

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt*

*Lüdinghausen im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdinghausen	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	8
→ Ausgangslage der Stadt Lüdinghausen	10
Strukturelle Situation	10
→ Überörtliche Prüfung	14
Grundlagen	14
Prüfungsbericht	14
→ Prüfungsmethodik	16
Kennzahlenvergleich	16
Strukturen	16
Benchmarking	17
Konsolidierungsmöglichkeiten	17
gpa-Kennzahlenset	17
→ Prüfungsablauf	18

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdinghausen

### Managementübersicht

Hinsichtlich der Haushaltssituation hebt sich die Stadt Lüdinghausen positiv von der Mehrheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen ab. Seit 2010 gehört die Stadt fast durchgängig zu dem Viertel der Kommunen mit den besten Jahresergebnissen je Einwohner. In fünf von sieben betrachteten Jahren werden Überschüsse erwirtschaftet. In den Jahren 2011 und 2012 kann die Stadt den Haushalt durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage zumindest fiktiv ausgleichen. Die Ausgleichsrücklage weist in allen Jahren einen deutlichen Bestand auf. Auch die Ergebnisse der Gesamtabschlüsse unter Einbeziehung des Abwasserwerkes und der Badgesellschaft Lüdinghausen mbH sind in allen Jahren überdurchschnittlich. Das Jahresergebnis 2017 des Kernhaushaltes wird deutlich schlechter als geplant abschließen. Dennoch wird auch in diesem Jahr ein Überschuss von voraussichtlich einer Mio. Euro erreicht werden.

Auch nach der Bereinigung von Sondereffekten und Schwankungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und weiterer stark unterschiedlicher Positionen, sind die Jahresergebnisse weiterhin positiv. Das ist im interkommunalen Vergleich eher eine Ausnahme.

Bei der Analyse der Haushaltsplanung hat die gpaNRW den beschlossenen Haushaltsplan 2018 zugrunde gelegt. Danach ging die Stadt bis 2021 von defizitären Jahresergebnissen aus. Zum Ende des Prüfungszeitraums wurde der Haushaltsplan 2019 eingebracht. Vor allem aufgrund von prognostizierten Mehrerträgen bei der Gewerbesteuer rechnet die Verwaltung bis 2022 durchweg mit Überschüssen. Die Haushaltsplanung der Stadt Lüdinghausen ist eher vorsichtig, plausibel und basiert auf nachvollziehbaren Kriterien. Die Stadt setzt weiter auf hohe Gewerbesteuererträge und erwartet Zuwächse bei den Anteilen aus der Einkommen- und der Umsatzsteuer. Daraus ergibt sich ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für den Fall einer Konjunkturertrübung. Darüber hinaus sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Damit ist letztlich nicht ausgeschlossen, dass die geplanten Überschüsse nicht erwirtschaftet werden können. Darauf sollte die Stadt Lüdinghausen durch eine Risikovorsorge mit entsprechenden Maßnahmen vorbereitet sein.

Dabei kann die Stadt bisher mit einer komfortablen Ertragssituation planen. Die ordentlichen Erträge haben sich regelmäßig erhöht, im Zeitraum 2010 bis 2016 um immerhin mehr als elf Mio. Euro. In allen Jahren liegen sie über dem landesweiten Durchschnitt. Eine Benachteiligung bei der Gemeindefinanzierung zeigt die Prüfung aus Sicht der gpaNRW nicht unmittelbar auf. Neben der guten konjunkturellen Entwicklung mit entsprechenden Steuereinnahmen hat in den letzten Jahren auch die Vermarktung von Grundstücken mit Verkaufserlösen von bis zu 5,7 Mio. Euro/Jahr maßgeblich dazu beigetragen. Die Vermarktung der Neubaugebiete ist größtenteils abgewickelt. In der Zukunft ist nicht davon auszugehen, dass die Stadt ähnlich hohe Erträge generieren wird. Insofern tut die Stadt Lüdinghausen gut daran, vorhandene Ertragspotenziale dafür zu nutzen, wenn nicht einfach nur Steuern erhöht werden sollen.

Möglichkeiten dazu bestehen bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG). Die Stadt hat überwiegend Beitragssätze festgelegt, die unter dem Mittelwert des

Korridors der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes liegen. Die Stadt Lüdinghausen kann wegen der geplanten Fehlbeträge und der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung die Beitragssätze erhöhen. Unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung sollte tendenziell das Niveau der Höchstsätze oder eine Annäherung zu den Höchstsätzen angestrebt werden. Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt eine Beitragspflicht für Wirtschaftswege bzw. Außenbereichsstraßen eingeführt hat. Die Stadt Lüdinghausen berechnet die kalkulatorischen Abschreibungen der Straßenreinigung und beim Bestattungswesen auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Im Abwasserbereich werden die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt. Dieses Verfahren sollte auf alle kostenrechnenden Einrichtungen übertragen werden. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden. Die Stadt Lüdinghausen verzichtet mit Ausnahme der Abwasserbeseitigung auf eine kalkulatorische Verzinsung und sollte diese in allen kostenrechnenden Einrichtungen anwenden.

Neben den Einnahmen sollte die Stadt Lüdinghausen insbesondere die Aufwandsseite im Blick haben. Dazu gehören grundsätzlich auch freiwillige Leistungen (VHS, Badebetrieb, Kultur, Burgen), aber auch Umfang und Standards bei allen Aufgaben.

Die positive Entwicklung der Haushaltssituation ist primär auf die konjunkturelle Lage und die erfolgreiche Vermarktung von Baugrundstücken zurück zu führen. Beides wird sich nicht dauerhaft fortsetzen. Noch ist die Stadt Lüdinghausen in einer komfortablen Lage. Die guten Jahresergebnisse haben das Eigenkapital seit dem Eröffnungsbilanzstichtag um mehr als zehn Mio. Euro anwachsen lassen. Die Ausgleichsrücklage beträgt mehr als 20 Mio. Euro. Selbst wenn die zukünftig geplanten Überschüsse nicht erreicht werden, kann Lüdinghausen notfalls die Ausgleichsrücklage in Anspruch nehmen und auf die vorhandenen liquiden Mittel zurückgreifen.

Trotz eines deutlichen Zuwachses ist die Eigenkapitalausstattung der Stadt Lüdinghausen, gemessen mit der Eigenkapitalquote <sup>1</sup>, sogar nur leicht unterdurchschnittlich. Bei der Eigenkapitalquote 2 gehört die Stadt dagegen zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Wert. Dies gilt auch bei Einbeziehung des Gesamtabchlusses. Ursache sind die hohen Sonderposten der Stadt Lüdinghausen. Im interkommunalen Vergleich verfügt keine Kommune über höhere Sonderposten als Lüdinghausen. Die Stadt hat in der Vergangenheit an vielen geförderten städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen partizipiert.

Die Altersstruktur wie auch die Vermögenslage der Stadt Lüdinghausen ist ausgewogen. Die gpaNRW sieht kein erhöhtes Risiko, dass Vermögenspositionen vorzeitig abzuschreiben sind. Lediglich die Hallen und Feuerwehrgerätehäuser weisen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Mit dem Bau von zwei neuen Sporthallen und der Erweiterung der Feuerwehr Lüdinghausen werden 2018 und 2019 Investitionen umgesetzt. Die Anlagenabnutzungsgrade der übrigen Gebäudegruppen sind unauffällig.

Bei den Verkehrsflächen sind mit 44 Prozent sogar verhältnismäßig niedrige Anlageabnutzungsgrade festzustellen. Der bilanzierte Wert der Straßen (Euro je m<sup>2</sup>) ist in Lüdinghausen doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Verkehrsflächenquote (Anteil der Bilanzsumme Verkehrsflächen an der Gesamtbilanzsumme) beträgt damit fast ein Drittel, ist ebenfalls vergleichsweise hoch und unterstreicht die besondere Bedeutung bei der Ver-

<sup>1</sup> Eigenkapital 1 = Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag  
Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

mögensanalyse. Noch wichtiger als der bilanztechnische Wert ist der tatsächliche Straßenzustand. Das Gros der Straßen im Eigentum der Stadt Lüdinghausen befindet sich in einem sehr guten bis guten Zustand. Dagegen sind die Wirtschaftswege überwiegend in einem schlechten Zustand. Hier ist bereits auf mittlere Sicht mit größeren Erhaltungs- bzw. Erneuerungsmaßnahmen zu rechnen.

Die eingesetzten Ressourcen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen liegen zwar unter den Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Im interkommunalen Vergleich sind die Unterhaltungsaufwendungen Lüdinghausens jedoch höher als die der Vergleichskommunen. Das korrespondiert mit dem niedrigen Anlagenabnutzungsgrad und dem guten Straßenzustand. Insgesamt sieht die gpaNRW das Risiko für möglicherweise vorzeitig erforderliche Reinvestitionen als gering an. Die Reinvestitionen sind im Jahr 2016 im interkommunalen Vergleich mit einer Quote von 47 Prozent überdurchschnittlich. In den Jahren 2013 bis 2016 lag die Reinvestitionsquote im Durchschnitt bei 30 Prozent. Damit erreichen die Reinvestitionen nicht die notwendige Höhe der Abschreibungen. Der Vermögenswert der Verkehrsflächen verringert sich kontinuierlich. Konkret kommt es zum Eigenkapitalverbrauch durch Substanzverzehr. Den jährlichen Abschreibungen in Höhe von 2,4 Mio. Euro stehen durchschnittlich nur etwa 730.000 Euro an Investitionen in vorhandene Straßen und Wege gegenüber.

Wegen des guten Zustandes der Verkehrsflächen und eines niedrigen Anlageabnutzungsgrades ist auch hier das Risiko für den kommunalen Haushalt geringer als in den Vergleichskommunen. Grundlage sind eine regelmäßige Inventur und eine gezielte Steuerung der Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen in dem Rahmen der zur Verfügung stehenden Finanzmittel. Die Stadt hat ein strategisches Wegekonzept über das gesamte Stadtgebiet entwickelt. Das Konzept bildet die Grundlage für eine neue Außenbereichssatzung. Die Anlieger werden damit folgerichtig finanziell an Erneuerungsmaßnahmen der Wirtschaftswege beteiligt.

Nicht nur wegen des Eigenkapitalverbrauchs durch Werteverzehr sollen sich Kommunen beim Anlagevermögen auf das notwendige Maß zur Aufgabenerfüllung beschränken. Laufende Unterhaltung, Abschreibungen und Kapitaldienst bedeuten eine langfristige und nachhaltige Belastung von Haushalt und vielfach auch der Nachfolgenerationen.

Inwieweit das Angebot von Sporteinrichtungen dem Bedarf entspricht, hat die gpaNRW ebenfalls in dieser Prüfung untersucht. Die Stadt Lüdinghausen besitzt in den geprüften Jahren nur Sporthallen, die sie für den Schulsport ohnehin vorhalten muss. Der Bedarf und der Bestand an Halleneinheiten für den Schulsport sind ausgeglichen. Durch den Neubau der Halle für den Schul-, Vereins- und Leistungssport wird ab dem Jahr 2020 der Bestand an Halleneinheiten größer sein als für die Pflichtaufgabe Schulsport erforderlich ist. Ein Teil des Überhangs wird durch die Rückkehr des städtischen Gymnasiums zu G9 kompensiert. Auch der Schulsport der Ostwall Grundschule wird in die neue Sporthalle verlegt wird. Mit Inbetriebnahme der Halle für den Schul-, Vereins- und Leistungssport sollte die Stadt die Einfachsporthalle der Ostwall Grundschule aufgeben und abbauen, um den Haushalt nicht über Jahre für eine freiwillige Leistung zusätzlich zu belasten.

Für die außerschulische Nutzung stehen den Sportvereinen dann noch immer genügend Flächen zur Verfügung. Neben den städtischen stehen zwei weitere Sporthallen anderer Schulträger zur Verfügung. Insgesamt ist das Sporthallenangebot für die Sportvereine – bezogen auf die Einwohnerzahl Lüdinghausens durchschnittlich. Die Sporthallen sind durch den Trainingsbe-

trieb der Sportvereine, auch durch die hohe Trainingsfrequenz der Leistungssportmannschaften, nahezu vollständig ausgelastet. Die neue Halle für den Schul-, Vereins- und Leistungssport bedeutet auch für den Freizeitbereich ein erweitertes und großzügiges Angebot. Für kommerzielle Veranstaltungen in den Sporthallen erhebt die Stadt ein Entgelt. Darüber hinaus bezahlen die Sportvereine in Lüdinghausen keine Hallennutzungsentgelte. Die Stadt Lüdinghausen sollte Hallenbenutzungsentgelte von den Sportvereinen erheben. Selbst wenn sie nicht kostendeckend sind, so sollten sich die Sportvereine angemessen an den Betriebskosten beteiligen.

Bei den Sportplätzen ist die „Fläche der Sportplätze je Einwohner“ im Vergleich zu anderen Kommunen überdurchschnittlich hoch. Allerdings ist ein Kleinspielfeld wegen fehlender Beleuchtung und Lärmschutzaufgaben nur sehr eingeschränkt nutzbar. Dieser Platz wird bei der Bedarfsberechnung anhand der Mannschaften nicht berücksichtigt. Das Angebot in Lüdinghausen entspricht annähernd dem Bedarf für den Trainingsbetrieb. Die Stadt sollte bei der nächsten großen anstehenden Sanierung das Kleinspielfeld aufgeben. Die Empfehlung gilt besonders vor dem Hintergrund einer überdurchschnittlichen Haushaltsbelastung. Die flächenbezogenen Unterhaltungsaufwendungen sind günstiger als in den Vergleichskommunen. Allerdings sind die Sportflächen so groß, dass der Unterhaltungsaufwand je Einwohner überdurchschnittlich ist. Der Sportverein in Seppenrade führt sämtliche Pflegearbeiten der Sportaußenanlage in eigener Verantwortung durch. Dagegen erfolgt die Pflege der Anlage in Lüdinghausen ausschließlich durch den Baubetriebshof. Die Stadt sollte auch hier den Sportverein stärker in die Pflege der Anlage einbinden.

Das Flächenangebot bei Spiel- und Bolzplätzen bezogen auf die potenzielle Nutzergruppe Einwohner bis 18 Jahre ist überdurchschnittlich. Das liegt in erster Linie an den großen Plätzen. Die Anzahl der Plätze liegt unter dem Durchschnitt. Entlastend wirkt sich für die Stadt aus, dass Lüdinghausen nur zwei Ortsteile mit Spielplätzen versorgen muss. Einen Spielplatzbedarfsplan gibt es nicht. Die Frage, ob alle Plätze noch bedarfsgerecht sind oder ob Handlungsmöglichkeiten bestehen, sollte anhand eines aufzustellenden Spielplatzbedarfsplans untersucht werden. Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze liegen unter dem von der gpaNRW definierten Benchmark und bestätigen eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung. Dadurch ist die Haushaltsbelastung trotz der größeren Gesamtfläche deutlich unterdurchschnittlich. Dennoch gibt es Einsparmöglichkeiten durch den Austausch wartungsarmer Metallspielgeräte gegen die vorhandenen wartungs- und reparaturintensiven Holzspielgeräte. Der Fachbereich 3 lässt die Holzspielgeräte bereits seit geraumer Zeit gegen wartungsarme Multifunktionsspielgeräte austauschen.

Die Vermögenssituation ist aus bilanzieller Sicht überwiegend unauffällig. Dem vergleichsweise hohen Anlagenabnutzungsgrad einzelner Gebäudegruppen begegnet die Kommune mit entsprechenden Investitionen. Zusätzlich führt die Stadt Lüdinghausen derzeit ein umfangreiches Investitionsprogramm durch. Schwerpunkt ist unter anderem die Neueinrichtung einer Sekundarschule durch Umbau der bestehenden Haupt- und Realschule. Zusätzlich entsteht ein ergänzender Neubautrakt. Dort wird auch die neue Zweifach-Turnhalle als Schulsporthalle Sekundarschule gebaut. Daneben wird der Neubau eines Traktes bei der Ludgeri-Grundschule realisiert und Investitionen in eine Sporthalle für Schulen und Vereine getätigt. Insgesamt belaufen sich die Investitionen auf mehr als 20 Mio. Euro. Die Stadt Lüdinghausen nutzt, wie andere Kommunen ebenfalls, unterschiedliche Förderprogramme für die Unterhaltung und Sanierung ihrer Gebäude. Hierzu gehören bauliche Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaketes II sowie zuletzt nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz NRW (KInvFöG NRW). Mit dem aktuellen Programm Gute Schule 2020 sind weitere Sanierungen und Modernisierungen der

Schulinfrastruktur geplant. Zur Finanzierung stehen bisher nicht verwendete Mittel der Investitionspauschale, Schul-, Sport- und Feuerschutzpauschale zur Verfügung. Die Stadt Lüdinghausen hat diese Mittel „angespart“ bzw. noch nicht zweckentsprechend verwendet. Es ist vorgesehen, insbesondere die in den nächsten Jahren anstehenden Hochbaumaßnahmen mit Teilen der Investitions- oder Sportpauschale zu finanzieren.

Das gesamte Investitionspaket wird darüber hinaus jedoch zu steigenden langfristigen Verbindlichkeiten führen. Bisher liegen die Verbindlichkeiten der Stadt Lüdinghausen in allen Jahren deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Dieses Ergebnis ist durch den Kernhaushalt geprägt. Aber auch unter Einbeziehung des Abwasserwerkes und der Badgesellschaft sind die Gesamtverbindlichkeiten unterdurchschnittlich. Besonders erfreulich ist, dass die Stadt im gesamten Betrachtungszeitraum keine Liquiditätskredite benötigt. Vielmehr sind sogar liquide Mittel in Höhe von 8,3 Mio. Euro zum 31. Dezember 2016 vorhanden. Die Investitionskredite sind reduziert worden und belaufen sich Ende 2016 auf rund 5,3 Mio. Euro. Durch die Vermarktung wurden erhebliche Grundstückserlöse erzielt. Die Liquidität konnte verbessert und Investitionen ohne zusätzliche Kreditaufnahmen finanziert werden.

Die Stadt Lüdinghausen kann das laufende Geschäft aus eigener Kraft finanzieren. Sie gehört zu den Kommunen mit dem höchsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit und zu den Kommunen mit dem höchsten Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit. Ein höherer Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung) für neue Investitionskredite und höhere Unterhaltungsaufwendungen für das neu geschaffene Vermögen werden die Finanzüberschüsse zukünftig reduzieren. Für die Jahre 2018 bis 2020 sind sogar negative Salden geplant.

Die Investitionen in den Schulen werden voraussichtlich auch Auswirkungen auf die Betreuung im offenen Ganztags (OGS) haben. Schon jetzt sind die Gebäudeaufwendungen durch einen großen Flächenverbrauch je Schüler hoch. Im Vergleich zu den geprüften Kommunen gehört die Stadt Lüdinghausen im Jahr 2016 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einem höheren Fehlbetrag je OGS-Schüler. Dabei sind die Transferaufwendungen (Zahlungen an den Kooperationspartner) sogar vergleichsweise günstig. Die Stadt Lüdinghausen hat eine Vereinbarung geschlossen, die gute und restriktive Regelungen zur Finanzierung enthält.

Die OGS-Betreuung wird gut angenommen. Das zeigen die seit mehreren Schuljahren deutlich steigenden Teilnehmerzahlen. Die Stadt sollte den Fehlbetrag deshalb deutlich reduzieren. Mit steigenden Schülerzahlen der OGS erhöht sich der Gesamtfinanzierungsbedarf. Schon jetzt ist die Haushaltsbelastung beim Mittelwert. Neben einer effizienteren Flächennutzung bietet sich eine Verbesserung der Ertragssituation an. Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen erheben höhere Elternbeiträge je OGS-Schüler als die Stadt Lüdinghausen. Zum Schuljahr 2017/2018 hat die Stadt Lüdinghausen die Elternbeitragssatzung angepasst. Dennoch bestehen weitergehende Möglichkeiten, die Ertragsseite zu stärken. Der Höchstbeitrag könnte dynamisch an die Steigerungssätze des Grundlagenerlasses angepasst werden. Er könnte bereits bei einem niedrigeren Jahreseinkommen erhoben werden. Die Satzung kann anstelle einer Geschwisterkindbefreiung eine -ermäßigung vorsehen.

Die Schulsekretärinnen der Stadt Lüdinghausen betreuen im Grundschulbereich mehr Schüler je Vollzeit-Stelle als in drei Viertel der Vergleichskommunen. Bei den weiterführenden Schulen unterschreitet die Stadt Lüdinghausen den Mittelwert der Vergleichskommunen sowie den Benchmark. Dies ist zumindest teilweise auf die Umstrukturierung der Schullandschaft zurück-

zuführen. Die Stadt Lüdinghausen hat den Handlungsbedarf bereits erkannt und reduziert die Stellenausstattung ab Januar 2019.

Die Stadt Lüdinghausen gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Schülerbeförderung (Schulweg). Einfluss auf die Positionierung hat insbesondere eine hohe Zahl an Einpendlern an den weiterführenden Schulen. Ferner werden rund 20 Grundschüler wegen eines besonders gefährlichen Schulweges ohne Anspruch befördert. Insgesamt hat die Stadt Lüdinghausen die wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten und Einflussfaktoren berücksichtigt. Dies betrifft vornehmlich die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie die regelmäßige Abstimmung mit den Verkehrsbetrieben im Hinblick auf optimierte Fahrstrecken und -zeiten.

Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends deutet auf eine Abhängigkeit von den nicht unmittelbar steuerbaren Haushaltspositionen, insbesondere der Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern, hin. Die von der Stadt zu beeinflussenden Positionen entwickeln sich tendenziell negativ. Im Wesentlichen sieht auch die Stadt Risiken einer möglichen Konjunkturertrübung und den damit verbundenen Ertragseinbrüchen. Auf der Seite der Aufwendungen hat Lüdinghausen steigende Kreis- und Jugendamtsumlagen, höhere Personalaufwendungen sowie Pensionsverpflichtungen als Risiken identifiziert. Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen bzw. zumindest weitere Konsolidierungsfelder hat sie derzeit nicht vorbereitet. Dies würde helfen, zielgerichtet und systematisch im Bedarfsfall auf Risiken reagieren zu können und damit den Haushalt krisenfester zu gestalten. Ausschlaggebend dafür ist eine bislang gute Finanzlage. Ihr flexibelstes Instrument, um auf unvorhergesehene Verschlechterungen des Jahresergebnisses zu reagieren, bleibt die schon genannte Ausgleichsrücklage. Diese weist auch mit der negativen mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2021 noch einen komfortablen Bestand auf.

Darüber hinaus sollte die Stadt Lüdinghausen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt anstreben.

### **Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)**

Die gpaNRW ermittelt und analysiert für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte bewerten wir im KIWI. 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.

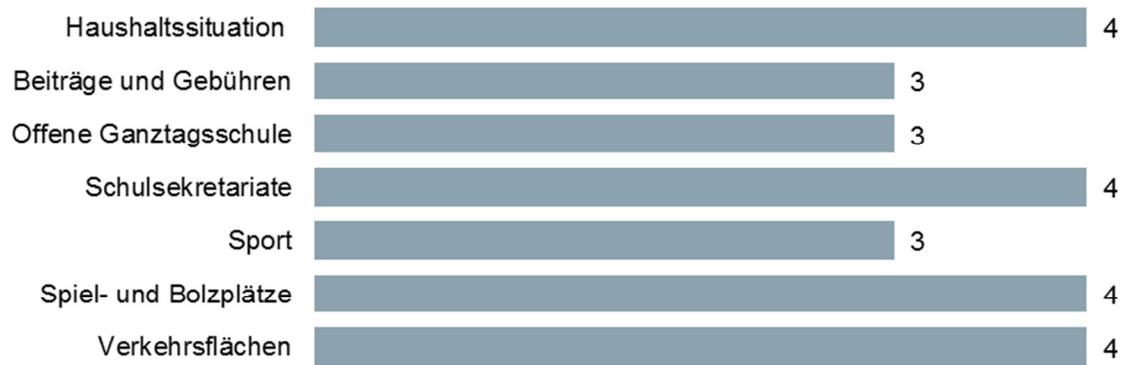
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

**KIWI-Merkmale**

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

Wie die Bewertung zustande kommt, beschreibt die gpaNRW in den Teilberichten.

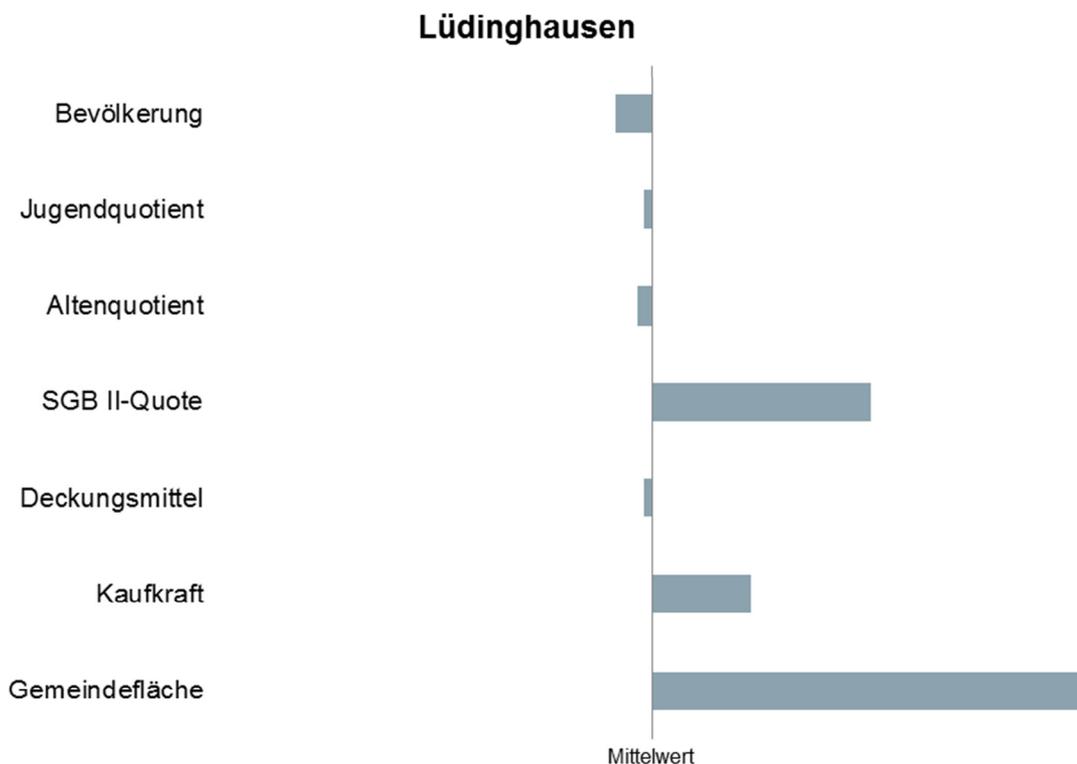
**KIWI**



## → Ausgangslage der Stadt Lüdinghausen

### Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lüdinghausen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>2</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



Der Bürgermeister führt zunächst die aus seiner Sicht nachteiligen Regelungen der Gemeindefinanzierung an. Insbesondere die veränderte Berechnung des Sozillastenansatzes sei für die Stadt Lüdinghausen ungünstig. Die Schlüsselzuweisungen seien u.a. auch deswegen inzwischen von ehemals sechs bis acht Mio. Euro auf zwei bis drei Mio. Euro reduziert. Auch die Übertragung neuer Aufgaben durch das Land ohne finanziellen Ausgleich wird angesprochen. Die gesamte Flüchtlingsproblematik sei ohne ausreichende finanzielle Unterstützung zu bewältigen. Auch personell bringe dies die Kommune in eine schwierige Lage.

Daneben erfordern aber vor allem gesellschaftliche Veränderungen und Erwartungshaltungen zusätzlichen kommunalen Aufwand. Genannt werden zunehmende Ansprüche an die OGS-

<sup>2</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

Betreuung und längere Betreuungszeiten in Kindertageseinrichtungen. Die Folge seien Neubauten von Kindergärten durch gestiegenen Raum- und Personalbedarf.

Auch die Inhalte und Methoden von Schulunterricht und damit von Schulformen verändern sich. Anforderungen an schulische Raumprofile haben dazu geführt, dass die Gebäude der Haupt- und Realschule umgebaut werden. Beide Schulformen werden abgelöst und zusammen mit einem ergänzenden Neubau trakt entsteht die neue Sekundarschule. Dort wird auch die neue Zweifach-Turnhalle als Schulsporthalle Sekundarschule gebaut. Die Sekundarschule war als vierzügige Schule geplant, ist inzwischen aber fünfzügig genehmigt. Perspektivisch kann sie möglicherweise sogar sechszügig geführt werden.

Die Rückkehr zu G 9 stellt Fragen auch beim Raumbedarf am städtischen Gymnasium. Dazu gebe es eine neue Vereinbarung mit dem privaten Gymnasium. Die Stadt trage den Eigenanteil dieser privaten Schule in Höhe von sechs Prozent, dafür stehe der Kommune allerdings die Sporthalle zur Mitnutzung zur Verfügung. Durch diese Regelung werden die Anforderungen des Sporthallen-Entwicklungsplanes erfüllt.

Nach Auffassung des Bürgermeisters seien die „Schulen gut ausgestattet.“

Trotz der Aufgaben und Anpassungen mit den dafür erforderlichen Finanzmitteln habe die Stadt seit 2005 keine neuen Kredite aufgenommen. Wegen der geplanten umfangreichen Investitionen seien die nächsten Jahre allerdings in dieser Hinsicht sehr schwierig.

Die Stadt Lüdinghausen ist in ihrer Funktion als Mittelzentrum nach eigener Auffassung attraktiv und sehr gefragt. Neubaugebiete werden ausgewiesen. Die ärztliche Versorgung sei gewährleistet. Es gebe zahlreiche Kultur- und Freizeitangebote. Für junge Familien sei die Kinderbetreuung durch ein umfangreiches KiTa-Angebot gesichert.

Auch die Stadtverwaltung selbst stelle sich als Arbeitgeberin den neuen Herausforderungen und mache beim Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte „alles möglich“. Dennoch mache sich der Fachkräftemangel bemerkbar.

Mit mehr als 7.000 Arbeitsplätzen, vorwiegend in mittelständischen Unternehmen sieht sich die Stadt Lüdinghausen gut aufgestellt. Hinsichtlich der Einkommensstruktur nehme Lüdinghausen einen der vorderen Plätze ein. Für den Einzelhandel sei in der Innenstadt kein Leerstand festzustellen.

Zur Attraktivität der Stadt habe auch der Erhalt des Krankenhauses beigetragen. Hier ist in der Folge der Mariencampus entstanden. Elf Arztpraxen stellen dort die ambulante medizinische Versorgung sicher, seien dadurch auch Anziehungspunkt für auswärtige Besucher der Innenstadt. Gleiche Wirkung erziele auch das Wasserburgen-Konzept mit Anbindung an die Innenstadt. Weitere Maßnahmen sind ein Kino-Projekt und die Neugestaltung des Marktplatzes.

Das Stadtmarketing begleite zusammen mit externen Beratern diese Prozesse. Beispielsweise habe es dazu sehr detaillierte Untersuchungen der Stadtquartiere gegeben.

Besonders erfolgreich sei auch ein Finanzierungsfonds. An definierten Maßnahmen beteilige sich die Stadt mit einem hälftigen Anteil, unter der Voraussetzung, dass die andere Hälfte durch private Beteiligungen finanziert ist. Sehr erfolgreich sei dies zum Beispiel bei Platz- und Fassadengestaltungen angewendet worden: „Es gelingt uns, mehr zu erreichen.“ Solche Maßnahmen

haben zum Teil motivierende Effekte. Eine Kirchengemeinde habe ihr Pfarrheim saniert und anschließend auch das Umfeld neu gestaltet.

Das Rathaus war bis zum Jahr 2012 geleast, ist nun wieder Eigentum der Stadt. Ebenso hat die Stadt zusammen mit sieben weiteren Kommunen die Gas- und Stromnetze in eine eigene kommunale Gesellschaft zurück übernommen. Sitz der Gesellschaft ist Lüdinghausen.

Der Erfolg der Stadt Lüdinghausen basiert nach Auffassung des Bürgermeisters zu einem wesentlichen Teil auf ehrenamtlichem Einsatz. Die ortsansässigen Vereine beteiligen sich bei vielen Maßnahmen und zeigen dabei eine sehr große Kompromissbereitschaft. Das gelte sowohl für die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen wie auch beim kulturellen Angebot. Handlungsgrundsatz sei dabei, die Lebensqualität in der Stadt zu erhöhen. Zur Motivation seien regelmäßige Anerkennung und Wertschätzung notwendig. Mit Unterstützung eines örtlichen Kreditinstitutes und des heimischen Bundestagsabgeordneten werden regelmäßig attraktive Ehrenamtspreise vergeben.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt entwickelt sich derzeit sehr erfreulich. Der jüngst vorgelegte Bericht des JobCenters von Dezember 2018 stellt einen neuen Tiefstand der SGB II Arbeitslosenquote fest. Dennoch ist die SGB-II-Quote insgesamt überdurchschnittlich. Sie enthält alle Personen in den Bedarfsgemeinschaften und neben den arbeitssuchend Gemeldeten weitere Leistungsbezieher. Die höhere SGB-II-Quote ist im Alltag jedoch unauffällig. Im Übrigen unterstütze auch hier sehr erfolgreich die ehrenamtliche Arbeit mit der Vielzahl der örtlichen Vereine, Verbände und Einrichtungen.

Das sehr große Stadtgebiet könne nicht ohne weiteres für eigene Zwecke, z.B. Flächenausweigungen für Gewerbe- oder Wohngebiete genutzt werden. Dazu seien insbesondere die Vorgaben des Landesentwicklungsplanes zu beachten. Große Teile der Fläche seien dem Natur- und Umweltschutz gewidmet. Dies sei aber durchaus auch vorteilhaft für die Attraktivität der Stadt.

Für das gesamte Stadtgebiet sei ein Wirtschaftswegekonzept erstellt worden. Sämtliche Wege seien zunächst nach Unterhaltsaufwendungen und nach Beteiligung der Anlieger kategorisiert worden. In einem zweiten Schritt werden Prioritäten gesetzt, inwieweit die Wege überhaupt und wenn für welche Zwecke erforderlich sind.

Der in der Grafik dargestellte Bevölkerungsrückgang wird nicht bestätigt. Das Gegenteil sei vielmehr der Fall. Lüdinghausen sei eine wachsende Stadt, die fast 25.000 Einwohner zähle und hinsichtlich der Bevölkerungsstrukturen gute Bedingungen aufweise.

Als ehemalige Kreisstadt verfüge Lüdinghausen über zahlreiche Einrichtungen wie Amtsgericht, Finanzamt, eine ständig besetzte Polizeistation, die zum Teil auch für Teile des Kreises Unna zuständig sind. Überhaupt habe die Stadt Lüdinghausen eine Zentrumsfunktion für den südlichen Teil des Kreises Coesfeld, aber auch über die Kreisgrenze hinaus.

Neben der Tatsache, dass viele Einrichtungen in Lüdinghausen weiter erhalten werden konnten, führt der Bürgermeister auch die fehlende unmittelbare Nähe einer Autobahn als Erfolgsfaktor an. Ohne eigene Autobahnanbindung seien die Menschen nicht sofort in den großen Zentren, sondern nutzen das erreichbare Angebot, wenn es den Ansprüchen genügt. Letztlich profitieren dann alle Seiten und insgesamt führe das zu einer hohen Lebensqualität in Lüdinghausen.

Die große Sorge bestehe darin, dass weitere Aufgaben von Bund und Land ohne entsprechende Finanzierung auf die Kommunen übertragen werden. Kritisch gesehen wird auch die ständig steigende Kreisumlage.

### **Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen**

Die Prüfungsberichte und Ergebnisse werden kommunalpolitisch beraten. Die Ergebnisse werden als Grundlage und zur Argumentation bei Entscheidungen herangezogen.

Die Hinweise der gpaNRW werden konkret abgearbeitet und sind regelmäßig Gegenstand auch der Sitzungen des erweiterten Verwaltungsvorstandes.

## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die gpaNRW die kleinen kreisangehörigen Kommunen miteinander

Der Prüfungsbericht 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.

### Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht 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 KIWI<sup>3</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Lüdinghausen stellen wir im Anhang zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW im Prüfungsbericht 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.

<sup>3</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht 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, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Lüdinghausen hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

Unabhängig davon nimmt die Kommune zu allen Feststellungen und Empfehlungen des Prüfungsberichts Stellung nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen haben wir in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

## → Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und Maximum,
- den Mittelwert, also das arithmetische Mittel und
- drei Quartile.

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 und 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. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte der kleinen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte und Gemeinden wachsen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

### Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich - in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

## Benchmarking

Die gpaNRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist eine vergleichende Analyse von Ergebnissen und Prozessen mit einem Bezugswert (Benchmark). Der Benchmark ist ein Wert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht wird. 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. Soweit die gpaNRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

## Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

Der in den Kommunen festgestellte Ressourceneinsatz weicht teilweise erheblich von den Benchmarks ab. Die gpaNRW 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 so ermittelten Betrag 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 Prüfungsbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfungsbericht auf der Grundlage der individuellen Situation der Kommunen aus.

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsempfehlungen und ggfls. dargestellte monetäre Potenziale hinausgehen.

## gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen 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.

## → Prüfungsablauf

Die Prüfung in Lüdinghausen hat die gpaNRW von April bis Oktober 2018 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwendet die gpaNRW in der Stadt Lüdinghausen überwiegend das Vergleichsjahr 2016. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2010 bis 2016 und die Gesamtabchlüsse bis 2016. Auf die wesentlichen Eckpunkte des zum Ende der Prüfung vorliegenden Jahresabschlusses 2017 geht die gpaNRW nachrichtlich ein. Ebenfalls liegen für die Prüfung die Haushaltspläne bis 2018 und die darin enthaltenen Ergebnisplanungen bis 2021 vor.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Thomas Malek
Schulen	Tanja Möller
Sport und Spielplätze	Peter Hoffmann
Verkehrsflächen	Peter Hoffmann

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 13. Dezember 2018 hat ein Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister, dem allgemeinen Vertreter und dem Kämmerer stattgefunden.

Herne, den 25. Februar 2019

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Johannes Thielmann

Abteilungsleitung

Projektleitung

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt  
Lüdinghausen im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	4
Beiträge und Gebühren	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Haushaltssituation	7
Rechtliche Haushaltssituation	8
Ist-Ergebnisse	9
Plan-Ergebnisse	11
Eigenkapital	15
Schulden	16
Vermögen	20
→ Haushaltssteuerung	22
Kommunaler Steuerungstrend	22
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	23
→ Konsolidierungsmöglichkeiten	24
Beiträge	24
Gebühren	25
Steuern	27
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	28
Gesamtabschluss	28
Pensionsrückstellungen	28
Finanzanlagen	29
Aufwendungen und Erträge	30
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	31

## → Managementübersicht

### Haushaltssituation

#### Rechtliche Haushaltssituation

Der Haushalt 2018 der Stadt Lüdinghausen ist in der Planung gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW, durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen. Seit 2013 ist es der Stadt jedes Jahr gelungen im Ergebnis einen Überschuss zu erzielen.

#### Ist-Ergebnisse

Die Jahresergebnisse der Stadt Lüdinghausen fallen in den Jahren 2010 bis 2016 (Prüfungszeitraum für die Ist-Ergebnisse) mit Ausnahme der Jahre 2011 und 2012 positiv aus. Die Jahresergebnisse je Einwohner sind besser als bei dem überwiegenden Anteil der anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen in unserem Vergleich. Das strukturelle Ergebnis 2016 beträgt 0,7 Mio. Euro. Hierbei sind die Schwankungen bei der Gewerbesteuer, dem Finanzausgleich, der allgemeinen Kreisumlage und individuelle Sondereffekte bereinigt. Im Jahr 2016 ist beispielsweise eine Sonderabschreibung im Baugebiet Höckenkamp-Nord in Höhe von 0,5 Mio. Euro angefallen. Das positive strukturelle Ergebnis deutet auf eine gute und nachhaltige Haushaltswirtschaft der Stadt Lüdinghausen hin. Das zum Ende des Prüfungszeitraums vorliegende Ergebnis 2017 von 1,0 Mio. Euro bestätigt die positive finanzielle Entwicklung.

#### Plan-Ergebnisse

Bei der Analyse der Haushaltsplanung hat die gpaNRW den beschlossenen Haushaltsplan 2018 zugrunde gelegt. Hiernach ging die Stadt bis 2021 von defizitären Jahresergebnissen aus. In der Vergangenheit hat die Stadt ihre Haushalte eher vorsichtig geplant. Sie konnte in den Jahresabschlüssen gegenüber der Planung überwiegend bessere Ergebnisse ausweisen. Die Plandaten der mittelfristigen Ergebnisplanung sind mit Risiken für den städtischen Haushalt verbunden. Bei den Risiken handelt es sich häufig um allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Darüber hinaus sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Zum Ende des Prüfungszeitraums wurde der Haushaltsplan 2019 eingebracht. Vor allem aufgrund von prognostizierten Mehrerträgen bei der Gewerbesteuer rechnet die Verwaltung bis 2022 durchweg mit Überschüssen.

#### Eigenkapital

Die Stadt Lüdinghausen verfügt aktuell mit rund 73 Mio. Euro über eine durchschnittliche Eigenkapitalausstattung. Seit dem Eröffnungsbilanzstichtag am 01. Januar 2008 hat sich ihr Eigenkapital um über zehn Mio. Euro erhöht. Ende 2016 kann sie eine Eigenkapitalquote von 31,6 Prozent ausweisen. Die Ausgleichsrücklage konnte durch das ausgesprochen gute Jahresergebnis 2016 von 16,8 auf 20,3 Mio. Euro aufgestockt werden.

## Schulden

Durch den Verzicht auf Liquiditätskredite und den Abbau von Investitionskrediten hat Lüdinghausen Ende 2016 eine vergleichsweise gute Finanzlage. 75 Prozent der Kommunen haben höhere Kreditverbindlichkeiten als Lüdinghausen. Die Stadt plant in den kommenden Jahren jedoch mit erheblichen Investitionen, die zu entsprechend steigenden langfristigen Verbindlichkeiten führen werden.

## Vermögen

Sowohl die Altersstruktur als auch die Vermögenslage der Stadt Lüdinghausen ist ausgewogen. Die gpaNRW sieht kein gesteigertes Risiko, dass Vermögenspositionen vorzeitig abzuschreiben sind. Es ist ein vergleichsweise geringer Anlagenabnutzungsgrad beim Straßenvermögen festzustellen. Lediglich die Hallen und Feuerwehrrätehäuser weisen einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Mit dem Bau zwei neuer Sporthallen und der Erweiterung der Feuerwehr Lüdinghausen werden 2018 und 2019 notwendige Investitionen umgesetzt. Die Anlagenabnutzungsgrade der restlichen betrachteten Gebäudegruppen sind unauffällig.

### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Stadt Lüdinghausen mit dem Index 4.

## Haushaltssteuerung

Um die Auswirkungen der haushaltswirtschaftlichen Steuerung deutlicher zu machen, haben wir die Jahresergebnisse um Sondereffekte und die stark schwankenden Positionen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich bereinigt. Die Aktivitäten der Stadt Lüdinghausen zur Haushaltskonsolidierung sind im kommunalen Steuerungstrend zu erkennen. Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends deutet jedoch auf eine Abhängigkeit von den nicht unmittelbar steuerbaren Haushaltspositionen, insbesondere der Gewerbe- und Gemeinschaftssteuern, hin. Diese sind im Steuerungstrend bereinigt. Der Verlauf deutet demnach darauf hin, dass sich die von der Stadt zu beeinflussenden Positionen negativ entwickeln.

Bei hauswirtschaftlichen Risiken, die das Jahresergebnis verschlechtern würden, kann Lüdinghausen die Ausgleichsrücklage in Anspruch nehmen und auf die vorhandenen liquiden Mittel zurückgreifen. Eine strategische Risikovorsorge in Form von vorbereiteten Konsolidierungsmaßnahmen nimmt die Stadt Lüdinghausen bislang nicht vor. Ausschlaggebend dafür ist ihre bislang gute Finanzlage. Ihr flexibelstes Instrument, um auf unvorhergesehene Verschlechterungen des Jahresergebnisses zu reagieren, bleibt die schon genannte Ausgleichsrücklage. In den kommenden Jahren plant die Stadt mit umfangreichen Investitionen. Damit verbunden sind Folgekosten in Form von Abschreibungen und höheren Unterhaltungsaufwendungen. Vor diesem Hintergrund und für den Fall einer konjunkturellen Abkühlung sollte sich die Stadt zukünftig auch mit Konsolidierungsmöglichkeiten auseinandersetzen.

Diese weist auch mit der negativen mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2021 noch einen komfortablen Bestand auf. Für den Fall einer Verstetigung negativer Ergebnisse sollte sich die Stadt Lüdinghausen zukünftig mit Konsolidierungsmöglichkeiten auseinandersetzen.

## Beiträge und Gebühren

### Beiträge

Bei den Straßenbaubeiträgen nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) hat Lüdinghausen noch Möglichkeiten, Mehreinnahmen zu erzielen. Die Stadt hat in ihrer KAG-Satzung überwiegend Beitragssätze festgelegt, die unter dem Mittelwert des Korridors der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes liegen.

Die Stadt Lüdinghausen sollte wegen der geplanten Fehlbeträge und der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung die Beitragssätze nach § 8 KAG erhöhen. Es sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung - tendenziell das Niveau der Höchstsätze oder eine Annäherung zu den Höchstsätzen angestrebt werden. Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt 2013 eine Beitragspflicht für Wirtschaftswege bzw. Außenbereichsstraßen eingeführt hat. Damit kann die Stadt zusätzliche Erträge generieren.

### Gebühren

Die Stadt Lüdinghausen berechnet die kalkulatorischen Abschreibungen in den kostenrechnenden Einrichtungen Straßenreinigung und Bestattungswesen auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Im Abwasserbereich werden die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten ermittelt. Dieses Verfahren sollte auf alle kostenrechnenden Einrichtungen übertragen werden. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden.

Die Stadt Lüdinghausen verzichtet mit Ausnahme der Abwasserbeseitigung (5,8 Prozent) auf eine kalkulatorische Verzinsung. Empfehlung: Einführung der kalkulatorischen Verzinsung in allen kostenrechnenden Einrichtungen.

#### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Lüdinghausen mit dem Index 3.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf diese zu verbessern?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht die Kommune mit haushaltswirtschaftlichen Risiken um?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es bei den kommunalen Abgaben?

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW. Ergänzend bilden wir weitere Kennzahlen für unsere Analysen.

Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

## → Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. 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.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und nach strukturellen Gesichtspunkten:

- Rechtlicher Haushaltsstatus,
- Ist- und Plan-Daten zur Ergebnisrechnung,
- Eigenkapitalausstattung,
- Schulden,
- Vermögenssituation.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation werden daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen interkommunal verglichen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	örtlich geprüft		HPI
2018	bekannt gemacht			HPI

Eine tiefere Analyse der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse erfolgt bis 2016. Die im Haushalt 2018 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2021 haben wir ebenfalls berücksichtigt. Auf die wesentlichen Eckpunkte des zum Ende des Prüfungszeitraums vorliegenden Jahresabschluss 2017 und den Haushaltsplanentwurf 2019 geht die gpaNRW nachrichtlich ein.

## Rechtliche Haushaltssituation

### Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Jahresergebnis	1.420	-1.189	-1.110	2.493	3.696	1.479	3.558
Höhe der Ausgleichsrücklage	8.448	7.260	9.111	9.111	15.300	16.780	20.338
Höhe der allgemeinen Rücklage	58.015	58.015	55.053	54.254	53.395	53.408	52.945
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung						
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	1,8	1,7	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

2012 hat die Stadt von Ihrem Recht gemäß Artikel 8 § 3 des NKF-Weiterentwicklungsgesetzes Gebrauch gemacht und Jahresüberschüsse aus Vorjahren der Ausgleichsrücklage zugeführt. Der Jahresüberschuss 2008 (2,5 Mio. Euro) wurde vollständig der allgemeinen Rücklage zugeführt. Der Jahresüberschuss 2010 zu 0,5 Mio. Euro der allgemeinen Rücklage und zu 0,9 Mio. Euro der Ausgleichsrücklage. Im Rahmen der Übergangsregelung wurden diese Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage zugeführt. In den Jahren 2013 bis 2016 hat die Stadt Aufwendungen bei Vermögensgegenständen und Finanzanlagen mit der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg. Die Jahresergebnisse werden noch im gleichen Jahr direkt mit der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage verrechnet.

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	2.198	-456	-2.396	-1.325	-765
Höhe der Ausgleichsrücklage	22.536	22.080	19.684	18.359	17.594
Höhe der allgemeinen Rücklage	52.945	52.945	52.945	52.945	52.945
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	0,6	3,2	1,8	1,1

Anhand der vorläufigen Daten rechnet die Stadt Lüdinghausen für 2017 mit einem Überschuss von rund einer Mio. Euro. Eine wesentliche Verschlechterung gegenüber der Planung ergibt sich aus Mindererträgen bei der Kostenerstattung für Asylbewerber. Es wurden deutlich weniger Asylbewerber aufgenommen als bei der Haushaltsplanaufstellung angenommen. Daneben findet eine Kostenerstattung bei geduldeten Flüchtlingen nur für drei Monate nach Eintritt der Ausreisepflicht statt. Im Saldo der Erträge und Aufwendungen ergibt sich für die Stadt eine Verschlechterung von rund 1,2 Mio. Euro gegenüber der Planung.

Nach dem Haushaltsplanentwurf 2019 plant die Stadt in den kommenden Jahren mit durchgängig positiven Jahresergebnissen zwischen 0,9 und 1,4 Mio. Euro.

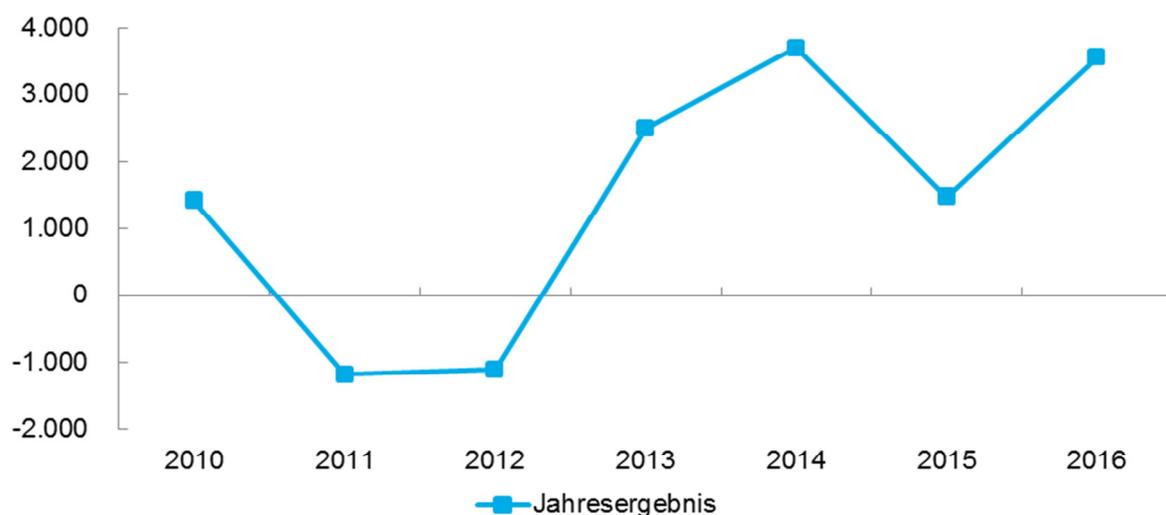
## Haushaltsstatus

### Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ausgeglichener Haushalt	X			X	X	X	X	X	
fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X						X
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage									
HSK genehmigt									
HSK nicht genehmigt									

## Ist-Ergebnisse

### Jahresergebnisse der Stadt Lüdinghausen in Tausend Euro



### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
147	-399	985	3	-69	1	75	68

Die Jahresergebnisse der Stadt Lüdinghausen waren in allen Jahren seit 2010 überdurchschnittlich. Die Stadt gehörte überwiegend zu dem Viertel der Kommunen mit den besten Jahresergebnissen je Einwohner. Der Durchschnittswert betrug im Betrachtungszeitraum 61 Euro je Einwohner.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, betrachtet die gpaNRW auch das Gesamtjahresergebnis des Gesamtabchlusses. Bei der Stadt Lüdinghausen werden das Abwasserwerk und die Badgesellschaft Lüdinghausen mbH vollkonsolidiert. Bei diesem Vergleich ergibt sich eine ähnliche Positionierung wie bereits beim Jahresergebnis je Einwohner. Auch die Gesamtjahresergebnisse der Stadt Lüdinghausen waren in allen Jahren überdurchschnittlich.

### Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
172	-369	991	37	-36	36	87	24

### Strukturelles Ergebnis

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

Die gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2016 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2012 bis 2016. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Hierzu gehören in Lüdinghausen 2016 insbesondere Nachforderungszinsen bei der Gewerbesteuer und Sonderabschreibungen auf Straßengrundstücke im Baugebiet Höckenkamp-Nord.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2016

Lüdinghausen	
Jahresergebnis	3.558
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Gemeinschaftssteuern, Kreisumlage, Finanzausgleich	13.841
./. Bereinigungen Sondereffekte	-343
= bereinigtes Jahresergebnis	-9.939

Lüdinghausen	
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Gemeinschaftssteuern, Kreisumlage und Finanzausgleich)	10.646
= strukturelles Ergebnis	706

→ **Feststellung**

Die Jahresergebnisse je Einwohner sind in Lüdinghausen besser als bei dem überwiegen- den Anteil der anderen kleinen kreisangehörigen Kommunen.

**Plan-Ergebnisse**

Um beurteilen zu können, inwieweit trotz eines positiven strukturellen Ergebnisses Konsolidie- rungsbedarf bei der Stadt Lüdinghausen besteht, bezieht die gpaNRW die Haushaltsplanung der Kommune ein. Die gpaNRW zeigt auf,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Lüdinghausen ihrer Planung zu Grunde legt,
- mit welchen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbun- den sind und
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitra- gen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzufüh- ren. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvoll- ziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskon- zepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

Die Stadt Lüdinghausen plant nach dem Haushaltsplan 2018 für 2021 ein Defizit von 0,7 Mio. Euro. Gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2016 ist dies eine Ergebnisverschlechterung von 1,4 Mio. Euro. Diese setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen.

**Vergleich strukturelles Ergebnis und Planergebnis - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro**

	Strukturelles Ergebnis 2016	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Ände- rung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer**	10.947	11.000	53	0,1
Gemeindeanteil an Gemein- schaftssteuern**	10.756	15.880	5.124	8,1
Ausgleichsleistungen**	1.020	1.316	296	5,2
Schlüsselzuweisungen**	2.681	4.040	1.359	8,5

	Strukturelles Ergebnis 2016	Planergebnis 2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte*	4.070	4.836	767	3,5
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich)*	8.165	5.823	-2.343	-6,5
Sonstige ordentliche Erträge*	3.884	1.925	-1.959	-13,1
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen*	10.007	12.079	2.072	3,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	8.253	8.228	-25	-0,1
Bilanzielle Abschreibungen*	5.923	6.085	161	0,5
Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	1.626	837	-789	-12,4
Allgemeine Kreisumlage**	13.340	16.350	3.010	4,2
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*	5.564	6.209	645	2,2

\* Rechnungsergebnis des Jahres 2016

\*\* Durchschnittswerte der Jahre 2012 bis 2016

## Gewerbesteuer

Der Hebesatz wurde zuletzt 2012 von 440 auf 460 Hebesatzpunkte erhöht. Aktuell sind weitere Hebesatzerhöhungen nicht geplant. Die Stadt Lüdinghausen geht bei ihrer mittelfristigen Ergebnisplanung nicht von den Prognosen des Landes aus. Die Stadt rechnet bis 2022 mit konstanten Erträgen von 11,0 Mio. Euro und setzt damit keine Steigerungen an. Insgesamt kann die Stadt von der landesweit positiven Gewerbesteuerentwicklung ebenfalls profitieren. Zwischen 2010 und 2016 schwankten die Erträge aus der Gewerbesteuer zwischen 9,1 und 14,2 Mio. Euro und lagen bei durchschnittlich 10,8 Mio. Euro. Dies entspricht in etwa einem Viertel der ordentlichen Erträge. Der Anstieg der Gewerbesteuererträge 2016 um rund vier Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr ist auf eine Vielzahl von Unternehmen verteilt und ist Ausdruck einer allgemein verbesserten konjunkturellen Lage. Vor diesem Hintergrund ist der im Haushaltsplan mit 11,0 Mio. Euro festgelegte Ertrag moderat gewählt. Jedoch verbleibt ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko, ob der festgestellte Trend weiter anhält. Dieses zeigt die vergangene Finanz- und Wirtschaftskrise. Ein zusätzliches Risiko ist anhand der Plandaten nicht ersichtlich.

## Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern

Die Stadt erwartet eine durchschnittliche Steigerungsrate von jährlich 8,1 Prozent bezogen auf den Mittelwert 2012 bis 2016. Damit sind für 2021 um 5,1 Mio. Euro höhere Erträge geplant. Auf die Einkommensteuer entfällt mit 4,3 Mio. Euro der wesentliche Zuwachs. Die Stadt hat bei der Haushaltsplanung ab 2018 die Steigerungsraten der Orientierungsdaten zur Berechnung des Haushaltsansatzes 2018 herangezogen. Die gemeindlichen Anteile an der Einkommen- und

Umsatzsteuer hängen von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können daher von der Stadt nicht gesteuert werden. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und steigende Steuereinnahmen können nicht dauerhaft erwartet werden. Dies zeigt auch der Einbruch 2009 und 2010. Insofern bergen die Planwerte für diese wichtigen Ertragspositionen ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

### **Schlüsselzuweisungen**

Die Stadt Lüdinghausen hat im Zeitraum 2010 bis 2016 ununterbrochen Schlüsselzuweisungen erhalten. Diese schwankten zwischen 1,9 Mio. Euro 2012 und 7,4 Mio. Euro 2010. Für 2018 bis 2021 plant die Stadt Lüdinghausen Schlüsselzuweisungen zwischen 3,6 und 4,0 Mio. Euro. Die Stadt folgt damit in etwa den Prognosen des Landes. Sie bleibt im Rahmen der Orientierungsdaten für 2018 bis 2021. Ein zusätzliches Planungsrisiko, welches dem Planungsverhalten der Kommune zuzurechnen wäre, ist nicht zu erkennen.

### **Zuwendungen und allgemeine Umlagen**

2016 hat die Stadt deutlich Zuwächse im Bereich der Zuweisungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) verzeichnet. Es sind Mehreinzahlungen durch Leistungen nach dem FLÜAG zu verzeichnen. Die Stadt geht in der Planung aus 2018 von deutlich niedrigeren Erträgen aus. Daher sinkt die Ertragsposition bis 2021 um 2,3 Mio. Euro. Ein zusätzliches Risiko ist nicht ersichtlich.

### **Sonstige ordentliche Erträge**

Die Stadt Lüdinghausen hat in den vergangenen Jahre erhebliche Erträge aus dem Verkauf von Grundstücken generiert. Diese lagen zwischen 2010 und 2016 bei jährlich zwischen 1,3 und 5,7 Mio. Euro. Die Vermarktung der Neubaugebiete wurde zwischenzeitlich größtenteils abgewickelt. In der Zukunft ist nicht davon auszugehen, dass die Stadt ähnlich hohe Erträge generieren wird. Daneben werden hier auch die Erträge aus Nachforderungszinsen bei der Gewerbesteuer verbucht. Diese lagen 2016 bei 0,5 Mio. Euro. Im Planungszeitraum kalkuliert die Stadt mit deutlich niedrigeren Werten. Daher reduziert sich der Ansatz der sonstigen ordentlichen Erträge insgesamt bis zum Jahr 2021 auf etwa die Hälfte des Ergebnisses aus 2016. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei dieser Ertragsposition nicht zu erkennen.

### **Personalaufwendungen**

Auf Basis des Rechnungsergebnisses 2016 ermittelt sich bis 2021 ein durchschnittlich jährlicher Anstieg von 3,8 Prozent. Dies ist ein im Vergleich zu anderen Kommunen hoher Wert. In der Planung steigen die Ansätze jährlich um rund 2,0 Prozent. Damit setzt die Stadt höhere Steigerungen an als die Orientierungsdaten des Landes es vorgeben. Ein zusätzliches Risiko ist aus Sicht der gpaNRW damit nicht vorhanden.

## **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**

Das Gesamtvolumen dieser Aufwendungen beträgt seit 2010 im Mittelwert 8,0 Mio. Euro. Das Ist-Ergebnis 2016 ist mit 8,3 Mio. Euro etwas höher ausgefallen. Für 2018 steigt der Ansatz auf 9,8 Mio. Euro. In der Folge geht die Stadt von sinkenden Aufwendungen aus. Diese fallen bis 2021 auf 8,2 Mio. Euro. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass konkrete Handlungsbedarfe für die Unterhaltung und Instandhaltung der Gebäude und des Infrastrukturvermögens für die mittelfristige Planung noch nicht absehbar sind. Die Stadt veranschlagt lediglich den Regelbedarf. Es ist nicht auszuschließen, dass der tatsächliche Bedarf deutlich höher ausfallen wird. Der Orientierungsdatenerlass des Landes geht von einer jährlichen Steigerung von einem Prozent aus. Selbst diese geringe Steigerung ist nur realistisch, wenn entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen festgelegt werden. Die gpaNRW sieht in der vorgenommenen Planung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

## **Bilanzielle Abschreibungen**

Das Rechnungsergebnis 2016 (5,9 Mio. Euro) hat sich im Vergleich zu den Vorjahren um etwa 0,5 Mio. Euro erhöht. Der Mehraufwand 2016 ist auf eine Sonderabschreibung für die Straßengrundstücke im Baugebiet Höckenkamp-Nord zurückzuführen. Hierbei handelt es sich um einen Sondereffekt. Aufgrund der regen Investitionstätigkeit der Stadt werden die Abschreibungen in den kommenden Jahren weiter ansteigen. Die Stadt plant ab 2018 mit Ansätzen zwischen 5,9 und 6,1 Mio. Euro. Bei der Position ist kein haushaltswirtschaftliches Risiko festzustellen.

## **Gewerbsteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**

Die Aufwendungen steigen entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Die Erhöhungszahl für den Vervielfältiger der Gewerbesteuerumlage wird durch Rechtsverordnung des Bundes festgesetzt. Nach geltendem Bundesrecht enden die Erhöhungen zum 31. Dezember 2019. Eine Nachfolgeregelung ist nicht in Sicht. Dementsprechend hat das Land in den aktuellen Orientierungsdaten den Kommunen an die Hand gegeben, die Erhöhungszahlen auf null zu setzen. Dem ist die Stadt Lüdinghausen in ihrer Haushaltsplanung gefolgt.

## **Allgemeine Kreisumlage**

Es existieren zahlreiche Einflussfaktoren, die eine Planung der Kreisumlage für die Kommunen unsicher werden lassen. Der Umlagebedarf des Kreises oder die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet können schwer vorhergesagt werden. Die Kreisumlage hat sich zwischen 2010 (13,6 Mio. Euro) und 2016 (14,3 Mio. Euro) um 0,7 Mio. Euro erhöht. Nach der Haushaltsplanung 2018 werden seitens der Stadt jährliche Zuwachsraten von 4,2 Prozent im Vergleich zum strukturellen Ergebnis 2016 geplant. Ab 2019 kalkuliert die Stadt mit Steigerungsraten von lediglich 1,1 Prozent. Es besteht das allgemeine Risiko, dass der Fehlbetrag des Kreises zukünftig steigt bzw. die eigene Steuerkraft im Vergleich zu den anderen Kommunen steigt und somit eine höhere Kreisumlage zu leisten wäre.

## Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)\*

Die bereinigten Transferaufwendungen lassen die allgemeine Kreisumlage, die Gewerbesteuerumlage sowie die Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit außer Acht. Es handelt sich im Wesentlichen um Zuweisungen für laufende Zwecke sowie Sozialtransferaufwendungen. Hierunter fallen beispielsweise die Aufwendungen für den Asylbereich. Das Gesamtvolumen 2021 liegt um 0,6 Mio. Euro über dem Jahresergebnis 2016. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei der Position nicht erkennbar.

### → Feststellung

Die Haushaltsplanung der Stadt Lüdinghausen ist plausibel und basiert auf nachvollziehbaren Kriterien. Die Planung beruht auf der Erwartung steigender Erträge aus der Einkommensteuer sowie der Umsatzsteuer. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich damit allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für den städtischen Haushalt. Im Bereich der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko.

Mit dem zum Ende der Prüfung vorliegenden Haushaltsplanentwurf für 2019 unterstreicht die Stadt Lüdinghausen die positiven konjunkturellen Erwartungen und weist im gesamten Planungszeitraum positive Planungsergebnisse aus. In den kommenden Jahren plant die Stadt mit umfangreichen Investitionen. Damit verbunden sind Folgekosten in Form von Abschreibungen und höheren Unterhaltungsaufwendungen.

### → Empfehlung

Vor diesem Hintergrund und für den Fall einer konjunkturellen Abkühlung sollte sich die Stadt zukünftig auch mit Konsolidierungsmöglichkeiten auseinandersetzen.

## Eigenkapital

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

### Entwicklung des Eigenkapitals in Tausend Euro (IST)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital 1*	66.416	65.274	64.164	65.858	68.695	70.188	73.283
Eigenkapital 2**	177.203	179.423	176.753	178.732	180.079	180.270	182.111
Bilanzsumme	229.708	231.804	226.752	227.555	229.452	228.618	231.699
<b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b>							
Eigenkapitalquote 1	28,9	28,2	28,3	28,9	29,9	30,7	31,6
Eigenkapitalquote 2	77,1	77,4	77,9	78,5	78,5	78,9	78,6

\* Eigenkapital 1 = Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag

\*\* Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Die Entwicklung des Eigenkapitals und der einzelnen Passivposten der Bilanz steht in Tabelle 6 der Anlage.

### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	31,6	-8,0	72,3	33,8	22,4	35,1	41,8	69
Eigenkapitalquote 2	78,6	18,4	90,7	66,9	59,0	70,0	77,6	69

### Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2016

	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	31,2	8,2	60,4	33,6	24,7	33,2	40,2	24
Gesamteigenkapitalquote 2	77,8	26,8	90,7	68,1	61,5	70,6	76,6	24

#### → Feststellung

Die Eigenkapitalquote 1 ist sowohl beim Kernhaushalt als auch beim Konzern Stadt leicht unterdurchschnittlich. Die Stadt hat ihr Eigenkapital in den vergangenen Jahren jedoch sukzessive erhöht. Bei der Eigenkapitalquote 2 gehört die Stadt dagegen zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Wert. Dies gilt auch für den Konzern. Ursächlich hierfür sind die hohen Sonderposten der Stadt Lüdinghausen. Im interkommunalen Vergleich verfügt keine Kommune über höhere Sonderposten als Lüdinghausen. Die Stadt hat in der Vergangenheit an vielen geförderten städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen partizipiert.

## Schulden

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

### Schulden in Tausend Euro

Schulden in Tausend Euro	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	5.443	5.122	7.383	6.760	6.120	5.852	5.266
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	16.116	3.839	712	356	0	0	0

Schulden in Tausend Euro	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.120	983	1.208	2.908	1.866	2.598	2.758
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	377	336	361	50	29	215	236
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	6.634	19.232	13.268	12.603	12.129	10.572	10.301
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	3.826	3.158	5.302	6.069	7.045
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>29.689</b>	<b>29.511</b>	<b>26.758</b>	<b>25.834</b>	<b>25.446</b>	<b>25.306</b>	<b>25.605</b>
Rückstellungen	18.573	18.592	18.752	18.571	19.371	18.313	18.972
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	106	65	16	53	53	141	255
<b>Schulden gesamt</b>	<b>48.367</b>	<b>48.168</b>	<b>45.526</b>	<b>44.457</b>	<b>44.871</b>	<b>43.759</b>	<b>44.832</b>
Schulden je Einwohner in Euro	1.999	2.043	1.932	1.878	1.876	1.804	1.848
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	1.227	1.251	1.135	1.091	1.064	1.043	1.055

Die Stadt Lüdinghausen benötigte im gesamten Betrachtungszeitraum keine Liquiditätskredite. Es sind darüber hinaus ausreichend liquide Mittel von 8,3 Mio. Euro zum 31. Dezember 2016 vorhanden. Die Investitionskredite wurden ebenfalls leicht abgebaut. Ende 2016 belaufen sich diese auf rund 5,3 Mio. Euro. Maßgeblich hierzu hat die Investition in die Entwicklung von Wohnbauflächen in den vergangenen Jahren beigetragen. Durch die Vermarktung wurden erhebliche Grundstückserlöse erzielt. Die Liquidität konnte verbessert und Investitionen ohne zusätzliche Kreditaufnahmen finanziert werden.

Die sonstigen Verbindlichkeiten beinhalten im Wesentlichen die Verbindlichkeit gegenüber einer Landesbank von 9,2 Mio. Euro. Im Ansatz zu dieser Position befindet sich die Rückzahlungsverpflichtung von rund sieben Mio. Euro zuzüglich Zinsen von 2,2 Mio. Euro. Hintergrund ist die Übernahme von einem privaten Investor aufgrund der Insolvenz des bisherigen Badbetreibers. Die Stadt hat von ihrem Heimfallrecht Gebrauch gemacht. Dies beinhaltet auch die Übernahme der Verbindlichkeiten des bisherigen Badbetreibers bei der Landesbank.

Weiterhin sind die erhaltenen Anzahlungen seit 2012 kontinuierlich gestiegen. Unter den erhaltenen Anzahlungen werden noch nicht verwendete Mittel von Dritten ausgewiesen. Hierzu zählen im Wesentlichen die Investitionspauschale, Schul-, Sport- und Feuerschutzpauschale sowie die Zahlungen für Straßen- und Kanalanschlussbeiträge. Die Stadt Lüdinghausen hat diese Mittel „angespart“ bzw. noch nicht zweckentsprechend verwendet. Es ist vorgesehen, insbesondere die in den nächsten Jahren anstehenden Hochbaumaßnahmen mit Teilen der Investitions- oder Sportpauschale zu finanzieren.

Die Rückstellungen stellen 42 Prozent der Schulden dar (vgl. Kapitel Pensionsrückstellungen).

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.053	55	6.085	1.515	705	1.182	1.997	68

Die Verbindlichkeiten der Stadt Lüdinghausen liegen in allen Jahren deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen.

#### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.315	55	5.190	1.593	836	1.318	2.165	24

Auch die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Lüdinghausen liegen unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Dieses Resultat wird in Lüdinghausen, wie bei der Mehrheit der Vergleichskommunen, von den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes geprägt.

#### Schulden je Einwohner 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.848	745	7.516	2.384	1.567	2.004	2.940	68

#### Gesamtschulden je Einwohner 2016

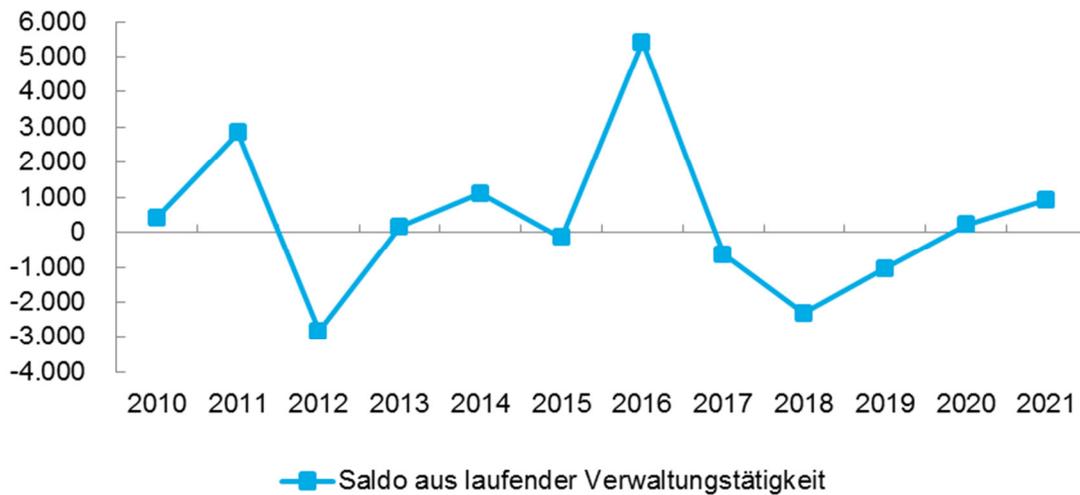
Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.151	745	5.962	2.415	1.427	2.099	3.079	24

#### → Feststellung

Die Stadt Lüdinghausen weist sowohl im Kernhaushalt als auch im Konzern Stadt eine unterdurchschnittliche Verschuldung im interkommunalen Vergleich aus.

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.

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



Bis 2016 Ist, ab 2017 Plan

Die Stadt Lüdinghausen kann mit Ausnahme des Jahres 2012 einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit im Ist erzielen. Sie kann das laufende Geschäft damit aus eigener Kraft finanzieren. 2012 hat die Stadt die geringsten Schlüsselzuweisungen im Betrachtungszeitraum erhalten und erzielte in dem Jahr ein unterdurchschnittliches Ergebnis bei der Gewerbesteuer. Der Sprung im Jahr 2016 ist mit einem Anstieg der Gewerbesteuer um rund vier Mio. Euro zu erklären.

Das zum Ende des Prüfungszeitraum vorliegende Ist-Ergebnis 2017 und die Daten des Haushaltsplanentwurfs 2019 weisen jeweils positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit aus.

Die Entwicklung der Salden der Finanzrechnung ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlage dargestellt.

**Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2016**

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
223	-586	461	77	-7	100	165	68

Die Stadt Lüdinghausen gehört 2016 zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner. Im Durchschnitt seit 2010 lag der Wert von Lüdinghausen bei 41 Euro je Einwohner.

### Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
392	-264	1.079	187	94	162	235	24

Die Stadt Lüdinghausen gehört 2016 zu den Kommunen mit dem höchsten Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner. Im Durchschnitt seit 2010 lag der Wert von Lüdinghausen bei 177 Euro je Einwohner.

### Vermögen

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

Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens steht in den Tabellen 3 bis 5 der Anlage.

### Straßen und Gebäude

Der Zustand des städtischen Vermögens ist für die Beurteilung der Haushaltssituation von Bedeutung: Überaltertes Vermögen, das auch in Zukunft genutzt werden soll, führt zu einem erhöhten Reinvestitionsbedarf. Ein Indikator für den Zustand ist die Altersstruktur. Diese ermitteln wir für die Straßen und Gebäude anhand des Anlagenabnutzungsgrades. Hierbei handelt es sich um eine bilanzielle Darstellung: Die Daten aus der Anlagenbuchhaltung haben wir ausgewertet und die Restnutzungsdauer der einzelnen Vermögensgegenstände ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer gesetzt. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2016

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle*		GND Lüdinghausen	Durchschnittl. RND Lüdinghausen	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	RBW zum 31.12.2016
	von	bis				
Kindergärten	40	80	80	32,5	59,4	2.093.608
Schulgebäude	40	80	80	43,2	46,0	38.900.821
Sporthallen	40	60	50	13,0	74,0	963.010
Verwaltungsgebäude**	40	80	80	61,0	23,8	3.942.712
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	18,1	69,8	1.510.587
sonstige Gebäude	40	80	80	40,5	49,4	874.855
Straßen***	25	60	45	25,0	44,4	63.659.383

\*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, RBW = Restbuchwert

\*\*Das Rathaus war bis 2012 geleast und ist seitdem im Eigentum der Stadt

\*\*\* Nach 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetz - NKFWG bei Neubilanzierung 25 bis 50 Jahre

Die Stadt Lüdinghausen legt überwiegend die höchst möglichen Gesamtnutzungsdauern zugrunde. Dadurch reduziert sich die jährliche Belastung der Abschreibungen, da diese über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern auch das Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss.

→ **Feststellung**

Die Altersstruktur der Gebäudegruppen ist aus bilanzieller Sicht überwiegend unauffällig. Lediglich bei den Hallen und Feuerwehrgerätehäusern ist bereits ein Großteil der Gesamtnutzungsdauer vergangen. Der vergleichsweise hohe Anlagenabnutzungsgrad deutet auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Dem wird mit entsprechenden Investitionen bereits Rechnung getragen. Die Stadt baut zwei neue Turnhallen und erweitert den Feuerwehrstandort Lüdinghausen.

Die Stadt Lüdinghausen führt derzeit ein umfangreiches Investitionsprogramm durch. Investitionsschwerpunkt ist unter anderem der Neubau einer Sekundarschule. Hierfür werden die bestehenden Gebäude der Haupt- und Realschule umgebaut. Beide Schulformen werden abgelöst und zusammen mit einem ergänzenden Neubaustrakt entsteht die neue Sekundarschule. Dort wird auch die neue Zweifach-Turnhalle als Schulsporthalle Sekundarschule gebaut. Die Sekundarschule war als vierzügige Schule geplant, ist inzwischen aber fünfzügig genehmigt. Perspektivisch kann sie möglicherweise sogar sechszügig geführt werden. Daneben wird der Neubau eines Traktes bei der Ludgeri-Grundschule realisiert und Investitionen in eine Sporthalle für Schulen und Vereine getätigt. Insgesamt belaufen sich die Investitionen auf über 20 Mio. Euro. Die Stadt Lüdinghausen nutzt, wie andere Kommunen ebenfalls, unterschiedliche Programme für die Unterhaltung und Sanierung ihrer Gebäude. Hierzu gehören bauliche Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaketes II sowie zuletzt mit dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz NRW (KInvFöG NRW). Mit dem aktuellen Programm Gute Schule 2020 sind weitere Sanierungen und Modernisierungen der Schulinfrastruktur geplant.

## → Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

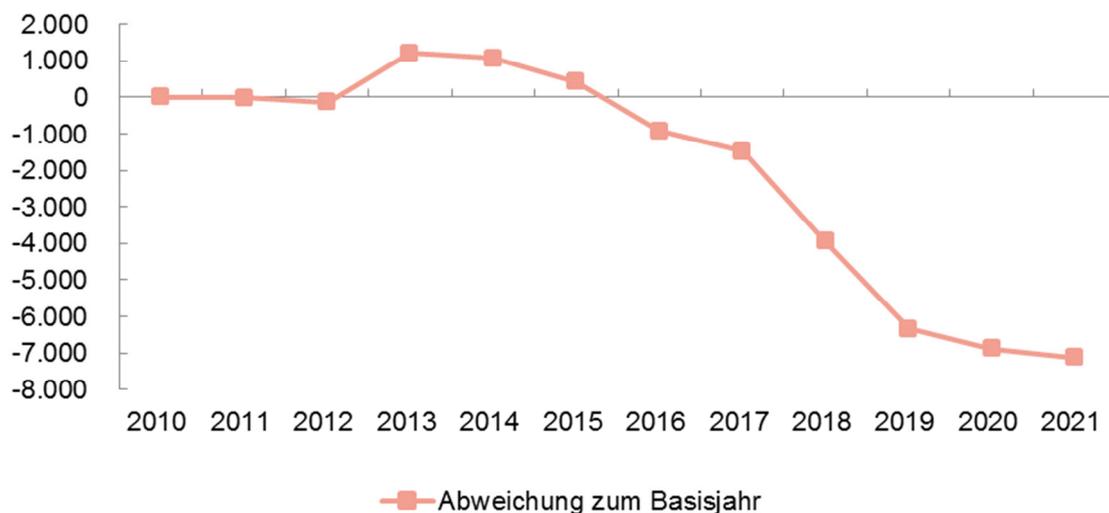
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Lüdinghausen mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

### 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 gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

#### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro



Bis 2016 Ist, ab 2017 Plan

#### → Feststellung

Der kommunale Steuerungstrend der Stadt Lüdinghausen verläuft bis 2016 relativ konstant und meist im positiven Bereich. Der vielfach festzustellende unmittelbare Einbruch beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr ist in Lüdinghausen ebenfalls erkennbar, fällt im Ver-

gleich zu anderen Kommunen jedoch deutlicher aus. Ab 2019 verschlechtert sich der Steuerungstrend nur noch moderat. Die Jahresergebnisse in der Planung resultieren primär aus den höheren Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Diese konjunkturabhängigen Erträge haben großen Einfluss auf den dauerhaften Haushaltsausgleich der Stadt Lüdinghausen. Sie unterliegen einem allgemeinen Haushaltsrisiko. Des Weiteren plant Lüdinghausen ab 2017 nicht mehr mit Erlösen aus Grundstücksverkäufen. Diese führten in den vergangenen Jahren zu erheblichen Mehrerträgen.

## Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken

Die gpaNRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Kommune 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 beschreibt in ihren Jahresabschlüssen, welche Risiken sie für die künftige Entwicklung ihrer Haushalte sieht. Risikobehaftet bewertet sie insbesondere die Steuererträge. In ihren Haushaltsplänen stellt sie die wesentlichen Einflussgrößen der Planung dar.

Im Wesentlichen sieht die Stadt Risiken in der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und den im Falle einer konjunkturellen Abkühlung verbundenen Ertragseinbrüchen. Auf der Seite der Aufwendungen hat Lüdinghausen für sich die steigende Kreis- und Jugendamtsumlage, die höheren Personalaufwendungen sowie Pensionsverpflichtungen identifiziert. Ebenfalls ein Risiko sieht die Stadt in den Aufwendungen für die Betreuung der Flüchtlinge. Beim Eintritt von Risiken sieht die Stadt die Möglichkeit auf die Ausgleichsrücklage und die vorhandenen liquiden Mittel zurückzugreifen.

Konkrete Konsolidierungsmaßnahmen bzw. zumindest weitere Konsolidierungsfelder hat sie derzeit nicht vorbereitet. Dies würde helfen, zielgerichtet und systematisch im Bedarfsfall auf Risiken reagieren zu können und damit den Haushalt krisenfester zu gestalten.

### → Empfehlung

Sofern diese Risikostrategie beibehalten werden soll, sollte die Stadt darauf achten, einen Grundstock an liquiden Mitteln und Ausgleichsrücklage auch in Zukunft zu erhalten. Ansonsten wird der Handlungsspielraum bei einem Konjunkturunbruch begrenzt. Die Stadt sollte grundsätzlich einen dauerhaft strukturell ausgeglichenen Haushalt anstreben.

## → Konsolidierungsmöglichkeiten

Hält die Kommune freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Kommune regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzung. Dies gilt besonders 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.

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Kommunen. Sofern rechtlich mögliche Potenziale ausgeschöpft werden, leisten sie einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen, in denen wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert haben. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich auf eine Nachbetrachtung.

Weitere Konsolidierungsmöglichkeiten stellen wir in den anderen Teilberichten dar.

### Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen<sup>1</sup>. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragsserhebungspflicht).

### Erschließungsbeiträge

Die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen in der Stadt Lüdinghausen datiert vom 21. Dezember 2011. Die örtliche Satzung entspricht in weiten Teilen der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes. Analog der Mustersatzung ist darin geregelt, dass 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen sind.

### Straßenbaubeiträge (§ 8 KAG)

Die Satzung über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG bei der Stadt Lüdinghausen datiert vom 19. Dezember 2012.

Das satzungsrechtliche Potenzial der Stadt Lüdinghausen ist noch nicht ausgeschöpft. Die angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen liegen grundsätzlich im unteren Bereich des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen (Fahrbahn) einen Höchstsatz von 80 Prozent, die Stadt Lüdinghausen sieht hier lediglich 60 Prozent vor.

<sup>1</sup> §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte wegen der Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 GO die Beitragssätze erhöhen. Es sollte - unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung nach pflichtgemäßem Ermessen - tendenziell das Niveau der Höchstsätze oder eine Annäherung zu den Höchstsätzen angestrebt werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt 2013 eine Beitragspflicht für Wirtschaftswege bzw. Außenbereichsstraßen eingeführt hat. Damit hat die Stadt die Möglichkeit, zusätzliche Erträge zu generieren. Für das gesamte Stadtgebiet ist ein Wirtschaftswegekonzept erstellt worden. Sämtliche Wege sind zunächst nach Unterhaltsaufwendungen und nach Beteiligung der Anlieger kategorisiert worden. In einem zweiten Schritt werden Prioritäten gesetzt, inwieweit die Wege überhaupt und wenn für welche Zwecke erforderlich sind.

## Gebühren

### Kalkulatorische Abschreibungen

Die Stadt Lüdinghausen kalkuliert die Abschreibungen im Bereich Abwasser nach dem Wiederbeschaffungszeitwert. In den übrigen kostenrechnenden Einrichtungen erfolgt die Kalkulation nach dem Anschaffungs- und Herstellungswert. Die Stadt ist damit bisher der Empfehlung der gpaNRW aus den letzten Prüfungen nicht gefolgt, die Abschreibungen einheitlich auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu ermitteln. Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW<sup>2</sup> ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden.

### Kalkulatorische Zinsen

Die Gebührenkalkulationen sollen eine Verzinsung des aufgewandten Kapitals enthalten. Von Bedeutung sind die vollständige Erfassung des aufgewandten Kapitals und ein angemessener Zinssatz. Die Stadt Lüdinghausen setzt mit Ausnahme des Abwasserbereichs bei den betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen im gesamten Betrachtungszeitraum keinen kalkulatorischen Zinssatz an. Im Bereich der Abwassergebühren erfolgt eine kalkulatorische Verzinsung von 5,8 Prozent.

→ **Feststellung**

Mit dem Verzicht auf den Ansatz einer kalkulatorischen Verzinsung des aufgebrachten Kapitals verzichtet die Stadt Lüdinghausen auf Einnahmepotenziale und belastet im Umkehrschluss ihren Haushalt

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte in allen kostenrechnenden Einrichtungen eine kalkulatorische Verzinsung vorzunehmen.

<sup>2</sup> Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

## Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird bei der Stadt Lüdinghausen durch das Sondervermögen Abwasserwerk der Stadt Lüdinghausen wahrgenommen. Potenziale sind in der Gebührenkalkulation nicht ersichtlich. Die Finanzerträge aus der Gewinnausschüttung entlasten regelmäßig das städtische Jahresergebnis. In den vergangenen Jahren lagen die hiermit erzielten Finanzerträge bei rund 0,7 Mio. Euro. Durch die Zuführung der verbleibenden Gewinnanteile in die Gewinnrücklage des Abwasserwerkes kann zusätzlich die Finanzanlage des Sondervermögens kontinuierlich verbessert werden.

## Bestattungswesen

Die Bestattungskultur entwickelt sich stark in Richtung pflegefreier Grabstätten sowie Urnenbeisetzungen. Die Stadt Lüdinghausen bietet seit 2004 pflegeleichte Grabstätten mit Rasen auf beiden Friedhöfen an. Seit 2018 wird zusätzlich die Umwandlung in eine pflegefreie Grabstätte angeboten. Hierbei werden zurückgegebene (zu pflegende) Wahlgrabstätten in pflegefreie Grabstätten umgewandelt und mit Bodendeckern bepflanzt. Grabstätten für Urnen werden als zu pflegende Reihen- oder Wahlgrabstätten sowie als pflegefreie Reihengrabstätten (Urnengemeinschaftsgrabanlagen) angeboten. Des Weiteren können Urnen zusammen mit Särgen in Wahlgrabstätten beigesetzt werden. Seit dem 01. April 2016 stehen für Urnenbeisetzungen zusätzlich Außen- als auch Innenkolumbarien auf dem Lüdinghauser Friedhof zur Verfügung.

Die Gebührenkalkulation erfolgt seit 2014 auf Basis des „Kölner Modells“. Hierbei werden die Grabnutzungsgebührensätze auf Basis eines Grundbetrages sowie eines auf Grundlage einer Äquivalenzziffernrechnung ermittelten Grabzusatzbetrages festgelegt. Gewisse Einrichtungen des Friedhofes werden von allen Gebührenzahlern in gleichem Umfang in Anspruch genommen. Dies ist auch unabhängig von der gewählten Grabart oder Grabgröße. Hierzu gehören öffentliche WC-Anlagen sowie Großteile der allgemeinen Friedhofsanlage wie zum Beispiel das Wegenetz.

Daneben hat die Stadt den Öffentlichkeitsanteile in der Vergangenheit bereits auf zehn Prozent abgesenkt.

### → **Feststellung**

Im Gebührenhaushalt Bestattungswesen sind neben der oben genannten Einführung von kalkulatorischen Kosten keine weiteren Potenziale erkennbar.

## Straßenreinigung und Winterdienst

Die Stadt Lüdinghausen erhebt für die Straßenreinigung und den Winterdienst eine Benutzungsgebühr. Es findet eine jährliche Vor- und Nachkalkulation statt. Die Öffentlichkeitsanteile bei der Straßenreinigung werden je nach Straßentyp unterschiedlich angesetzt. Für den Winterdienst beträgt der Öffentlichkeitsanteil grundsätzlich zwölf Prozent der ansetzbaren Kosten. Eine Differenzierung nach Straßentypen erfolgt nicht. Für alle Straßen, die im Winterdienstplan enthalten sind, wird der gleiche Leistungsumfang erbracht.

→ **Feststellung**

Im Gebührenhaushalt Straßenreinigung und Winterdienst sind neben der oben genannten Einführung von kalkulatorischen Kosten keine weiteren Potenziale erkennbar.

**Steuern**

Vor einer Anhebung der Grundsteuer B sollte die Kommune andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von höheren Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel der Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt sein.

Die Realsteuerhebesätze der Stadt Lüdinghausen wurden zuletzt 2012 wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A von 240 v.H. auf 260 v.H.,
- Grundsteuer B von 440 v.H. auf 460 v.H.,
- Gewerbesteuer von 440 v.H. auf 460 v.H..

**Hebesatzvergleich Realsteuern 2015 bis 2017**

Steuerart	Lüdinghausen			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Coesfeld			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Grundsteuer A	260	260	260	213	217	217	247	256	254	261	272	277
Grundsteuer B	460	460	460	423	429	429	501	507	504	476	497	511
Gewerbesteuer	460	460	460	415	417	417	440	442	440	430	434	439

\* kreisangehörige Städte und Gemeinden mit 25.000 und weniger Einwohnern, (Quelle: IT NRW)

Anpassungspotenzial zum fiktiven Hebesatz nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz besteht im Jahr 2018 nicht mehr.

→ **Empfehlung**

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt im Bereich der Grundsteuer B einen unterdurchschnittlichen Hebesatz festgelegt. Sollten unvorhergesehene Risiken eintreten, wäre eine moderate Anhebung der Grundsteuer B eine Möglichkeit zusätzliche Erträge zu generieren.

## → Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### Gesamtabschluss

Die Stadt Lüdinghausen gehört zu den wenigen Kommunen in NRW, die ihre Gesamtabschlüsse bis 2016 ohne die Erleichterungsregelung regulär fortgeschrieben haben. Wesentliche Informationen für die Haushaltsführung und Steuerung sind in Lüdinghausen damit vorhanden.

### Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Die Rückstellungsquote für Pensionen gibt an, wie hoch der Anteil der Pensionsrückstellungen an der Bilanzsumme ist.

#### Entwicklung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pensionsrückstellungen	14.999	15.511	15.538	15.866	16.498	16.554	17.077
Bilanzsumme	229.708	231.804	226.752	227.555	229.452	228.618	231.699
<b>Rückstellungsquote Pensionen in Prozent</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>6,9</b>	<b>7,0</b>	<b>7,2</b>	<b>7,2</b>	<b>7,4</b>
Erstattungsverpflichtungen nach VLVG	51	54	55	57	62	120	66
Ausgleichsansprüche nach VLVG	99	105	89	96	111	117	79
Ausgleichsansprüche gegenüber Dritten	0	0	0	0	0	0	0
Saldo aus Versorgungsverpflichtungen und -ansprüchen	14.951	15.460	15.504	15.827	16.449	16.557	17.064

Die Pensionsrückstellungen sind im Betrachtungszeitraum von 15,0 auf 17,1 Mio. Euro angestiegen. Dies entspricht einem jährlichen Anstieg von 2,6 Prozent.

#### Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,4	3,4	16,3	8,6	6,8	7,9	10,2	69

Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Kommunen in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüber stehen, sind die Auszahlungen aus den laufenden Einzahlungen zu finanzieren. Ohne Liquiditätsvorsorge kann dies künftig zur Folge haben, dass die laufenden Einzahlungen dafür nicht mehr ausreichen. Die Versorgungsauszahlungen müssten dann zumindest zum Teil kreditfinanziert werden.

#### Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,3	0	49,2	5,0	0,9	2,2	4,7	68

Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass die Stadt Lüdinghausen rechtzeitig einen Kapitalstock aufbaut. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Lüdinghausen sollte sich einen Überblick über die zukünftigen Versorgungsauszahlungen und deren Entwicklung verschaffen. Das Thema Liquiditätsvorsorge für die Pensionsverpflichtungen sollte regelmäßig in den Fokus genommen werden.

## Finanzanlagen

### Badgesellschaft Lüdinghausen

Am 18. März 2010 hat der Rat der Stadt Lüdinghausen die Gründung der Badgesellschaft Lüdinghausen mbH beschlossen. Der Anteil der Stadt beträgt 100 Prozent. Mit Zuführung zur Kapitalrücklage deckt die Stadt den Zuschussbedarf. Dieser lag 2016 bei 600.000 Euro. Mit Datum vom 7. Januar 2013 wurde ein Vertrag über den Betrieb eines Hallenbades zur Daseinsvorsorge mit der Badgesellschaft Lüdinghausen mbH geschlossen.

Die Stadt hat das Bad nach der Übernahme umfangreich sanieren lassen. Es stellten sich im Nachgang jedoch erhebliche Mängel heraus. Am 16. Januar 2017 wurde die Geschäftsführung ermächtigt, die Gewährleistungsansprüche gegenüber dem beauftragten Generalunternehmer im Berufungsverfahren geltend zu machen. Die Gewährleistungsansprüche resultieren aus dem Jahr 2005, da im August des Jahres das Abnahmeprotokoll unterzeichnet worden ist.

Der Generalunternehmer legte gegen die Nichtzulassung der Revision gegen das Urteil des Oberlandesgerichts Stuttgart vom 17. Oktober 2017 Beschwerde ein. Diese ist momentan beim Bundesgerichtshof anhängig. Der Streitwert wurde auf rund fünf Mio. Euro festgesetzt.

## Aufwendungen und Erträge

### Ordentliche Aufwendungen je Einwohner 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.058	1.649	3.220	2.074	1.874	2.015	2.174	68

Die Stadt Lüdinghausen positioniert sich bei den ordentlichen Aufwendungen in allen Jahren nahe dem Mittelwert. Während die Transferaufwandsquote überwiegend unterdurchschnittlich ausfällt, gehört die Stadt in allen Jahren zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Personalintensität.

### Ordentliche Erträge je Einwohner 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.193	1.562	4.026	2.080	1.888	2.008	2.142	68

Die Stadt Lüdinghausen verfügt im Vergleichsjahr 2016 über höhere ordentliche Erträge als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dabei geht die hohe Ertragskraft von den allgemeinen Deckungsmitteln aus. Hierzu zählt die gpaNRW die Realsteuererträge, sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Erträge, die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern, die Schlüsselzuweisungen und Ausgleichsleistungen.

#### → Feststellung

Mit ihren überdurchschnittlichen Erträgen gelingt es der Stadt Lüdinghausen die interkommunal durchschnittlichen Aufwendungen zu decken und überwiegend positive Jahresergebnisse zu erzielen.

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2016**

Kennzahl	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	106,6	87,1	134,7	100,5
Eigenkapitalquote 1	31,6	-8,0	72,3	33,8
Eigenkapitalquote 2	78,6	18,4	90,7	66,9
Fehlbetragsquote	./.	siehe Anmerkung im Tabellenfuß*		
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	35,8	0,0	66,8	39,2
Abschreibungsintensität	13,5	2,4	59,3	10,3
Drittfinanzierungsquote	61,3	14,9	87,6	59,5
Investitionsquote	108,1	25,4	304,4	106,6
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	96,3	60,3	133,9	90,3
Liquidität 2. Grades	83,3	7,5	1.933,3	150,9
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	6,4	siehe Anmerkung im Tabellenfuß**		
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	5,2	0,8	30,2	8,0
Zinslastquote	0,4	0,0	23,6	1,7
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	57,6	35,0	83,1	56,1
Zuwendungsquote	20,6	5,0	39,2	16,8
Personalintensität	20,0	10,6	27,3	16,9
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,5	6,8	26,4	17,8
Transferaufwandsquote	43,9	35,2	66,1	47,9

\* Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. In den interkommunalen Vergleich haben wir bisher auch nur diese Kommunen einbezogen. D. h. der interkommunale Vergleich der Fehlbetragsquote enthielt bisher nur Kommunen mit negativem Ergebnis. Kommunen, die Überschüsse ausweisen können, hat die gpaNRW nicht berücksichtigt. Insofern ist die Aussagekraft des Vergleichs eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund haben wir uns entschieden, keinen Vergleich der Fehlbetragsquoten auszuweisen.

\*\*Den dynamischen Verschuldungsgrad berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweist. In den interkommunalen Vergleich haben wir bisher auch nur diese Kommunen einbezogen. D. h. der interkommunale Vergleich des dynamischen Verschuldungsgrad enthielt bisher nur Kommunen mit mindestens ausgeglichenem Saldo. Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen. Diese Kommunen hat die gpaNRW nicht in den interkommunalen Vergleich einbezogen. Insofern ist die Aussagekraft des Vergleichs eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund haben wir uns entschieden, keinen Vergleich bei dieser Kennzahl auszuweisen.

**Tabelle 2: Vermögen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anlagevermögen	218.246	218.249	215.904	216.440	215.522	215.765	216.630
Umlaufvermögen	11.269	13.357	10.628	10.983	13.708	12.633	14.750
Aktive Rechnungsabgrenzung	193	198	220	133	222	220	319
<b>Bilanzsumme</b>	<b>229.708</b>	<b>231.804</b>	<b>226.752</b>	<b>227.555</b>	<b>229.452</b>	<b>228.618</b>	<b>231.699</b>
Anlagenintensität in Prozent	95,0	94,2	95,2	95,1	93,9	94,4	93,5

**Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Immaterielle Vermögensgegenstände	41	44	36	47	56	74	58
Sachanlagen	205.883	205.858	203.498	203.880	202.898	203.083	203.798
Finanzanlagen	12.321	12.347	12.371	12.512	12.569	12.607	12.774
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>218.246</b>	<b>218.249</b>	<b>215.904</b>	<b>216.440</b>	<b>215.522</b>	<b>215.765</b>	<b>216.630</b>

**Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	39.558	40.708	36.378	37.050	37.389	38.024	38.386
Kinder- und Jugendeinrichtungen	4.170	4.094	4.019	3.940	3.925	3.846	3.834
Schulen	47.491	49.883	49.367	51.148	50.009	48.925	46.916
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	16.569	16.196	16.528	16.242	16.323	17.021	19.064
Infrastrukturvermögen	88.463	86.819	87.450	86.388	84.606	84.695	82.984
davon Straßenvermögen	88.056	86.440	86.946	85.908	84.060	84.139	82.276
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	179	174	321	305	299	294	289
sonstige Sachanlagen	9.632	8.157	9.756	9.113	10.646	10.573	12.613
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>205.883</b>	<b>205.858</b>	<b>203.498</b>	<b>203.880</b>	<b>202.898</b>	<b>203.083</b>	<b>203.798</b>

**Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anteile an verbundenen Unternehmen	967	967	967	967	967	967	1.081
Beteiligungen	8	8	2	67	67	68	68

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sondervermögen	10.995	10.995	10.995	10.995	10.995	10.995	10.995
Wertpapiere des Anlagevermögens	343	368	397	429	464	504	550
Ausleihungen	10	10	10	56	75	73	79
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>12.321</b>	<b>12.347</b>	<b>12.371</b>	<b>12.512</b>	<b>12.569</b>	<b>12.607</b>	<b>12.774</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	509	524	525	529	525	520	526

**Tabelle 6: Entwicklung der Passiva in Tausend Euro (IST)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eigenkapital	66.416	65.274	64.164	65.858	68.695	70.188	73.283
Sonderposten	111.363	114.668	113.044	113.350	111.845	110.616	109.462
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	110.788	114.149	112.589	112.873	111.383	110.082	108.828
Rückstellungen	18.573	18.592	18.752	18.571	19.371	18.313	18.972
Verbindlichkeiten	29.689	29.511	26.758	25.834	25.446	25.306	25.605
Passive Rechnungsabgrenzung	3.668	3.759	4.034	3.943	4.094	4.196	4.377
<b>Bilanzsumme</b>	<b>229.708</b>	<b>231.804</b>	<b>226.752</b>	<b>227.555</b>	<b>229.452</b>	<b>228.618</b>	<b>231.699</b>

**Tabelle 7: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	420	2.844	-2.823	170	1.102	-142	5.401
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-179	-126	-730	568	4.228	-2.566	-1.711
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	241	2.717	-3.553	738	5.330	-2.707	3.691
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-769	-801	-341	-680	-649	-275	-601
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-528	1.917	-3.894	59	4.681	-2.983	3.089
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	6.003	5.516	7.731	3.511	3.552	8.227	5.240
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	42	298	-326	-17	-6	-4	-41
= Liquide Mittel	5.516	7.731	3.511	3.552	8.227	5.240	8.288

**Tabelle 8: Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (PLAN)**

	2017	2018	2019	2020	2021
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-633	-2.130	-910	330	1.035
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.458	-5.636	-13.831	-1.795	1.664
= Finanzmittelüberschuss /- fehlbetrag	-2.091	-7.766	-14.741	-1.466	2.699
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-238	1.807	13.143	-314	-42
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.329	-5.959	-1.597	-1.780	2.658
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	2.380	5.959	0	-1.597	-3.427
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	51	0	-1.597	-3.377	-770

**Tabelle 9: Erträge in Tausend Euro (IST)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Steuern und ähnliche Abgaben	21.492	24.777	24.536	24.900	26.284	27.204	31.503
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	11.232	6.264	6.420	7.608	8.022	8.310	11.140
Sonstige Transfererträge	15	19	63	43	30	27	87
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	4.006	4.151	4.215	4.508	4.188	4.100	4.070
Privatrechtliche Leistungsentgelte	720	751	867	894	873	880	899
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	1.640	1.633	1.555	1.554	1.711	1.491	1.597
Sonstige ordentliche Erträge	2.946	3.006	4.068	6.297	6.750	5.404	3.884
Aktiviert Eigenleistungen	120	72	38	157	25	24	33
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>42.172</b>	<b>40.672</b>	<b>41.760</b>	<b>45.960</b>	<b>47.884</b>	<b>47.440</b>	<b>53.213</b>
Finanzerträge	397	396	220	197	456	484	485

**Tabelle 10: Erträge in Tausend Euro (PLAN)**

	2017	2018	2019	2020	2021
Steuern und ähnliche Abgaben	28.082	30.209	30.900	31.735	32.580
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	14.398	10.743	10.037	9.981	10.133
Sonstige Transfererträge	38	30	31	32	32

	2017	2018	2019	2020	2021
Öffentlich-rechtliche Leistungs-entgelte	4.486	4.864	4.764	4.822	4.836
Privatrechtliche Leistungs-entgelte	876	904	919	884	884
Kostenerstattungen und Kosten-umlagen	1.526	1.570	1.633	1.663	1.704
Sonstige ordentliche Erträge	6.440	5.265	2.184	2.104	1.925
Aktiviert Eigenleistungen	25	25	25	25	25
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>55.870</b>	<b>53.611</b>	<b>50.492</b>	<b>51.245</b>	<b>52.119</b>
Finanzerträge	626	874	880	939	949

**Tabelle 11: Aufwendungen in Tausend Euro (IST)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personalaufwendungen	7.768	8.385	8.455	8.820	9.220	9.545	10.007
Versorgungsaufwendungen	693	397	227	808	816	915	1.035
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	7.960	6.943	8.115	8.338	8.420	7.675	8.253
Bilanzielle Abschreibungen	4.778	5.383	5.566	5.425	5.267	5.422	5.923
Transferaufwendungen	18.085	18.332	17.280	17.104	17.736	20.246	21.900
Sonstige ordentliche Aufwen-dungen	2.595	2.558	3.186	2.882	2.945	2.427	2.814
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>41.879</b>	<b>41.997</b>	<b>42.827</b>	<b>43.377</b>	<b>44.404</b>	<b>46.231</b>	<b>49.932</b>
Zinsen und sonstige Finanzauf-wendungen	228	260	264	286	240	214	207

**Tabelle 12: Aufwendungen in Tausend Euro (PLAN)**

	2017	2018	2019	2020	2021
Personalaufwendungen	11.143	11.295	11.538	11.750	11.987
Versorgungsaufwendungen	740	762	780	795	811
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	9.580	9.800	8.564	8.359	8.223
Bilanzielle Abschreibungen	6.491	5.885	5.899	6.116	6.085
Transferaufwendungen	23.042	23.656	23.629	23.122	23.396
Sonstige ordentliche Aufwen-dungen	3.127	3.199	3.014	2.840	2.796
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>54.124</b>	<b>54.598</b>	<b>53.424</b>	<b>52.981</b>	<b>53.297</b>
Zinsen und sonstige Finanzauf-wendungen	174	157	209	413	420

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt  
Lüdinghausen im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
Schulsekretariate	4
Schülerbeförderung	5
→ Inhalte, Ziele und Methodik	6
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	7
Rechtliche Grundlagen	7
Strukturen der OGS	7
Organisation und Steuerung	9
Fehlbetrag der OGS	10
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	13
→ Schulsekretariate	23
Organisation und Steuerung	26
→ Schülerbeförderung	28
Organisation und Steuerung	30
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	32

## → Managementübersicht

### Offene Ganztagschulen (OGS)

In der Stadt Lüdinghausen gibt es an allen drei Grundschulen ein OGS-Angebot. Im Schuljahr 2016/2017 nehmen in neun Gruppen 227 Schüler teil.

Die Aufgaben der OGS nimmt die Arbeiterwohlfahrt (AWO), Unterbezirk Münsterland-Recklinghausen wahr. Die Stadt Lüdinghausen finanziert dies durch Weiterleitung der Landeszuweisungen, des städtischen Pflichtteils sowie der kompletten Elternbeiträge. Zusätzlich ist ein weiterer städtischer Zuschuss erforderlich.

Im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen gehört die Stadt Lüdinghausen im Jahr 2016 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit einem höheren Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler.

Ursächlich sind insbesondere überdurchschnittlich hohe Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler. Diese sind unter anderem geprägt durch die drei Standorte, aber auch durch vergleichsweise hohe Flächenverbräuche je OGS-Schüler.

Auch wirkt sich die Höhe der Elternbeiträge negativ auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler aus. Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen erheben höhere Elternbeiträge je OGS-Schüler als die Stadt Lüdinghausen.

Zum Schuljahr 2017/2018 hat die Stadt Lüdinghausen die Elternbeitragsatzung angepasst und dabei u.a. den Höchstbetrag angehoben. Zudem ist die Zahl der OGS-Schüler gestiegen. Dies führt zu geringfügig höheren Elternbeiträgen je OGS-Schüler.

Allerdings hätte die Stadt Lüdinghausen noch weitergehende Möglichkeiten, ihre Ertragsseite zu stärken. Sie könnte den Höchstbetrag mittels einer Dynamisierung an die Steigerungssätze des Grundlagenerlasses anpassen. Zudem könnte sie den Höchstbetrag bereits bei einem niedrigeren Jahreseinkommen erheben sowie anstelle einer Geschwisterkindbefreiung eine -ermäßigung regeln. Ferner bestehen Beitragsrückstände, die aufgearbeitet werden sollten.

Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler beeinflussen den Fehlbetrag hingegen positiv. Hier ordnet sich die Stadt Lüdinghausen bei der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Werten ein. Begünstigend wirkt sich aus, dass die Stadt Lüdinghausen eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen hat, die neben den allgemeinen Regelungsinhalten gute, restriktive Regelungen zur Finanzierung enthält.

Die OGS-Betreuung wird gut angenommen. Dies zeigt die seit mehreren Schuljahren steigende Teilnehmerzahl OGS. Bleibt die Finanzierungssituation aber unverändert, wird sich die Haushaltsbelastung dadurch erhöhen. Vor diesem Hintergrund ist es von wesentlicher Bedeutung, die im Bericht aufgeführten Empfehlungen umzusetzen.

Um einen vollumfänglichen, ganzheitlichen Überblick über die Aufgabe OGS zu erhalten, ist eine transparente Darstellung der Aufwendungen und Erträge hilfreich. Zur Verbesserung der Steuerung ist die Einrichtung eines Produkts sowie die Arbeit mit zielgerichteten Finanz- und Leistungskennzahlen sinnvoll.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Offene Ganztagschulen der Stadt Lüdinghausen mit dem Index 3.

## Schulsekretariate

Die Stadt Lüdinghausen hält im Jahr 2016 zusätzlich zu den drei Grundschulen vier weiterführende Schulen in kommunaler Trägerschaft vor. Dabei laufen die Hauptschule und die Realschule mit dem Schuljahr 2019/2020 aus. Die Sekundarschule befindet sich hingegen seit dem Schuljahr 2015/2016 im Aufbau. Neben dem städtischen Gymnasium gibt es zudem das private Gymnasium Canisianum. Dort stellt die Stadt Lüdinghausen kein Personal. Die Schülerzahlen und Stellenanteile dieser Schule bleiben bei der Prüfung unberücksichtigt.

Die Schulsekretärinnen der Stadt Lüdinghausen betreuen im Grundschulbereich mehr Schüler je Vollzeit-Stelle als in drei Viertel der Vergleichskommunen. Bei den weiterführenden Schulen unterschreitet die Stadt Lüdinghausen mit 541 Schülern je Vollzeit-Stelle hingegen den Mittelwert der Vergleichskommunen von 575 Schülern sowie den Benchmark von 630 Schülern je Vollzeit-Stelle.

Dies ist zumindest teilweise auf die Umstrukturierung der Schullandschaft zurückzuführen. Insbesondere bei der Sekundarschule wird der Wert negativ beeinflusst durch die noch nicht komplette Schülerschaft.

Beim Gymnasium ergibt sich im Schuljahr 2016/2017 ein Wert von 490-Schülern je Vollzeit-Stelle. Sonderaufgaben werden nicht erfüllt, die eine erhöhte Stellenausstattung begründen. Die Stadt Lüdinghausen hat den Handlungsbedarf bereits erkannt- zum 31. Dezember 2018 geht eine Sekretariatskraft des Gymnasiums in den Ruhestand. Auskunftsgemäß soll mit der Nachbesetzung zum 01. Januar 2019 die Stellenausstattung reduziert werden.

Die Tätigkeiten der Sekretariatskräfte sind in der Stadt Lüdinghausen in Stellenbeschreibungen festgelegt. Die Stellenanteile werden mit der KGSt-Berechnungsgrundlage ermittelt. Dabei wird der Stellenbedarf jährlich überprüft und soweit erforderlich angepasst. Dabei sind die Arbeitsverträge flexibel gestaltet, so dass sie Anpassungen bei der Stundenzahl zulassen.

Die Sekretariatskräfte sind in der Entgeltgruppe 5 und Besoldungsgruppe A 7 eingeordnet. Neueinstellungen erfolgen in Entgeltgruppe 5 und senken langfristig die Personalaufwendungen je Schüler.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Schulsekretariate der Stadt Lüdinghausen mit dem Index 4.

## Schülerbeförderung

Die Stadt Lüdinghausen gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Schülerbeförderung (Schulweg).

Einfluss auf diese Positionierung hat insbesondere eine hohe Zahl an Einpendlern an den weiterführenden Schulen. Ferner werden rund 20 Grundschüler ohne Anspruch befördert.

Die Größe des Gemeindegebiets wirkt sich hingegen nicht wesentlich auf die Beförderungsquote bzw. -aufwendungen aus. In Lüdinghausen gibt es mit nur zwei Stadtteilen kompakte Siedlungsschwerpunkte. Die Entfernungen zu den Schulen sind damit trotz großer Gesamtfläche vorwiegend kurz.

Anreize zum Verzicht auf Beförderung, z.B. in Form einer Fahrradpauschale, werden von der Stadt Lüdinghausen nicht angeboten.

Insgesamt hat die Stadt Lüdinghausen die zentralen Steuerungsmöglichkeiten und Einflussfaktoren berücksichtigt. Dies betrifft vornehmlich die weitestmögliche Nutzung des ÖPNV sowie die regelmäßige Abstimmung mit den Verkehrsbetrieben im Hinblick auf optimierte Fahrstrecken und -zeiten.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich,
- Schulsekretariate und
- Schülerbeförderung.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen insbesondere die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern.

Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulsekretariaten ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für Grundschulen und weiterführende Schulen.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße für die Gebäude ist die Bruttogrundfläche<sup>1</sup> (BGF).

<sup>1</sup> Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

## → Offene Ganztagschulen (OGS)

### Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

- Förder-, Betreuungs- und Freizeitangebote,
- besondere Förderangebote für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und für Kinder mit besonderen Begabungen sowie
- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.<sup>2</sup>

### Strukturen der OGS

Die Stadt Lüdinghausen hat die OGS im Jahr 2005 an der Ludgeri-Schule eingeführt. 2006 folgte die Ostwallschule und 2007 die Marienschule. Träger war zu dem Zeitpunkt an allen drei OGS-Standorten die LOMP GmbH. Seit dem Schuljahr 2013/2014 ist die AWO nun Träger der OGS-Betreuung.

An den drei Grundschulen findet eine OGS-Betreuung von 08.00 Uhr bis 16.30 Uhr statt. In neun Gruppen werden 227 OGS-Schüler betreut.

Auch während der Oster- und Herbstferien sowie drei Wochen in den Sommerferien gibt es ein Betreuungsangebot. Hierfür wird kein gesonderter Elternbeitrag erhoben.

Als Ergänzung zur OGS-Betreuung bieten die Grundschulen eine Betreuung bis 14.00 Uhr im Rahmen der „Kurzen Gruppen“ an.

Gegenstand dieser Prüfung ist ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS.

<sup>2</sup> Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Lüdinghausen

	2012	2013	2014	2015	2016	2020	2025	2030
Einwohner gesamt	23.569	23.672	23.921	24.263	24.556	23.679	23.669	23.630
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.144	1.155	1.174	1.209	1.310	1.107	1.090	1.050
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	922	863	875	882	887	832	809	800

Quelle: IT.NRW (2012 bis 2016 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.)

IT.NRW<sup>3</sup> prognostiziert für die Stadt Lüdinghausen ab 2016 eine sinkende Einwohnerzahl. Dabei soll der Anteil von Einwohnern unter 10 Jahren stärker sinken. Dies ergibt sich aus dem Vergleich der Prognose für 2030 mit den Einwohnerzahlen von 2016:

- Einwohnerrückgang gesamt: 3,8 Prozent
- Einwohnerrückgang 0 bis unter 10 Jahre: 15,8 Prozent

Möchte man die zukünftige Zielgruppe der OGS betrachten, ist ein Vergleich der Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren von 2016 mit den prognostizierten Zahlen von 2020 sinnvoll.

Hier ergibt sich ein Rückgang von etwa 6,3 Prozent.

Der Stadt Lüdinghausen liegen eigene Zahlen zur Schülerentwicklung vor. Diese ergeben sich aus der Fortschreibung des Schulentwicklungsplans aus dem Jahr 2017 für die Jahre 2016 bis 2021 eines externen Beratungsunternehmens. Der Schulentwicklungsplan beruht insbesondere auf historischen Schülerzahlen, zu dem Zeitpunkt aktuellen Anmeldezahlen sowie Prognosezahlen von IT.NRW. Darüber hinaus werden relevante Geburten für die Einschulungsjahrgänge 2016/2017 bis 2021/2022 berücksichtigt. Auch etwaige Entwicklungen aufgrund von Neubaugebieten (z.B. Höckenkamp Nord) werden berücksichtigt.

### Auszug aus dem Schulentwicklungsplan 2017 der Stadt Lüdinghausen

	2016/2017	2020/2021
Schülerzahl Grundschulen Lüdinghausen	885	998

Seitens des externen Beratungsunternehmens wurden drei unterschiedliche Szenarien entwickelt. Der gewichtete und lineare Durchschnitt sowie die Standardabweichung. Hier wird der gewichtete Durchschnitt dargestellt, der auf dem Verhältnis Einschulungen/Geburten für die Schuljahre 2012/2013 bis 2016/2017 basiert.

<sup>3</sup> Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Vergleicht man die prognostizierten Schülerzahlen von 2016/2017 mit denen von 2020/2021, so erhöht sich die Zahl der Grundschüler um 12,8 Prozent.

Im Ergebnis ergeben sich abweichende Zahlen zu IT.NRW, da die Schülerzahlen steigen. Die gpaNRW arbeitet grundsätzlich mit Daten von IT.NRW, um eine einheitliche Datenbasis zu haben. Die Daten von der Stadt Lüdinghausen werden aber bei der weiteren Analyse berücksichtigt.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in der Stadt Lüdinghausen stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

## Organisation und Steuerung

Die Stadt Lüdinghausen, Fachbereich 4, Ordnungswesen, Bildung, Kultur, Sport, ist für die strategische Planung und für das Erheben, Festsetzen und Einziehen der Elternbeiträge zuständig. Dafür werden insgesamt 0,33 Stellenanteile zur Verfügung gestellt. Mit der Durchführung der OGS ist die AWO betraut. Das pädagogische Fachpersonal und die Ergänzungskräfte sind beim Träger angestellt.

Die Rahmenbedingungen und Ziele der OGS ergeben sich bei der Stadt Lüdinghausen insbesondere aus der Kooperationsvereinbarung und den örtlichen Konzeptionen pro Schule. Die Konzeptionen sind aus den Jahren 2012 bis 2015 und werden regelmäßig aktualisiert.

Die sich daraus ergebenden Ziele sind die Stärkung der persönlichen Kompetenzen jedes einzelnen Kindes, ein anregendes Umfeld schaffen, das viele Lernanreize bietet, sowie Chancengleichheit.

Ein aktuelles, schulübergreifendes Schulträgerkonzept gibt es nicht. Gleichwohl gibt es ein AWO-Konzept, das für sämtliche OGS-Standorte im Unterbezirk Münsterland-Recklinghausen gilt. Dieses Konzept enthält allerdings keine auf die Stadt Lüdinghausen konkret abgestimmten Festlegungen, die die Besonderheiten der Stadt Lüdinghausen berücksichtigen.

Verbindliche Richtlinien, insbesondere organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen, und einheitliche Qualitätsstandards im Bereich der OGS ergeben sich aber aus der Kooperationsvereinbarung. Die Kooperationsvereinbarung aus dem Jahr 2013 regelt die Zusammenarbeit ab dem Schuljahr 2013/2014.

Die Stadt Lüdinghausen trifft sich mit der AWO, den OGS-Leitungen und den Schulleitungen regelmäßig im Rahmen eines Lenkungskreises. Dieser wird einmal pro Schulhalbjahr einberufen, bei Bedarf auch öfter. Gemeinsam werden hier wichtige Entscheidungen über Abläufe, Finanzierung und pädagogische Ausgestaltung getroffen.

Darüber hinaus besteht ein regelmäßiger Austausch mit den Eltern. Diesbezüglich organisiert die AWO in den OGS-Gruppen wiederkehrend Elternberatungen.

Die Schulsozialarbeiter sind bei einem externen Träger, der Evangelischen Jugendhilfe Münsterland, angestellt. Sie stehen in engem Kontakt mit der OGS. Bei Unterstützungsbedarf wenden sie sich direkt an das Kreisjugendamt.

### → **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen ist an der laufenden Umsetzung der OGS beteiligt und bringt die kommunalen Interessen über den Lenkungsreis ein. Dabei wird die Zusammenarbeit der örtlichen Beteiligten durch die Regelmäßigkeit dieses Lenkungsreises sichergestellt.

Auch wenn die Trägerschaft der OGS an die AWO übertragen wurde, obliegt der Stadt Lüdinghausen die Verantwortung, die Erfüllung der OGS-Aufgaben angemessen zu steuern. Dies nicht zuletzt deshalb, weil ein nennenswerter Teil der finanziellen Mittel aus dem städtischen Haushalt zur Verfügung gestellt wird.

Dazu ist ein Überblick über den Ressourceneinsatz für das Handlungsfeld OGS erforderlich. Eine transparente Darstellung und Auswertung der Finanzdaten an zentraler Stelle kann dies unterstützen.

Die Stadt Lüdinghausen hat das Produkt „Schulträgeraufgaben Grundschulen“ dafür laut Haushaltsplan in die Kostenstellen „Ludgeri-Grundschule“, „Mariengrundschule“ und „Ostwall-Grundschule“ untergliedert. Mittels spezifischer Sachkonten sind die Landeszuweisungen, Elternbeiträge und Transferaufwendungen je OGS-Standort auswertbar. Die Transferaufwendungen sind dabei nochmal unterteilt in die Bestandteile Landeszuweisungen, Elternbeiträge und städtischer Anteil.

Sachausgaben, die für die OGS-Betreuung anfallen, sind den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen der jeweiligen Grundschulen zugeordnet. Hier wird seitens des Fachbereichs eine gesonderte Excel-Tabelle geführt.

Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der OGS-Räume stehen, sind dem Produkt „Bewirtschaftung Grundschulen“ zugeordnet. Demzufolge sind diese Aufwendungen sowie zugehörige bilanzielle Abschreibungen im Verhältnis „Fläche OGS“ zu „Gesamtfläche Grundschulen“ abgegrenzt worden.

In der Produktbeschreibung zu den Grundschulen sind keine Ziele oder Kennzahlen aufgeführt, die das Handlungsfeld „OGS“ betreffen. Im Fachbereich selbst werden ebenfalls keine Ziele formuliert oder Kennzahlen erhoben.

### → **Empfehlung**

Zur Steigerung der Transparenz sollte die Stadt Lüdinghausen alle Erträge und Aufwendungen in Zusammenhang mit der OGS-Betreuung in einem Produkt erfassen. Sie sollte Ziele und Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung bilden.

Im Rahmen dieser Prüfung werden der Stadt Lüdinghausen für das Vergleichsjahr 2016 Kennzahlen zur Verfügung gestellt. Diese könnte die Stadt Lüdinghausen zukünftig fortschreiben und zur Steuerung verwenden.

Dies ist bei der Stadt Lüdinghausen insbesondere vor dem Hintergrund des großen finanziellen Volumens OGS von mehr als 600.000 Euro empfehlenswert.

## **Fehlbetrag der OGS**

Der Fehlbetrag des Bereiches OGS gibt Auskunft, in welcher Höhe Aufwendungen dieses Handlungsfeldes nicht durch entsprechende Erträge gedeckt werden können. In Höhe des

Fehlbetrages setzt die Kommune eigene Ressourcen zur Erfüllung der Aufgaben in dem Bereich OGS ein.

Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht bereits im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Die Erträge setzen sich bei der Stadt Lüdinghausen aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen sowie aus sonstigen ordentlichen Erträgen zusammen.

Die Aufwendungen beinhalten neben den Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner) insbesondere Personal- und Gebäudeaufwendungen sowie bilanzielle Abschreibungen.

Im Jahr 2016 hat die Stadt Lüdinghausen im Aufgabenfeld OGS einen Fehlbetrag von insgesamt 211.512 Euro ausgewiesen.

### Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre und je OGS-Schüler

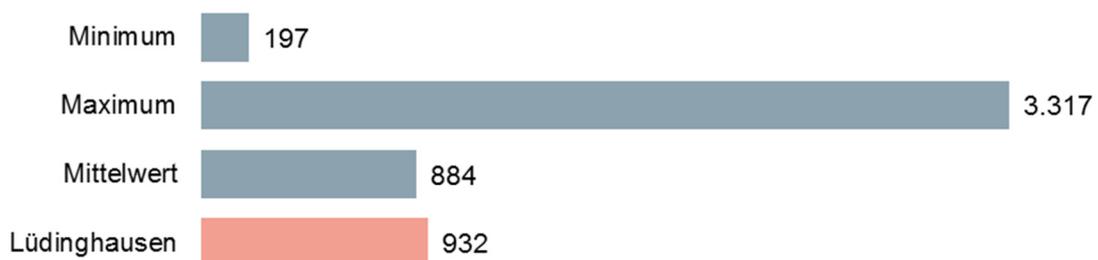
Aussagekräftig wird der Fehlbetrag OGS, wenn man ihn zum einen in das Verhältnis zu der Altersgruppe der Bevölkerung setzt, die die Leistung in Anspruch nimmt (6 bis 10 Jahre). Diese Kennzahl zeigt die Haushaltsbelastung der Kommune für diese Aufgabe an.

Zum anderen ist der Fehlbetrag OGS in Bezug zu der Anzahl der OGS-Schüler von Interesse. Diese Kennzahl zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS-Schüler ist. Weitere Erkenntnisse gewinnt man durch einen Vergleich der Kennzahlen mit den entsprechenden Werten anderer Kommunen gleicher Größenordnung.

### Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
238	24	631	239	131	197	310	67

### Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2016



Lüdinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median*)	3. Quartil	Anzahl Werte
932	512	683	1.105	88

\*) Der Median teilt eine Liste von Werten in zwei Hälften. Er ist der Wert, der an der mittleren Stelle steht, wenn man alle 88 Fehlbeträge der Größe nach sortiert. Der Median ist im Vergleich zum Mittelwert (Durchschnitt aller Werte) robust gegenüber Ausreißern.

Liegen der Mittelwert und der Median weit auseinander, ist der Median bei der Betrachtung des Fehlbetrags OGS je OGS-Schüler maßgeblich.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen gehört im Jahr 2016 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Fehlbeträgen je OGS-Schüler.

Maßgeblichen Einfluss auf diese Positionierung haben die vergleichsweise hohen Gebäudeaufwendungen sowie die vergleichsweise niedrigen Elternbeiträge je OGS-Schüler.

Die Veränderung des Fehlbetrags vom Jahr 2015 zum Jahr 2016 ist in der Tabelle 3 im Anhang dieses Teilberichts erkennbar.

### **Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers**

Die Kommune hat<sup>4</sup> einen Eigenanteil zur Finanzierung beizutragen. Dieser beträgt für das Schuljahr 2015/16 422 Euro und für das Schuljahr 2016/17 435 Euro je OGS-Schüler. Zum 01. August 2018 wurde der kommunale Eigenanteil auf 461 Euro erhöht. Auf diese Eigenanteile können die Elternbeiträge angerechnet werden. Damit können sie den kommunalen Eigenanteil verringern.

Wenn nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers ein Fehlbetrag OGS verbleibt, dann gibt es in der Kommune

- Aufwendungen, die über den Eigenanteil der Kommune hinausgehen bzw.
- weitere Zuschüsse der Kommune an den Träger, der mit der OGS-Durchführung beauftragt ist.

#### → **Feststellung**

Bei der Stadt Lüdinghausen verbleibt im Jahr 2016 nach Abzug des städtischen Eigenanteils ein Fehlbetrag von 497 Euro je OGS-Schüler ein. In diesem Umfang setzt die Stadt weitere Ressourcen je OGS-Schüler ein.

Der für die Durchführung der OGS-Betreuung zusätzlich einzusetzenden Anteil der Stadt Lüdinghausen ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

<sup>4</sup> Vgl. Richtlinien über Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder (BASS 11 – 02 Nr.19)

## Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler

Unmittelbaren Einfluss auf den Fehlbetrag haben die Aufwendungen und die Erträge. Darüber hinaus bestehen Wirkungszusammenhänge bei einzelnen Faktoren.

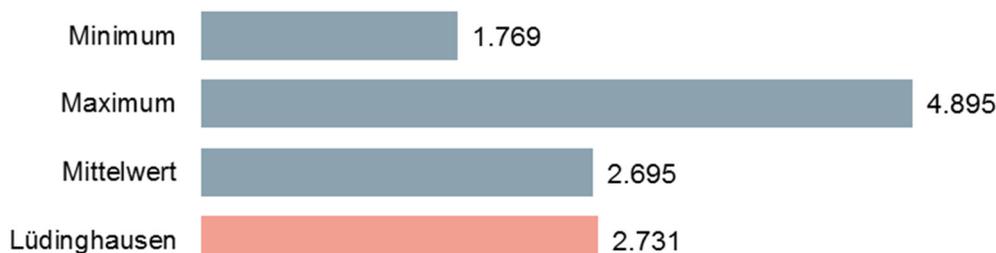
### Aufwendungen je OGS-Schüler

Die ordentlichen Aufwendungen des Handlungsfeldes OGS setzen sich bei der Stadt Lüdinghausen aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- Personalaufwendungen des Verwaltungspersonals,
- Transferaufwendungen,
- bilanziellen Abschreibungen und
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen für Gebäude.

Zu letzteren zählen insbesondere Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Dabei werden die Aufwendungen der OGS-Räume von den übrigen Aufwendungen der Schulgebäude mithilfe des Faktors „Fläche“ abgegrenzt.

### Aufwendungen je OGS-Schüler 2016



Lüdinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.731	2.259	2.606	2.948	88

#### → Feststellung

Die Stadt Lüdinghausen zählt im Jahr 2016 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Aufwendungen je OGS-Schüler.

Von den Aufwendungen in Höhe von 619.907 Euro im Jahr 2016 entfallen 449.102 Euro auf die Transferaufwendungen. Damit beträgt der Zuschuss an die AWO rund 72 Prozent der gesamten Aufwendungen.

Die Stadt Lüdinghausen ist verpflichtet, neben den Landeszuweisungen den pflichtigen Eigenanteil für die Aufgabe der OGS einzusetzen. Die Zuweisungen vom Land in Höhe von 244.403 Euro sowie der pflichtige Eigenanteil der Kommune, der dem Haushaltsjahr 2016 zuzurechnen

ist, in Höhe von 96.915 Euro reichen nicht aus, um die durch die AWO anfallenden Kosten zu decken.

Vielmehr leitet die Stadt Lüdinghausen zusätzlich die kompletten Elternbeiträge in Höhe von 101.310 Euro an die AWO weiter, um den Zuschuss zu decken. Ferner ist ein weiterer städtischer Zuschuss erforderlich. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler aus.

Elternbeiträge können auf den pflichtigen Eigenanteil der Kommune angerechnet werden und somit den kommunalen Haushalt entlasten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen setzt die vollständigen Elternbeiträge ein, um den Zuschuss an die AWO zu begleichen. Es verbleibt kein Anteil, den die Stadt Lüdinghausen auf den pflichtigen Eigenanteil anrechnen kann.

Im günstigsten Fall zahlt die Kommune neben den Landeszuweisungen nur den pflichtigen Eigenanteil an den Träger und die Elternbeiträge verbleiben vollständig im kommunalen Haushalt, um die eigenen Aufwendungen zu decken. Dies sollte die Stadt Lüdinghausen bei zukünftigen Verhandlungen mit dem Träger berücksichtigen.

**Transferaufwendungen je OGS-Schüler 2016**

Lüdinghausen*)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.978	1.537	4.238	2.156	1.806	2.052	2.394	80

\*) Im interkommunalen Vergleich dieser Kennzahl sind nur Kommunen enthalten, die die Aufgabe der OGS an einen Dritten vergeben haben.

Die Transferaufwendungen enthalten ausschließlich Leistungen an die AWO für die Durchführung der OGS. Die AWO ist seit dem Schuljahr 2013/2014 Träger der OGS-Betreuung und wurde im Rahmen eines Interessenbeurkundungsverfahrens ausgewählt.

→ **Feststellung**

Die seitens der Stadt Lüdinghausen zu leistenden Transferaufwendungen je OGS-Schüler sind trotz der zuvor genannten Finanzierungssituation niedriger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

Dies liegt insbesondere daran, dass die Stadt Lüdinghausen mit der AWO eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen hat, die neben den allgemeinen Regelungsinhalten gute, restriktive Regelungen zur Finanzierung enthält. Dabei handelt es sich beispielsweise um folgende Inhalte:

- Kapitalisierung der Lehrerstellenanteile im größtmöglichen Umfang (Beantragung der größtmöglichen Landesförderung)
- Rückzahlung nicht verbrauchter Mittel durch den Träger

- Keine Nachschussverpflichtung seitens der Stadt
- Rückzahlung im Falle der Rückforderung von Zuweisungen.

Zudem sind die organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen möglichst eindeutig beschrieben. Die jeweiligen Zuständigkeiten und Aufgaben sind nachvollziehbar voneinander abgegrenzt.

## Flächen für die OGS-Nutzung

Der Schulträger hat die notwendige Infrastruktur für die OGS bereitzustellen. Für Angebote außerschulischer Partner sollen Schulräume kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.

In einigen Kommunen werden Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden die Räume in den Schulgebäuden aber sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Dies ist abhängig von den räumlichen Möglichkeiten im Gebäudebestand und den örtlichen Begebenheiten.

Die Stadt Lüdinghausen hat in den Jahren 2005 bis 2008 Mittel aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) erhalten. Damit konnte sie erforderliche Umbaumaßnahmen an der der Ludgeri-Schule, der Ostwallschule und der Marienschule durchführen sowie die notwendige Ausstattung beschaffen.

Insgesamt stellt die Stadt Lüdinghausen im Schuljahr 2016/2017 2.798 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) für die OGS-Betreuung zur Verfügung. Hierin sind Räume in Mischnutzung anteilig enthalten, die mit 40 Prozent berücksichtigt werden.

### Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
23,8	3,2	37,4	14,4	9,5	12,9	17,8	87

Die Stadt Lüdinghausen gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem größten Flächenanteil für die OGS-Betreuung. Dabei ist der Flächenanteil an der Ostwallschule am höchsten und an der Marienschule am niedrigsten.

Zu berücksichtigen ist, dass die OGS-Räume bis 14.00 Uhr von den „Kurzen Gruppen“ mitgenutzt werden. Dies erfordert in der gemeinsam genutzten Zeit einen erhöhten Flächenbedarf.

### Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
12,3	2,5	14,7	6,6	4,7	6,2	8,0	88

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen gehört mit einer Fläche von rund 12 m<sup>2</sup> BGF je OGS-Schüler zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

**Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler 2016**

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
669	73	1.437	401	239	328	504	88

Für die Bewirtschaftung, die Instandhaltung und die Reinigung der OGS-Fläche sowie für Hausmeisterdienste und bilanzielle Abschreibungen wendet die Stadt Lüdinghausen im Jahr 2016 finanzielle Ressourcen in Höhe von rund 152.000 Euro auf.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen hat höhere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler als drei Viertel der Vergleichskommunen. Dies belastet den städtischen Haushalt.

Zum Schuljahr 2018/2019 (Stand: 10. Oktober 2018) ist die Zahl der OGS-Schüler auf 269 gestiegen. Das sind 42 Schüler mehr als im Schuljahr 2016/2017.

Die Fläche je OGS-Schüler beläuft sich damit auf rund 10 m<sup>2</sup> BGF je OGS-Schüler. Nimmt man an, dass sich die jährlichen Gebäudeaufwendungen seit dem Haushaltsjahr 2016 nicht erhöht haben, belaufen sich die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler auf 565 Euro.

Damit ordnet sich die Stadt Lüdinghausen mit beiden Kennzahlen weiterhin in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten ein.

Da die Nachfrage an OGS-Plätzen steigt, sollte die Stadt Lüdinghausen die Kapazitätsgrenzen der OGS-Räume kennen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die Stadt Lüdinghausen das Ziel hat, den Bedarf an OGS-Plätzen zu decken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte prüfen, ob die von der OGS genutzten Räume den Bedarf an OGS-Plätzen bei einem weiteren Ausbau decken.

Ziel einer Kommune sollte es sein, Flächen aus Wirtschaftlichkeitsgründen auf das notwendige Maß zu begrenzen und möglichst effizient zu nutzen.

Aufgrund dessen sollte die multifunktionale Nutzung von Räumen im Vordergrund stehen. Dafür spricht, dass Klassenräume nachmittags im Regelfall nicht mehr für schulische Zwecke benötigt werden. Zudem belasten reine OGS-Räume den städtischen Haushalt aufgrund zusätzlicher Aufwendungen und bilanzieller Abschreibungen langfristig.

Zu berücksichtigen ist aber, dass der tatsächlichen Umsetzung aufgrund der konkreten Gebäudestruktur vor Ort Grenzen gesetzt sind.

Im Ergebnis wirken sich vor allem die hohen Gebäudeaufwendungen OGS der Stadt Lüdinghausen maßgeblich auf die Aufwendungen je OGS-Schüler aus und belasten damit den Fehlbetrag OGS.

Inwieweit die Erträge den Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler beeinflussen, wird nachfolgend dargestellt.

## Elternbeitragsquote

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung<sup>5</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für die Schuljahre 2016/2017 und 2017/2018. Seit dem 01. August 2018 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zum Schuljahresbeginn- kaufmännisch gerundet- um jeweils drei Prozent. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragshebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

### Ermittlung der Elternbeitragsquote

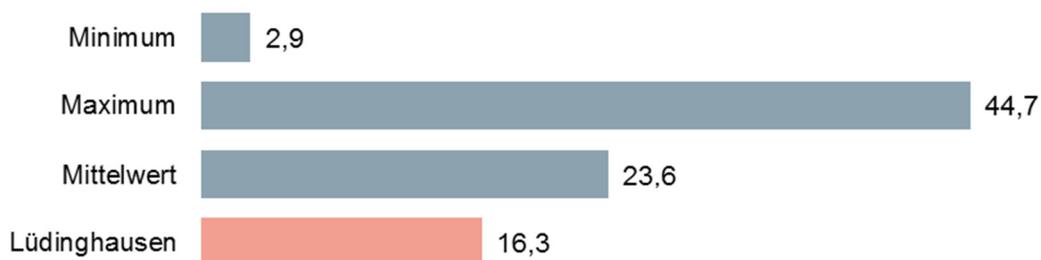
	2015	2016
Elternbeiträge OGS in Euro	87.965	101.310
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	516.873	619.907
Anzahl OGS-Schüler	198	227
<b>Elternbeitrag je OGS- Schüler in Euro</b>	<b>444</b>	<b>446</b>
<b>Elternbeitragsquote OGS in Prozent</b>	<b>17,0</b>	<b>16,3</b>

Die ordentlichen Aufwendungen steigen vom Jahr 2015 zum Jahr 2016 deutlich an. Ursächlich sind hier insbesondere gestiegene Transferaufwendungen, da die OGS-Pauschalen aufgrund von Tarifverhandlungen angepasst wurden.

Gleichzeitig ist die Zahl der OGS-Schüler von 198 auf 227 gestiegen. Dies wirkt sich erhöhend auf die vereinnahmten Elternbeiträge aus.

<sup>5</sup> (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

### Elternbeitragsquote in Prozent 2016



Lüdinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,3	17,6	22,8	29,7	88

#### → Feststellung

Die ordentlichen Aufwendungen der OGS werden in der Stadt Lüdinghausen im Jahr 2016 zu rund 16 Prozent durch Elternbeiträge gedeckt. Mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen haben eine höhere Elternbeitragsquote.

Die Elternbeitragsquote ist unmittelbar abhängig von der Aufwandsentwicklung und deshalb nur bedingt aussagekräftig. Die gpaNRW hat deshalb zusätzlich die vereinnahmten Elternbeiträge ins Verhältnis zu den 227 OGS-Schülern gesetzt und die Belastung der Beitragspflichtigen interkommunal verglichen.

### Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
446	55	1.255	628	485	596	756	89

In der Stadt Lüdinghausen werden die Elternbeitragspflichtigen im Jahr 2016 monatlich mit rund 37 Euro belastet. Die durchschnittliche Belastung liegt in den Vergleichskommunen bei rund 52 Euro und ist somit 15 Euro höher.

Die Elternbeitragsatzung wurde zum 01. August 2017 angepasst. Dabei wurde die Beitragsfreiheit, die bisher bis zu einem Jahreseinkommen von 15.000 Euro galt, auf 18.000 Euro erhöht. Zusätzlich wurde eine weitere Einkommensstufe eingeführt und der Höchstbetrag von 150 Euro auf 180 Euro angehoben.

Durch diese Anpassungen sowie durch leicht gestiegene OGS-Schülerzahlen (233) wurden im Jahr 2017 Elternbeiträge in Höhe von rund 115.000 Euro vereinnahmt. Der Elternbeitrag je OGS-Schüler beläuft sich damit auf rund 494 Euro. Die Kennzahl ist somit leicht gestiegen. Dennoch ordnet sich die Stadt Lüdinghausen im interkommunalen Vergleich lediglich geringfügig oberhalb des Viertels der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Beiträgen je OGS-Schüler ein.

Die Stadt Lüdinghausen erhebt die Elternbeiträge auf Basis einer Elternbeitragsatzung<sup>6</sup>. Dabei ist die Höhe der Elternbeiträge abhängig von folgenden Faktoren:

- acht Einkommensstufen (von 0 Euro bis über 85.000 Euro)  
Die Beitragspflicht setzt bei 18.001 Euro ein. Der Höchstbetrag wird ab einem Jahreseinkommen von 85.001 Euro gefordert.
- Höchstbetrag: 180 Euro
- Geschwisterkindermäßigung von 50 Prozent für das zweite Kind
- Geschwisterkindbefreiung von 100 Prozent für das dritte und jedes weitere Kind, das die Offene Ganztagschule oder „Kurze Gruppe“ in der Stadt Lüdinghausen besucht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen erhebt den zum Zeitpunkt der Prüfung zulässigen Höchstbetrag von 180 Euro. Es gibt eine Geschwisterkindermäßigung von 50 Prozent für das zweite Kind und eine -befreiung für jedes weitere Kind. Jahreseinkommen von bis zu 18.000 Euro sind generell beitragsfrei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte die Beitragserhebung für das OGS-Angebot regelmäßig überprüfen. Dabei könnte sie den Höchstbetrag an die Steigerungssätze des Grundlagenerlasses in Höhe von jährlich drei Prozent anpassen. Eine Dynamisierung ist hier denkbar. Zudem könnte die Stadt die Erträge weiter erhöhen, indem sie anstelle einer Geschwisterkindbefreiung eine -ermäßigung gewährt sowie höhere Elternbeiträge bereits bei einem niedrigeren Jahreseinkommen erhebt.

Bei der Prüfung der weiteren kleinen kreisangehörigen Kommunen hat sich herausgestellt, dass die Städte und Gemeinden den Höchstbetrag häufig bereits ab einem Jahreseinkommen von 62.000 Euro erheben.

Dabei sind der Stadt Lüdinghausen aufgrund der Struktur der Kommune enge Grenzen gesetzt. Denn der überwiegende Teil der Elternbeitragspflichtigen sortiert sich in den ersten drei Einkommensstufen (bis 37.000 Euro) ein. Dies ergab eine Auswertung der Beitragspflichtigen pro Einkommensstufe.

Auch während der Oster- und Herbstferien sowie drei Wochen in den Sommerferien findet eine Betreuung statt. Mit dem Elternbeitrag sind diese Betreuungsangebote abgegolten. Der Grundlagenerlass bietet aber die Möglichkeit, hierfür gesonderte Beiträge zu erheben. Dies geschieht bereits in vielen Kommunen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte für die Ferienbetreuung einen gesonderten Beitrag erheben.

Die zusätzlich generierten Elternbeiträge führen dazu, den Fehlbetrag OGS zu reduzieren und damit den städtischen Haushalt zu entlasten.

<sup>6</sup> Beitragsatzung über die Erhebung von Elternbeiträgen für die Teilnahme von Kindern an der „Offenen Ganztagschule“ [...] der Schulen der Stadt Lüdinghausen vom 09. Januar 2017, gültig ab dem 01. August 2017

Bei der Stadt Lüdinghausen sind im Haushaltsjahr 2016 Beitragsrückstände für die OGS-Betreuung in Höhe von rund 17.500 Euro entstanden (Stand: 03. Juli 2018). Dabei handelt es sich um rund 77 Euro pro OGS-Schüler.

In der Elternbeitragsatzung ist geregelt, dass rückständige Elternbeiträge im Verwaltungs-zwangungsverfahren beigetrieben werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte die Rückstände aufarbeiten und Maßnahmen ergreifen, dass zukünftig weniger Rückstände entstehen.

Folgende Schritte sind beispielsweise denkbar:

- enge Zusammenarbeit mit der Stadtkasse,
- gezielte Ansprache der säumigen Elternbeitragspflichtigen und
- Ausschluss von der Teilnahme an der OGS in Elternbeitragsatzung verankern.

### **Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen**

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gemäß § 24 Abs. 2 und 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn die Erziehungsberechtigten zum Beispiel einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Punkt 1.4 BASS 12-63 Nr. 2<sup>7</sup> in Verbindung mit § 5 Abs. 1 KiBiz<sup>8</sup> kann diese Verpflichtung auch durch entsprechende Angebote in Schulen erfüllt werden, wenn die Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebote nach den Grundsätzen des SGB VIII gestaltet werden. In der Stadt Lüdinghausen wird dies an den kommunalen Grundschulen gewährleistet.

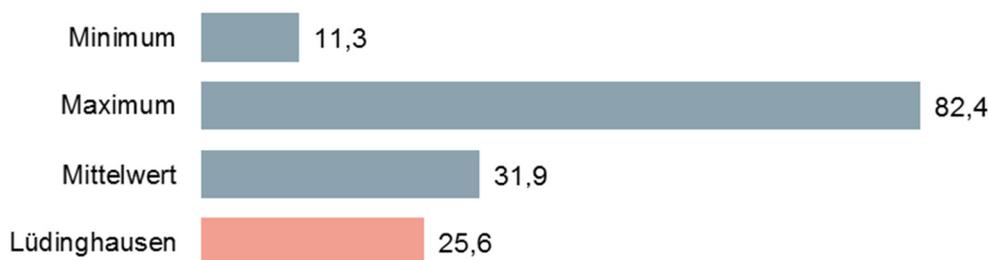
Da der Bedarf ausschlaggebend für die benötigte Anzahl an Betreuungsplätzen ist, hat die Stadt Lüdinghausen keine Zielquote, wie viele OGS-Betreuungsplätze sie vorhalten möchte. Vielmehr hat die Stadt Lüdinghausen das Ziel, den Bedarf zu decken.

Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schüler an kommunalen Schulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl an der Schule ist.

<sup>7</sup> Auszug aus der Bereinigten Amtlichen Sammlung der Schulvorschriften (BASS-Auszug): Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung v. 23.12.2010, „Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I“

<sup>8</sup> § 5 Abs. 1 Kinderbildungsgesetz NRW (KiBiz): Angebote für Schulkinder

### Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent 2016



Lüdinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25,6	22,6	30,6	39,2	89

#### → Feststellung

Die Stadt Lüdinghausen zählt im Jahr 2016 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Teilnahmequoten OGS.

Dabei hat die Marienschule mit 20,9 Prozent die niedrigste Teilnahmequote und die Ludgeri-Schule mit 30,7 Prozent die höchste Teilnahmequote.

Insgesamt ist die Teilnahmequote OGS vom Schuljahr 2015/2016 zum Schuljahr 2016/2017 von 22,4 auf 25,6 Prozent gestiegen.

Zum Schuljahr 2018/2019 ist die Teilnehmerzahl erneut gestiegen und beträgt nun 269 OGS-Schüler. Bei 928 Grundschulern gesamt ergibt sich eine Teilnahmequote von 29,0 Prozent. Damit ordnet sich die Stadt Lüdinghausen in etwa im Mittelfeld der Vergleichskommunen ein.

Daneben ist die Betreuung im Rahmen der „Kurzen Gruppen“ mit 78 Teilnehmern im Schuljahr 2016/2017 gut ausgelastet. Die Teilnehmerzahl beläuft sich auch in den folgenden Schuljahren in etwa auf demselben Niveau.

#### → Feststellung

Seit mehreren Schuljahren steigt die Teilnehmerzahl OGS. Durch den hohen Fehlbetrag je OGS-Schüler nimmt damit die Haushaltsbelastung (Fehlbetrag je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre) zu.

Die Haushaltsbelastung der Stadt Lüdinghausen ist bisher trotz eines überdurchschnittlich hohen Fehlbetrages je OGS-Schüler im interkommunen Vergleich niedrig. Ursache dafür ist die niedrige Teilnahmequote. Die aktuelle Entwicklung wird dazu führen, dass der hohe Fehlbetrag je Schüler in einer überdurchschnittlich hohen Haushaltsbelastung erkennbar wird. Vor diesem Hintergrund ist es von wesentlicher Bedeutung, die im Bericht genannten Empfehlungen umzusetzen.

Dem Schulentwicklungsplan sind im Hinblick auf die OGS-Betreuung keine Prognosezahlen zu entnehmen. Somit liegen der Stadt Lüdinghausen lediglich die Anmeldezahlen zum Stichtag 31. März für das folgende Schuljahr vor.

Wichtig ist aber, dass die Stadt Lüdinghausen auch Prognosewerte für mehr als ein Schuljahr vorliegen, um z.B. notwendige Flächen für die OGS-Betreuung langfristig planen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte die Entwicklung der OGS-Schülerzahlen standortbezogen planen und regelmäßig fortschreiben.

Dabei sind insbesondere folgende Faktoren einzubeziehen:

- Einwohnerprognose,
- örtliche Besonderheiten, wie Neubaugebiete sowie
- Anzahl der 35- und 45-Stunden-Plätze in den Kindertagesstätten.

Es ist denkbar, bei einer Fortschreibung des Schulentwicklungsplanes ein gesondertes „OGS-Kapitel“ einzuführen.

## → Schulsekretariate

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

- sinkende Schülerzahlen,
- gebildete Schulverbände,
- ausgeweitete Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket,
- zunehmende Integration und Inklusion sowie
- gestiegene Erwartungshaltungen an die Servicequalität.

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

Die Stadt Lüdinghausen weist im Jahr 2016 insgesamt 4,52 Vollzeit-Stellen in den Schulsekretariaten aus.

Davon verteilen sich 1,34 Vollzeit-Stellen auf drei Grundschulen sowie 3,18 Vollzeit-Stellen auf die Hauptschule, die Realschule, die Sekundarschule sowie das Gymnasium.

Dabei laufen die Hauptschule und die Realschule mit dem Schuljahr 2019/2020 aus. Die Sekundarschule befindet sich hingegen seit dem Schuljahr 2015/2016 im Aufbau. Der Vollausbau ist mit dem Schuljahr 2020/2021 erreicht.

Neben dem städtischen Gymnasium gibt es auch das private Gymnasium Canisianum. Dort stellt die Stadt kein Personal. Die Schüler- und Stellenanteile fließen in die Prüfung nicht mit ein.

Für die Kennzahlenbildung ermittelt die gpaNRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte<sup>9</sup>. Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

### Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
83	49	151	87	74	86	96	80

#### → Feststellung

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler im Jahr 2016 sind im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich.

<sup>9</sup> Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2015/2016)

Die Kennzahl Personalaufwendungen je Schüler wird von der Leistungskennzahl Schüler je Vollzeit-Stelle und dem Gehaltsniveau (Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle) beeinflusst.

#### Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
47.838	42.037	50.106	47.180	46.400	47.134	48.022	79

#### → Feststellung

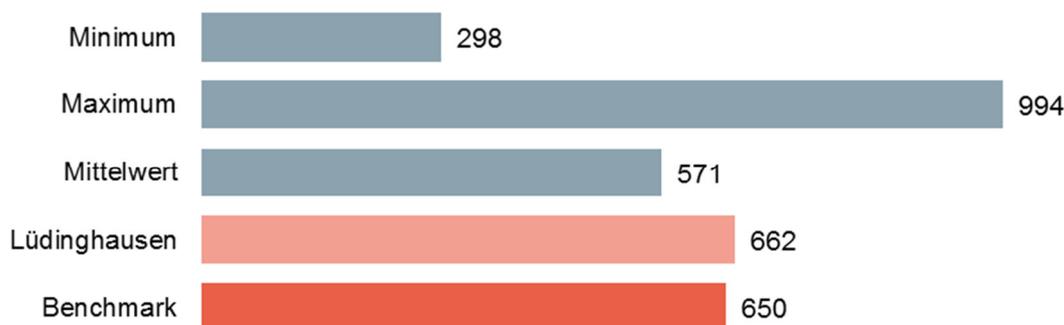
Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle der Stadt Lüdinghausen sind im interkommunalen Vergleich leicht überdurchschnittlich.

Ursächlich hierfür ist, dass bei den Schulsekretariatskräften in Lüdinghausen neben der Eingruppierung in Entgeltgruppe 5 auch die Besoldungsgruppe A 7 Anwendung findet.

Damit wirken sich die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Lüdinghausen erhöhend auf die Personalaufwendungen je Schüler aus.

Die Personalaufwendungen je Schüler ordnen sich jedoch in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Werten ein. Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass die Sekretariatskräfte überdurchschnittlich viele Schüler je Vollzeit-Stelle betreuen.

#### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat Grundschulen 2016



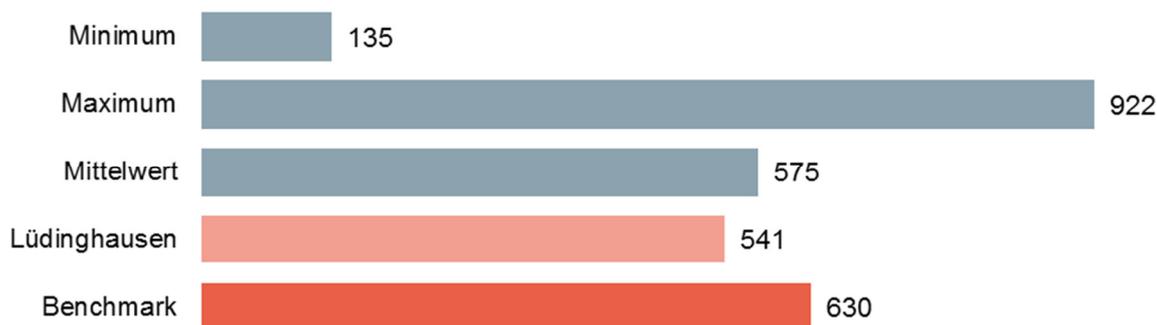
Lüdinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
662	478	553	652	80

#### → Feststellung

Die Stadt Lüdinghausen betreut an den Grundschulen 2016 mehr Schüler je Vollzeit-Stelle als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Neben den regulären Aufgaben gemäß des Leistungskatalogs der KGSt werden keine Sonderaufgaben erfüllt.

### Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat weiterführende Schulen 2016



Lüdinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
541	497	571	668	52

#### → Feststellung

Bei den weiterführenden Schulen unterschreitet die Stadt Lüdinghausen den Benchmark sowie den Mittelwert der Vergleichskommunen.

Dies ist zumindest teilweise auf die Umstrukturierung der Schullandschaft zurückzuführen. Die Hauptschule und die Realschule laufen mit dem Schuljahr 2019/2020 aus. Der Vollausbau der Sekundarschule ist mit dem Schuljahr 2020/2021 erreicht.

Anhand des in der Grafik dargestellten Benchmarks ergibt sich im Jahr 2016 ein Potenzial von rund 0,5 Vollzeit-Stellen bzw. rund 20 Stunden pro Woche.

Dies verteilt sich ungleich auf die Sekretariate der weiterführenden Schulen. Die Werte der Hauptschule und der Realschule weichen im Vergleich zur gebildeten Kennzahl nach oben ab, die der Sekundarschule und des Gymnasiums nach unten ab.

Insbesondere bei der Sekundarschule wird der Wert negativ beeinflusst durch die noch nicht komplette Schülerschaft. Im Schuljahr 2016/2017 besuchen die Sekundarschule 255 Schüler. Die Stadt Lüdinghausen legt bereits im Schuljahr 2017/2018 16 Klassen mit 400 Schülern zugrunde. Auf Basis des gpa-Benchmarks ergibt sich dafür ein Bedarf von 0,63 Vollzeit-Stellen bzw. rund 25 Wochenstunden. Die Stadt Lüdinghausen wendet für eigene Berechnungen das Modell der KGSt<sup>10</sup> an. Danach ergibt sich ein Bedarf von 0,71 Vollzeit-Stellen bzw. 27,5 Wochenstunden.

Somit deckt sich der von der Stadt Lüdinghausen errechnete Bedarf nahezu mit dem Bedarf auf gpa-Basis. Dabei ist es nachvollziehbar, dass der Sekretariatskraft in der Aufbauphase ein erhöhtes Stundenkontingent entsprechend der zukünftigen Schülerschaft zur Verfügung gestellt wird.

Beim Gymnasium werden im Schuljahr 2016/2017 lediglich 490 Schüler je Vollzeit-Stelle betreut. Auf Basis des gpa-Benchmarks ergibt sich bei 740 Schülern ein Bedarf von rund 1,2 Stellenanteilen. Tatsächlich stellt die Stadt Lüdinghausen aber rund 1,5 Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

<sup>10</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln

gung. Somit ergibt sich ein Potenzial von rund 0,3 Vollzeit-Stellen bzw. rund 13 Wochenstunden. Sonderaufgaben werden nicht erfüllt, die eine erhöhte Stellenausstattung begründen.

Zum 31. Dezember 2018 geht eine Sekretariatskraft des Gymnasiums in den Ruhestand. Auskunftsgemäß soll mit der Nachbesetzung zum 01. Januar 2019 eine Reduzierung der Stellenausstattung erfolgen.

## Organisation und Steuerung

Nachfolgend werden die Regelungen zur Eingruppierung der Sekretariatskräfte und das Verfahren zur Stellenbemessung der Stadt Lüdinghausen betrachtet.

### 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.

Die neue Entgeltordnung wirkt sich auf die Eingruppierung der Sekretariatskräfte nicht aus. Die Tätigkeitsmerkmale für die Entgeltgruppen 5 und 6 bleiben weitestgehend gleich. Für die Entgeltgruppe 5 sind weiterhin gründliche, für die Entgeltgruppe 6 zusätzlich vielseitige Fachkenntnisse erforderlich.

Zum Stichtag 30. Juni 2018 sind im interkommunalen Vergleichsring 56 Prozent der Sekretariatskräfte in Entgeltgruppe 5, 40 Prozent in Entgeltgruppe 6 und drei Prozent in Entgeltgruppe 8 eingruppiert.

In der Stadt Lüdinghausen ergibt sich folgendes Bild:

#### Stellenniveau der Sekretariatskräfte in der Stadt Lüdinghausen 2016

Eingruppierung	Stellanteile Vollzeit-Stellen
A 7	0,46
EG 5	4,06

Die Eingruppierung in Entgeltgruppe 5 basiert auf einer Stellenbewertung durch ein externes Unternehmen und ist der Regelfall. Neueinstellungen werden auskunftsgemäß ebenfalls in Entgeltgruppe 5 eingruppiert.

Im Ergebnis sinkt dadurch langfristig das Vergütungsniveau. Dies führt wiederum zu sinkenden Personalaufwendungen je Schüler.

### Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stadt Lüdinghausen bemisst die Stellenausstattung anhand des KGSt-Berichts 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“. Dabei wendet sie das von der KGSt zur Verfügung gestellte Excel-Berechnungstool an. Dieses orientiert sich am Leistungskatalog der

KGSt, das das gesamte Leistungsspektrum von Schulsekretariaten abbildet. Mit dem Berechnungstool wird dieser Standardkatalog an die örtlichen Besonderheiten angepasst. Zudem wird eine Unterscheidung dahingehend vorgenommen, dass zwischen Grundschulen und weiterführenden Schulen differenziert wird.

In der Stadt Lüdinghausen sind die Tätigkeiten der Sekretariatskräfte in Arbeitsplatzbeschreibungen festgeschrieben.

Eine Überprüfung der Stellenausstattung erfolgt jeweils zu Schuljahresbeginn. Ergibt die Berechnung, dass eine Anpassung der Stellenanteile erforderlich ist, werden die Stellenanteile grundsätzlich angepasst. Örtliche Besonderheiten führen im Ausnahmefall dazu, dass Anpassungen nicht in der errechneten Höhe vorgenommen werden.

Die Sekretariatskräfte der Stadt Lüdinghausen haben einen Arbeitsvertrag mit einer fixen Grundstundenzahl. Soweit erforderlich werden pro Schuljahr zusätzlich befristete Änderungsverträge geschlossen, die eine abweichende Stundenzahl regeln.

Positiv ist, dass die Stadt Lüdinghausen mit dieser flexiblen Lösung rechtzeitig auf schwankende Schülerzahlen reagieren kann. Daneben hält sich die Stadt Lüdinghausen die Möglichkeit offen, Sekretariatskräfte bei Bedarf an anderen Schulen einzusetzen bzw. in der Kernverwaltung zu beschäftigen.

Konkret wird dies derzeit bei der auslaufenden Hauptschule und Realschule umgesetzt. Die Schülerzahl sinkt kontinuierlich, was gleichzeitig einen sinkenden Stellenbedarf zur Folge hat. Gleichzeitig befindet sich die Sekundarschule im Aufbau, was einen steigenden Stellenbedarf nach sich zieht. Die Stellenanteile werden von Schuljahr zu Schuljahr angepasst.

In den letzten beiden Schuljahren der Hauptschule und der Realschule weicht man von der üblichen Berechnungsmethode ab. Es ist vorgesehen, dass an den Schulen dann eine Mindeststundenzahl gewährt wird. Mit dem Auslaufen der Schulen gibt es gewisse schülerunabhängige Aufgaben, die dieses Vorgehen begründen.

Es ist beabsichtigt, dass eine abschließende Neubemessung der Stellenanteile erfolgt, wenn die Hauptschule und die Realschule mit dem Schuljahr 2019/2020 endgültig ausgelaufen sind.

Die Stadt Lüdinghausen schätzt die Stellenausstattung der Sekretariatskräfte als auskömmlich ein. Dies wird auskunftsgemäß auch seitens der Sekretariatskräfte suggeriert. Dabei sei die langjährige Vorgehensweise bei der Berechnung und Anpassung der Stundenkontingente akzeptiert.

#### → **Feststellung**

In der Stadt Lüdinghausen wird das KGSt-Berechnungsmodell verwendet. Die Stellenanteile werden jährlich überprüft. Dabei sind die Arbeitsverträge flexibel gestaltet, so dass sie Anpassungen bei der Stundenzahl zulassen. Das zielgerichtete Handeln der Stadt führt zu einem guten Ergebnis.

## → Schülerbeförderung

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

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung werden im Wesentlichen von der Gemeindestruktur, dem Umfang und der Lage der Schulen im Stadtgebiet beeinflusst. Weiterhin ist von Bedeutung, inwieweit die Kommune auf den ÖPNV zurückgreift oder Schülerspezialverkehr einsetzt. Der Anteil der beförderten Schüler sowie die Einpendlerquote wirken sich ebenfalls auf die Aufwendungen je Schüler aus.

Die Stadt Lüdinghausen wendet im Jahr 2016 insgesamt 895.459 Euro für Schülerbeförderung auf. Die Summe ist dabei schon um die Erträge aus dem Belastungsausgleich gemäß § 21 SchfkVO<sup>11</sup> verringert.

Die Aufwendungen setzen sich insbesondere zusammen aus

- 866.002 Euro (97 Prozent) für Schulwegtickets,
- 23.453 Euro für Beförderung zu Sportstätten sowie
- 4.062 Euro für Schülerspezialverkehr und
- 1.942 Euro für Sonderfahrten.

In der Stadt Lüdinghausen werden im Schuljahr 2016/2017 insgesamt 1.076 von 2.608 Schülern befördert. Dies entspricht einem Anteil von rund 41 Prozent der Gesamtschülerzahl.

Zwei Grundschulen sowie die weiterführenden Schulen befinden sich im Ortskern. Eine Grundschule befindet sich im Ortsteil Seppenrade.

Die Hauptschule und die Realschule laufen mit dem Schuljahr 2019/2020 aus. Die Sekundarschule befindet sich seit dem Schuljahr 2015/2016 im Aufbau. Der Vollausbau ist mit dem Schuljahr 2020/2021 erreicht. Neben dem städtischen Gymnasium gibt es auch das private Gymnasium Canisianum. Die Schüler- und Stellenanteile fließen in die Prüfung nicht mit ein.

Die Förderschüler mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“ der Stadt Lüdinghausen werden in der Pestalozzischule in Dülmen beschult. Der Kreis Coesfeld ist Schulträger und somit grundsätzlich zur Übernahme der Schülerfahrkosten verpflichtet. Die Stadt Lüdinghausen hat im Hinblick auf die Beteiligung an den Kosten der Pestalozzischule (Förderschule) einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Kreis Coesfeld geschlossen. In dem Vertrag ist geregelt, dass die Stadt Lüdinghausen nach dem Wohnortprinzip für ihre Schüler die gesamte Organisation der Schülerbeförderung und die anfallenden Schülerfahrkosten übernimmt.

Im Schuljahr 2016/2017 werden 25 Schüler befördert. Die dafür entstehenden Aufwendungen von rund 39.000 Euro werden bei der Ermittlung der Kennzahl nicht berücksichtigt.

<sup>11</sup> Verordnung zur Ausführung des § 97 Abs. 4 Schulgesetz, Schülerfahrkostenverordnung

Weiterhin hat der Regionalverkehr Münsterland GmbH (RVM) die Schlussabrechnungen ÖPNV der Jahre 2015 ff. noch nicht vorgenommen. Für das Jahr 2016 hat die Stadt Lüdinghausen für den Schulbusverkehr auf Basis einer Vorscheurechnung Abschläge in Höhe von rund 200.000 Euro gezahlt.

Aufgrund der zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vorliegenden Schlussabrechnungen fließen die Werte der Stadt Lüdinghausen nicht in den interkommunalen Vergleich mit ein.

Die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen „Aufwendungen je Schüler“ und „Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler“ basieren auf Ist-Werten. Die bisher gezahlten Abschläge wurden bei der Kennzahlenbildung nicht berücksichtigt.

### Kennzahlen Schülerbeförderung 2016

Kennzahl	Lüdinghausen*)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	339	21	597	323	231	318	414	77
Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	809	339	2.956	739	584	683	785	68
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	41,3	0,2	82,5	45,1	32,5	48,7	58,0	73

\*) Die Werte der Stadt Lüdinghausen sind nicht in die Berechnung der Kennzahlen eingeflossen. Die gpaNRW stellt diese hier „neben“ den interkommunalen Vergleich, um einen Überblick über die Positionierung zu verschaffen.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen stellt die gpaNRW in der Tabelle 8 im Anhang dieses Teilberichts dar.

Berücksichtigt man die Abschlagszahlungen des Jahres 2016 (rund 200.000 Euro) und setzt sie ins Verhältnis zur Gesamtschülerzahl von 2.608, wäre die Kennzahl „Aufwendungen je Schüler“ rund 76 Euro höher.

Berücksichtigt man die Abschlagszahlungen und setzt sie ins Verhältnis zu den beförderten Schülern von 1.076, wäre die Kennzahl „Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler“ rund 185 Euro höher.

#### → Feststellung

Die Stadt Lüdinghausen gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen für die Schülerbeförderung (Schulweg).

Ein Grund für diese Positionierung ist die Zahl der auswärtigen Schüler an den weiterführenden Schulen. Bei der Realschule und der Sekundarschule liegt die Zahl der Einpendler über dem Durchschnitt. Bei der Hauptschule und dem Gymnasium liegt die Einpendlerquote sogar in dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. Konkret beträgt die Zahl der Ein-

pendler beim Gymnasium 371 von 740 Schülern. Mit einer Einpendlerquote von rund 50 Prozent besteht hier eine Tendenz zum Maximalwert von rund 53 Prozent.

Ferner werden in der Stadt Lüdinghausen rund 20 Grundschüler freiwillig befördert. Auch dies wirkt sich belastend auf die Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler aus. Das Wohngebiet „Am Hüwel“ liegt direkt zwischen den Stadtteilen Seppenrade und Lüdinghausen. Die jeweilige Entfernung zu den Grundschulen reicht für die Übernahme der Beförderungsaufwendungen gemäß SchfkVO nicht aus.

Mit einer Gemeindefläche von 141 km<sup>2</sup> gegenüber einem Mittelwert von 78 km<sup>2</sup> gehört Lüdinghausen zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit der größten Fläche. Dies wirkt sich im Regelfall unmittelbar auf die Zahl der zu befördernden Schüler aus. Allerdings gibt es in Lüdinghausen mit nur zwei Stadtteilen kompakte Siedlungsschwerpunkte. Die Entfernungen zu den Schulen sind damit trotz großer Gesamtfläche vorwiegend kurz. Die Stadt ordnet sich mit einer Beförderungsquote von rund 41 Prozent im Bereich des Mittelwerts ein. Somit sind die strukturellen Rahmenbedingungen nicht ursächlich für die hohen Beförderungsaufwendungen.

## Organisation und Steuerung

Die Stadt Lüdinghausen wickelt die Schülerbeförderung über Schulwegtickets ab. Die Schulsekretariatskräfte prüfen vorab, welche Schüler eine Fahrkarte benötigen. Anschließend prüft das Schulamt den Anspruch auf Übernahme der Fahrtkosten und bestellt die Tickets. Die Ausgabe der Fahrkarten erfolgt dann vor Ort durch die jeweiligen Schulsekretariate.

Mit den Schulwegtickets können die Schüler zum Zeitpunkt der Prüfung am Linienverkehr des Verkehrsbetriebs Regionalverkehr Münsterland GmbH (RVM) sowie der Veelker GmbH und Co.KG teilnehmen. Mittlerweile ist an Stelle der Veelker GmbH & Co.KG die Euregio Verkehrsgesellschaft GmbH & Co.KG (EVG) getreten.

Es bestehen die Einschränkungen, dass die Schulwegtickets nur für den direkten Weg zur Schule und zurück sowie während der Schulzeiten gelten. Ergänzende Tickets müssen von den Schülern selbst beim RVM oder der EVG beantragt werden.

Der gesetzlich vorgesehene Höchstbetrag von 100 Euro pro Monat wird auskunftsgemäß eingehalten. Anreize zum Verzicht auf Schulwegtickets, z.B. in Form von Fahrradpauschalen, werden von der Stadt Lüdinghausen nicht angeboten.

### → Empfehlung

Mit Blick auf die hohen Aufwendungen (Schulweg) je befördertem Schüler sollte die Stadt Lüdinghausen Anreize zum Verzicht auf eine Fahrkarte anbieten.

Schülerspezialverkehr wird in der Stadt Lüdinghausen nicht eingesetzt. Es werden in geringem Umfang Taxen für die Beförderung von Schülern mit körperlichen Einschränkungen eingesetzt. Die damit einhergehenden Aufwendungen sind vergleichsweise gering. Eine regelmäßige Preisabfrage findet statt.

Beförderungsaufwendungen zu Sportstätten fallen schulformübergreifend insbesondere für Fahrten zum Stadion und zum Schwimmbad an. Weitere Fahrten fallen insbesondere in den 9. Klassen für die Berufsfelderkundung an.

Für die OGS-Betreuung fallen keine zusätzlichen Fahrten bzw. Beförderungsaufwendungen an. Die OGS-Schüler, die die Schulen im Stadtkern besuchen und ein Schulwegticket haben, können für den Nachhauseweg die Busse der weiterführenden Schulen nutzen.

Die Bedarfe der Schülerbeförderung, also insbesondere die Fahrzeiten, Intervalle, Strecken und Busgrößen, werden jährlich überprüft und mit den Verkehrsunternehmen abgestimmt. Sind diese nicht mehr bedarfsgerecht, werden Anpassungen vorgenommen.

Die Schulzeiten wurden zuletzt mit der Einführung der Sekundarschule im Jahr 2015/2016 angepasst. Die Grundschulen haben einen 45-Minuten-Takt und die weiterführenden Schulen seitdem einen 60-Minuten-Takt. Dies erforderte eine umfangreiche Neugliederung sowie zusätzliche Fahrten in geringem Umfang.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen hat die wesentlichen Steuerungsmöglichkeiten und Einflussfaktoren berücksichtigt. Dies betrifft vornehmlich die weitestmögliche Nutzung des ÖPNV sowie die regelmäßige Abstimmung mit den Verkehrsbetrieben im Hinblick auf optimierte Fahrstrecken und -zeiten.

## → Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Schulen im Primarbereich**

	2015/2016	2016/2017
Anzahl der kommunalen Grundschulen	3	3
davon mit OGS Angebot	3	3
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	0	0
Anzahl der Förderschulen mit Primarbereich (inkl. Sonderformen)	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

**Tabelle 2: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS**

	2015/2016	2016/2017
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	883	887
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	883	887
davon OGS-Schüler	198	227
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	69	78
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot	0	0
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	0	0
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	0	0
davon OGS-Schüler	0	0
<b>Anzahl aller Schüler im Primarbereich</b>	<b>883</b>	<b>887</b>
<b>davon OGS-Schüler</b>	<b>198</b>	<b>227</b>

**Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro\***

	2015	2016
Fehlbetrag OGS absolut	191.062	211.512
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	965	932

**Tabelle 4: Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler nach Abzug des Eigenanteils des Schulträgers in Euro\***

	2015	2016
Fehlbetrag je OGS-Schüler nach Abzug Eigenanteil Schulträger	543	497

**Tabelle 5: Aufwendungen OGS je OGS Schüler\***

	2015	2016
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	2.610	2.731
davon Transferaufwendungen OGS je OGS-Schüler (nur Kommunen mit Vergabe der OGS)	1.761	1.978

**Tabelle 6: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent**

	2015	2016
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	22	26
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	22	26

**Tabelle 7: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2016**

Kennzahl	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	76	46	159	87	71	84	101	80
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	662	298	994	571	478	553	652	80
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	50.301	30.734	51.108	46.859	46.400	46.400	47.651	80
<b>Hauptschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	76	65	754	197	104	124	244	36
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	618	62	754	341	193	373	458	36
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	46.400	49.000	47.350	46.400	46.400	49.000	40
<b>Realschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	60	49	242	106	69	92	128	36
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	779	202	1.010	532	378	524	688	36
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	40.100	49.900	47.395	46.400	46.800	49.000	38

Kennzahl	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Sekundarschulen</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	121	35	138	78	58	72	92	20
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	386	337	1.369	685	530	654	825	20
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	46.400	49.000	47.463	46.400	46.800	49.000	22
<b>Gymnasien</b>								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	95	47	113	78	70	79	89	21
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	490	435	980	640	548	589	702	21
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	46.800	46.400	49.000	48.020	46.400	49.000	49.000	21

**Tabelle 8: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2016**

Kennzahl	Lüdinghausen*)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Grundschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	108	15	597	229	129	212	315	69
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	572	345	2.956	824	551	677	887	62
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	17,1	0,2	69,2	30,7	15,9	26,1	41,8	72
Einpendlerquote in Prozent	0,0	0,0	15,5	1,8	0,0	0,7	3,0	65
<b>Hauptschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	390	107	2.444	510	276	371	504	29
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	858	371	2.991	976	643	767	960	27
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	43,8	5,0	100,0	50,0	25,7	48,0	69,2	33
Einpendlerquote in Prozent	29,4	0,0	77,2	18,4	5,2	12,0	28,4	31
<b>Realschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	414	26	934	443	328	414	553	31
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	829	362	1.201	723	615	702	817	30
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	49,1	4,0	100,0	60,0	47,7	64,4	76,0	33
Einpendlerquote in Prozent	24,6	0,0	58,1	23,0	8,9	19,4	38,2	33

\*) Die Werte der Stadt Lüdinghausen sind nicht in die Berechnung der Kennzahlen eingeflossen. Die gpaNRW stellt diese hier „neben“ den interkommunalen Vergleich, um einen Überblick über die Positionierung zu verschaffen. Dabei unberücksichtigt sind Abschlagszahlungen in Höhe von rund 200.000 Euro.

Kennzahl	Lüdinghausen*)	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
<b>Sekundarschulen</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	357	116	648	343	251	366	401	17
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	810	271	905	599	476	622	665	14
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	42,0	17,4	78,5	52,7	40,4	53,0	67,2	18
Einpendlerquote in Prozent	20,0	3,1	53,3	17,6	7,3	10,6	23,5	18
<b>Gymnasien</b>								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	543	124	600	355	299	350	416	15
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	863	390	1.281	681	599	681	715	15
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	63,9	23,9	100,0	59,5	44,2	59,8	78,1	17
Einpendlerquote in Prozent	50,1	0,6	53,2	28,6	15,5	26,1	39,2	17

\*) Die Werte der Stadt Lüdinghausen sind nicht in die Berechnung der Kennzahlen eingeflossen. Die gpaNRW stellt diese hier „neben“ den interkommunalen Vergleich, um einen Überblick über die Positionierung zu verschaffen. Dabei unberücksichtigt sind Abschlagszahlungen in Höhe von rund 200.000 Euro.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sport und Spielplätze der  
Stadt Lüdinghausen  
im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sportstättenbedarf	6
→ Sporthallen	7
Flächenmanagement Schulsport halls	7
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	9
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	10
→ Sportplätze	12
Strukturen	12
Auslastung und Bedarfsberechnung	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
→ Spiel- und Bolzplätze	16
Steuerung und Organisation	16
Strukturen	17
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	19

## → Managementübersicht

### Sport

Die Stadt Lüdinghausen hat ein Sporthallenentwicklungskonzept erstellt. Eine Sportentwicklungsplanung, die auch die Sportaußenanlagen einschließt, wurde nicht erarbeitet.

Die Stadt Lüdinghausen besitzt nur Sporthallen, die sie für den Schulsport ohnehin vorhalten muss. Der Bedarf und der Bestand an Halleneinheiten für den Schulsport sind im Schuljahr 2016/2017 ausgeglichen. Durch den Neubau der „Halle für den Schul-, Vereins- und Leistungssport“ wird ab dem Jahr 2020 der Bestand an Halleneinheiten größer sein als der schulische Bedarf. Zum Ausgleich ist im Sporthallenentwicklungsplan vorgesehen, dass die Stadt die Sporthalle der Ostwallgrundschule abbaut. Für die außerschulische Nutzung stehen den Sportvereinen neben den städtischen Schulsporthallen zwei weitere Sporthallen anderer Schulträger zur Verfügung. Insgesamt ist das Sporthallenangebot für die Sportvereine – bezogen auf die Einwohnerzahl Lüdinghausens – durchschnittlich. Die Sporthallen sind zwischen 16.00 Uhr und 22.00 Uhr durch den Trainingsbetrieb der Sportvereine nahezu vollständig ausgelastet. Der Grund liegt unter anderem in der hohen Trainingsfrequenz der Leistungssportmannschaften.

Bei den Sportplätzen ist die „Fläche der Sportplätze je Einwohner“ im Vergleich zu anderen Kommunen überdurchschnittlich hoch. Die Bedarfsberechnung über die Mannschaften zeigt, dass in Lüdinghausen Bedarf und Bestand an Sportplätzen für den Trainingsbetrieb annähernd ausgeglichen sind.

Die Haushaltsbelastung für die Pflege und Unterhaltung der Sportaußenanlagen ist überdurchschnittlich. Der Fußballverein Fortuna Seppenrade führt sämtliche Pflegearbeiten der Sportaußenanlage in Eigenregie durch. Dagegen erfolgt die Pflege der Anlage in Lüdinghausen ausschließlich durch den Baubetriebshof. Die Stadt sollte die Fußballabteilung des Sportvereins SC Union 09 stärker in die Pflege der Anlage einbinden. Das würde den Haushalt entlasten.

#### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Stadt Lüdinghausen mit dem Index 3.

### Spiel- und Bolzplätze

Bei der Fläche der Spiel- und Bolzplätze liegt die Stadt Lüdinghausen im oberen Bereich der Vergleichskommunen; bei der Anzahl unter dem Durchschnitt. Die topografischen Bedingungen erlauben die Anlage größerer Plätze und die Bevölkerung wünscht unter dem Blickwinkel „Mehr-Generationen-Plätze“ größere Anlagen. Entlastend wirkt sich für die Stadt aus, dass Lüdinghausen nur zwei Ortsteile mit Spielplätzen versorgen muss. Einen Spielplatzbedarfsplan gibt es nicht. Die Frage, ob alle Plätze noch bedarfsgerecht sind oder ob Handlungsmöglichkeiten bestehen, sollte anhand eines aufzustellenden Spielplatzbedarfsplans untersucht werden.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze unterschreiten den Benchmark. Somit besteht hier kein monetäres Potenzial; die Aufgabenerledigung ist wirtschaftlich. Das sieht die gpaNRW positiv.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Lüdinghausen mit dem Index 4.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die Kommunen stellen zur allgemeinen Daseinsvorsorge neben Sportanlagen auch Spiel- und Bewegungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum zur Verfügung. Im Prüfgebiet Sport und Spielplätze untersucht die gpaNRW daher die Handlungsfelder Sport sowie Spiel- und Bolzplätze.

In dem Handlungsfeld Sport analysiert die gpaNRW als Schwerpunkte die Sporthallen und die Sportplätze in der Stadt Lüdinghausen. Das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze umfasst alle öffentlichen Spiel- und Bolzplätze. Die gpaNRW analysiert zum einen die vorgehaltenen Flächen, die Auslastung und den Bedarf auf Basis der derzeitigen Nutzung. Zum anderen beleuchten wir, wie die Kommune diese Bereiche organisiert und steuert. Bei den Sportplätzen sowie den Spiel- und Bolzplätzen analysieren wir zudem die Pflege und Unterhaltung.

In diesen Handlungsfeldern möchten wir u.a. einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Hierfür stellen wir zunächst Transparenz bei den eingesetzten und vorgehaltenen Ressourcen her. Diese Ressourcen in Form von Flächen und Aufwendungen vergleichen wir interkommunal. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten vorgehaltenen Flächen, z. B. Bruttogrundflächen der Sporthallen, sowie die gesamten Aufwendungen. Für die Bedarfsberechnungen haben wir Orientierungsgrößen und Faktoren festgelegt. Auf der Basis dieser Größen und Faktoren berechnen wir Potenziale bzw. zeigen Kapazitäten über dem Bedarf auf. Für die Kennzahl „Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze“ ermitteln wir anhand eines Benchmarks Potenziale.

Darüber hinaus möchte die gpaNRW mit dieser Prüfung die strategische und operative Steuerung in diesen Handlungsfeldern verbessern. Beispielsweise erarbeiten wir Handlungsmöglichkeiten für die Kommune, damit sie auch langfristig ein bedarfsgerechtes Angebot an Sporthallen und -plätzen sowie Spiel- und Bolzplätzen vorhalten kann. Unter bedarfsgerecht versteht die gpaNRW, dass eine Anlage nachgefragt wird, also eine hohe Auslastung aufweist. Besonders bei den Spielplätzen legen wir dar, wie sich die demografische Entwicklung auswirkt. Die wesentlichen Erkenntnisse zur Steuerung erlangen wir aus Prüfgesprächen vor Ort.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr.

## → Sportstättenbedarf

Um ein bedarfsgerechtes Angebot an Sport- und Bewegungsräumen vorzuhalten, ist eine Sportentwicklungsplanung unumgänglich. Eine Sportentwicklungsplanung muss die bereits eingetretenen und noch zu erwartenden Veränderungen beim Sportnutzverhalten in der Bevölkerung berücksichtigen. Dabei sind sowohl Sporthallen, Sportaußenanlagen als auch die sonstigen Bewegungsräume abzudecken.

Die Produktverantwortung für den Sport liegt im Dezernat II beim Fachbereich 4 – Bildung, Kultur, Sport und Ordnungsangelegenheiten. Er koordiniert als zentrale Stelle die Aufgaben im Zusammenhang mit den Sporthallen und Sportplätzen.

Die Stadt Lüdinghausen hat in der Vergangenheit ein Sporthallenentwicklungskonzept erstellt. Eine Vereinsbefragung bildete unter anderem die Grundlage für das Konzept. Eine Sportentwicklungsplanung, die alle Sportbereiche – hier insbesondere die Sportplätze - einschließt, wurde nicht erarbeitet. Informationen über alle Vereinsangebote können über die Homepage „[lhmarketing.de/stadtleben/vereinsleben/sport-und-freizeit](http://lhmarketing.de/stadtleben/vereinsleben/sport-und-freizeit)“ abgerufen werden. Informationen über die sonstigen örtlichen Sportanbieter und deren Programme liegen der Stadt vor.

### → Empfehlung

Die Stadt Lüdinghausen sollte für eine zielgerichtete Steuerung des kommunalen Sportstättenangebotes eine Sportentwicklungsplanung über alle Sportbereiche erstellen. Diese sollte in einem angemessenen Turnus fortgeschrieben werden. Dazu sollten auch die Bevölkerung, Vereine und sonstigen Anbieter eingebunden werden.

Sportaußenanlagen vorzuhalten gehört – mit Ausnahme eines Sportplatzes für den Schulsport - nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Daher sind sie kritisch im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen zu hinterfragen. Durch strategische Maßnahmen wie die Aufgabe von Sportanlagen oder die Eigentumsübertragung auf die Vereine wird die Belastung des kommunalen Haushaltes reduziert.

Neben bzw. anstelle der Eigentumsübertragung von Sportanlagen bietet die Übertragung bestimmter Aufgaben auf die Vereine weitere Möglichkeiten, die finanzielle Belastung des Haushaltes zu verringern. Denkbare Aufgaben wären z. B. Platzwarttätigkeiten, die Unterhaltung der Spielfelder und Außenanlagen sowie die Bewirtschaftung der Vereinsheime.

Im Jahr 2017 ist die Einfachsporthalle der Ludgeri Grundschule abgebaut worden; aktuell entsteht an gleicher Stelle eine Zweifach-Sporthalle. Im Jahr 2018 ist mit dem Neubau einer Dreifach-Sporthalle begonnen worden. Eine Entscheidung zur ersatzlosen Schließung von Sportanlagen (Hallen, Plätze, Bäder etc.) wurde in Lüdinghausen bislang nicht getroffen.

## → Sporthallen

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsporthallen, mit Ausnahme der Hallen an Förderschulen in Trägerschaft der geprüften Kommune. Sporthallen für den Schulunterricht benötigt eine Kommune auf jeden Fall. Das übrige Angebot an Sporthallen muss sich am zusätzlichen Bedarf und vor allem auch an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune orientieren. Ebenso muss die Kommune bereits heute berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird. Um das gesamte Angebot an Sporthallen in einer Kommune darzustellen, erfasst die gpaNRW neben den Schulsporthallen alle weiteren Hallen mit Vereinsnutzung. Dies sind zum einen Sporthallen, an denen sich die Kommune finanziell beteiligt, z. B. Hallen im Vereinseigentum. Zum anderen erfasst die gpaNRW informativ die Hallen ohne finanzielle Beteiligung der Kommune, die dennoch den Vereinen zur Verfügung stehen.

### Flächenmanagement Schulsporthallen

Für den Bereich des Schulsports werden nur die Sporthallen betrachtet, die sich im Eigentum der Stadt Lüdinghausen befinden. Die Einfachsporthalle des privaten Gymnasiums „Canisianum“ und die Dreifachsporthalle des Richard-von-Weizsäcker Berufskollegs bleiben beim Schulsport unberücksichtigt. Träger des Berufskollegs ist der Kreis Coesfeld. Die Astrid-Lindgren-Förderschule - ebenfalls in der Trägerschaft des Kreises Coesfeld – hat keine eigene Sporthalle. Der Trägerverein des Canisianum Gymnasiums beabsichtigt, in den nächsten Jahren eine neue Einfachsporthalle zu bauen.

Bei der späteren Betrachtung des Vereinssports werden die Sporthallen in anderer Trägerschaft, in denen Vereinssport stattfindet, mit in die Berechnungen einbezogen.

Den 37 Grundschulklassen und den 56 Sekundarstufe I-Klassen sowie den 15 Sekundarstufe II-Kursen an den weiterführenden städtischen Schulen stehen im Schuljahr 2016/2017 folgende Hallen für den Schulsport zur Verfügung:

- drei<sup>1</sup> Einfach-Sporthallen für die drei Grundschulen,
- zwei Dreifach-Sporthallen für die weiterführenden Schulen.

Die Größe der Sporthallen setzt sich aus der Summe der Sportflächen (Einfach-, Doppel- oder Dreifachhalle) und der Flächen für Umkleiden, Verkehrsflächen und sonstigen Nebenräumen zusammen.

<sup>1</sup> die Einfach-Sporthalle „Tüllinghofer Str.“ wurde im August 2017 abgebaut. Ersetzt wird sie ab 2019 durch eine Zweifachsporthalle für die Kath. Grundschule Ludgerischule und die Sekundarschule.

### Schulsporthallen 2016

Schulen	Fläche in m <sup>2</sup> BGF	Sporthallen-Einheiten	durchschnittliche Größe je Hallen-Einheit in m <sup>2</sup>
Grundschulen	1.661	3	554
Weiterführende städtische Schulen	4.576	6	763
<b>Gesamt</b>	<b>6.237</b>	<b>9</b>	<b>693</b>

Die durchschnittliche Größe der Sporthalleneinheiten in Lüdinghausen beträgt 693 m<sup>2</sup>; der interkommunale Mittelwert liegt bei 793 m<sup>2</sup>. Die drei Eifach-Sporthallen der Grundschulen sind durchschnittlich groß; die Dreifach-Sporthallen sind sehr flächeneffizient.

Den 108 Klassen/Kursen steht eine Gesamtfläche von 6.237 m<sup>2</sup> zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von 58 m<sup>2</sup> je Klasse/Kurs. Die vergleichsweise kleinen Hallen führen zu dem interkommunal niedrigen Kennzahlenwert der Stadt Lüdinghausen.

### Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
58	45	231	104	78	97	121	71

Der nachfolgenden Bedarfsbemessung liegt die Annahme zugrunde, dass an Grundschulen zehn Klassen und an weiterführenden Schulen zwölf Klassen/Kurse jeweils eine Halleneinheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für die Stadt Lüdinghausen stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

### Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2016

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	3,7	3,0	- 0,7
Weiterführende städtische Schulen	5,9	6,0	0,1
<b>Gesamt</b>	<b>9,6</b>	<b>9,0</b>	<b>- 0,6</b>

Der Bedarf und der Bestand an Halleneinheiten der städtischen Schulen in Lüdinghausen sind nahezu ausgeglichen.

Die Einfach Sporthalle „Tüllinghofer Str.“ wurde inzwischen abgebaut. An gleicher Stelle entsteht zurzeit der Neubau einer Zweifach-Sporthalle für die Grundschule Ludgerischule und die Sekundarschule. Mit Inbetriebnahme dieser Halle wird das Defizit von 0,6 Sporthalleneinheiten mit Beginn des Schuljahres 2019/2020 ausgeglichen.

#### → Feststellung

Die Stadt Lüdinghausen hat aktuell ein sehr gut ausgewogenes Sporthallenangebot für ihre Schulen. Das sieht die gpaNRW positiv.

Ein weiterer Neubau - der Halle für den Schul-, Vereins- und Leistungssport - wurde im Juli 2018 begonnen. Konzipiert ist sie als Dreifach-Sporthalle. Zukünftig findet hier der Schulsport der Ostwallgrundschule und des privaten Canisianum Gymnasiums statt. Ein weiterer Schwerpunkt dieser Halle wird auf dem Vereinssport liegen.

→ **Feststellung**

Die Halle für den Schul-, Vereins- und Leistungssport soll im Jahr 2020 eröffnet werden. Für den städtischen Schulsport wird der Bestand an Halleneinheiten dann über dem Bedarf liegen. Ein Teil des Überhangs an Halleneinheiten wird durch die Rückkehr des städtischen Gymnasiums zu G9 kompensiert.

→ **Empfehlung**

Wenn mit Inbetriebnahme der Halle für den Schul-, Vereins- und Leistungssport der Schulsport der Ostwall Grundschule in die neue Sporthalle verlegt wird, dann sollte die Stadt – wie im Sporthallenentwicklungsplan bereits vorgesehen - die Einfachsporthalle der Ostwall Grundschule abbauen.

### Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

In Lüdinghausen gibt es neben den oben aufgeführten Hallen keine weiteren Sporthallen, die ausschließlich dem Vereinssport zur Verfügung stehen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen unterhält keine Sporthallen ausschließlich für den Vereinssport. Auch das wird von der gpaNRW positiv gesehen.

In Lüdinghausen gibt es zwei Schulsportstätten, deren Träger nicht die Stadt Lüdinghausen ist. In diesen Sporthallen findet aber Vereinssport stattfindet. Die Sporthalle des Canisianum Gymnasiums ist eine Einfach-Sporthalle; die Halle des Richard-von-Weizsäcker Berufskollegs eine Dreifach-Sporthalle. Für die Nutzung der Sporthalle des Canisianum Gymnasiums entstehen der Stadt keine zusätzlichen Kosten, weil die Stadt Lüdinghausen bereits den üblichen Eigenanteil des privaten Trägers übernimmt. Die Halle des Berufskollegs hat die Stadt in den Nachmittags- und Abendstunden für den Vereinssport vom Kreis Coesfeld gemietet.

In der Halle für den Schul-, Vereins- und Leistungssport wird in den Nachmittags- und Abendstunden zukünftig unter Anderem der Trainingsbetrieb der Landesstützpunkte „Badminton und Volleyball“ stattfinden. Die Badmintonabteilung des SC Union 08 Lüdinghausen spielt in der ersten Bundesliga; die Volleyballerinnen in der Frauen Regionalliga und die Jugendteams in der NRW Liga. Die Trainingsfrequenz dieser Leistungssportmannschaften ist erheblich höher als die von Mannschaften in den unteren Spielklassen oder von Hobbygruppen.

#### Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m² 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
./.	126	861	417	330	403	491	71

Weil die Fläche der beiden Sporthallen der anderen Träger nicht bekannt ist, kann die Kennzahl „Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup>“ für Lüdinghausen nicht dargestellt werden. Die interkommunalen Vergleichswerte der vorstehenden Tabelle sind hier ausschließlich zur Information aufgeführt.

Die Gesamtzahl – unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft der Schule – beträgt 13 Halleneinheiten. Diese stehen den Sportvereinen in den Nachmittags- und Abendstunden zur Verfügung.

#### Halleneinheiten Sporthallen je 1.000 Einwohner 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,53	0,19	0,89	0,54	0,44	0,52	0,69	72

#### → Feststellung

Die Anzahl der Sporthalleneinheiten in Lüdinghausen ist im Jahr 2016 – gemessen an der Einwohnerzahl – durchschnittlich. Über den Durchschnitt steigen wird sie mit Inbetriebnahme der Dreifach-Sporthalle. Die Kennzahl wird dann im Jahr 2020 mit ihrer Eröffnung bei ca. 0,69 Halleneinheiten je 1.000 Einwohner liegen. Mit beabsichtigten Schließung der Turnhalle Ostwallgrundschule sinkt der Wert auf 0,65 Halleneinheiten je 1.000 Einwohner, ist aber weiterhin deutlich überdurchschnittlich.

#### → Empfehlung

Die Stadt Lüdinghausen sollte den Mietvertrag mit dem Kreis Coesfeld zum Eröffnungstermin der Halle für den Schul-, Vereins- und Leistungssport kündigen.

### Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Den Grundschulen stehen die Sporthallen von 8.00 bis 13.00 Uhr und danach bis 15.00 Uhr für OGS-Angebote zur Verfügung. Der Sportunterricht der weiterführenden Schulen geht bis 15.00 Uhr. Die Auslastung der Sporthallen durch den Sportunterricht ist hoch. Freie Randzeiten sind die Ausnahme.

Der Trainingsbetrieb der Sportvereine beginnt in der Regel um 16.00 und endet um 22.00 Uhr.

#### Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Montag bis Freitag

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
10,69	3,75	19,32	11,19	9,18	10,92	13,34	62

Die Anzahl der verschiedenen Lüdinghauser Mannschaften, die an den Wochentagen in den Sporthallen trainieren, ist unterdurchschnittlich. Dennoch sind die Sporthallen zwischen 16.00 Uhr und 22.00 Uhr durch den Trainingsbetrieb ausgelastet. Das zeigen die Belegungspläne der Sporthallen. Der Grund liegt in der hohen Trainingsfrequenz der Leistungssportmannschaften beim Badminton und Volleyball.

Die Sportvereine in Lüdinghausen bezahlen durchgängig keine Hallennutzungsentgelte. Hobbysportgruppen leisten einen Kostenbeitrag von 18,00 Euro je Übungsstunde (90 Minuten). Für kommerzielle Veranstaltungen in den Sporthallen erhebt die Stadt ein Entgelt von 150,00 Euro pro Tag.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte Hallenbenutzungsentgelte von den Sportvereinen erheben. Selbst wenn sie nicht kostendeckend sind, so sollten die Sportvereine an den Kosten beteiligt werden.

## → Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze<sup>2</sup>, die die Kommune bilanziert hat. Darüber hinaus beziehen wir Sportplätze ein, deren Pflege und Unterhaltung die Kommune ganz oder teilweise auf die Vereine übertragen hat. Ebenso berücksichtigen wir Flächen, die die Kommune für Sportplätze gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze berücksichtigt die gpaNRW an dieser Stelle nicht. Sportplätze im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

Die Bedarfsberechnung sowie die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beziehen sich auf die Spielfelder bzw. den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder, und deren Nutzung betrachtet die gpaNRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die Faktoren Angebot, Steuerung und Pflege der Sportplätze in Lüdinghausen sowie deren Wirkung zueinander.

### Strukturen

Die Stadt Lüdinghausen stellt ihren beiden Sportvereinen für den Fußballsport auf zwei Sportaußenanlagen folgende Spielfelder zur Verfügung:

- drei Sportrasenfelder und
- drei Kunstrasenfelder.

Diese Spielfelder sind wettkampfgerecht. Ein weiteres Sportrasenfeld auf der Sportanlage in Lüdinghausen hat eine Größe unter 3.000 m<sup>2</sup> und ist als Trainingsplatz wegen fehlender Beleuchtung und Lärmschutzaufgaben nur sehr eingeschränkt nutzbar. Dieser Platz fließt in die nachfolgende Bedarfsberechnung der zur Verfügung stehenden Trainingsstunden nicht mit ein.

Alle Flächen befinden sich im Eigentum der Stadt; Plätze im Vereinseigentum gibt es in Lüdinghausen nicht. Beide Kunstrasenfelder im Ortsteil Seppenrade verfügen über Beleuchtungsanlagen. In Lüdinghausen haben ein Rasen- und der Kunstrasenplatz Beleuchtungsanlagen. Die Trainingsmöglichkeiten auf den Spielfeldern ohne Beleuchtungsanlage sind vom Herbst bis zum Frühjahr entsprechend eingeschränkt. Weiterhin besteht eine Ordnungsverfügung, dass der Trainingsbetrieb um 20:30 Uhr beendet sein muss. Die Gesamtfläche aller Anlagen addiert sich auf 180.000 m<sup>2</sup>; die der Spielfelder auf rund 50.000 m<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Sportplätze im Sinne der DIN 18035-1: Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße

## Strukturkennzahlen Sportplätze 2016

Kennzahl	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m <sup>2</sup>	7,45	1,79	13,14	7,17	4,91	7,14	8,83	70
Fläche Spielfelder je Einwohner in m <sup>2</sup>	2,01	0,69	7,49	3,41	2,15	3,01	4,50	70

Lüdinghausen stellt – gemessen an der Einwohnerzahl – ein überdurchschnittliches Angebot an Sportplatzfläche zur Verfügung. Das Angebot an Spielfeldfläche ist unterdurchschnittlich. Der Anteil der Spielfeldfläche an der gesamten Sportplatzfläche beträgt 27 Prozent; der Mittelwert liegt bei 47 Prozent.

## Auslastung und Bedarfsberechnung

Auf den Sportplätzen in Lüdinghausen trainieren zwei Vereine mit 41 für den Spielbetrieb gemeldeten Fußballmannschaften. Darunter sind 29 Jugendmannschaften.

Der Belastungsgrad der einzelnen Spielfelder durch den Trainingsbetrieb ist unterschiedlich. Die verschiedenen Belagsarten vertragen - ohne überbeansprucht zu werden - unterschiedliche Belastungszeiten. Der Bedarfsberechnung liegen folgende verfügbare wöchentliche Nutzungszeiten zugrunde:

- Sportrasen 14 Stunden/Woche,
- Hybridrasen 20 Stunden/Woche,
- Tenne 25 Stunden/Woche und
- Kunstrasen 30 Stunden/Woche.

Auf dieser Basis können - zusätzlich zum Spielbetrieb am Wochenende – die sechs Spielfelder von montags bis freitags für 132 Stunden Trainingsbetrieb genutzt werden. Dann werden sie nicht übermäßig beansprucht. Bei einer Nutzungszeit von drei Stunden wöchentlich je Mannschaft und der Annahme, dass jede Mannschaft allein auf dem jeweiligen Platz trainiert, beträgt die benötigte Nutzungszeit 123 Stunden je Woche.

### → Feststellung

Die Differenz zwischen Trainingsstunden-Bedarf und Angebot beträgt neun Stunden pro Woche. Damit sind Bedarf und Bestand annähernd ausgeglichen.

Beim Fußballverein „SV Fortuna Seppenrade e.V.“ trainieren 21 Fußballmannschaften. Sie benötigen für den Trainingsbetrieb 63 Nutzungsstunden pro Woche. Mit den zwei Kunstrasenplätzen stehen ihnen – wenn alle Mannschaften allein auf dem Spielfeld trainieren – 60 Stunden pro Woche zur Verfügung. Da mehrere Mannschaften gleichzeitig auf einem Spielfeld trainieren können, besteht hier kein Kapazitätsproblem.

Den 20 Mannschaften, die in Lüdinghausen trainieren, stehen 72 Nutzungsstunden pro Woche zur Verfügung. Benötigt werden 60 Stunden an Trainingsmöglichkeit.

### → **Feststellung**

Der Überhang von neun Wochenstunden entfällt auf das Sportgelände in Lüdinghausen.

Ein Problem in den Wintermonaten ist laut Auskunft der Stadt, dass zwei der drei Lüdinghauser Rasenplätze in der Regel wegen „nicht Bespielbarkeit“ für den Trainingsbetrieb ausfallen. Dieses Manko wird dadurch ausgeglichen, indem mehrere Mannschaften gleichzeitig auf einem Spielfeld trainieren. Diese Mehrfachbelegung ist - gerade im Jugendbereich - bei den meisten Fußballvereinen in Nordrhein-Westfalen die Regel.

Die Bereitstellung von Sportplätzen für den Vereinssport ist eine freiwillige kommunale Aufgabe. Den Vereinen soll zwar ein angemessenes Sportangebot zur Verfügung stehen, der städtische Haushalt aber so wenig wie möglich belastet werden.

Das Sportverhalten in der Bevölkerung verlagert sich mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60 - bis 75-Jährigen beispielsweise von Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte das ohnehin nur eingeschränkt nutzbare Kleinspielfeld hinsichtlich Bewirtschaftung, Pflege und Unterhaltung vollständig in die Vereinsnutzung übertragen.

Darüber hinaus sollte die Stadt den Bedarf der vorgehaltenen Sportaußenanlagen kontinuierlich überprüfen. Zu berücksichtigen sind dabei Veränderungen der Belegungsquoten, aber auch anstehender Investitions- und Sanierungsbedarf.

## **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

Nur mit einer ordnungsgemäßen Nutzung und einer fachgerechten Pflege und Wartung der Sportplätze ist es möglich, dass die Plätze die prognostizierten Lebensdauern erreichen und kein vorzeitiger Finanzbedarf entsteht.

Bei der Pflege und Wartung der Sportplätze sind die Aufwendungen für die Spielfelder der Hauptkostenträger.

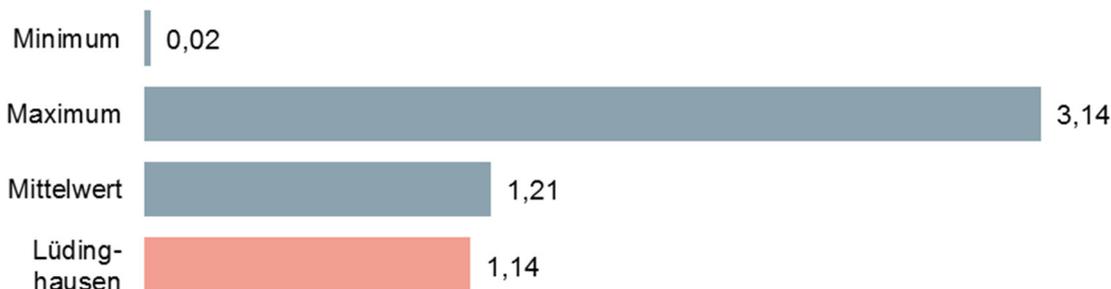
Insgesamt wendete die Stadt Lüdinghausen 209.000 Euro für die Sportaußenanlagen auf. Davon entfallen 148.000 Euro auf Pflegeleistungen der Spielfelder und Außenanlagen. An Abschreibungen fallen 55.000 Euro und für verwaltungsseitige Personalaufwendungen 6.000 Euro an. Die Stadt leistet keine Betriebskostenzuschüsse an die Fußballvereine. Das sieht die gpaNRW positiv.

Die Stadt Lüdinghausen hat mit den Fußballvereinen Nutzungsvereinbarungen unterzeichnet. Die Vereine übernehmen die Bewirtschaftung sowie die bauliche Unterhaltung der Vereinsheime. Die Pflege und laufende Unterhaltung der Kunstrasenfelder erfolgt ebenfalls durch die Vereine. Die jährliche Intensivreinigung wird an darauf spezialisierte Firmen vergeben. Während der Fußballverein Fortuna Seppenrade auch die Außenanlagen pflegt, werden in Lüdinghausen die Sportrasen-Spielfelder und Außenanlagen vom Baubetriebshof gepflegt.

Der Eigenanteil des Fußballvereins Fortuna Seppenrade an den dort anfallenden Aufwendungen ist auf 25 Prozent der jeweiligen Mitgliedsbeiträge begrenzt. Die darüber hinaus gehenden Auf-

wendungen – ohne den Anteil der Vereinsheime - übernimmt im Bedarfsfall die Stadt Lüdinghausen.

#### Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> in Euro



Lüdinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,14	0,43	1,21	1,73	39

Ein Grund für den unterdurchschnittlichen Wert „Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> in Euro“ resultiert aus der Tatsache, dass in Seppenrade außer der Abschreibung der Kunstrasenplätze in der Regel keine Aufwendungen für die Stadt anfallen.

Viele Städte und Gemeinden haben neben der Gebäudebewirtschaftung auch die Platz- und Außenanlagenpflege per Nutzungsvereinbarung an die Vereine übertragen. Dabei stellt die Kommune in der Regel die Pflegegeräte, das Zubehör und das Material für die Pflege der Spielfelder sowie die Sportgeräte, z. B. Tore auf den Sportplätzen. Im Gegenzug leistet sie einen Zuschuss an die Vereine. Durch die erhebliche Reduzierung des Aufwandes für den Baubetriebshof sollte der Zuschuss mehr als ausgeglichen werden.

#### → Empfehlung

Um den Haushalt der Stadt Lüdinghausen zu entlasten, sollte der Sportverein SC 08 Union Lüdinghausen stärker in die Pflege der Sportrasenfelder und der Außenanlagen eingebunden werden.

#### Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2016

Kennzahl	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro	8,50	0,13	19,49	7,30	3,99	7,03	9,50	38

#### → Feststellung

Die Haushaltsbelastung der Stadt Lüdinghausen durch die Sportaußenanlagen liegt über dem Durchschnitt der kleinen kreisangehörigen Kommunen. Der Indikator dafür sind die „Aufwendungen je Einwohner in Euro“. Ein Grund liegt in der überdurchschnittlichen „Fläche Sportplätze je Einwohner“.

Durch eine stärkere Beteiligung des Sportvereins SC 08 Union Lüdinghausen in die Sportplatzpflege könnte die Haushaltsbelastung auf das Durchschnittsniveau sinken.

## → Spiel- und Bolzplätze

Die gpaNRW untersucht hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die Faktoren Angebot, Steuerung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze in Lüdinghausen sowie deren Wirkung zueinander.

### Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für die Spiel- und Bolzplätze liegt im Dezernat I beim Fachbereich 3 Planen und Bauen. Er ist für die Beauftragung des Baubetriebshofes und die Planung sowie die Anschaffung neuer Spielgeräte zuständig. Der Baubetriebshof führt die Unterhaltung und die wöchentlichen visuellen sowie die quartalsweisen operativen Spielplatzkontrollen durch. Die jährliche Hauptuntersuchung erfolgt durch einen externen Sachverständigen.

### Grünflächeninformationssystem

Der Fachbereich 3 hat im Jahr 2018 seine Datenbank um die Fachschale „Grünflächeninformationssystem (GRIS)“ erweitert. Die Spielplatzdaten, die bis dahin lediglich in Listenform vorlagen, werden jetzt sukzessive ins GRIS übernommen. Folgende Informationen sind aktuell in einer Liste erfasst:

- Lage und Größe der Spielplätze,
- Art, Zahl und Alter der Spielgeräte,
- Sonstige Ausstattungsgegenstände (Bänke, Papierkörbe, Lampen etc.),
- Pflege- und Kontrollpläne (Dienstanweisung).

Um den Datensatz zu vervollständigen, sollten folgende Informationen zusätzlich erhoben werden:

- eingesetztes Material auf Wegen (Kies, Sand, Pflaster etc.),
- Einfriedungen (Hecke, Holzzaun, Stahlzaun etc.) und
- Vegetation (Rasen, Bäume, Bepflanzung).

## Kostenrechnung

Beim Baubetriebshof ist auch für den Bereich „Spielplatzpflege“ eine Kostenrechnung auf Vollkostenbasis vorhanden. Dadurch ist sichergestellt, dass die anfallenden Kosten vollständig im Haushalt der Stadt Lüdinghausen abgebildet werden.

## Spielplatzplanung

Die Stadt Lüdinghausen hat keinen aktuellen Spielplatzbedarfsplan. Letztmalig wurde vor rund 20 Jahren ein Spielplatzbedarfsplan entwickelt. Die Stadt kann nicht anhand von systematisch entwickelten Kriterien (Einzugsgebiet, Nutzergruppe, demografische Entwicklung) beurteilen, welche Plätze zukünftig mit welcher Ausstattung genutzt werden und daher erhalten bleiben müssen.

### → Empfehlung

Die Stadt Lüdinghausen sollte sich mit der Frage beschäftigen, welche Spiel- und Bolzplätze sie langfristig mit welcher Ausstattung erhalten möchte. Ziel sollte eine Bedarfsplanung mit konkreten Maßnahmen sein. Das kann sowohl das Schließen nicht mehr benötigter Plätze, als auch das Aufwerten bestehender Plätze beinhalten.

## Strukturen

Die Stadt Lüdinghausen liegt im Süden des Kreises Coesfeld. Westlich grenzt das Gemeindegebiet an den Kreis Recklinghausen; südlich an den Kreis Unna. Der überwiegende Teil der Gemeindefläche wird landwirtschaftlich genutzt (66 Prozent), weitere 18 Prozent bestehen aus Waldflächen.

### Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2016

Kennzahl	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	175	44	820	211	130	185	248	205
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	5.122	762	20.914	5.554	3.394	4.710	6.835	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	89,5	38,8	94,8	86,7	85,1	88,4	90,4	209

In den zwei Lüdinghausener Ortsteilen wohnen 24.556 Einwohner; davon 4.327 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (Stand 31. Dezember 2016 lt. IT.-NRW). Die Stadt zählt zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Fläche des Gemeindegebietes umfasst rund 141 km<sup>2</sup>; der interkommunale Mittelwert beträgt 78 km<sup>2</sup>. Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche ist in Lüdinghausen überdurchschnittlich.

Eine große Gemeindefläche zählt allgemein zu den belastenden Strukturmerkmalen für die Kommunen. Die Anzahl von nur zwei Lüdinghauser Ortsteilen wirkt sich dagegen entlastend auf

die Versorgung mit Spiel- und Bolzplätzen aus. Die Entfernung zwischen beiden Ortsteilen beträgt lediglich fünf Kilometer. Die Anfahrtswege des Baubetriebshofes zwischen den einzelnen Plätzen bei der Unterhaltung der Anlagen sind kurz. Die topografischen Bedingungen Lüdinghausens sind beim Neubau und für Unterhaltungsarbeiten der Spiel- und Bolzplätze ebenfalls von Vorteil. Die Plätze liegen überwiegend in ebenem Gelände.

## Spiel- und Bolzplätze

In Lüdinghausen gibt es 35 öffentliche Spiel- und sieben Bolzplätze. Die Gesamtfläche aller Plätze beträgt rund 69.000 m<sup>2</sup>. Auf diesen Anlagen befinden sich 210 Spielgeräte. Im Jahr 2016 sind in Lüdinghausen zwei neue Spielplätze in Neubaugebieten entstanden. Abgebaut wurde ein Platz im Jahr 2014.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2016

Kennzahl	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m <sup>2</sup>	16,0	5,2	32,3	15,2	10,7	14,8	18,0	74
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	9,7	4,5	21,5	11,5	9,3	11,3	13,4	74
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	4,4	1,3	17,6	5,7	4,3	5,5	6,8	72
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.644	743	2.659	1.332	1.070	1.263	1.530	74

Bei der Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in der Zielgruppe liegt Lüdinghausen im oberen Bereich der Vergleichskommunen. Das liegt in erster Linie an den – auch aufgrund der günstigen Topografie - großen Plätzen. Die Anzahl der Plätze liegt unter dem Durchschnitt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass nur zwei Ortsteile mit Spielmöglichkeiten zu versorgen sind.

Betrachtet man die Spiel- und Bolzplätze getrennt voneinander, dann ergeben sich folgende Kennzahlen:

- Anzahl Spielplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre: Lüdinghausen 8,1 – Mittelwert 9,8  
Durchschnittliche Größe der Spielplätze: Lüdinghausen 1.356 m<sup>2</sup> - Mittelwert 1.245 m<sup>2</sup>
- Anzahl Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre: Lüdinghausen 1,6 – Mittelwert 1,8  
Durchschnittliche Größe der Bolzplätze: Lüdinghausen 3.086 m<sup>2</sup> - Mittelwert 1.939 m<sup>2</sup>

#### → Feststellung

Sowohl die Anzahl der Spielplätze, als auch der Bolzplätze in der Zielgruppe „Einwohner unter 18 Jahren“ ist unterdurchschnittlich. Die Größe beider Platzarten ist dagegen überdurchschnittlich.

Zum Zeitpunkt der Prüfung geht die gpaNRW davon aus, dass in Lüdinghausen bis 2040 die Einwohnerzahl der unter 18-Jährigen um 24 Prozent (vergleiche Gemeindemodellrechnung lt. IT-NRW) sinken wird. Durch den demografischen Wandel nutzen nicht nur weniger Kinder und Jugendliche die vorhandenen Spiel- und Bolzplätze. Auch die Ansprüche der Bevölkerung an Anzahl, Fläche und Ausstattung der Spiel- und Bolzplätze (Mehrgenerationenparks) werden sich voraussichtlich ändern.

Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze werden unter anderem durch das Flächenverhältnis von den Spiel- zu den Bolzplätzen geprägt. Bolzplätze sind in der Unterhaltung deutlich preiswerter, da sie nur geringer Pflege bedürfen. Baum- und Strauchflächen sind an den Randbereichen konzentriert. Die öffentlichen Bolzplätze haben in Lüdinghausen einen Anteil von 31 Prozent an der Gesamtfläche der Spiel- und Bolzplätze. Der interkommunale Mittelwert beträgt 21 Prozent.

Auch Anzahl und durchschnittliche Größe der Anlagen beeinflussen die Höhe der Aufwendungen. Jede einzelne Anlaufstelle bedeutet Fahrt- und Rüstzeiten des Pflegepersonals, auch für die Unterhaltung und Pflege kleinerer Flächen (z. B. Handrasenmäher statt Großflächenmäher). Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Lüdinghausen vergleichsweise große Spiel- und Bolzplätze vorhält. Die Ausstattung auf den Spielplätzen führt ebenfalls zu unterschiedlich hohen Aufwendungen bei den Kommunen. Eine große Anzahl an Spielgeräten erhöht in der Regel die Aufwendungen durch mehr Kontroll- und Reparaturarbeiten.

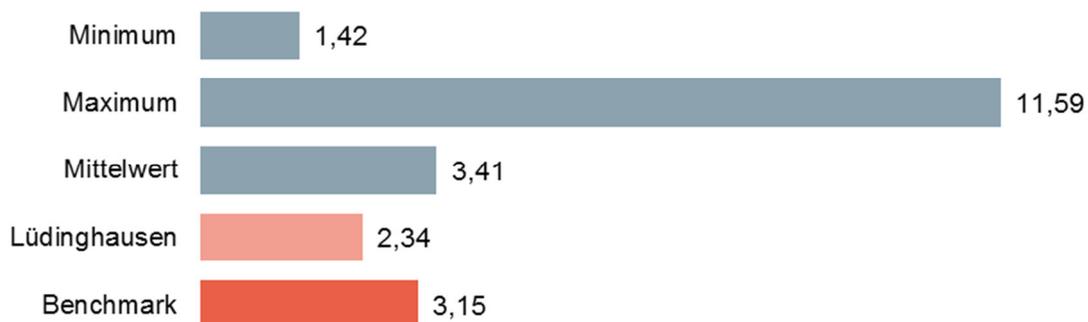
→ **Feststellung**

Die Anzahl der Plätze ist in Lüdinghausen unterdurchschnittlich; die Einzelflächen sind groß. Für die Unterhaltungsaufwendungen sind das günstige Rahmenbedingungen. Weiterhin günstig ist der hohe Flächenanteil der Bolzplätze an der Gesamtfläche.

**Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze hat Lüdinghausen im Jahr 2016 rund 162.000 Euro aufgewendet. In diesem Betrag sind 31.000 Euro an Abschreibungen auf die Spielgeräte enthalten.

**Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2016**



Lüdinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,34	2,27	3,09	4,05	54

→ **Feststellung**

Da die Aufwendungen den Benchmark von 3,15 Euro je m<sup>2</sup> unterschreiten, besteht hier kein monetäres Potenzial.

**Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro**

Kennzahl	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro	6,58	2,71	21,74	8,08	5,34	7,34	9,34	50

→ **Feststellung**

Die Haushaltsbelastung der Stadt Lüdinghausen ist unterdurchschnittlich. Ein Indikator sind die „Aufwendungen je Einwohner“, die unterhalb des interkommunalen Mittelwertes liegen.

Der hohe Flächenanteil kostengünstig zu pflegender Bolzplätze und die kurzen Wege der Bauhoffahrzeuge zu den einzelnen Einsatzstellen tragen zu den vergleichsweise niedrigen Aufwendungen bei.

Von den 2,34 Euro pro m<sup>2</sup> entfallen 1,89 Euro auf die Pflegeaufwendungen und 0,45 Euro auf die Abschreibungen der Spielgeräte. Die großen Plätze begünstigen vor allen Dingen die Aufwendungen für die Grünflächenpflege. In Lüdinghausen fallen hierfür 0,61 Euro je m<sup>2</sup> an; der Mittelwert beträgt 0,78 Euro. Im interkommunalen Vergleich ist der Bilanzwert pro Spielgerät mit 1.112 Euro überdurchschnittlich; der Mittelwert beträgt 822 Euro. Während die Kontrollaufwendungen für die Spielgeräte mit 76 Euro pro Gerät unter dem Durchschnitt liegen – der Mittelwert beträgt 92 Euro -, fallen die Reparaturaufwendungen mit 227 Euro pro Spielgerät hoch aus. Der Mittelwert liegt hierfür bei 189 Euro. Ein Grund für die hohen Aufwendungen liegt in der Vielzahl der Holzspielgeräte. Sie sind in der Regel reparaturanfälliger und häufiger von Vandalismus betroffen.

→ **Feststellung**

Signifikant kann Lüdinghausen die Unterhaltungsaufwendungen nur durch den Abbau von Spielplätzen senken. Einsparmöglichkeiten liegen im Austausch wartungsarmer Metallspielgeräte gegen die vorhandenen wartungs- und reparaturintensiven Holzspielgeräte. Der Fachbereich 3 lässt die Holzspielgeräte bereits seit geraumer Zeit gegen wartungsarme Multifunktionsspielgeräte austauschen. Die gpaNRW erachtet die Aufgabenerfüllung als wirtschaftlich.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt  
Lüdinghausen im Jahr 2018*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Steuerung	6
→ Ausgangslage	9
Strukturen	9
Bilanzkennzahlen	9
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	12
Alter und Zustand	13
Unterhaltung	16
Gesamtaufwendungen	16
Unterhaltungsaufwendungen	17
Reinvestitionen	20

## → Managementübersicht

### Verkehrsflächen

Die Datenlage zum Thema Verkehrsflächen ist in der Stadt Lüdinghausen sehr gut. Alle erforderlichen Verkehrsflächendaten sind in einem Geoinformationssystem (GIS) erfasst. In Kürze wird diese Straßendatenbank um die Fachschale „Straßenaufbruchdaten“ erweitert. Die Zustandsklassen der Verkehrsflächen werden entsprechend der durchgeführten Maßnahmen bzw. der festgestellten Veränderungen jährlich fortgeschrieben. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen wird demzufolge angepasst. Damit erfüllt die Stadt Lüdinghausen die Anforderungen für körperliche Inventuren der GemHVO § 28 Abs. 1 S. 3. Auf dieser Grundlage steuert die Stadt gezielt ihre Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen in dem Rahmen der zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Der Anteil der Interessentenwege an allen Lüdinghausener Wirtschaftswegen beträgt 27 Prozent. Im Grundbuch dieser Wege stehen die Teilnehmer der Interessentengemeinschaft als Eigentümer. Die meisten dieser Wege sind von öffentlicher Bedeutung, auch wenn sie vorwiegend der Erschließung von Gebäuden und Grundstücken ihrer privaten Eigentümer dienen. Die Unterhaltung der Flächen erfolgt durch den Baubetriebshof.

Die Stadt hat ein strategisches Wegekonzept über das gesamte Stadtgebiet entwickelt. Die Wirtschafts- und Interessentenwege wurden entsprechend ihrer Bedeutung für die Stadt kategorisiert. Wege, die nicht von öffentlichem Interesse sind, sollten verpachtet oder verkauft werden. Weiterhin bildete das Konzept die Grundlage für eine neue Außenbereichssatzung. Die Anlieger werden damit finanziell an Erneuerungsmaßnahmen der Wirtschaftswege beteiligt. Sowohl das eigentliche Konzept, als auch die darauf aufbauende Außenbereichssatzung sieht die gpaNRW sehr positiv (vgl. auch Teilbericht Finanzen).

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen von 44 Prozent ist ein Indikator dafür, dass die Verkehrsflächen in Lüdinghausen nicht überaltert sind. Das Gros der Straßen im Eigentum der Stadt Lüdinghausen befindet sich auf Basis der zur Verfügung gestellten Daten in einem sehr guten bis guten Zustand. Dagegen befinden sich die Wirtschaftswege überwiegend in einem schlechten Zustand. Hier ist bereits auf mittlere Sicht mit größeren Erhaltungs- bzw. Erneuerungsmaßnahmen zu rechnen.

Die eingesetzten Ressourcen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen liegen unter den Empfehlungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Im interkommunalen Vergleich sind die Unterhaltungsaufwendungen Lüdinghausens höher als die der Vergleichskommunen. Die Unterhaltungsaufwendungen Lüdinghausens betragen 51 Prozent vom Richtwert der FGSV. Einerseits steigt damit das Risiko, dass die Verkehrsflächen die festgelegte Nutzungsdauer möglicherweise nicht erreichen. Für den Haushalt der Stadt Lüdinghausen kann das in dem Fall bedeuten, dass Reinvestitionen vorzeitig erforderlich werden. Andererseits korrespondiert der niedrige Anlagenabnutzungsgrad mit dem als „Gut“ zu bewertenden Straßenzustand. Insgesamt sieht die gpaNRW das Risiko möglicherweise vorzeitig erforderlicher Reinvestitionen als gering an.

Die Reinvestitionen sind im Jahr 2016 im interkommunalen Vergleich mit einer Quote von 47 Prozent überdurchschnittlich. In den Jahren 2013 bis 2016 lag die Reinvestitionsquote im

Durchschnitt bei 30 Prozent. Die in diesem Zeitraum vorgenommenen Reinvestitionen erreichen die für den bilanziellen Werterhalt notwendige Höhe der getätigten Abschreibungen nicht. Dies hat zur Folge, dass sich der Vermögenswert der Verkehrsflächen kontinuierlich verringert. Um den Werterhalt zu sichern, müsste Lüdinghausen die Summe der Abschreibungen über den gesamten Lebenszyklus reinvestieren.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Verkehrsflächen der Stadt Lüdinghausen mit dem Index 4.

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

## → Steuerung

Die gpaNRW untersucht schwerpunktmäßig die systematische Erhaltung der Verkehrsflächen und die hierfür erforderlichen Informationen. Grundlagen sind ein standardisierter Fragebogen, der mit der Stadt Lüdinghausen erörtert wurde und Erkenntnisse aus der Prüfung.

### Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt im Dezernat I beim Fachbereich 3 Planen und Bauen. Hier ist auch die Unterhaltung der Verkehrsflächen angesiedelt. Der Fachbereich führt die vorhandene Straßendatenbank. Maßnahmen im Rahmen der Straßenunterhaltung und Verkehrssicherung an den Verkehrsflächen erledigt der Baubetriebshof.

### Straßendatenbank

Die Stadt Lüdinghausen hat alle wesentlichen Informationen zu den Verkehrsflächen im Jahr 2007 zur Bewertung des Vermögens im Zuge der Eröffnungsbilanz ermittelt. Die Daten hat sie in einem Geoinformationssystem (GIS) erfasst. Es erfolgte eine Einteilung in Fahrbahnen, Radwege, Gehwege, Parkstreifen sowie befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege. Die Daten werden kontinuierlich fortgeschrieben. Die Straßenaufbrüche – in der Regel verursacht durch die Arbeiten der Versorgungsträger – werden zurzeit noch in Listenform erfasst. Eine zusätzliche Fachschale zum GIS für diese Daten wird in Kürze installiert. Damit werden dem Fachbereich 3 dann auch alle erforderlichen Angaben für ein Aufbruchmanagement in grafischer Form zur Verfügung stehen.

### Zustandserfassung

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 führt die Stadt Lüdinghausen regelmäßig körperliche Inventuren durch. Die rechtliche Verpflichtung hierzu resultiert aus § 28 Abs. 1 S. 3 GemHVO. Danach sind die Vermögensgegenstände mindestens alle fünf Jahre durch eine körperliche Inventur aufzunehmen. Lüdinghausen führt die Zustandserfassung nicht zu einem festgelegten Stichtag durch, sondern legt für jedes Jahr Streckenabschnitte fest, deren Zustand neu bewertet wird. Innerhalb von fünf Jahren werden somit alle Verkehrsflächen begutachtet und neu bewertet. Dazu werden die Verkehrsflächen visuell erfasst und der Zustand im Zustandskataster fortgeschrieben. Weiterhin wird der Zustand der Verkehrsflächen anhand der durchgeführten Baumaßnahmen im Zustandskataster aktualisiert und in der Anlagenbuchhaltung neu bewertet.

### Kostenrechnung

Bei der Stadt Lüdinghausen gibt es eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen. Sie ist eine Voraussetzung für ein vollständiges Erhaltungsmanagement.

Dabei erfasst die Stadt alle Kosten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen. Dies umfasst sowohl die Eigenleistungen des Baubetriebshofes als auch Fremdleistungen. Die

Definition der Kostenstellen erfolgt über die einzelnen Anlagenteile. Struktur und Gliederung in der Kostenrechnung stimmen mit der Struktur in der Straßendatenbank überein.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen erfasst die Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen. Das erhöht die Transparenz, wie viel städtische Ressourcen einerseits für die Straßen und andererseits für die Wirtschaftswege verbraucht werden. Das sieht die gpaNRW positiv.

## Strategische Ziele

Das vorrangige strategische Ziel der Verwaltungsführung für die Verkehrsflächen ist die Gewährleistung der Verkehrssicherheit. Weiterhin wurde ein strategisches Wegekonzept über das gesamte Stadtgebiet entwickelt. Das Konzept bildete die Grundlage für eine neue Außenbereichssatzung, die der Stadtrat im Jahr 2012 beschlossen hat. Dazu wurden sämtliche Wirtschaftswege – einschließlich der „Interessentenwege<sup>1</sup>“ – erfasst und nach ihrer Verkehrsbedeutung kategorisiert. Die eingeflossenen Kriterien waren:

- ihre Bedeutung für die Allgemeinheit als Verbindungswege,
- ihre Rolle im Radwegenetz,
- ihre Bedeutung für die Landwirtschaft.

Die Haushaltsmittel für die Unterhaltung und Erneuerung sollen zielgerichtet in die Wirtschaftswege fließen, die zur Erschließung von Gebäuden und Feldblöcken (größeren zusammenhängenden landwirtschaftlichen Flächen) erforderlich sind. Die Wirtschaftswege, die für die Stadt entbehrlich sind, weil sie keine zwingende Erschließungsfunktion haben, sollen verkauft oder verpachtet werden.

Die Außenbereichssatzung sieht im Fall der Erneuerung der Wirtschaftswege folgende Anliegerbeiträge nach § 8 KAG an den Aufwendungen vor:

- Hauptverkehrswege 10 Prozent,
- Hauptverbindungswege 30 Prozent,
- Anliegerwirtschaftswege 50 Prozent.

→ **Feststellung**

Dass die Stadt Lüdinghausen eine Außenbereichssatzung beschlossen hat, mit der auch die Anlieger finanziell an Erneuerungsmaßnahmen der Wirtschaftswege beteiligt werden, bewertet die gpaNRW sehr positiv.

<sup>1</sup> öffentlich zugängliche Verkehrsflächen im Privateigentum

## Interessentenwege

Einige Straßen – ihr Flächenanteil liegt bei 0,9 Prozent der gesamten Lüdinghausener Straßenfläche - und Wirtschaftswege (Anteil 27 Prozent der befestigten Wirtschaftswege) in Lüdinghausen fallen in die Rubrik „Interessentenwege“. Im Grundbuch dieser Wege stehen die Teilnehmer der Interessentengemeinschaft als Eigentümer. Die meisten dieser Wege sind von öffentlicher Bedeutung, auch wenn sie vorwiegend der Erschließung von Gebäuden und Grundstücken ihrer privaten Eigentümer dienen. Die Unterhaltung der Flächen erfolgt durch den Baubetriebshof. Erneuerungsmaßnahmen an den Interessentenwegen sind in den letzten Jahren nicht mit städtischer Beteiligung durchgeführt worden.

Weil der Baubetriebshof die Interessentenwege unterhält, werden die Aufwendungen bei den Kennzahlen für die Unterhaltungsaufwendungen mit berücksichtigt.

## Bauhofleistungen

Der Baubetriebshof erbringt vor allem Leistungen der betrieblichen - und in geringem Umfang - der baulichen Unterhaltung wie:

- Bankette mähen,
- Lichtraumprofil/Sichtdreiecke freischneiden,
- Reinigung der Straßenabläufe und Durchlässe,
- Fugenverguss-Erneuerungen und
- Reparaturarbeiten mit Kalt-Asphalt.

Alle weiteren Leistungen werden in der Regel ausgeschrieben und an Privatfirmen vergeben. Das sieht die gpaNRW positiv.

## → Ausgangslage

### Strukturen

Die Stadt Lüdinghausen liegt im Süden des Kreises Coesfeld. Westlich grenzt das Gemeindegebiet an den Kreis Recklinghausen; südlich an den Kreis Unna. Lüdinghausen zählt zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen. Das Stadtgebiet mit zwei Ortsteilen ist 141 km<sup>2</sup> groß. Im Jahr 2016 hat Lüdinghausen 24.556 Einwohner. Die Stadt ist Eigentümerin von 780.000 m<sup>2</sup> Straßen- und 420.000 m<sup>2</sup> befestigten Wirtschaftswegen. Die Interessentenwege bestehen aus 7.000 m<sup>2</sup> Straßen- und 150.000 m<sup>2</sup> befestigten Wirtschaftswegen.

Weitere 610.000 m<sup>2</sup> Verkehrsfläche besteht aus nicht befestigten Wirtschaftswegen. Davon sind 170.000 m<sup>2</sup> in städtischem und 440.000 m<sup>2</sup> in privatem Eigentum. Die Flächen der unbefestigten Wege fließen nicht in die nachfolgenden Kennzahlen ein.

### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	175	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	49	24	192	71	55	69	78	66
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	0,85	0,44	3,72	1,40	1,00	1,34	1,61	66

Die Stadt Lüdinghausen hat mit 141 km<sup>2</sup> im Vergleich zu den Kommunen gleicher Größenordnung eine große Gemeindefläche. Der Mittelwert beträgt 78 km<sup>2</sup>. Daraus ergibt sich eine niedrige Bevölkerungsdichte.

Die Kennzahl „Verkehrsfläche in m<sup>2</sup> je Einwohner“ liegt unter dem ersten Quartilswert. Diese Positionierung belegt, dass Lüdinghausen strukturell durch die Größe seiner Verkehrsflächen weniger belastet ist, als andere Kommunen. Die topografischen Bedingungen durch die Lage in überwiegend ebenem Gelände wirken ebenfalls entlastend. Der Neubau und die Unterhaltung der Verkehrsflächen sind hier günstiger als im Bergland. Weiterhin müssen lediglich zwei Ortsteile mit Verkehrsinfrastruktur versorgt werden. Die Rahmenbedingungen der Verkehrsinfrastruktur sind in Lüdinghausen günstig.

### Bilanzkennzahlen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Stadt Lüdinghausen, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

Das bilanzierte Vermögen der Stadt Lüdinghausen betrug in 2016 rund 232 Mio. Euro. Davon entfallen auf die Verkehrsflächen 64 Mio. Euro. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 befanden sich Verkehrsflächen im Wert von 5,3 Mio. Euro im Bauzustand.

Die nachfolgende Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Straßen, Wege, Plätze und Wirtschaftswege) an der Bilanzsumme.

#### Bilanzkennzahlen Lüdinghausen im Zeitverlauf

Kennzahlen	2013	2014	2015	2016
Verkehrsflächenquote in Prozent	31,3	30,8	30,1	29,8
Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro	67,4	65,7	65,6	63,6
Durchschnittlicher Bilanzwert Verkehrsfläche je m <sup>2</sup> in Euro	56,4	55,0	54,9	53,3

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass das Vermögen „Verkehrsfläche“ in Lüdinghausen verzehrt wird. Der „Bilanzwert Verkehrsflächen“ sowie der durchschnittliche „Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche“ sinken stetig. Das kann ein Hinweis darauf sein, dass die Abschreibungen auf die Verkehrsfläche höher sind als die (Re)Investition.

#### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	29,8	11,2	35,3	22,1	17,6	22,6	24,9	40
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	53,3	8,8	67,3	24,5	18,1	23,4	29,2	38

Die Verkehrsflächenquote ist überdurchschnittlich. Demnach hat Lüdinghausen prozentual am Bilanzwert mehr Vermögen in den Verkehrsflächen als andere Kommunen. Das liegt hauptsächlich am weit überdurchschnittlichen „Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro“ bei. Die Verkehrsflächen in Lüdinghausen sind neuer als in anderen Kommunen. Dementsprechend ist vom ursprünglichen Wert der Verkehrsflächen nicht so viel abgeschrieben worden, wie bei älteren Verkehrsflächen.

Der überdurchschnittliche Bilanzwert je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche kann unter anderem bedeuten, dass:

- der Anteil der Straßenfläche an der gesamten Verkehrsfläche hoch ist und die Bewertung zur Eröffnungsbilanz dadurch höher ausgefallen ist als beim Durchschnitt der Kommunen mit einem niedrigeren Anteil an Straßenflächen,
- eine hohe Abschreibung die Ergebnisrechnung stark belastet,
- die Verkehrsflächen im Durchschnitt jünger sind als in anderen Kommunen und damit der Anlagenabnutzungsgrad unterdurchschnittlich sein müsste oder

- die Nutzungsdauern am oberen Zeitrahmen liegen und dadurch nur wenige/keine Verkehrsflächen abgeschrieben sind.

In Lüdinghausen kommen mehrere der vorgenannten Faktoren zusammen. Der Anteil der Straßenfläche an der Verkehrsfläche ist überdurchschnittlich. Er beträgt 65 Prozent; der Mittelwert 59 Prozent. Straßen sind in der Herstellung aufwendiger als Wirtschaftswege. Das führt zu einem höheren durchschnittlichen Bilanzwert pro m<sup>2</sup> Verkehrsfläche. Infolgedessen ist die Abschreibung der Verkehrsflächen ebenfalls hoch. In Lüdinghausen beträgt sie 2,03 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche; der Mittelwert beträgt 1,24 Euro pro m<sup>2</sup>. Das Alter und der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen sind unterdurchschnittlich. Die Nutzungsdauer der Straßen und der Wirtschaftswege ist in der Eröffnungsbilanz mit 45 Jahren festgelegt worden. Der Rahmen (30 – 60 Jahre) wurde bei den Straßen nicht „nach oben“ ausgeschöpft, die festgelegte Nutzungsdauer der Wirtschaftswege ist mit 45 Jahren überdurchschnittlich.

## → Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab.

Unterhält und investiert die Kommune nicht ausreichend, so droht ein Werteverzehr. Dieser hat zum einen entsprechende Risiken für den Haushalt und die Bilanz zur Folge und zum anderen erhebliche Mängel im Straßenzustand.

Die drei wesentlichen Einflussfaktoren, die auf die Erhaltung der Verkehrsflächen und damit auch auf die Zielerreichung wirken, sind:

- Alter (Anlagenabnutzungsgrad),
- Unterhaltung und
- Reinvestition.

Diese drei Einflussfaktoren stellt die gpaNRW mit den jeweiligen Kennzahlen der Stadt Lüdinghausen in einem Netzdiagramm dar. Die Kennzahlen der Kommune stellen wir dabei einer Indexlinie gegenüber. Die Indexlinie bildet die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ab.

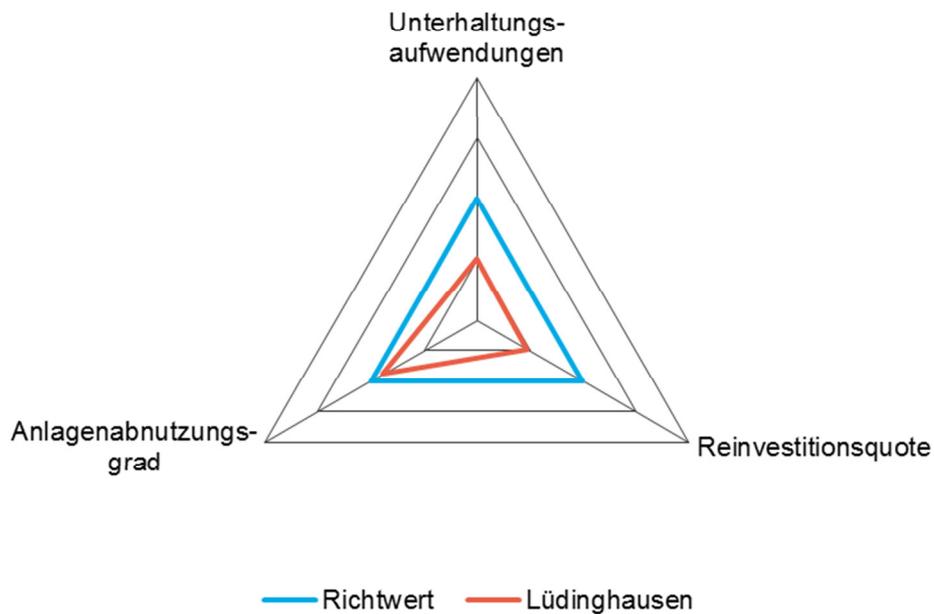
Der Indexwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent; er bildet das Verhältnis der bereits verbrauchten Lebensdauer zur Gesamtnutzungsdauer. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

### → **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen erfasst ihre Unterhaltungsaufwendungen getrennt nach Straßen und Wirtschaftswegen. Das sieht die gpaNRW positiv. Erst durch getrennt ausgewiesene Unterhaltungsaufwendungen wird transparent, wie groß das Delta zwischen dem Richtwert und den tatsächlich Unterhaltungsaufwendungen ist.

Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Wert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Richtwert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen in Höhe der erwirtschafteten Abschreibungen reinvestiert werden soll.

## Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2016



## Einflussfaktoren 2016

Kennzahlen	Richtwert	Lüdinghausen
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,64
Reinvestitionsquote in Prozent	100	47,1
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	44,4

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen betragen 51 Prozent vom Richtwert. Die Reinvestitionsquote von 47 Prozent besagt, dass nur rund die Hälfte der Abschreibungen wieder reinvestiert wird. Der Anlagenabnutzungsgrad von 44 Prozent ist ein Indikator dafür, dass die Verkehrsflächen in Lüdinghausen nicht überaltert sind. Das sieht die gpaNRW positiv; der interkommunale Mittelwert des Anlagenabnutzungsgrades liegt bei 60 Prozent.

## Alter und Zustand

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt das durchschnittliche Alter des Verkehrsflächenvermögens. Er ist das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer zur Gesamtnutzdauer der Verkehrsflächen.

Die Stadt Lüdinghausen hat im Zuge der Erfassung zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz 2007 folgende Nutzungsdauern für ihr Vermögen festgelegt:

- die Gesamtnutzungsdauer für Straßen und befestigte Wirtschaftswege beträgt 45 Jahre,

- alle Straßen haben die gleiche Gesamtnutzungsdauer (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen und Nebenstraßen).

Seit 2013 lässt die NKF-Rahmentabelle eine Gesamtnutzungsdauer von 25 bis 50 Jahre zu.

#### Anlagenabnutzungsgrad städtische Verkehrsflächen in Prozent 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
44,4	30,8	80,0	60,7	53,1	63,4	66,9	32

#### → Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt ein sehr gut ausgewogenes Verhältnis zwischen alten und neuen Verkehrsflächen.

Allerdings ist beim Anlagenabnutzungsgrad zu beachten, dass es sich um einen rechnerisch gemittelten Wert handelt. Er sagt nichts über den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen aus.

Die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen sind nicht nur vom Alter, sondern auch vom Zustand der Verkehrsflächen abhängig. Ist das Vermögen in einem, dem Alter entsprechenden Zustand? Ist der Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

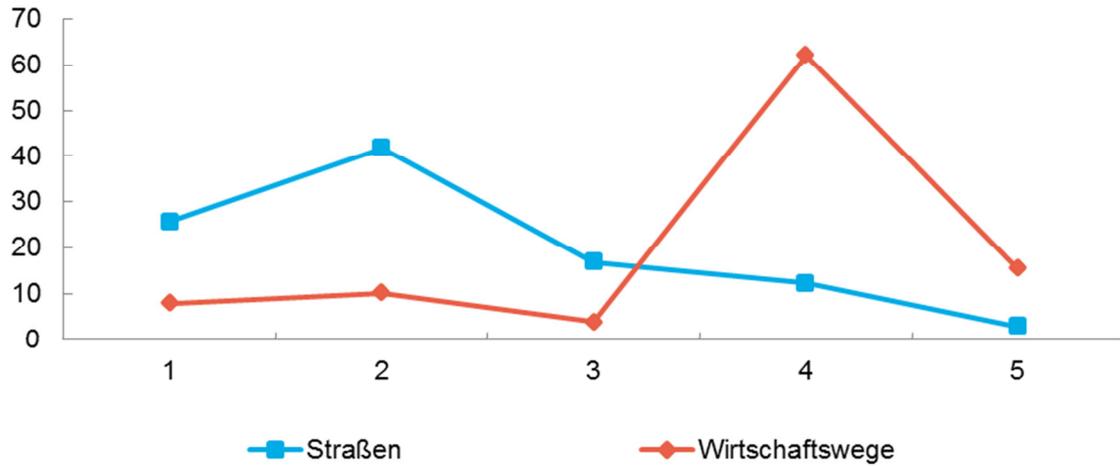
Die Einteilung erfolgt in fünf Zustandsklassen:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

Die Stadt Lüdinghausen schreibt den Zustand der Verkehrsflächen kontinuierlich fort. Neben dem normalen Verschleiß ergeben sich Änderungen z. B. durch erfolgte Bau- oder Sanierungsmaßnahmen, aber auch durch nicht erfolgte Maßnahmen, strenge Winter, Aufbrüche durch Versorgungsunternehmen und so weiter.

Körperliche Inventuren werden - wie im Berichtsteil „Steuerung/Zustandserfassung“ beschrieben – regelmäßig durchgeführt.

**Verteilung der Zustandsklassen der städtischen Verkehrsfläche in Prozent 2016**



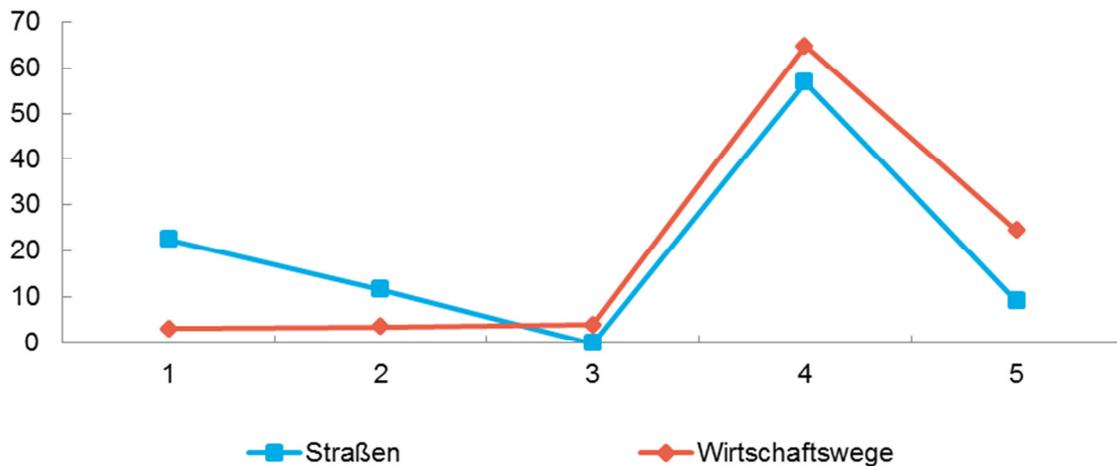
**Verteilung der Zustandsklassen der städtischen Verkehrsflächen in Prozent 2016**

Verkehrsfläche	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Straßen	26	42	17	12	3
Wirtschaftswege	8	10	4	62	16

Das Gros der Straßen im Eigentum der Stadt Lüdinghausen befindet sich auf Basis der zur Verfügung gestellten Daten in einem sehr guten bis guten Zustand. Dagegen befinden sich die Wirtschaftswege überwiegend in schlechtem Zustand. Hier ist auf mittlere Sicht mit größeren Erhaltungs-/Erneuerungsmaßnahmen zu rechnen.

Der Zustand der Interessentenwege hat Einfluss auf die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Lüdinghausen. Der nachfolgenden Verteilung in Zustandsklassen liegen 7.000 m<sup>2</sup> Straßen- und 153.000 m<sup>2</sup> befestigter Wirtschaftswegefläche der Interessenten zugrunde:

### Verteilung der Zustandsklassen der Interessentenwege in Prozent 2016



### Verteilung der Zustandsklassen der Interessentenwege in Prozent 2016

Verkehrsfläche	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Straßen	22	12	0	57	9
Wirtschaftswege	3	4	4	65	25

Die Interessentenwege sind überwiegend in schlechtem Zustand.

#### → Feststellung

Der schlechte Zustand der Interessentenwege bedeutet ein zukünftiges finanzielles Risiko für die Eigentümer und die Stadt Lüdinghausen.

### Unterhaltung

Die im Folgenden dargestellten Aufwendungen beziehen sich ausschließlich auf die Verkehrsflächen. Hierin sind keine Aufwendungen für Verkehrslenkungsanlagen, Straßenbeleuchtung, Reinigung und Winterdienst sowie Ingenieurbauwerke enthalten.

### Gesamtaufwendungen

Grundlage für die Gesamtaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (beziehungsweise die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das bedeutet, dass neben den Eigen- und Fremdleistungen sowie verwaltungsseitigen Aufwendungen auch die Abschreibungen und Verluste aus Anlagenabgängen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten.

### Aufwendungen\* je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
2,67	0,48	2,93	1,82	1,35	1,81	2,98	35

\*incl. Abschreibung der städtischen Verkehrsflächen

Die Aufwendungen von 2,67 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche setzen sich zusammen aus:

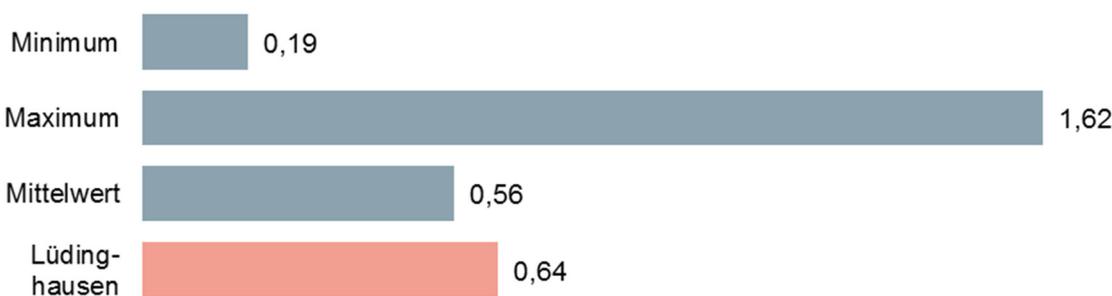
- den Abschreibungen von 2,03 Euro je m<sup>2</sup> auf die städtische Verkehrsflächen und
- den Unterhaltungsaufwendungen von 0,64 Euro je m<sup>2</sup> für alle Verkehrsflächen - einschließlich der Interessentenwege.

Der Haushalt der Stadt Lüdinghausen wurde im Jahr 2016 für die Verkehrsflächen mit rund 3,3 Mio. Euro belastet. Der Anteil der Abschreibungen auf die städtischen Verkehrsflächen lag bei 2,4 Mio. Euro. Die Unterhaltungsaufwendungen betragen rund 900.000 Euro; davon entfielen 600.000 Euro auf die Straßen und 300.000 Euro auf die Wirtschaftswege. In dieser Summe ist eine Instandhaltungsrückstellung von 70.000 Euro enthalten.

### Unterhaltungsaufwendungen

Die gpaNRW hat sich bei der Datenermittlung der Unterhaltungsaufwendungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche am „Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV), Ausgabe 2004, orientiert.

### Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro 2016



Lüdinghausen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,64	0,34	0,45	0,69	35

Die „Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche“ sind ohne Abschreibungen und ohne Verluste aus Anlagenabgängen errechnet. Diese werden dem Zielwert von 1,25 Euro/m<sup>2</sup> gegenüber gestellt. In den Richtwerten der FGSV werden die Abschreibungen und Verluste aus Anlagenabgängen ebenfalls nicht berücksichtigt.

Ohne individuelle Besonderheiten des Straßennetzes fehlen nach der Empfehlung der FGSV im Jahr 2016 rechnerisch 0,61 Euro für den Erhalt des vorhandenen Zustands. Durch nicht berücksichtigte örtliche Besonderheiten kann der Finanzbedarf für die Stadt Lüdinghausen anders ausfallen.

### Kennzahlen Unterhaltungsaufwendungen Lüdinghausen

Kennzahlen	Richtwert*	Lüdinghausen	Differenz je m <sup>2</sup>
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,64	0,61

\* Basierend auf dem Merkblatt der FGSV – hochgerechnet auf 2016

Für die Straßen hat die Stadt Lüdinghausen im Jahr 2016 an Unterhaltungsaufwendungen 0,70 Euro je m<sup>2</sup> und für die Wirtschaftswege 0,54 Euro je m<sup>2</sup> aufgewendet.

Nach den Zustandsklassen und deren Verteilung im Jahr 2016 ist das Straßennetz trotz der niedrigen Unterhaltungsaufwendungen überwiegend in einem sehr guten bis guten Zustand. Allerdings sind auch 15 Prozent der Straßen und 78 Prozent der Wirtschaftswege in einem ausreichenden bis schlechten Zustand. Mittelfristig ist eine ausreichende Unterhaltung auch bei den Gemeindestraßen notwendig, um die Gesamtnutzungsdauer des Straßenvermögens zu erreichen. Sollten diese durch eine angespannte Finanzlage unterbleiben, kann der Wertverlust beschleunigt werden. Dann besteht die Gefahr, dass die Verkehrsflächen die festgelegte Nutzungsdauer möglicherweise nicht erreichen.

#### → Feststellung

Für den Haushalt der Stadt Lüdinghausen kann das im ungünstigen Fall bedeuten, dass Reinvestitionen vorzeitig erforderlich werden. Ein mögliches Haushaltsrisiko liegt hier aufgrund des hohen Flächenanteils in den Zustandsklassen vier und fünf bei den Wirtschaftswegen. Da ihr Flächenanteil an der gesamten Verkehrsfläche deutlich unter dem Anteil der Straßen liegt, sieht die gpaNRW das Gesamtrisiko als gering an.

§ 75 Abs. 1 GO NRW fordert, die stetige Erfüllung der Aufgaben zu sichern. Dieses gelingt nur mit einer ausreichenden Unterhaltung der Verkehrsflächen.

Anliegerbeiträge nach KAG für Investitionsmaßnahmen können überwiegend nur erhoben werden, wenn eine regelmäßige und ausreichende Unterhaltung durchgeführt wurde.

Für eine wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt die FGSV die Konzentration des kommunalen Bauhofes auf die betriebliche Unterhaltung. Die bauliche Unterhaltung und Instandsetzungsarbeiten sollen wegen des Umfangs der Leistungen, der benötigten Maschinen und des notwendigen Know-hows an Fremdunternehmen vergeben werden. Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen sind Investitionen und werden an anderer Stelle im Bericht betrachtet.

### Aufgabenverteilung nach FGSV:

Betriebliche Unterhaltung:

- Bankett schneiden,
- Straßenabläufe reinigen,
- sonstige Reinigungsarbeiten (Müll beseitigen, Ölsuren entfernen, Grabendurchlässe reinigen),
- Gefahrenstellen absperren,
- Lichtraumprofil/Sichtdreieck frei schneiden usw.

**Bauliche Unterhaltung:**

- kleinflächige Reparaturarbeiten (Asphalt, Pflaster, Deckschichten ohne Bindemittel),
- Risse vergießen, Fugenpflege,
- Abläufe, Bordsteine, Rinnen regulieren,
- Verformungen abräsen usw.

**Instandsetzung:**

- Dünnschichtbeläge (einschließlich Markierung),
- Oberflächenbehandlung (einschließlich Markierung),
- Einbau Deckschicht (einschließlich Bordstein und Rinnen regulieren, Markierung),
- Pflaster- und Plattenbeläge regulieren,
- Gräben neu profilieren,
- Bankette fräsen usw.

**Anteil Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen in Prozent 2016**

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
39	7	100	53	29	53	76	31

Der Anteil der Eigenleistungen durch den Baubetriebshof Lüdinghausen ist unterdurchschnittlich. Der kommunale Bauhof sollte nur für Maßnahmen der Verkehrssicherheit eingesetzt werden. Alle weiteren Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen sollten möglichst ausgeschrieben und vergeben werden.

→ **Feststellung**

Der Baubetriebshof Lüdinghausen wird überwiegend für betriebliche Unterhaltungsarbeiten eingesetzt. Die bauliche Unterhaltung und Instandsetzungen werden in der Regel an private Firmen vergeben. Die gpaNRW sieht diese Vorgehensweise positiv.

Die FGSV unterscheidet zwei verschiedene Erhaltungsstrategien, bauliche Unterhaltung und Instandsetzung.

Bei der „Baulichen Unterhaltung“ werden lediglich Verkehrssicherungsmaßnahmen durchgeführt. Eine Sanierung erfolgt nur nach einer sehr langen Lebensdauer. Die Einwohner müssen über einen längeren Zeitraum eine Verkehrsfläche im schlechten Zustand nutzen.

Bei der Erhaltungsstrategie „Instandsetzung“ setzt eine Sanierung der Verkehrsflächen ein, sobald sich erste Schäden zeigen. Dadurch werden die Abstände zwischen einzelnen umfangreichen Maßnahmen verlängert und die Einwohner können bessere Straßen nutzen.

In den Kostenbetrachtungen der FGSV schneidet die „Instandsetzung“ günstiger ab. Nach Erfahrungen der FGSV ist die „Bauliche Unterhaltungsstrategie“ circa 25 Prozent teurer als die „Instandsetzung“.

Bei allen gewählten Erhaltungsstrategien ist zu berücksichtigen, dass der vorgefundene Zustand nicht bei „Null“ bzw. einem Neuwert beginnt. Es liegen an vielen Stellen bereits Schäden am Straßenvermögen vor.

→ **Feststellung**

Der Fachbereich 3 Planen und Bauen verfolgt zur Erhaltung seiner Verkehrsflächen die „Instandsetzungs-Strategie“. Das sieht die gpaNRW positiv.

## Reinvestitionen

Das Infrastrukturvermögen, hier die Verkehrsflächen, ist für die langfristige Aufgabenerfüllung der Stadt Lüdinghausen notwendig. Daher ist es wichtig, in ausreichendem Maße in dieses Vermögen zu investieren.

Grundsätzlich sollte Lüdinghausen natürlich jederzeit die Notwendigkeit des Vermögens überprüfen. Nicht benötigte Flächen sollten aufgegeben werden.

→ **Feststellung**

Das strategische Wegekonzept der Stadt Lüdinghausen hatte unter anderem zum Ziel, Verkehrsflächen zu identifizieren, die keine zwingende Erschließungsfunktion haben. Diese sollten ins Eigentum der Anlieger übertragen werden. Das Konzept der Stadt sieht die gpaNRW positiv.

Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen. Zum Werterhalt muss die Stadt Lüdinghausen die Abschreibungssumme in das Vermögen wieder investieren (reinvestieren). Über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche sollte die Kommune 100 Prozent der Abschreibungen reinvestieren. In der Bilanz wirken sich nur investive Maßnahmen aus. Unterhaltungsaufwendungen fallen unter die „konsumtiven Maßnahmen“, die zum Erreichen der Gesamtnutzdauer notwendig sind. Sie steigern aber nicht den Bilanzwert.

### (Re)Investitionen Lüdinghausen im Zeitverlauf

Auszahlungen für Investitionen - Verkehrsflächen	2013	2014	2015	2016
Gesamtinvestitionen Verkehrsflächen in Euro	2.300.000	1.700.000	500.000	2.000.000
davon Reinvestitionen Verkehrsflächen in Euro	600.000	800.000	400.000	1.200.000

Im Vierjahresdurchschnitt hat Lüdinghausen 750.000 Euro reinvestiert. Dem stehen durchschnittliche jährliche Abschreibungen von 2,4 Mio. Euro gegenüber.

### Investitionsquoten Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	83	0	155	45	15	32	62	39
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	47	0	112	31	6	23	50	36
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	30	0	76	30	9	30	41	24

Die Investitionsquote ist das Verhältnis aller investiven Maßnahmen, auch der Bau von neuen Straßen, zu allen Abschreibungen.

Im interkommunalen Vergleich ist die Investitionsquote der Stadt Lüdinghausen überdurchschnittlich. Über den tatsächlichen Werterhalt des Bestandes sagt diese Quote allerdings noch nichts aus, weil in der Investitionsquote auch Neubaumaßnahmen enthalten sind. Diese steigern grundsätzlich den Bilanzwert

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und Erträgen aus Zuschreibungen. Diese werden dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßig und außerplanmäßig) und Verlusten aus Anlagenabgängen. Diese Quote zeigt, ob der Wert des bestehenden Vermögens erhalten bleibt. Diese Quote ist 2016 im interkommunalen Vergleich ebenfalls überdurchschnittlich.

Für das Betrachtungsjahr 2016 beträgt die Reinvestitionsquote 47 Prozent und im 4-Jahresdurchschnitt ist sie bei 30 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen, sollte diese Quote bei 100 Prozent liegen. Nur so ist das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten. Jede Quote unter 100 Prozent birgt langfristig das Risiko des Vermögensverzehr.

### Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent

2013	2014	2015	2016
24,6	32,3	16,5	47,1

Eine geringere Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längere

ren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für den Haushalt, aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden.

Ein zusätzliches bilanzielles Risiko besteht in zu geringen Unterhaltungsaufwendungen. Im Ergebnis können sie zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen. § 95 Abs. 1 GO NRW fordert einen Jahresabschluss, der ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermittelt.

#### Abschreibungen je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,03	0,62	2,28	1,24	0,95	1,10	1,59	38

Im Vierjahresdurchschnitt betragen die Abschreibungen 2,01 Euro je m<sup>2</sup>.

Außerplanmäßige Abschreibungen hat es zwischen 2013 – 2016 nicht gegeben. Die Verluste aus Anlagenabgängen betragen im Mittel 37.000 Euro.

#### Reinvestition je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro 2016

Lüdinghausen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,97	0,00	1,40	0,38	0,14	0,31	0,50	34

Im Vierjahresdurchschnitt hat die Stadt Lüdinghausen 0,61 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche reinvestiert. Um einen dauerhaften Erhalt des Verkehrsflächenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang reinvestiert werden. Die Stadt Lüdinghausen sollte sich auf den erhöhten Reinvestitionsbedarf einstellen.

#### → Feststellung

Das Reinvestitionsvolumen in Lüdinghausen müsste höher sein, damit kein zusätzliches Risiko für den Wert der Verkehrsflächen entsteht.

#### → Empfehlung

Die Stadt sollte den rechtlich möglichen Rahmen der Anlieger-Straßenbaubeiträge gemäß § 8 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG) nach oben ausschöpfen. In der aktuellen Satzung liegen nahezu alle Beitragssätze unterhalb der interkommunalen Vergleichswerte.

#### → Feststellung

Die gpaNRW sieht es positiv, dass der Rat der Stadt Lüdinghausen eine Außenbereichssatzung nach § 8 KAG beschlossen hat und bereits Erneuerungsmaßnahmen im Außenbereich mit finanzieller Beteiligung der Anlieger durchgeführt wurden.

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)