen Voraussetzungen der Haushalt noch nicht ausgeglichen, sondern das Defizit beträgt rund 17,8 Mio. Euro. Je Einwohner erzeugt dieses Defizit einen Bedarf an ordentlichen Erträgen von weiteren 244 Euro und damit insgesamt 2.759 Euro.

Allgemeine Deckungsmittel

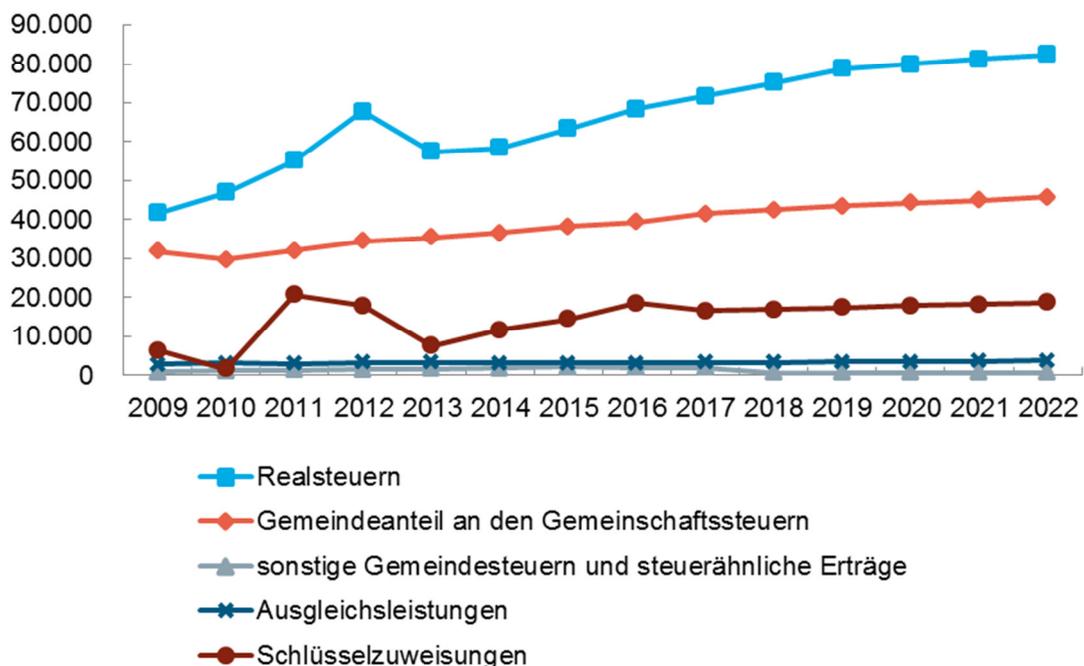
Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- 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



Die Darstellung zeigt deutlich die Verzögerungswirkungen zwischen den Realsteuererträgen und den Schlüsselzuweisungen. In den Jahren 2009, 2010 und 2013 erhält Lüdenscheid weniger Erträge aus den Schlüsselzuweisungen, da die Steuerkraft in den Referenzzeiträumen deutlich stärker ausfiel. In den Folgejahren brechen die Realsteuererträge ein und so kommen z. B. in 2013 beide Effekte zusammen. Ab 2015 erwartet die Stadt einen nahezu kontinuierlichen Anstieg ihrer allgemeinen Deckungsmittel. Auf die mit diesen Annahmen verbundenen Risiken ist die GPA NRW im Berichtsteil Haushaltsplanung eingegangen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2014

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.533	1.236	1.727	1.538	1.497	1.543	1.632	15

Aufwendungen

Des Weiteren analysiert die GPA NRW die Aufwandsarten. Auf wesentliche Besonderheiten geht sie ein.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personalaufwendungen	39.988	38.384	43.204	43.331	44.878	45.512	45.174
Versorgungsaufwendungen	4.774	4.566	4.551	4.662	5.263	7.026	6.146
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	36.269	36.678	35.925	38.412	37.529	38.113	40.374
Bilanzielle Abschreibungen	22.152	22.382	21.804	21.874	19.558	19.428	20.423
Transferaufwendungen	70.317	74.777	74.741	83.287	81.020	86.464	91.352
Sonstige ordentliche Aufwendungen	6.545	7.248	6.740	6.277	7.538	5.839	6.264
Ordentliche Aufwendungen	180.045	184.036	186.966	197.842	195.787	202.382	209.732
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.521	4.773	4.516	3.905	3.389	3.069	2.874

Die ordentlichen Aufwendungen steigen bis 2014 um 29,7 Mio. Euro an. Dabei gehen die wesentlichen Änderungen von den Personalaufwendungen und Transferaufwendungen aus. Bei den Personalaufwendungen ergibt sich ein Anstieg um 5,2 Mio. Euro. In 2010 sinken die Personalaufwendungen aufgrund geringerer Pensions- und Beihilferückstellungen ab. In den Folgejahren sind es die Tarif- und Besoldungssteigerungen und die aufzustockenden Rückstellungen, die den Anstieg der Aufwendungen begründen.

Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen kommt es im Jahr 2014 zu um rund 950.000 Euro höheren Energiekosten. Dieser Anstieg begründet sich durch die Reaktivierung von ursprünglich zur Veräußerung vorgesehener Gebäude. Sie werden für die Unterbringung der Flüchtlinge benötigt.

In den Jahren 2009 bis 2011 verbucht die Stadt bei den Abschreibungen die außerplanmäßigen Abschreibungen der STL. Dies führt zu den höheren Ergebnissen.

Die Transferaufwendungen steigen in den Jahren 2009 bis 2015 um insgesamt 21 Mio. Euro. Insbesondere in den Jahren 2012 und 2014 steigen die Transferaufwendungen deutlich an. Im Jahr 2012 sind es die Konsequenzen der hohen Steuerkraft, die für höhere Gewerbesteuerumlagen und eine höhere Kreisumlage sorgen. In dem Jahr 2014 steigen die Transferaufwendungen um 5,4 Mio. Euro. Dabei gehen die größten Veränderungen von der Kreisumlage, den Hilfen für die Asylsuchenden und den Kindspauschalen für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen aus.

Ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2014

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.775	2.041	2.932	2.489	2.358	2.466	2.573	15

Einwohnerbezogen leistet die Stadt Lüdenscheid höhere ordentliche Aufwendungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Sie überschreiten den Mittelwert in 2014 um rund 300 Euro je Einwohner. Ursächlich hierfür sind höhere Personalaufwendungen und Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und Abschreibungen. Dies zeigt der nachfolgende Vergleich der einwohnerbezogenen Werte.

Aufwendungen je Einwohner in Euro 2014

	Lüden-scheid	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quar-til (Me-dian)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Personalaufwand	624	40	737	547	479	533	615	15
Sach- und Dienstleistungen	523	238	647	403	324	384	469	15
Abschreibungen	266	62	266	178	140	204	229	15

Die GPA NRW vergleicht in dieser Prüfung nicht die Aufwendungen produkt- und aufgabenbezogen. Im Berichtsteil Gebäudeportfolio stellen wir jedoch Aufgabenbereiche dar, die hohe Zuschussbedarfe bewirken.

Bilanzielle Abschreibungen

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

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

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ordentliche Aufwendungen	180.045	184.036	186.966	197.842	195.787	202.382	209.732
Abschreibungen auf Anlagevermögen	22.150	21.434	20.834	20.965	18.850	45.638	18.362
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	9.132	9.338	9.390	9.744	8.824	8.408	8.452
Netto-Ergebnisbelastung	13.018	12.097	11.443	11.221	10.025	37.230	9.910
Abschreibungsintensität	12,3	11,6	11,1	10,6	9,6	22,6	8,8
Drittfinanzierungsquote	41,2	43,6	45,1	46,5	46,8	18,4	46,0

Die Abschreibungsintensität bei der Stadt Lüdenscheid sinkt seit 2009 sukzessive. Der Ausreißer in dem Jahr 2014 begründet sich über die hohen Abschreibungen auf die Finanzanlage Enervie. Die Stadt kann diese Abschreibungen ergebnisneutral mit der allgemeinen Rücklage verrechnen. Hierdurch reduziert sich die Netto-Ergebnisbelastung im Jahr 2014 auf 8,9 Mio. Euro. Wie bereits oben dargestellt, muss Lüdenscheid einwohnerbezogen höhere Abschreibun-

gen als die Vergleichskommunen durch Erträge decken. Begründet ist dies unter anderem durch die kürzeren Nutzungsdauern im Straßen- und Gebäudevermögen. Da die Drittfinanzierungsquote geringer ist als der Mittelwert der Vergleichsgruppe (50,8 Prozent in 2014) verbleibt auch eine höhere Netto-Ergebnisbelastung im Haushalt.

→ Gebäudeportfolio

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

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Lüdenscheid 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. Schulgebäude und Schulturnhallen untersucht die GPA NRW in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen).

Flächenverbrauch absolut nach Nutzungsarten in m² BGF

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	137.324	29,2
Jugend	20.383	4,4
Sport und Freizeit	7.876	1,7
Verwaltung	28.615	6,1
Feuerwehr / Rettungsdienst	10.017	2,1
Kultur	27.473	5,8
Soziales	34.185	7,3
sonstige Nutzungen	203.773	43,4
Gesamtsumme	469.646	100

Insgesamt beträgt der Flächeneinsatz 469.646 m² Bruttogrundfläche. Aufgrund unterschiedlich strukturierter Ausgliederungen berücksichtigt die GPA NRW bei den Gebäudeflächen auch die Beteiligungen der Stadt, die zum Vollkonsolidierungskreis zählen. Die Stadt Lüdenscheid hat weite Aufgabenbestandteile ausgegliedert. Insgesamt verwalten die Beteiligungen Gebäudeflächen von 188.781 m² BGF. Von der Gesamtfläche des „Konzerns“ Lüdenscheid sind 15.954 m² BGF angemietet.

Die GPA NRW schätzt die Vollkosten der eigenen Gebäude je m² Bruttogrundfläche und Jahr auf rund 100 Euro. Dieser Betrag beinhaltet den Personalaufwand in der Gebäudewirtschaft, die Aufwendungen für die Bauunterhaltung und Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betrie-

benen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite.

→ **Feststellung**

Unter Berücksichtigung von 100 Euro Vollkosten pro m² BGF verursachen alle im Eigentum stehenden Gebäude der Stadt Lüdenscheid und ihrer Beteiligungen im Vollkonsolidierungskreis Kosten von rund 45,4 Mio. Euro.

Die Stadt Lüdenscheid zentralisiert die Aufgaben des Gebäudemanagements im optimierten Regiebetrieb Zentrale Gebäudewirtschaft (ZGW). Er übernimmt nahezu alle Managementaufgaben für das städtische Gebäudeportfolio. Die Gebäude der voll zu konsolidierenden Beteiligungen werden von den Beteiligungen selbst verwaltet. Eine Ausnahme stellt der STL dar, da dieser bei den Baudienstleistungen mit der ZGW kooperiert.

Die ZGW organisiert sich in Form einer Matrixorganisation. Dabei ist die Struktur objekt- und verrichtungsbezogen gegliedert. Für die Gebäude sind Bauingenieure als zentraler Ansprechpartner zuständig. Sie sind auch Dienstvorgesetzte der Hausmeister. Letztere sind für mehrere Objekte zuständig und vertreten sich in Pools gegenseitig. Ebenso gibt es für die verschiedenen Aufgaben im Gebäudemanagement konkrete Ansprechpartner, die sich dann mit dem Objektmanagement abstimmen. Logistische Leistungen erbringt die ZGW in ihrem Logistikzentrum. Dabei werden von dort die Materialbeschaffung, die Materialverwaltung und Postbearbeitung durchgeführt.

Die Fachdienste der Stadt mieten die für ihre Aufgabenwahrnehmung benötigten Flächen von der ZGW. Sämtliche Gebäudekosten werden über die Kosten- und Leistungsrechnung des ZGW ermittelt und den Produktbudgets der Fachdienste über die interne Leistungsverrechnung zugeordnet. Werden die Flächen Drittnutzern zur Verfügung gestellt, so ist die Weitervermietung ebenfalls in der Regel die Aufgabe des ZGW. Hierfür bestehen entsprechende Musterverträge oder Dienstvereinbarungen. Innerhalb der vereinbarten Nutzungen der Fachdienste erfolgt eine Untervermietung zum Beispiel der Turnhallen in den Abendstunden an Sportvereine über die jeweiligen Fachdienste.

Anreize zur Reduzierung des Flächenbedarfs der Fachdienste oder zum sparsamen Einsatz von Energie hat die ZGW noch nicht vollständig geschaffen. Bezüglich des Energieeinsatzes ermittelt die Stadt derzeit unter Zuhilfenahme von Energieberatern, an welchen Stellen weitere Einsparpotenziale bestehen.

Die Stadt Lüdenscheid verfolgt die Strategie defizitäre Mietverhältnisse zu reduzieren und die Betriebskosten zu senken. Alle nicht betriebsnotwendigen Gebäudeflächen sollen veräußert werden. Die verbleibenden notwendigen Gebäudeflächen will die Stadt mit einem guten Zustand bereitstellen. In der Vergangenheit wurden bereits Gebäude veräußert. Hierbei bewertet die ZGW die Wirtschaftlichkeit zwischen einem Verkauf und einer Vermietung der Gebäude. Seit 2012 konnte die Stadt sechs Gebäude verkaufen. Hierdurch erzielte sie Einsparungen in Höhe von rund 88.000 Euro. Der Verkauf weiterer 30 Gebäude stellt die ZGW zur Diskussion. Hieraus wären Einsparungen in Höhe von rund 842.000 Euro denkbar. Allerdings bestehen bei einigen Gebäuden Verkaufshindernisse zum Beispiel durch stadtplanerische Vorhaben.

→ **Feststellung**

Die Gebäudewirtschaft der Stadt Lüdenscheid orientiert sich stark an wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Die strategische Vorgabe Gebäudeflächen weitestgehend zu reduzieren, ent-

lastet unter dem Gesichtspunkt der mit der Flächenbereitstellung verbundenen Kosten den städtischen Haushalt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Veräußerung nicht benötigter Gebäude weiter fokussieren, um die Haushaltsbelastung nachhaltig zu senken. Sie könnte noch weitere Anreize zu einem sparsamen Umgang mit den Ressourcen Fläche und Energie entwickeln.

Der ZGW liegen die Gebäudedaten in verschiedenen Formen vor. Sie nutzt eine Gebäudemanagementsoftware zur Verwaltung der Gebäude. Eine direkte Verknüpfung mit der Finanzsoftware besteht nicht. Die ZGW setzt eine Kostenrechnung ein, um die Kosten gebäudescharf zu ermitteln und den entsprechenden Kostenträgern zuzuordnen.

Investitions- und Sanierungsbedarfe werden von den Fachdiensten gemeldet und im Wege einer jährlichen Gebäudebegehung mit den Objektmanagern identifiziert. Im Haushaltsplanungsprozess priorisiert die ZGW gemeinsam mit den Fachdiensten die anstehenden Maßnahmen. Ein Konzept für eine Lebenszykluskostenberechnung hat die ZGW noch nicht entwickelt. Hierfür existieren erste grundsätzliche Überlegungen und Absichten die Lebenszykluskosten der Gebäude bei den Entscheidungen zur Sanierung und weiteren Verwendung zu berücksichtigen.

Die ZGW definiert für die städtischen Gebäude einen Instandhaltungstau von rund elf Mio. Euro. In diesem Zusammenhang analysiert die GPA NRW auch die Altersstruktur der Gebäude auf Basis der bilanziellen Daten.

Altersstruktur des Gebäudevermögens

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle		Gesamtnutzungsdauer	Durchschnittliche Restnutzungsdauer	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Kindergärten	40	80	50	29	41,0
Schulgebäude	40	80	50	15	70,4
Geschäftsgebäude	40	80	50	12	75,6

Bei der Ermittlung der durchschnittlichen Restnutzungsdauer wurden nur die Gebäude mit einer einheitlichen Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren berücksichtigt.

Die Tabelle zeigt, dass die Nutzungsdauer der Schul- und Geschäftsgebäude weit vorangeschritten ist. Allerdings hat sich die Stadt, wie auch bei dem Straßenvermögen, zu kurzen Gesamtnutzungsdauern entschlossen. Damit einher geht eine hohe Abschreibungsbelastung und ein zügiger Ablauf der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Die tatsächliche Nutzungsdauer bei Gebäuden kann den bilanziellen Zeitraum bei werterhaltender Instandhaltung überschreiten.

→ **Feststellung**

Die Prozesse zur Investitions- und Sanierungsplanung sind geeignet, die vorhandenen Mittel zielgerichtet einzusetzen. Die Altersstruktur der Gebäude und der ermittelte Instandhal-

tungsstau zeigen auf, dass hier zukünftig eine höhere Priorität auf die Investitionstätigkeit zum Werterhalt gelegt werden muss.

Interkommunaler Vergleich Flächen nach Nutzungsarten in m² BGF je 1.000 Einwohner

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lüdenscheid
Schulen	1.533	2.286	1.944	1.883
Jugend	8	328	211	280
Sport und Freizeit	95	393	206	108
Verwaltung	194	405	307	392
Feuerwehr / Rettungsdienst	88	270	138	137
Kultur	185	785	349	377
Soziales	43	576	197	469
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.559	2.794 (835)
Gesamtfläche	3.410	9.666	4.912	6.440 (4.481)

In den Klammern sind die Werte ohne die Gebäudeflächen der Lüdenscheider Wohnstätten AG aufgeführt.

Die Stadt Lüdenscheid setzt 2014 mehr Flächen für ihre Aufgabenwahrnehmung ein, als die Vergleichsgruppe. Dabei ist dies vor allen auf die Wohngebäude der Lüdenscheider Wohnstätten AG zurückzuführen. In der Nutzungsart sonstige Nutzungen sind 1.959 m² BGF je 1.000 Einwohner für Gebäude zur Wohnnutzung dieser Gesellschaft zugeordnet. Beteiligungen an einem Wohnungsbauunternehmen kommen bei der Vergleichsgruppe der großen kreisangehörigen Kommunen regelmäßig vor. Auf die Nutzungsarten Jugend, Verwaltung und Kultur entfallen höhere Flächeneinsätze als bei den Vergleichskommunen.

→ **Feststellung**

Unter Berücksichtigung der Gebäudeflächen der Lüdenscheider Wohnstätten AG ergibt sich ein hoher Flächeneinsatz der Stadt Lüdenscheid im Vergleichsjahr 2014.

Wesentliche Einflussfaktoren des Flächeneinsatzes sind die Anzahl der Ortsteile, die Gemeindefläche und die Einwohnerzahl. Die Stadt Lüdenscheid ist mit einer Gemeindefläche von 87,0 km² eine flächenmäßig eher kleinere Gemeinde des Segmentes der großen kreisangehörigen Kommunen. Der Mittelwert aller Kommunen liegt bei rund 97 km². Die Stadt Lüdenscheid ist in 16 städtische Bezirke gegliedert. Mit 72.923 Einwohnern gehört die Stadt eher zu der Gruppe der unterdurchschnittlich stark besiedelten Gemeinden (Mittelwert 82.236 Einwohner). Insofern lassen sich aus den Einflussfaktoren Gemeindefläche, Einwohnerzahl oder der Gemeindegliederung keine Gründe ableiten, die einen höheren Flächeneinsatz erfordern.

Die GPA NRW analysiert den Flächeneinsatz bei den einzelnen Nutzungsarten unter dem Blickwinkel der wirtschaftlichen Auswirkungen.

Schulen

Neben den Schulgebäuden, die im Teilbericht Schulen näher analysiert werden, ist dieser Nutzungsart die Friedensschule zugeordnet. Hier plant die Stadt, dass der Märkische Kreis den Standort der Friedensschule übernimmt und das Gebäude von der Stadt Lüdenscheid anmietet.

Jugend

Der Nutzungsart Jugend sind die 22 Kindertageseinrichtungen und fünf Jugendzentren zugeordnet. Die Kindertageseinrichtungen sind zum Teil an Externe (kirchliche Träger, Sozialverbände, private Träger) vermietet. Dabei sind die Kindergärten entweder eigentümerähnlich überlassen oder die ZGW erzielt aus der Vermietung eine kostendeckende Miete. Bei der eigentümerähnlichen Überlassung übernehmen die Träger auch die Instandhaltungsaufwendungen. Etwaige Betriebskostenübernahmen von Seiten der Stadt erläutert die GPA NRW im Teilbericht Kindertagespflege.

Sport- und Freizeit

Den Sportflächen sind die Sportplatzgebäude, die Turnhallen, in denen ausschließlich Vereinssport stattfindet, und die Sondersportanlage Skaterhalle Jahnplatz zugeordnet. Ergänzend findet Sport in den Abendstunden durch die Vereine in den Schulturnhallen statt. Die Turnhallen, die von den Schulen genutzt werden, ordnet die GPA NRW der Nutzungsart Schule zu. In Lüdenscheid stehen 20 Turnhallen für den Schulsport zur Verfügung. Die Gesamtfläche der Schulturnhallen beträgt 30.188 m² BGF (413 m² BGF je 1.000 Einwohner). Einschließlich der Schulturnhallen stellt die Stadt damit 521 m² BGF je 1.000 Einwohner für Sportzwecke zur Verfügung. Der Teilbericht Schulen zeigt, dass die Stadt Lüdenscheid den Einwohnern für den Vereinssport im Vergleich das höchste Angebot zur Verfügung stellt.

Unter Sondersportanlagen definiert die GPA NRW alle Einrichtungen, die nicht zur Ausübung einer sportlichen Grundversorgung benötigt werden. Hierzu zählt die Skaterhalle am Jahnplatz. Die Halle wird von dem Skate Club Sauerland e. V. betrieben. Die Stadt Lüdenscheid leistet die Instandhaltungs-, Unterhaltungs- und Betriebsaufwendungen. Der Verein erhebt für die Nutzung ein Entgelt. Kostenfrei ist der Zugang ausschließlich für Vereinsmitglieder. Die Stadt Lüdenscheid unterstützt die Organisation der Skaterhalle mit einer Stelle durch das Jugendamt. Dabei dient die Einrichtung auch für die Jugendarbeit. Die GPA NRW versteht die Skaterhalle nicht als eine gemeindliche Einrichtung im Sinne des § 6 Abs. 2 GO NRW.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte bei der Skaterhalle nicht ausschließliche Vereinsinteressen durch die Allgemeinheit finanzieren. Sie sollte daher die Aufwendungen für die Jugendarbeit von der Vereinsnutzung abgrenzen und letztere über den Verein refinanzieren.

Die Sportstättenverwaltung erfolgt EDV-unterstützt. Die Software bietet auch die Möglichkeit entsprechende Nutzungsgebühren zu kalkulieren. Bislang erhebt die Stadt keine Sportstättennutzungsentgelte. Die Sportvereine beteiligen sich damit nicht an den Kosten der Sportstätten. Sie beteiligen sich allerdings freiwillig an Aufgaben wie zum Beispiel die Platzpflege der Sportplätze oder Reinigung der Außenanlagen. Dauerhafte Aufgabenübertragungen sind jedoch

nicht getroffen. Die Stadt Lüdenscheid beschränkt die Sportförderung auf Kinder- und Jugendleiter-Zuschüsse. Sie umfassen ein Volumen von rund 60.000 Euro jährlich.

Die Stadt Lüdenscheid hat mit den Vereinen Schlüsselgewalt-Verträge geschlossen. Damit endet die Betreuung der Sportanlagen durch die Hausmeister nach Schulschluss. In diesen Verträgen ist ebenso geregelt, dass die Vereine die Nutzung zu den beantragten Zeiten zusage. Die Stadt vergibt die Nutzungszeiten ab einer Mindestgröße von zehn Teilnehmern. Sie hat die Nutzungen einmalig nachgehalten und keine wesentlichen Abweichungen von den beantragten Nutzungszeiten festgestellt. Eine kontinuierliche Kontrolle der Nutzungen nimmt die Stadt Lüdenscheid nicht vor, da hierzu ein hoher Aufwand notwendig ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Eigenverantwortung der Sportvereine weiter einfordern. Die Sportstätten könnten an die Sportvereine zum eigenverantwortlichen Betrieb übergeben werden. Sollte die Übertragung aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Vereine nicht möglich sein, sollte eine angemessene Kostenbeteiligung über Sportstättennutzungsentgelte erfolgen. Auch ist eine dauerhafte Aufgabenübertragung von Pflegeleistungen möglich.

Verwaltung

Der Flächeneinsatz der Stadt Lüdenscheid für die Nutzungsart Verwaltung erreicht fast den Maximalwert der Vergleichskommunen. Dabei sind dieser Nutzungsart Verwaltungs- und Büroflächen der Beteiligungen von 2.508 m² BGF (34,4 m² BGF je 1.000 Einwohner) zugeordnet. Das Rathaus mit rund 18.000 m² BGF und das direkt neben an stehende Telekomgebäude mit rund 4.000 m² stellen die größten Verwaltungsflächen dar. Hier ist die Kernverwaltung der Stadt Lüdenscheid untergebracht. Beide Flächen erreichen mit 301 m² BGF je 1.000 Einwohner fast den Durchschnittswert der Vergleichskommunen. In dem Rathaus sind jedoch auch Flächen von 690 m² an zwei Cafés und einen Kopiershop vermietet. Das Foyer des Rathauses wird ebenfalls von der ZGW regelmäßig vermietet. Hierzu existiert eine Dienstanweisung, in der die Entgelte festgelegt sind.

Die Stadt hat an verschiedenen Stellen in der Verwaltung die Möglichkeit der Tele- und Heimarbeit geschaffen. Hieraus ergaben sich bislang jedoch keine Flächeneinsparungen.

Feuerwehr/Rettungsdienst

Der Nutzungsart Feuerwehr/Rettungsdienst ordnet die GPA NRW die sechs Feuerwehrgerätehäuser zu. Derzeit plant die Stadt den Neubau der Feuerwache Dukatenweg. Die übrigen Gerätehäuser befinden sich laut der ZGW in einem guten baulichen Zustand. Es gibt keine Gerätehäuser die nah beieinander liegen und bei denen sich durch Zusammenlegung von Standorten Flächeneinsparungen ergeben könnten. Die Stadt Lüdenscheid betreibt eine freiwillige Feuerwehr mit hauptamtlichen Kräften.

Kultur

Der Flächeneinsatz der Stadt Lüdenscheid in der Nutzungsart Kultur übersteigt den Durchschnittswert der Vergleichskommunen. Der Nutzungsart sind zwei Museen, die Stadtbücherei, eine Musikschule, das Kulturhaus, drei Volkshochschulgebäude und vier Gemeinschaftshäuser zugeordnet. Der Zuschussbedarf des Produktbereiches Kultur beträgt in dem Jahr 2015 rund 6,4 Mio. Euro. Davon entfallen rund eine Mio. Euro auf die Musikschule, 1,7 Mio. auf die Stadtbücherei und rund 0,5 Mio. Euro auf die Volkshochschule. Dabei leistet die Stadt für die Unterrichtsveranstaltungen nach gesetzlichem Auftrag einen Zuschuss von 0,4 Mio. Euro.

Die Gebührensatzung für die Stadtbücherei hat die Stadt zuletzt am 10. Dezember 2012 aktualisiert. Darin enthalten ist eine dreistufige Erhöhung der Gebühren in den Jahren 2013, 2015 und 2018. Weiterhin beschloss die Stadt Einschränkungen bei den Ermäßigungsregelungen. Im fortgeschriebenen HSK wird deutlich, dass das Gebührenaufkommen unterhalb der geplanten Erträge liegt. Daher entwickelt die Stadtbücherei aktuell eine neue Gebührenstruktur.

Die beiden Museen, das Geschichtsmuseum der Stadt Lüdenscheid und das Schmiedemuseum Bremecker Hammer, sind ebenfalls der Nutzungsart Kultur zugeordnet. Letzteres Museum ist derzeit aufgrund notwendiger Sanierungsmaßnahmen geschlossen. Hier ist der bauliche Zustand so schlecht, dass von einer akuten Gefährdung ausgegangen werden musste. Die ZGW schätzt den Sanierungsbedarf auf ein Volumen von rund 300.000 bis 500.000 Euro.

In dem Gebäude des Geschichtsmuseums befindet sich auch die städtische Galerie. Derzeit ist der Eintritt in die Dauerausstellungen des Geschichtsmuseums kostenfrei. Die GPA NRW stellt den Zuschussbedarf des Jahres 2015 einschließlich der internen Leistungsverrechnungen da. Die internen Leistungsverrechnungen beinhalten vorwiegend die Mieten für die Gebäude.

Zuschussbedarf in Tausend Euro 2015

	Geschichtsmuseum	städtische Galerie
Musealisierung	247	216
Ausstellungsprojekte	395	314
Summe Zuschuss	642	510
Gesamtsumme		1.152

Die Öffnungszeiten des Geschichtsmuseum hat die Stadt Lüdenscheid im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes bereits reduziert und erwartet Einsparungen von 164.000 Euro für das Jahr 2016. Weitergehende Einschränkungen der Öffnungszeiten plant die Stadt ab 2020. Hierdurch sollen weitere Aufwendungen in Höhe von 104.000 Euro eingespart werden.

Der Nutzungsart Kultur ist auch das Kulturhaus zugeordnet. Die Stadt betreibt dieses Gebäude als Betrieb gewerblicher Art. Hierin finden Konzerte, Theateraufführungen oder sonstige Veranstaltungen statt. Dazu vermietet der Betrieb die Räumlichkeiten an die privaten Veranstalter. Das Kulturhaus bedarf in 2015 eines Zuschusses einschließlich interner Verrechnungen in Höhe von 1,5 Mio. Euro. Dabei entfällt ein Zuschuss in Höhe von 0,7 Mio. Euro auf die Vermietung von Räumen des Kulturhauses und in Höhe von 0,8 Mio. Euro für die Veranstaltungen. Darin enthalten sind bereits die Einsparungen in Höhe von 120.000 Euro durch die Sperre von 1,7 Planstellen, optimierte Gebäudetechnik und einer Reduzierung des Spielbetriebs.

Im Wege der Weiterentwicklung der Altstadt (Integriertes Handlungskonzept Altstadt) will die Stadt die Standorte der VHS und Musikschule neu sortieren. Hieraus ergeben sich zukünftig andere Flächenverteilungen. Die Gebührensatzung der Musikschule aktualisierte die Stadt zum 09. Mai 2016. Hierbei hob sie insbesondere die Gebühren für den Einzelunterricht an.

Weitere Gebäudeflächen innerhalb der Nutzungsart Kultur stellen die drei Gemeinschaftshäuser mit einer Gesamtfläche von 1.902 m² BGF dar. Sie sind an die Vereine vermietet. Hieraus erzielt die Stadt kostendeckende Mieteinnahmen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid stellt ihren Einwohnern mit einem erheblichen finanziellen Einsatz Einrichtungen für die kulturelle Förderung zur Verfügung. Für das Geschichtsmuseum, die Galerie und das Kulturhaus summiert sich der Zuschuss auf rund 2,7 Mio. Euro. Die Stadt kann gemäß § 8 Abs. 1 der GO NRW innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit Einrichtungen für die kulturelle Förderung bereitstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die angestrebten Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen und in Abstimmung mit der Haushaltslage den Zuschussbedarf für den Kulturbereich weitergehend reduzieren.

Soziales

Den wesentlichen Anteil an den Flächen der Nutzungsart Soziales bilden die Altenzentren der Seniorenwohnheim Weststraße gGmbH ab. Sie betragen insgesamt 18.430 m² BGF. Die Gesellschaft vermietet die Seniorenwohnungen an ihre Mieter. Die wirtschaftlichen Auswirkungen für die Stadt Lüdenscheid hat die GPA NRW im Berichtsteil Finanzanlagen erläutert.

Die GPA NRW erhebt die Gebäudeflächen zum Stichtag 31. Dezember 2014. Dennoch sind um die Aktualität der Aussagen zu gewährleisten, Gebäude, die die Stadt zur Unterbringung von Asylsuchenden umgestaltet hat, berücksichtigt. Hierzu zählt die ehemalige Albert-Schweitzer-Schule mit einer Fläche von rund 7.200 m² BGF, die als Erstaufnahmeeinrichtung des Landes betrieben wird. Die ehemalige Schule Schöneck will die Stadt zu einem Integrationszentrum umbauen. Neben diesen Flächen hat die Stadt an der Schule Schöneck eine Containeranlage aufgebaut, in der Flüchtlinge untergebracht werden. Zusätzlich sind 35 bis 40 Wohnungen nach dem Stichtag 31. Dezember 2014 angemietet worden, um Flüchtlinge unterzubringen. In 2016 werden weitere 50 Wohnungen und in 2017 voraussichtlich weitere 35 Wohnungen angemietet. Nach Einschätzung des ZGW besteht eine negative Korrelation zwischen dem Preis der Unterbringungsmöglichkeiten und der Verfügbarkeit. So hätten Containeranlagen relativ kurzfristig, jedoch zu hohen Kosten, zur Verfügung gestellt werden können. Die Stadt Lüdenscheid hat sich entschieden die Laufzeiten der Mietverträge zu staffeln, um auf eventuelle Veränderungen in der Anzahl der unterzubringenden Flüchtlinge flexibler reagieren zu können. Dadurch dass die Stadt Lüdenscheid vorwiegend Wohnflächen anmietet, ist sie auch in der Lage die Flächen bei einem Rückgang der Flüchtlingszahlen zu reduzieren.

→ **Feststellung**

Durch die Staffelung der Mietlaufzeiten erhält sich die Stadt bei der Aufgabe der Unterbringung von Flüchtlingen die notwendige Flexibilität, um auf etwaige Veränderungen in den Flüchtlingszahlen zu reagieren.

Sonstige Nutzungen

Der Nutzungsart sonstige Nutzungen sind die Betriebsgebäude, Wohngebäude, Friedhofsgebäude und leerstehende Gebäude zugeordnet. Durch die Ausgliederung der Aufgaben an den STL und die SEL stehen von den Betriebsgebäuden 36.682 m² BGF in der Verwaltung durch diese Gesellschaften. Neben den Wohnflächen der Lüdenscheid Wohnstätten AG verwaltet die ZGW weitere Wohngebäude mit einer Fläche von insgesamt 6.200 m² BGF. Die Vermietung erfolgt zu marktüblichen Mieten und führt zu einem geschätzten Überschuss von rund 25.000 Euro.

Der Nutzungsart sonstige Nutzung ordnet die GPA NRW auch das Lehrerseminar des Landes NRW in der Medardusschule zu. Dieses Gebäude hat die ZGW an das Land NRW vermietet. Weiterhin sind der Nutzungsart die leerstehenden Gebäude zugeordnet.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte den Verkauf der leerstehenden Gebäude forcieren, um damit die Haushaltsbelastung durch die Leerstandskosten zu reduzieren.

→ 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 De-
mografie der Stadt
Lüdenscheid im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Personalwirtschaftliches Handeln	4
Verwaltungsorganisation	4
Altersstruktur und Fluktuation	6
Personalbedarf planen	10
Attraktiver Arbeitgeber sein	11
Personal entwickeln	12
Wissensbewahrung	13
→ Gesamtbetrachtung	15

→ 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.

→ Personalwirtschaftliches Handeln

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.

Verwaltungsorganisation

Jede Verwaltung muss ihre aufbau- und ablauforganisatorischen Prozesse optimieren, um ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können.

Das Personalmanagement der Stadt Lüdenscheid wird in den Fachdiensten „Personal“ und „Organisation und IT“ wahrgenommen. Zum Fachdienst „Organisation und IT“ zählen folgende Bereiche:

- Aufgabenkritik (in Form von Freigabe einer Stelle vor einer Wiederbesetzung)
- Aufgabenanalyse und –organisation (Prüfung der Geschäftsverteilung und Stellenbewertung).

Die Fachdienstleitung „Organisation und IT“ ist derzeit nicht besetzt.

→ **Feststellung**

Die Aufteilung des Personalmanagements auf zwei Fachdienste ist im interkommunalen Vergleich eher unüblich. Normalerweise erfolgt die Aufgabenwahrnehmung konzentriert in einem Bereich.

Die Stadt Lüdenscheid arbeitet ohne Dezernatsebene. Die Verwaltung hat Fachbereiche und Fachdienste eingerichtet. Die meisten Fachdienste waren früher Ämter mit Amts- und Abteilungsleitungen. Durch die Umstrukturierung hat die Stadt Lüdenscheid zwei Amtsleitungen (Jugend- und Sozialamtsleitung) eingespart. Die Leitung des Jugendamtes übernimmt jetzt beispielsweise der Fachbereichsleiter. Die Abteilungsleitungen wurden bei der Neuorganisation zu Fachdienstleitungen. Obwohl sich nach Aussage der Stadt nur wenige Vergütungen geändert haben, ist festzustellen, dass die 27 Fachdienstleitungen im Vergleich teilweise sehr hohe Besoldungs-/Entgeltstufen aufweisen (Spanne A11 bis A15 / EG 12 bis EG 15).

Die Stadt Lüdenscheid führt derzeit eine systematische Neubewertung von Stellen durch und überprüft in diesem Zusammenhang Leistungsspektrum und Stellenbewertungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte Fachdienst zusammenfassen, um die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen.

Von der Gliederungsbreite ist die Verwaltung in fünf Fachbereiche unterteilt, wovon der Bürgermeister den Fachbereich 1 selbst leitet.

→ **Feststellung**

Die Gliederungsbreite liegt im Rahmen der Vergleichsstädte.

Die Stadt Lüdenscheid ist von Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung geprägt. In dem Zeitraum von 2012 bis 2022 sollen rund 64 Planstellen abgebaut werden¹. Unbesetzte Stellen müssen durch vorhandenes Personal kompensiert werden. Bei jeder frei werdenden Stelle stellt sich die Stadt Lüdenscheid folgende Fragen:

- Kann auf die Aufgabenerfüllung ganz oder teilweise verzichtet werden?
- Sind Standardabsenkungen bei der Aufgabenerfüllung möglich?
- Kann die Aufgabe durch organisatorische Maßnahmen mit weniger Personalaufwand bewältigt werden (z.B. durch Zusammenlegung und/oder Verlagerung von Arbeitsbereichen, durch Technikeinsatz oder durch interkommunale Zusammenarbeit, etc.)?
- Kommt eine Besetzung mit einer niedrigeren Besoldungs- oder Entgeltgruppe in Betracht?

Insofern erfolgt eine punktuelle Aufgabenkritik. Darüber hinaus werden Prozesse analysiert, aus denen Einsparungen für das Haushaltssicherungskonzept generiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte sich auch weiterhin kritisch mit dem eigenen Aufgabenspektrum auseinandersetzen. Das ist ein wichtiger Schritt, um Aufgaben effektiv und wirtschaftlich durchzuführen. Die Aufgabenkritik sollte möglichst alle Bereiche der Verwaltung erfassen.

Bei den Analysen müssen auch eventuelle Veränderungen von Aufgabeninhalten (z.B. durch Gesetzesänderungen, demografische Entwicklung der Bevölkerung), von Verwaltungsabläufen (z.B. durch Umstrukturierung, Entwicklung von Fallzahlen) oder veränderten IT-Einsatz (z.B. Einsatz neuer Programme) berücksichtigt werden. Für eine umfassende Aufgabenkritik sind personelle Ressourcen erforderlich, die dem Personalmanagement derzeit nicht zur Verfügung stehen. Folgende Aspekte erschweren die Arbeit des Personalmanagements:

- Die Leitung des Fachdienstes „Organisation und IT“ ist derzeit nicht besetzt.

¹ Stadt Lüdenscheid, Haushaltssicherungskonzept 2012-2022, Fortschreibung für 2016, Seite 7

- Die Leitung des Fachdienstes „Personal“ ist seit zwei Jahren wieder besetzt. Vorher war die Stelle zwei Jahre vakant. Viele konzeptionelle Dinge sind liegen geblieben und müssen immer noch aufgearbeitet werden.
- Es sind nicht alle Stellen des Fachdienstes besetzt. Es fehlt eine Vollzeit-Stelle. Das führt zu Rückständen in der Sachbearbeitung. Es kann nur nach Prioritäten gearbeitet werden.
- Die Haushaltssanierung hat absoluten Vorrang. Konzepte und Ausarbeitungen können oftmals nicht erstellt werden, weil personelle und zeitliche Ressourcen hierfür fehlen.

Auch die praktische Arbeit stellt das Personalmanagement vor Herausforderungen:

- Durch die Haushaltssanierung ist eine Nachbesetzung von Stellen – zumindest vor Ablauf eines Jahres – schwierig. Das erschwert die Personalplanung.
- Die Datenbasis für Auswertungen ist zum Teil nicht gepflegt worden. Differenzierte Planungsarbeiten werden hierdurch behindert.
- Stellenbeschreibungen existieren; sind aber oftmals veraltet und müssen aktualisiert werden.
- Aufgrund der neuen Entgeltordnung müssen Stellen neu bewertet werden.

→ **Feststellung**

Das Personalmanagement arbeitet unter dem Druck der Haushaltssanierung pragmatisch und orientiert sich hierbei vorwiegend an Prioritäten.

Altersstruktur und Fluktuation

Eine Altersstrukturanalyse mit Fluktuationsprognose ist ein wichtiges Grundinstrument für eine fundierte Personalbedarfsplanung. Die Stadt Lüdenscheid muss sich in den nächsten Jahren mit der demografischen Entwicklung der Belegschaft, der Fachkräftegewinnung, der Qualifizierung zukünftiger Führungskräfte sowie der Gesunderhaltung der Mitarbeiter/innen beschäftigen. Eine Altersstrukturanalyse mit einer darauf aufsetzenden Fluktuationsprognose trägt dazu bei, Transparenz zu schaffen und frühzeitig zu planen. Hierbei kann das Ergebnis maßgeblichen Einfluss auf die Aufgabenanalyse bzw. Aufgabenorganisation haben.

Die Personalplanung erfolgt in Lüdenscheid jährlich in Zusammenhang mit der Festlegung der Ausbildungsplätze. Die Stadt hat bislang keine Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen erstellt. Entsprechende Auswertungen sollen bis Ende 2016 gefertigt werden. Derzeit erfolgt ein Abgleich, inwiefern die vorhandenen Daten der Personalliste noch stimmen. Diese sind teilweise nicht nachgehalten und gepflegt worden. Die GPA NRW analysiert in ihrer Prüfung ebenfalls die Altersstruktur und die Fluktuation. Insofern kann die Stadt Lüdenscheid ggfs. auf die Ergebnisse dieser Prüfung zurückgreifen und hierauf aufbauen.

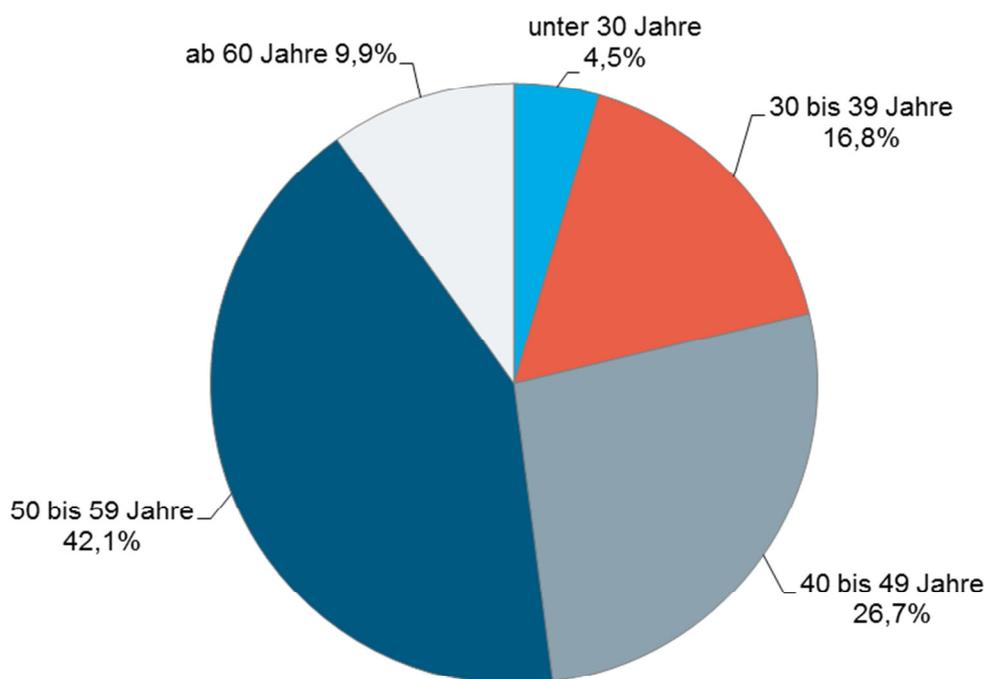
Grundlage für die Altersstruktur und Fluktuationsprognose bildet die Personalliste der Stadtverwaltung zum Stichtag 30. Juni 2015. Hierbei wird auf das Jahr 2016 Bezug genommen (das Alter wird hochgerechnet). Die GPA NRW bezieht den Stadtreinigungs- Transport- und Baube-

trieb Lüdenscheid mit in die Auswertungen ein, weil die Altersstruktur und Fluktuation in Anlehnung an die Personalquote der Stadt Lüdenscheid ermittelt wird². Der Fachdienst weist diesbezüglich darauf hin, dass der Stadtreinigungs- Transport- und Baubetrieb Lüdenscheid sein Personal selbständig plant und bewirtschaftet und insofern seitens der Verwaltung keine Einflussmöglichkeit besteht.

Folgende Mitarbeiter/innen bezieht die GPA NRW nicht in ihre Auswertungen ein:

- Auszubildende / Praktikanten / Bundesfreiwilligendienst / Freiwilliges Soziales Jahr,
- Beschäftigte in der Freizeitphase der Altersteilzeit,
- Geringfügig Beschäftigte, die weniger als sechs Monate bei der Stadt arbeiten sowie
- Mitarbeiter/innen, die bis zum 31. Oktober 2016 aus dem Dienst der Stadtverwaltung ausgeschieden sind.

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Lüdenscheid



Datenquelle: Personalliste der Stadt Lüdenscheid vom 30. Juni 2015 mit Bezug auf das Jahr 2016

² Die Personalquote wird im Kennzahlenset als Anlage zum Gesamtbericht der GPA NRW dargestellt.

Altersstruktur nach Anzahl der Beschäftigten

unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	ab 60 Jahre
41	152	242	382	90

Das Durchschnittsalter der 907 Beschäftigten liegt bei 48,14 Jahren. Nur rund 21 Prozent der Beschäftigten befinden sich in der Altersgruppe unter 40 Jahren.

→ Feststellung

52 Prozent der Beschäftigten sind 50 Jahre und älter. Das wird zu einer starken Personalfluktuation in den kommenden Jahren führen. Hierfür muss die Stadt Lüdenscheid Strategien entwickeln.

Insgesamt 244 Beschäftigte (entspricht 211 Vollzeit-Stellen) werden in den nächsten zehn Jahren in den Ruhestand gehen; das sind etwa 27 Prozent der gesamten Verwaltung.

Fluktuation nach Produktbereichen

Produktbereich	Bezeichnung	Anzahl Vollzeit-Stellen
010	Innere Verwaltung	48,64
020	Sicherheit und Ordnung	13,49
030	Schulträgeraufgaben	2,51
040	Kultur und Wissenschaft	23,73
050	Soziale Leistungen	12,38
060	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	41,80
070	(entfällt in Lüdenscheid)	0,00
080	Sportförderung	1,00
090	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	2,75
100	Bauen und Wohnen	6,29
110	Ver- und Entsorgung	0,00
120	Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV	2,05
130	Natur- und Landschaftspflege	0,96
140	Umweltschutz	2,51
150	Wirtschaft und Tourismus	3,79
160	Allgemeine Finanzwirtschaft	0,00
170	Stiftungen	0,00
310	Stadtreinigungs-, Transport- und Baubetrieb Lüdenscheid (STL)	49,03
	Summe	210,93

Folgende Fachdienste sind am stärksten von der altersbedingten Fluktuation betroffen (Nennung ab drei Vollzeit-Stellen):

Fachdienst	Fachdienst	Anzahl Vollzeit-Stellen
10	Rat und Bürgermeister	4,00
21	Finanzbuchhaltung	4,00
32	Recht, öffentliche Sicherheit und Ordnung	3,00
33	Bürgeramt	4,27
37	Feuer- und Rettungswache	5,00
42	Stadtbücherei	6,50
43	Volkshochschule	3,50
44	Musikschule	6,17
46	Kulturhaus	4,71
50.1	Soziale Leistungen	7,64
50.2	Sonstige soziale Dienste und Verwaltung	4,50
51.0	Jugendamt – Verwaltung	6,01
51.2	Jugendamt Familienhilfe	13,28
51.4	Jugendamt – Kindertageseinrichtungen	20,72
51.5	Jugendamt – Beratungsstelle	3,94
67	Umweltschutz und Freiraum	3,45
80	Wirtschaftsförderung, Projektsteuerung und Liegenschaften	4,20
	Jobcenter MK	5,00
	Stadtreinigungs-, Transport- und Baubetrieb Lüdenscheid (STL)	49,03
	Zentrale Gebäudewirtschaft (ZGW)	22,24
	Summe	181,16

Weitere Auswertungen nach Berufsgruppen und nach Funktionen konnte die GPA NRW nicht fertigen, weil entsprechende Informationen nicht ausreichend in der Personalliste hinterlegt waren. Die berufsgruppenspezifische Bedarfsermittlung erfolgt derzeit dezentral in den einzelnen Fachdiensten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid könnte zentral ermitteln, welche Berufsgruppen in welcher Quantität und mit welcher Qualität zukünftig benötigt werden, wenn sie für alle Beschäftigten Berufsgruppen und Funktionen in der Personalliste abbildet.

Neben altersbedingter Fluktuation gibt es noch zahlreiche andere Gründe für ein dauerhaftes bzw. vorübergehendes Ausscheiden aus dem Dienst. Denkbar sind hier Beurlaubungen, Kündigungen, Entlassungen, vorzeitiges Beenden von Beamtenverhältnissen, krankheitsbedingtes Ausscheiden, Wechsel zu anderen Dienstherrn usw. Diese Fluktuationen sind nur schätzweise zu erfassen, sollten aber gleichwohl in einer Fluktuationsanalyse berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die durchschnittlichen Erfahrungswerte für Fluktuation, die nicht in Zusammenhang mit dem altersbedingten Ausscheiden steht, in ihre Prognosen einfließen lassen.

Personalbedarf planen

Die Personalplanung hat den Zweck, den Personalbestand quantitativ und qualitativ auf das Aufgabenportfolio der Verwaltung abzustimmen.

Die Stadt Lüdenscheid plant den Personalbedarf kurzfristig, wenn Mitarbeiter/innen die Stadtverwaltung verlassen, oder wenn Ausbildungsstellen ausgeschrieben werden. Stellenbewertungen werden im Regelfall vor Wiederbesetzung auf Aktualität geprüft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Personalbedarfsplanung und die Fluktuationsanalyse aufeinander abstimmen. Hierdurch werden Steuerungsmöglichkeiten frühzeitig genutzt. Erforderliche Maßnahmen können langfristig vorbereitet werden.

Grundsätzlich sollten Anforderungsprofile für alle Stellen vorliegen. Anforderungsprofile zeigen auf, welche fachlichen Qualifikationen und soziale Fähigkeiten auf den einzelnen Stellen benötigt werden. Die Stadt Lüdenscheid erstellt punktuell Anforderungsprofile, wenn Stellen neu besetzt werden.

Anforderungsprofile sind insbesondere für folgende Instrumente des Personalmanagements wichtig:

- Grundlage für rechtssichere interne und externe Stellenausschreibungen,
- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen und
- Bedarfsermittlung zur Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen.

Wenn für jede Stelle eindeutig festgelegt ist, welche Qualifikationen und Kompetenzen gebraucht werden, kann das Personalmanagement geeignete Beschäftigte systematisch fördern bzw. neues Personal einstellen. Auch die Beschäftigten wissen, welche Fortbildungen sie absolvieren müssen, um sich erfolgreich weiterzuentwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Ergebnisse von Fluktuationsprognosen, Aufgabenanalyse und Organisationsuntersuchung bündeln. Zusammen mit den Anforderungsprofilen der Stellen ist es so möglich, den Personalbedarf der Stadt gezielter zu planen. Die Personalbedarfsplanung sollte schriftlich fixiert und jährlich fortgeschrieben werden.

Um die Fluktuation abzumildern, bildet die Stadt Lüdenscheid aus. In 2015 wurden 16 Auszubildende in den Bereichen Allgemeine Verwaltung (13), Informatik (1), Industriekaufmann/-frau

(1), Immobilienkaufmann/-frau (1) eingesetzt³. Im interkommunalen Vergleich erreicht Lüdenscheid hiermit eine unterdurchschnittliche Ausbildungsquote.

Ausbildungsquote 2015

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,99	1,33	6,01	3,18	2,02	3,30	3,84	11

Die Stadt Lüdenscheid positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit der niedrigsten Ausbildungsquote.

→ Feststellung

Durch Ausbildung kann nur ein Bruchteil der altersbedingten Fluktuation kompensiert werden.

Zum 01. Oktober 2016 waren 20 Auszubildende eingesetzt; hiervon elf in der Allgemeinen Verwaltung, einer als Immobilienkaufmann/-frau und acht Brandmeisteranwärter/innen⁴.

Attraktiver Arbeitgeber sein

Der Fachkräftemangel wird auch bei der Stadt Lüdenscheid in den nächsten Jahren steigen. Der Wettbewerb um geeignete Fachkräfte wird zunehmen. Deshalb muss die Stadt ihr Personalmarketing fortlaufend modifizieren, um als Arbeitgeber attraktiv zu bleiben. Diese Aufgabe muss Lüdenscheid unter den erschwerten Rahmenbedingungen der Haushaltssicherung bewerkstelligen. Umso wichtiger ist es, Personalmarketingmaßnahmen zielgruppenorientiert einzusetzen. Hierbei spielen „weiche“ Faktoren wie Sinngehalt der Arbeit, flexible Arbeitszeiten und -formen, qualitativ hochwertige Personalführung sowie Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine wichtige Rolle. Es ist von großer Bedeutung, dass diese Attraktivitätsfaktoren zielgruppenorientiert eingesetzt werden. Dafür gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- Werbekampagnen in Zusammenarbeit mit kommunalen Studieninstituten,
- Kooperationen mit Fachhochschulen,
- gezielte Kontaktaufnahme von jungen Verwaltungsmitarbeitern zu Schülern und Studenten,
- offensives Angebot von Schülerpraktika und gezielte Werbung dafür,
- Teilnahme an Berufsinfobörsen, Ausbildungsmessen sowie
- Optimierung des Internetauftrittes.

³ Stadt Lüdenscheid, Stellenübersicht, Haushaltsplan 2016, Seite 619

⁴ Stadt Lüdenscheid, Stellenübersicht, Haushaltsplanentwurf 2017, Seite 597

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte ihr zielgruppenorientiertes Personalmarketing optimieren, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Personal entwickeln

Mithilfe von Personalentwicklung sollen die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Beschäftigten erhalten und gefördert werden. Die Bedürfnisse und Qualifikationen der Beschäftigten sollen mit den Zielen und Aufgaben der Organisation in Einklang gebracht werden.

Das letzte Personalentwicklungskonzept wurde vor über zehn Jahren von der Stadt Lüdenscheid erstellt. Es wurde bislang nicht fortgeschrieben. Die Stadtverwaltung führt verschiedene Maßnahmen zur Personalentwicklung durch. Nachfolgend einige Beispiele:

- Richtlinien zur Fortbildung und weiteren Qualifizierung,
- Leistungsorientierte Bezahlung,
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- Gleitzeit ohne Kernzeit (Wochenarbeitszeit).

Hierbei handelt es sich um einzelne Bestandteile der Personalentwicklung; es existiert kein umfassender Gesamtplan. Gerade im Hinblick auf die Haushaltssanierung kommt dem Themenfeld der Personalentwicklung eine ganz besondere Bedeutung zu, um die zunehmende Arbeitsverdichtung und den erhöhten Leistungsdruck für die Beschäftigten zu kompensieren. Folgende weitere Maßnahmen wären für ein Gesamtkonzept wichtig:

- Regelmäßige Mitarbeitergespräche,
- Mitarbeiterbeurteilung,
- Mitarbeiterbefragung,
- Potenzialanalyse,
- Steuerung durch Zielvereinbarungen,
- Führungskräfteentwicklung,
- Führungskräftebeurteilung,
- Coaching, Mentoring,
- Betriebliches Gesundheitsmanagement.

Die Stadt Lüdenscheid hat die genannten Themenbereiche in ihrem letzten Personalentwicklungskonzept bereits angesprochen. Hierauf kann die Verwaltung noch einmal aufbauen. Die Verwaltung sollte Prioritäten setzen und sukzessive abarbeiten. Wichtig wäre es, konkrete Maßnahmen festzulegen, die mit Verantwortlichkeiten und einer Zeitschiene versehen werden. Der Entwicklungsstand sollte regelmäßig nachgehalten und dokumentiert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte weitere Maßnahmen zur Personalentwicklung einführen, um die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft ihrer Beschäftigten zu fördern.

Wissensbewahrung

In den nächsten zehn Jahren scheiden altersbedingt (ohne sonstige Fluktuationen) rund 27 Prozent der Beschäftigten der Stadt Lüdenscheid aus. Mit ihnen geht mehr Wissen und Lebenserfahrung verloren als den jüngeren Generationen im normalen Arbeitsprozess kurzfristig vermittelt werden kann. Dies gilt umso mehr bei ausscheidenden Beschäftigten, die über Spezialwissen (Schlüsselwissen) verfügen. Je weniger Wissen an einen neuen Stelleninhaber weitergegeben wird, desto mehr Zeit benötigt dieser, bis er die ihm übertragenen Aufgaben umfassend wahrnehmen kann.

Die Stadt Lüdenscheid hat bislang keine Richtlinien oder Dienstanweisungen zum Wissensmanagement erstellt. Die Fachdienstleitungen sind dafür verantwortlich, dass der Wissenserhalt gewährleistet wird. Hierbei ist die Vorgehensweise in den Fachdiensten unterschiedlich. Auch die Einarbeitung neuer Mitarbeiter/innen erfolgt individuell. Durch die Nachbesetzungssperre von einem Jahr wird oftmals mit Vertretungen und zeitlichen Befristungen gearbeitet.

Aus Sicht der GPA NRW sind folgende Grundlagen notwendig, um Basis- und Spezialwissen zum Wissensmanagement einheitlich zu erfassen:

- Personen festlegen, die für eine Bündelung und Verteilung des Wissens in den einzelnen Fachbereichen sorgen,
- Personenkreis festlegen, der Bestandteil der Wissensbewahrung und –verteilung werden soll,
- Gesamtüberblick über das aktuell und zukünftig benötigte Wissen erlangen, um ggf. Schnittstellen offenzulegen und miteinander zu verknüpfen,
- Dokumentenmanagementsystem und Wissensdatenbank (Verwaltungs-Wiki) einführen,
- Systemrelevantes Wissen in Handbüchern, Checklisten oder Verfahrensdokumentationen erfassen,
- Übergabeunterlagen anfertigen, die alle wesentlichen Informationen für den Vertretungs- oder Fluktuationsfall erhalten (z. B. Stellenbeschreibungen, Checklisten, Arbeitsablaufbeschreibungen, Muster, Ansprechpartner).

Erste Ansätze in Bezug auf die Themen Wissensdatenbank und Dokumentenmanagementsystem hat die Stadt Lüdenscheid bereits.

Die Stadtverwaltung setzt auf beim Thema Wissensmanagement auf digitale Medien und versucht, Wissensstände hierüber zu sichern. Auf dem Laufwerkbuchstaben „I“ gibt es einen Info-Ordner, der nach Fachdiensten unterteilt ist. Die Dokumente hierin sind für alle Mitarbeiter/innen der Fachdienste zugänglich. Der Laufwerkbuchstabe „L“ verfügt über eine Ordnerstruktur, die einen generellen Austausch über die Fachdienste hinaus ermöglicht. Das wird beispielsweise häufig für Projektgruppen genutzt.

In Bezug auf ein verwaltungsübergreifendes Dokumentenmanagementsystem wird derzeit die elektronische Akte im Rahmen von Testläufen (beispielsweise im Personalamt) erprobt. Für die Umsetzung ist der Fachdienst Organisation und IT (15) verantwortlich. Das Personalamt legt zurzeit einen zweiten Datenspeicher mit Strukturen an, in dem alles einheitlich und gleichartig gespeichert wird. Hierdurch soll das Dokumentenmanagementsystem vorbereitet werden. Allerdings wird die Umsetzung voraussichtlich noch mehrere Jahre dauern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte ihr Wissensmanagement ausbauen. Es sollten einheitlich Verfahrensvorschriften für alle Fachdienste vorgeben werden, die das Erfassen und Weitergeben von Wissen regeln. Hierdurch kann dem Verlust von Erfahrungs-/Spezialwissen entgegengesteuert werden.

→ Gesamtbetrachtung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen zusammengefasst:

- Die Stadt Lüdenscheid hat eine hohe Besoldungs-/Entgeltstruktur bei den 27 Fachdienstleitungen. Die Verwaltung sollte Fachdienste zusammenfassen, um den Haushalt zu entlasten.
- Eine aufgabenkritische Betrachtung erfolgt im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes. Insbesondere frei werdende Stellen werden auf ihre Notwendigkeit geprüft. Es wäre wünschenswert, die Aufgabenkritik auf alle Fachdienste auszuweiten. Hierfür sind allerdings personelle Ressourcen notwendig, die das Personalmanagement derzeit nicht hat.
- Das Personalmanagement arbeitet unter erschwerten Rahmenbedingungen und unter dem Druck der Haushaltssanierung pragmatisch und prioritätenorientiert. Konzepte und Ausarbeitungen konnten teilweise nicht erarbeitet und umgesetzt werden.
- Insgesamt 244 Beschäftigte gehen in den nächsten zehn Jahren in den Ruhestand. Hierfür muss die Stadt Lüdenscheid Strategien entwickeln.
- Fluktuation, Aufgabenkritik und Personalbedarfsplanung sollten aufeinander abgestimmt werden. Hierdurch können Veränderungen frühzeitig geplant werden.
- Die Stadt Lüdenscheid sollte ihr Personalmarketing optimieren, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Auch die eigene Personalentwicklung ist wichtig, um die Leistungsbereitschaft und die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter/innen zu stärken.
- Um dem Verlust von Spezialwissen vorzubeugen, sollte das Wissensmanagement ausgebaut werden. Es sollten einheitliche Strukturen für alle Fachdienste vorgegeben werden.

→ 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 Lüdenscheid im Jahr
2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	5
→ Personenstandswesen	9
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	13
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	16
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	18

→ 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. Leistungsbezogene Kennzahlen sind dabei Indikator 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 vergleicht die GPA NRW erst die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall interkommunal. Danach vergleichen wir den Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf Basis von Leistungskennzahlen. 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 gewichten wir, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. In den Tabellen am Ende des Teilberichts ist dargestellt, wie die GPA NRW die Gewichtung berechnet.

Die Aufgaben der großen 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.

Auch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards können den Personaleinsatz prägen. 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, müsste die Kommune daher zunächst diese Rahmenbedingungen anpassen, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist es sinnvoll, dass die Kommune die individuellen Potenziale weiter untersucht, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

¹ Für die Kennzahlen 2015 ist Grundlage der KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

In der Stadt Lüdenscheid sind alle drei Aufgabenfelder dem Fachbereich 3 „Bürgerservice / Soziale Hilfen“ zugeordnet. Die Aufgabenfelder der Abteilungen entsprechen in ihrer Zusammensetzung der Produktstruktur des Haushaltes.

→ **Feststellung**

Die Stadtverwaltung richtet den Organisationsaufbau an der Produktstruktur des Haushaltes aus. Hierdurch werden Fach- und Finanzverantwortung gut aufeinander abgestimmt.

Kennzahlen aus Fallmengen und Leistungsdaten werden im Haushalt der Stadt Lüdenscheid nicht dargestellt.

→ **Empfehlung**

Die Kennzahlen dieses Berichtes sollten genutzt werden, um die strategische Steuerung auszubauen.

→ Einwohnermeldeaufgaben

Die Stadt Lüdenscheid setzt für die Aufgaben des Einwohnermeldewesens in 2015 insgesamt 7,37 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,30 Vollzeit-Stellen im Overhead ein. Hieraus ergeben sich Personalaufwendungen nach KGSt-Werten in Höhe von 407.146 Euro. Als Bezugsgröße für die Kennzahlen ermittelt die GPA NRW insgesamt 18.035 gewichtete Fälle (siehe Anlage zum Bericht).

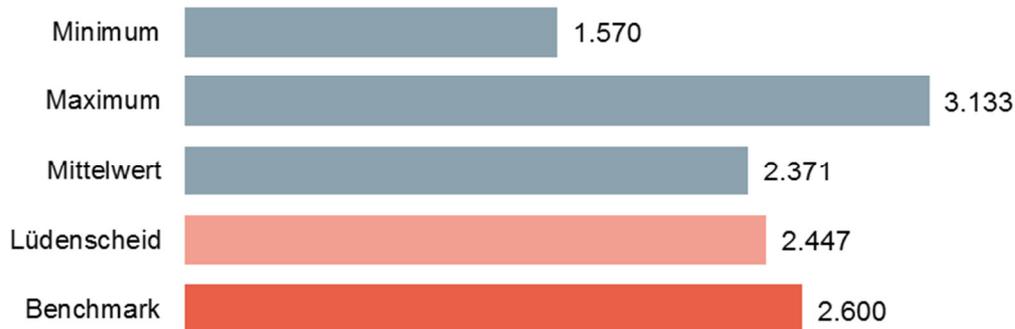
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,58	17,91	40,30	26,46	21,77	25,34	29,73	16

Sowohl die Anzahl der eingesetzten Stellen als auch die Stellenwertigkeit und die Anzahl der bearbeiteten Fälle beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall.

Die Stadt Lüdenscheid positioniert sich unter dem Mittelwert, weil sie weniger Personalaufwendungen hat. Lüdenscheid wendet je Vollzeit-Stelle 53.083 Euro auf; der Mittelwert beträgt 56.206 Euro. Hierbei liegt der Overhead-Anteil mit vier Prozent unter dem Durchschnitt von rund sieben Prozent. Darüber hinaus bearbeitet die Stadtverwaltung überdurchschnittlich viele Fälle je Vollzeit-Stelle; allerdings besteht noch ein Abstand zum Benchmark.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Lüdenscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.447	2.094	2.452	2.665	16

→ Feststellung

Bezogen auf den Benchmark ergibt sich ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,43 Vollzeit-Stellen.

Zeitreihenverlauf Falldichte und Stellenpotenzial

	2014	2015
gewichtete Fälle	16.535	18.035
Fälle je Vollzeit-Stelle*	3.034	2.447
rechnerisches Stellenpotenzial - gemessen am Benchmark -	0,00	0,43

*in 2014 waren 5,45 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt; in 2015 waren es 7,37 Vollzeit-Stellen

In 2014 wurden 1,92 Vollzeit-Stellen weniger in der Sachbearbeitung eingesetzt. Die Mitarbeiter/innen des Bürgeramtes sind auch für Wahlen zuständig. Im Wahljahr 2014 waren einzelne Beschäftigte bis zu einem halben Jahr mit Wahlangelegenheiten beschäftigt. Sie sind deshalb in der Stellenerfassung nicht berücksichtigt worden.

Kennzahlen Fallintensitäten 2015 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert
Zahl der An- Um- und Abmeldungen	2.132	1.262	3.485	1.946
Zahl der beantragten Ausweisdokumente	1.393	1.275	1.579	1.396

Gerade im Einwohnermeldewesen verlaufen die Fallzahlen oftmals zyklisch. Deshalb ist es wichtig, den Personalbedarf über die Fallzahlen zu steuern.

Auch das Bundesmeldegesetz wirkt sich hinsichtlich der Vermieterbescheinigungen aus. Es sind zusätzliche Arbeiten erforderlich, die Personalressourcen erfordern. Entsprechend den Informationen des Städtetages wird von einem Personalbedarf von 0,50 Vollzeit-Stellen je 50.000 Einwohner ausgegangen. Die Stadt Lüdenscheid hatte zum 31. Dezember 2015 insgesamt 73.354 Einwohner. Insofern läge der personelle Mehrbedarf bei 0,73 Vollzeit-Stellen.

Bei den Arbeitsprozessen sieht die GPA NRW folgende Sachverhalte positiv:

- In 2012 wurde eine interne Organisationsuntersuchung mit einer Stellenbemessung für das Bürgeramt durchgeführt. Die Ergebnisse werden seither fortgeschrieben. Insofern setzt sich die Stadt Lüdenscheid mit dem Personalbedarf auseinander.
- Die Stadtverwaltung arbeitet mit einer elektronischen Aufrufanlage. Es sind drei Nummernkreise vorgesehen (Terminkunden, Kurzkontakte und „normale“ Aufgaben). Terminvergaben sind online, persönlich oder per Telefon möglich. Hierdurch hält die Verwaltung die Wartezeiten niedrig. Im Schnitt wartet ein Bürger etwa zehn Minuten.
- Über die elektronische Aufrufanlage können verschiedene Auswertungsmöglichkeiten (z.B. zu Bearbeitungszeiten) generiert werden. Das ermöglicht eine individuelle Steuerung. Fallzahlenentwicklungen werden betrachtet und das Personal entsprechend eingesetzt.

- Die Infothek im Rathausfoyer führt auch allgemeine Arbeiten für das Bürgeramt durch (z.B. allgemeine Informationen, Kontrolle von Unterlagen). Hierdurch wird Publikumsverkehr im Meldebereich abgedeckt; Wartezeiten für einzelne Geschäftsvorfälle verringern sich.
- Die Stadtverwaltung arbeitet mit einem Selbstbedienungsterminal, an dem unter anderem die elektronische Übermittlung des Lichtbildes und der Fingerabdrücke erfolgt. An allen Schaltern werden Unterschriftenpads verwendet. Bargeldlose Zahlung ist an jedem Serviceplatz und an der Infothek im Bürgeramt möglich. Hierdurch können Arbeitsvorgänge schneller und effektiver durchgeführt werden. Das schlägt sich in den Bearbeitungszeiten nieder. Einen Antrag auf ein Ausweisdokument bearbeitet Lüdenscheid beispielsweise in rund acht Minuten; andere Städte benötigen im Schnitt 15 Minuten.
- Formulare zu bestimmten Leistungen können bereits im Internet abgerufen werden. Weitere Angebote (z.B. Bewohnerparkausweise) werden erarbeitet. Auch hierdurch verringert die Stadt Lüdenscheid den Arbeitsaufwand.
- Das Bürgeramt nutzt seit etwa zwei Jahren die elektronische Akte. Dokumente werden entsprechend abgelegt. Hierdurch reduzieren sich Aktenhaltung und Papierverbrauch auf ein Minimum.
- Die Stadtverwaltung nutzt eine Schnittstelle zum Standesamt. Daten werden entsprechend vernetzt.
- Der Personaleinsatz erfolgt flexibel nach Dienstplan. Die Flexibilität - insbesondere auch zum regelmäßigen Dienst an Samstagen - ist ein Auswahlkriterium bei Stellenbesetzungen. Die Fluktuation ist nicht auffällig. Es sind allerdings derzeit drei neue Beschäftigte eingesetzt. Gründe hierfür sind altersbedingtes Ausscheiden und Krankheitsersatz. Es besteht kein übermäßiges Volumen an Überstunden oder Resturlaub. In Wahljahren kann es für einen begrenzten Zeitraum zu angeordneten Überstunden kommen.
- Das Bürgeramt hat 36 Stunden pro Woche geöffnet; der interkommunale Durchschnitt liegt bei 37 Stunden. Es sind keine Nebenstellen eingerichtet. Insofern weist die Stadt Lüdenscheid im Vergleich keine erhöhten Standards auf.

Die GPA NRW sieht noch folgende Handlungsmöglichkeiten bei den Arbeitsabläufen:

- Die Stadt Lüdenscheid schreibt Bürger/innen vor Ablauf ihrer Ausweisdokumente nicht an. Nach Ablauf der Dokumente werden Verwarnungsgelder erhoben. In 2015 wurden 764 vorläufige Personalausweise und 47 vorläufige Reisepässe ausgestellt. Der Arbeitsaufwand für das Ausstellen vorläufiger Dokumente könnte durch ein Anschreiben der Bürger vor Ablauf reduziert werden. Die entsprechenden Besucherströme könnten besser über Terminvergaben gesteuert werden.
- Obwohl das Bürgeramt im Vergleich eine Stunde weniger geöffnet hat als die Vergleichsstädte, orientiert sich das Stellenvolumen nach Aussage des Fachdienstes auch an den Öffnungszeiten. Wenn es darum geht, Personalressourcen einzusparen, könnten auch Standards bei den Öffnungszeiten reduziert werden.

- Eine Anbindung an die Finanzsoftware könnte Arbeitsvorgänge noch weiter erleichtern und effektiver gestalten.

→ **Feststellung**

Die Arbeitsabläufe der Stadt Lüdenscheid sind bereits effektiv ausgerichtet; es gibt noch einzelne Handlungsmöglichkeiten. Es ist davon auszugehen, dass sich das ermittelte Stellenpotenzial von 0,43 Vollzeit-Stellen durch die zusätzliche Aufgabe der Vermieterbescheinigung kompensiert.

→ Personenstandswesen

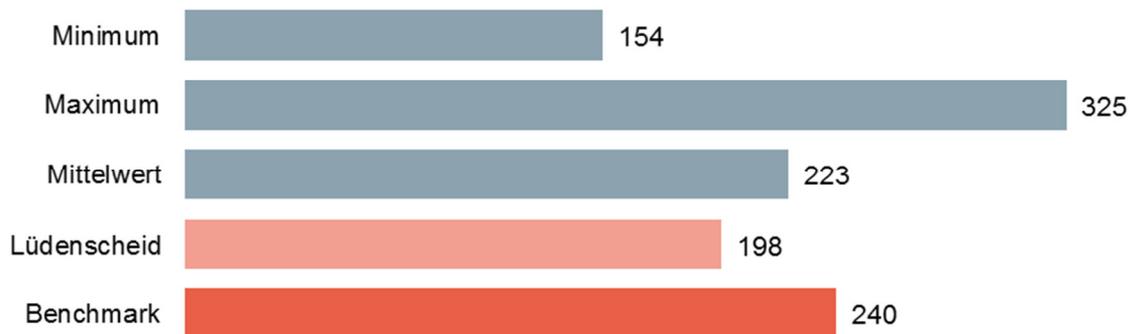
Die Stadt Lüdenscheid hat in 2015 in dem Aufgabenfeld 5,67 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,50 Stellen im Overhead eingesetzt. Hieraus ergeben sich Personalaufwendungen nach KGSt-Werten in Höhe von 405.006 Euro. Den Aufwendungen stehen Erträge in Höhe von 126.343 Euro gegenüber. Als Bezugsgröße für die Kennzahlen ermittelt die GPA NRW insgesamt 1.124 gewichtete Fälle (siehe Anlage zum Bericht).

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
360	211	482	340	291	345	394	16

Die Personalaufwendungen je Fall liegen über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen, weil Lüdenscheid weniger Fälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Der Personalaufwand je Vollzeit-Stelle liegt mit 65.641 Euro deutlich unter dem Mittelwert von 67.008 Euro, obwohl der Overhead-Anteil geringfügig erhöht ist (Lüdenscheid acht Prozent, Durchschnitt sieben Prozent).

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015



Lüdenscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
198	185	207	244	16

→ Feststellung

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich ein Stellenpotenzial von 0,99 Vollzeit-Stellen.

Zeitreihenverlauf Falldichte und Stellenpotenzial

	2014	2015
gewichtete Fälle	1.061	1.124
Fälle je Vollzeit-Stelle*	187	198
rechnerisches Stellenpotenzial - gemes-	1,25	0,99

	2014	2015
sen am Benchmark -		

*Grundlage für beide Jahre sind 5,67 Mitarbeiter/innen in der Sachbearbeitung

Das Stellenpotenzial sinkt durch steigende Fallzahlen. Allerdings ist das Stellenpotenzial aufgrund örtlicher Besonderheiten der Stadt Lüdenscheid nicht umsetzbar. Diese werden im Folgenden dargestellt.

Kennzahlen Fallintensitäten 2015 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert
Meldeverfahren und Trauung	46	30	56	41
Geburten	193	69	335	169
Sterbefälle	208	85	208	147

- In Lüdenscheid finden mehr Meldeverfahren und Trauungen statt als in anderen Städten. Der Anteil der Meldeverfahren mit Ausländerbezug liegt mit rund 37 Prozent deutlich über dem Durchschnitt von 21 Prozent. Dadurch ergibt sich ein höherer Bearbeitungsaufwand, weil die Fälle mit Auslandsbezug schwieriger und somit zeitintensiver sind. Die Stadt Lüdenscheid konnte keine konkrete Zeitangabe machen, wie lange ein Meldeverfahren generell dauert. Die Zeiten differieren hierfür teilweise deutlich. Bei den anderen Städten dauert ein Verfahren im Schnitt 85 Minuten.
- Die Stadtverwaltung verfügt über zwei Trauungsorte; der Durchschnitt der Vergleichsstädte liegt bei vier Standorten. Trauungen werden im Rathaus und im Museum durchgeführt. Das Museum befindet sich in fußläufiger Entfernung zum Rathaus (ca. 600 Meter). Für Eheschließungen außerhalb der regulären Öffnungszeiten wird laut Gebührenrahmen ein Zuschlag von 66 Euro erhoben. Zusätzlich müssen Ehepaare, die im Museum heiraten, eine Raummiete von 145 Euro zahlen. Eine Trauung dauert in Lüdenscheid einschließlich Vor- und Nachbereitung etwa 95 Minuten. Damit liegt die Stadtverwaltung im Bereich des Durchschnitts von 89 Minuten.
- Die Geburten je 10.000 Einwohner liegen über dem Mittelwert. Lüdenscheid verzeichnet steigende Geburtenzahlen. Es gibt eine Geburtenklinik und ein großes Krankenhaus vor Ort. Auch bei der Beurkundung der Geburt wirkt der erhöhte Ausländeranteil zeitintensiver. Der Ausländeranteil liegt bei den Geburten mit rund 54 Prozent erheblich über dem Durchschnitt von 35 Prozent. Die Stadtverwaltung konnte auch die Bearbeitungszeit für die generelle Beurkundung einer Geburt nicht genau angeben, weil diese oftmals sehr unterschiedlich ausfällt. Andere Städte benötigen im Schnitt 63 Minuten für eine Beurkundung.
- Die GPA NRW hat bei der Ermittlung der Fallzahlen Aufgabenschwerpunkte gebildet. Hierbei sind Folgebeurkundungen nicht als Schwerpunkt definiert worden. Lüdenscheid verzeichnet aber einen hohen Anteil an Folgebeurkundungen (z.B. bei Geburten 28 Prozent). Der hohe Aufwand ist entsprechend zu berücksichtigen.

- Auch die nachträgliche Ausstellung von Urkunden ist nicht als Schwerpunkt definiert worden. Lüdenscheid verzeichnet jedoch durch das große Einzugsgebiet sehr viele Personenstandseinträge. Allein in 2015 sind aus diesen Registern 4.738 Urkunden nachträglich ausgestellt worden.
- Die Sterbefälle je 10.000 Einwohner stellen in Lüdenscheid den Maximumwert. Neben den stationären Einrichtungen gibt es elf Senioren- und Pflegeheime. Die Bearbeitungszeit für einen Sterbefall liegt in Lüdenscheid mit 37 Minuten leicht unter dem Mittelwert von 39 Minuten.
- Bei den in das elektronische Personenstandsregister zu überführenden Geburtseinträgen sind laut Angabe der Stadtverwaltung etwa 40 Prozent der Einträge für den Zeitraum 1971 bis 2008 systematisch nacherfasst worden. Bis zur vollständigen Aufarbeitung (30.846 Geburtseinträge, 10.000 Hinweise) müssen entsprechende Personalressourcen eingeplant werden. Wenn die Nacherfassung der Geburtenregister abgeschlossen ist, steht auch noch die Nacherfassung der Eheregister (2008 und älter) an.
- Der Personalaufwandsdeckungsgrad liegt mit 31,2 Prozent unter dem interkommunalen Durchschnitt von 36,4 Prozent. Lüdenscheid verzeichnet mit 113 Euro pro Fall weniger Erträge als die Vergleichsstädte. Der Mittelwert liegt bei 121 Euro pro Fall.

Bei der Betrachtung der Arbeitsprozesse sieht die GPA NRW folgende Sachverhalte positiv:

- Die Fallzahlen werden im Rahmen eines internen Controllings nachgehalten.
- Es besteht eine gute EDV-technische Unterstützung in Form von fachspezifischer Software.
- Gebührenkassen werden personenbezogen geführt. Zahlungen sind auch per EC-Karte möglich. Das erleichtert den Verwaltungsablauf.
- Das Internet wird genutzt; beispielsweise werden freie Eheschließungstermine angezeigt. Die Buchung der Termine erfolgt über das Standesamt. Auch Personenstandsurkunden können über das Internet angefordert werden.
- Das Standesamt hatte 2015 17,5 Stunden pro Woche geöffnet. An zwei Tagen werden Spätsprechstunden bis 17:30 Uhr angeboten (aufgrund gemessener Besucherströme und in Anlehnung an die Öffnungszeiten des Bürgeramtes). Für zeitaufwendige Absprachen werden Termine vergeben, um das Kundenaufkommen zu steuern. Für Bestatter gelten mit 24,5 Stunden pro Woche erweiterte Öffnungszeiten. Außerdem übermitteln die heimischen Bestatter Vorabinfos, so dass die Beurkundungen auch flexibel außerhalb der Öffnungszeiten oder zu Zeiten mit geringem Kundenaufkommen erfolgen können. Die durchschnittlichen Öffnungszeiten der Vergleichsstädte liegen bei 24,3 Stunden. Insofern zeigt die Stadt Lüdenscheid keine erhöhten Standards bei der Erfüllung der Aufgaben.
- Es sind keine Nebenstellen eingerichtet.

Die GPA NRW sieht noch folgende Handlungsmöglichkeiten:

- Sobald die Nacherfassung der Geburten- und Eheregister abgeschlossen ist, sollte die Stadt Lüdenscheid ihren Personalbedarf anhand aktueller Fallzahlen und Bearbeitungs-

zeiten erneut prüfen. Hierbei ist der sehr hohe Ausländeranteil mit einem erhöhten Schwierigkeitsgrad in der Bearbeitung zu berücksichtigen.

Das rechnerische Stellenpotenzial von 0,99 Vollzeit-Stellen ist in der Stadt Lüdenscheid derzeit wegen eines erhöhten Ausländeranteils, steigenden Geburtenzahlen, anderen Gewichtungen in Aufgabenschwerpunkten und erforderlichen Nacherfassungen im Geburten- und Eheregister nicht umsetzbar.

→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

In 2015 waren in dem Arbeitsfeld insgesamt 2,25 Vollzeit-Stellen beschäftigt; davon 2,10 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,15 Vollzeit-Stellen im Overhead. Die pauschalen Personalausgaben für die ermittelten Stellen liegen nach KGSt-Werten bei 145.615 Euro. Den Aufwendungen stehen Erträge in Höhe von 101.868 Euro gegenüber. Die gewichteten Fallzahlen betragen in 2015 insgesamt 3.985 Fälle (siehe Anlage zum Bericht).

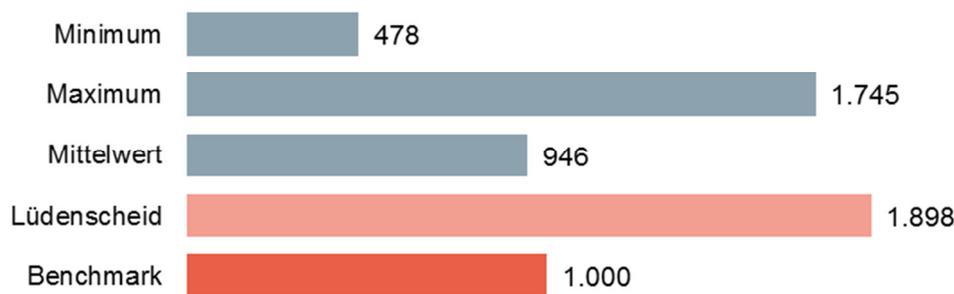
Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2013

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
37	52	141	86	75	81	86	16

Der bisherige Minimumwert lag bei 52 Euro. Die Stadt Lüdenscheid bildet mit 37 Euro Personalaufwendungen je Fall den neuen Minimumwert. Die GPA NRW arbeitet in der Prüfung mit festgelegten Datenstichtagen. Der Wert der Stadt Lüdenscheid ist zum Datenstichtag noch nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen worden, weil die Validität der Daten noch geprüft wurde. Deshalb ist der Kennzahlenwert von Lüdenscheid noch nicht im interkommunalen Vergleich enthalten.

Lüdenscheid erzielt einerseits den Minimumwert bei den Personalaufwendungen je Fall, weil die Verwaltung weniger Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle hat als die Vergleichsstädte. Die Personalaufwendungen liegen mit 64.718 Euro unter dem Durchschnitt von 66.950 Euro. Hierbei ist der Overhead-Anteil mit sieben Prozent unterdurchschnittlich ausgeprägt (Mittelwert elf Prozent). Darüber hinaus bearbeitet die Verwaltung deutlich mehr Fälle je Vollzeit-Stelle:

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015



Lüdenscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.898	812	921	1.064	16

→ Feststellung

Die Stadt Lüdenscheid überschreitet den Benchmark deutlich. Die Verwaltung bildet den neuen Maximumwert. Es ist kein Stellenpotenzial vorhanden.

Durch die große Anzahl der Fälle je Vollzeit-Stelle erreicht Lüdenscheid einen hohen Personalaufwandsdeckungsgrad. Dieser liegt bei 70 Prozent; der Durchschnitt liegt bei 31 Prozent.

Zeitreihenverlauf Falldichte und Stellenpotenzial

	2014	2015
gewichtete Fälle	3.984	3.985
Fälle je Vollzeit-Stelle*	1.897	1.898
rechnerisches Stellenpotenzial - gemessen am Benchmark -	0,00	0,00

*für beide Jahre wurden 2,10 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung zu Grunde gelegt

Die Fallzahlen bleiben im Prinzip gleich. Auch für das Jahr 2014 ergibt sich kein Stellenpotenzial. Die GPA NRW betrachtet nachfolgend das Leistungsspektrum.

Kennzahlen Fallintensitäten 2015 (Fälle je 10.000 Einwohner)

	Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert
An- Um- und Abmeldungen Gewerbe	211	136	250	195
Zahl der erteilten schriftlichen Gewerbeauskünfte	18	78	401	160
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse und Gestattungen	22	15	60	27
Zahl der Gewerbeuntersagungen	26	1	44	15

Im Vergleich sticht die niedrige Zahl der schriftlichen Gewerbeauskünfte hervor. Lüdenscheid erzielt im Vergleich den neuen Minimumwert. Die Verwaltung arbeitet mit einer Software, die Privatpersonen kostenlose elektronische Kurzauskünfte ermöglicht. Für Behörden (beispielsweise das Finanzamt) besteht ein kostenloser Vollzugriff. Berechtigte private Auskunftersuchende (z.B. Rechtsanwälte oder Auskunfteien) können gebührenpflichtige Auskünfte abrufen, wenn ein rechtliches Interesse an gewerblichen Daten besteht. Diese Möglichkeiten werden nach Aussage der Stadt Lüdenscheid sehr gut angenommen.

Die Gewerbeuntersagungen sind oftmals sehr zeitintensiv und daher mit einem hohen Gewichtungsfaktor belegt. Die Stadt Lüdenscheid verzeichnet hier mehr Fälle als der Durchschnitt der Vergleichsstädte. Etwa 15 Fälle pro Jahr kommen vom Finanzamt, die restlichen Verfahren entstehen aufgrund eigener Ermittlungen. Die Mitarbeiter/innen für Gewerbebeanmeldungen und Gewerbeuntersagungen sitzen in einem Büro. Auffälligkeiten bei Anmeldungen oder Auskünften fallen direkt auf und führen dadurch zu eigenen Ermittlungen.

In der Gesamtbetrachtung führen folgende Kriterien dazu, dass die Stadt Lüdenscheid den Benchmark deutlich überschreitet:

- Es sind keine Nebenstellen eingerichtet.

- Die Öffnungszeiten liegen mit elf Stunden pro Woche deutlich unter dem Durchschnitt von 25 Stunden. Die Verwaltung hat zwei Tage pro Woche für die Bürger geöffnet. Es bleibt mehr Zeit für die Fallbearbeitung; die Publikumszeiten sind komprimierter. Die Stadtverwaltung arbeitet verstärkt mit Terminvergaben.
- Die Mitarbeiter des Aufgabenfeldes sind routiniert. In den vergangenen Jahren gab es keine Fluktuation in dem Bereich. Zum 01. Mai 2016 hat ein Stellenwechsel stattgefunden. Eine entsprechende Einarbeitung wurde gewährleistet.
- Es handelt sich um Mischarbeitsplätze. Schwankungen in der Arbeitsbelastung können innerhalb verschiedener Aufgabenbereiche ausgeglichen werden.
- Das benötigte Wissen wird über Fortbildungen aktualisiert.
- Die Personalausstattung orientiert sich an Fallzahlen und Bearbeitungszeiten.
- Die Stadtverwaltung verfügt über eine gute IT-Ausstattung. Über die KDVZ wird ein Gewerbeprogramm genutzt. Hierüber können auch Vordrucke erzeugt werden. Es besteht eine Anbindung an die Finanzsoftware. Durch die Software ist eine halbe Stelle eingespart worden.
- Das Meldeverfahren an die verschiedenen Behörden läuft automatisch.
- Die Bürger werden gut über das Internet informiert. Gewerbean-, -um und -abmeldungen können heruntergeladen werden.
- Standards sind klar definiert (z.B. Überprüfungsziele, Zeiträume).
- Das Arbeitsvolumen ist grenzwertig und mit einem hohen Belastungsgrad der Beschäftigten verbunden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid setzt fallbezogen deutlich weniger Personal ein als andere Kommunen. Das ist einerseits auf die gute Praxis der Stadtverwaltung in der Erfüllung der Aufgabe zurückzuführen. Allerdings ist auch der Belastungsgrad der Beschäftigten sehr hoch. Es liegen zwar noch keine Überlastungsanzeigen vor, aber die Beschäftigten machen vermehrt Überstunden. Aus diesem Grund nimmt die GPA NRW die Stadt Lüdenscheid nicht in ihre Benchmark-Datei auf.

→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Alle drei Bereiche sind dem Fachbereich 3 „Bürgerservice/Soziale Hilfen“ zugeordnet, wobei sich der Aufbau des Fachbereiches und die Produktstruktur des Haushaltes entsprechen. Hierdurch können Fach- und Finanzverantwortung gut aufeinander abgestimmt werden.
- Es zeigen sich keine erhöhten Standards bei der Wahrnehmung der Aufgaben. Die Öffnungszeiten liegen unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Es sind keine Nebenstellen eingerichtet.
- Im Haushalt werden keine Kennzahlen dargestellt. Die Stadt Lüdenscheid sollte die Kennzahlen dieses Berichtes nutzen, um die strategische Steuerung auszubauen.
- Für das Einwohnermeldewesen ermittelt die GPA NRW ein Stellenpotenzial von 0,43 Vollzeit-Stellen. Das Bürgeramt könnte Bürger/innen vor Ablauf ihrer Ausweisdokumente anschreiben, um das Ausstellen vorläufiger Dokumente zu vermeiden und Termine zu komprimieren. Darüber hinaus könnte eine Anbindung an die Finanzsoftware Arbeitsvorgänge erleichtern. Insgesamt gesehen sind die Arbeitsabläufe aber bereits effektiv ausgerichtet. Es ist davon auszugehen, dass sich das Stellenpotenzial durch die zusätzliche Aufgabe der Vermieterbescheinigung kompensiert.
- Für das Personenstandswesen ergibt sich ein Stellenpotenzial von 0,99 Vollzeit-Stellen, das aber aufgrund örtlicher Gegebenheiten in Lüdenscheid (erhöhter Ausländeranteil, steigende Geburtenzahlen, andere Gewichtung in Aufgabenschwerpunkten, erforderliche Nacherfassungen im Geburten- und Eheregister) derzeit nicht umsetzbar ist. Die Verwaltung sollte ihren Personalbedarf anhand aktueller Fallzahlen und Bearbeitungszeiten erneut prüfen, sobald die Nacherfassung der Geburten- und Eheregister abgeschlossen ist.
- Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten erreicht die Stadt Lüdenscheid den neuen Maximumwert und überschreitet den Benchmark. Effektive Verfahrensweisen und geringe Standards führen hierzu. Es ist kein Stellenpotenzial vorhanden. Allerdings ist der Belastungsgrad der Mitarbeiter/innen sehr hoch. Der hohe Leistungswert wird insbesondere durch Überstunden erzielt. Deshalb nimmt die GPA NRW die Stadt Lüdenscheid nicht in ihre Benchmark-Datei auf.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung 2015

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0,4
Personenstandswesen	1,0
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,0
Gesamtsumme	1,4

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein monetäres Gesamtpotenzial von 70.000 Euro.

Untersucht wurden insgesamt 16,09 Vollzeit-Stellen; davon 15,14 Stellen in der Sachbearbeitung und 0,95 Stellen im Overhead. Der Anteil des Einsparpotenziales an den untersuchten Stellen Sachbearbeitung beträgt rund neun Prozent.

Die ermittelten Potenziale in den Bereichen Einwohnermeldeamt und Personenstandswesen sind derzeit nicht umsetzbar. Es ergeben sich nur noch wenige Handlungsmöglichkeiten für die Verwaltung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Lüdenscheid mit dem Index 4.

→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	15.640	7.820
Personalausweis	1,0	6.799	6.799
Reisepass		3.416	3.416
Gesamt		25.855	18.035

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,3	1.418	425
Beurkundung Sterbefall	0,2	1.528	306
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	334	334
Eheschließung: nur Trauung	1,0	23	23
Eheschließung: nur Anmeldung	0,5	72	36
Gesamt		3.375	1.124

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldungen	1,0	616	616
Ummeldungen		261	261
Abmeldungen	0,4	666	266
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	131	1.048
Reisegewerbekarte	4,0	12	48
Spielhallenerlaubnis	10,0	34	340
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	46	552
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	115	230
Gewerbeuntersagungen	24,0	26	624
Gesamt		1.907	3.985

→ 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 Lüdenscheid im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	4
Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung	4
→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	7
Organisation	7
Steuerungsinstrumente	7
→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge	10
→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	23

→ 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, mit denen die Kommune ihre Ergebnisse verbessern kann.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes.¹ Wir steigen in die Analyse ein, indem wir die Werte in der Zeitreihe und interkommunal vergleichen. Interviews unterstützen die Analyse.

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).

→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder unter 6 Jahren. 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.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2014	2015	2020	2025	2030	2040
Anzahl der Einwohner gesamt	72.923	73.354	69.939	67.467	64.917	59.797
Anzahl 0 bis unter 6 Jahre	3.687	3.794	3.588	3.399	3.152	2.725
Anzahl 0 bis unter 3 Jahre	1.829	1.974	1.755	1.644	1.516	1.322
Anzahl 3 bis unter 6 Jahre	1.858	1.820	1.833	1.755	1.636	1.403

Quelle: IT.NRW (2014 und 2015 zum 31. Dezember des Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01. Januar)

Die Gesamtzahl der Einwohner sinkt im Eckjahresvergleich um rund 18 Prozent. In 2015 sind die Einwohnerzahlen zunächst noch gestiegen. Ab 2020 gehen die Zahlen auch innerhalb der einzelnen Altersgruppen deutlich zurück (eine Ausnahme bildet der leichte Anstieg der 3- bis unter 6-Jährigen in 2020).

Die Stadt Lüdenscheid arbeitet mit einem EDV-Verfahren, das die Auswirkungen des demografischen Wandels auf unterschiedliche Bereiche des sozialen Lebens und der Wirtschaft simuliert. Datengrundlage für das Programm sind die Bevölkerungsdaten von IT.NRW.² Hiernach sinken die Geburtenzahlen in 2017 und 2018 und steigen dann zunächst wieder leicht an.³ Bislang verzeichnet die Stadt Lüdenscheid steigende Kinderzahlen. Hierfür spielen folgende Aspekte eine Rolle:

- Die Zahl der Geburten steigt,
- es sind Zuzüge zu verzeichnen,
- die Flüchtlingssituation ist zu berücksichtigen.

Gerade die Flüchtlingssituation ist für viele Kommunen eine Herausforderung. Unter den aufgenommenen Flüchtlingen sind viele Familien mit Kindern. Das Ministerium für Familie, Kinder,

² Fachbereich Jugend, Bildung und Sport, „Betreuung und Förderung für Kinder“, Planungen für den Zeitraum 2017/2018, Seite 7, 3. Absatz

³ Fachbereich Jugend, Bildung und Sport, „Betreuung und Förderung für Kinder“, Planungen für den Zeitraum 2017/2018, Seite 8, Tabelle 4.2

Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS) bejaht den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach Aussagen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe mit Bezug auf das Haager Kinderschutzübereinkommen (KSÜ)⁴ mit folgender 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“.⁵ Die Flüchtlingsentwicklung und deren Auswirkungen lassen sich ortsspezifisch nur schwer prognostizieren. Kommunen können zukünftige Bedarfe bei einem anhaltenden Flüchtlingsstrom mittelfristig nicht valide planen. Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen wird perspektivisch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit die Haushalte der Kommunen belasten.

Nach Aussage der Stadt Lüdenscheid hat sich die Flüchtlingssituation vor Ort zwischenzeitlich etwas entspannt. Die meisten Kinder sind in Kindertageseinrichtungen aufgenommen worden; es kommen derzeit nur noch wenig neue Kinder, für die ein Angebot bereitgestellt werden muss.

Die Stadt Lüdenscheid stellt insgesamt folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung:

Angebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017**
Anzahl der Betreuungsplätze gesamt*	2.311	2.436	2.493	2.489	2.524
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	2.187	2.299	2.351	2.356	2.386
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	124	137	142	133	138

*Kindergartenjahr 01. August bis 31. Juli

** lt. Plandaten Stadt Lüdenscheid

Die Zahl der gesamten Betreuungsplätze steigt im Eckjahresvergleich um rund neun Prozent. Die Plätze in Kindertageseinrichtungen steigen kontinuierlich. Die Kindertagespflege spielt eher eine untergeordnete Rolle. Derzeit steigt die Nachfrage nach Tagespflegeplätzen nach Aussage der Stadt Lüdenscheid.

Für die Ü-3-Jährigen garantiert die Stadtverwaltung eine Vollversorgung. Für die U-3-Jährigen war für 2016 eine Zielquote von 45,4 Prozent vorgegeben, die in 2017 identisch bleibt. Die Zielquote leitet sich aus dem Nachfrageverhalten der Eltern ab.

Eine Herausforderung besteht für die Stadt Lüdenscheid insbesondere darin, die Angebote in jedem Bezirk ortsnah bereitzustellen. Zum 08. Juni 2016 gab es noch 36 freie Plätze für U-3-Jährige (davon 31 Plätze in der Tagespflege und fünf Plätze in Kindertageseinrichtungen). Im

⁴ 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

⁵ sh. auch <https://www.kita.nrw.de>, > Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingsfamilien

Ü-3-Bereich waren ca. 28 Plätze in Kindertageseinrichtungen unbesetzt (Stand 27. Oktober 2016).⁶ Es wird davon ausgegangen, dass mache Eltern trotz Bedarfsmeldung auf nähere, passgenauere Angebote warten. Zum Prüfzeitpunkt (Dezember 2016) waren beispielsweise keine freien U-3-Plätze mehr vorhanden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdenscheid greift die demografische Entwicklung in ihren Planungen auf. Prognosewerte und aktuelle Bedarfe werden berücksichtigt und aufeinander abgestimmt.

⁶ Fachbereich Jugend, Bildung, Sport, „Betreuung und Förderung für Kinder“, Planungen 2017/2018, Seite 29, Ziffer 9 Fazit

→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

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

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

Wesentliche Veränderungen stellen

- die Einführung des Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder,
- die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege,
- die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und
- die Umstellung der Finanzierung der Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen auf Kindpauschalen dar.

Insbesondere die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches für Kinder unter drei Jahren zum 1. August 2013 stellte die Kommunen nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch vor große Herausforderungen.

Organisation

Die Kindertagesbetreuung wird innerhalb des Fachbereiches 5 im Fachdienst 51.4 – Jugendamt – Kindertageseinrichtungen – wahrgenommen. Im gleichen Fachbereich werden weitere Themenfelder des Jugendamtes sowie des Bereiches „Schule und Sport“ bearbeitet.

→ Feststellung

Die Bündelung der Aufgaben Jugend und Schule in einem Fachbereich ist sinnvoll. Es ergeben sich Synergien durch gleiche Bezugsgruppen (Kinder und Jugendliche) und parallele Aufgabeninhalte (z.B. Beaufsichtigung, Betreuung, Anleitung, Hilfestellungen).

Steuerungsinstrumente

Die Stadt Lüdenscheid richtet sich bei der Kindergartenbedarfsplanung nach den bereinigten Voranmeldungen, den Änderungswünschen bei betreuten Kindern, den aktuellen Betreuungsverträgen und den Belegdaten des Vorjahres. Vorhandene Plätze in Spielgruppen und in der Tagespflege werden einbezogen. Die Planungsarbeiten macht die Jugendhilfeplanung.

Die Anmeldung der Kinder erfolgt direkt in den Kindertageseinrichtungen. Problematisch sind hierbei Mehrfachmeldungen der Eltern, die aufwendig bereinigt werden müssen. Die Stadt Lü-

denscheid möchte ein zentrales Anmeldeverfahren einführen. Es finden diesbezüglich noch Verhandlungen statt; Verträge sind noch nicht geschlossen worden.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW bestärkt die Stadt Lüdenscheid darin, ein zentrales EDV-gestütztes Anmeldesystem einzuführen. Ein entsprechendes Verfahren ermöglicht ein effektives Arbeiten mit einem guten Gesamtüberblick über Betreuungsbedarfe, Betreuungszeiten und die individuelle Auslastung von Einrichtungen. Auch die Doppelanfragen von Eltern bei verschiedenen Einrichtungen lassen sich hierüber gut steuern.

Die Bildung von Kennzahlen unterstützt die Ziel- und Ergebnissteuerung. Im Zeitvergleich zeigen sie Verläufe auf und helfen dabei, Entwicklungen zu beobachten und Prognosen zu treffen. Die Stadt Lüdenscheid arbeitet - abgesehen von Versorgungsquoten – noch nicht mit Kennzahlen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte die Kennzahlen dieses Berichtes verwenden, um die strategische Steuerung zu unterstützen.

→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder

In Lüdenscheid hat sich der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) in Euro

2012	2013	2014	2015
8.626.903	8.915.375	9.425.063	10.441.071

Der Fehlbetrag verdeutlicht, in welcher Höhe die Stadt eigene Ressourcen für die Kindertagesbetreuung einsetzt (Nettoaufwand ohne Investitionen inklusive Aufwand für Gebäude). Auffällig ist hierbei der deutliche Anstieg in 2015 um 1,02 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind steigende Betriebskostenzuschüsse, höhere Personalaufwendungen und mehr freiwillige Zuschüsse. Gleichzeitig wurden weniger Elternbeiträge vereinnahmt.

Noch aussagekräftiger wird der Fehlbetrag für die Kindertagesbetreuung, wenn man ihn auf die Altersgruppe der Bevölkerung bezieht, die die Leistung in Anspruch nimmt.

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

2012	2013	2014	2015
2.351	2.465	2.556	2.752

Der Fehlbetrag steigt in stärkerem Umfang als die Einwohnerzahl der entsprechenden Altersgruppe.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.556	1.956	3.403	2.443	2.288	2.380	2.564	15

Die Stadt Lüdenscheid positioniert sich über dem Mittelwert.

Bezieht man den Fehlbetrag auf die Plätze in den Kindertageseinrichtungen, erzielt Lüdenscheid ebenfalls einen überdurchschnittlichen Vergleichswert.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.578	2.969	4.425	3.482	3.174	3.451	3.645	15

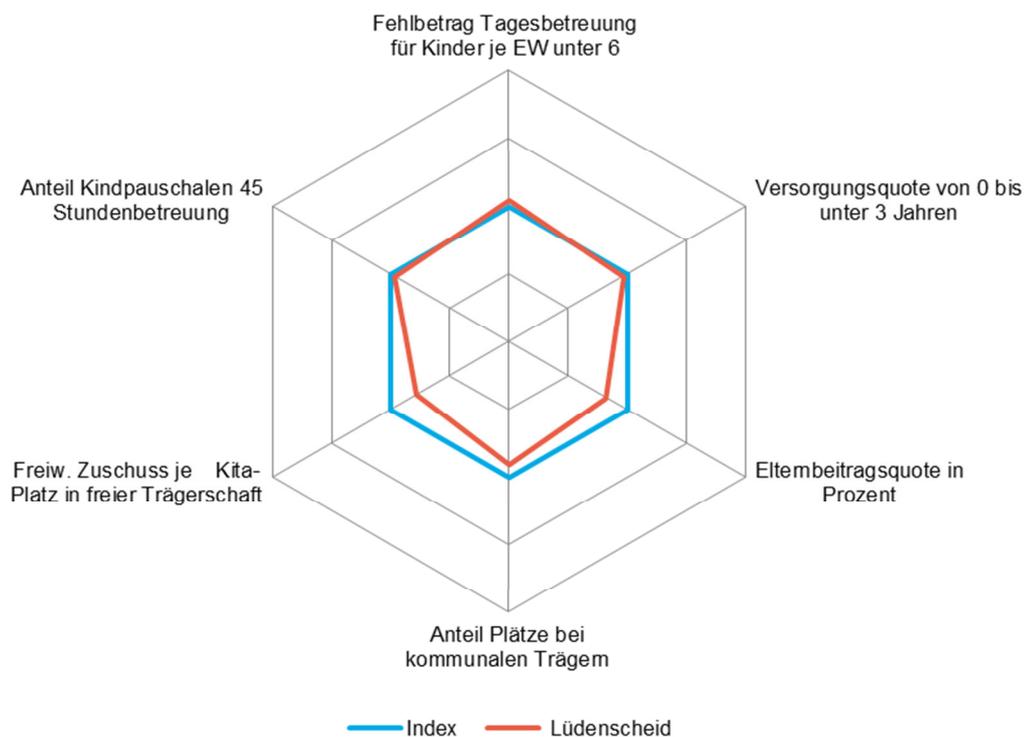
Die Stadt Lüdenscheid gibt 96 Euro pro Platz mehr aus als der Durchschnitt der Vergleichsstädte.

Die GPA NRW stellt nachfolgend die entsprechenden Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge dar.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge

Verschiedene Einflussfaktoren prägen den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der wesentlichen Einflussfaktoren mit den Kennzahlenwerten für die Stadt Lüdenscheid. Der Index bildet die entsprechenden Mittelwerte der im interkommunalen Vergleich berücksichtigten Kommunen der gleichen Größenklasse ab.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2014



→ Feststellung

Die vergleichsweise geringe Elternbeitragsquote wirkt sich nachteilig auf den Fehlbetrag der Kindertagesbetreuung aus. Die restlichen Rahmenfaktoren wirken begünstigend oder neutral.

Die GPA NRW stellt nachfolgend die einzelnen Rahmenfaktoren vertiefend dar.

Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert als Versorgungsquote den prozentualen Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung an der Zahl der Kinder in einer entsprechenden Altersgruppe der Bevölkerung. Die Altersgruppen differenziert die GPA NRW nach U-3 für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren und Ü-3 für Kinder von 3 Jahren bis unter 6 Jahren.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in den Tageseinrichtungen für Kinder als auch die in der Kindertagespflege. Die GPA NRW berücksichtigt nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Für die Bevölkerungszahlen legen wir die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.Dezember zugrunde.

Schwerpunktmäßig betrachtet die GPA NRW die Altersgruppe U-3. Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder. Daher mussten die Kommunen ihr Betreuungsangebot für diese Altersgruppe zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht und ausreichend legten seinerzeit Bund, Länder und Kommunen bundesweit eine Versorgungsquote von im Durchschnitt 35 Prozent fest. Bezogen auf das Land NRW hält das zuständige Ministerium eine Quote von 32 Prozent für ausreichend. Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er hängt davon ab, wie viele Plätze örtlich im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen öffentlichen Trägers der Jugendhilfe tatsächlich nachgefragt werden.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2012	2013	2014	2015
Anzahl der Betreuungsplätze U-3 gesamt	427	532	574	605
Anzahl der Einwohner unter 3 Jahren zum 31.12.	1.788	1.775	1.829	1.974
Versorgungsquote U-3 in Prozent gesamt	23,9	30,0	31,4	30,6
Versorgungsquote U-3 in Kindertageseinrichtungen in Prozent	19,0	24,6	25,0	23,6

Quellen: Einwohnerdaten lt. IT.NRW nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplanung

Die U-3-Versorgungsquote steigt bis 2014. In 2015 reduziert sich die Quote, weil die Zahl der U-3-Kinder stärker ansteigt als die Betreuungsplätze.

Die von der Stadt Lüdenscheid selbst ermittelte U-3 Versorgungsquote liegt höher, weil hierbei zusätzlich U-3-Plätze in Spielgruppen und U-3-Belegungen auf Ü-3-Plätzen mit einbezogen werden. Lüdenscheid ermittelt für 2014 beispielsweise eine Versorgungsquote von rund 39 Prozent. Die Quote steigt in 2015 auf 40,6 Prozent und sinkt in 2016 auf 39,7 Prozent.

Die Nachfrage nach der U-3-Betreuung steigt nach Aussage der Stadt Lüdenscheid. Für 2017 plant die Verwaltung mit einem Bedarf von 45,4 Prozent. Hierbei bezieht sich die Nachfrage insbesondere auf Plätze in Kindertageseinrichtungen. Um die Zielquote zu erreichen, beabsichtigt Lüdenscheid verschiedene Ausbaustufen:

- In den nächsten Jahren sollen weitere 102 U-3-Plätze bereitgestellt werden.

- In der Tagespflege sollen zehn Plätze mehr hinzukommen.
- 141 U-3-Kinder werden auf Regelplätzen für Ü-3-Kinder untergebracht.

Wie bereits im Kapitel Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung dargestellt, waren im Juni 2016 insgesamt 36 U-3-Plätze unbesetzt (davon 31 Plätze in der Tagespflege, 5 Plätze in Kindertageseinrichtungen). Insofern ist immer auch eine Abweichung von Nachfrage und tatsächlichem Bedarf einzukalkulieren.

Der Fachdienst Kindertageseinrichtungen prüft derzeit in Zusammenarbeit mit der Jugendhilfeplanung, ob weitere Umwandlungen von Ü-3-Plätzen in U-3-Plätze möglich sind. Erschwert wird dies durch eine Empfehlung der Landesjugendämter NRW, wonach nur 25 Prozent der Kinder in einer Einrichtung U-3-Kinder sein sollen.⁷

Die GPA NRW stellt nachfolgend die U-3-Versorgungsquote (ohne Plätze in Spielgruppen und Belegungen von Ü-3-Plätzen) für 2014 in den interkommunalen Vergleich.

Versorgungsquote Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 3 Jahren in Prozent 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
31,4	25,7	40,2	32,4	29,6	33,3	35,0	16

→ Feststellung

Die leicht unterdurchschnittliche U-3-Versorgungsquote wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag aus. Allerdings wird der Fehlbetrag perspektivisch durch die geplanten Ausbaustufen weiter ansteigen.

Elternbeitragsquote

Ein weiterer wichtiger Bestandteil zur Reduzierung des Fehlbetrages der Kindertagesbetreuung sind die Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der ertragswirksamen Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen ab. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent. Elternbeiträge sind die Erträge aus den Elternbeiträgen zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW zum Ausgleich für die gesetzliche Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr.⁸ Die von den Städten selbst ermittelte Elternbeitragsquote kann durch eine andere Herleitung von der ermittelten Quote der GPA NRW abweichen. Die Stadt Lüdenscheid berechnet die Elternbeitragsquote nach dem Anteil der Einnahmen an den Kindpauschalen. Hiernach ergibt sich für 2015 beispielsweise eine Elternbeitragsquote von 13 Prozent.

⁷ Stadt Lüdenscheid, Fachbereich Jugend, Bildung, Sport, „Betreuung und Förderung für Kinder“, Planungen für den Zeitraum 2017/2018, Seite 28, Mitte

⁸ 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 Jugendämtern erstattete Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Ermittlung der GPA-Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2012	2013	2014	2015
Elternbeiträge in Euro*	2.194.581	2.145.804	2.528.754	2.390.123
ordentliche Aufwendungen in Euro	19.626.146	21.066.019	23.474.070	24.611.392
Elternbeitragsquote in Prozent	11,2	10,2	10,8	9,7

*Elternbeiträge einschließlich Ausgleichszahlung für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

In 2013 sinkt die Elternbeitragsquote im Vergleich zum Vorjahr durch steigende Aufwendungen und verminderte Erträge. Grund hierfür waren Personalausfälle, die zu Rückständen bei der Bearbeitung führten. Diese wurden 2014 wieder kompensiert. Die Erträge konnten gesteigert werden; allerdings haben sich auch die Aufwendungen durch steigende Platzzahlen erhöht. Daher steigt die Elternbeitragsquote nur leicht. In 2015 sind die Aufwendungen weiter gestiegen; die Erträge haben sich verringert. Die Elternbeitragsquote sinkt.

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2014

Lüden-scheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,8	8,5	17,1	13,1	12,7	13,5	13,9	16

Die Stadt Lüdenscheid positioniert sich 2014 bei den 25 Prozent der geprüften Städte mit der niedrigsten Elternbeitragsquote.

→ Feststellung

Der Fehlbetrag der Kindertagesbetreuung wird durch die niedrige Elternbeitragsquote deutlich belastet.

Die Verwaltung hat die Elternbeiträge zum 01. August 2015 um 2,5 Prozent angehoben. Im August 2016 erfolgte die nächste Erhöhung um 11,2 Prozent. Eine weitere Anhebung um 12,2 Prozent ist für 2018 vorgesehen. Darüber hinaus wird ab 2017 für Geschwisterkinder ein Elternbeitrag von 25 Prozent erhoben; der zum 01. August 2019 auf 50 Prozent steigt. Es ist daher davon auszugehen, dass die Elternbeitragsquote künftig deutlich ansteigt.

Die GPA NRW hat die Elternbeitragssatzung der Stadt Lüdenscheid mit den Satzungen der anderen bislang geprüften großen Städte in NRW verglichen. Die Stadtverwaltung erhebt Elternbeiträge auf der Grundlage ihrer Satzung vom 05. September 2014 in der Fassung der zweiten Änderung vom 02. Oktober 2015. Aus dem Vergleich ergeben sich noch folgende Handlungsempfehlungen:

- Die Stadt Lüdenscheid nimmt keine Unterteilung nach Altersklassen vor. Der Elternbeitrag richtet sich nach dem Jahreseinkommen und dem Stundenbudget. Es gab früher eine Unterteilung nach U-3/Ü-3. Die Unterteilung wurde aus Bildungsaspekten und aus Gründen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf von der Politik aufgehoben. Insgesamt elf Städte unterteilen nach Altersklassen; davon sieben nach U-3 und Ü-3 und vier nach U-2 und Ü-2. Die GPA NRW favorisiert die Unterteilung U-3 und Ü-3, da die Städte hier-

durch ein Jahr lang höhere Elternbeiträge erzielen. Kinder unter 3-Jahren haben einen höheren Betreuungsbedarf. Der Mehraufwand sollte bei den Beitragszahlungen entsprechend berücksichtigt werden. Im Vergleich zu anderen Städten, die Altersstufen berücksichtigen, liegen die Differenzen zu Lüdenscheid bei bis zu 332 Euro.

- Die Beiträge für die unterschiedlichen Betreuungszeiten liegen nicht weit auseinander. Die Differenz zwischen der 35-Stunden-Betreuung und der 45-Stunden-Betreuung beträgt in der höchsten Einkommensstufe beispielsweise 180 Euro; in der niedrigsten Einkommensstufe 17 Euro. Die Stadt Lüdenscheid möchte allen Einkommensgruppen die Möglichkeit einräumen, die Betreuungszeiten nach Bedarf zu wählen, ohne dass die Beitragsheranziehung eine entscheidende Rolle spielt. Es könnten unter Berücksichtigung sozialer Kriterien zumindest in den höheren Einkommensgruppen deutlichere Abstände zwischen den Betreuungszeiten gewählt werden, um dem tatsächlichen Aufwand gerecht zu werden.

Die GPA NRW stellt der Stadt Lüdenscheid eine Vergleichsübersicht zur Verfügung, an der sie sich orientieren kann. Nach Aussage der Stadt Lüdenscheid sind weitere Änderungen der Satzung im Moment voraussichtlich nicht umsetzbar, da die Einführung der stufenweisen Erhöhung der Elternbeiträge und insbesondere auch die Heranziehung für Geschwisterkinder bereits zu erheblichem Unmut in der Bevölkerung geführt hat.

Darüber hinaus hat die Verwaltung aber auch mit weiteren Problemen in dem Bereich zu kämpfen:

- Das EDV-Programm, das für die Beitragsprüfung genutzt wird, ist sehr langsam und mit Fehlern behaftet. Das erschwert ein effektives Arbeiten.
- Es gibt eine Überlastungsanzeige der Mitarbeiter/innen. In der Vergangenheit gab es krankheitsbedingte Ausfälle. Wechselndes Teilzeitpersonal musste mit zusätzlichem Arbeitsaufwand eingearbeitet werden. Darüber hinaus gab es Gesetzes- bzw. Satzungsänderungen. Durch diese Faktoren sind Rückstände bei der Bearbeitung entstanden.
- Die Beitragspflichtigen können wegen fehlender Kapazitäten nicht regelmäßig überprüft werden.

→ **Empfehlung**

Durch eine bessere EDV-Unterstützung könnte die Beitragsheranziehung der Eltern effektiver erfolgen. Insbesondere mit Blick auf die noch bevorstehenden Änderungen der Elternbeiträge sollte das EDV-Verfahren verbessert werden, da es immer wieder zu Fehlerquellen bei Eingaben kommt. Hierdurch würden auch die Mitarbeiter/innen entlastet. Die Verwaltung sollte Einnahmeverluste durch regelmäßige jährliche Überprüfungen und Beitragsheranziehungen vorbeugen.

Die GPA NRW stellt nachfolgend noch die durchschnittliche Belastung der Elternbeitragspflichtigen je Kindergartenplatz in den Vergleich:

Elternbeitrag je Kita-Platz in Euro 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.076	708	1.337	1.046	974	1.049	1.104	16

Pro Platz nimmt die Stadt Lüdenscheid 30 Euro mehr Elternbeiträge ein, als der Durchschnitt der Vergleichsstädte.

→ **Feststellung**

Nicht die Ertragsseite ist ausschlaggebend, dass Lüdenscheid eine niedrigere Elternbeitragsquote hat als andere Städte, sondern die Aufwandsseite.

Hierfür sind im Prinzip zwei Kriterien ausschlaggebend:

- Die Verwaltung arbeitet aufgrund einer politischen Entscheidung verstärkt mit Fachkräften, auch dort, wo andere Städte Ergänzungskräfte einsetzen. Dieser qualitative Standard führt zu erhöhten Aufwendungen. Der Personalaufwand je Platz liegt in Lüdenscheid bei 2.368 Euro und damit über dem Mittelwert von 2.094 Euro.
- Darüber hinaus gibt aber insbesondere die Trägerstruktur in Lüdenscheid den Ausschlag dafür, dass Lüdenscheid höhere Aufwendungen hat. Von den 42 Kindertageseinrichtungen werden sechs Einrichtungen von Elterninitiativen betrieben; elf Einrichtungen liegen in anderer freier Trägerschaft. Für diese Einrichtungen muss das Jugendamt einen höheren Zuschuss zu den Betriebskosten zahlen. Der Anteil dieser beiden Einrichtungsformen an allen Tageseinrichtungen liegt in Lüdenscheid bei 40 Prozent; der Mittelwert bei 35 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte Standards reduzieren, um die Elternbeitragsquote zu steigern.

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe für kommunale Plätze im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger einen geringeren Zuschuss.⁹ Ferner ist bei kommunaler Trägerschaft der höchste Trägeranteil aufzubringen.¹⁰ Die angesetzten Kindpauschalen entsprechen zudem nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung aller Gebäude-, Sach-, und Personalkosten.

⁹ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

¹⁰ vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz

Angebot in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kita-Plätze gesamt	2.187	2.299	2.351	2.356
Anzahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	568	595	595	599
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	26,0	25,9	25,3	25,4
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.619	1.704	1.756	1.757
Anteil Kita-Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	74,0	74,1	74,7	74,6

Die Anteile bleiben im Zeitvergleich relativ konstant. Die Stadt Lüdenscheid versucht, ihre Anteile an kommunalen Einrichtungen möglichst gering zu halten, weil diese teurer sind als Einrichtungen freier Träger.

Anteil Kita-Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen in Prozent 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,3	0,0	68,3	27,9	12,3	26,6	38,8	16

Die Stadt Lüdenscheid hat im Vergleich einen unterdurchschnittlichen Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft. Ein gewisser Anteil von Plätzen in kommunaler Trägerschaft ist aus verschiedenen Gründen wichtig. Zum einen dient dies der gesetzlich verankerten Trägervielfalt. Darüber hinaus sind in kommunalen Einrichtungen mitunter bessere Steuerungsmöglichkeiten gegeben (Verteilung Stundenkontingente, Steuerung Personaleinsatz bei Krankheit, Urlaub, etc.). Allerdings sind eigene Einrichtungen durch die geringere Bezuschussung meist teurer als Einrichtungen freier Träger. Für einen vollständigen Vergleich kommunaler und freier Träger müsste eine Vollkostenrechnung bei gleichen Strukturen und Gruppen der Tageseinrichtungen erstellt werden. Hierbei müssten neben den Personalaufwendungen beispielsweise auch die Aufwendungen des Querschnitts, des Overheads oder innere Leistungsverrechnungen berücksichtigt werden.

→ Feststellung

Der unterdurchschnittliche Anteil an kommunalen Plätzen entlastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder.

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 Gruppen-

formen und Betreuungszeiten.¹¹ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.500 Euro und 16.600 Euro jährlich.

Welche Betreuungszeiten/Wochenbetreuungsstunden die Eltern buchen, prägt die Kostenstruktur wesentlich. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45-Stunden-Wochenbetreuung beeinflusst aufgrund der Höchstsätze bei den Kindpauschalen deutlich das Finanzergebnis. Der 45-Wochenstundenbetreuung kommt daher im Rahmen der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

Nachfolgend bildet die GPA NRW die zum 15. März jeden Jahres dem Landesjugendamt durch das Jugendamt der Stadt Lüdenscheid auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung gemeldeten Kindpauschalen ab (Quelle: KiBiz web, d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG).

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kindpauschalen gesamt	2.187	2.382	2.351	2.452
Anzahl der Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	37	10	15	32
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	1,7	0,4	0,6	1,3
Anzahl der Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	1.246	1.352	1.310	1.320
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	57,0	56,8	55,7	53,8
Anzahl der Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	904	1.019	1.026	1.100
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	41,3	42,8	43,6	44,9

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Die 25-Stunden-Betreuung wird in Lüdenscheid kaum noch nachgefragt. Im Zeitvergleich zeigt sich eine leichte Verlagerung von der 35-Stunden-Betreuung zur 45-Stunden-Betreuung; trotzdem liegt der Schwerpunkt auf der Betreuungszeit von 35 Stunden. Aktuell sinkt die Nachfrage nach der 45-Stunden-Betreuung nach Angaben des Fachdienstes wieder.

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

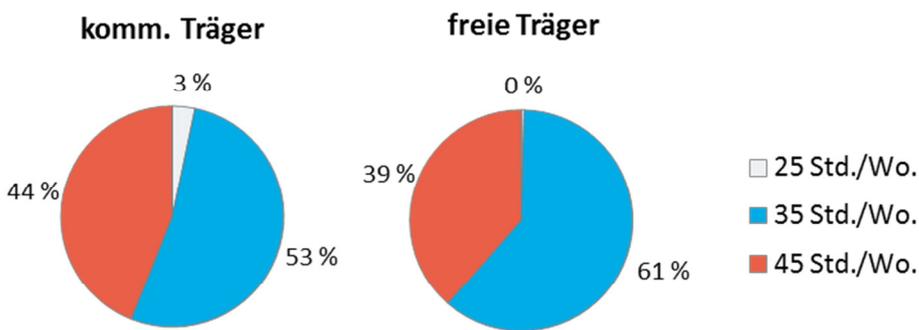
Anteil der wöchentlichen Betreuungszeit in Prozent auf Basis der gemeldeten Kindpauschalen zum Kindergartenjahr 2015/2016

Betreuungs- umfang	Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quar- til	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte*
25 Stun- den/Woche	1,3	0,3	22,4	7,9	2,9	6,5	10,9	35
35 Stun- den/Woche	53,8	24,1	68,4	47,1	40,2	46,7	53,9	35
45 Stun- den/Woche	44,9	26,8	70,9	45,0	37,4	43,6	52,0	35

*Es sind die Werte aller 35 großen Städte in NRW erfasst.

Interessant ist die Verteilung der Betreuungszeiten auf kommunale und freie Träger:

Verteilung der Betreuungszeiten bei kommunalen und freien Trägern 2015/2016



Die 45-Stunden-Betreuung wird bei den freien Trägern weniger stark frequentiert als bei den kommunalen Trägern. Damit zeigt sich in Lüdenscheid ein anderes Bild als in anderen Kommunen. Im interkommunalen Vergleich ist teilweise eine deutliche Verlagerung der kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung zu den freien Trägern zu erkennen.

Die Träger haben eigene Prioritätenlisten, die die Vergaben der hohen Betreuungszeit regeln. Grundsätzlich orientieren sich alle Träger eng an der Nachfrage und am tatsächlich notwendigen Bedarf. Die Stadt Lüdenscheid achtet darauf, dass eine Steigerungsrate für Ü-3-Jährige von vier Prozent bei der 45-Stunden-Betreuung nicht überschritten wird (Erlass Ministerium). Darüber hinaus gibt es keine Vorgaben oder Beschränkungen seitens der Verwaltung. Die Verwaltung könnte ggfs. über eine stärkere Differenzierung der Elternbeiträge zwischen der 35- und der 45-Stunden-Betreuung in den höheren Einkommensgruppen weiter steuern (siehe Kapitel Elternbeitragsquote).

→ **Feststellung**

Es wirkt sich wirtschaftlich positiv auf den Fehlbetrag aus, dass die 45-Stunden Betreuung in Lüdenscheid eng am tatsächlichen Bedarf orientiert ist.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

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 an Betreuungsplätzen nicht bereitstellen können. In der Praxis stellen in NRW überwiegend freie Träger der Jugendhilfe¹² Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Der öffentliche und die freien Träger müssen zusammenwirken. Nur so können sie die Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen bedarfsgerecht bereitstellen und den Rechtsanspruch erfüllen.

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Diese zahlen sie aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

In der Stadt Lüdenscheid werden 33 von 42 Kindertageseinrichtungen von freien Trägern betrieben.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2012	2013	2014	2015
Freiwillige Zuschüsse in Euro	436.060	476.371	522.251	548.760
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.619	1.704	1.756	1.757
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	269	280	297	312

Die Stadt Lüdenscheid leistet Zuschüsse zu den Betriebskosten der freien Träger. Hierbei steigen die freiwilligen Zuschüsse in stärkerem Umfang als die Platzzahlen.

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger in 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
297	188	760	379	254	321	486	16

Trotz eines unterdurchschnittlichen Anteils an Plätzen in kommunaler Trägerschaft gelingt es der Stadt Lüdenscheid bislang, den freiwilligen Zuschuss je Platz unter dem Mittelwert zu halten. Die GPA NRW stellt den Zusammenhang mit dem Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft her, weil Städte mit einem hohen Anteil an kommunalen Plätzen teilweise eine bessere Verhandlungsposition bei Zuschussvergaben haben.

Durch die steigenden Geburtenraten, die Zuzüge und die Flüchtlingssituation kommen neue Herausforderungen auf die Stadt Lüdenscheid zu. Insofern ist nicht auszuschließen, dass die freiwilligen Zuschüsse auch in Zukunft weiter ansteigen.

¹² konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte ihre an der Haushaltslage orientierte individuelle Verhandlungspolitik mit den freien Trägern beibehalten.

→ **Feststellung**

Der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder wird durch den freiwilligen Zuschuss je Platz im Vergleich nicht überdurchschnittlich belastet.

Kindertagespflege

Das Gesetz und die Rechtsprechung haben die Kindertagespflege mit der institutionellen Kindertagesbetreuung gleichgestellt.¹³ Dadurch hat die Kindertagespflege als Betreuungsangebot einen gleichrangigen Stellenwert erhalten. In der Praxis bietet die Kindertagespflege deutlich flexiblere Betreuungszeiten an als die Kindertageseinrichtungen. Sie ist damit eine wichtige alternative Betreuungsform insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung. Hier kann sie beachtlich dazu beitragen, den Rechtsanspruch zu gewährleisten.

Die Kindertagespflege ist in Lüdenscheid derzeit noch der Familienhilfe zugeordnet. Perspektivisch soll der Bereich aber bei den Kindertageseinrichtungen angegliedert werden. Die Kindertagespflege ist stadtweit an einen freien Träger delegiert. Hier erfolgen die Eignungsprüfung, die Qualifizierung und die Fortbildung der Tagespflegeeltern. Es gibt größtenteils Großtagespflegestellen im Stadtgebiet.

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

Plätze in der Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2012	2013	2014	2015
Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege*	124	137	142	133
davon für unter dreijährige Kinder	87	96	117	98
Anzahl der Tagesbetreuungsplätze gesamt*	2.311	2.436	2.493	2.489
Anteil der Plätze in der Kindertagespflege in Prozent	5,4	5,6	5,7	5,3
Anteil Plätze in der Kindertagespflege für unter dreijährige Kinder in Prozent	3,8	3,9	4,7	3,9

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

Der Anteil der Plätze in Kindertagespflege bleibt im Zeitvergleich weitestgehend konstant. Die Kindertagespflege wird in erster Linie für die Versorgung der U-3-Jährigen genutzt. In 2015 lag der Anteil der U-3-Jährigen an den Plätzen in Kindertagespflege bei 74 Prozent.

¹³ § 24 Abs. 2 SGB VIII, sh. auch Urteil OVG NRW 12 B 793/13

Zum Stand 17. Oktober 2016 lag das Platzkontingent der Tagespflege für U-3-Jährige bei 150 Kindern. Davon waren 139 Plätze belegt, was einer Quote von 93 Prozent entspricht.¹⁴ Die Nachfrage nach Tagespflegeplätzen steigt nach Aussage der Stadtverwaltung.

Fehlbetrag Kindertagespflege je Platz in Euro 2014

	2012	2013	2014	2015
Fehlbetrag Kindertagespflege in Euro	766.857	828.694	1.012.819	1.063.518
Plätze Kindertagespflege	124	137	142	133
Fehlbetrag je Platz in Euro	6.184	6.049	7.133	7.996

Die Platzzahlen sind abgestellt auf das Kindergartenjahr vom 01. August bis 31. Juli des jeweiligen Jahres (Angebot laut Kindergartenbedarfsplanung). Die tatsächliche Inanspruchnahme kann variieren; die Belegzeiten sind unterjährig oftmals nicht konstant. Insofern bietet die Kennzahl nur einen groben Orientierungswert für die Stadt Lüdenscheid.

Der Fehlbetrag je Platz steigt in 2014 deutlich an, weil mehr Aufwendungen zur Förderung der Tagesmütter gezahlt wurden. In 2015 erhöht sich der absolute Fehlbetrag bei leicht rückläufigen Platzzahlen weiter; der Fehlbetrag je Platz steigt nochmals.

→ Feststellung

Ein Platz in Tagespflege kostet mehr als doppelt so viel, wie ein Platz in der institutionellen Betreuung (3.578 Euro).

Fehlbetrag Kindertagespflege je Platz in Euro 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7.133	1.439	7.133	4.434	3.513	4.560	5.334	16

Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt Lüdenscheid den Maximumwert.

Ausschlaggebend hierfür sind einerseits hohe Personalaufwendungen je Platz. Diese liegen in Lüdenscheid bei 1.023 Euro; der Mittelwert liegt bei 541 Euro. Auch die Aufwendungen zur Förderung der Tagesmütter sind im Vergleich höher. Je Platz gibt die Stadt 7.354 Euro aus; der Mittelwert liegt bei 5.057 Euro.

Durch das Vorhalten von Tagespflegeplätzen erhält die Stadt Lüdenscheid ihre Flexibilität bei der Umsetzung des Rechtsanspruches und vermeidet Überbelegungen in Einrichtungen. Kurzfristig auftretende Bedarfe oder Betreuungszeiten außerhalb der Regelöffnungszeiten der Kindertageseinrichtungen können hierdurch gut abgedeckt werden. Allerdings hat die Flexibilität ihren Preis.

¹⁴ Fachbereich Jugend, Bildung und Sport, „Betreuung und Förderung für Kinder“, Planungen für den Zeitraum 2017/2018, Seite 13, Überschrift: „Wichtige Informationen“

→ **Empfehlung**

Bei einem Ausbau des Betreuungsangebotes sollte die Kindertagespflege weiterhin nur eine untergeordnete Rolle spielen. Es sollten vorrangig Plätze in Kindertageseinrichtungen eingerichtet werden. Die Stadt Lüdenscheid sollte die Kosten für die Kindertagespflege im Blick behalten.

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,7	4,2	11,8	8,0	6,5	7,7	9,4	16

→ **Feststellung**

Mit Blick auf die Kosten ist es positiv zu sehen, dass die Stadt Lüdenscheid einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Plätzen in der Kindertagespflege hat. Die Kindertagespflege ist ein weiterer Faktor, der sich nachteilig auf den Fehlbetrag der Kindertagesbetreuung auswirkt.

→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die Verwaltung orientiert sich bei der Kindergartenbedarfsplanung an der demografischen Entwicklung, an aktuellen Gegebenheiten (Zuzüge) und an der Flüchtlingssituation. Für die Ü-3-Jährigen ist eine Vollversorgung vorgesehen; die Zielquote für die U-3-Versorgung beträgt 45,4 Prozent. Die Zielquote leitet sich aus dem Nachfrageverhalten der Eltern ab. Die Planungen werden auf die Bedarfslage abgestimmt. Ein zentrales Anmeldeverfahren könnte die Planungen weiter vereinfachen und Transparenz über Betreuungsbedarfe, Betreuungszeiten und die individuelle Auslastung von Einrichtungen geben.
- Beim Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren positioniert sich die Stadt Lüdenscheid über dem Mittelwert. Ausschlaggebend hierfür ist in erster Linie die Trägerstruktur in Lüdenscheid, die erhöhte Zuschüsse von der Stadt erfordert. Darüber hinaus tragen qualitative Standards bei der Personalausstattung hierzu bei. Der Fehlbetrag wird durch die geplanten Ausbaustufen zur U-3-Versorgung perspektivisch weiter steigen.
- Die Stadt Lüdenscheid positioniert sich 2014 bei den 25 Prozent der geprüften Städte mit der niedrigsten Elternbeitragsquote, weil die Verwaltung hohe Aufwendungen hat. Es ist davon auszugehen, dass die Elternbeitragsquote künftig steigt, weil die Stadt Lüdenscheid Satzungsänderungen beschlossen hat (unter anderem die Aufhebung der Geschwisterkindbefreiung). Die GPA NRW hat noch weitere Handlungsempfehlungen zur Elternbeitragsatzung (Unterteilung der Altersklassen nach U-3/Ü-3, Erhöhung der Differenz zwischen den Betreuungszeiten bei höheren Einkommensgruppen); eine Umsetzung wird aber durch die erst kürzlich eingeführten Satzungsänderungen kurzfristig nicht möglich sein. Zur Verbesserung der Arbeitsabläufe könnte das EDV-Verfahren verbessert werden. Das würde auch zu einer Entlastung der Mitarbeiter/innen führen. Die Beitragspflichtigen sollten jährlich neu überprüft werden.
- Der vergleichsweise niedrige Anteil an kommunalen Plätzen entlastet den Fehlbetrag der Stadt Lüdenscheid. Städte mit einem höheren Anteil an Plätzen in kommunaler Trägerschaft haben oftmals eine bessere Verhandlungsposition bei freiwilligen Zuschüssen. Deshalb ist positiv zu sehen, dass Lüdenscheid trotz des geringen Anteils an Plätzen in kommunaler Trägerschaft weniger freiwillige Zuschüsse je Platz an freie Träger vergibt.
- Der Anteil der kostenintensiven 45-Stunden-Betreuung liegt im Durchschnitt der Vergleichsstädte. Hierbei ist die Verteilung der Buchungen zwischen kommunalen und freien Trägern im Prinzip gleichmäßig. Die 45-Stunden-Betreuung orientiert sich in Lüdenscheid eng am Bedarf. Als zusätzlichen Steuerungsaspekt könnte die Verwaltung die Differenz der Elternbeiträge zwischen der 35-Stunden-Betreuung und der 45-Stunden-Betreuung zumindest in den höheren Einkommensgruppen erweitern.

- Bei der Kindertagespflege erzielt Lüdenscheid im Vergleich den höchsten Fehlbetrag je Platz. Ein Platz in der Tagespflege kostet mehr als doppelt so viel wie ein Platz in der institutionellen Betreuung. Deshalb ist es positiv zu sehen, dass die Verwaltung einen geringen Anteil an Plätzen in der Kindertagespflege hat. Bei dem weiterführenden U-3-Ausbau sollten vorrangig Plätze in Kindertageseinrichtungen eingerichtet werden, um die Kosten gering zu halten und dem Nachfrageverhalten der Eltern zu entsprechen.
- Zur weiterführenden Unterstützung der strategischen Steuerung sollte die Stadt die Kennzahlen dieses Berichtes verwenden und fortschreiben (z.B. Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren, freiwilliger Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft, Anteil der 45-Stunden Betreuung, Fehlbetrag Kindertagespflege je Platz, etc.).

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Lüdenscheid mit dem Index 3.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Lüdenscheid
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Schulentwicklungsplanung	4
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	6
Schulturnhallen	11
Turnhallen (gesamt)	13
Gesamtbetrachtung	14
→ Schulsekretariate	15
Organisation und Steuerung	16
→ Schülerbeförderung	18
Organisation und Steuerung	19
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	20

→ 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. Indem wir die Gebäudeflächen analysieren, sollen die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisiert werden. Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

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 2014/2015. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude. Falls die Kommune auch die Nutzungsflächen² (NF) der Gebäude kennt, betrachtet die GPA NRW diese ergänzend zur BGF. Auch berücksichtigen wir die Raumbilanzen der Schulgebäude.

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

² Die Nutzungsfläche (ehemals Nutzfläche) eines Schulgebäudes ist die Fläche, die theoretisch für Unterrichtszwecke genutzt werden könnte. Eventuelle Lagerflächen sind eingeschlossen. Sie beträgt bei Schulen typischerweise rund 60 bis 70 Prozent der BGF.

→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist für Städte und Kommunen ein wichtiges Werkzeug, um den Haushalt zu konsolidieren. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren. Ebenso muss die Kommune berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Lüdenscheid mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks berücksichtigen zunächst alle für den Regelschulbetrieb notwendigen Unterrichts- und Fachräume.

Zudem gewährt die GPA NRW in ihren Benchmarks unter anderem Zuschläge für Lehrerarbeitsplätze und weitere notwendige Räume. Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen rechnen wir entsprechend der individuellen Situation in den Benchmarks an.

Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Dennoch geht auch die GPA NRW davon aus, dass für die Inklusion zusätzlich Flächen benötigt werden. Dieser zusätzliche Flächenbedarf wird jedoch an den meisten Schulstandorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen. Insbesondere ist der Flächenbedarf für diese Zwecke davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Kommune den Bedarf für jede Schule individuell konkretisiert und das Raumprogramm entsprechend anpasst. Vor diesem Hintergrund sind in den Benchmarks keine zusätzlichen Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Kinder eingerechnet.

Die GPA NRW betrachtet im Folgenden auch die individuelle Situation vor Ort unter den Gesichtspunkt Inklusion und Zuwanderung.

Schulentwicklungsplanung

2011 wurde mit externer Unterstützung eine Schulentwicklungsplanung erstellt und vom Rat der Stadt Lüdenscheid beschlossen. Die Eckdaten werden von der Verwaltung jährlich fortgeschrieben. Eine neue Schulentwicklungsplanung wird nicht für notwendig gehalten, weil grundsätzliche Veränderungen nicht anstehen.

Neben den städtischen Schulen befindet sich in Lüdenscheid seit je her je eine freie christliche Grund-, Haupt- und Realschule. Diese haben einen über Lüdenscheid hinausgehenden Einzugsbereich. Grundsätzliche Auswirkungen auf das städtische Schulangebot bestehen nicht.

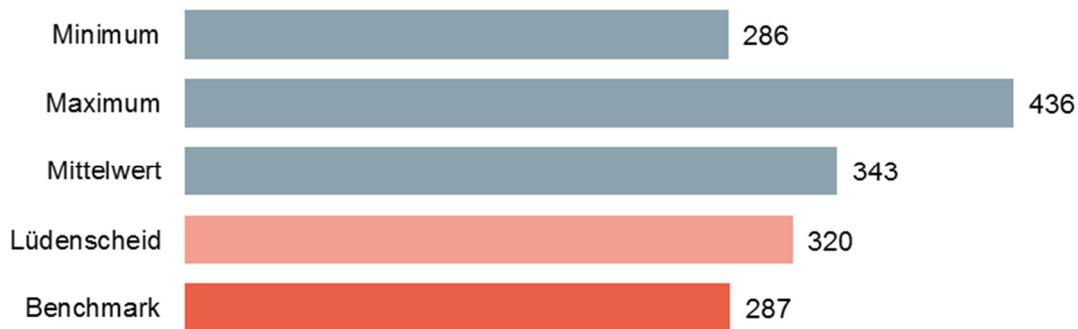
Grundschulen

In der Trägerschaft der Stadt Lüdenscheid befinden sich zwölf Grundschulstandorte. Die Grundschulen Bierbaum und Kalve werden als Grundschulverbund geführt.

Wie in vielen anderen Kommunen haben auch die Grundschulen in Lüdenscheid insgesamt einen deutlichen Rückgang der Schülerzahlen erfahren. Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 ist die Zahl der Grundschüler von 3.571 auf 2.306 (minus 34 Prozent) zurückgegangen. Die Prognosen der Stadt Lüdenscheid gehen gegenwärtig davon aus, dass sich die Schülerzahl bis 2021 noch um ca. 60 Schüler verringern wird.

Seit 2000 wurden drei Grundschulen aufgegeben. Das Schulgebäude der GS Brüninghausen wurde veräußert. Das Gebäude der GS-Hermann-Gmeiner steht noch leer. In der GS Schöneck hat die Stadt Lüdenscheid mit Fördermitteln des Landes ein Integrations- und Begegnungszentrum errichtet.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014



Lüdenscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
320	307	337	358	18

Der Benchmark beträgt grundsätzlich 285 m² BGF je Klasse. Dieser unterstellt einen OGS-Anteil von bis zu 25 Prozent. Bis auf den Teilstandort Kalve besteht an allen Grundschulen in Lüdenscheid ein Betreuungsangebot im Rahmen des OGS. Im Schuljahr 2014/2015 wurde es von insgesamt 652 Schülern genutzt. Die Betreuungsquote liegt damit zwischen 18 und 35 Prozent (insgesamt 27 Prozent). Hieraus errechnet sich ein erhöhter Benchmark von 287 m² BGF je Klasse.

Die Positionierung im interkommunalen Bereich weist bereits auf einen Flächenüberhang hin. Darum erfolgt eine Betrachtung der einzelnen Schulstandorte.

Bruttogrundflächen und Raumbilanz der Grundschulen 2014

Name der Grundschule	BGF(a)	Fläche in m² BGF je Klasse	Benchmark in m² BGF	gebildete Klassen	Klassenzimmer (Anzahl)	Mehrzweck- u. Fachunterrichtsräume (Anzahl)	Potenzial Fläche in m² BGF
Adolf-Kolping-Schule	2.738	342	287	8	8	2	442
GS Bierbaum, Stammschule	2.321	290	290	8	9	3	0

Name der Grundschule	BGF(a)	Fläche in m ² BGF je Klasse	Benchmark in m ² BGF	gebildete Klassen	Klassenzimmer (Anzahl)	Mehrzweck- u. Fachunterrichtsräume (Anzahl)	Potenzial Fläche in m ² BGF
GS Bierb., Teilst. Kalve	1.618	324	285	5	10	2	193
Erwin-Welke-Schule	2.759	276	290	10	12	4	0
Knapper Schule	2.554	284	290	9	8	8	0
Schule Lösenbach	2.531	281	287	9	10	5	0
Otfried-Preußler-Schule	2.763	307	285	9	13	9	198
Grundschule Parkstraße	4.381	438	287	10	8	7	1.511
Pestalozzischule	2.208	245	287	9	10	5	0
Tinsberger Schule	2.891	361	287	8	10	10	595
Wehberger Schule	2.434	270	290	9	9	5	0
Westschule	3.398	425	287	8	10	6	1.102
Grundschulen gesamt	32.595	320	287	102	117	66	3.321

Eine grafische Einzeldarstellung ist der Anlage zu entnehmen.

Drei Grundschulen überschreiten den Benchmark zum Teil deutlich. Das bestätigt auch die Raumbilanz. Der Flächenüberhang beträgt derzeit insgesamt rund 3.300 m² BGF.

Im Rahmen der Analysen wurde seitens der Stadt Lüdenscheid ausgeführt, dass die Grundschule Parkstraße und die Westschule über große Verkehrsflächen verfügen. Der für den Unterricht nutzbare Flächenüberhang ist somit deutlich geringer. Die aktuellen Geburtenzahlen können zu einem Schüleranstieg führen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In der Stadt Lüdenscheid gab es in 2014/2015 folgende weiterführenden Schulen:

- eine Hauptschule,
- zwei Realschulen,
- drei Gymnasien und
- eine Gesamtschule.

In kirchlicher Trägerschaft befindet sich je eine Haupt- und Realschule.

Hiervon betrachtet die GPA NRW im Folgenden nur die Schulen in kommunaler Trägerschaft.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Lüdenscheid hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 von 1.329 auf 519 Schüler (minus 67 Prozent) verringert. 2014 wurde daher eine Hauptschule geschlossen.

Zum Schuljahr 2016/2017 konnten an der verbleibenden Hauptschule wieder zwei Eingangsklassen mit je 18 Schülern gebildet werden. Am 01. August 2016 wechselte die zehnte Klasse der Hauptschule in Altena nach Lüdenscheid, weil die dortige Hauptschule aufgegeben wurde.

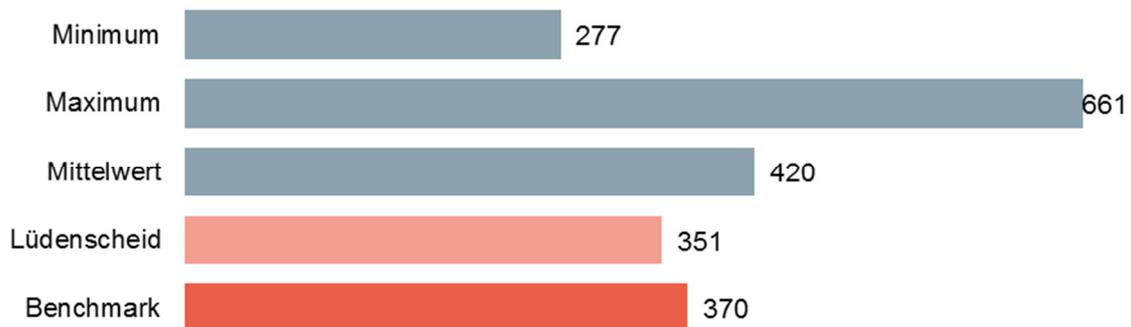
Die Stadt Lüdenscheid beurteilt die Hauptschule mittelfristig noch als bestandssicher. Schulrückläufer aus Werdohl, Meinerzhagen, Halver und Altena müssen nach Lüdenscheid kommen, weil in ihren Kommunen die Hauptschulen inzwischen aufgegeben wurden.

Zur Bestandssicherung trägt auch bei, dass die Hauptschule Stadtpark ab dem Schuljahr 2008/2009 schrittweise in eine Profilschule umgewandelt wurde. Um die Neigungen und Interessen auf der einen Seite besser erkennen bzw. fördern zu können und auf der anderen Seite den Jugendlichen den Einstieg ins Berufsleben zu sichern und zu erleichtern, wählen die Schülerinnen und Schüler ab Klasse 9 Profile aus, die ihren individuellen Begabungen entsprechen. Ab dem Schuljahr 2010/2011 gibt es an der GH Stadtpark folgende Profilgruppen als Angebot:

- Technik und Hauswirtschaft,
- Ernährung und
- Gesundheit.

Somit wird die Qualifikation für einen Ausbildungsplatz gefördert. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit der Industrie am Ort.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2014



Lüdenscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
351	337	422	479	18

Der Benchmark beträgt grundsätzlich 320 m²BGF je Klasse. Die Hauptschule wird zu 100 Prozent als Ganztagschule geführt. Hieraus errechnet sich ein erhöhter Benchmark von 370 m² BGF je Klasse.

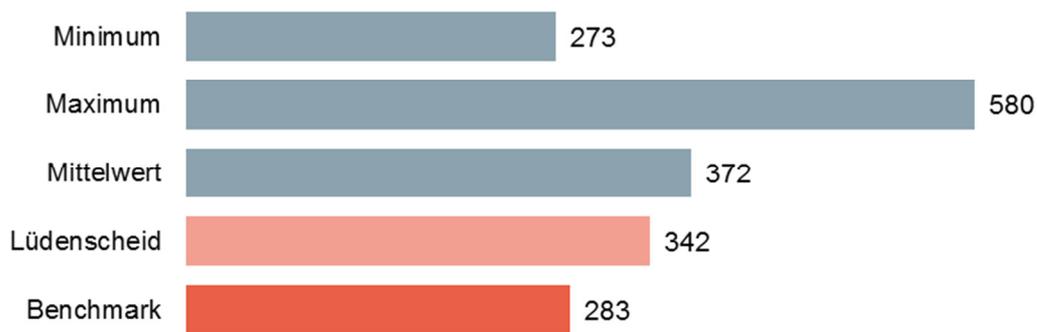
→ **Feststellung**

Die Hauptschule weist derzeit kein Flächenpotenzial auf.

Realschulen

Die Zahl der Realschüler in Lüdenscheid hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 von 1.586 auf 1.316 Schüler (minus 17 Prozent) verringert. Bis 2021 rechnet die Stadt Lüdenscheid mit einem weiteren Rückgang um 28 Prozent auf dann 959 Schüler.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2014



Lüdenscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
342	325	363	380	18

Der Benchmark beträgt grundsätzlich 273 m² BGF je Klasse. 2014 hatte die Richard-Schirmmann-Realschule einen Ganztagsanteil von 26 Prozent. Hieraus errechnet sich ein erhöhter Benchmark von 283 m² BGF je Klasse. Die Positionierung im interkommunalen Vergleich weist für 2014 auf einen Flächenüberhang hin. Darum folgt eine Betrachtung der beiden Schulstandorte.

Bruttogrundflächen der Realschulen / Raumbilanz 2014

Realschule	BGF(a)	Schülerzahl	gebildete Klassen	Klassenräume (Anzahl)	Mehrzweck- u. Fachunterrichtsräume (Anzahl)	Potenzial Fläche in m ² BGF
Richard-Schirmmann-RS	8.277	609	22	29	28	1.831
Theodor-Heuss-RS	7.783	707	25	26	16	958
Realschulen gesamt	16.060	1.316	47	55	44	2.789

2014 betrug der Flächenüberhang insgesamt 2.789 m² BGF. Die Raumbilanz bestätigt diesen Flächenüberhang. 2015 stieg der Ganztagsanteil an der Richard-Schirmann-Realschule bereits auf 42 Prozent. Ein vollständiger Ganztags wird in den nächsten Jahren erreicht sein. Dann beträgt der Benchmark 324 m² je Klasse. Durch den deutlichen Schülerrückgang in den nächsten Jahren wird sich der Flächenüberhang aber nicht verringern. Die Stadt Lüdenscheid gibt an, dass die Richard-Schirmann-Realschule durch das Lehrer-Raum-Prinzip einen höheren Flächenbedarf hat. Konkret kann das nicht belegt werden.

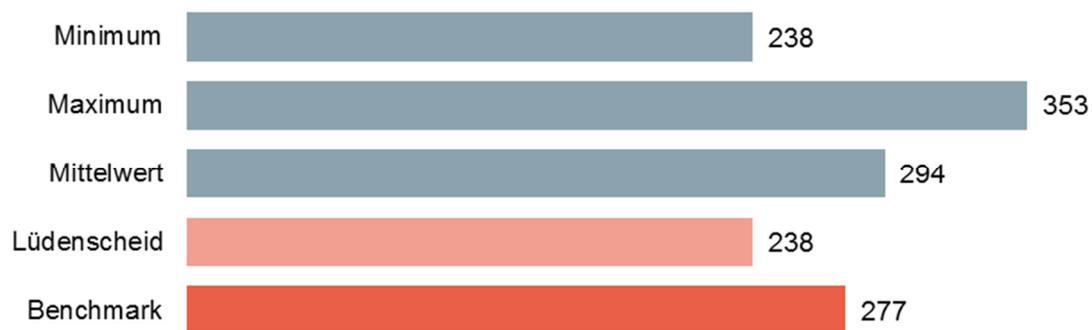
→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte sich mit der Möglichkeit mittelfristig einen Realschulstandort aufzugeben auseinandersetzen.

Gymnasien

Die Zahl der Gymnasiasten in Lüdenscheid hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 nicht verändert und liegt 2014/2015 bei 2.330 Schüler. Allerdings rechnet die Stadt Lüdenscheid bis 2021/2022 mit einem Schülerrückgang um acht Prozent auf dann 2.117 Schüler.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2014



Lüdenscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
238	268	295	319	18

Der Flächenverbrauch in den drei Gymnasien ist auffallend unterschiedlich.

Flächenverbrauch der drei Gymnasien in m² BGF/Klasse 2014



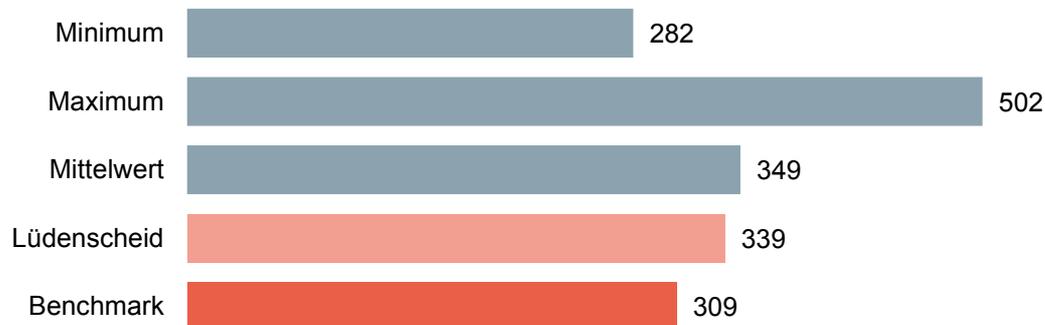
Die Stadt Lüdenscheid gibt an, dass das Bergstadt-Gymnasium durch das Lehrer-Raum-Prinzip einen höheren Flächenbedarf hat. Insgesamt ist mittelfristig kein abbaubarer Flächenüberhang zu erwarten.

Gesamtschule

Die Zahl der Gesamtschüler in Lüdenscheid hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 nicht verändert und liegt 2014/2015 bei 1.221 Schüler. Allerdings rechnet die Stadt Lüdenscheid bis 2021/2022 mit einem Schülerrückgang um zehn Prozent auf dann 1.089 Schüler.

In der Vergangenheit bestand jährlich ein Anmeldeüberhang. Aufgrund des Schülerrückgangs konnten ab 2015 alle Anmeldungen berücksichtigt werden.

Bruttogrundfläche Gesamtschule je Klasse in m² 2014



Lüdenscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
339	295	334	369	16

Für 2014 errechnet sich ein Flächenpotenzial von 1.500 m² BGF. Dieses kann aufgrund einer großen Pausenhalle und großzügiger Verkehrsflächen nicht für Unterrichtszwecke genutzt werden.

Potenzialberechnung Schulgebäude

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark	Flächenpotenzial je Klasse in m ² BGF	Anzahl Klassen	Potenzial Fläche
Grundschulen	320	287	33	102	3.321
Hauptschulen	351	370	0	25	0
Realschulen	342	283	59	47	2.759
Gymnasien	238	277	0	100	0
Gesamtschulen	339	309	31	49	1.511
Gesamt					7.591

Rechnerisch ergibt sich ein Potenzial von rund 7.600 m².

Die GPA NRW wertet die oben ermittelten Flächenüberhänge grundsätzlich mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für betriebene Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Das reicht aus, die besondere Bedeutung des Themas zu verdeutlichen und Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen. Bei den vorgenannten Schulgebäuden errechnet sich somit ein Potenzial von 760.000 Euro.

Setzt die Kommune den inklusiven Unterricht um, so können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygieneräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

Aktuell erschwert eine stark gestiegene Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen es zudem den Kommunen, die Schulflächen zu planen. Die Kinder und Jugendlichen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse erlangen, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. In Lüdenscheid wurden an der Hauptschule drei Seiteneinsteigerklassen gebildet. Nach einem Jahr erfolgt dann die Verteilung der Schüler auf die jeweils für sie passende Schulform. Die weitere Entwicklung kann heute noch nicht eingeschätzt werden. Aufgrund der geringen Gruppengrößen reichen auch für diese Klassen kleinere Räume.

Auch unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs durch Inklusion und Zuwanderung verbleibt ein Flächenüberhang, der entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen notwendig macht.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte das überschüssige Flächenangebot für Schulen – insbesondere bei den Realschulen - deutlich reduzieren, um notwendige Haushaltskonsolidierungsbeiträge zu erzielen.

Schulturnhallen

Die Stadt Lüdenscheid hält 2014 für den Schulsport 30 Halleneinheiten vor. Außerhalb der Schulzeiten werden diese Hallen von Vereinen genutzt.

Bestand der Sporthalleinheiten 2014

Schulsporthallen	BGF Halle in m ²	Ist Übungseinheiten	durchschnittliche Fläche je Übungseinheit in m ² BGF
Grundschulen	9.839	11,5	856
Hauptschulen	2.652	3,0	884
Realschulen	6.162	5,0	1.232
Gymnasien	8.186	7,0	1.169
Gesamtschulen	2.397	3,5	685
Gesamt	29.236	30,0	975

Das Verhältnis der Gesamtfläche zu den gebildeten 324 Klassen/Kurse ergibt im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
90	50	118	77	67	72	88	18

Mit 90 m² je Klasse hält die Stadt Lüdenscheid mehr Fläche als 75 Prozent der Vergleichskommunen vor.

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für Lüdenscheid stellt sie dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014

	Bedarf bei zwölf Klassen / Einheit	Bestand	Saldo
Grundschulen	8,5	11,5	3,0
Hauptschulen	2,1	3,0	0,9
Realschulen	3,9	5,0	1,1
Gymnasien	8,3	7,0	-1,3
Gesamtschulen	4,1	3,5	-0,6
Gesamt	27,0	30,0	3,0

→ Feststellung

In Lüdenscheid gibt es bei den Schulturnhallen einen Überhang von drei Hallen-Einheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 975 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von 3.000 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von 300.000 Euro.

Die Realschulen verfügen über drei Turnhallen mit fünf Halleneinheiten. Die Einfachhalle an der Richard-Schirmann-Schule könnte aufgegeben werden, bzw. den Vereinen kostenpflichtig überlassen werden.

Die Dreifachhalle an der Hauptschule war bereits bei der Erstellung in den 70er Jahren überdimensioniert. Es sollte der Vereinssport unterstützt werden.

Turnhallen (gesamt)

Neben den Schulsporthallen stehen für den Vereinssport noch sieben Turnhallen mit einer Gesamtfläche von ca. 6.600 m² zur Verfügung.

Turnhallen ausschließlich für den Vereinssport

Name der Turnhalle	BGF(a) Halle
TH ehem. Herm.-Gmeiner-Sch.	1.338
TH ehem. HS Albert-Schw.	1.463
TH ehem. HS Wefelshohl	595
TH Wermecker Grund	997
Bolzhalle Höh	675
Bolzhalle Jahnplatz	631
Turnhalle Friedensschule	952
Gesamt	6.651

Im Verhältnis zur Einwohnerzahl ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgendes Bild:

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
492	251	492	376	336	387	416	18

Das Hallenangebot für den Vereinssport ist in Lüdenscheid deutlich höher als in den Vergleichskommunen und bildet derzeit den Maximumwert. Würde die Stadt Lüdenscheid sich am interkommunalen Mittelwert orientieren, würde sich daraus ein Potenzial von ca. 800.000 Euro ergeben.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte den Hallenbestand deutlich reduzieren. Hierfür biete sich an, Hallen an Vereine abzugeben oder Hallen vollständig aufzugeben.

Für die Nutzung der Sporthallen erhebt die Stadt Lüdenscheid kein Entgelt. Die Fortschreibung der HSK-Maßnahmenliste 2015-2022 sieht den Erlass einer Entgeltordnung für die außerschulische Sportstättenutzung ab 2018 vor.

Gesamtbetrachtung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Bei den Grundschulen besteht ein Flächenpotenzial, das teilweise durch große Verkehrsflächen in zwei Grundschulen bedingt ist.
- Die Hauptschule hat keine Flächenüberhänge. Aufgrund des Zuspruchs wird die Hauptschule seitens der Stadt Lüdenscheid als bestandssicher beurteilt.
- Wegen des ansteigenden Flächenüberhangs sollte sich die Stadt Lüdenscheid mit der Möglichkeit mittelfristig einen Realschulstandort aufzugeben auseinandersetzen.
- Es wurde für den Schulsport ein Überhang von drei Hallen-Einheiten errechnet. Die Einfachhalle an der Richard-Schirrmann-Schule könnte aufgegeben werden, bzw. den Vereinen kostenpflichtig überlassen werden.
- Der ausschließlich von Vereinen genutzte Bestand von sieben Hallen sollte deutlich abgebaut werden.

→ **KIWI-Bewertung**

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

→ Schulsekretariate

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

- die sinkende Schülerzahlen,
- die gebildeten Schulverbände,
- die ausgeweiteten Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

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

Die Stadt Lüdenscheid hatte 2014 insgesamt 10,1 Vollzeit-Stellen (18 Kräfte) in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte³. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
61,45	62,48	126,77	90,46	80,95	92,68	97,92	16

In der Einzelbetrachtung der Schulformen hat die Stadt Lüdenscheid in allen Schulformen bezogen auf die Schülerzahlen unterdurchschnittliche Personalaufwendungen.

Die Höhe der Personalaufwendungen ist abhängig vom quantitativen Personaleinsatz sowie vom Vergütungsniveau. Die Vergütung in Lüdenscheid befindet sich leicht über dem Mittelwert. (47.337 Euro je Vollzeitstelle bei einem Mittelwert von 46.447 Euro je Vollzeitstelle).

Ein Indikator für den Personaleinsatz ist die Anzahl der betreuten Schüler:

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014

Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
769	373	749	528	480	504	564	16

Bei allen Schulformen in Lüdenscheid werden mehr Schüler je Vollzeit-Stelle betreut als in den Vergleichskommunen. Teilweise erzielt die Stadt Lüdenscheid Bestwerte.

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

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

Organisation und Steuerung

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird. In Lüdenscheid besteht die grundsätzliche Entscheidung, dass die Vergütung der Schulsekretärinnen in allen Schulformen nach der Entgeltgruppe 5 erfolgt:

Eingruppierung der Sekretariatskräfte 2014

Entgeltgruppe	interkommunalen Vergleich		Lüdenscheid	
	Anteil	Anzahl der Stellenanteile	Anteil	
E 9	0,2%	0,40	4%	
E 8	0,5%			
E 7	0,0%			
E 6	52,1%	6,00	59%	
E 5	46,2%	3,70	37%	
E 4	0,0%			
E 3	1,0%			
E 2	0,0%			
E 1	0,0%			
	100%	10,10	100%	

Bei der E-9-Kraft handelt es sich um einen Wiedereinstieg. Inzwischen befindet sich die Kraft auf einer passend bewerteten Stelle. Bei den E-6-Kräften handelt es sich um die vorgenannte Besitzstandswahrung. Fluktuationsbedingte Veränderungen sind erst in etwa zehn Jahren zu erwarten.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Berechnungsgrundlage in Lüdenscheid ist inzwischen fast 40 Jahre alt. Bemessungsgrundlagen sind alleine die Schülerzahlen. Aufschläge für Migration, Inklusion, OGS u.a. werden nicht berechnet. Die Arbeitsverträge enthalten feste Stundenzahlen. Notwendige Anpassungen aufgrund veränderter Schülerzahlen erfolgen durch organisatorische Maßnahmen. Bei einer längeren Erkrankung wird eine Vertretung aus dem Schulsekretärinnen-Pool organisiert. Für die geleisteten Mehrstunden erfolgt ein Freizeitausgleich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdenscheid sollte ein zeitgemäßes Stellenbemessungsverfahren einführen. Eine gute Anleitung hierzu bietet der Bericht der KGSt „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ 14/2014.

Die Erfassung von Zeitguthaben für Urlaubs-/Ferienzeiten erfolgt manuell auf Vertrauensbasis. Eine detaillierte Regelung besteht nicht.

→ **Empfehlung**

Es sollte auch im Bereich der Schulsekretariate eine zeitgemäße Zeiterfassung – z.B. per Telefon – erfolgen. Auf dieser Grundlage sollte dann die Jahresarbeitszeit im Hinblick auf die Ferienzeiten nachvollziehbar geregelt werden.

→ Schülerbeförderung

Das Stadtgebiet von Lüdenscheid umfasst neben dem Innenstadtbereich 16 Stadtbezirke. Die Einpendlerquoten bei den Realschulen, Gymnasien und der Gesamtschule liegen zum Teil deutlich über dem Mittelwert.

2014 wendete die Stadt Lüdenscheid für die Schülerbeförderung – ohne Förderschule – 1.381.384 Euro auf.

Kennzahlen Schülerbeförderung – ohne Förderschule - 2014

Kennzahlen	Lüden-scheid	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Aufwendungen (gesamt) je Schü-ler in Euro	156	79	242	164	154	165	179	12

Die Aufwendungen (nur Schulweg) je beförderten Schüler liegen mit 535 Euro unter dem interkommunalen Mittelwert von 607 Euro je beförderten Schüler. Die Einpendlerquote liegt mit insgesamt 10,2 Prozent leicht über dem interkommunalen Mittelwert von neun Prozent.

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

Auffällig sind jedoch die Aufwendungen je Schüler bei der Hauptschule und bei den Gymnasien im Vergleich zu den aktuellen interkommunalen Mittelwerten.

Aufwendungen (gesamt) je Schüler 2014

Kennzahl	Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert
Hauptschule	231	64	365	186
Gymnasien	215	94	344	202

Sowohl die Aufwendungen je Schüler bei der Hauptschule als auch bei den Gymnasien liegen über dem Mittelwert.

Der Anteil der beförderten Hauptschüler an der Schülerzahl ist mit 60 Prozent trotz unauffälliger Einpendlerquote (nur 3,3 Prozent) auffallend hoch. Die Hauptschule befindet sich ca. 3,5 km von der Innenstadt entfernt. Dementsprechend ist der Anteil der berechtigten Schüler hoch.

Aufgrund der hohen Einpendlerquote bei den Gymnasien von 22 Prozent ist der Anteil der berechtigten Schüler an der Schülerzahl mit 37 Prozent ebenfalls hoch.

Organisation und Steuerung

Die Schülerbeförderung in Lüdenscheid erfolgt ausschließlich über den ÖPNV. Die Taktfolgen sind ausreichend, sodass die Schulen auf Linienführungen, Intervalle und Fahrzeiten nur selten Einfluss nehmen wollen. Auch prüft der Verkehrsträger ständig, ob Veränderungen notwendig sind. In einigen Schulen sind die Schulanfangszeiten an den Ankunftszeiten der Busse angepasst (Korridor von 20 Minuten). Grundsätzlich erhalten die Schüler nur ein Schülerticket für den Schulweg – einschließlich Nachmittagsunterrichte. Für die Freizeit können beim Verkehrsträger Zusatztickets erworben werden. Wenn anspruchsberechtigte Sek-2-Schüler auf eine Fahrkarte verzichten, erhalten sie 50 Prozent des Kartenpreises erstattet. Hiervon machen etwa 30 Schüler Gebrauch. Die Zahlung der Stadt Lüdenscheid an den Verkehrsträger erfolgt auf der Grundlage einer jährlichen Spitzabrechnung der ausgegebenen Tickets.

➔ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2014

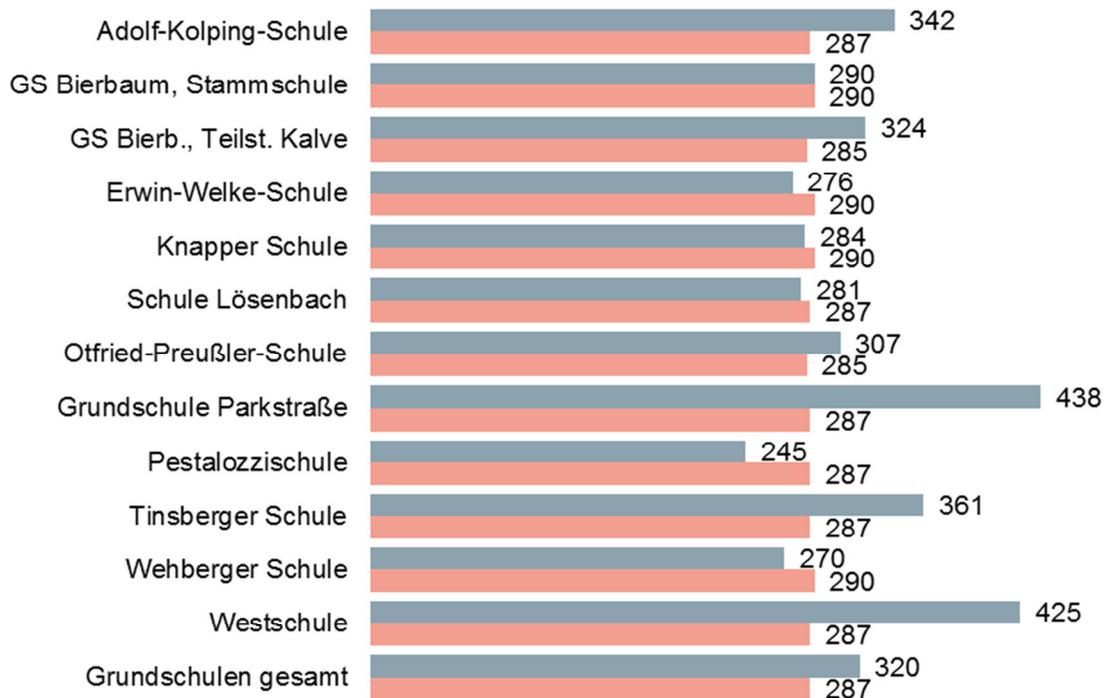


Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Lüden-scheid	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	63	53	123	91	77	90	107	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	766	379	856	523	427	502	572	16
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	48.371	43.447	47.800	45.528	45.100	45.100	46.343	16
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	55	86	210	128	102	126	143	16
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	865	228	554	386	320	369	452	16

Kennzahl	Lüden- scheid	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Personalaufwendun- gen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	44.844	47.800	46.609	45.100	47.412	47.800	16
Realschulen								
Personalaufwendun- gen für Schulsekretari- ate je Schüler in Euro	41	55	122	84	74	80	92	16
Schüler je Vollzeit- Stelle Sekretariat	1.097	392	863	577	492	585	630	16
Personalaufwendun- gen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.100	45.078	47.800	46.666	45.100	47.195	47.800	16
Gymnasien								
Personalaufwendun- gen für Schulsekretari- ate je Schüler in Euro	67,90	63	114	88	83	88	96	16
Schüler je Vollzeit- Stelle Sekretariat	685	420	748	551	487	536	561	16
Personalaufwendun- gen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.529	45.100	47.800	47.143	46.558	47.800	47.800	16
Gesamtschulen								
Personalaufwendun- gen für Schulsekretari- ate je Schüler in Euro	70,35	57	167	91	81	87	91	15
Schüler je Vollzeit- Stelle Sekretariat	679	281	825	542	517	532	590	15
Personalaufwendun- gen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	45.078	48.513	46.963	46.394	47.214	47.800	15

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Lüden- scheid	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quartil (Median)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (ge- samt) je Schüler in Euro	56	5	132	71	51	64	93	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	6,7	0,6	15,9	5,7	3,0	3,6	7,6	12
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	1,7	0,3	0,0	0,1	0,3	12

Kennzahl	Lüden- scheid	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quartil (Median)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Hauptschulen								
Aufwendungen (ge- samt) je Schüler in Euro	231	64	365	186	118	184	208	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	60,3	16,1	76,4	36,2	21,6	24,2	47,7	12
Einpendlerquote in Prozent	3,3	0,0	16,5	5,6	1,1	2,8	9,1	12
Realschulen								
Aufwendungen (ge- samt) je Schüler in Euro	166	76	271	168	122	184	205	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	25,5	16,1	77,0	35,1	20,0	31,9	41,6	12
Einpendlerquote in Prozent	7,7	0,0	23,6	6,6	0,4	3,2	7,7	12
Gymnasien								
Aufwendungen (ge- samt) je Schüler in Euro	215	94	344	202	144	191	241	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	37,0	22,0	77,5	41,9	27,9	42,9	50,2	12
Einpendlerquote in Prozent	21,9	0,0	38,4	13,8	1,2	9,6	22,1	12
Gesamtschulen								
Aufwendungen (ge- samt) je Schüler in Euro	195	106	370	254	179	256	327	12
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insge- samt in Prozent	34,1	28,0	79,1	46,7	33,7	41,4	52,4	12
Einpendlerquote in Prozent	13,3	0,0	30,1	10,9	3,6	9,4	14,9	12

→ 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 Lüdenscheid
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	6
→ Park- und Gartenanlagen	8
Strukturen	8
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	9
→ Spiel- und Bolzplätze	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
→ Straßenbegleitgrün	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	13
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	15
→ Sportaußenanlagen	16
Organisation und Steuerung	16
Strukturen	16

→ 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 aufzuzeigen, um den Haushalt zu konsolidieren und das Grünflächenmanagement zu optimieren.

Dazu untersucht die GPA NRW, zum einen wie die Kommune ihre kommunalen Grünflächen steuert und organisiert. Zum anderen beleuchten wir 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. Die GPA NRW betrachtet sie in dieser Prüfung aber separat. 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 Lüdenscheid 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.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

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

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

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Punktzahl gesamt				68	93
Erfüllungsgrad in Prozent				73	

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

- Mit einem Erfüllungsgrad von 73 Prozent erreicht die Stadt Lüdenscheid ein gutes Ergebnis. Damit befindet sich Lüdenscheid im interkommunalen Vergleich oberhalb des Mediumwertes von 68 Prozent. In einigen Teilbereichen sind noch Optimierungen möglich.
- Der STL (Stadtreinigungs-, Transport- und Baubetrieb Lüdenscheid) ist per Dienstanweisung für die gesamte operative Aufgabenerledigung zuständig. Im Rahmen des zugewiesenen Budgets entscheidet der STL über das „Wie“ und die grundsätzlichen Pflegestandards. Hierzu gehört auch der Einkauf von Leistungen (Fremdvergaben). Die Neubauplanung obliegt dem Fachdienst 67. Jedoch wird der STL hinsichtlich der Folgekosten immer eingebunden.
- Für die Grünflächen an öffentlichen Gebäuden ist die ZGW (Zentrale GebäudeWirtschaft) zuständig. Diese beauftragt den STL oder Dritte. Um alle Synergien auszuschöpfen, sollte die vollständige Pflege der Grünflächen an öffentlichen Gebäuden dem STL übertragen werden. Gleiches gilt für Spielgeräte im Bereich von Schulen und Kindertagesstätten.
- Die strategische Ausrichtung der Stadt Lüdenscheid ist noch nicht in einem Freiflächenentwicklungskonzept dargelegt. 2012 wurden mit externer Unterstützung die Flächennutzungspläne komplett neu erstellt. Hierin sind bereits Ziele formuliert. In einem Freiflächenentwicklungskonzept können z.B. folgende strategische Ausrichtungen festgelegt werden:
 - Ortskern und Stadtteile – Verbindungen der Grünflächen,
 - langfristige Gestaltung des „erweiterten Innenstadtbereiches“,
 - Masterplan für Veränderungen und Weiterentwicklungen, usw..
- Aus dem Beschwerdemanagement erhält die Stadt Lüdenscheid Informationen zur Bürgerzufriedenheit. Eine wesentliche Aufgabe ist es, dem Bürger den vorhandenen Pflegezustand aufgrund der stark begrenzten finanziellen Ressourcen zu erklären.
- Aufgrund der knappen finanziellen Möglichkeiten werden Ziele zum Pflegestandard nicht verbindlich formuliert. Der Pflegeaufwand ist im Hinblick auf die Substanzerhaltung bereits äußerst knapp bemessen. Eine Erhöhung dieses sehr niedrigen Pflegestandards würde zu einem Anstieg der Aufwendungen führen.

- Sämtliche für die Steuerung notwendigen Daten befinden sich in diversen Datenbanken der üblichen Bürosoftware. Der STL sucht derzeit eine Software für ein produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem (GIS). Es wird empfohlen, die Anforderungen an ein GIS zunächst in einem Pflichtenheft auszuformulieren.
- Seit etwa sechs Jahren werden die Arbeitsaufzeichnungen der Grünkolonnen ausgewertet. Hieraus entwickeln sich derzeit Standards. Ferner sind die Auswertungen Grundlage für die Einsatzplanungen. Die Auswertungen/Erfassungen sind derzeit noch nicht vollständig für alle Teilbereiche verfügbar. In einem nächsten Schritt sollen die Kenntnisse in das noch zu beschaffende Grünflächeninformationssystem eingepflegt werden.
- Als eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt Lüdenscheid ohne Rechtspersönlichkeit im Sinne des § 114 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) führt der STL seine Finanzgeschäfte eigenverantwortlich. Die vollumfängliche Kostenrechnung ist in einer namhaften Finanzsoftware integriert.
- Die wirtschaftliche Beurteilung von Fremdvergaben erfolgt auf der Grundlage von Kennzahlen. Anlassbezogen werden Kennzahlen für die in Eigenleistung erbrachten Arbeiten ermittelt.
- Es besteht ein umfangliches Berichtswesen.
- Zwischen der Stadt Lüdenscheid und dem STL besteht auf der Grundlage der Betriebsatzung vom 9. Dezember 2015 ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis. Aufgrund der derzeit angespannten Finanzlage der Stadt können die tatsächlich notwendigen Leistungen noch nicht vollumfänglich beschrieben werden (vgl. oben unter Ziele zum Pflegestandard)-.
- Der STL vergleicht sich ständig mit dem freien Markt. Aufgrund von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden in jüngster Vergangenheit in den Grünflächen Pflegedurchgänge weiter reduziert. Durch die gleichzeitige Anlage ansprechender Wildblumenwiesen entstand ein optisch ansprechendes Erscheinungsbild.

Strukturen

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

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

Strukturkennzahlen Grünfläche allgemein 2014

Kennzahl	Lüden- scheid	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quartil (Median)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	838	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	879	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Ge- meindefläche in Prozent	73,6	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35

Die Stadt Lüdenscheid zählt mit 72.923 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2015 lt. IT NRW) zu den kleineren großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Stadtgebietes umfasst 87 km². Die Bevölkerung verteilt sich neben dem Kernstadtbereich auf 15 weitere Bezirke. Die Bevölkerungsdichte mit 838 Einwohnern je km² liegt deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert von 969 Einwohnern je km². Der Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche liegt über dem Mittelwert. Damit ist die Stadt Lüdenscheid gegenüber städtisch geprägten Kommunen bevorzugt. Auf ihrer Homepage wirbt die Stadt Lüdenscheid mit einem umfangreichen Wanderwegenetz.

→ Park- und Gartenanlagen

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

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

Strukturen

Die Stadt Lüdenscheid pflegt und unterhält im Jahr 2014 146 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 494.428 m². Davon sind 70 Park- und Gartenanlagen kleiner als 500 m². Hierbei handelt es sich zum Teil um Kleinstflächen in Baulücken, die anderweitig nicht nutzbar sind. Gerade diese im Stadtgebiet verstreut liegenden Kleinstflächen verursachen einen hohen Unterhaltungsaufwand.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdenscheid sollte Kleinstflächen an Anwohner abgeben.

Um die Aufwendungen nachhaltig zu senken, wurden die Flächen für Wechselbeetbepflanzungen in den vergangenen Jahren drastisch reduziert. Gegenwärtig befinden sich im Stadtgebiet nur noch 185 m² Wechselbepflanzungen.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

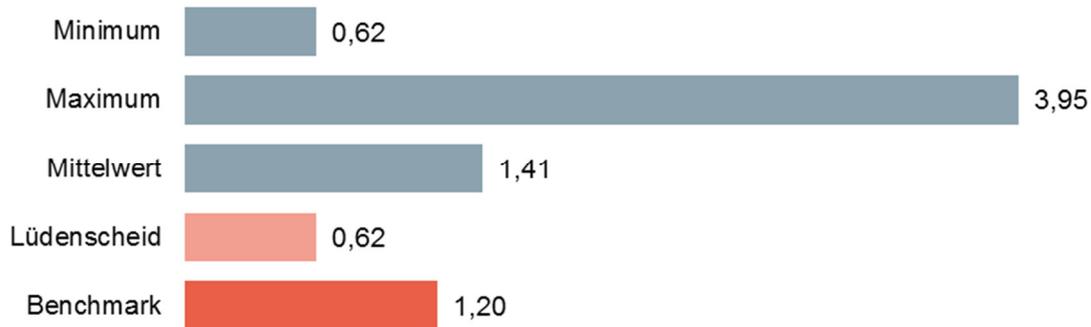
Kennzahl	Lüden- scheid	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quartil (Median)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in m ²	6,8	3,3	16,6	9,1	7,1	8,8	11,0	16
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	3.386	1.671	26.114	9.204	4.319	7.664	9.924	15

Das Angebot an Park- und Gartenanlagen stellt sich im interkommunalen Vergleich insgesamt unauffällig dar. Die Stadt profitiert von dem großzügigen Naturangebot außerhalb der Kerngebiete.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Stadt Lüdenscheid wendete 2014 für die Unterhaltung und Pflege ihrer Park- und Gartenanlagen insgesamt rund 308.000 Euro auf.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2014



Lüdenscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,62	0,98	1,13	1,52	12

Mit einem Aufwand von nur 0,62 Euro je m² positioniert sich die Stadt Lüdenscheid sehr deutlich unter dem Benchmark und bildet einen neuen Minimumwert. Ein Grund für diese geringen Aufwendungen ist die Tatsache, dass in Lüdenscheid aufgrund der beschränkten finanziellen Mittel nur etwa 50 Prozent der Flächen gepflegt werden können. Die anderen Flächen werden nur sehr gering oder gar nicht gepflegt. Das verdeutlichen nachfolgende Werte.

Für die gepflegten Vegetationsflächen ergeben sich folgende Werte.

- Rasenschnitt in Lüdenscheid 0,40 Euro je m² Mittelwert: 0,56 Euro je m²
- Gehölzpflege in Lüdenscheid 1,50 Euro je m² Mittelwert: 0,83 Euro je m².

Nach Angaben des STL wurde aufgrund der milden Witterung 2014 eine intensive Gehölzpflege betrieben. Die Aufwendungen in anderen Jahren sollen auskunftsgemäß deutlich niedriger liegen. Aufgrund fehlender Daten konnte das nicht belegt werden.

Grundsätzlich werden nur die frequentierten Flächen gepflegt. Flächen, die sich nicht in den unmittelbaren Sichtbereichen befinden, erfahren nur eine Minimalpflege. Insgesamt entsteht im Stadtgebiet dadurch der Eindruck einer fast ausreichenden Pflege.

Bei der Einwohnerbetrachtung bildet die Stadt Lüdenscheid mit 4,23 Euro je Einwohner den derzeitigen Minimumwert. Der interkommunale Mittelwert beträgt derzeit 11,28 Euro je Einwohner.

→ 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 Lüdenscheid unterhält im Jahr 2014 65 Spielplätze und 27 Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von 141.000 m².

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2014

Kennzahl	Lüden-scheid	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quartil (Median)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	11,8	5,8	19,0	13,4	11,7	13,2	15,6	17
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	7,7	3,3	13,4	8,1	6,1	7,9	10,0	17
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	5,5	2,3	11,3	4,8	3,7	4,6	5,5	17
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.533	1.069	3.055	1.718	1.515	1.668	1.857	17

Die differenzierte Betrachtung der Spiel- und Bolzplätze ergibt folgendes Bild:

- Die Anzahl der Spielplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren liegt mit 5,5 Plätzen unter dem interkommunalen Mittelwert von 7,0 Plätzen. Die Fläche der Spielplätze je Einwohner unter 18 Jahren liegt mit 9,7 m² ebenfalls unter dem interkommunalen Mittelwert von 11,1 m². Die Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche liegt mit 5,5 Geräten leicht über dem interkommunalen Mittelwert von 4,8 Geräten.
- Die Anzahl der Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahren liegt mit 2,26 Plätzen deutlich über dem interkommunalen Mittelwert von 1,19 Plätzen. Allerdings ist die Größe der Bolzplätze mit 2,08 m² je Einwohner unter 18 Jahren unauffällig (Mittelwert: 2,50 m² je Einwohner unter 18 Jahren).

Die Analysegespräche in den Fachbereichen ergaben nachfolgende Kenntnisse:

- Die Spielraumplanung erfolgt im Fachdienst 67. Dieser bedient sich hinsichtlich der demografischen Daten des Fachdienstes 61. Es erfolgt eine sozialräumliche Strukturierung der 16 Stadtbezirke und weitere Unterbezirke. Der Jugendbereich ist bisher nicht verant-

wortlich eingebunden. Es wird angeregt, zukünftig die Kenntnisse aus der Jugendhilfeplanung zu berücksichtigen.

- 2004 wurde ein Spielplatzentwicklungskonzept erstellt. Die darin aufgeführten Maßnahmen wurden bis ca. 2008 sukzessive abgearbeitet. Dann stockte aufgrund fehlender Finanzmittel die Abarbeitung der Maßnahmen. Das ist eine Begründung für den nachfolgend dargestellten hohen Aufwand für die Geräteunterhaltung.
- Seit 2015 wird ein neues Spielplatzentwicklungskonzept erstellt. Dieses soll in 2017 politisch beraten und beschlossen werden. Es enthält alle notwendigen Fakten: Einwohnerentwicklung, Einzugsgebiete je Anlage, Aufwendungen, Frequentierungen, Maßnahmenvorschläge, etc.
- Der Fachdienst 67 hat 2010/2011 eine Liste mit Spielplätzen erstellt, die möglicherweise zu schließen sind. Allerdings kann in vielen Stadtbereichen mangels Park- und Gartenanlagen nicht endgültig auf Flächen verzichtet werden. Bis heute wurden zwei Anlagen (insges. 2260 m²) aufgegeben und vermarktet. Die Frage von Folgenutzungen anderer Anlagen sollte in einem Masterplan zum zu erstellenden Freiflächenentwicklungskonzept behandelt werden.
- Die Stadt Lüdenscheid hat verwaltungsintern Standarddefinitionen für Spielplätze (Kategorien /Alter der Kinder/Größe) gebildet. Hierbei wird für jede Anlage das Umfeld ausgewertet. Wenn aber diese Kategorien konsequent angewandt werden sollen, würde sich u.U. ein Fehlbedarf insbesondere im „erweiterten Innenstadtbereich“ zeigen. Hier bewegen sich die Verantwortlichen in einem Spannungsfeld:
 - Geringe verfügbare Flächen,
 - dichte Wohnbebauung und
 - hohe Anzahl von Kindern.
- Im Rahmen der Spielplatzentwicklungsplanung wird auch der Bestand auf eventuelle Doppelausstattungen anhand fortgeschriebener demografischer Daten geprüft. Es wird mit einem Mangel im Innenstadtbereich gerechnet. Sollten Spielflächen sich als entbehrlich herausstellen, soll es zu Nutzungsänderungen kommen (in Park- und Gartenanlagen).

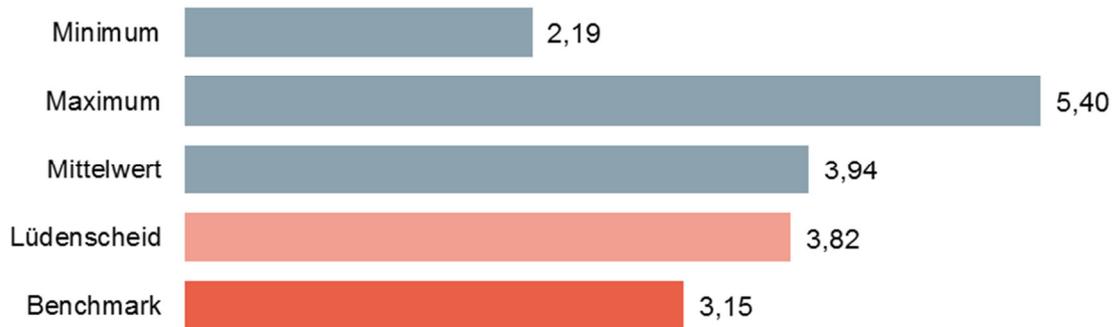
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Stadt Lüdenscheid hat für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze in 2014 insgesamt 539.365 Euro aufgewendet. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Ausgaben-
gruppen:

- | | |
|----------------------|--------------|
| • Abschreibungen | 235.875 Euro |
| • Fremdleistungen | 14.488 Euro |
| • Leistungen des STL | 289.002 Euro |

Der STL kann nur die von ihm verursachten Leistungen in Höhe von 289.002 Euro direkt beeinflussen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2014



Lüdenscheid	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,82	3,36	3,93	4,43	15

Die Stadt Lüdenscheid überschreitet den Benchmark deutlich. Eine vertiefte Analyse der gelieferten Daten zeigt, dass die Aufwendungen für die Spielgeräte auffällig hoch sind:

Aufwendungen für die Spielgeräte 2014

Kennzahl	Lüdenscheid	Minimum	Maximum	Mittelwert
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m ² Spielplatz in Euro	1,54	0,55	1,65	1,18
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	1,01	0,29	1,03	0,69
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m ² Spielplatz in Euro	0,53	0,14	1,12	0,53
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro	280	119	356	234
Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	184	85	209	135
Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät in Euro	96	24	224	113

In Lüdenscheid besteht der Großteil der Spielgeräte aus Holz. Hier ist der Kontrollaufwand naturgemäß höher als z.B. bei Geräten, die zum größten Teil aus Edelstahl u.ä. gefertigt sind. In der Vergangenheit hatten die Spielgeräte unmittelbaren Bodenkontakt. Das führte zu Pilzbildungen und frühzeitiger Verrottung. Der STL hat in den letzten Jahren umfangreiche Sanierungen durchgeführt und durch die Montage von Pfostenhülsen und Pfostenanker den unmittelbaren Bodenkontakt beseitigt. Die Maßnahmen sind noch nicht vollständig abgeschlossen.

Bei den weiteren Kennzahlen Grünpflege und Sand- und Fallschutzflächen zeigten sich keine Auffälligkeiten.

→ 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 Stadt Lüdenscheid gab für das Straßenbegleitgrün bezogen auf 2014 eine Fläche von 356.605 m² an. Bereits in der Vergangenheit wurden Flächen reduziert. Für 2015 wird eine weiter reduzierte Fläche von 355.485 m² genannt.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2014

Kennzahl	Lüden- scheid	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quartil (Median)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Fläche Straßenbe- gleitgrün je EW in m ²	4,9	1,1	17,6	5,5	3,0	4,0	5,7	14

Der Anteil der Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche befindet sich mit 10,2 Prozent unter dem vorläufigen Mittelwert von 15,2 Prozent. Ebenfalls ist die Anzahl der Bäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrün auffallend gering (vorläufiger Mittelwert 29 Bäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrün).

Die Flächen für das Straßenbegleitgrün liegen unter dem interkommunalen Mittelwert. Auffallend ist der niedrige Baumbestand im Straßenbegleitgrün.

In der Vergangenheit wurden insbesondere im Bereich von Verkehrsinseln Grünflächen entfernt und aufgepflastert. Allerdings erfordert die Unkrautbeseitigung einen deutlichen Aufwand. Der STL experimentiert noch mit verschiedenen Formen der Unkrautbeseitigung: Wegbrennen, heißes Wasser, heißer Schaum, etc.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns wendete die Stadt Lüdenscheid in 2014 356.000 Euro auf. In 2015 betragen die Aufwendungen 312.000 Euro.

Die Aufwendungen betragen damit im Jahr 2014 1,00 Euro je m² und liegen damit deutlich unter dem Benchmark von 1,50 Euro je m².

Wie bereits bei den Park- und Gartenanlagen pflegt die Stadt Lüdenscheid das Straßenbegleitgrün nicht in allen Bereichen. Die Einfallstraßen und Hauptdurchgangsstraßen erhalten eine höhere Pflege als Nebenstraßen. Das ist allen Beteiligten bekannt und der finanziellen Lage der Stadt geschuldet. Um das Erscheinungsbild deutlich zu verbessern, ohne gleichzeitig die Aufwendungen zu erhöhen, hat der STL 2013 begonnen, Straßenbegleitgrün zu Blumenwiesen

umzugestalten. In 2013 wurden 500 m², 2014 100 m², 2015 600 m² und 2016 2.500 m² umgestaltet. Die spezielle Mischung der Blumen ermöglicht während der gesamten Vegetationszeit ein freundliches Erscheinungsbild. Der dauernde Pflegeaufwand ist sehr gering im Vergleich zu anderen Vegetationsarten wie Rasen und Gehölze. Im Rahmen dieser Prüfung wurden einige Flächen in Augenschein genommen.

→ Gesamtbetrachtung Grünflächen

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Mit einem Erfüllungsgrad von 73 Prozent erreicht die Stadt Lüdenscheid ein gutes Ergebnis und befindet sich damit im interkommunalen Vergleich oberhalb des Mediumwertes von 68 Prozent.
- Die strategische Ausrichtung der Stadt Lüdenscheid sollte in einem Freiflächenentwicklungskonzept dargelegt werden.
- Die umfangreichen Datensammlungen sollten in ein produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem integriert werden.
- Die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen und das Straßenbegleitgrün durch gezielte Maßnahmen des STL liegen deutlich unter dem Benchmark. Es muss jedoch verhindert werden, dass dadurch langfristig ein Substanzverzehr verursacht wird.
- Die über dem Benchmark liegenden Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze sind dem hohen Anteil von Holzgeräten geschuldet.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Lüdenscheid mit dem Index 4.

→ Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier zunächst 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. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportaußenanlagen gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung. Sportanlagen im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die GPA NRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

Die Kennzahl zur Sportnutzfläche sowie die Bedarfsberechnung beziehen sich auf die Spielfelder bzw. den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder, und deren Nutzung betrachtet die GPA NRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis des mit dem Fachdienst „Schule und Sport“ erörterten Fragebogens. Im Ergebnis ist für Lüdenscheid Folgendes festzuhalten:

- Die Produktverantwortung ist dem Fachdienst „Schule und Sport“ zugeordnet.
- Die Belegung der Sportaußenanlage wird vom Fachdienst gesteuert. Die Daten werden jährlich ausgewertet und sind dann Grundlage für die nächstjährige Belegungsplanung. Die Anmeldungen der Vereine übersteigen das Angebot.
- Der Fachdienst hat durch regelmäßige Begutachtungen mit dem ZGL und dem ZGW einen umfassenden Überblick über den baulichen Zustand der Anlagen und den Sanierungs-/Unterhaltungsbedarf.
- Demografische Veränderungen und das sich verändernde Sportverhalten der Bevölkerung.

Die Sport treibenden Vereine werden in keiner Weise monetär an den Aufwendungen für die Unterhaltung der Sportaußenanlagen beteiligt. Die Fortschreibung der HSK-Maßnahmenliste 2015-2022 sieht den Erlass einer Entgeltordnung für die außerschulische Sportstättennutzung ab 2018 vor.

Strukturen

Die Stadt Lüdenscheid verfügt derzeit noch über sechs Sportaußenanlagen. Hierbei handelt es sich um folgende Anlagen:

Sportaußenanlagen der Stadt Lüdenscheid 2014

Bezeichnung der Anlage	Gesamtfläche der Sportaußenanlage m ²	Sportnutzfläche m ²	Kunstrasen - Anzahl	Sportrasen - Anzahl
Stadion Nattenberg	50.000	14.504	1	1
Sportplatz Wefelshohl	18.000	6.656	1	0
Lüwo Arena Wehberg	21.000	7.200	1	0
Sportplatz Dickenberg	14.000	6.656	1	0
Sportplatz Brügge	10.000	6.656	1	0
Sportplatz Honsel	20.000	6.656	1	0
Gesamt	133.000	48.328	6	1

Bezogen auf die Einwohnerzahlen ergeben sich folgende Strukturkennzahlen 2014

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen 2014

Kennzahl	Lüden-scheid	Mini-mum	Maxi-mum	Mittel-wert	1. Quar-til	2. Quartil (Median)	3. Quar-til	Anzahl Werte
Fläche Sportaußen-anlagen je Einwohner in m ² gesamt	1,82	1,82	9,59	4,73	3,07	4,34	6,20	17
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ² gesamt	0,66	0,66	4,51	2,03	1,19	1,88	2,39	17

Die Sportaußenanlagen werden von 14 Vereinen mit 123 Mannschaften genutzt. Der Anteil der tatsächlichen Nutzungszeiten an den verfügbaren Nutzungszeiten beträgt in Lüdenscheid insgesamt 139 Prozent. Die höchste Auslastung mit 185 Prozent hat die Sportanlage Honsel. Die hohe Auslastung erklärt sich dadurch, dass zeitweise auf den Anlagen bis zu vier Trainingseinheiten gleichzeitig stattfinden.

2008 wurde die Situation der Sportaußenanlagen in den Ratsgremien beraten. Eine externe Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass für die Reparaturen und Sanierungen der vorhandenen Anlagen Aufwendungen in Höhe von mindestens 7,7 Mio. Euro notwendig sind. Das überstieg die finanziellen Möglichkeiten der Stadt Lüdenscheid. Die Verwendung der jährlichen Sportpauschale hätte eine Streckung der Maßnahmen über einen Zeitraum von ca. 36 Jahren bedeutet.

Als Ergebnis dieser Beratungen hat die Stadt Lüdenscheid seit 2008 die Anzahl der Sportaußenanlagen deutlich reduziert. Es wurden drei Anlagen aufgegeben. Indirekt wurden Vermarktungserlöse zur Finanzierung von Kunstrasenplätzen auf den verbliebenen Anlagen verwendet. Dadurch wurden deren jährliche Nutzungszeiten erhöht. Für die Vereine stellt dies eine starke Verdichtung der Trainingsmöglichkeiten dar. Aus diesem Grund sind erhebliche Mehrfachbelegungen notwendig.

Im Zeitraum 2009 – 2016 haben sich die jährlichen Aufwendungen für die Unterhaltung der Sportaußenanlagen von 1,8 Mio. Euro auf 1,1 Mio. Euro reduziert. 2013 wurde der Wegfall von

vier Platzwartstellen beschlossen (kw-Vermerke). Drei Planstellen konnten bisher abgebaut werden.

→ **Feststellung**

Die deutliche Reduzierung der Sportaußenanlagen wird seitens der GPA NRW ausdrücklich begrüßt.

Durch diese Maßnahme konnte die Stadt Lüdenscheid jedoch dauerhaft die Finanzierung der verbliebenen Sportanlagen sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Um den tatsächlichen Bedarf festzustellen, sollte die Erstellung einer Sportstättenentwicklungsplanung sollte in Angriff genommen werden.

Eine Sportstättenentwicklungsplanung könnte für Lüdenscheid u.a. folgende Themen beschreiben:

- Herausforderungen durch den Kernstadtbereich und den 16 Stadtbezirken.
- Vereinsstrukturen heute und in Zukunft (Anzahl der Vereine, Angebote, Anzahl und Altersstruktur der Mitglieder).
- Auslastung der vorhandenen Sportaußenanlagen. Einzubeziehen sind auch die Angebote der Bolzplätze und Sporthallen.

Das Sportverhalten der Bevölkerung wird sich zukünftig weiter verändern. Eine Sportstättenbedarf- und Entwicklungsplanung wird auch in Lüdenscheid einen Rückgang der Vereinsmitglieder offen legen. Allgemein haben sich die Vereine noch nicht mit der Dynamik, die der demografische Wandel in den kommenden Jahren auslösen wird, auseinandergesetzt. Mit dem Rückgang der bis zu 40-jährigen und ein Zuwachs der 60-70-Jährigen wird sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von z.B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit verlagern. Auch das Angebot privater Anbieter in Lüdenscheid mit neuen Sport- und Freizeitangeboten ist zu erfassen. Diese Aspekte machen die Erstellung der Sportstättenentwicklungsplanung notwendig.

→ 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