

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Lügde  
im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lügde	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	6
→ Ausgangslage der Stadt Lügde	7
Strukturelle Situation	7
Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
→ Überörtliche Prüfung	10
Grundlagen	10
Prüfungsbericht	10
→ Prüfungsmethodik	12
Kennzahlenvergleich	12
Strukturen	12
Benchmarking	13
Konsolidierungsmöglichkeiten	13
gpa-Kennzahlenset	13
→ Prüfungsablauf	14

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lügde

### Managementübersicht

Die Jahresergebnisse der Stadt Lügde waren seit 2010 bei Defiziten von bis zu 1,6 Mio. Euro und Überschüssen von bis zu 1,5 Mio. Euro sehr unterschiedlich. Dabei konnten nur in drei Jahren positive Ergebnisse erreicht werden. Es verbleibt ein Gesamtdefizit von 1,9 Mio. Euro. Allerdings hat die Stadt in allen Jahren über eine Ausgleichsrücklage verfügt und konnte auch in den Jahren mit einem originären Defizit jeweils den Haushalt fiktiv ausgleichen.

Tendenziell, besonders seit 2015, ist eine positive Entwicklung festzustellen. Momentan profitiert die Stadt Lügde von einer positiven konjunkturellen Entwicklung. Die Ertragskraft der Stadt Lügde ist überdurchschnittlich hoch. Trotz steigender Steuereinnahmen sind aber die allgemeinen Deckungsmittel in Lügde nicht höher als im Landesdurchschnitt. Darüber hinaus sind die Jahresergebnisse durch Sondereffekte geprägt. Mit der Berechnung eines strukturellen Ergebnisses werden solche Effekte bereinigt und stark unterschiedliche Positionen geglättet. Das strukturelle Ergebnis für Lügde beträgt minus 660.000 Euro. Die Größenordnung von 2,5 Prozent des Haushaltsvolumens (26 Mio. Euro) zeigt damit trotz der positiv erscheinenden Entwicklung grundsätzlichen Konsolidierungsbedarf.

Die Stadt hat diesen Konsolidierungsbedarf erkannt und in den mittelfristigen Finanzplanungen berücksichtigt. Sie erwartet in den nächsten Jahren Überschüsse. Dabei plant die Stadt durchaus vorsichtig. Dennoch sind Risiken erkennbar, die sich insbesondere aus der allgemeinen haushaltswirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung ergeben können. Eintrübungen können die geplanten Ergebnisse gefährden.

Auch deshalb sollte die Stadt alle konjunkturunabhängigen Einnahmemöglichkeiten optimal gestalten. Die Stadt Lügde hat zum 01. Januar 2018 eine neue Erschließungsbeitragssatzung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) und eine Straßenbaubeitragssatzung nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) erlassen und sich an bestehenden Mustersatzungen orientiert. Bei den Straßenbaubeiträgen ist die Stadt Lügde den Empfehlungen der gpaNRW aus der letzten überörtlichen Prüfung teilweise gefolgt. Die Beitragssätze bewegen sich nun vielfach auf dem mittleren Niveau der Mustersatzung. Nennenswerte Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in den Gebührenhaushalten. Kalkulatorische Abschreibungen berechnet die Stadt weiterhin auf der Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Durch eine Umstellung, gegebenenfalls sukzessive für neues Anlagevermögen, können Preissteigerungen berücksichtigt werden. Sprunghafte Gebührenanpassungen können dann vermieden werden.

Dagegen fallen die Elternbeiträge für die offene Ganztagschule (OGS) für das Jahr 2017 höher aus als in den meisten Vergleichskommunen. Am 15. Januar 2019 ist eine neue Elternbeitragsatzung rückwirkend zum 01. August 2018 in Kraft getreten. Die Änderung wird voraussichtlich zu geringeren Einnahmen führen. Daraus ergeben sich einige Handlungsmöglichkeiten, um einen höheren Fehlbetrag zu verhindern und den städtischen Haushalt zu entlasten. Bisher ist der Fehlbetrag je OGS-Schüler niedriger als bei den Vergleichskommunen.

Ursache dafür ist die bisher gute Refinanzierung durch Elternbeiträge. Denn die für die Aufgabenwahrnehmung zu leistenden Transferaufwendungen an den Aufgabenträger sind überdurchschnittlich hoch. Angesichts dieses Ergebnisses sollte die Stadt Lügde mit dem Kooperationspartner über die Höhe der Zuschüsse verhandeln, mindestens aber bei den sinkenden OGS-Schülerzahlen von den vertraglich festgelegten Anpassungsmöglichkeiten Gebrauch machen. Die Stadt Lügde stellt vergleichsweise große Flächen zur Verfügung. Die Gebäudeaufwendungen je Quadratmeter sind allerdings relativ niedrig, so dass die Stadt Lügde zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Gebäudeaufwendungen gehört. Angesichts einer niedrigen Teilnehmerquote bestehen zumindest Raumreserven im Falle steigender OGS-Schülerzahlen.

Raumreserven, auch wegen sinkender Schülerzahlen, hat die gpaNRW auch beim Vergleich von Bedarf und Angebot bei den Sporthallen festgestellt. Die Schulen verfügen über zwei Halleneinheiten mehr, als sie für den Schulsport benötigen. Eventuell ist eine Kooperation zwischen der Johannes-Gigas-Schule und der St. Marien Grundschule beim Sporthallenangebot möglich und sinnvoll. Insbesondere im Falle eines umfangreichen Sanierungs- und Unterhaltungsbedarfs sollte die Stadt Flächen- und Standortkonzentrationen in Erwägung ziehen.

Die Stadt Lügde sollte zur Entlastung des Haushaltes die nicht schulisch genutzte Sporthalle Niese an die nutzenden Vereine oder Dritte übertragen. Mindestens sollten die Vereine und Gruppen an den Betriebskosten der kommunalen Sporthallen beteiligt werden.

Auch das Angebot an Sportplatzflächen ist sehr großzügig. Den Fußballvereinen stehen mehr Sportplätze zur Verfügung, als sie für ihr Training benötigen. Die Stadt Lügde könnte auf mindestens ein Spielfeld verzichten.

Zusammenfassend empfiehlt die gpaNRW der Stadt Lügde eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens der Bevölkerung Rechnung trägt.

Die Stadt Lügde unterhält insgesamt 20 öffentliche Spiel- und sechs Bolzplätze. Das ist im interkommunalen Vergleich eine große Anzahl. Die Spiel- und Bolzplätze sind zudem sehr groß und mit mehr Spielgeräten ausgestattet als in den Vergleichskommunen. Das sind insgesamt keine günstigen Voraussetzungen für niedrige Aufwendungen. Dennoch ist die Belastung des Haushaltes für Spiel- und Bolzplätze trotz der großen Gesamtfläche gerade durchschnittlich hoch. Die Stadt Lügde hat die Leistungen für die Grünflächenpflege an eine Fremdfirma vergeben. Die Aufwendungen werden durch die vertraglichen Regelungen auf einem niedrigen Niveau gehalten. Dennoch sollte sich die Stadt mit der großen Gesamtfläche auseinandersetzen. Ein Konzept kann festlegen, welche Plätze an welcher Stelle langfristig mit welcher Ausstattung erhalten bleiben. Dabei können beispielsweise einzelne kleine Spielplätze zu größeren Einheiten mit einem attraktiveren Angebot an Spielgeräten zusammengefasst werden.

Das großzügige Angebot an Infrastruktur ist in Lügde auch am Eigenkapital ablesbar. Seit 2010 sind zwar durch die Jahresdefizite Rücklagen in Höhe von 1,9 Mio. Euro aufgebraucht worden, dennoch sind die Eigenkapitalquoten im gesamten Betrachtungszeitraum überdurchschnittlich. Das gilt erst Recht für die einwohnerbezogene Eigenkapitalausstattung.

Dazu beigetragen hat auch ein weit überdurchschnittliches Wald- und Grünflächenvermögen. Aber auch die Verkehrsfläche je Einwohner und der bilanzierte Wert je Quadratmeter sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Sowohl der Anlagenabnutzungsgrad als

auch der Bilanzwert zeigen ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen alten und jungen Straßen an. Die Investitionen der Stadt Lügde waren allein zur Vermögenserhaltung bislang ausreichend. Seit 2014 sinkt der Bilanzwert der Verkehrsflächen jedoch. Die Reinvestitionsquote beträgt im Vier-Jahres-Durchschnitt gerade vier Prozent. Die Stadt Lügde sollte daher mittelfristig wieder verstärkt in ihre Verkehrsflächen investieren.

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen mit 0,19 Euro je Quadratmeter weit unter dem Richtwert der FGSV1 von 1,25 Euro pro Quadratmeter. Die Zustandsbewertung der Verkehrsflächen zeigt, dass die Verkehrsflächen in einem guten Zustand sind. Es ist daher nachvollziehbar, dass die Stadt Lügde derzeit geringe Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen hat. Dauerhaft zu geringe Unterhaltungen können einen Sanierungsstau bedeuten. Vernachlässigte Investitionen verstärken diesen Effekt noch.

Die Frage ausgesetzter oder zeitlich verschobener Investitionen spielt deshalb bei der Beurteilung kommunaler Schulden eine Rolle. Die Schulden des Kernhaushaltes sind in den Jahren 2010 bis 2018 um drei Prozent gesunken. Im Gegensatz dazu sind die Investitionskredite gestiegen. Erfreulicherweise war die Stadt mit Ausnahme des Jahres 2014 nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Aktuell (Stand November 2019) verfügt die Stadt sogar über liquide Mittel in Höhe von 4,5 Mio. Euro. Mit einer Ausnahme waren die einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten und Schulden der Stadt Lügde im Vergleich jeweils unterdurchschnittlich. Die umfangreiche Sanierung des Schulzentrums ist mit einem beachtlichen Anstieg der Kreditverbindlichkeiten verbunden. Ende 2018 betragen diese 13,8 Mio. Euro. Bis zum Jahresende 2022 sollen sie um 7,5 Mio. Euro auf 21,3 Mio. Euro steigen.

Insofern sind gute Jahresergebnisse und auch zwischenzeitliche Liquiditätsbestände erforderlich, um Re-Investitionen, Sanierung und Unterhaltung an benötigtem Vermögen überhaupt vornehmen zu können.

Die Altersstruktur des Anlagevermögens zeigt ein gutes Bild. Die Gebäude haben vielfach noch nicht die Hälfte der angestrebten Nutzungsdauer erreicht. Mittelfristig ist nicht von einem erhöhten Reinvestitionsbedarf auszugehen. Hiervon ausgenommen ist das Schulzentrum, mit dessen umfassender Sanierung aktuell begonnen wird. Die Stadt Lügde verfügt über einen im interkommunalen Vergleich höheren Immobilienbestand. Bei fünf von neun Nutzungsarten sind die kommunalen Flächen überdurchschnittlich groß. Das bedeutet höhere Belastungen des Haushaltes durch Reinvestitionen, Unterhaltung, Bewirtschaftung und Finanzierung.

Die Jahresergebnisse der Stadt Lügde hängen auch von nicht steuerbaren Faktoren ab und unterliegen damit haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Stadt Lügde sollte daher Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten, um kurzfristig auf Verschlechterungen reagieren zu können. Hierbei ist eine kritische Analyse des bestehenden Leistungsangebotes und der kommunalen Infrastruktur hilfreich. Die Konsolidierungsmaßnahmen sollten dann bedarfsorientiert umgesetzt werden, um die eigene Handlungsfähigkeit weiterhin zu erhalten. Dieses gilt insbesondere, wenn sich entgegen der mittelfristigen Planung eine nennenswerte Verschlechterung der Haushaltssituation mit deutlichen Defiziten abzeichnet.

<sup>1</sup> Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)

## 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
Haushaltssituation	Erheblicher Handlungsbedarf		Handlungsbedarf		Kein Handlungsbedarf
Weitere Handlungsfelder	Weitreichende Handlungsmöglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten		Geringe Handlungsmöglichkeiten

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

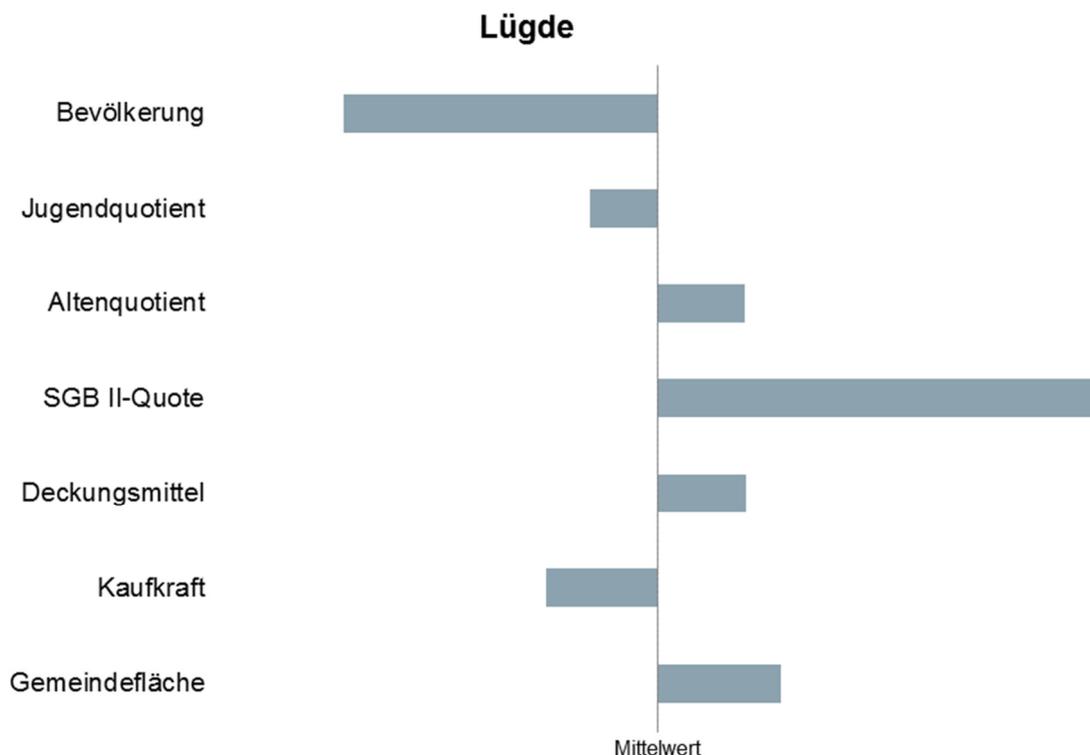
### KIWI



## → Ausgangslage der Stadt Lügde

### Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lügde. 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.



Vertreter der Stadt Lügde bestätigen in einem Gespräch zu den Strukturmerkmalen die zurückgehende Einwohnerzahl. Immerhin habe Lügde vor einigen Jahren noch etwa 12.000 Einwohner gezählt. Momentan sei die Bevölkerungszahl aufgrund steigender Geburtenzahlen einigermaßen stabil. Eine Kommune habe nur sehr wenige Stellschrauben, um die Einwohnerzahl tatsächlich nachhaltig zu beeinflussen.

Wesentliche Gestaltungsmöglichkeiten sieht der Bürgermeister durch familienfreundliche Strukturen mit einer guten Kinderbetreuung und durch ein gutes Bildungsangebot. So errichtet die Stadt zusammen mit dem zukünftigen Träger eine neue Kindertagesstätte. Als „größte Investition der Stadtgeschichte“ wird mit einem Gesamtvolumen von 17 Mio. Euro das Schulzentrum in

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

Lügde saniert. Hier ist es der Kommune gelungen, als Modellprojekt anerkannt zu werden. Fördermittel aus den Bereichen Stadtentwicklung, Klimaschutz, gute Schule 2020 u.a. summieren sich auf mehr als 9 Mio. Euro. Der Bürgermeister gibt zu, dass ein Handeln antizyklisch zum aktuellen Bauboom durchaus angezeigt wäre, allerdings ließen die Notwendigkeit der Sanierungsmaßnahmen und auch der Abruf der Fördermittel ein Verschieben nicht zu.

Insofern sei es gut, dass der Bürgermeister sich auf seine Mitarbeiter in der Verwaltung verlassen kann. Hier sei sehr effizient mit- und vorgedacht worden, so dass knappe Zeiträume und Antragsfristen eingehalten werden konnten. Auch die Zusammenarbeit mit den Vertretern der Schule sei sehr gut gewesen. Besonders hilfreich sei die gute Zusammenarbeit zwischen Rat, Verwaltung und Bürgermeister. Sie sei von gegenseitigem Respekt und einem ausgesprochen guten Vertrauensverhältnis geprägt. So sei der Rat über die Sanierung der Schule informiert worden und habe dies auch beschlossen. Das weitere Verfahren wird dann aber eigenverantwortlich durch Bürgermeister und Verwaltung abgewickelt.

Die Stadt Lügde besteht aus zehn sehr selbstbewussten und stolzen Ortsteilen. Der Ortsteil Rischenau hat in diesem Jahr sein 750jähriges Bestehen gefeiert und der Ortsteil Elbrinxen ist 800 Jahre alt. In allen Ortsteilen herrsche ein sehr starkes Vereinsleben und ehrenamtliches Engagement „schmiedet die Einwohner in den Dörfern zusammen“. Die Altstadtsanierung im Ortsteil Lügde im Zuge des Baus der Umgehungsstraße sei hinsichtlich des Investitionsvolumens angemerkt aber letztlich auch akzeptiert worden. Die Menschen sind Einwohner ihrer Orte, sehen sich aber auch als Lügder. Auch der Rat berücksichtigt bei seinen Entscheidungen gesamtstädtische Interessen, ohne den individuellen Charakter der Ortschaften zu vernachlässigen. Nach der Altstadtsanierung und der Sanierung des Schulzentrums dient das integrierte kommunale Entwicklungskonzept (IKEK) als strategische Grundlage für eine Entwicklung aller einzelnen Ortsteile. Bei der Konzeptentwicklung hatten alle Bürger die Möglichkeit, sich zu beteiligen. Ganz bewusst werde jetzt der Schwerpunkt auf die Entwicklung in den Ortsteilen gelegt.

Schon jetzt werde ein erheblicher Teil der Infrastruktur in den Dörfern durch ehrenamtlich tätige Fördervereine finanziert und erhalten. In einem Ortsteil wird gerade eine ehemalige Gastwirtschaft zum Dorfgemeinschaftshaus umgebaut. Auch die örtlichen Sportvereine seien vielfach konkret in Maßnahmen eingebunden. Zur Unterstützung bei den vielfältigen Aufgaben, aber auch zur Umsetzung des IKEK hat die Stadt Lügde die Stelle einer Zukunftsmanagerin eingerichtet.

Dennoch sind die Ortsteile von der Abwanderung jüngerer Bevölkerungsgruppen betroffen. Nach der Ausbildung oder dem Studium kehren die Menschen vielfach nicht zurück in ihre Heimatorte. Das liege zum Teil auch an fehlenden Arbeitsplätzen, vor allem für qualifizierte Berufe. Weiterhin biete die S-Bahn Linie 5 eine sehr attraktive Verbindung mit dem öffentlichen Nahverkehr. Das Zentrum von Hannover ist in einer Stunde erreichbar. Deshalb siedeln sich Arbeitnehmer, die in Großbetrieben in den Nachbarstädten beschäftigt sind, nicht unbedingt am Arbeitsort der in der Nähe an. Hier kann Lügde allein mit niedrigen Mieten oder günstigen Baulandpreisen locken.

Die Ausweisung von Baugebieten ist deshalb in Lügde folgerichtig sehr moderat. Aktuell wird ein Baugebiet mit zehn bis zwölf Bauplätzen entwickelt. Dabei soll auch getestet werden, inwieweit überhaupt eine Nachfrage von außerhalb vorhanden ist.

Ursachen für die überdurchschnittlich hohe SGB-II-Quote sind nach Angaben der Stadt Lügde nicht unmittelbar erkennbar. Möglicherweise spielt ein Zuzug aus Nachbarkommunen wegen des dort höheren Mietniveaus eine Rolle. Jedenfalls stellt die Quote im Alltag keine Probleme dar. Soziale Brennpunkte oder andere schwierige Situationen gebe es in Lügde nicht. In dem Zusammenhang wird auch die vergleichsweise geringe Kaufkraft als unproblematisch bewertet.

Nachteilig sei das große Stadtgebiet mit einer Fläche von 90 km<sup>2</sup> hinsichtlich der Versorgungsleitungen und Abwasserkanäle. Die Bevölkerungsdichte ist niedrig und wenige Einwohner müssen viel Infrastruktur in topografisch schwierigem Gelände finanzieren. Dazu kommt der deutliche Bevölkerungsrückgang bei schon jetzt subjektiv empfunden hohen Wasser- und Abwassergebühren.

Zusammenfassend sind die Strukturmerkmale der Stadt Lügde für die Vertreter nicht generell als Vorteil oder Nachteil einzuordnen. Sie sind, wie sie sind und müssen beim kommunalen Handeln entsprechend berücksichtigt werden. „Das Gesamtpaket spricht für Lügde.“

### Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung sind vollständig dem Haupt- und Finanzausschuss vorgestellt worden. Dazu wurden alle Empfehlungen und Feststellungen in einer Matrix zusammengefasst. Alle Hinweise sind abgearbeitet worden, es wurden allerdings nicht alle Empfehlungen übernommen.

Insbesondere bei den ohnehin schon hohen Gebühren wurden die Empfehlungen zur Verzinsung und zur Basis der Abschreibung nicht übernommen. Es wurde angedeutet, dass auch diesmal diese Empfehlungen voraussichtlich nicht umgesetzt werden.

Übernommen wurden die Empfehlungen zur KAG-Satzung und die Hinweise zur Vergabe. Hier nehme die Stadt Unterstützung durch den Kreis Lippe oder auch durch die Kommunalagentur NRW in Anspruch.

## → 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 Lügde 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 Lügde 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 Lügde hat die gpaNRW von Februar bis Oktober 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwendet die gpaNRW in der Stadt Lügde überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse bis 2018, der Haushaltsplan 2019 und die mittelfristige Finanzplanung bis 2022. Die Aufstellung eines Gesamtabchlusses ist nicht erforderlich.

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	Jürgen Schwanitz
Schulen	Antonina Silberkuhl
Sport und Spielplätze	Theodor Grebe
Verkehrsflächen	Theodor Grebe

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Ein Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister, seiner allgemeinen Vertreterin, dem Kämmerer, allen Fachbereichsleitungen und einer Vertreterin des Fachgebietes Ordnung hat am 28. November 2019 stattgefunden. Die Vorstellung der Prüfungsergebnisse ist für die Ratssitzung am 3. Februar 2020 vorgesehen.

Herne, den 23. Januar 2020

Im Auftrag

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Lügde  
im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	6
Beiträge und Gebühren	6
→ Inhalte, Ziele und Methodik	8
→ Haushaltssituation	9
Rechtliche Haushaltssituation	10
Ist-Ergebnisse	12
Plan-Ergebnisse	14
Eigenkapital	19
Schulden	21
Vermögen	26
→ Haushaltssteuerung	29
Kommunaler Steuerungstrend	29
Umgang mit haushaltswirtschaftlichen Risiken	30
→ Beiträge, Gebühren und Steuern	32
Beiträge	32
Gebühren	34
Steuern	38
→ Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	40
Finanzanlagen	40
Pensionsrückstellungen	40
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	42

## → Managementübersicht

### Haushaltssituation

#### Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Lügde konnte nach den Jahresabschlüssen, im Gegensatz zur Mehrheit der Kommunen, durchgängig vom fiktiven Haushaltsausgleich nach 75 Abs. 2 Gemeindeordnung NRW (GO) profitieren. Nach den Haushaltsplänen war bereits seit 2011 und überwiegend auch in den Folgejahren einer Verringerung der allgemeinen Rücklage geplant. Die hierfür erforderlichen Genehmigungen wurden im Anzeigeverfahren der Haushaltssatzung bisher jeweils durch die Kommunalaufsicht des Kreises Lippe erteilt. Die Schwellenwerte nach § 76 GO zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten wurden dabei unterschritten. Um dieses zu erreichen, wurden Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet und umgesetzt. Hierzu zählten unter anderem Hebesatzserhöhungen bei den Realsteuern.

Die Haushalte schließen seit 2010 überwiegend mit Fehlbeträgen ab. Diese führten dazu, dass sich die Ausgleichrücklage zeitweilig deutlich verringerte. Eine vollständige Aufzehrung ist hingegen nicht eingetreten. Hierzu hat der in 2012 umgebuchte Jahresüberschuss aus 2008 von 1,3 Mio. Euro beigetragen. Der tatsächliche Eigenkapitalverzehr hat nicht zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage geführt.

Für das Jahr 2019 und die mittelfristige Ergebnisplanung plant die Stadt Lügde jährliche Überschüsse von bis zu 0,6 Mio. Euro und damit ausgeglichene Haushalte. Hiermit ist gleichzeitig eine schrittweise Bestandserhöhung der Ausgleichsrücklage verbunden.

Die Abwasserbeseitigung wird im Kernhaushalt geführt. Die Wasserversorgung wurde 2010 in den Kernhaushalt zurückgeholt, um insbesondere die Aufstellung von Gesamtabschlüssen zu vermeiden. Nach eigener Prüfung der Stadt Lügde und Abstimmung mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wird von 2010 bis 2018 kein Gesamtabchluss aufzustellen sein. Eine vereinbarte Prüfung der gpaNRW kommt ebenfalls zu diesem Ergebnis.

#### Ist-Ergebnisse

Die ab 2010 betrachteten neun Jahresergebnisse waren in sechs Jahren negativ und in drei Jahren positiv. Die Ergebnisse schwankten beachtlich zwischen -1,6 Mio. Euro und 1,5 Mio. Euro beziehungsweise je Einwohner zwischen -167 Euro und 151 Euro. Im Zeitverlauf ist eine positive Entwicklung festzustellen. Dennoch verbleibt ein Gesamtdefizit von 1,9 Mio. Euro beziehungsweise von jährlich rund 0,2 Mio. Euro. Es bleibt jedoch positiv festzuhalten, dass die Stadt durchgängig über einen Bestand der Ausgleichsrücklage verfügte. Damit konnte in den Jahren mit einem originären Defizit jeweils ein fiktiver Haushaltsausgleich erreicht werden.

Die Stadt Lügde profitiert wie die Mehrzahl der Kommunen von einer positiven konjunkturellen Entwicklung. Hierzu zählen insbesondere steigende Erträge aus der Gewerbesteuer und den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern. Teilweise sind die Jahresergebnisse durch Sondereffekte geprägt. Beim strukturellen Ergebnis sind solche Effekte bereinigt. Zudem sind für

schwankungsanfällige Positionen die Durchschnittsergebnisse der letzten fünf Jahre zugrunde gelegt. Das strukturelle Ergebnis für Lügde beträgt 2018 -0,7 Mio. Euro bei einem Haushaltsvolumen von 26,0 Mio. Euro. Danach besteht ein Konsolidierungsbedarf. Je Einwohner beträgt dieser 70 Euro. Das Haushaltsvolumen des Kernhaushaltes der Stadt Lügde ist im interkommunalen Vergleich weit überdurchschnittlich. Dieses ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen im Kernhaushalt geführt werden. Außerdem dürfte der Bereich der städtischen Kindertageseinrichtungen überdurchschnittlich ausgeprägt sein. Die Stadt Lügde verfügt in vier Jahren über eine interkommunal höhere Ertragskraft.

## Plan-Ergebnisse

Die Stadt Lügde erwartet nach dem Haushaltplan 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Ergebnisplanung jährlich Überschüsse von bis zu 0,6 Mio. Euro. Die Plandaten der mittelfristigen Ergebnisplanung sind mit Risiken für den kommunalen Haushalt verbunden. Bei den Risiken handelt es sich im Wesentlichen um allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können sich aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Diese Risiken bestehen insbesondere bei der Einkommen- und der Gewerbesteuer sowie der allgemeinen Kreisumlage. Darüber hinaus sieht die gpaNRW zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken unter anderem bei den Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer, den Personalaufwendungen sowie den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Sollten einzelne Risiken eintreten, können anstatt der geplanten Überschüsse Defizite eintreten. Bei den volumenträchtigen Kreisumlagen wurde kein zusätzliches Risiko festgestellt. Im Vergleich mit vielen anderen Kommunen plant die Stadt Lügde tendenziell vorsichtiger.

## Eigenkapital

Im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2018 wurden einzelne positive und mehrheitlich defizitäre Jahresergebnisse erzielt. Nach den Schlussbilanzen ist das Eigenkapital leicht um 0,9 Mio. Euro gesunken. Unter Hinzurechnung des Jahresdefizits 2010 beträgt der Eigenkapitalrückgang 1,9 Mio. Euro.

Die Stadt Lügde verfügt im Kernhaushalt im gesamten Betrachtungszeitraum über interkommunal deutlich überdurchschnittliche Eigenkapitalquoten 1 und 2. Dieses gilt erst Recht für die einwohnerbezogene Eigenkapitalausstattung. Hierzu hat insbesondere ein weit überdurchschnittliches Wald- und Grünflächenvermögen beigetragen.

Für die Jahre 2019 bis 2022 plant die Stadt mit jährlich ausgeglichenen Haushalten und Überschüssen von bis zu 0,6 Mio. Euro. Damit ist ein leichter Eigenkapitalaufbau verbunden. Dieses setzt jedoch voraus, dass die risikobehafteten Plandaten weitgehend eintreten werden und insbesondere eine spürbare Konjunkturertrübung ausbleibt.

## Schulden

Die Schulden des Kernhaushaltes sind im Eckjahresvergleich von 2010 nach 2018 leicht um 3,0 Prozent auf 25,6 Mio. Euro gesunken. Verantwortlich hierfür war die Verringerung der In-

standhaltungs- und sonstigen Rückstellungen sowie der erhaltenen Anzahlungen. Im Gegensatz dazu sind die Investitionskredite um 2,2 Mio. Euro auf 13,8 Mio. Euro gestiegen. Erfreulicherweise war die Stadt im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme von 2014 nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Dieses war mithilfe der überwiegend guten bis zufriedenstellenden Selbstfinanzierungskraft möglich. Hierdurch haben sich ab 2015 die eigenen Liquiditätsbestände nennenswert aufgebaut. Die Pensionsrückstellungen in Lügde sind wie bei der Mehrheit der Kommunen im Zeitverlauf gestiegen. Sie sind im interkommunalen Vergleich niedrig.

Die Verbindlichkeiten und Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Lügde waren bis einschließlich 2016 teils erkennbar überdurchschnittlich. Sie sind erstmalig 2017 interkommunal unterdurchschnittlich, auch bedingt durch einen deutlichen Mittelwertanstieg. In diesem Kontext ist darzulegen, dass der kreditfinanzierte Wasser- und Abwasserbereich im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen bei der Stadt Lügde im Kernhaushalt geführt wird.

Im Sinne einer Konzernbetrachtung erzielt die Stadt Lügde im interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten und Gesamtschulden grundsätzlich positive Resultate. Mit einer Ausnahme waren die einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten und Schulden der Stadt Lügde jeweils interkommunal unterdurchschnittlich. Aufgrund der deutlich gestiegenen Mittelwertwerte hat sich die Positionierung von Lügde kontinuierlich verbessert.

Die geplanten Investitionen, besonders die umfangreiche Sanierung des Schulzentrums der Johannes-Gigas-Schule mit etwa 17,8 Mio. Euro, werden mit einem deutlichen Anteil durch Investitionskredite finanziert. Hiermit ist ab 2019 ein beachtlicher Anstieg der Kreditverbindlichkeiten verbunden. Ende 2018 betragen diese 13,8 Mio. Euro. Bis zum Jahresende 2022 sollen sie um 7,5 Mio. Euro auf 21,3 Mio. Euro steigen. Ohne den Bereich Gute Schule 2020 sind es 20,5 Mio. Euro.

## Vermögen

Die Bilanzwerte des Gebäude- und Straßenvermögens sind im Betrachtungszeitraum von 2010 nach 2018 nennenswert gesunken. Die Altersstruktur beider Anlagevermögen zeigt ein überwiegend zufriedenstellendes und teilweise gutes Bild. Die Gebäude haben vielfach noch nicht die Hälfte der angestrebten Nutzungsdauer erreicht. Die Verkehrsflächen (Straßen und befestigt Wirtschaftswegen) haben etwas mehr als die Hälfte ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Bei den Gebäuden ist von höheren, als den ermittelten Anlagenabnutzungsgraden auszugehen. Es ist zumindest bei einzelnen Objekten eine längere Nutzungsdauer angesetzt, als nach der Abschreibungstabelle festgelegt. Mittelfristig ist nicht von einem erhöhten Reinvestitionsbedarf auszugehen. Hiervon ausgenommen ist das Schulzentrum, mit dessen umfassender Sanierung aktuell begonnen wird.

Die Stadt Lügde verfügt über einen im interkommunalen Vergleich höheren Immobilienbestand. Bei fünf von neun Nutzungsarten bestehen überdurchschnittliche Flächen. Die bei den Kommunen grundsätzlich dominierenden Schulflächen bewegen sich in Lügde auf dem Niveau des interkommunalen Mittelwertes und sind insoweit unauffällig.

### → **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Haushaltssituation der Stadt Lügde 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 bereinigten Jahresergebnisse zeigen eine teils uneinheitliche Entwicklung, die jedoch in der Gesamtbetrachtung negativ ausfällt. Dieses ist im kommunalen Steuerungstrend zu erkennen. Die Jugendamtsumlage hat hieran einen wesentlichen Anteil.

Ebenso wie in anderen Kommunen hängen die Jahresergebnisse der Stadt Lügde auch von nicht steuerbaren Faktoren ab und unterliegen damit haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die Stadt Lügde setzt sich in Ansätzen mit haushaltswirtschaftlichen Risikofaktoren auseinander. Einzelne Risiken werden unter anderem in den Haushaltsplänen sowie in den Lageberichten der Jahresabschlüsse thematisiert. Eine systematische und tendenziell flächendeckende Auseinandersetzung besteht nicht. Die Stadt Lügde sollte daher Konsolidierungsmaßnahmen erarbeiten, um kurzfristig auf Verschlechterungen reagieren zu können. Hierbei ist eine kritische Analyse des bestehenden Leistungsangebotes und der kommunalen Infrastruktur hilfreich. Die Konsolidierungsmaßnahmen sollten dann bedarfsorientiert umgesetzt werden, um die eigene Handlungsfähigkeit weiterhin zu erhalten. Dieses gilt insbesondere, wenn sich entgegen der mittelfristigen Planung eine nennenswerte Verschlechterung der Haushaltssituation mit deutlichen Defiziten abzeichnet.

## Beiträge und Gebühren

Die Stadt Lügde hat zum 01. Januar 2018 eine neue Erschließungsbeitragssatzung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) und eine Straßenbaubeitragssatzung nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) erlassen. Beide basieren auf den neuen und weiterhin bestehenden Mustersatzungen aus dem Jahr 2016. Bei den Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG ist die Stadt Lügde den Empfehlungen der gpaNRW aus der letzten überörtlichen Prüfung 2013 teilweise gefolgt. Die Beitragssätze wurden angehoben und bewegen sich nun vielfach auf dem mittleren Niveau der Mustersatzung. Das Land NRW beabsichtigt bei den Straßenausbaubeiträgen die Anlieger finanziell zu entlasten. Zum Ausgleich von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm abrufen können. Die Stadt Lügde sollte die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen. In Lügde hat sich für die Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen eine positiv zu bewertende Finanzierungspraxis etabliert. Die Baumaßnahmen werden abgestimmt und die Aufwendungen jeweils zur Hälfte von der Stadt und den Jagdgenossenschaften getragen.

Bei den Gebühren bestehen nennenswerte Optimierungsmöglichkeiten für die Stadt Lügde.

Die Stadt Lügde berechnet die kalkulatorischen Abschreibungen in den kostenrechnenden Einrichtungen einheitlich und unverändert auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten. Die Stadt ist damit der Empfehlung aus den beiden überörtlichen Prüfungen 2007 und 2013, auf Wiederbeschaffungszeitwerte abzuschreiben, nicht gefolgt. Wir bekräftigen nochmals die Empfehlung. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens erreicht werden, also auch die Finanzierung von Preissteigerungen bei zukünftigen Investitionen.

Bei den kostenrechnenden Einrichtungen wird keine einheitliche kalkulatorische Verzinsung angewandt. Bei der Abwasserbeseitigung wird sachgerecht nach dem KAG das betriebsnotwendige Kapital verzinst. Bei dem dort angewandten Zinssatz besteht kein Potenzial.

Die Friedhofsgebühren wurden nunmehr 2017 neu kalkuliert und festgesetzt. Hierbei wurden die Gebühren für die neu eingeführten Bestattungsformen erstmalig aufgenommen. Zudem erfolgte sachgerecht eine teils deutliche Anhebung der Urnengebühren. Der festgelegte Öffentlichkeitsanteil von 20 Prozent beziehungsweise etwa 35.000 Euro könnte moderat abgesenkt werden. Bei den Friedhofshallen wird ein Kostendeckungsgrad von 70 Prozent angestrebt.

Bei der Gebührenkalkulation in der Abwasserbeseitigung sind Potenziale in einem deutlichen Umfang vorhanden. Sie betreffen die Umstellung der Abschreibung auf Wiederbeschaffungszeitwerte und den Einnahmeverzicht durch die gesetzlich nicht geforderte Einbeziehung von Ertragszuschüssen. Seit 2011 werden die Ertragszuschüsse nunmehr verringert, so dass sich der Einnahmeverzicht stetig reduziert. Die Stadt hat 2015 das Potenzial aus der Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte ermittelt und mit etwa 340.000 Euro berechnet. Eine vollständige Umsetzung würde zu Gebührenerhöhungen beim Schmutzwasser von etwa 0,63 Euro je Kubikmeter und beim Niederschlagswasser von rund 0,05 Euro je Quadratmeter versiegelte Grundstücksfläche führen. Im Hinblick auf das aktuelle Gebührenniveau und im interkommunalen Vergleich erscheint mindestens eine anteilige Umsetzung sachgerecht und realisierbar. Denkbar ist eine schrittweise Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte, zum Beispiel bei neu hinzugekommenen Gegenständen des Anlagevermögens.

Die Gebühren für die Abfallbeseitigung und für die Straßenreinigung wurden mehrfach angepasst. Dieses erfolgte insbesondere um der gesetzlichen Verpflichtung nach dem KAG zum Ausgleich von Über- und Unterdeckungen nachzukommen. Die Stadt Lügde finanziert die Kosten für den Winterdienst seit mehr als zwanzig Jahren nicht über Gebühren, sondern über allgemeine Haushaltsmittel. Im Jahr 2011 wurde sachgerecht ein Hebesatzzuschlag bei der Grundsteuer B eingeführt. Bei der Straßenreinigung wurde der einheitliche Öffentlichkeitsanteil 2018 von 25 auf zehn Prozent gesenkt. Der Öffentlichkeitsanteil sollte differenzierter ermittelt und festgelegt werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Lügde 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, sind in den interkommunalen Vergleichen die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation werden daher grundsätzlich die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen interkommunal verglichen. Auch um die Aufstellung von Gesamtab schlüssen ab 2010 zu vermeiden, hat die Stadt Lügde die Wasserversorgung neu organisiert. Das bisher als Sondervermögen geführte Wasserwerk wurde zum 01. Januar 2010 in den Kernhaushalt wieder eingegliedert. Nach eigener Prüfung und Abstimmung mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist die Stadt seit 2010 nicht zur Aufstellung von Gesamtab schlüssen verpflichtet. Eine vereinfachte Prüfung durch die gpaNRW bestätigt dieses. Daher werden bei den Kennzahlenvergleichen der Gesamtab schlüsse die Werte des Kernhaushaltes der Stadt Lügde zugrunde gelegt. Ab 2019 ist jährlich zu prüfen, ob die Voraussetzungen einer Befreiung vom Gesamtab schluss nach dem neu eingeführten § 116 a GO erfüllt sind.

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	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI
2019	bekannt gemacht			HPI

Eine tiefere Analyse der Jahresabschlüsse erfolgt nunmehr bis einschließlich 2018. Zum Ende der überörtlichen Prüfung wurden im Entwurf insbesondere die Bilanz sowie die Ergebnis- und Finanzrechnungen für den Jahresabschluss 2018 vorgelegt. Die im Haushalt 2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2022 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

## Rechtliche Haushaltssituation

### Jahresergebnisse und Rücklagen

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-955	-1.013	-365	-163	-1.611	1.474	532	-808	1.016
Höhe der Ausgleichsrücklage	2.594	1.581	2.493	2.330	719	2.193	2.725	1.917	2.933
Höhe der allgemeinen Rücklage	41.569	41.569	40.292	40.298	40.357	40.348	40.351	40.366	40.369
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	-955	-1.013	-365	-163	-1.611	1.474	532	-808	1.016
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	-0	1.277	-0	0	-0	-0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 3 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	6	0	-9	0	14	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	-1.277	-0	59	-0	4	-0	3
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung								
Fehlbetragsquote in Prozent	2,1	2,3	0,8	0,4	3,8	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	1,9	pos. Ergebnis

Der Verwendungsbeschluss wird durch die gpaNRW vorweggenommen. Die Jahresergebnisse werden noch im selben Jahr direkt mit der Ausgleichsrücklage oder der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Seit der Eröffnungsbilanz 2008 konnte die Stadt viermal, und zwar 2008, 2015, 2016 und aktuell 2018, einen Überschuss erzielen. Das sind im Betrachtungszeitraum ab 2010 drei von neun Vergleichsjahre. Die Jahresdefizite dominieren hinsichtlich der Anzahl und der Volumina die Haushaltssituation der Stadt Lügde. Sie bewegten sich zwischen rund 0,2 Mio. Euro und 1,6 Mio. Euro und damit in einer deutlichen, aber nicht ungewöhnlichen Bandbreite. Im Durchschnitt der neun Jahre ermittelt sich ein Defizit von rund 0,2 Mio. Euro jährlich. In der Summe sind es 1,9 Mio. Euro. Das Gesamtdefizit seit der NKF-Umstellung 2008 fällt mit 0,7 Mio. Euro deutlich niedriger aus. Dieses resultierte aus dem Überschuss im ersten NKF-Jahr von 1,3 Mio. Euro. Die Stadt hat die Möglichkeiten des 1. NKF - Weiterentwicklungsgesetzes - NKFWG genutzt. Im Jahresabschluss 2012 wurde der Überschuss 2008 von der allgemeinen Rücklage in die Ausgleichsrücklage umgebucht. Die Ausgleichsrücklage hat sich auch dadurch im Eckjahresvergleich 2010 und 2018 um 0,3 Mio. Euro erhöht. Sie wies durchgängig einen Bestand auf, so dass der zwischenzeitliche Eigenkapitalverzehr nicht zu einer Verringerung der allgemeinen Rücklage führte.

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

	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	595	186	271	377
Höhe der Ausgleichsrücklage	3.528	3.714	3.985	4.362
Höhe der allgemeinen Rücklage	40.369	40.369	40.369	40.369
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	595	186	271	377
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	0	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragquote in Prozent	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Nach dem Haushaltsplan 2019 sind bis einschließlich 2022 durchgängig Überschüsse kalkuliert. Damit würde, im Gegensatz zu den mehrheitlichen Defiziten der Jahresabschlüsse, kein weiterer Eigenkapitalverzehr eintreten. Stattdessen ist ein sukzessiver, leichter Eigenkapitalaufbau geplant.

## Haushaltsstatus

### Haushaltsstatus\*

Haushaltsstatus*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ausgeglichener Haushalt						X	X		X	X	X	X	X
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X			X					
genehmigungspflichtige Verringerung allgemeine Rücklage													
HSK genehmigt													
HSK nicht genehmigt													

\* bis 2018 Ist-Daten; ab 2019 Plan-Daten

## Ist-Ergebnisse

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-84	-778	474	5	-36	7	70	61

Die Jahresergebnisse von Lügde schwankten in den acht Vergleichsjahren zwischen -167 Euro und 151 Euro je Einwohner. Sie waren in sechs Jahren günstiger und lediglich in zwei Jahren (2014 und 2017) ungünstiger als der jeweilige interkommunale Mittelwert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Mittelwert mit Ausnahme von 2017 jeweils negativ war. Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2018 ermittelt sich für Lügde ein jährliches Defizit von 20 Euro.

Hierbei sind die allgemeinen Deckungsmittel von Bedeutung. Sie dienen als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der Kommune. Die gpaNRW versteht hierunter die Realsteuereinnahmen, die Gemeinschaftssteuern, die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge, die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie die Schlüsselzuweisungen.

### Deckungsmittel je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.378	603	2.475	1.373	1.263	1.365	1.477	60

Die Stadt Lügde hatte in vier der acht Vergleichsjahre eine interkommunal höhere Ertragskraft. Im Jahr 2017 ist sie unauffällig. Bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer erzielte die Stadt trotz der gestiegenen Schlüsselzahl jeweils interkommunal unterdurchschnittliche Erträge.

Trotz der tendenziell positiven Gewerbesteuerentwicklung in Lügde blieb die Stadt mit Ausnahme von 2015 weiterhin unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Diese geringeren Erträge werden durch die weit überdurchschnittlichen Schlüsselzuweisungen zum Teil kompensiert. Hier hatte Lügde durchgängig höhere Erträge als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dieses zeigt jedoch auch die starke Abhängigkeit der Stadt vom kommunalen Finanzausgleich. Nach Angaben der Kommune ist das Gewerbesteueraufkommen von einzelnen wenigen Unternehmen abhängig. Jedoch besteht bei diesen ein guter Branchenmix.

**Ordentliche Erträge und Aufwendungen je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2017**

	Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
ordentliche Erträge je Einwohner	2.466	1.159	2.955	2.074	1.805	2.061	2.256	61
ordentliche Aufwendungen je Einwohner	2.533	1.604	2.992	2.066	1.801	2.014	2.295	61

Die Stadt Lügde gehört in allen Jahren zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Dabei ist zu beachten, dass in Lügde die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen im Kernhaushalt geführt werden. In 2017 entfallen an Aufwendungen je Einwohner auf die Wasserversorgung rund 90 Euro und annähernd 150 Euro auf die Abwasserbeseitigung. Zudem dürfte der Kindergartenbereich in Lügde ausgeprägter sein als bei zahlreichen anderen Kommunen.

**Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2017**

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-84	-159	246	23	-33	31	76	21

Beim interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse der Gesamtabschlüsse ergeben sich für Lügde ähnliche Positionierungen wie im Vergleich der Kernhaushalte. In fünf der acht Vergleichsjahre erzielte Lügde günstigere Positionierungen als der interkommunale Mittelwert. Die Mittelwerte nach den Gesamtabschlüssen fallen grundsätzlich besser aus als im Kernhaushalt, weil die Ausgliederungen vielfach positive Ergebnisse erwirtschaften. Das Gesamtjahresergebnis wird bei den meisten Kommunen maßgeblich vom Einzelabschluss des Kernhaushaltes geprägt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lügde hat im Kernhaushalt in sechs der neun betrachteten Jahresabschlüsse und damit überwiegend Defizite erwirtschaftet. Im Durchschnitt waren es jährlich rund 0,2 Mio. Euro beziehungsweise 20 Euro je Einwohner. Damit erzielt Lügde im Vergleich zum interkommunalen Mittelwert in sechs Jahren günstigere und in zwei Jahren ungünstigere Positionierungen. Im Vergleich zu den Gesamtergebnissen nach den Gesamtabschlüssen werden ähnliche gute Positionierungen erreicht.

## 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, des Finanzausgleichs und 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 2018 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzen wir durch die Durchschnittswerte der Jahre 2014 bis 2018. Zusätzlich bereinigen wir positive wie negative Sondereffekte. Hierzu zählen insbesondere die teils deutlich schwankenden Erträge und Zuführungen bei den verschiedenen Rückstellungen sowie variierende Grundstücksveräußerungserlöse.

### Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018

Lügde	
Jahresergebnis lt. Jahresabschluss	1.016
./. Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich	-8.108
./. Bereinigungen Sondereffekte	172
= bereinigtes Jahresergebnis	-6.920
+ Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	6.260
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-660</b>

#### → Feststellung

Die Stadt Lügde weist für 2018 ein strukturelles Ergebnis von rund -0,7 Mio. Euro beziehungsweise -70 Euro je Einwohner aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke. Diese ist in Relation zum Haushaltsvolumen von 26,0 Mio. Euro mit rund 2,5 Prozent vergleichsweise gering.

## Plan-Ergebnisse

Um den künftigen Konsolidierungsbedarf der Stadt Lügde einschätzen zu können, bezieht die gpaNRW die Haushaltsplanung der Kommune ein. Die gpaNRW zeigt auf,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Lügde ihrer Planung zu Grunde legt,
- mit welchen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind und
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisverbesserung beitragen.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte beziehungsweise Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen. In unseren Analysen konzentrieren wir uns auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Stadt Lügde plant nach dem Haushaltsplan 2019 für 2022 einen Überschuss von rund 0,4 Mio. Euro und wie in den Vorjahren ausgeglichene Haushalte. Die Ergebnisverbesserung von rund 1,0 Mio. Euro gegenüber dem strukturellen Ergebnis 2018 setzt sich im Wesentlichen wie folgt zusammen:

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

	Strukturelles Ergebnis 2018	Planergebnis 2022	Differenz	Jährlicher Anstieg in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer**	4.398	6.400	2.002	9,8
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern**	3.903	5.020	1.117	6,5
Ausgleichsleistungen**	350	410	60	4,0
Schlüsselzuweisungen**	3.144	2.910	-234	-1,9
Zuwendungen und allgemeine Umlagen (ohne Finanzausgleich - Schlüsselzuweisungen)*	3.577	4.093	516	3,4
Sonstige Transfererträge*	558	422	-136	-6,8
Sonstige ordentliche Erträge*	461	1.178	717	26,4
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen*	5.488	5.818	330	1,5
Versorgungsaufwendungen*	280	189	-91	-9,3
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen*	3.414	3.511	96	0,7
Steuerbeteiligungen - Gewerbesteuerumlage und Fonds Deutsche Einheit**	704	525	-179	-7,1
Allgemeine Kreisumlage**	4.912	6.159	1.247	5,8
Jugendamtsumlage*	2.667	3.132	464	4,1
Transferaufwendungen (ohne Finanzausgleich)*	853	975	122	3,4
Bilanzielle Abschreibungen*	3.289	3.980	691	4,9
Zinsen und Sonstige Finanzaufwendungen*	264	436	172	13,4

\* Jahresergebnis 2018; \*\* Mittelwert der Jahre 2014 bis 2018

## Erträge

Die Steigerung der Ertragsseite um 4,0 Mio. Euro beruht maßgeblich auf der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an Gemeinschaftssteuern, primär der Einkommensteuer sowie höheren Zuwendungen.

Der Mittelwert der Gewerbesteuer von 4,4 Mio. Euro resultiert aus den stark zwischen 2,0 Mio. Euro (2014) und 6,1 Mio. Euro (2018) schwankenden Erträgen. Hebesatzerhöhungen sind für die Jahre 2019 bis 2022 nicht geplant. Der Ansatz 2019 beträgt 6,1 Mio. Euro. Hierbei hat die Stadt die örtlicher Besonderheiten und die aktuellen Entwicklungen bei den Gewerbesteuerzahlern in Lügde einbezogen. Für die Folgejahre sind jährliche Steigerungen von 1,6 Prozent kalkuliert. Diese liegen jeweils erkennbar unterhalb der Orientierungsdaten. Von daher ist nicht von einem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko auszugehen. Trotzdem besteht aufgrund der bis 2022 jährlichen Zuwächse ein allgemeines konjunkturelles Risiko bei dem Planansatz.

Beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist 2018 die für den Anteil der jeweiligen Kommune maßgebliche Schlüsselzahl für Lügde um 3,3 Prozent gestiegen. Die Stadt plant für 2019 bis 2022 jeweils Ertragssteigerungen auf dann 4,5 Mio. Euro. Die prozentualen Steigerungen bewegen sich zwischen 2,1 Prozent und 5,2 Prozent. Diese liegen bis auf 2022 nicht einmal halb so hoch wie die Steigerungssätze der Orientierungsdaten. Nach derzeitigem Stand sind in den nächsten Jahren weitere Steigerungen zu erwarten. Dieses geben die Orientierungsdaten und die Steuerschätzungen wieder. Eine Auswertung dieser Erträge der letzten 25 Jahre zeigt jedoch, dass in unregelmäßigen Abständen konjunkturell bedingte Einbrüche zu verzeichnen waren. Daher ist ein allgemeines, konjunkturelles Risiko bei den Planansätzen vorhanden. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar. Beim Anteil an der Umsatzsteuer ist die Schlüsselzahl 2018 um rund 16,0 Prozent gesunken. Die von der Stadt angesetzten Steigerungen liegen durchgängig über den Orientierungsdaten. Daraus leitet die gpaNRW ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei dem Ansatz ab.

Die geplanten jährlichen Zunahmen bei den Ausgleichsleistungen liegen jeweils unter den Steigerungsraten nach dem Orientierungsdatenerlass. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist daher zu verneinen.

Bei den Schlüsselzuweisungen entspricht der Ansatz 2019 von 3,1 Mio. Euro der Bewilligung. Für die mittelfristige Ergebnisplanung bis 2022 liegen die Planwerte mit 2,4 bis 2,9 Mio. Euro jeweils darunter. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht daher nicht. Die Schlüsselzuweisungen unterliegen einer Wechselwirkung mit der Steuerkraft der Kommune. Hier plant die Stadt Lügde, wie viele andere Kommunen, bis 2022 mit einer steigenden Steuerkraft. In den letzten Jahren werden den Kommunen jährlich neue Rekordsummen als Finanzausgleichsmasse über das GFG zugewiesen. Diese Erträge sind grundsätzlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes abhängig. Inwieweit auch zukünftig mit diesen Steigerungen zu rechnen ist, bleibt abzuwarten. Es besteht demnach ein allgemeines Risiko für die vorliegende Planung.

Der Anstieg bei den weiteren Zuwendungen und allgemeinen Umlagen beträgt 0,5 Mio. Euro. Er setzt sich aus Zuwächsen bei den Zuweisungen aus Förderprogrammen, steigenden Betriebskostenzuschüssen bei den Kindertageseinrichtungen und höheren Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten zusammen. Letztere betrifft die Sekundarschule mit einer Zunahme von alleine 0,3 Mio. Euro.

Der Rückgang bei den sonstigen Transfererträgen erschwert den Haushaltsausgleich.

Die Zunahme bei den sonstigen ordentlichen Erträgen um 0,7 Mio. Euro betrifft maßgeblich die Sekundarschule. Dort sind im Zuge der Sanierung und des Umbaus erstmalig ab 2020 jährliche Auflösungsbeträge von 0,6 Mio. Euro veranschlagt. Sie korrespondieren mit dem ab 2020 erheblich höheren Abschreibungen. Beim Produkt Sekundarschule kalkuliert die Stadt im Teilergebnisplan mit geringeren Plandefiziten als den bisherigen Ist-Ergebnissen.

## **Aufwendungen**

Die betrachteten Positionen der Aufwandsseite steigen per Saldo um 2,9 Mio. Euro.

Bei den Personalaufwendungen sind für 2019 die erwarteten Tarif- und Besoldungsabschlüsse einbezogen. Ab 2020 sind für das Gesamtvolumen jährliche Steigerungen zwischen 0,4 und 1,1 Prozent geplant. Sie liegen damit in zwei Jahren unterhalb der Orientierungsdaten von jährlich 1,0 Prozent. Bei diesen handelt es sich um Zielwerte. Sie sind nur unter der Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen. Das bestätigen auch die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die Kommunalfinanzen bis 2022. Ein detailliertes Personalentwicklungs- beziehungsweise Personalkostenabbaukonzept besteht in Lügde nicht. Damit erscheinen die Plandaten zu optimistisch, so dass ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht. Die Zuführungen und Entnahmen bei den Rückstellungen sind schwer planbar.

Bei den Versorgungsaufwendungen ist fraglich, ob und in welcher Höhe die geplanten Rückgänge eintreten. Die tatsächlichen Versorgungskassenbeiträge liegen jeweils über den Planansätzen, so dass ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht auszuschließen ist.

Das Gesamtvolumen der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen bewegte sich im Zeitraum 2010 bis 2018 noch moderat zwischen 3,1 und 3,5 Mio. Euro. Im Durchschnitt sind es 3,3 Mio. Euro. Für 2019 und 2020 sind deutlich höhere Volumina von 4,3 und 4,2 Mio. Euro und für 2021 und 2022 jeweils 3,5 Mio. Euro geplant. Für den Zeitraum 2018 bis 2022 ermittelt sich ein jährlicher Anstieg von 0,7 Prozent. Damit werden die Zielwerte des Orientierungsdaten-erlasses von 1,0 Prozent unterschritten. Hierbei ist abermals zu berücksichtigen, dass die Zielwerte nur mit entsprechenden Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen sind. Für die bauliche Unterhaltung sind konstant rund 350.000 Euro geplant. Diese liegen in etwa auf dem Mittelwertniveau der Vorjahre, aber unter dem Ergebnis 2018. Letztendlich sind für die Jahre 2019 bis 2022 keine Preissteigerungen einkalkuliert. Bei den geplanten Bewirtschaftungskosten liegt der jährliche Anstieg mit 0,5 Prozent erkennbar unter den Orientierungsdaten. Dagegen sind die Plandaten für die weiteren Unterhaltungsaufwendungen jeweils höher als die Ist-Ergebnisse. In der Gesamtbetrachtung sieht die gpaNRW bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die Steuerbeteiligungen entwickeln sich entsprechend der geplanten Gewerbesteuer im Referenzzeitraum und den für die Umlagen anzuwendenden Vervielfältigern. Die Erhöhungszahl wird ab 2020 entfallen. Dieses wurde bei der Planung berücksichtigt und bedeutet eine nennenswerte Haushaltsentlastung. Die Ansätze sind grundsätzlich nachvollziehbar und insbesondere für das Jahr 2022 ohne allgemeines als auch zusätzliches Risiko.

Bei der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage hat die Stadt bis 2022 jährliche Steigerungen eingeplant. Die für 2019 zu zahlenden Umlagen entsprechen den Planansätzen.

Von 2019 bis 2022 steigen die Ansätze der allgemeinen Kreisumlage und der Jugendamtsumlage um 18,2 Prozent beziehungsweise 12,0 Prozent. Hierbei hat die Stadt unter anderem den erwarteten Gewerbesteueranstieg eingerechnet. Der Kreis Lippe erwartet nach seinem Haushaltsplan 2019 bis 2022 ebenfalls jährlich steigende Erträge aus beiden Umlagen. Er kalkuliert Zuwächse bis 2022 bei der allgemeinen Kreisumlage von insgesamt 7,7 Prozent und bei der Jugendamtsumlage von 5,6 Prozent. Somit liegen in der Einzel- als auch in der Gesamtbetrachtung beider Umlagen die prozentualen Steigerungen der Stadt über denen des Kreises. Daher wird ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko verneint. Die gpaNRW hat in dieser Betrachtung einen unveränderten Anteil von Lügde an der Steuerkraft der Kommunen im Kreis Lippe unterstellt.

Der Anstieg der verbleibenden Transferaufwendungen von rund 120.000 Euro setzt sich aus mehreren Produkten zusammen und erschwert insoweit den Haushaltsausgleich.

Die Zunahme bei den bilanziellen Abschreibungen bezieht sich auf die Sachanlagen und resultiert aus der umfangreichen Sanierung und den weiteren Baumaßnahmen an der Sekundarschule. Dort betragen die Abschreibungen zuletzt rund 180.000 Euro. Für 2020 sind nunmehr Abschreibungen von etwa 0,7 Mio. Euro und ab 2021 von rund 1,1 Mio. Euro geplant. Sie werden durch Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen zumindest teilweise kompensiert. Es sind erstmalig ab 2020 jährlich 0,6 Mio. Euro geplant. Insgesamt wird der Haushaltsausgleich erschwert. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht erkennbar.

Bei den Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen sind nachvollziehbar steigende Darlehenszinsen durch die Aufnahme von Investitionskrediten kalkuliert. Die Aufnahme von Liquiditätskrediten und nennenswerte Zinsaufwendungen hierfür sind nicht geplant.

#### → Feststellung

Auf der Basis des Haushaltsplanes 2019 bestehen bei mehreren Ertrags- und Aufwandspositionen Risiken für die Haushaltsbewirtschaftung. Aus der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung können sich allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken für den gemeindlichen Haushalt ergeben. Diese betreffen besonders die Einkommen- und die Gewerbesteuer sowie den Finanzausgleich mit der allgemeinen Kreisumlage.

Neben diesen allgemeinen Risiken wurden zusätzliche Risiken festgestellt. Sie beziehen sich insbesondere auf die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer, die Personalaufwendungen sowie die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Sollten einzelne Risiken eintreten, ist für 2022 ein Defizit anstatt des geplanten Überschusses nicht auszuschließen. Im Vergleich mit vielen anderen Kommunen kann der Stadt Lügde dennoch eine tendenziell vorsichtigeren Haushaltsplanung attestiert werden.

#### Vergleich Planergebnis von Jahresergebnis in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Planergebnis	-3.056	-2.822	-1.690	-1.178	-1.652	-907	-619	-1.210	60
Jahresergebnis	-955	-1.013	-365	-163	-1.611	1.474	532	-808	1.016
<b>Abweichung</b>	2.101	1.809	1.325	1.015	41	2.381	1.151	402	956

Gegenüber den Plandaten schlossen die Jahresergebnisse jeweils besser ab. In sechs der neun Jahre liegen die Verbesserungen über 1,0 Mio. Euro und sind damit beachtlich.

→ **Empfehlung**

Die beachtlichen Ergebnisverbesserungen in sechs Jahren von jeweils über 1,0 Mio. Euro sollten zum Anlass genommen werden, die Gründe für die Plan-Ist-Abweichungen detailliert zu analysieren. Das Ziel sollte es sein, die Abweichungen zwischen Haushaltsplan und Jahresabschluss in der Zukunft zu verringern.

Bei der Analyse ist der Fokus insbesondere darauf zu legen, ob wiederkehrend dieselben Konten und Produkte betroffen sind. Nach eigenen Angaben führt die Stadt die Analysen der Plan-Ist-Abweichungen generell durch. Diese haben gezeigt, dass mehrfach Einzeleffekte maßgeblich zu den deutlichen Ergebnisveränderungen beigetragen haben. Sie sind in den Jahresabschlüssen dargelegt.

**Eigenkapital**

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

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 1	44.162	43.150	42.785	42.628	41.076	42.541	43.077	42.282	43.302
Eigenkapital 2	86.704	88.155	88.180	89.298	87.580	88.335	87.380	86.915	86.944
Bilanzsumme	114.099	115.884	116.405	114.363	113.264	113.078	113.703	112.570	113.933
Eigenkapitalquoten in Prozent									
Eigenkapitalquote 1	38,7	37,2	36,8	37,3	36,3	37,6	37,9	37,6	38,0
Eigenkapitalquote 2	76,0	76,1	75,8	78,1	77,3	78,1	76,8	77,2	76,3

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

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

Zum 01. Januar 2010 betrug das Eigenkapital 1 45,1 Mio. Euro. Mit der Verrechnung des Jahresdefizits 2010 von annähernd 1,0 Mio. Euro sank es Ende 2010 auf 44,2 Mio. Euro. Die schwankende, weitere Entwicklung des Eigenkapitals 1 resultiert aus den überwiegend defizitären und teils positiven Jahresabschlüssen. Im Eckjahresvergleich ist ein moderater Eigenkapitalverzehr von 0,9 Mio. Euro eingetreten. Wird das Jahresdefizit 2010 mit einbezogen, ist das Eigenkapital um 1,9 Mio. Euro gesunken. Neben den ergebniswirksamen Jahresabschlüssen haben überschaubare ergebnisneutrale Verrechnungen und Bilanzkorrekturen zu leichten Eigenkapitalveränderungen geführt. Die beim Eigenkapital 2 einzubeziehenden Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge erhöhten sich im Eckjahresvergleich per Saldo um 1,1 Mio. Euro. Die Sonderposten für die Zuwendungen stiegen bis 2013 deutlich an und sanken dann in den Folgejahren. Dennoch verbleibt ein Anstieg um 2,1 Mio. Euro. Dagegen verringerten sich die Sonderposten für die Beiträge fast stetig und letztendlich um insgesamt 1,0 Mio. Euro.

Die Eigenkapitalentwicklung mit den weiteren Passivposten steht in der Tabelle 6 der Anlagen.

Nach dem Haushaltsplan 2019 ist bis 2022 kein Eigenkapitalverzehr kalkuliert. Die Stadt erwartet durchgängig Überschüsse. Damit würde, sofern die Planungen eintreten, das Eigenkapital Ende 2022 einen Bestand von etwa 44,7 Mio. Euro aufweisen.

#### Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	37,6	-4,8	68,4	30,4	17,9	33,0	42,5	61
Eigenkapitalquote 2	77,2	27,2	84,0	64,2	57,5	65,3	76,0	61

Die Stadt Lügde weist in allen Vergleichsjahren über dem interkommunalen Mittelwert liegende Eigenkapitalquoten 1 und 2 auf. Die Mittelwertüberschreitungen sind fast kontinuierlich gestiegen. Bei der Eigenkapitalquote 2 zählt Lügde zudem seit 2016 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Quoten. Dieses resultiert aus den höheren Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge. Die überdurchschnittlichen Quoten von Lügde bestätigen sich beim Vergleich des Eigenkapitals im Bezug zu den Einwohnern. Hier hat die Stadt Lügde durchgängig ein höheres einwohnerbezogenes Eigenkapital als drei Viertel der Vergleichskommunen.

#### Bilanzsumme je Einwohner in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11.760	3.686	26.658	8.484	6.409	7.409	9.250	60

Bei der Betrachtung des Eigenkapitals ist auch die Bilanzsumme von Bedeutung. Lügde hat in allen Jahren eine einwohnerbezogen hohe Bilanzsumme. Die Stadt zählt jeweils zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Damit stellen sich die Kennzahlen mit dem Bezug zur Bilanzsumme niedriger dar. Das Anlagevermögen von Lügde ist durchgängig höher als bei 75 Prozent der Kommunen. Ursächlich ist, dass in Lügde sowohl die Abwasserbeseitigung als auch die Wasserversorgung im Kernhaushalt geführt werden. Daher sind diese Vermögenswerte in voller Höhe in der städtischen Bilanz enthalten. Bei der Mehrheit der Kommunen sind beide Bereiche ausgegliedert und werden vielfach als Sondervermögen geführt. Diese Vermögenswerte sind dann nur anteilig in der Bilanz des Kernhaushaltes berücksichtigt, und zwar über die Finanzanlagen mit den Bilanzwerten der Sondervermögen. Auf der Passivseite der Bilanz sind in Lügde die Verbindlichkeiten und Schulden, die diesen Aufgabenbereichen zugeordnet werden können, ebenso vollständig erfasst. Zudem besitzt die Stadt Lügde ein weit überdurchschnittliches Wald- und Grünflächenvermögen von 15,0 Mio. Euro beziehungsweise von annähernd 1.600 Euro je Einwohner. Auch beim Vermögen der bebauten Grundstücke sowie der Straßen zählt Lügde zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. Dagegen ist das Umlaufvermögen in allen Jahren unterdurchschnittlich.

### Gesamteigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2017

	Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	37,6	3,5	39,9	25,3	14,1	29,1	34,5	21
Gesamteigenkapitalquote 2	77,2	33,2	81,8	62,0	50,6	63,7	71,7	21

Beim Vergleich der Gesamteigenkapitalquoten zeigt sich für die Stadt Lügde ebenfalls ein positives Bild. Beide Quoten waren mit zunehmender Tendenz interkommunal überdurchschnittlich. Dieses resultiert daraus, dass der Eigenkapitalverzehr bei der Mehrheit der Vergleichskommunen deutlich stärker ausgefallen ist als in Lügde. Das zeigt der sinkende interkommunale Mittelwert. Als Folge daraus besitzt Lügde bei der Gesamteigenkapitalquote 1 seit 2016 und bei der Gesamteigenkapitalquote 2 seit 2013 höhere Kennzahlenwerte als drei viertel der Vergleichskommunen.

#### → Feststellung

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Lügde hat sich nach den Schlussbilanzen seit 2010 trotz überwiegender Jahresdefizite noch moderat um 0,9 Mio. Euro verringert. Unter Einbeziehung des Jahresdefizits 2010 sind es 1,9 Mio. Euro. Nach dem Haushaltsplan 2019 erwartet die Stadt bis einschließlich 2022 durchgängig Überschüsse.

Beide Eigenkapitalquoten des Kernhaushaltes der Stadt Lügde sind in allen Jahren interkommunal erkennbar überdurchschnittlich. Diese gilt auch beim Vergleich des Eigenkapitals je Einwohner. Hierzu haben primär ein höheres Anlagevermögen und sekundär eine geringe Verschuldung beigetragen.

### Schulden

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	11.551	13.294	13.946	13.102	14.221	13.875	13.957	13.762	13.771
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	500	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	885	688	683	477	627	300	791	614	789
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	52	42	108	0	0	180	0	154	4

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sonstige Verbindlichkeiten	343	232	254	298	281	260	344	363	418
Erhaltene Anzahlungen	2.993	2.114	1.969	834	461	562	1.715	1.036	2.024
<b>Verbindlichkeiten gesamt</b>	<b>15.824</b>	<b>16.370</b>	<b>16.960</b>	<b>14.711</b>	<b>16.090</b>	<b>15.177</b>	<b>16.807</b>	<b>15.929</b>	<b>17.006</b>
Rückstellungen	10.591	10.312	10.188	9.218	8.396	8.288	8.072	8.227	8.479
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0	4	141	168	137
<b>Schulden gesamt</b>	<b>26.415</b>	<b>26.682</b>	<b>27.148</b>	<b>23.929</b>	<b>24.486</b>	<b>23.469</b>	<b>25.020</b>	<b>24.324</b>	<b>25.622</b>
Schulden je Einwohner									
Schulden insgesamt	2.540	2.640	2.717	2.448	2.537	2.407	2.600	2.541	2.712
davon Verbindlichkeiten	1.522	1.620	1.698	1.505	1.667	1.556	1.746	1.664	1.800

Im Betrachtungszeitraum sind die Investitionskredite erkennbar angestiegen. Im Eckjahresvergleich sind es 2,2 Mio. Euro beziehungsweise fast 20 Prozent. Ursächlich hierfür waren deutliche Investitionen im Rahmen des Stadtentwicklungskonzeptes „Lügde 2015“. Zu nennen sind die Baumaßnahmen in den Bereichen Mittlere Straße, Marktplatz und Emmerauenpark in der Kernstadt sowie die Rathuserneuerung.

Hier ist wiederum zu berücksichtigen, dass im Kernhaushalt die investitionsträchtigen Bereiche Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung geführt werden. Diese werden vielfach anteilig kreditfinanziert. Nach Angaben der Stadt entfällt der größte Teil der Kreditverbindlichkeiten auf diese Bereiche. Die entsprechenden Kreditverbindlichkeiten sind dem rentierlichen Bereich zuzuordnen, weil sie grundsätzlich über kostendeckende Gebühren refinanziert werden.

Die Stadt Lügde ist wegen der ausreichenden eigenen Liquiditätsausstattung im Betrachtungszeitraum bis auf 2014 nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Unterjährig gab es ebenfalls keine punktuellen Liquiditätskreditbedarfe.

In den schwankenden erhaltenen Anzahlungen sind die noch nicht verwendeten pauschalen und projektbezogenen Zuwendungen enthalten. Hierzu zählen die Feuerschutzpauschale, die Schul- und Sportpauschale, die allgemeine Investitionspauschale sowie die Zuwendungen aus dem Projekt „Lügde 2015“. Mit der zweckentsprechenden Verwendung und Zuführung zu den Sonderposten wird die Eigenkapitalquote 2 verbessert. Außerdem wird die Ergebnisrechnung durch die jährlichen Auflösungen entlastet. Den erhaltenen Anzahlungen von 2,0 Mio. Euro stehen zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2018 liquide Mittel mit 4,5 Mio. Euro gegenüber. Somit kann die Stadt anstehende Investitionen daraus grundsätzlich finanzieren.

Im Eckjahresvergleich 2010 nach 2018 sind die Schulden leicht um 3,0 Prozent auf 25,6 Mio. Euro gesunken. Ursächlich hierfür waren die Rückgänge bei den erhaltenen Anzahlungen sowie den Instandhaltungs- und sonstigen Rückstellungen. Letztere betrafen die Halbierung der Rückstellung für Erbbaurechte in 2013 auf 0,7 Mio. Euro durch Auflösungen und Inanspruchnahmen. In 2014 wurden rund 0,8 Mio. Euro bei den Instandhaltungsrückstellungen erfolgswirksam aufgelöst. Sie betrafen die Heizungsanlage mit den Nachtspeicheröfen des Schulzentrums. Die Rückstellung wurde bei der Eröffnungsbilanz gebildet. Die Verpflichtung zum Austausch der Nachtspeicheröfen war entfallen. Der Anteil der gesunkenen Rückstellungen an den Schulden

hat sich erkennbar verringert. Ende 2018 betrug er 33,1 Prozent. Allein für die Pensionsrückstellungen waren es 18,7 Prozent. Sie werden im Abschnitt zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten näher analysiert.

Der Haushaltsplan 2019 sieht für 2019 bis 2022 beachtliche Aufnahmen von Investitionskrediten vor. Mit diesen sollen neben den Zuwendungen die geplanten Investitionen, insbesondere die umfangreiche Sanierung des Schulzentrums, anteilig finanziert werden. Die geplanten jährlichen Kreditaufnahmen bewegen sich zwischen 1,7 Mio. Euro in 2022 und 3,5 Mio. Euro in 2019. In 2022 entsprechen sie den Tilgungen und in anderen Jahren liegen sie deutlich oberhalb der Tilgungen. Durch diese Nettoneuverschuldungen von insgesamt 7,5 Mio. Euro kalkuliert die Stadt für Ende 2022 mit Kreditverbindlichkeiten von 21,3 Mio. Euro. Das entspricht einer Zunahme gegenüber 2018 um fast 55 Prozent beziehungsweise um rund 800 Euro je Einwohner. Ohne den Bereich Gute Schule 2020 sind es 20,5 Mio. Euro an Kreditverbindlichkeiten.

#### Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.664	229	5.062	1.802	972	1.396	2.564	61

Die einwohnerbezogenen Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Lügde schwankten im Vergleichszeitraum zwischen 1.505 Euro in 2013 und 1.746 Euro in 2016. Sie waren bis auf das Jahr 2017 interkommunal überdurchschnittlich. Im Vergleichszeitraum hat sich der Mittelwert der Vergleichskommunen kritisch entwickelt. Er ist von anfänglich rund 1.250 Euro kontinuierlich auf nunmehr rund 1.800 Euro angestiegen. Dieses führt dazu, dass sich die Mittelwertüberschreitungen von Lügde fast stetig verringerten und die Stadt erstmalig 2017 interkommunal unterdurchschnittliche Verbindlichkeiten aufweist. Hierbei ist wiederum darauf hinzuweisen, dass der kreditfinanzierte Wasser- und Abwasserbereich im Gegensatz zur Mehrheit der Vergleichskommunen bei der Stadt Lügde im Kernhaushalt geführt wird.

#### Schulden je Einwohner in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.541	871	6.101	2.641	1.800	2.191	3.243	61

Die Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Lügde bewegten sich zwischen rund 2.410 Euro und etwa 2.720 Euro. Im Eckjahresvergleich 2010 und 2018 stiegen die einwohnerbezogenen Schulden nur aufgrund des Bevölkerungsrückgangs. Die Positionierung der Stadt Lügde im interkommunalen Vergleich der Schulden hat sich wie bei den Verbindlichkeiten entwickelt. Durch einen deutlichen Anstieg des Mittelwertes stellen sich die vergleichsweise anfänglich hohen Schulden von Lügde seit 2017 interkommunal unterdurchschnittlich dar.

### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.664	760	5.347	2.263	1.377	2.108	2.841	21

In die Gesamtverbindlichkeiten sind bei den Vergleichskommunen die verselbstständigten Aufgabenbereiche einzubeziehen. Der interkommunale Mittelwert der Gesamtverbindlichkeiten ist ebenfalls im Vergleichszeitraum deutlich anstiegen. Die Stadt Lügde hatte in allen Jahren erkennbar unterdurchschnittliche Gesamtverbindlichkeiten. In 2017 ist die Mittelwertunterschreitung mit rund 26,0 Prozent am größten.

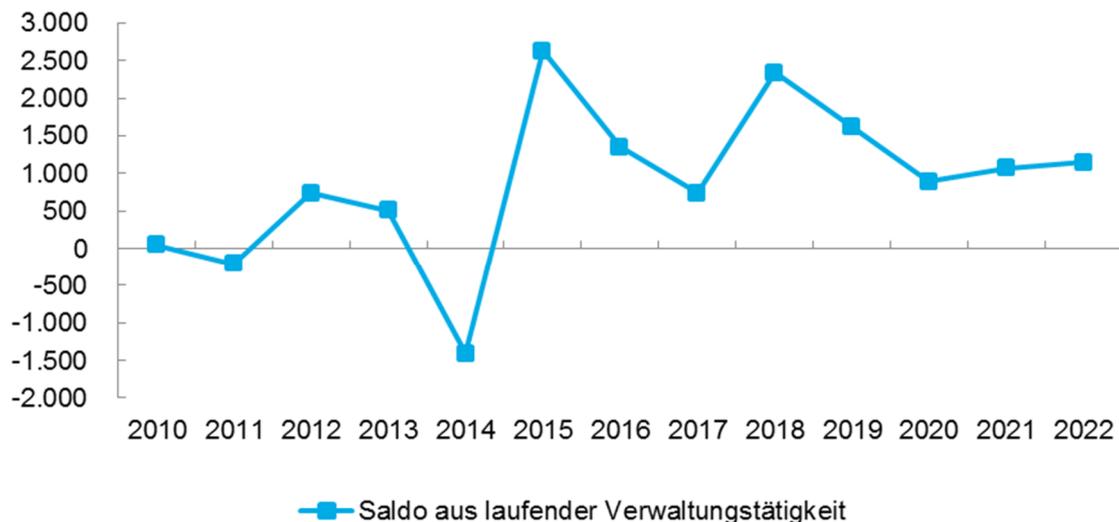
### Gesamtverschuldung je Einwohner in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.541	1.446	6.468	3.131	2.306	3.052	3.550	21

Die Gesamtverschuldung der Stadt Lügde ist mit Ausnahme von 2012 jeweils unterdurchschnittlich. Durch eine steigende Gesamtverschuldung bei den Vergleichskommunen hat die Mittelwertunterschreitung aktuell fast 19,0 Prozent erreicht.

Der Saldo aus Ein- 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 bei fehlenden eigenen, liquiden Mitteln die Schulden durch Liquiditätskredite.

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



Bis 2018 Ist-Werte, ab 2019 Plan-Werte auf Basis Haushaltsplan 2019

Die obige Grafik verdeutlicht die Schwankungen der Selbstfinanzierungskraft der Stadt Lügde. Überwiegend konnte die Stadt eine gute Selbstfinanzierungskraft aufweisen.

In sieben der neun Jahresabschlüsse wurde ein positiver Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erwirtschaftet. Das Defizit in 2014 von 1,4 Mio. Euro resultierte maßgeblich aus dem Gewerbesteuereinbruch. Die Gewerbesteuer sank gegenüber dem Vorjahr um 1,7 Mio. Euro auf 1,9 Mio. Euro. Der hohe positive Saldo im Folgejahr 2015 wurde insbesondere durch die Zuwächse bei der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen erzielt. Sie waren ebenfalls für das gute Resultat 2018 ursächlich. Im Durchschnitt aller Jahresabschlüsse war der Saldo mit rund 0,7 Mio. Euro jährlich deutlich positiv. Hierzu haben besonders beigetragen, dass die Abwasserbeseitigung sowie die Wasserversorgung im Kernhaushalt geführt werden. In den Benutzungsgebühren sind die zu deckenden Abschreibungen als eine wesentliche Position einkalkuliert. Hiermit sind keine Auszahlungen und kein Finanzmittelabfluss verbunden, so dass beide Produkte jeweils einen positiven Saldo erwirtschaften. Dabei ist jedoch zu bemerken, dass nicht alle Auszahlungen in den Produkten abgebildet sind. Die Zinsen und Tilgungen für die Kredite zur anteiligen Finanzierung der Investitionen in diesen Bereichen werden im Produkt sonstige allgemeine Finanzwirtschaft bewirtschaftet.

Die Ausführungen zu den risikobehafteten Ergebnisplandaten 2019 bis 2022 gelten hier entsprechend. Daher sind erheblich geringere positive Salden nicht auszuschließen.

Die Saldenentwicklung ist ergänzend in den Tabellen 7 und 8 der Anlagen dargestellt.

#### Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
77	-778	565	74	11	61	172	61

Bei der Stadt Lügde schwankte der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erheblich zwischen -146 Euro und 269 Euro je Einwohner. Bis auf zwei Jahre war der Saldo positiv. Im Durchschnitt ergibt sich ein nennenswerter positiver Saldo von jährlich 56 Euro je Einwohner. Diese zufriedenstellende bis teils gute Finanzsituation des laufenden Geschäfts von Lügde spiegelt sich auch im Anstieg der eigenen liquiden Mittel und in den Positionierungen im interkommunalen Vergleich wider. Mit Ausnahme von 2014 war der Saldo von Lügde besser als der interkommunale Mittelwert.

#### Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit je Einwohner in Euro (Gesamtabschluss) 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
77	-94	547	183	77	148	241	20

Trotz eines positiven Cashflows (Finanzierungsüberschuss oder Kapitalfluss) in sechs Jahren, hat die Stadt Lügde lediglich in 2015 einen überdurchschnittlichen Kennzahlenwert erzielt.

### → **Feststellung**

Die Stadt Lügde verfügte im Kernhaushalt in den meisten Jahren über eine ausreichende bis gute laufende Selbstfinanzierungskraft zur Aufgabenerledigung. Sie war dadurch bis auf das Jahr 2014 nicht auf Liquiditätskredite angewiesen. Die Investitionskredite sind um 2,2 Mio. Euro auf 13,8 Mio. Euro gestiegen. Die Stadt plant zur Finanzierung von Investitionen und der Sanierung des Schulzentrums deutliche Kreditaufnahmen und einen Anstieg auf 21,3 Mio. Euro in 2022.

Die Verbindlichkeiten und Schulden des Kernhaushaltes der Stadt Lügde waren bis 2016 interkommunal überdurchschnittlich. Sie sind erstmalig 2017 unterdurchschnittlich, bedingt durch einen deutlich gestiegenen Mittelwert. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die anteilig kreditfinanzierte Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung im Kernhaushalt geführt werden. Bei der Mehrheit der Kommunen sind diese Bereiche ausgegliedert. Im Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten und Gesamtverschuldung erzielt die Stadt Lügde gute Resultate.

## Vermögen

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

Die Entwicklung der einzelnen Positionen des Anlagevermögens ist in den Tabellen 2 bis 5 in den Anlagen dargestellt.

## Gebäude und Verkehrsflächen

Der Zustand des gemeindlichen 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 Gebäude und die Verkehrsflächen 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.

Die Stadt Lügde hat nach ihrer NKF-Abschreibungstabelle in Relation zur NKF-Rahmentabelle bei den meisten Gebäuden mittlere Nutzungsdauern angesetzt. Durch die festgelegten, tendenziell längeren Nutzungsdauern bei den Straßen reduziert sich die jährliche Abschreibungsbelastung für den Haushalt. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern auch das Risiko, dass ein Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abgeschrieben und ersatzbeschafft werden muss. Hinsichtlich der weiteren Ausführungen zu den Abschreibungen im Straßennetz wird auf den Teilbericht Verkehrsflächen verwiesen.

In diesem Kontext ist darzulegen, dass in der Anlagenbuchhaltung zumindest bei einzelnen Gebäuden eine längere Nutzungsdauer hinterlegt ist, als in der Abschreibungstabelle festgelegt. Dieses dürfte nach Angaben der Stadt einzelne ältere Gebäude betreffen, die im Rahmen der Eröffnungsbilanz erfasst wurden. Damit sind tendenziell höhere, als die nachfolgend ausgewiesenen Anlagenabnutzungsgrade verbunden.

## Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2017

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle*		Durchschnittliche GND* in Jahren Lügde	Durchschnittliche RND* in Jahren Lügde	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Tausend Euro
	von	bis				
Kindergärten / Kindertagesstätten	40	80	60	41	32	1.737
Schulgebäude	40	80	60	36	41	9.310
Hallen***	40	60	50	29	42	2.147
Verwaltungsgebäude	40	80	70	44	37	2.191
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	31	48	1.029
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	40	80	60	33	46	3.465
Verkehrsflächen***	25	60	54	25	54	24.858

\*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

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

\*\*\* in Lügde Friedhofshallen, Bauhof und Turnhallen zugeordnet

\*\*\*\* Daten aus Prüfung Verkehrsflächen

In der Gesamtbetrachtung konnte die Stadt Lügde seit 2010 den Substanzwertverzehr in der Bilanz bei Weitem nicht ausgleichen. Bei den Schulen sanken die Bilanzwerte um 2,1 Mio. Euro beziehungsweise 15,4 Prozent auf 11,5 Mio. Euro. Im Durchschnitt wurden lediglich ein Fünftel der Abschreibungen durch entsprechende Investitionen kompensiert. Bei den Kindergärten fällt aufgrund von U3-Erweiterungsbauten der Rückgang mit 7,6 Prozent deutlicher geringer aus. Die Bilanzwerte des Straßennetzes sanken von 2010 nach 2018 um 2,5 Mio. Euro beziehungsweise 8,8 Prozent auf 25,6 Mio. Euro.

Die Mehrheit der Gebäudeobjekte hat noch nicht die Hälfte der Gesamtnutzungsdauern erreicht. Die Verkehrsflächen als wichtiges Infrastrukturvermögen haben etwa die Hälfte ihre Nutzungsdauer hinter sich. Ausnahmen sind ein Feuerwehrgerätehaus sowie ein Freibadgebäude. Beide sind bereits vollständig abgeschrieben. Weitere sechs Gebäude werden innerhalb der nächsten zehn Jahre ebenfalls abgeschrieben sein.

### → Feststellung

In der Gesamtbetrachtung der Gebäude und Verkehrsflächen sind die Anlagenabnutzungsgrade als zufrieden stellend bis gut einzustufen. Sie deuten vielfach nicht auf einen erhöhten Reinvestitionsbedarf hin. Damit ist die Altersstruktur der Gebäudegruppen und Straßen überwiegend ausgewogen. Dem Substanzverlust durch Abschreibungen und Vermögensabgängen standen grundsätzlich keine Investitionen in annähernd gleichem Umfang gegenüber.

Bei den Verkehrsflächen sind wiederum die Baumaßnahmen in den Bereichen Mittlere Straße und Marktplatz im Zuge des Stadtentwicklungskonzeptes „Lügde 2015“ hervorzuheben. Durch diese, dem abschreibungsbedingten Werteverzehr gegenüberstehenden Investitionen sind die Bilanzwerte in 2013 deutlich gestiegen und in 2014 konstant geblieben. Der dennoch im Eckjahresvergleich 2010 und 2018 eingetretene Vermögensverzehr wurde hierdurch zumindest abgedeckt. Weitere Ausführungen zu den Straßen enthält der Teilbericht Verkehrsflächen.

Im Eigentum der Stadt Lügde stehen vergleichsweise mehr Gebäudeflächen. Lügde weist im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Bruttogrundfläche (BGF) je 1.000 Einwohner auf. Die Stadt liegt mit 3.970 m<sup>2</sup> BGF rund 12,0 Prozent über dem Mittelwert von circa 3.550 m<sup>2</sup>. Lügde besitzt bei fünf der neun Nutzungsarten höhere Flächen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Flächenwert bei den Schulen ist unauffällig. Bei den Nutzungsarten Verwaltung, Soziales und Wohngebäude bestehen unterdurchschnittliche Flächenwerte. Die entsprechenden Strukturmerkmale von Lügde sind interkommunal als unauffällig zu werten. Die Gemeindefläche liegt mit rund 89 km<sup>2</sup> noch moderat über dem Mittelwert der 209 Vergleichskommunen von 78 km<sup>2</sup>. Die Zahl der zehn Ortsteile als weiteres prägendes Strukturmerkmal bewegt sich im unauffälligen bis leicht niedrigeren Bereich.

Aufgrund der höheren Flächenwerte insgesamt dürfte der Haushalt der Stadt Lügde tendenziell mehr belastet werden als bei zahlreichen anderen Kommunen. Daher sollte der Gebäudebestand regelmäßig und kritisch auf den Prüfstand gestellt werden. Wir halten es für geboten, den Fokus auf das Vorhalten von Gebäuden zu legen, die langfristig zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben benötigt werden. Hierbei sollten die Pflichtaufgaben im Vordergrund stehen. Jeder eingesparte m<sup>2</sup> BGF leistet einen nachhaltigen Haushaltskonsolidierungsbeitrag.

Die Stadt Lügde nutzt, wie andere Kommunen ebenfalls, die Investitions- und Schulpauschale sowie unterschiedliche Programme für die Unterhaltung und Sanierung ihrer Gebäude. Hierzu gehören bauliche Maßnahmen im Rahmen des Konjunkturpaketes II, des Kommunalinvestitionsförderungsgesetzes NRW (KInvFöG NRW) und des Programms Gute Schule 2020. Bei diesen Baumaßnahmen handelt es sich um investive als auch konsumtive Maßnahmen. Hierdurch werden zwar nicht immer neue Vermögenswerte geschaffen. Die Maßnahmen führen mindestens dazu, dass die Gebäude das Ende der festgelegten Nutzungsdauer erreichen und vorzeitige Anlagenabgänge vermieden werden.

Vertreter der Stadt Lügde bezeichnen den Zustand des kommunalen Immobilienbestandes insgesamt als zufrieden stellend bis gut. Eine wesentliche Ausnahme stellt seit längerem das Schulzentrum dar. Bereits im Rahmen der Eröffnungsbilanz wurde eine relativ hohe Instandhaltungsrückstellung für Heizung, Fenster und Dach von über 2,6 Mio. Euro gebildet. Es beginnt aktuell die komplette Sanierung des Komplexes mit einem Teilabriss und einem Neubau. Das Gesamtvolumen wird mit 17,8 Mio. Euro angegeben. Die Fördersummen insgesamt betragen etwa 11,7 Mio. Euro. Der Umbau eines Teiltraktes zu einem Kultur- und Bildungscampus mit integriertem Bürgerforum, die energetische Sanierung und Schaffung von Barrierefreiheit wird maßgeblich aus Städtebauförderungsmitteln gefördert. Bei zuwendungsfähigen Ausgaben von 6,8 Mio. Euro wird eine Zuwendung über 4,7 Mio. Euro beziehungsweise von 70 Prozent gewährt. In diesen Kontext ist auf die aktuell bestehende umfangreiche Förderkulisse für kommunale Aufgaben hinzuweisen. Die Stadt Lügde hat sich, auch vor diesem Hintergrund, nachvollziehbar dazu entschieden, ein externes Beratungsunternehmen für den Bereich Fördermittelakquise zu beauftragen.

## → Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt analysiert die gpaNRW,

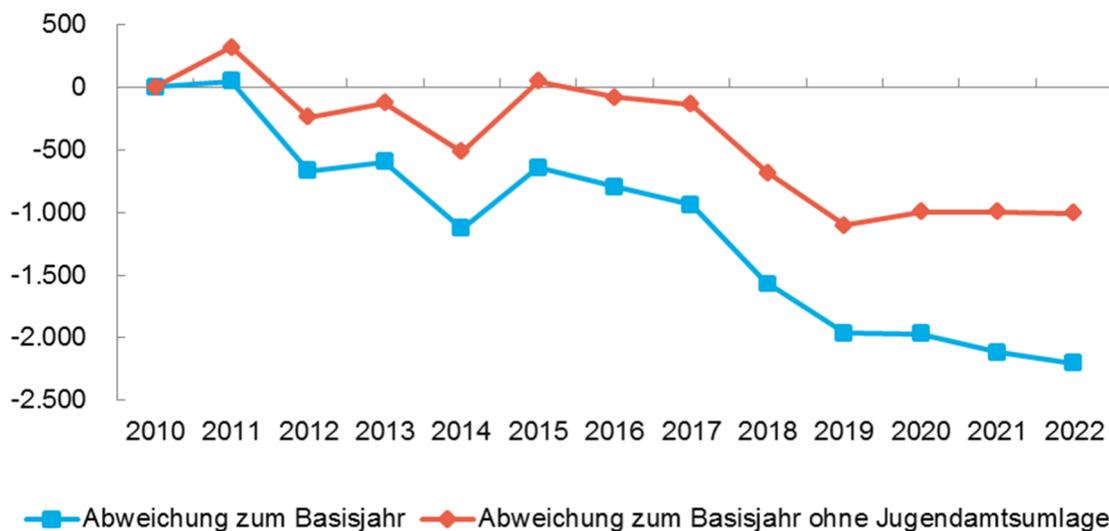
- wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung auswirkt und
- wie die Stadt Lügde mit haushaltswirtschaftlichen Risiken umgeht.

### 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 allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

#### Kommunaler Steuerungstrend in Tausend Euro mit/ohne Jugendamtsumlage



Bis 2018 Ist-Werte, ab 2019 Plan-Werte auf Basis des Haushaltsplanes 2019

### → **Feststellung**

Der kommunale Steuerungstrend verläuft bis zum Jahr 2018 uneinheitlich. Gegenüber dem Basisjahr 2010 beträgt die Verschlechterung in 2018 deutliche 1,6 Mio. Euro. Der vielfach festzustellende, nennenswerte Einbruch beim Übergang von den Ist-Daten in das erste Planjahr fällt bei der Stadt Lügde vergleichsweise moderat aus.

Der Trendverlauf wird zu einem wesentlichen Anteil von der Jugendamtsumlage beeinflusst.

Der negative Trend für 2014 deckt sich mit dem höchsten Jahresdefizit im Betrachtungszeitraum von 1,6 Mio. Euro. Die erfolgswirksame Auflösung der Instandhaltungsrückstellung für das Schulzentrum von rund 0,8 Mio. Euro wurde hierbei als Sondereffekt bereinigt. Der Jahresüberschuss in 2018 von 1,0 Mio. Euro resultierte insbesondere aus gestiegenen Erträgen bei der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Die Positionen werden, wie eingangs dargelegt, bei dieser Betrachtung bereinigt. Letztendlich ist eine Verschlechterung beim Steuerungstrend von 0,6 Mio. Euro gegenüber 2017 eingetreten. Der Rückgang in 2019 gegenüber dem Jahresabschluss 2018 beträgt 0,4 Mio. Euro. Dieser ist ein Indiz für eine tendenziell vorsichtigeren Haushaltsplanung. Nach dem Haushaltsplan 2019 sind durchgängig Überschüsse von bis zu 0,6 Mio. Euro kalkuliert. Der kommunale Steuerungstrend stabilisiert sich in den Folgejahren bis 2022 auf einem gleichbleibenden Niveau, wenn die Jugendamtsumlage nicht berücksichtigt wird. Damit wird deutlich, dass die geplanten Überschüsse besonders auf Verbesserungen von Ertrags- und Aufwandspositionen beruhen, die die Stadt Lügde im Wesentlichen nicht beeinflussen kann. Hierzu zählen maßgeblich die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer.

Die Jugendamtsumlage hat einen wesentlichen Anteil am negativen Trendverlauf. Gegenüber dem Basisjahr 2010 ergibt sich für das erste Planjahr 2019 eine Verschlechterung von 0,9 Mio. Euro, die bis 2022 auf 1,2 Mio. Euro steigt. Damit stellt die Jugendamtsumlage jeweils mehr als 40 Prozent der Gesamtverschlechterung. Nach den Ist-Ergebnissen lag dieser Anteil in einzelnen Jahren noch höher.

### → **Empfehlung**

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Dieses wird nicht alleine durch Steuererhöhungen zu erreichen sein. Eine Eintrübung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist nicht auszuschließen. Daher sollte die Lügde Konsolidierungsmaßnahmen vorbereiten, um kurzfristig auf Verschlechterungen reagieren zu können. Hierzu zählt, das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur konsequent auf Konsolidierungsmöglichkeiten zu überprüfen.

Verwaltung und Politik haben in einem Konsolidierungsprozess 2010/2011 Maßnahmen erarbeitet. Es könnten die aus unterschiedlichen Gründen bisher nicht umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen wieder aufgegriffen werden.

## 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 Lügde setzt sich in Ansätzen mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander. Dieses wird unter anderem in den Haushaltsplänen sowie den Lageberichten der Jahresabschlüsse erkennbar. Hierzu zählt die konjunkturelle und gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die sich besonders auf die Gewerbe- und Einkommensteuer, aber auch auf die Schlüsselzuweisungen auswirkt. Im Aufwandsbereich werden steigende Sozialausgaben und den auch damit verbundenen Belastungen durch die Kreisumlagen dargelegt. Zudem bestand die Ungewissheit über die mit der Unterbringung und Integration von Flüchtlingen verbundenen Aufwendungen, Landeserstattungen und möglichen Haushaltsbelastungen. Die Stadt beziffert die Haushaltsbelastung beim Eintritt der Risiken nicht. Aktuelle, konkrete Konsolidierungsmaßnahmen, die bei einem Eintritt der Risiken umgesetzt werden können, liegen nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte sich regelmäßig und systematisch mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinandersetzen. Dabei sollte sie festlegen, welcher Teil einer zu ermittelnden Risikosumme gegebenenfalls mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt werden kann.

In den Haushaltsplänen und Jahresabschlüssen findet eine interne Verrechnung von Leistungen des Bauhofes überwiegend statt. Die entstanden Personalaufwendungen der Bauhofmitarbeiter werden entsprechend ihrer tatsächlichen Einsätze im jeweiligen Jahr auf die entsprechenden Produkte verteilt. Es verbleiben nach den Jahresabschlüssen dennoch im Produkt Bauhof Defizite zwischen 171.000 Euro und 301.000 Euro. Nach dem Haushaltsplan 2019 sind Defizite von durchschnittlich 325.000 Euro kalkuliert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte die Transparenz im Haushalt weiter erhöhen und die Bauhofleistungen vollständig und verursachungsgerecht verrechnen. Erst hierdurch wird der gesamte Ressourceneinsatz für die Produkte mit Bauhofbeteiligung offenkundig.

## → Beiträge, Gebühren und Steuern

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 beiden letzten Prüfungen, insbesondere der aus 2007, in denen wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert haben. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich daher teilweise 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 (Beitragserhebungspflicht). Nach der geltenden gesetzlichen Regelung besteht diese Beitragserhebungspflicht. Diese wird, auch nach den aktuellen Entwicklungen zu den Straßenbaubeiträgen, unverändert fortbestehen.

Der Deutsche Städtetag und der Städte- und Gemeindebund NRW haben gemeinsam 2016 eine Mustersatzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) erstellt. Vor diesem Hintergrund hat die Stadt Lügde mit Wirkung zum 01. Januar 2018 eine neue Erschließungsbeitragssatzung erlassen. Hierbei wurden vielfach die Regelungen aus der Mustersatzung übernommen und punktuell Anpassungen an die örtlichen Verhältnisse eingearbeitet. Daraus resultierende Abweichungen und zusätzliche Regelungen gegenüber der Mustersatzung betreffen exemplarisch die Bestimmungen zum Abrechnungsgebiet sowie den Vervielfältiger beim Maß der Nutzung. Analog der Mustersatzung ist geregelt, dass weiterhin 90 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von den Beitragspflichtigen zu tragen sind. Bei den Merkmalen der endgültigen Herstellung wird wie in der Mustersatzung auf ein Bauprogramm verwiesen. Hierdurch kann seitdem grundsätzlich auf entsprechende Abweichungssatzungen für bestimmte Erschließungsanlagen, wie sie bisher auch in Lügde erlassen wurden, verzichtet werden. Dieses ermöglicht es, den Zeitraum bis zur Abrechnung zu verkürzen.

Die Stadt nutzt sachgerecht, aber auch geboten und ebenfalls wie die Mehrheit der Kommunen bei den Erschließungsbeiträgen Vorfinanzierungsinstrumente. Hierdurch wird die Liquidität der

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

Stadt gestärkt. Es werden auskunftsgemäß generell Vorausleistungen auf die Erschließungsbeiträge erhoben. Diese betragen etwa 75 Prozent der geplanten Abrechnungsbeträge. Die Stadt arbeitet nachvollziehbar grundsätzlich nicht mit Ablösebeträgen.

Der Städte- und Gemeindebund NRW hat 2016 ein neues Satzungsmuster über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 KAG herausgegeben. Aufgrund dessen hat die Stadt Lügde ebenfalls eine neue Satzung erlassen, die zum 01. Januar 2018 in Kraft getreten ist. Diese orientiert sich an dem Satzungsmuster. Die von der Stadt angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen bewegen sich vielfach im mittleren Korridorbereich des Satzungsmusters. Hier ist die Stadt Lügde der Empfehlung der gpaNRW aus der letzten überörtlichen Prüfung 2013 tendenziell gefolgt. Mit der neuen Satzung wurden die Beitragssätze angehoben. Zuvor waren mehrheitlich nur Mindestsätze festgelegt. Eine Beitragserhebung für Straßenbaumaßnahmen im Außenbereich und an Wirtschaftswegen ist jedoch auch nach der neuen Beitragssatzung in Lügde weiterhin nicht vorgesehen. Solche Maßnahmen wurden nach städtischen Angaben in den vergangenen Jahren auch nicht durchgeführt.

Das Land NRW beabsichtigt, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die beabsichtigte Gesetzesänderung des Landes können sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen ändern. Daher sollte die Stadt Lügde die weitere Entwicklung in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze einbeziehen.

Die weitere Entwicklung der Wirtschaftswege, insbesondere der zukünftige Umfang des Wegenetzes, die Finanzierung der laufenden Unterhaltung sowie von Investitionen, ist ein zunehmendes Thema bei den Kommunen. Aktuell gibt es ein vermehrtes Interesse an dem Modell von Wirtschaftswegeverbänden. Danach werden neben der Kommune die weiteren Flächeneigentümer zu jährlichen Verbandsbeiträgen herangezogen. Der Vorteil liegt darin, dass anders als beim Straßenausbaubeitragsrecht auch Unterhaltungsmaßnahmen finanziert werden können. Derzeit werden bei einigen Kommunen Zuschläge auf die Grundsteuer A erhoben. Vereinzelt erfolgt eine positiv zu bewertende Mitfinanzierung durch Jagdgenossenschaften, in denen Eigentümer der erschlossenen Flächen vertreten sind. Eine solche Finanzierung wird ebenfalls in Lügde praktiziert. Die Stadt zahlt jährliche Zuschüsse an die einzelnen Jagdgenossenschaften für die Unterhaltung und Sanierung der Wirtschaftswege von insgesamt etwa 40.000 Euro. In mindestens gleicher Höhe haben die Jagdgenossenschaften einen Finanzierungsanteil zu leisten. Ab 2019 ist im Hinblick auf die seit Jahren unveränderten städtischen Zuschüsse und zwischenzeitlichen Baukostensteigerungen eine Erhöhung auf 62.000 Euro geplant. Über den damit gleichfalls höheren Finanzierungsanteil der Jagdgenossenschaften haben noch Abstimmungen zu erfolgen. Die geplanten Maßnahmen werden generell zwischen der Stadt und den Jagdgenossenschaften abgestimmt. Ein Ansparen von Mitteln ist möglich. Die Ausschreibung und Vergabe der Baumaßnahmen sowie die Prüfung der Rechnungen erfolgt durch die Stadt. Die Rechnungen werden anschließend in voller Höhe durch die Jagdgenossenschaften bezahlt. Die Stadt lässt sich die Mittelverwendung durch die Jagdgenossenschaften belegen.

→ **Feststellung**

Die paritätische Finanzierung der Unterhaltung und Sanierung der Wirtschaftswege durch die Stadt Lügde und die Jagdgenossenschaften ist positiv. Diese Finanzierung kann als gute Alternative zu dem Modell von Wirtschaftswegeverbänden gesehen werden.

## Gebühren

### Kalkulatorische Zinsen

Bei der Stadt Lügde gibt es für die betrachteten kostenrechnenden Einrichtungen keine einheitliche Berechnung der kalkulatorischen Zinsen. Bei der Abwasserbeseitigung erfolgt grundsätzlich eine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals. Hierfür wird ein sinkender kalkulatorischer Zinssatz angesetzt. Dieser beträgt 5,7 Prozent für das Jahr 2018. Für das kommende Jahr 2020 sind es 5,4 Prozent und für 2021 dann 5,3 Prozent. Bei der Wasserversorgung wird in Lügde aus steuerrechtlichen Gründen keine kalkulatorische Verzinsung praktiziert. Es werden ausschließlich die Fremdkapitalzinsen angesetzt.

Unter Beachtung der geltenden Rechtsprechung<sup>2</sup> und der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertepapiere aus den vergangenen 50 Jahren kann ein maximaler kalkulatorischer Zinssatz für 2018 von 5,87 Prozent und für 2019 von 5,74 Prozent angesetzt werden. Für das neue Kalkulationsjahr 2020 beträgt dieser 5,56 Prozent.

#### → Feststellung

Bei der Abwasserbeseitigung wird grundsätzlich eine kalkulatorische Verzinsung des betriebsnotwendigen, aufgewandten Kapitals vorgenommen. Der dort angewandte kalkulatorische Zinssatz bewegt sich im oberen interkommunalen Bereich und unterhalb der rechtlich zulässigen Obergrenze. Insoweit besteht beim Zinssatz im Abwassersektor kein Potenzial. Im Friedhofswesen und bei der Wasserversorgung wird dagegen keine kalkulatorische Verzinsung angesetzt.

#### → Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt, bei den kostenrechnenden Einrichtungen einheitlich eine kalkulatorische Verzinsung auf Basis des betriebsnotwendigen Kapitals anzusetzen. Hierbei ist es geboten, einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz für alle Einrichtungen und das gesamte Kapital anzuwenden. Der Zinssatz sollte sachgerecht und angemessen sein sowie unterhalb der rechtlich zulässigen Obergrenze liegen. Jedoch sollte auch eine vorzeitige, deutliche Absenkung vermieden werden.

### Kalkulatorische Abschreibungen

#### → Feststellung

Die kalkulatorischen Abschreibungen werden bei den kostenrechnenden Einrichtungen weiterhin auf der Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten berechnet. Die Stadt Lügde ist damit bisher den Empfehlungen aus den beiden vorangegangenen Prüfungen nicht gefolgt, die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zu ermitteln.

Die Stadt hat sich seinerzeit verwaltungsseitig und in den politischen Gremien mit dieser Empfehlung befasst und sich gegen eine Umstellung entschieden. Als Gründe wurden besonders

<sup>2</sup> vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. April 2005 - 9 Arnsberg 3120/03, zitiert durch VG Düsseldorf; Urteil vom 09. August 2010 - 5K 1552/10 \_ (RN 67 und 71)

das bestehende Gebührenniveau im Abwasserbereich und die durch eine Umstellung verursachten Gebührensteigerungen angeführt.

Nach der geltenden Rechtsprechung des OVG NRW<sup>3</sup> ist bei der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen der Ansatz des Wiederbeschaffungszeitwertes weiterhin zulässig. Hierdurch kann die größtmögliche Refinanzierung des Anlagevermögens inklusive von Preissteigerungen erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte die kalkulatorischen Abschreibungen für die kostenrechnenden Einrichtungen auf der Grundlage der Wiederbeschaffungszeitwerte berechnen.

Die Stadt hat sich in dem Diskussionsprozess mit dem monetären Effekt aus der Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte bei der Abwasserbeseitigung auseinandergesetzt. Dabei wurde auf Basis der Gebührenkalkulation ein Potenzial von rund 340.000 Euro berechnet. Daher wird im Rahmen dieser Prüfung auf eine lediglich aktualisierte Berechnung des Umstellungspotenzials verzichtet. Es besteht die Möglichkeit einer schrittweisen Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte, um zum Beispiel Gebührensprünge zu vermeiden. Denkbar ist, neu hinzukommende Gegenstände des Anlagevermögens auf Wiederbeschaffungszeitwerte abzuschreiben.

## Friedhofswesen

Die Stadt Lügde betreibt in sieben ihrer zehn Ortsteile einen kommunalen Friedhof. In zwei Ortsteilen befinden sich die Friedhöfe in kirchlicher Trägerschaft. Die Anzahl der sieben kommunalen Friedhöfe stellt eine ungünstige Ausgangssituation für ein wirtschaftliches und sparsames Friedhofswesen dar. Dieses wird zudem durch die demografische Entwicklung, den Wandel im Bestattungswesen mit steigenden Urnenanteilen sowie einer zunehmenden Konkurrenzsituation erschwert. Letzteres ist nach Angaben der Kommune auch in Lügde gegeben, unter anderem bei den Friedhofshallen durch Abschiedsräume von Bestattern. In Lügde ist der Urnenanteil an den Bestattungsfällen seit 2010 von 40 Prozent fast kontinuierlich auf zuletzt über 60 Prozent gestiegen. Bei der Neukalkulation der Friedhofsgebühren für das Jahr 2017 hat die Stadt einen Urnenanteil von etwa 60 Prozent angesetzt. Die Stadt Lügde bietet seit 2017 sachgerecht unter anderem mit anonymen Einzel- und Urnengräbern, Urnenröhrengräbern und -stelegräbern neuere Bestattungsformen an.

Die Gebühren wurden im Betrachtungszeitraum für 2011 und 2017 neu kalkuliert. 2011 blieben die Gebühren unverändert. Bei der Neukalkulation für 2017 wurde nachvollziehbar und auch aufgrund des hohen Urnenanteils geboten die Kalkulationsmethode geändert. Dabei wurden insbesondere eine neue Kostenaufteilung sowie eine Äquivalenzziffernkalkulation bei den Grabnutzungsrechten vorgenommen. Hierbei hat der Flächenfaktor, als einer von vier Parametern, sachgerecht eine untergeordnete Bedeutung. Der Flächenfaktor ist ohnehin ein eher ungeeigneter Maßstab für die Höhe der Grabnutzungsgebühren. Neben den eingeführten Gebühren für die neuen Bestattungsformen wurden unter anderem die Gebühren für ein Urneneinzelgrab verdoppelt und die für ein Sargeinzelgrab reduziert. Hierdurch ist eine deutliche Annäherung der jahresbezogenen Grabnutzungsgebühr für ein Urnengrab an die des Sarggrabes erreicht wor-

<sup>3</sup> Vgl. OVG NRW (Beschluss vom 20. Juli 2009 - Az. 9 A 1965/08 -).

den. Diese Gebührenstruktur ist im Hinblick auf die hohen Urnenanteile eine wesentliche Stellschraube, um nennenswerte Defizite und damit ungerechtfertigte Haushaltsbelastungen zu vermeiden.

Eine für 2019 beabsichtigte Neukalkulation der Friedhofsgebühren erfolgt nicht, weil das Jahr 2017 nicht repräsentativ für die Neukalkulation ist. Die Stadt beabsichtigt nachvollziehbar, einen mehrjährigen Betrachtungszeitraum zugrunde zu legen und voraussichtlich in 2020 die Gebühren für 2021 neu zu kalkulieren. Nach § 6 Abs. 2 KAG beträgt der Kalkulationszeitraum höchstens drei Jahre. Der Zeitraum zum Ausgleich von Über- und Unterdeckungen umfasst vier Jahre nach Ablauf dieses Kalkulationszeitraums.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte auch im Friedhofswesen grundsätzlich Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen durchführen. Nur hierdurch können Über- und Unterdeckungen festgestellt und ausgeglichen werden. Es sollten auch Unterdeckungen aus Vorperioden ausgeglichen werden, um ungerechtfertigte Haushaltsbelastungen zu vermeiden.

Grundsätzlich sollten kostendeckende Gebühren erhoben werden. Dieses sollte in der Regel auch für die Friedhofshallen gelten, für die in Lügde nachvollziehbar eine Einheitsgebühr festgesetzt ist. Die Stadt hat verständlicherweise, auch im Hinblick auf rückläufige Trauerhallennutzungen und die bestehende Konkurrenzsituation, keine volle Kostendeckung für die Friedhofshallen kalkuliert. Bei anstehenden größeren Gebäudesanierungen sollten die teils sehr unterschiedlichen Nutzungszahlen mit in den Fokus genommen. Es ist zu entscheiden, ob eine Sanierung bei nur noch sehr geringen Nutzungen sachgerecht ist. Bei den Friedhofshallen sind ein Kostendeckungsgrad von rund 70 Prozent und damit eine Unterdeckung von etwa 8.000 Euro kalkuliert. Diese ist über den allgemeinen Haushalt zu finanzieren. Gleiches gilt für den angesetzten Öffentlichkeits- oder Grünflächenanteil. Dieser beträgt 20 Prozent und damit etwa 35.000 Euro. Als sachgerechte Basis werden die Aufwendungen für die Friedhofsanlage und Friedhofsnutzung zugrunde gelegt. Als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung könnte der Öffentlichkeitsanteil moderat gesenkt werden.

In Lügde wird die Pflege und Unterhaltung der städtischen Friedhöfe überwiegend von kommunalen Mitarbeitern durchgeführt. Fremdvergeben sind Rasenmäharbeiten, Wegebau sowie das Einebnen von Grabstätten.

## **Abwasserbeseitigung**

Die Abwasserbeseitigung wird im Kernhaushalt geführt. Die Sonderposten für die Zuwendungen und Beiträge werden jährlich ertragswirksam aufgelöst. Bei einer kalkulatorischen Verzinsung des aufgewandten Kapitals sind sie, wie gesetzlich gefordert, als Abzugskapital zu berücksichtigen. Die Lösungsbeträge wurden bei den Gebührenkalkulationen bis einschließlich 2010 jedoch in voller Höhe gebührenmindernd eingesetzt. Dieses ist nicht sachgerecht im Sinne des KAG. Danach verzichtet die Stadt auf mögliche Gebühreneinnahmen. Durch eine ab 2011 geänderte Berechnung verringert sich nunmehr stetig der Umfang des Gebührenverzichts.

Die Stadt Lügde führt jährlich Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen (Betriebsabrechnungen) durch. Nach dem Betriebsabrechnungsbogen für 2018 bestehen noch auszugleichende Überdeckungen von insgesamt rund 46.400 Euro beim Schmutzwasser und rund 14.200 Euro beim Niederschlagswasser.

Die Stadt hat im Rahmen der Gebührenkalkulation 2015 das Potenzial aus der Umstellung auf Wiederbeschaffungszeitwerte mit rund 340.000 Euro beziffert. Außerdem hätte eine Erhöhung des kalkulatorischen Zinssatzes auf die rechtlich zulässige Obergrenze Mehrerträge von etwa 100.000 Euro bedeutet. Beides hätte zu einem Anstieg der Schmutzwassergebühr um etwa 0,82 Euro je Kubikmeter und der Niederschlagswassergebühr um 0,07 Euro je Quadratmeter geführt. Die Stadt hat sich im Hinblick auf einen solchen Gebührenanstieg gegen eine Ausschöpfung dieser Potenziale entschieden. Auf den Umstellungseffekt Wiederbeschaffungszeitwerte entfällt ein Gebührenanstieg beim Schmutzwasser von 0,63 Euro je Kubikmeter und beim Niederschlagswasser von 0,05 Euro je Quadratmeter. Im Hinblick auf die seitdem eingetretenen weiteren Preissteigerungen, die der Baupreisindex für Ortskanäle zeigt, wird das Potenzial und ein damit verbundener Gebührenanstieg zwischenzeitlich gestiegen sein.

Die Schmutzwassergebühr je Kubikmeter hat sich seit 2012 von 3,70 Euro mehrfach verringert. Seit 2018 beträgt sie 2,85 Euro. Die Niederschlagswassergebühr je Quadratmeter ist im selben Zeitraum von 0,35 Euro auf 0,53 Euro gestiegen. Für den sogenannten Musterhaushalt (200 Kubikmeter Frischwasserverbrauch, 130 Quadratmeter versiegelte Fläche) betragen die Jahresgebühren in 2012 circa 790 Euro. Im Jahr 2018 sind es nunmehr rund 690 Euro. Eine generelle Umsetzung des Potenzials aus der Umstellung der kalkulatorischen Abschreibungen ist sachgerecht und geboten. Im Hinblick auf das derzeitige Gebührenniveau in Lügde und im Vergleich zu vielen anderen Kommunen in Nordrhein-Westfalen und innerhalb des Kreises Lippe erscheint mindestens eine teilweise oder schrittweise Umsetzung vertretbar.

## **Straßenreinigung und Winterdienst**

Nach einem Ratsbeschluss aus dem Jahre 2003 werden die Kosten des Winterdienstes weiterhin nicht über Gebühren finanziert. Die Kosten werden somit über allgemeine Haushaltsmittel und damit anteilig über Steuern finanziert. In diesen Fällen entscheiden sich zahlreiche Kommunen dafür, die Kosten über einen Hebesatzzuschlag bei der Grundsteuer B zu finanzieren. Im Rahmen der Konsolidierungsaktivitäten hat die Stadt Lügde entschieden, ab 2011 einen Zuschlag von 15 Hebesatzpunkten bei Grundsteuer B zu nehmen. Dieser deckt die kalkulierten Winterdienstkosten von etwa 55.000 Euro ab.

Für die Straßenreinigung, die seit Jahren fremdvergeben ist und eine einmalige wöchentliche Fahrbahnreinigung umfasst, werden Gebühren erhoben. Diese Gebühren wurden mehrfach angepasst, um insbesondere Unterdeckungen auszugleichen. Mit der Neukalkulation und Festsetzung der Gebühren ab dem 01. Januar 2018 wurde der bisherige Öffentlichkeitsanteil von 25 auf zehn Prozent abgesenkt. Hierbei hat die Stadt die Empfehlung der gpaNRW aus der überörtlichen Prüfung 2007 nunmehr aufgegriffen. Es gibt zwei Gebührensätze. Die Gebühr je Frontmeter wurde 2018 für die innerörtlichen Straßen von 1,78 Euro auf 1,86 Euro und die für die überörtlichen Straßen von 1,48 Euro auf 1,56 Euro erhöht. Mit dem differenzierten Gebührensatz und dem Verhältnis zwischen über- und innerörtlichen Straßen von 1,0 zu 1,2 soll dem unterschiedlichen öffentlichen Interesse Rechnung getragen werden. Letztendlich wendet die Stadt für alle Straßen einen einheitlichen Öffentlichkeitsanteil von zehn Prozent an. Nach der geltenden Rechtsprechung ist die Ermittlung des öffentlichen Interesses im Ermessen des Satzungsgebers nach Maßgabe der örtlichen Gegebenheiten vorzunehmen. Dies ist jedoch mindestens nach den in § 3 Abs. 2 StrReinG NW genannten Straßennutzungen (Anliegerverkehr, innerörtlicher Verkehr sowie überörtlicher Verkehr) zu gliedern und zu gewichten. Das Allgemeininteresse und damit der Öffentlichkeitsanteil sind umso höher, je intensiver die Straße

durch Nichtanlieger genutzt wird. Für den jeweiligen Straßentyp ist ein individueller Prozentsatz für das Allgemeininteresse festzulegen.

→ **Empfehlung**

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte bei der Straßenreinigung das öffentliche Interesse nach drei Straßennutzungen differenziert und gewichtet werden.

Nach den städtischen Ausführungen werden die Gebührensätze regelmäßig im Sinne einer Nachkalkulation überprüft und im Bedarfsfall angepasst. Mit der aktuellen Nachkalkulation 2018 wurden Gebühren von 41.930 Euro erzielt. Denen stehen inklusive auszugleichender anteiliger Unterdeckungen aus 2015 und nach Abzug des Öffentlichkeitsanteils Aufwendungen von 41.640 Euro gegenüber. Es ist zu gewährleisten, dass Gebührenunter- und Überdeckungen im Sinne des KAG in voller Höhe ausgeglichen werden. Der Öffentlichkeitsanteil von zehn Prozent darf hierbei nicht in Abzug gebracht werden.

Nach Angaben der Stadt ergeben sich bei der Straßenreinigung keine wesentlichen Abweichungen zwischen Voraus- und Nachkalkulation. Dieses resultiert daraus, dass die Straßen sowie die Aufwendungen für die Fremdreinigung für das jeweilige Haushaltsjahr vorab weitgehend feststehen.

## **Abfallbeseitigung**

Die Stadt Lügde führt grundsätzlich jährlich Gebührenvoraus- und Nachkalkulationen durch. Die Gebühren wurden mehrfach angepasst, um der gesetzlichen Verpflichtung nach dem KAG zum Ausgleich von Über- und Unterdeckungen nachzukommen. Der Deckungsausgleich ist insbesondere aus den jährlichen Nachkalkulationen (Betriebsabrechnungsbögen) ersichtlich. Die Abfallbeseitigungsgebühren wurden zuletzt für das Jahr 2018 neu festgesetzt. In den ersten drei Jahren seit 2010 wurden Unterdeckungen und von 2013 bis 2018 jeweils Überdeckungen erzielt. Mit der Nachkalkulation 2018 verbleibt insgesamt noch eine auszugleichende Überdeckung von rund 35.000 Euro. Diese ist im Vergleich zum Aufwandsvolumen von rund 0,7 Mio. Euro in 2018 überschaubar. Der Ausgleich ist für die Jahre 2020 und 2021 geplant. Nach den vorläufigen Erkenntnissen wird in 2019 statt des geplanten Defizits ein Überschuss eintreten. Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Stadt Lügde der gesetzlichen Verpflichtung zum Deckungsausgleich grundsätzlich nachkommt. Die bestehenden Fristen zum Deckungsausgleich sind zu beachten.

## **Steuern**

Das strukturelle Defizit 2018 beträgt 0,7 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 185 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 670 Punkten wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. 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.

## Hebesatzvergleich Realsteuern 2016 bis 2018

Steuerart	Lügde			Fiktiver Hebesatz nach GFG			Kreis Lippe			Kommunen gleicher Größenklasse*		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Grundsteuer A	250	250	250	217	217	217	263	274	275	284	293	297
Grundsteuer B	485	485	485	429	429	429	521	534	535	487	503	514
Gewerbsteuer	428	428	428	417	417	417	440	443	443	432	434	435

\* kreisangehörige Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, (Quelle: IT NRW; Stand 31. Dezember eines Jahres)

Bei dem Hebesatzvergleich ist zu berücksichtigen, dass von der Stadt Lügde keine Winterdienstgebühren erhoben werden. Für diese Fälle haben Kommunen vielfach und sachgerecht einen Zuschlag beim Hebesatz der Grundsteuer B festgelegt, um hiermit tendenziell die Kosten für den Winterdienst zu finanzieren. Hiervon hat die Stadt Lügde erstmalig 2011 im Zuge des Konsolidierungsprozesses und zur Vermeidung eines Haushaltssicherungskonzeptes Gebrauch gemacht. Zuvor wurden jeweils die fiktiven Hebesätze nach dem GFG übernommen. Die Kosten für den gesamten Winterdienst wurden seinerzeit mit etwa 55.000 Euro angesetzt. Dieses entspricht in etwa dem gewählten Zuschlag von 15 Hebesatzpunkten bei der Grundsteuer B. Weitere Anhebungen wurden 2015 auf 455 und 2016 auf die seitdem bestehenden 485 Hebesatzpunkte vorgenommen. In beiden Jahren hat die Stadt ebenfalls die Hebesätze der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer erhöht. Die Hebesätze der Stadt Lügde sind mit dem Haushaltsplan 2019 unverändert. Die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze erzielten Erträge bleiben in voller Höhe bei der Stadt Lügde. Sie werden weder bei den Schlüsselzuweisungen noch bei den zu zahlenden Kreisumlagen angerechnet.

Der Vergleich zu den Kommunen gleicher Größenklasse und dem relativ hohen Hebesatzniveau im Kreis Lippe zeigt nennenswerte Anpassungspotenziale. Das monetäre Potenzial bei der Grundsteuer A ist vernachlässigbar. Bei der Grundsteuer B bedeuten exemplarisch 20 Hebesatzpunkte Mehrerträge von rund 70.000 Euro. Bei der Gewerbesteuer führt eine Erhöhung um beispielsweise zehn Hebesatzpunkte in Lügde zu Mehrerträgen von mindestens 85.000 Euro.

## → Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

### Finanzanlagen

Die Bilanzwerte der Finanzanlagen sind im Betrachtungszeitraum deutlich von 0,4 Mio. Euro auf 1,7 Mio. Euro Ende 2018 gestiegen. Dennoch zählt Lügde im interkommunalen Vergleich beim einwohnerbezogenen Finanzanlagevolumen durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Kennzahlenwerten. Verantwortlich ist hierfür besonders, dass die Abwasserbeseitigung sowie Wasserversorgung in Lügde im Kernhaushalt geführt werden. Die Wasserversorgung wurde bis einschließlich 2009 als Sondervermögen geführt. Die Stadt hat nachvollziehbar aus verschiedenen Gründen die Wasserversorgung zum 01. Januar 2010 in den Kernhaushalt zurückgeführt. Als Gründe wurden die ab 2010 bestehende Verpflichtung zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen, erwartete Kostenersparnisse und Synergieeffekte durch ein einheitliches Rechnungswesen und entfallende Prüfungsgebühren angeführt.

Die wesentlichste Finanzanlage in Lügde ist die ab 2013 bestehende und seitdem kontinuierlich gestiegene Beteiligung an der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG. Ende 2018 betrug der Bilanzwert rund 1,0 Mio. Euro. Die Stadt Lügde hat sich wie viele andere Kommunen in Ostwestfalen-Lippe an dieser Gesellschaft beteiligt. Hierzu hat sie einen Anteil von rund 0,5 Prozent mit einem Gesamtwert von 3,5 Mio. Euro erworben. Zehn Prozent hiervon wurde über eine kreditfinanzierte direkte Einlage geleistet. 90 Prozent werden über eine Erwerbsgesellschaft kreditfinanziert und über thesaurierte Gewinne innerhalb der Erwerbsgesellschaft zurückgezahlt. Für die von der Stadt abgegebene Bürgschaft von anfänglich 2,5 Mio. Euro erhält die Stadt Bürgschaftsprovisionen. Die Stadt Lügde hat sich wie andere Kommunen nachvollziehbar, aber auch geboten, in diesem Verfahren von Externen beraten lassen. Es bleibt kritisch abzuwarten, ob sich die seinerzeitigen Ertragsprognosen oder Ertragserwartungen aus der Beteiligung langfristig bestätigen. Nach den Jahresergebnissen wurden Erträge von zuletzt rund 140.000 Euro erzielt. Ab 2019 hat die Stadt durchschnittlich rund 150.000 Euro im Jahr veranschlagt.

### Pensionsrückstellungen

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Kommune werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Die Pensionsrückstellungen von Lügde sind von 2010 nach 2018 erkennbar um rund 330.000 Euro auf 4,8 Mio. Euro gestiegen. Hierdurch hat sich im Eckjahresvergleich bei einer weitgehend unveränderten Bilanzsumme der Anteil der Pensionsrückstellungen von 3,9 auf 4,2 Prozent erhöht.

#### Rückstellungsquote Pensionen in Prozent 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,1	3,9	16,9	8,8	6,3	8,5	10,9	61

Seit 2010 zählt Lügde zum Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Rückstellungsquote. Die Quote von Lügde ist in dem Zeitraum weniger stark gestiegen als bei der Mehrheit der Vergleichskommunen. Auch beim Vergleich der Pensionsrückstellungen je Einwohner gehört Lügde jeweils zum Viertel der Kommunen mit den geringsten Kennzahlenwerten. Das niedrige Niveau resultiert daraus, dass bei der Stadt Lügde seit jeher vergleichsweise wenige Beamte beschäftigt sind. Aktuell sind es zusammen mit dem Bürgermeister drei Beamte.

Für die Versorgungsverpflichtungen haben die Kommunen in künftigen Haushaltsjahren Auszahlungen zu leisten. Hierzu wird Liquidität benötigt. Sofern den gebildeten Rückstellungen keine adäquaten Deckungspositionen gegenüberstehen, 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. Im Sinne einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft kann es daher sinnvoll sein, dass Kommunen rechtzeitig einen Kapitalstock aufbauen. Voraussetzung dafür sind Liquiditätsüberschüsse. Sofern diese nicht zur Tilgung von Verbindlichkeiten eingesetzt werden, sollten sie zumindest teilweise für spätere Pensionszahlungen angelegt werden.

Die Ausfinanzierungsquote verdeutlicht, in welcher Höhe die Pensionsrückstellungen durch zweckgebundene Finanzanlagen gedeckt sind.

#### Ausfinanzierungsquote Pensionsrückstellungen in Prozent 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
16,2	0,0	16,2	2,6	0,5	0,5	2,4	60

Die Stadt Lügde nutzt wie die Mehrheit der Kommunen Versorgungsfonds. Die Stadt leistet Einzahlungen an den Versorgungsfonds der Kommunale Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kvw). Im Jahr 2017 stellt Lügde erstmalig den Maximalwert bei der Ausfinanzierungsquote. In den Vorjahren lag dieser bei etwa 49,0 Prozent. Die hohe Ausfinanzierungsquote von Lügde ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt seit langem über die Pflichteinzahlungen hinaus beachtliche freiwillige Zahlungen erbringt. Dazu gehört auch die von einem abgegebenen Dienstherrn erhaltene Abfindungszahlung.

## → Anlagen: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2017**

Kennzahl	Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>				
Aufwandsdeckungsgrad	97,4	58,8	119,4	100,5
Eigenkapitalquote 1	37,6	-4,8	68,4	30,4
Eigenkapitalquote 2	77,2	27,2	84,0	64,2
Fehlbetragsquote*	1,9			
<b>Vermögenslage</b>				
Infrastrukturquote	53,3	0,0	60,3	35,7
Abschreibungsintensität	13,1	0,8	16,9	10,0
Drittfinanzierungsquote	56,1	36,5	117,4	64,4
Investitionsquote	71,0	16,7	462,2	107,0
<b>Finanzlage</b>				
Anlagendeckungsgrad 2	93,6	57,0	109,2	87,5
Liquidität 2. Grades	116,4	2,7	760,7	93,4
Dynamischer Verschuldungsgrad** (Angabe in Jahren)	28,4			
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,6	1,2	30,5	9,9
Zinslastquote	1,3	0,0	4,5	1,2
<b>Ertragslage</b>				
Netto-Steuerquote	44,9	29,4	82,2	58,2
Zuwendungsquote	25,5	5,2	47,9	19,0
Personalintensität	21,5	8,8	33,2	17,4
Sach- und Dienstleistungsintensität	14,3	5,3	26,9	16,6
Transferaufwandsquote	40,0	29,0	69,9	46,8

\* 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. Das heißt 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. Das heißt 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	2017	2018
Anlagevermögen	110.660	112.056	111.902	111.265	110.316	108.681	108.660	107.810	106.734
Umlaufvermögen	3.408	3.769	4.487	3.081	2.900	4.359	4.992	4.725	7.168
Aktive Rechnungsabgrenzung	31	59	16	17	47	38	51	35	30
<b>Bilanzsumme</b>	<b>114.099</b>	<b>115.884</b>	<b>116.405</b>	<b>114.363</b>	<b>113.264</b>	<b>113.078</b>	<b>113.703</b>	<b>112.570</b>	<b>113.933</b>
Anlagenintensität in Prozent	97,0	96,7	96,1	97,3	97,4	96,1	95,6	95,8	93,7

**Tabelle 3: Anlagevermögen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Immaterielle Vermögensgegenstände	9	71	70	73	82	78	93	91	88
Sachanlagen	110.220	111.531	111.346	110.328	109.080	107.315	107.151	106.156	104.937
Finanzanlagen	431	454	486	864	1.155	1.287	1.416	1.563	1.709
<b>Anlagevermögen gesamt</b>	<b>110.660</b>	<b>112.056</b>	<b>111.902</b>	<b>111.265</b>	<b>110.316</b>	<b>108.681</b>	<b>108.660</b>	<b>107.810</b>	<b>106.734</b>

**Tabelle 4: Sachanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	17.970	19.624	19.460	18.637	18.504	18.320	17.935	17.689	17.529
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.401	2.327	2.252	2.415	2.409	2.377	2.325	2.255	2.219
Schulen	13.563	13.299	13.088	12.732	12.543	12.282	12.016	11.749	11.481
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	10.791	10.496	11.076	10.781	10.490	10.135	9.959	11.170	10.818
Infrastrukturvermögen	61.834	62.396	61.905	62.825	63.141	61.719	60.626	59.969	59.756
davon Straßenvermögen	34.762	34.495	33.905	35.228	35.633	34.744	33.795	33.022	32.647
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	20.253	21.104	21.271	20.986	20.926	20.524	20.398	20.156	19.792
sonstige Sachanlagen	3.660	3.389	3.564	2.938	1.992	2.482	4.291	3.324	3.135
<b>Summe Sachanlagen</b>	<b>110.220</b>	<b>111.531</b>	<b>111.346</b>	<b>110.328</b>	<b>109.080</b>	<b>107.315</b>	<b>107.151</b>	<b>106.156</b>	<b>104.937</b>

**Tabelle 5: Finanzanlagen in Tausend Euro**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anteile an verbundenen Unternehmen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beteiligungen	63	63	68	421	687	790	890	1.001	1.109
Sondervermögen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wertpapiere des Anlagevermögens	352	378	405	432	460	489	520	557	595
Ausleihungen	16	12	12	10	8	8	6	5	5
<b>Summe Finanzanlagen</b>	<b>431</b>	<b>454</b>	<b>486</b>	<b>864</b>	<b>1.155</b>	<b>1.287</b>	<b>1.416</b>	<b>1.563</b>	<b>1.709</b>
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	41	45	49	88	120	132	147	163	181

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	44.162	43.150	42.785	42.628	41.076	42.541	43.077	42.282	43.302
Sonderposten	42.542	45.035	45.398	46.670	46.503	45.798	44.445	44.801	43.780
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	42.542	45.006	45.395	46.670	46.503	45.794	44.304	44.633	43.642
Rückstellungen	10.591	10.312	10.187	9.218	8.396	8.289	8.072	8.227	8.479
Verbindlichkeiten	15.824	16.370	16.960	14.711	16.090	15.177	16.807	15.929	17.006
Passive Rechnungsabgrenzung	980	1.017	1.075	1.136	1.198	1.273	1.303	1.331	1.367
<b>Bilanzsumme</b>	<b>114.099</b>	<b>115.884</b>	<b>116.405</b>	<b>114.363</b>	<b>113.264</b>	<b>113.078</b>	<b>113.703</b>	<b>112.570</b>	<b>113.933</b>

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	48	-211	735	502	-1.411	2.627	1.345	735	2.335
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-1.337	-1.097	-946	-1.125	-309	-691	-487	-789	-330
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-1.289	-1.308	-210	-623	-1.720	1.937	858	-53	2.005
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-522	1.746	656	-833	1.612	-860	99	-195	10
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-1.811	438	446	-1.456	-107	1.076	957	-248	2.015
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	3.158	1.347	1.785	2.231	774	667	1.743	2.701	2.452

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>1.347</b>	<b>1.785</b>	<b>2.231</b>	<b>774</b>	<b>667</b>	<b>1.743</b>	<b>2.701</b>	<b>2.452</b>	<b>4.467</b>

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

	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.620	892	1.065	1.148
+ Saldo aus Investitions-tätigkeit	-4.228	-3.434	-5.057	-1.826
= Finanzmittelüber-schuss /-fehlbetrag	-2.608	-2.542	-3.992	-678
+ Saldo aus Finanzie-rungs-tätigkeit	2.608	2.524	2.401	40
= Änderung des Be-standes an eigenen Fi-nanzmitteln	0	-18	-1.591	-638
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	4.467	4.467	4.449	2.858
+ Änderung des Be-standes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0
<b>= Liquide Mittel</b>	<b>4.467</b>	<b>4.449</b>	<b>2.858</b>	<b>2.220</b>

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Steuern und ähnli-che Abgaben	6.424	7.346	8.226	9.005	7.567	10.675	10.238	11.011	12.799
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	6.637	6.067	7.082	6.531	6.286	7.498	6.796	6.010	6.806
Sonstige Transferer-träge	26	29	48	60	81	571	1.475	931	558
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	3.945	4.007	4.034	4.095	4.063	4.343	4.462	4.345	4.409
Privatrechtliche Leistungsentgelte	423	393	398	403	412	502	469	445	464
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	206	164	153	178	198	206	244	246	133
Sonstige ordentliche Erträge	1.547	1.259	919	1.040	1.593	741	945	458	461
Aktivier-te Eigenleis-tungen	152	90	114	109	126	95	144	159	192

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>19.362</b>	<b>19.353</b>	<b>20.972</b>	<b>21.422</b>	<b>20.326</b>	<b>24.631</b>	<b>24.774</b>	<b>23.605</b>	<b>25.824</b>
Finanzerträge	27	28	16	30	305	150	184	152	160

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

	2019	2020	2021	2022
Steuern und ähnliche Abgaben	12.970	13.210	13.437	13.790
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	7.418	6.762	6.900	7.004
Sonstige Transfererträge	617	422	422	422
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	4.322	4.322	4.322	4.322
Privatrechtliche Leistungsentgelte	487	484	484	485
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	185	161	160	160
Sonstige ordentliche Erträge	481	1.202	1.169	1.178
Aktivierte Eigenleistungen	221	202	202	182
Bestandsveränderungen	0	0	0	0
<b>Ordentliche Erträge</b>	<b>26.701</b>	<b>26.765</b>	<b>27.096</b>	<b>27.543</b>
Finanzerträge	164	166	168	157

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen	3.827	3.885	4.035	4.205	4.563	4.789	5.030	5.219	5.488
Versorgungsaufwendungen	268	321	191	173	304	225	162	220	280
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	3.440	3.077	3.532	3.384	3.255	3.234	3.269	3.463	3.414
Bilanzielle Abschreibungen	2.931	3.024	3.129	3.126	3.182	3.162	3.216	3.215	3.289
Transferaufwendungen	7.308	7.478	7.917	8.168	8.213	9.162	9.903	9.701	9.645

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.003	2.060	1.994	2.106	2.280	2.303	2.438	2.426	2.588
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>19.777</b>	<b>19.845</b>	<b>20.798</b>	<b>21.163</b>	<b>21.798</b>	<b>22.875</b>	<b>24.018</b>	<b>24.242</b>	<b>24.704</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	567	549	556	452	444	432	408	323	264

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

	2019	2020	2021	2022
Personalaufwendungen	5.686	5.748	5.769	5.818
Versorgungsaufwendungen	229	207	184	189
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	4.327	4.219	3.508	3.511
Bilanzielle Abschreibungen	3.210	3.613	3.991	3.980
Transferaufwendungen	9.932	10.053	10.548	10.791
Sonstige ordentliche Aufwendungen	2.634	2.607	2.622	2.599
<b>Ordentliche Aufwendungen</b>	<b>26.018</b>	<b>26.447</b>	<b>26.622</b>	<b>26.887</b>
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	252	298	371	436

## → 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 Lügde im  
Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Offene Ganztagschulen (OGS)	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Offene Ganztagschulen (OGS)	5
Rechtliche Grundlagen	5
Strukturen der OGS	5
Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	8
Organisation und Steuerung	9
Fehlbetrag der OGS	11
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	13
Elternbeiträge	13
Elternbeitragsquote	15
Aufwendungen je OGS-Schüler	16
Transferaufwendungen	17
Gebäudeaufwendungen	19
Flächen für die OGS-Nutzung	19

## → Managementübersicht

### Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Stadt Lügde hat zwei Grundschulen in kommunaler Trägerschaft und eine private Grundschule. An allen drei Grundschulen wird eine OGS-Betreuung angeboten. Gegenstand der Prüfung sind nur die OGS an den kommunalen Grundschulen.

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler der Stadt Lügde bewegt sich in den Jahren 2016 und 2017 auf unterdurchschnittlichem Niveau. Die Ursachen für diese gute Positionierung sind vor allem auf der Ertragsseite zu finden. Sowohl die Landeszuweisungen als auch die Elternbeiträge sind in der Stadt Lügde im Prüfungszeitraum gestiegen.

Die Elternbeiträge in der Stadt Lügde fallen 2017 höher aus als in den meisten Vergleichskommunen. Am 15. Januar 2019 ist eine neue Elternbeitragssatzung rückwirkend zum 01. August 2018 in Kraft getreten. Die Änderung der Elternbeitragssatzung wird voraussichtlich zu Mindereinnahmen führen. Um einen höheren Fehlbetrag im Handlungsfeld OGS zu verhindern und den städtischen Haushalt zu entlasten, empfiehlt die gpaNRW, die aktuelle Elternbeitragssatzung zu überarbeiten.

Die Stadt Lügde hat die OGS-Durchführung an einen freien Träger delegiert. Im Vergleich zu den anderen Kommunen sind die für die Aufgabenwahrnehmung zu leistenden Transferaufwendungen je OGS Schüler überdurchschnittlich hoch. Das wirkt sich wiederum negativ auf den Fehlbetrag aus. Angesichts der hohen Aufwendungen sollte die Stadt Lügde mit dem Kooperationspartner über die Höhe der Zuschüsse verhandeln. Mindestens aber sollte die Stadt Lügde bei den sinkenden OGS-Schülerzahlen die in den Kooperationsverträgen festgelegten Anpassungsmöglichkeiten nutzen.

Zu den OGS-Aufwendungen zählen neben den Transfer- auch die Gebäudeaufwendungen. Die Stadt Lügde stellt den OGS-Schülern eine größere Fläche zur Verfügung als die Hälfte der Vergleichskommunen. Die Gebäudeaufwendungen je m<sup>2</sup> sind allerdings relativ niedrig, so dass die Stadt Lügde zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigen Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler gehört.

Die Teilnahmequote liegt in der Stadt Lügde 2017 bei 27 Prozent und fällt somit unterdurchschnittlich aus.

Um einen ganzheitlichen Überblick über die Durchführung der OGS-Aufgabe zu erhalten, ist eine transparente Darstellung von Erträgen und Aufwendungen hilfreich. Im Haushalt der Stadt Lügde gibt es kein Produkt / keine Kostenstelle für das Handlungsfeld OGS. Zur weiteren Steuerung der OGS-Entwicklung ist es sinnvoll, eine separate Kostenstelle für die OGS einzurichten sowie Kennzahlen zu definieren.

#### → KIWI-Bewertung

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

## → Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Offene Ganztagschulen (OGS) im Primarbereich,

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 gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung.

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

Die Werte der Stadt Lügde sind nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen. Die gpaNRW stellt diese „neben“ die Vergleichswerte, um einen Überblick über die Positionierung zu verschaffen.

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

## → Offene Ganztagsschulen (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

Für die Entwicklung des OGS-Angebotes und der OGS-Nachfrage ist die Bevölkerungsentwicklung von großer Bedeutung. Die Veränderung der Einwohnerzahl in der Gruppe zwischen 6 und unter 10 Jahren hat einen Einfluss auf den Bedarf an OGS-Plätzen und sollte bei der OGS-Planung berücksichtigt werden. Die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Lügde wird im Folgenden dargestellt.

<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 Ganztagsschulen 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 Ganztagsschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

### Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Lügde

	2013	2014	2015	2016	2017	2020	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	9.776	9.653	9.751	9.624	9.572	8.914	8.213	7.512	6.141
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	404	412	455	444	455	397	389	371	324
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	318	307	318	331	327	291	282	280	248

Quelle: IT.NRW (2013 bis 2017 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.) IT.NRW prognostiziert für die Stadt Lügde ab 2017 eine stark sinkende Einwohnerzahl. Auch der Anteil von Einwohnern unter 10 Jahren soll sich dabei stark rückläufig entwickeln. Dies ergibt sich aus dem Vergleich der Prognose von 2040 mit den Einwohnerzahlen von 2017:

- Einwohnerrückgang gesamt: 35,8 Prozent
- Einwohnerrückgang 0 bis unter 10 Jahre: 26,9 Prozent
- Einwohnerrückgang 6 bis unter 10 Jahre: 24,2 Prozent (Zielgruppe OGS).

Aktuelle Studien gehen jedoch 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 von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Die Zuwanderung von Flüchtlingen / anerkannten Asylbewerbern wird nach der Einschätzung der Stadt Lügde voraussichtlich keinen erheblichen Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung in den kommenden Jahren haben.

Es wird aktuell ein neues Baugebiet seitens der Stadt erschlossen, in dem u.a. auch eine Kindertageseinrichtung vorgesehen ist. Der Einfluss des neuen Baugebietes auf die Schülerzahlen und somit auch auf die OGS-Schülerzahlen kann aktuell jedoch nicht abgeschätzt werden.

Die vereinfachte rollierende Schulentwicklungsplanung der Stadt Lügde basiert auf den historischen Schülerzahlen, zu dem Planungszeitpunkt aktuellen Anmeldezahlen sowie relevanten Geburten für die zu planenden Einschulungsjahrgänge. Die Schulentwicklungsplanung gilt für die nächsten sechs Jahre und wird jährlich aktualisiert.

Die Stadt Lügde verfügt über zwei Grundschulen in kommunaler Trägerschaft (Gemeinschaftsgrundschule Lügde „Sankt Marien“ und Grundschule Rischenau) sowie eine Privatschule (Bildungsschule Harzberg). Das OGS-Angebot besteht an allen drei Grundschulen. Gegenstand dieser Prüfung ist ausschließlich die Betreuung im Rahmen der OGS an den Grundschulen in kommunaler Trägerschaft.

## Entwicklung der Grundschülerzahlen in Lügde

Schuljahr	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2024/2025
Grundschüler	314	306	311	339	347	319	322	325

Die Zahlen der Stadt Lügde weichen von den Zahlen der IT.NRW ab. Die städtische Planung geht von relativ stabilen Schülerzahlen aus. Die Entwicklung der OGS-Schülerzahlen wird in der aktuellen Schulentwicklungsplanung jedoch nicht betrachtet. Unter der Berücksichtigung der Entwicklung der letzten Jahre sowie der Schulentwicklungsplanung kann entsprechend von den gleichbleibenden bis sinkenden OGS-Plätzen ausgegangen werden.

### → Feststellung

Die gpaNRW bewertet es positiv, dass eine rollierende Schulentwicklungsplanung in der Stadt Lügde gemacht wird. Die Nachfrage und das Angebot an der OGS-Betreuung ist derzeit allerdings kein Bestandteil des Schulentwicklungsplanes.

### → Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte das Betreuungsangebot der OGS in den Schulentwicklungsplan miteinbeziehen. Dabei sind insbesondere folgende Faktoren zu berücksichtigen:

- Einwohnerprognose,
- örtliche Besonderheiten, wie z.B. 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.

Die Nachmittagsbetreuung wird in Lügde bereits seit 2005 in der Grundschule Lügde und seit 2009 in der Grundschule Rischenau angeboten. Anfang 2014 wurde die OGS-Aufgabe neu ausgeschrieben. An der Ausschreibung haben sich fünf Träger beteiligt, drei davon haben Angebote abgegeben. Nach der Auswertung durch die Verwaltung wurden Kooperationsverträge zwischen der Stadt Lügde, dem freien Träger und der jeweiligen Grundschule abgeschlossen.

Die Anzahl der teilnehmenden Schüler ist seit Jahren nahezu konstant. Im Schuljahr 2017/2018 nutzen 93 Schüler das OGS-Angebot. Das Ziel der Stadt Lügde bei der OGS-Einrichtung war es, ein zusätzliches attraktives Angebot für die Eltern zu schaffen und somit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen. Die Stadt Lügde ist bestrebt, allen Interessierten einen OGS-Betreuungsplatz anzubieten und somit eine bedarfsgerechte wohnortnahe Ganztagsbetreuung sicherzustellen.

Die OGS-Betreuung findet von 06.45 bis 16.30 Uhr in der Grundschule Lügde und von 7.30 bis 16.15 in der Grundschule Rischenau (freitags in den beiden Schulen bis 15.00 Uhr) statt. Für die unterrichtsfreien Tage sowie für einige Schulferienwochen bestehen weitere Angebote.

## Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

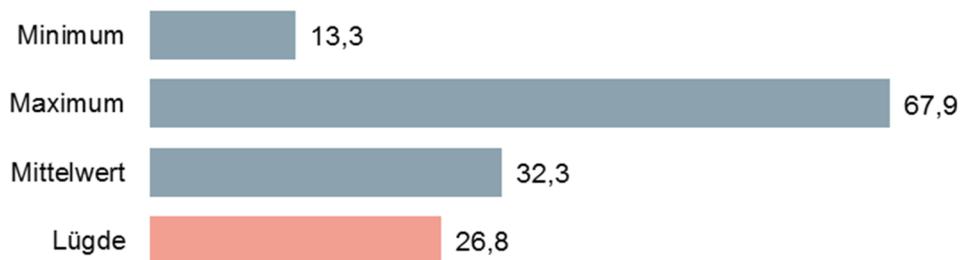
Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind gemäß § 24 Abs. 2 und 4 SGB VIII verpflichtet, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten, wenn die Erziehungsberechtigten zum Beispiel einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Punkt 1.4 BASS 12 – 63 Nr. 2<sup>3</sup> in Verbindung mit § 5 Abs. 1 KiBiz<sup>4</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 Lügde wird dies an den kommunalen Grundschulen gewährleistet.

Die Stadt Lügde hat nicht explizit formuliert, wie viele OGS-Betreuungsplätze sie vorhalten möchte. Vielmehr hat Lügde das Ziel, den Bedarf an Betreuungsplätzen zu decken. Die Zahl an OGS-Plätzen ist nach Aussage der Stadt Lügde ausreichend, der aktuelle Bedarf ist gedeckt.

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

In Lügde ist die Teilnahmequote im Prüfungszeitraum annähernd konstant geblieben. Im interkommunalen Vergleich liegt sie aber auf unterdurchschnittlichem Niveau.

### Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot in Prozent 2017



Lügde	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,8	24,2	30,2	36,6	33

Neben der OGS-Betreuung werden in der Stadt Lügde weitere Betreuungsformen angeboten, wie Schule von Acht bis Eins. Rund 46 Prozent der Schüler werden 2017 in Lügde insgesamt betreut, davon 68 Kinder (rund 20 Prozent) in den anderen Betreuungsformen. Die anderen Betreuungsformen fließen in die Kennzahl Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot nicht mit ein.

Werden weitere Betreuungsformen angeboten, kann dies dazu führen, dass die Anmeldungen zur OGS selbst zurückgehen und dieses Betreuungsangebot in Konkurrenz zur OGS steht. Die Finanzierung dieser anderen Betreuungsarten unterscheidet sich von der OGS-Finanzierung. Die weiteren Betreuungsformen werden vom Land nur mit einer Betreuungspauschale geför-

<sup>3</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>4</sup> § 5 Abs. 1 Kinderbildungsgesetz NRW (KiBiz): Angebote für Schulkinder

dert. Häufig ist diese Pauschale nicht kostendeckend und als Folge sind zusätzliche kommunale Eigenanteile erforderlich.

Weiterhin zeigt der interkommunale Vergleich, dass Kommunen mit geringeren OGS-Schülerzahlen tendenziell höhere Transferleistungen je OGS-Schüler aufweisen als Kommunen mit höheren OGS-Schülerzahlen.

#### → **Empfehlung**

Die Ausgestaltung des OGS-Angebots und weiterer Betreuungsformen sollte Bestandteil langfristiger Planungen der Stadt Lügde sein. So könnte die Stadt Lügde die Bedarfsgerechtigkeit und die Höhe der finanziellen Eigenanteile der Stadt besser steuern.

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

### **Organisation und Steuerung**

Die Bearbeitung der OGS-Angelegenheiten ist in der Stadt Lügde im Fachgebiet Zentrale Dienste angesiedelt. Dafür stehen 0,15 Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

Das pädagogische Fachpersonal und die Ergänzungskräfte sind beim Maßnahmenträger angestellt.

Die Grundlage für die Durchführung der OGS-Leistungen sind die Kooperationsverträge zwischen der Stadt Lügde, dem Kooperationspartner und der jeweiligen Grundschule vom 08. Juni 2015. Neben den einzelnen Rechten und Pflichten der Beteiligten und Rahmenbedingungen zur Durchführung der OGS definieren die Verträge die Finanzierungsmodalitäten.

Demnach stehen dem Maßnahmenträger Festbeträge pro Gruppe und Schuljahr zu. Es ist eine volle Gruppenstärke, sowie die Bandbreite für die Gruppenstärke definiert. Bei der Unterschreitung einer vollen Gruppenstärke können die städtischen Zahlungen entsprechend reduziert werden, jedoch unter Berücksichtigung des notwendigen Personaleinsatzes zur Sicherstellung des außerunterrichtlichen Angebotes der OGS. Seitens der Stadt werden monatliche Abschlagszahlungen geleistet. Des Weiteren kann der Maßnahmenträger eine Anpassung des Festbetrages fordern, wenn die Personalkosten um mehr als fünf Prozent gegenüber dem Stand vom 1. Januar 2015 steigen.

Die in den Kooperationsverträgen festgelegte Kürzungsmöglichkeit bezieht sich auf die volle Gruppenstärke. Daraus ergibt sich die Berechtigung für die Stadt Lügde, die Festbeträge zu kürzen, sobald die Gruppenstärke weniger als 25 OGS-Schüler ist. In der Praxis erfolgte seitens der Stadt bis jetzt keine Kürzung der Festbeträge wegen der nicht erreichten vollen Gruppenstärke. Nach der Aussage der Stadt Lügde werden die Kooperationsverträge von den beiden Vertragsseiten jedoch dahingehend ausgelegt, dass erst die Unterschreitung der Bandbreite zur Kürzung der Festbeträge führt. Nach dieser Auslegung musste im Prüfungszeitraum (mit Ausnahme des Jahres 2014) keine Kürzung der Festbeträge erfolgen.

→ **Feststellung**

Die gpaNRW begrüßt ausdrücklich die Möglichkeit der Anpassung der Festbeträge an den Kooperationspartner. Die Voraussetzung für die Kürzung der Festbeträge ist in den Kooperationsverträgen jedoch nicht klar definiert.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die Voraussetzungen für die Kürzung der Festbeträge eindeutig zu formulieren. Die Stadt Lügde sollte die vertraglich festgelegte Bandbreite weiterhin im Auge behalten und gegebenenfalls von der vertraglich vereinbarten Entgeltkürzung an den Kooperationspartner Gebrauch machen.

Die Antragsbearbeitung inklusive Einkommensprüfung sowie die Festsetzung der Elternbeiträge inklusive jährlicher Überprüfung von Einkommensverhältnissen erfolgen durch die Stadt Lügde. Die Rechnungslegung und die Erhebung der Elternbeiträge hat Lügde dem OGS-Träger überlassen. Die Elternbeiträge werden zwei Mal im Jahr durch den Maßnahmenträger an die Stadt Lügde in voller Höhe überwiesen. Gleichzeitig erhält die Stadt Lügde vom Träger Listen mit aktuell offenen Elternbeitragsforderungen. Das Mahnverfahren übernimmt die Stadt Lügde.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lügde geht in die Vorleistung, in dem der Maßnahmenträger die vereinnahmten Elternbeiträge vorerst behält. Des Weiteren wird durch das aktuelle Verfahren die rechtzeitige Vereinnahmung überfälliger Elternbeitragsforderungen erschwert.

→ **Empfehlung**

Zur Verbesserung der Liquiditätssituation und des Forderungsmanagements empfiehlt die gpaNRW, das aktuelle Verfahren zur Vereinnahmung von Elternbeiträgen zu überarbeiten. So können die Elternbeiträge durch die Stadt Lügde und nicht durch den Kooperationspartner erhoben werden.

Die Rahmenbedingungen und die Ziele der OGS sind in der „Konzeption der OGS-Lügde“ aus dem Jahr 2016 festgelegt. Die OGS soll die Verzahnung zwischen Unterricht und außerunterrichtlichem Angebot und gleichzeitig die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sicherstellen. Das Hauptziel der OGS ist die ganzheitliche Förderung der Persönlichkeitsentwicklung des einzelnen Kindes unter Einbeziehung seines sozialen Umfeldes.

Die strategische Planung erfolgt durch den Maßnahmenträger. Die Zusammenarbeit mit weiteren Kooperationspartnern wird auch vom Maßnahmenträger koordiniert und durchgeführt. Einmal im Jahr findet ein Treffen der Schulverwaltung mit der OGS-Leitung statt. Anlass- und projektbezogen werden auch andere Beteiligte einbezogen. Neben diesem Treffen findet ein laufender Informationsaustausch auf der Arbeitsebene statt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lügde überlässt die konzeptionelle Ausgestaltung und Weiterentwicklung des OGS-Angebotes dem Kooperationspartner. Sie ist jedoch an der laufenden Umsetzung der OGS beteiligt und hat die Möglichkeit bei Bedarf die kommunalen Interessen über diverse Treffen einzubringen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte die Steuerung des OGS-Angebotes an ihren Schulen nicht ausschließlich dem Träger überlassen, sondern lenkend auf die Ausgestaltung und Weiterent-

wicklung des Angebotes einwirken. Dazu sind die pädagogischen Konzepte sowie die bestehenden Kooperationsverträge an die heutigen Gegebenheiten anzupassen und das OGS-Angebot unter aktiver Beteiligung der Schulverwaltung weiterzuentwickeln.

Zur aktiven Steuerung der OGS-Aufgaben ist ein Überblick über den Ressourceneinsatz im Handlungsfeld OGS erforderlich. Dies kann über die transparente Darstellung der Erträge und Aufwendungen gewährleistet werden. Im Prüfungszeitraum werden die Erträge und Aufwendungen in den Produkten „100 Grundschule Lügde“ und „300 Grundschule Rischenau“ gebucht. Mittels spezifischer Konten sind Elternbeiträge sowie Transferaufwendungen auswertbar, die anderen Positionen können der OGS nicht direkt zugeordnet werden. Zu Prüfungszwecken hat die Stadt Lügde die zur OGS gehörenden Erträge und Aufwendungen ermittelt. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie bilanzielle Abschreibungen wurden dem Handlungsfeld OGS mit Hilfe eines Flächenschlüssels (Verhältnis der Fläche OGS zur Gesamtfläche Grundschulen) zugeordnet. Eine interne Leistungsverrechnung findet im Haushalt der Stadt Lügde nicht statt.

Die Stadt Lügde hat keine strategischen Ziele für die Gestaltung der OGS formuliert. Die OGS-Weiterentwicklung folgt dem quantitativen Bedarf. Ein Berichtswesen oder Steuerung über Kennzahlen gibt es in der Stadt Lügde nicht.

→ **Feststellung**

Im Haushalt der Stadt Lügde ist kein Produkt bzw. keine Kostenstelle „OGS“ vorhanden. Die mit der OGS verbundenen Erträge und Aufwendungen werden den Produkten „100 Grundschule Lügde“ und „300 Grundschule Rischenau“ zugeordnet.

→ **Empfehlung**

Zur transparenten Darstellung der OGS-Finanzdaten sollte die Stadt Lügde eine eigene Kostenstelle für dieses Handlungsfeld einrichten. Des Weiteren ist es zur OGS-Steuerung sinnvoll, Ziele festzulegen und Kennzahlen zu bilden.

So kann z.B. die Stadt Lügde die in der aktuellen Prüfung gebildeten Kennzahlen zukünftig fortschreiben und zur weiteren OGS-Steuerung nutzen.

## Fehlbetrag der OGS

Der Fehlbetrag im Handlungsfeld 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.

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

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

Im Jahr 2016 hatte die Stadt Lügde Aufwendungen für die OGS-Bereitstellung in Höhe von rund 230.000 Euro. 2017 sind diese mit 231.000 Euro annähernd gleich geblieben. Die dabei erwirtschafteten Erträge sind von rund 182.000 Euro in 2016 auf rund 192.000 Euro in 2017 gestie-

gen. Somit hat die Stadt Lügde im Aufgabenfeld OGS einen absoluten Fehlbetrag von rund 48.000 Euro in 2016 und von rund 39.000 in 2017 ausgewiesen.

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). Zum anderen ist der Fehlbetrag OGS in Bezug zur Anzahl der OGS-Schüler von Interesse.

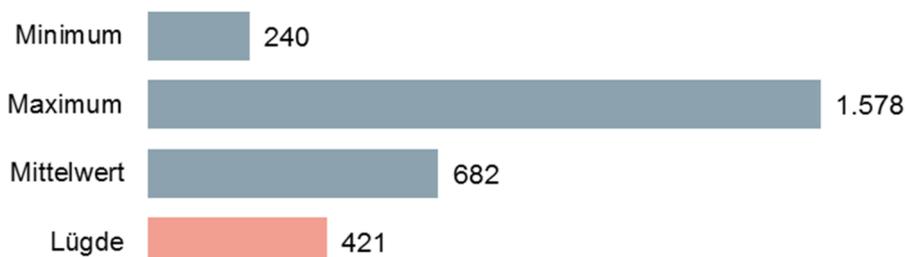
Aus der Kennzahl „Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre“ kann die Haushaltsbelastung der Kommune für die OGS-Aufgabe gemessen an der entsprechenden Altersgruppe abgelesen werden.

#### Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
120	53	1.102	208	121	173	223	32

Die Kennzahl „Fehlbetrag je OGS-Schüler“ zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS-Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. In Lügde belief sich der Fehlbetrag auf 48.000 Euro in 2016 bzw. 39.000 Euro in 2017. Zur Beurteilung des Ressourceneinsatzes wird der Fehlbetrag in Verhältnis zur OGS-Schülerzahl gesetzt. Weitere Erkenntnisse gewinnt man durch einen Vergleich der Kennzahlen mit den entsprechenden Werten anderer Kommunen gleicher Größenordnung.

#### Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2017



Lügde	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
421	465	625	814	33

Wie sich der Fehlbetrag im Einzelnen im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Die wesentlichen Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag werden im Folgenden dargestellt.

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

Die Gründe für die gute Positionierung der Stadt Lügde hinsichtlich des Fehlbetrages OGS je OGS-Schüler sind in erster Linie auf der Ertragsseite zu finden.

Vor allem die Landeszuweisungen für die Durchführung der OGS haben sich in der Stadt Lügde in den vergangenen Jahren stark erhöht, und zwar von rund 85.000 Euro im Jahr 2013 auf rund 112.000 Euro im Jahr 2017. Die Handlungsmöglichkeiten der Kommune sind bei den Landeszuweisungen begrenzt. Um die Rückzahlung der Zuweisungen an das Land zu vermeiden, sind die Meldung der tatsächlichen Schülerzahl zum Stichtag sowie die Erfüllung der Fördervoraussetzungen seitens der Kommune von großer Bedeutung. Da die Landeszuweisungen Gegenstand der Prüfung der Staatszuweisungen sind, werden sie in diesem Bericht nicht weiter behandelt.

Die andere Ertragsposition, die den Fehlbetrag positiv beeinflusst, sind Elternbeiträge.

### **Elternbeiträge**

Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Die Elternbeiträge verringern die Belastung des kommunalen Haushaltes durch die Bereitstellung von OGS-Angeboten. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung<sup>5</sup> ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 180 Euro für das Schuljahr 2016/2017 und 2017/2018. Seit dem 01. August 2018 erhöht sich die Höchstgrenze jährlich zum Schuljahresbeginn- kaufmännisch gerundet- um jeweils drei Prozent. Für das Schuljahr 2018/2019 beträgt der Höchstbeitrag somit 185 Euro. Ansonsten kann die Kommune die Ausgestaltung der Elternbeitragserhebung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. in ihrem Ermessen festlegen.

Die Stadt Lügde erhebt Elternbeiträge für die Nutzung der OGS auf Basis der Beitragssatzung für die Offene Ganztagsgrundschule vom 19. Juni 2007. Für den Prüfungszeitraum ist die Satzung mit der Änderung vom 23. Juli 2011 gültig.

Die Satzung enthält im Wesentlichen folgende Punkte:

- Die Beiträge werden unterteilt nach acht Einkommensstufen erhoben. Der Mindestbeitrag liegt bei 10 Euro und ist bis zum jährlichen Einkommen von 12.500 Euro fällig. Der Höchstbeitrag in Höhe von 150 Euro (rechtlich zulässig in 2017: 180 Euro, in 2018: 185 Euro) wird ab dem Einkommen von 70.000 Euro erhoben.
- Geschwisterkind-Regelung: 50 Prozent Ermäßigung für das zweite Kind in der OGS, für das dritte und jedes weitere Kind entfällt der Elternbeitrag. Die Geschwisterkind-Ermäßigung ist nicht systemübergreifend. Sie gilt nur für die Geschwister, die zeitgleich die OGS besuchen. Bei den Geschwisterkindern, die in einer Kindertageseinrichtung bzw. in Kindertagespflege betreut werden, greift diese Regelung nicht.
- Es werden zwölf Monatsbeiträge im Jahr erhoben.

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

Circa 15 Prozent der Beitragspflichtigen entrichten für das Schuljahr 2017/2018 einen Höchstbetrag. Für 58 Prozent fallen die Beiträge unter 40 Euro an.

Am 15. Januar 2019 wurde die Satzung rückwirkend zum 01. August 2018 geändert. Dabei wurden folgende wesentliche Änderungen vorgenommen:

- Die Beiträge werden nunmehr unterteilt nach 12 Einkommensstufen erhoben.
- Die Höhe des Mindestbeitrages bleibt unverändert. Die Einkommenshöhe für den Mindestbeitrag wurde auf 15.000 Euro erhöht.
- Der Höchstbeitrag liegt bei 185 Euro. Er ist ab der Einkommenshöhe von 105.000 Euro fällig.
- Die Geschwisterkind-Regelung wird auf den zeitgleichen Besuch der OGS und einer Kindertagesstätte durch die Geschwisterkinder ausgeweitet. Dabei werden nicht nur die kommunalen Kindertagesstätten, sondern auch die Kindertagesstätten in freier Trägerschaft in die Regelung einbezogen.

Die Satzungsänderung führt nach Berechnung der Stadt Lügde im Schuljahr 2018/2019 zu voraussichtlichen Mindereinnahmen von circa 9.000 Euro. Die Eltern sollen aufgrund des rückwirkenden Satzungserlasses nicht schlechter gestellt werden. Aus diesem Grund haben keine Beitragspflichtigen im Schuljahr 2018/2019 durch die neue Beitragssatzung in die höhere Beitragsstufe gewechselt. Für 35 Prozent der Beitragspflichtigen hat sich die Beitragssituation nicht verändert. 65 Prozent wurden entlastet und zahlen niedrigere OGS-Beiträge als nach der alten Beitragssatzung. Die volle Entfaltung der Beitragssatzung würde bei der aktuellen Einkommenssituation der Beitragspflichtigen zur Entlastung für 65 Prozent und zur höheren Einstufung von 10 Prozent der Beitragspflichtigen führen. Für 25 Prozent würde sich die Beitragssituation nicht ändern.

#### → **Feststellung**

In der Elternbeitragssatzung der Stadt Lügde gibt es keine Beitragsbefreiungen. Der rechtlich zulässige Höchstbetrag wird im Prüfungszeitraum nicht ausgeschöpft. Durch die neue Beitragssatzung wurde dieser Sachverhalt revidiert. Die neue Beitragssatzung enthält eine neue Beitragsstaffelung und führt bei der aktuellen Einkommenssituation der Beitragspflichtigen zu Mindereinnahmen für den Haushalt der Stadt Lügde. Aufgrund der Mindereinnahmen je OGS-Schüler wird sich der zukünftige Fehlbetrag je OGS-Schüler erhöhen. Es gibt eine Geschwisterkind-Ermäßigung von 50 Prozent für das zweite Kind und eine Beitragsbefreiung ab dem dritten Kind. Die Geschwisterkind-Regelung ist systemübergreifend.

#### → **Empfehlung**

Aus der Sicht der gpaNRW ergeben sich für die Elternbeitragssatzung zum 1. August 2019 einige Handlungsmöglichkeiten, um den Fehlbetrag je OGS-Schüler weiter zu verbessern und somit den städtischen Haushalt zu entlasten.

- Die Elternbeitragsstruktur sollte zukünftig überarbeitet werden. Ein möglicher Optimierungsschritt wäre die Herabsenkung der Beitragsstufe, ab der der Höchstbeitrag fällig ist. Bei der Prüfung anderer kleinen kreisangehörigen Kommunen hat sich herausgestellt, dass die Städte und Gemeinden den Höchstbetrag bereits ab einem Jahreseinkommen von bereits 62.000 Euro erheben. Die Überarbeitung der Staffelung (die Erhöhung der

Beiträge in unterschiedlichen Einkommensstufen) würde die Ertragssituation weiter positiv beeinflussen.

- Die Stadt Lügde sollte die Elternbeiträge an die Steigerungssätze des Runderlasses anpassen. Dadurch werden die Beitragspflichten an dem ebenfalls jährlich steigenden pflichtigen Eigenanteil der Stadt Lügde beteiligt. Eine jährliche dynamische Erhöhung um drei Prozent im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Runderlasses ist zu empfehlen.
- Die Stadt Lügde sollte die Geschwisterkind-Befreiung ab dem dritten Kind in eine Geschwisterkind-Ermäßigung umwandeln sowie über die Reduzierung der Ermäßigung für das zweite Kind nachdenken. Die Rückkehr zur Geschwisterkind-Regelung nur für die OGS-besuchenden Geschwister sollte erwogen werden.

Für die Ferienbetreuung werden von den OGS-Beitragspflichtigen keine zusätzlichen Beiträge erhoben. Nach den rechtlichen Vorschriften könnte die Stadt Lügde für diese zusätzliche Betreuung gesonderte Beiträge erheben. Einige Kommunen nutzen bereits zur Entlastung ihrer Haushalte diese Möglichkeit.

➔ **Feststellung**

Es werden keine zusätzlichen Elternbeiträge für die Ferienbetreuung erhoben.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte Elternbeiträge für Ferienangebote erheben.

## Elternbeitragsquote

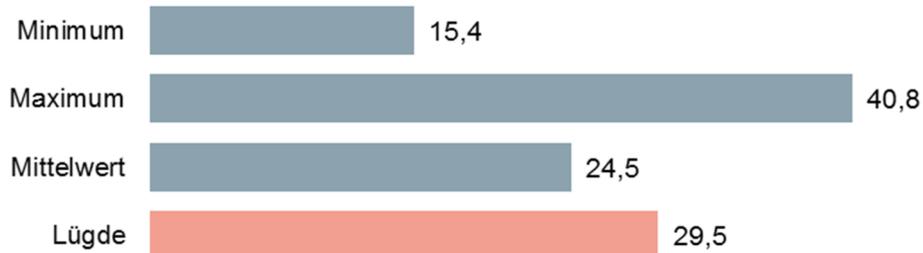
Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar.

### Ermittlung der Elternbeitragsquote

	2013	2014	2015	2016	2017
Elternbeiträge OGS in Euro	65.454	53.830	50.650	65.095	68.215
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	221.552	216.573	217.001	229.099	230.974
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	0	0	0	0	0
Anzahl OGS-Schüler	87	64	83	96	93
<b>Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro</b>	<b>752</b>	<b>841</b>	<b>610</b>	<b>678</b>	<b>733</b>

	2013	2014	2015	2016	2017
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	29,5	24,9	23,3	28,3	29,5

#### Elternbeitragsquote in Prozent 2017



Lügde	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,5	19,7	24,2	28,5	33

#### → Feststellung

Die ordentlichen Aufwendungen der OGS werden in der Stadt Lügde im Jahr 2017 zu rund 30 Prozent durch Elternbeiträge gedeckt. Über 75 Prozent der Vergleichskommunen decken ihre Aufwendungen zu einem niedrigeren Anteil aus den Elternbeiträgen als die Stadt Lügde. Durch die zum 1. August 2018 in Kraft getretene Elternbeitragsatzung wird sich die Elternbeitragsquote voraussichtlich verschlechtern.

#### Elternbeitrag je OGS-Schüler 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
733	393	982	609	497	593	708	33

#### → Feststellung

In der Stadt Lügde werden die Elternbeitragspflichtigen im Jahr 2017 monatlich mit rund 61 Euro belastet. Die durchschnittliche Belastung liegt in den Vergleichskommunen bei rund 51 Euro und ist somit 10 Euro niedriger als in Lügde. Ab dem Jahr 2018 wird der Elternbeitrag je OGS-Schüler aufgrund der Satzungsänderung voraussichtlich sinken.

Wie sich die Elternbeiträge bei der Finanzierung der OGS-Aufgabe eingesetzt werden, wird im Abschnitt „Transferaufwendungen“ dargestellt.

#### Aufwendungen je OGS-Schüler

Neben den Erträgen wird der OGS-Fehlbetrag auch durch die Aufwendungen beeinflusst.

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

- Personalaufwendungen des Verwaltungspersonals sowie Personalaufwendungen der Hausmeister,
- Transferaufwendungen,
- bilanziellen Abschreibungen und
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen inkl. Aufwendungen für OGS-Räume.

Zu Letzteren zählen insbesondere Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsaufwendungen. Zu den Prüfungszwecken wurden die Aufwendungen für die OGS-Räume in Lügde mithilfe eines Flächenschlüssels von den übrigen Aufwendungen der Schulgebäude abgegrenzt.

Die Aufwendungen für die Bereitstellung des OGS-Angebots beliefen sich in der Stadt Lügde in 2016 auf rund 230.000 Euro und in 2017 auf rund 231.000 Euro. Nachfolgend werden die Aufwendungen 2017 ins Verhältnis zu den 93 betreuten OGS-Schülern gestellt.

#### Aufwendungen je OGS-Schüler 2017



Lügde	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.484	2.263	2.509	2.642	33

Die Aufwendungen je OGS-Schüler werden maßgeblich von den Transferaufwendungen beeinflusst. Hierbei handelt es sich ausschließlich um die Leistungen an den Kooperationspartner für die Durchführung der OGS. Diese belaufen sich in Lügde in 2016 und in 2017 auf 190.000 Euro und betragen damit rund 82 Prozent der Gesamtaufwendungen. Die verbleibenden 18 Prozent der Aufwendungen entfallen in der Stadt Lügde auf Personalaufwendungen sowie auf Gebäudeaufwendungen inklusive bilanzieller Abschreibungen.

Nachfolgend werden die Transferaufwendungen sowie die Gebäudeaufwendungen näher betrachtet.

#### Transferaufwendungen

##### Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro 2017\*

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.043	1.550	2.713	1.935	1.747	1.871	2.058	30

\*Im Vergleich sind nur die Kommunen enthalten, die die Aufgabe der OGS an Dritte vergeben haben.

Die Transferaufwendungen je OGS-Schüler haben sich in den Jahren 2013-2017 zwischen 2.969 und 1.979 Euro bewegt. Da die Leistungen an den Kooperationspartner in Form von festen Pauschalen erfolgen, ist die sich verändernde Anzahl der OGS-Schüler ursächlich für diese große Spannweite.

Neben den Landeszuweisungen hat<sup>6</sup> die Kommune einen Eigenanteil für die Finanzierung der OGS-Aufgabe einzusetzen. Dieser beträgt je OGS-Schüler 435 Euro für das Schuljahr 2016/17 und 448 Euro für das Schuljahr 2017/18. Die sogenannte Mindestleistung der Stadt Lügde (Landeszuweisungen und pflichtiger kommunaler Eigenanteil) beträgt 2017 ca. 153.000 Euro. Wie hoch die darüber hinausgehende städtische Leistung ist, wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

### Berechnung der gesetzlichen Mindestleistung und Mehrleistung

	2016	2017
Zuweisungen vom Land in Euro	104.717	111.666
Pflichtiger Anteil des Schulträgers in Euro	37.832	41.720
<b>Mindestleistung in Euro</b>	<b>142.549</b>	<b>153.386</b>
Transferaufwendungen in Euro	190.000	190.000
<b>Über die gesetzliche Mindestleistung hinaus erbrachte Leistung in Euro</b>	<b>47.451</b>	<b>36.614</b>
<b>je OGS-Schüler in Euro</b>	<b>494</b>	<b>394</b>

Die Stadt Lügde erbringt freiwillige Leistungen (Mehrleistungen) in Höhe von 394 Euro je OGS-Schüler an den Träger. Dies entspricht 19 Prozent der gesamten Transferaufwendungen.

Elternbeiträge können auf den pflichtigen Eigenanteil der Kommune angerechnet werden und somit den kommunalen Haushalt entlasten. 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 Lügde bei zukünftigen Verhandlungen mit dem Maßnahmenträger berücksichtigen.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Lügde stellt einen erheblichen Teil der Elternbeiträge dem Maßnahmenträger zur Verfügung (freiwillige Leistungen).

#### → **Empfehlung**

Der Kooperationsvertrag könnte dahingehend angepasst werden, dass die freiwillige Leistung der Stadt Lügde reduziert wird.

<sup>6</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)

## Gebäudeaufwendungen

Eine der Ursachen für die gute Positionierung der Stadt Lügde bei den Aufwendungen je OGS-Schüler sind relativ niedrige Gebäudeaufwendungen. Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und bilanziellen Abschreibungen zusammen. In Lügde liegen diese sowohl in 2016 als auch in 2017 bei rund 27.000 Euro.

### Gebäudeaufwendungen je OGS Schüler in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
295	110	758	387	261	359	518	33

### Gebäudeaufwendungen je m<sup>2</sup> OGS-Fläche in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
39	32	156	65	44	54	79	33

#### → Feststellung

Die Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler liegen bei der Stadt Lügde unter dem Durchschnittswert der Vergleichskommunen. Bezogen auf die OGS-Fläche ergibt sich eine noch bessere Positionierung. Hier befindet sich Lügde unter den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Gebäudeaufwendungen je m<sup>2</sup> OGS-Fläche. Das wirkt sich positiv auf den städtischen Haushalt aus.

In der Stadt Lügde werden die Gebäudeaufwendungen nicht direkt der OGS zugeordnet, da es kein entsprechendes Produkt / keine entsprechende Kostenstelle gibt. Für die Prüfung hat die Stadt Marsberg die Gebäudeaufwendungen auf der Basis eines Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an den Gesamflächen der Schulgebäude) ermittelt. Die Einführung einer separaten Kostenstelle würde die Zuordnung von Gebäudeaufwendungen zum Handlungsfeld OGS erleichtern, zur Ergebnistransparenz beitragen und somit bessere OGS-Steuerung ermöglichen.

## Flächen für die OGS-Nutzung

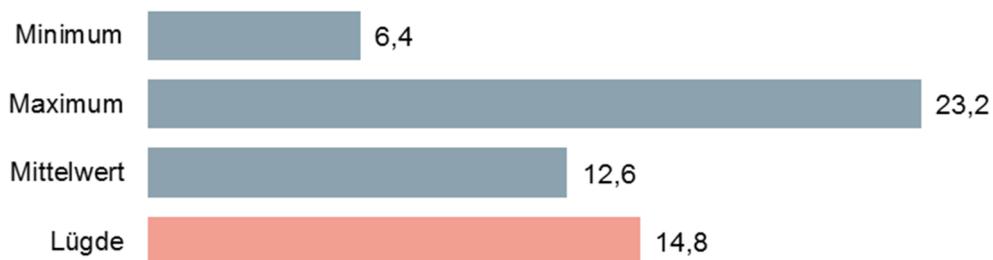
Die Schulträger haben die notwendige Infrastruktur für die OGS bereitzustellen. Für Angebote außerschulischer Partner sollen Schulräume kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Ebenfalls ermöglicht der Schulträger den Schülern die Einnahme eines Mittagessens. In Ganztagschulen stellt er hierfür Räume, Sach- und Personalausstattung zur Verfügung. Er trägt die sächlichen Betriebskosten.

Die Ausgestaltung der OGS ist in den Kommunen sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten, der Schülerzahl und dem Gebäudebestand werden in den Kommunen einige Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden aber auch Räume sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Diese Räume sind in der Schule bereits vorhanden und werden nachmittags schulisch nicht benötigt. Es ist somit wirt-

schaftlich, diese dann nachmittags auch für die OGS zu nutzen. Die Investitionen in reine OGS-Räume belasten langfristig den Haushalt der Kommune zusätzlich durch steigende Bewirtschaftungsaufwendungen und Abschreibungen.

Die Stadt Lügde hat die OGS-Räume in den bestehenden Grundschulgebäuden untergebracht. Sie hat in den Jahren 2005 und 2008 Mittel aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) erhalten. Damit konnte die Stadt erforderliche Umbaumaßnahmen durchführen sowie die notwendige Ausstattung für die OGS-Räume beschaffen. Die Räume, in denen die OGS-Betreuung stattfindet, werden nur zu den OGS-Zwecken genutzt. Es findet keine Mehrfachnutzung der Klassenräume durch den Schulbetreiber und die OGS statt. Positiv ist, dass die OGS-Flächen in den frühen Nachmittagsstunden auch durch die Randstundenbetreuung genutzt werden. So nimmt die Randstundenbetreuung keine zusätzlichen Raumflächen in Anspruch. Die Besichtigung vor Ort zeigte eine vergleichsweise großzügige Raumsituation. In Lügde standen im Schuljahr 2017/2018 insgesamt 702 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche (BGF) für die OGS-Betreuung zur Verfügung.

**Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent 2017**



Lügde	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,8	10,1	12,4	14,2	33

**Fläche je OGS-Schüler in m<sup>2</sup> BGF in kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot 2017**

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,55	2,55	15,46	6,36	4,16	5,68	7,62	33

→ **Feststellung**

Die Stadt Lügde reiht sich in das Viertel der Vergleichskommunen mit dem größten Flächenanteil ein. Bei der Fläche je OGS-Schüler gehört Lügde zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höchsten Flächenverbrauch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte ihre Flächensituation im Auge behalten. Eine Erhöhung der OGS-Teilnehmerzahl sollte nicht zwangsläufig zur Erweiterung des Raumangebotes führen. Des Weiteren könnte eine Mehrfachnutzung der Räumlichkeiten durch die Grundschulen und die OGS erfolgen.

## → Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

**Tabelle 1: Schulen im Primarbereich**

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Anzahl der kommunalen Grundschulen	2	2	2	2	2
davon mit OGS Angebot	2	2	2	2	2
davon mit anderen außerunterrichtlichen Betreuungsangeboten (keine OGS Schulen)	0	0	0	0	0
Anzahl der Förderschulen mit Primarbereich (inkl. Sonderformen)	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Schulen mit Primarbereich in anderer Trägerschaft	1	1	1	1	1
davon mit OGS-Angebot	1	1	1	1	1
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
<b>Anzahl aller Schulen im Primarbereich in kommunaler Trägerschaft mit OGS-Angebot</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

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

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich	314	306	311	339	347
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich mit OGS-Angebot	314	306	311	339	347
davon OGS-Schüler	87	64	83	96	93
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	61	61	66	71	68
Anzahl Schüler an kommunalen Schulen im Primarbereich ohne OGS-Angebot	0	0	0	0	0
davon Schüler in anderen Betreuungsformen	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler an Schulen anderer Trägerschaft im Primarbereich	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
davon OGS-Schüler	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
<b>Anzahl aller Schüler im Primarbereich</b>	<b>314</b>	<b>306</b>	<b>311</b>	<b>339</b>	<b>347</b>

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
davon OGS-Schüler	87	64	83	96	93

**Tabelle 3: Fehlbetrag OGS in Euro**

	2013	2014	2015	2016	2017
Fehlbetrag OGS absolut	76.643	85.898	83.224	48.135	39.130
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler	881	1.342	1.003	501	421

**Tabelle 4: Aufwendungen OGS je OGS Schüler**

	2013	2014	2015	2016	2017
Aufwendungen OGS je OGS-Schüler	2.733	3.574	2.766	2.395	2.484
davon Transferaufwendungen OGS je OGS Schüler (nur Kommunen mit Vergabe der OGS)	2.253	2.969	2.289	1.979	2.043

**Tabelle 5: Teilnahmequote OGS kommunale Grundschulen in Prozent**

	2013	2014	2015	2016	2017
Teilnahmequote OGS bezogen auf alle kommunalen Grundschulen	28	21	27	28	27
Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot	28	21	27	28	27

## → 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 Lügde im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Sport	3
Spiel- und Bolzplätze	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Sporthallen	6
Organisation und Steuerung	6
Flächenmanagement Schulsporthallen	7
Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)	8
Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen	9
→ Sportplätze	11
Strukturen	11
Auslastung und Bedarfsberechnung	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
→ Spiel- und Bolzplätze	16
Steuerung und Organisation	16
Strukturen	16
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	18

## → Managementübersicht

### Sport

Sinkende Schülerzahlen haben in der Stadt Lügde schon jetzt Auswirkungen auf den Bedarf an Schulsportstätten. Demografische Entwicklungen werden sich weiter auf die Bedürfnisse der Vereine und andere sporttreibende Gruppen auswirken. Dies gilt sowohl für die Sporthallen als auch für die Sportplätze. Um eine zielgerichtete Steuerung des kommunalen Sportstättenangebotes zu ermöglichen, sollte die Stadt Lügde eine Sportentwicklungsplanung erstellen, die in angemessenen Zeiträumen fortgeschrieben wird. Die tatsächliche Belegung der Sportplätze durch die Vereine sollte in der Verwaltung bekannt sein. Die grundsätzliche Belegungsplanung durch den Stadtsportverband ist der Stadt zwar bekannt, jedoch sollte die tatsächliche Belegung in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

Die Schulen verfügen über zwei Halleneinheiten mehr, als sie für den Schulsport benötigen. An der Johannes-Gigas-Schule ist der Bestand fast doppelt so hoch wie der Bedarf. Die Stadt sollte die Notwendigkeit ihrer großzügig bemessenen Schulsportstätten im Blick behalten. Möglicherweise ist eine Kooperation zwischen der Johannes-Gigas-Schule und der St. Marien Grundschule beim Sporthallenangebot sinnvoll. Insbesondere im Falle eines umfangreichen Sanierungs- und Unterhaltungsbedarfs sollte die Stadt die Schließung einer Sporthalle in Erwägung ziehen. Die Stadt Lügde sollte zur Entlastung des Haushaltes zudem prüfen, ob die nicht schulisch genutzte Sporthalle Niese ebenfalls an Vereine oder Dritte übertragen werden kann. Ebenso sollte die Stadt künftig Benutzungsgebühren für die Nutzung der kommunalen Sporthallen erheben. So könnte sie einen weiteren Konsolidierungsbeitrag für den Haushalt erzielen.

Die Stadt Lügde stellt Ihren Einwohnern ein sehr großzügiges Angebot an Sportplatzflächen zur Verfügung. Den Fußballvereinen stehen mehr Sportplätze zur Verfügung, als sie rechnerisch für ihr Training benötigen. Die Stadt Lügde könnte auf mindestens ein Spielfeld verzichten. Sie sollte sich einen Überblick verschaffen, wie sich die zukünftigen Bedarfe für ihre Sportstätten entwickeln werden. Eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens der Bevölkerung Rechnung trägt, sollte das Ergebnis sein. Die Belegung der Sportplätze durch die Vereine sollte grundsätzlich in der Verwaltung bekannt sein. Die Stadt Lügde sollte die tatsächliche Belegung der Sportplätze zudem in regelmäßigen Abständen überprüfen.

#### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Sport der Stadt Lügde mit dem Index 2.

## Spiel- und Bolzplätze

Die Stadt Lügde unterhält insgesamt 20 öffentliche Spiel- und sechs Bolzplätze. Das ist im interkommunalen Vergleich eine große Anzahl. Die Spiel- und Bolzplätze sind zudem sehr groß. Die Anzahl der Spielgeräte ist hoch. Das sind insgesamt keine günstigen Rahmenbedingungen für niedrige Aufwendungen bei der Pflege- und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze. Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze liegen mit 6,63 Euro je Einwohner im Durchschnitt. Die Stadt Lügde hat die Leistungen für die Pflege der Grünflächen an eine Fremdfirma vergeben. Der Vertrag sieht eine schnitthöhenabhängige Abrechnung vor. Die Aufwendungen für die Pflege werden dadurch auf einem niedrigen Niveau gehalten. Das sieht die gpaNRW positiv.

Die Stadt Lügde sollte ein Konzept erstellen, welche Spiel- und Bolzplätze sie an welcher Stelle langfristig mit welcher Ausstattung erhalten möchte. Dabei sollte sie analysieren, inwieweit einzelne kleine Spielplätze zu größeren Spielplätzen mit einem attraktiveren Angebot an Spielgeräten zusammengefasst werden können.

### → KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Lügde mit dem Index 3.

## → 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 Lügde. 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.

## → Sporthallen

### Organisation und Steuerung

Eine zielgerichtete Steuerung ist nur möglich, wenn die Kommune Kenntnisse über den Bestand und den Bedarf an kommunalen Sportanlagen hat. Im Idealfall verfügt sie über eine Sportentwicklungsplanung, die in angemessenem Turnus fortgeschrieben wird. Unter Sportentwicklungsplanung verstehen wir ein zielgerichtetes methodisches Vorgehen, um örtliche bzw. regionale Rahmenbedingungen für Sport und Sporträume zu gestalten und in einem Gesamtkonzept festzulegen. Hierbei werden relevante Einflussfaktoren wie z.B. demographische Entwicklungen, gesellschaftliche Veränderungen bzw. spezifische Sporttraditionen und -trends ebenso aufgearbeitet wie empirische Bestandsaufnahmen (z.B. Sportstättenkataster), Perspektiven der Angebotsentwicklung und kommunalpolitische Rahmenbedingungen. Die Stadt Lügde hat bislang keine Sportentwicklungsplanung oder Sportstättenbedarfsberechnung erstellt.

#### → Empfehlung

Um eine zielgerichtete Steuerung des kommunalen Sportstättenangebotes zu ermöglichen, sollte die Stadt Lügde eine Sportentwicklungsplanung erstellen, die in angemessenen Zeiträumen fortgeschrieben wird.

Die Produktverantwortung für die Bereiche Sporthallen und Sportplätze liegt im Fachbereich „Planen und Bauen“. Er ist für die bauliche Unterhaltung, die Beauftragung des Bauhofes sowie die Bedarfs- und Bestandsplanung zuständig. Die Belegung der Sporthallen und der Sportplätze außerhalb der schulischen Nutzung wird vom Stadtsportverband koordiniert. Es gibt dazu eine wechselseitige Abstimmung zwischen der Stadt und dem Stadtsportverband. Für die Sporthallen werden darüber hinaus Raumbücher geführt. Die tatsächliche Nutzung ist der Stadt somit bekannt. Die tatsächliche Nutzung der Sportplätze kennt sie hingegen nicht.

#### → Empfehlung

Da die Sportplätze im Eigentum der Stadt Lügde stehen, sollte deren tatsächliche Belegung durch die Vereine in der Verwaltung bekannt sein. Die grundsätzliche Belegungsplanung durch den Stadtsportverband ist der Stadt zwar bekannt, jedoch sollte sie die tatsächliche Belegung in regelmäßigen Abständen überprüfen.

Zunächst analysiert die gpaNRW die Schulsportstätten, 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 Schulsportstätten 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

Die Stadt Lügde unterhält an den Grundschulstandorten in Lügde und Rischenau je eine Einfach-Sporthalle. Des Weiteren betreibt sie eine Dreifach-Sporthalle an der Sekundarschule Johannes-Gigas-Schule. Wir berücksichtigen daher bei der Betrachtung des schulischen Bedarfes fünf Halleneinheiten mit einer Bruttogrundfläche von insgesamt rund 4.100 m<sup>2</sup>.

### Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in m<sup>2</sup> 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
122	29	194	99	82	96	117	57

Die Bruttogrundfläche der Schulsporthallen in Lügde ist vergleichsweise hoch. Die Ursache liegt in der großen Bruttogrundfläche der Schulsporthalle in der Johannes-Gigas-Schule. Die Dreifach-Sporthalle verfügt unter anderem über eine Tribüne.

### Durchschnittliche Sportnutzfläche je Halleneinheit in m<sup>2</sup> Schulsporthallen gesamt 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
339	285	596	409	362	402	451	53

Bei der Betrachtung der Sportnutzfläche liegt die Stadt Lügde im interkommunalen Vergleich im untersten Viertel. Die Sportflächen in den Schulsporthallen in Lügde sind somit kleiner als in vielen anderen Kommunen. Dies ist auf die relativ kleinen Sportflächen in den Grundschulsporthallen zurückzuführen.

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 Lügde stellt die gpaNRW dem aktuellen Bestand gegenüber:

### Vergleich Bedarf und Bestand Halleneinheiten für Schulen 2017

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	1,5	2,0	0,5
Weiterführende Schulen	1,6	3,0	1,4
<b>Gesamt</b>	<b>3,1</b>	<b>5,0</b>	<b>1,9</b>

#### → Feststellung

Die Schulen verfügen über mehr Halleneinheiten als sie für den Schulsport benötigen. An der Johannes-Gigas-Schule ist der Bestand fast doppelt so hoch wie der Bedarf.

Die Schulsporthallen wurden im Schuljahr 2017/2018 von 797 Schülern in 34 Klassen genutzt. Die Stadt Lügde hat zwei eigenständige Grundschulstandorte in den Stadtteilen Lügde und Ri-

schenau. Jede Grundschule hat eine Sporthalle zur Verfügung. Die Prognose der Schülerzahlen für das Schuljahr 2023/2024 geht von einem leichten Rückgang am Grundschulstandort Lügde und einem leichten Anstieg am Standort Rischenau aus. Der rechnerische Überhang von 0,5 Halleneinheiten am Standort Rischenau wird somit mittelfristig bestehen bleiben. Ein Einsparpotential ergibt sich hieraus nicht, da beide Sporthallen benötigt werden. Der Transport der Grundschüler nach Lügde wäre zeitaufwändig und wegen der Entfernung zur Sekundarschulsporthalle in Lügde insgesamt unwirtschaftlich.

Die Stadt Lügde verfügt des Weiteren über eine weiterführende Schule. Die Sekundarschule Johannes-Gigas-Schule ist seit dem Schuljahr 2017/2018 in allen Jahrgangsstufen besetzt. Der Bedarf an Halleneinheiten für die Sekundarschule liegt um 1,4 Halleneinheiten unter dem Bestand. Rein rechnerisch könnte die Stadt Lügde für den Schulsport auf 1,4 Halleneinheiten verzichten. Die Prognosen für das Schuljahr 2023/2024 gehen zudem von einem Rückgang der Schülerzahlen um 20% aus.

Das Schulgebäude wurde in den 1970er Jahren für die damaligen Haupt- und Realschulen errichtet. Die vorhandene Dreifach-Sporthalle lässt sich baulich nicht sinnvoll verkleinern. Im Rahmen einer geförderten Baumaßnahme erfolgt in den nächsten Jahren die energetische Sanierung des gesamten Gebäudes mitsamt Schulsporthalle. Hierdurch können Einsparungen bei den Energiekosten erreicht und die Unterhaltungsaufwendungen reduziert werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt sollte die Notwendigkeit ihrer großzügig bemessenen Schulsporthallen im Blick behalten. Eventuell ist eine Kooperation zwischen der Johannes-Gigas-Schule und der St. Marien Grundschule beim Sporthallenangebot möglich. Insbesondere im Falle eines umfangreichen Sanierungs- und Unterhaltungsbedarfs sollte die Stadt die Schließung einer Sporthalle in Erwägung ziehen.

### Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)

Neben den Schulsporthallen gibt es in Lügde weitere Sporthallen und Sporträume ohne Schulanutzung. Dieses sind die Sporthallen in Elbrinxen und Sabbenhausen sowie der Gymnastikraum im Sporthaus im Ortsteil Niese. Zusätzlich werden noch Teilflächen in den Dorfgemeinschaftshäusern Falkenhagen, Rischenau und Wörderfeld für Sportzwecke genutzt.

Die Hallenflächen dieser Mehrzweck-/Sporthallen und des Sportraumes in Niese berücksichtigt die gpaNRW ebenso wie die Flächen der Schulsporthallen bei der Berechnung der folgenden Kennzahl.

#### Bruttogrundfläche Sporthallen gesamt je 1.000 Einwohner in m<sup>2</sup> 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
523	142	948	431	292	416	548	57

Die Stadt Lügde stellt Ihren Einwohnern im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich viele Flächen in Sporthallen zur Verfügung. Ob die Sporthallen auch tatsächlich ausgelastet sind, wird im Berichtsteil „Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen“ betrachtet.

Die Stadt Lügde hat den Betrieb und die Unterhaltung der Sporthalle in Elbrinxen seit 2017 auf den TSV Elbrinxen übertragen. Das Gebäude steht weiterhin im Eigentum der Stadt. Der Verein betreibt die Sporthalle eigenständig. Die Kostenbeteiligung der Stadt Lügde an den Unterhaltungsaufwendungen sowie investiven Maßnahmen ist vertraglich geregelt.

Die Sporthalle in Sabbenhausen wurde durch den TSV Sabbenhausen auf einem städtischen Grundstück errichtet. Die Stadt hat dem Verein zusätzlich einen Investitionszuschuss zum Bau der Sporthalle gewährt. Die Sporthalle selbst wird jedoch in alleiniger Verantwortung des Fördervereins bzw. Sportvereins betrieben und unterhalten. Sämtliche Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen für diese Halle werden durch den Förderverein/Sportverein getragen. Dies gilt auch für Versicherungsprämien, die zwar über den Rahmenvertrag der Stadt laufen, aber der Stadt vom Verein erstattet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte zur Entlastung des Haushaltes die ausschließlich durch Vereine genutzte Sporthalle in Elbrinxen und den Sportraum in Niese vollständig an diese übertragen .

→ **Empfehlung**

Für die Nutzung der Schulsporthallen sollte die Stadt Entgelte von den erheben. So könnte sie einen weiteren Konsolidierungsbeitrag für den Haushalt erzielen.

## Schul- und Vereinsnutzung Sporthallen

Die Nutzungszeiten in den städtischen Sporthallen werden eigenständig durch den Stadtsportverband vergeben. Entgelte für die Nutzung der Sporthallen und des Sportraumes erhebt die Stadt Lügde nicht.

Den Grundschulen stehen die Sporthallen von 8.00 bis 14.00 Uhr zur Verfügung. Darüber hinaus werden sie von der Offenen Ganztagschule bis 16.00 genutzt. Der Sportunterricht der weiterführenden Schule geht bis 16.45 Uhr. Der Trainingsbetrieb der Sportvereine beginnt in der Regel zwischen 16.00 und 16.45 Uhr und endet um 21.30 Uhr.

### Belegungsquote außerschulische Nutzung Sporthallen gesamt 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
57,3	36,1	82,5	55,0	46,7	54,8	63,3	55

Die errechnete Belegungsquote für die außerschulische Nutzung aller Sporthallen in der Stadt Lügde liegt leicht über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Sie ist höher als die außerschulische Belegung der Schulsporthallen, die mit 47,4 Prozent durchschnittlich ist. Dies liegt an den Sporthallen in Sabbenhausen und Elbrinxen, die ausschließlich von Vereinen genutzt werden.

### Mannschaften/Gruppen je Halleneinheit Mo-Fr in Schulsportporthallen 2017

Länge	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
9,6	2,2	25,0	12,2	9,0	11,4	15,2	55

Die Anzahl der Mannschaften und Gruppen je Halleneinheit liegt unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Den Vereinen und Gruppen stehen neben den Schulsportporthallen zwei weitere Sporthallen, ein Sportraum und die Dorgemeinschaftshäuser zur Verfügung. Die Schulsportporthallen verfügen über freie Kapazitäten zur Nutzung, die derzeit nicht benötigt werden. Neben dem Überangebot an Sporthallen für den Schulsport und freien Nutzungszeiten in den Schulsportporthallen für die Vereine, besteht somit zusätzlich noch ein großzügiges Angebot an Sporthallenflächen für die Vereine. Auf die Empfehlungen im Kapitel „Flächenmanagement Sporthallen (gesamt)“ wird daher nochmals verwiesen.

## → Sportplätze

Die gpaNRW analysiert hier zunächst kommunale Sportplätze<sup>1</sup>, die die Kommune bilanziert hat. D.h. wir beziehen auch 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.

Die Stadt Lügde wendete 2017 für ihre Sportplätze 7,50 Euro je Einwohner auf.

### Aufwendungen Sportplätze je Einwohner in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,50	0,14	23,42	8,02	4,17	7,18	10,60	46

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

### Strukturen

Die Stadt Lügde stellt Ihnen acht Vereinen mit Fußballabteilungen

- TSV Elbrinxen
- SV HW Falkenhagen
- SuS Hummersen
- TuS Westfälische Eiche Lügde
- SV Niese
- TSV Rischenau
- TSV Sabbenhausen

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

auf sieben Sportanlagen sieben wettkampfgeeignete Sportrasenfelder zur Verfügung. Zwei Sportplätze befinden sich in Lügde. Je einer in Elbrinxen, Rischenau, Niese, Falkenhagen und Sabbenhausen. Die Sportplätze in Rischenau, Falkenhagen und Sabbenhausen verfügen zusätzlich noch über je einen kleineren, nicht wettkampftauglichen Tennenplatz. Auf der Emmerkampfbahn in Lügde befindet sich zusätzlich noch ein kleiner, nicht wettkampftauglicher Kunstrasenplatz. Dieser steht den Bürgerinnen und Bürgern durchgängig zur Verfügung und wird in der Regel nicht von den Sportvereinen für ihr Training genutzt. Grundsätzlich steht er den Vereinen aber auch zur Verfügung.

Alle Sportrasenfelder sind mit einer Beleuchtungsanlage ausgestattet. Im Rambergstadion sind neben dem Spielfeld noch Leichtathletikanlagen wie Laufbahn, Sprunggrube etc. vorhanden. Diese Sportanlage wird auch von der Johannes-Gigas-Schule für den Sportunterricht genutzt.

Die Stadt Lügde hat die Nutzung der Spielfelder in Wörderfeld und Hummersen als Sportplätze aufgegeben. Sie werden gleichwohl noch als Bolzplätze genutzt und dementsprechend durch die Stadt unterhalten und gepflegt. Wir berücksichtigen diese Plätze im Kapitel Spiel- und Bolzplätze.

Die Nutzungszeiten werden eigenständig durch die Vereine vergeben und koordiniert.

→ **Empfehlung**

Da die Sportplätze im Eigentum der Stadt Lügde stehen, sollte deren Belegung durch die Vereine grundsätzlich in der Verwaltung bekannt sein. Die Stadt Lügde sollte die tatsächliche Belegung der Sportplätze in regelmäßigen Abständen überprüfen.

Die Sportvereine haben teilweise untereinander Spielgemeinschaften gebildet. Die

- JSG Rischenau-Elbrinxen-Lügde,
- SG TSV Sabbenhausen/Elbrinxen und
- SG Falkenhagen/Hummersen
- SG Rischenau/Niese/Kollerbeck

absolvieren ihre Trainingseinheiten auf den vorhandenen Sportplätzen. Alle Sportplätze befinden sich im Eigentum der Stadt Lügde.

**Strukturkennzahlen Sportplätze 2017**

Kennzahl	Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportplätze je Einwohner in m²	8,51	0,86	20,31	7,08	4,54	6,08	8,90	58
Fläche Spielfelder je Einwohner in m²	5,31	0,49	9,88	3,51	2,12	3,29	4,69	58

→ **Feststellung**

Die Stadt Lügde stellt Ihren Einwohnern ein sehr großzügiges Angebot an Sportplatzflächen zur Verfügung.

Die Spielfeldflächen sind dabei im oberen Viertel aller Vergleichskommunen. Die Gesamtfläche der Sportplätze beträgt rund 81.000 m<sup>2</sup>. Die Gesamtfläche der Spielfelder rund 57.000 m<sup>2</sup>.

Es gibt erste Überlegungen, den Sportrasenbelag eines Sportplatzes in eine Kunstrasenfläche umzuwandeln. Im Gegenzug soll das Angebot an Sportplätzen reduziert werden. Dazu hatte die Stadt einen Antrag im Förderprogramm „Soziale Integration im Quartier“ gestellt, der abschlägig beschieden wurde. Die Stadt hat daher vorerst auf den Bau eines Kunstrasenplatzes verzichtet. Aus Sicht der gpaNRW ist diese Entscheidung zu begrüßen. Wir verweisen dazu auf unsere Empfehlung im nachfolgenden Kapitel, zunächst eine Sportstättenbedarfsplanung zu erstellen.

Investitionskostenzuschüsse werden von der Stadt in Form der Sportförderung an den Stadt-sportverband geleistet, welcher die Mittel an die Vereine verteilt. Weiterhin werden von der Stadt Lügde Zuschüsse an die Sportvereine in Höhe von 7.785 Euro jährlich gezahlt. Dafür übernehmen die Vereine die Pflege der Spielfelder und der Grünflächen auf den Sportanlagen. Die Pflege der sonstigen Rasenflächen übernimmt eine Fremdfirma.

## Auslastung und Bedarfsberechnung

Auf den Sportplätzen der Stadt Lügde trainieren 26 Mannschaften. Darunter sind fünf Jugendmannschaften. Insgesamt nehmen 24 Mannschaften am Spielbetrieb teil.

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:

- Sportrasenplätze 14 Stunden/Woche,
- Tennenplätze 25 Stunden/Woche und
- Kunstrasenplätze 30 Stunden/Woche.

Grundsätzlich können alle Spielfelder für Trainingszwecke genutzt werden. Auf den sieben Sportrasen-, drei Tennen- und einem Kunstrasenfeld der Stadt Lügde stehen demnach insgesamt 203 Trainingsstunden zur Verfügung. Dann werden die Plätze nicht übermäßig beansprucht.

Für die Berechnung der erforderlichen Nutzungsstunden legen wir folgende Parameter zugrunde:

- zweimal 1,5 Stunden Trainingsbetrieb je Mannschaft und
- jede Mannschaft trainiert allein auf dem Platz.

Berücksichtigt werden bei dieser Berechnung ausschließlich die Trainingszeiten unter der Woche von Montag bis Freitag ohne schulische Nutzung. Unter diesen Vorgaben würden die 26 Mannschaften in Lügde eine Nutzungszeit von 78 Stunden je Woche benötigen. Das sind 125 Stunden weniger als Trainingszeiten auf allen Plätzen zur Verfügung stehen.

Selbst wenn wir die nicht wettkampfgerechten drei Tennenfelder und das derzeit kaum für Trainingszwecke genutzte Kunstrasenfeld aus der Betrachtung nehmen, ergibt sich immer noch ein rechnerischer Überhang von 20 Stunden je Woche. Die zusätzlichen Spielfelder stehen den Vereinen aber dennoch für das Training zur Verfügung. Nicht berücksichtigt ist auch, dass gerade im Jugendbereich zwei Mannschaften gleichzeitig auf einem Spielfeld trainieren können. Dies ist in Nordrhein-Westfälischen Fußballvereinen gängige Praxis.

Die Stadt Lügde könnte rechnerisch daher auf mindestens ein Spielfeld verzichten. Die Bevölkerungsprognose von IT.NRW geht für die Stadt Lügde von einem Rückgang der Bevölkerung um 22 Prozent aus. Die demografischen Veränderungen werden sich auch auf die Fußballvereine auswirken. Der Bedarf an Spielfeldern wird voraussichtlich weiter abnehmen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lügde stellt ihren Fußballvereinen deutlich mehr Sportplätze zur Verfügung, als sie für ihr Training benötigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte sich einen Überblick verschaffen, wie sich die zukünftigen Bedarfe für Sportstätten entwickeln werden. Eine zukunftsorientierte Sportstättenbedarfsplanung, die der demografischen Entwicklung und den damit einhergehenden Veränderungen des Sportverhaltens der Bevölkerung Rechnung trägt, sollte das Ergebnis sein. Der jetzige Bestand an Sportplätzen kann reduziert werden.

Sollte die Stadt Lügde ein Sportrasenfeld in einen Kunstrasenplatz umwandeln, ist zu berücksichtigen, dass sich die Nutzungszeit mit dann 30 Stunden verdoppelt. Die über dem Bedarf vorgehaltene Fläche entspricht dann zwei Sportrasenplätzen. Bei der Errichtung eines Kunstrasenplatzes zusätzlich zu den bereits vorhandenen Spielfeldern wäre der Flächenüberhang noch größer. Die Stadt sollte diese Überlegungen auch vor dem Hintergrund der Bildung von Spielgemeinschaften in ihre Sportstättenbedarfsplanung einbeziehen.

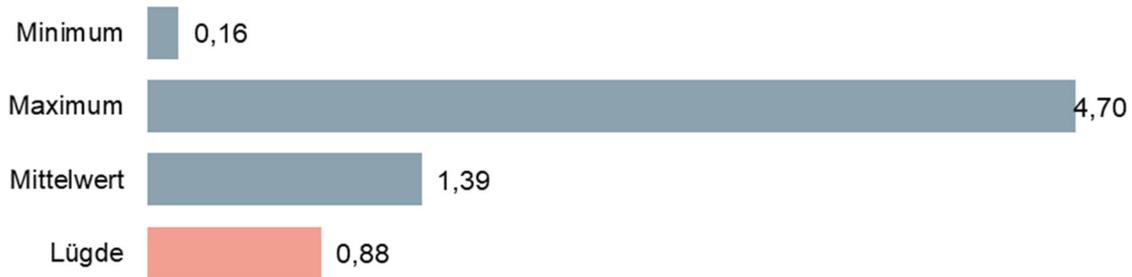
## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

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.

Die Stadt Lügde wendet 2017 insgesamt 72.000 Euro für ihre Sportplätze auf. Davon entfallen fast 19.000 Euro auf Abschreibungen, rund 9.000 Euro auf verwaltungsseitige Personalaufwendungen, rund 36.000 Euro auf Pflegeaufwendungen und 8.000 Euro auf Zuschüsse an die Vereine. Die Arbeitsleistungen des Bauhofes wurden durch die gpaNRW auf Vollkosten hochgerechnet.

### Aufwendungen Sportplätze je m<sup>2</sup> in Euro 2017



Lügde	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,88	0,49	1,10	2,02	46

Neben bzw. anstelle der Eigentumsübertragung auf die Vereine bietet die Übertragung bestimmter Aufgaben (z.B. Platzwarttätigkeiten, Unterhaltung, Bewirtschaftung) auf die Vereine Möglichkeiten, die Belastung des kommunalen Haushaltes zu verringern.

Auf den Sportplätzen im Stadtgebiet übernehmen die Vereine die Rasenmäharbeiten und kleinere Pflegearbeiten. Sie erhalten dafür Zuschüsse von der Stadt. Alle anderen Pflege- und Unterhaltungsarbeiten werden durch den Bauhof erledigt, mit Ausnahme der Grünflächenpflege, die durch ein Fremdunternehmen erfolgt.

Die Sporthäuser auf den Sportanlagen werden grundsätzlich durch die Stadt unterhalten. Kleinere Reparaturen und Unterhaltungsarbeiten übernehmen aber auch die Vereine. Die Stadt trägt auch grundsätzlich die Kosten für Wasser, Strom, Heizung und Versicherung (ca. 16.000 Euro jährlich). Die Vereine werden jedoch über einen Verteilungsschlüssel an den Kosten beteiligt. Dazu werden die Bewirtschaftungskosten in einem Fünf-Jahres-Intervall erfasst. Der Mittelwert der mittleren drei Jahre bildet die Basis für den Anteil der Stadt an den Unterhaltungskosten. Je nach Ergebnis wirkt sich das positiv auf die Zuschüsse der Stadt an die Vereine aus oder der Anteil des jeweiligen Vereins an den Bewirtschaftungskosten erhöht sich.

In unsere Berechnung fließen nur die Aufwendungen für die Sportplätze ein, nicht jedoch die für die Sporthäuser.

#### → Feststellung

Die Aufwendungen der Stadt Lügde für ihre Sportplätze sind bezogen auf den Quadratmeter unterdurchschnittlich. Ein Teil der Aufgaben wurde an die Vereine übertragen. Das sieht die gpaNRW positiv.

Die interkommunal unterdurchschnittlichen Aufwendungen für die Sportplätze sind auf das große Angebot an Sportplatzflächen zurückzuführen. Der Aufwand je Quadratmeter ist dadurch geringer. Wie Eingangs des Kapitels „Sportplätze“ aufgeführt, sind die Aufwendungen der Stadt Lügde für ihre Sportplätze mit 7,50 Euro je Einwohner dagegen lediglich durchschnittlich. Die Belastung für die Bürgerinnen und Bürger liegt trotz der getroffenen Regelungen nur im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Wir verweisen daher auf die im Abschnitt „Auslastung und Bedarfsberechnung“ getroffene Empfehlung zur Reduzierung der Anzahl der Sportplätze.

## → Spiel- und Bolzplätze

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

Die Stadt Lügde wendete 2017 für ihre Spiel- und Bolzplätze 6,63 Euro je Einwohner auf.

### Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner in Euro 2017

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6,63	1,23	13,10	6,62	4,26	6,32	9,30	42

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

### Steuerung und Organisation

Die Produktverantwortung für den Bereich Spiel- und Bolzplätze liegt im Fachbereich „Planen und Bauen“. Er ist für die Beauftragung des Bauhofes, die Bedarfs- und Bestandsplanung sowie die Entscheidung zur Anschaffung neuer Spielgeräte zuständig. Im Bauamt werden alle für die Steuerung relevanten Daten vorgehalten und ausgewertet. Ein Spielplatzkataster ist vorhanden. Ein Grünflächeninformationssystem im eigentlichen Sinne wird nicht verwendet.

Die Stadt Lügde hat keinen Spielplatzbedarfsplan. Sie kann nicht anhand von systematisch entwickelten Kriterien (Einzugsradius, Nutzergruppe, demografische Entwicklung) beurteilen, welche Plätze zukünftig mit welcher Ausstattung genutzt werden und daher erhalten bleiben müssen. Aufgrund der übersichtlichen Strukturen der Kommune hat sie dennoch einen guten Überblick über die Nutzung der Spielplätze und den Bedarf an Spielgeräten.

Der Bauhof führt die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze, die wöchentlichen visuellen sowie die quartalsweisen operativen Spielplatzkontrollen durch. Die jährliche Hauptuntersuchung erfolgt durch einen externen Sachverständigen. Neue Spielgeräte werden durch den Bauhof aufgestellt. Die Grünflächenpflege ist an eine externe Firma vergeben.

Für einzelne Spielplätze gibt es in Lügde Elterninitiativen, die sich bei der Pflege der Spielplätze einbringen und an der Auswahl der Gerätschaften beteiligen. Entstehende Aufwendungen für Sachleistungen werden dabei von der Stadt getragen.

### Strukturen

Die Stadt Lügde ist die östlichste Kommune im Kreis Lippe und liegt im Weserbergland. Sie grenzt östlich unmittelbar an das Land Niedersachsen. Lügde und hat eine Gemeindefläche von 89 km<sup>2</sup>. 48 Prozent der Gemeindefläche werden landwirtschaftlich genutzt, 40 Prozent sind bewaldet. Insgesamt sind 81 km<sup>2</sup> den Erholungs- und Grünflächen zuzuordnen.

### Kommunale Strukturkennzahlen 2017

Kennzahl	Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km <sup>2</sup>	108	44	822	210	128	184	249	209
Erholungs- und Grünfläche je EW in m <sup>2</sup>	8.460	766	20.760	5.518	3.332	4.709	6.828	209
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	91,4	36,9	93,4	85,3	83,3	87,0	89,3	209

In den zehn Stadtteilen leben 9.572 Einwohner, davon 1.522 Personen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Die Stadt Lügde gehört zu den kleinen kreisangehörigen Kommunen. Die Fläche des Gemeindegebietes ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Der Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche liegt im oberen Viertel der Vergleichskommunen. Die Bevölkerungsdichte ist gering. Lügde ist damit ländlich geprägt.

Die Verteilung der Spiel- und Bolzplätze auf 10 Stadtteile ist im Hinblick auf eine wirtschaftliche Unterhaltung der Flächen ungünstig. Die erforderliche Versorgung mit öffentlichen Spielplätzen muss für eine vergleichsweise geringe Anzahl von Einwohnern an relativ vielen Stellen vorgehalten werden. Die Anfahrtswege des Bauhofes für die Kontroll- und Pflegearbeiten sind dadurch länger. Dies wirkt sich auf die Einsatzzeiten ungünstig aus.

Die Stadt Lügde unterhält insgesamt 20 öffentliche Spiel- und sechs Bolzplätze.

### Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Lügde	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>	30,5	3,0	44,1	14,6	9,1	13,1	16,7	55
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	17,1	2,5	27,6	12,5	8,1	10,9	16,8	56
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m <sup>2</sup> Spielplatzfläche	7,6	3,1	13,0	6,7	4,9	6,5	7,8	52
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.784	673	2.248	1.214	937	1.103	1.426	55

Die Gesamtfläche der Spielplätze beträgt rund 32.000 m<sup>2</sup>. Auf den Spielplätzen befinden sich 242 Spielgeräte. Die ehemaligen Sportplätze in Wörderfeld und Hummersen haben wir aufgrund ihrer jetzigen Nutzung mit einer Fläche von gut 6.000 m<sup>2</sup> als Bolzplätze berücksichtigt. Die Gesamtfläche der sechs Bolzplätze in der Stadt Lügde beträgt damit fast 15.000 m<sup>2</sup>.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lügde hat im interkommunalen Vergleich sehr viele und sehr große Spiel- und Bolzplätze. Die Anzahl der Spielgeräte ist hoch. Das sind insgesamt keine günstigen Rahmenbedingungen für niedrige Aufwendungen bei der Pflege- und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze.

Die Bevölkerungsprognose von IT.NRW geht für die Stadt Lügde von einem Rückgang der Bevölkerung um 22 Prozent aus. Bei den unter 18-Jährigen wird hingegen nur ein Rückgang um vier Prozent prognostiziert. Durch den demografischen Wandel wird sich die Bevölkerungsstruktur innerhalb der einzelnen Wohngebiete verändern. In jetzt noch recht neuen Wohngebieten wachsen die Kinder aus dem Spielplatz-Alter heraus und in älteren Wohngebieten wird es ggf. durch neue Anwohner wieder mehr Kinder geben als aktuell. Deshalb werden in vielen Kommunen Spielplätze vermehrt in Mehrgenerationen-Spielplätze umgewandelt. Anstatt viele kleinere Spielplätze mit Standard-Spielgeräten vorzuhalten, werden weniger und größere Spielplätze gebaut. Die Ausstattung dieser Spielplätze ist dabei deutlich hochwertiger und attraktiver für die Bürger. Der Einzugsradius solcher Spielplätze ist deutlich größer als bei herkömmlichen Spielplätzen. Dadurch kann die Anzahl der Spielplätze insgesamt reduziert und die Qualität gleichzeitig gesteigert werden.

Die Stadt Lügde hat 2011 den Spielplatz „Emmerauenpark“ im Wege einer Städtebauförderungs-Maßnahme und mit Mitteln aus der Investitionspauschale deutlich aufgewertet. Der Spielplatz hat aufgrund seiner Ausstattung eine herausgehobene Stellung innerhalb der Stadt. Er wird nach Einschätzung der Stadt gut angenommen. Dieses Projekt sieht die gpaNRW unter den oben beschriebenen Aspekten positiv. Ein Rückbau von Spielplätzen an anderer Stelle war damit aber nicht verbunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte ein Konzept erstellen, welche Spiel- und Bolzplätze sie an welchen Stellen langfristig mit welcher Ausstattung erhalten möchte. Dabei sollte sie analysieren, inwieweit einzelne kleine Spielplätze zu größeren Spielplätzen mit einem attraktiveren Angebot an Spielgeräten zusammengefasst werden können.

## Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Spiel- und Bolzplätze. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen für die Spielplätze in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten, unabhängig davon, wie die Stadt den Aufwuchs und die Spielgeräte sowie die Ausstattung bewertet (Festwertverfahren oder die Einzelbewertung).

Der Bauhof der Stadt Lügde erfasst alle ausgeführten Arbeiten. Dadurch lassen sich detaillierte Informationen zu einzelnen Leistungen auswerten. Die steuerungsrelevanten Daten liegen vor. Die hinterlegten Personal und Maschinenstunden werden jedoch nicht auf Vollkostenbasis erfasst.

→ **Empfehlung**

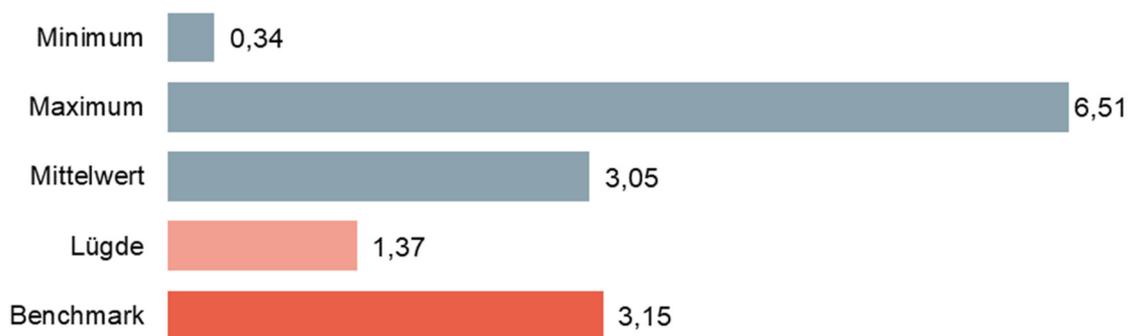
Die Stadt Lügde sollte die Leistungen des Bauhofes zukünftig auf Vollkostenbasis erfassen.

So könnte die Stadt die Leistungen in Eigenregie mit denen eines Fremdundnehmens vergleichen und erkennen, ob bestimmte Aufgaben wirtschaftlicher durch externe Firmen erledigt werden können. Für unsere Betrachtung wurden auf Basis der Empfehlungen der KGST<sup>2</sup> ein Gemeinkosten-Zuschlag in Höhe von 10 Prozent und ein Sachkosten-Zuschlag von 15 Prozent berücksichtigt.

Die Stadt Lügde bilanziert die Spielgeräte und die Ausstattung im Wege der Einzelbewertung. Im Jahr 2017 belaufen sich die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze auf gut 63.000 Euro, davon ca. 8.000 Euro für Abschreibungen. Der übrige Anteil der Aufwendungen entsteht durch einen Stellenanteil in der Verwaltung, durch Eigenleistungen und durch Fremdleistungen.

Die Stadt Lügde verzichtet bei der Auswahl der Spielgeräte auf die Anschaffung von Holzgeräten. Es wird auf langlebige und wartungsarme Materialien und Konstruktionen geachtet. Auf den verschiedenen Spielplätzen stellt sie ihren Bürgerinnen und Bürgern ein breitgefächertes Angebot an Spielgeräten zur Verfügung.

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



Lügde	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,37	1,85	2,61	4,28	40

#### → **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze je Quadratmeter liegen 1,78 Euro unter dem Benchmark.

Wir betrachten die einzelnen Aufwendungen daher genauer.

<sup>2</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement; KGST-Bericht 9/2018

### Kennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2017

Kennzahl	Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Pflegeaufwendungen Spiel- und Bolzplätze gesamt je m <sup>2</sup> in Euro	1,20	0,23	5,04	2,48	1,55	2,29	3,45	42
Aufwendungen für die Grünflächenpflege je m <sup>2</sup> Spiel- und Bolzplatz in Euro	0,12	0,01	1,78	0,69	0,28	0,59	0,92	23
Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro	150	12	461	185	69	186	277	23

Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze sind von 2014 bis 2017 um 35 Prozent gestiegen. Dieser Anstieg ist auf die steigenden Aufwendungen für die Pflege der Spiel- und Bolzplätze zurückzuführen. Diese beinhalten die Eigenleistungen des Bauhofes für die Wartung und Reparatur der Spielgeräte in Höhe von 40.000 Euro im Jahr 2017. Sie stellen 63 Prozent aller Aufwendungen dar. Die visuelle und die operative Kontrolle wird von den Mitarbeitern des Bauhofes durchgeführt. Aufwendungen für Fremdleistungen werden durch die jährliche Hauptuntersuchung verursacht. Sie wird von einem externen Sachverständigen durchgeführt.

Die Pflegeaufwendungen sind im interkommunalen Vergleich gering. Das liegt insbesondere an den sehr geringen Aufwendungen für die Grünflächenpflege. Die Stadt Lügde hat diese Leistungen an eine Fremdfirma vergeben. Sie werden abhängig von der Schnitthöhe der Flächen in Rechnung gestellt. Dies hat aufgrund der trockenen Sommer in den letzten Jahren zu den geringen Aufwendungen beigetragen.

#### → Feststellung

Die Stadt Lügde hat die Leistungen für die Pflege der Grünflächen an eine Fremdfirma vergeben. Der Vertrag sieht eine schnitthöhenabhängige Abrechnung vor. Die Aufwendungen werden dadurch auf einem äußerst niedrigen Niveau gehalten. Das sieht die gpaNRW positiv.

#### → Empfehlung

Bei der Anschaffung neuer Spielgeräte sollte die Stadt Lügde auf Geräte mit geringem Pflegebedarf und hoher Lebensdauer zurückgreifen. Dabei sollte sie den Einsatz von Multi-Spielgeräten prüfen.

Die im interkommunalen Vergleich, geringen Aufwendungen der Stadt Lügde je Quadratmeter Spiel- und Bolzplätze haben mehrere Ursachen. Die Eigenleistungen der Stadt je Spielgerät sind moderat und die Aufwendungen für die Grünflächenpflege sind gering. Zudem sind große Flächen effektiver und damit günstiger zu pflegen. Hier wirken sich insbesondere die großen Bolzplatzflächen aus. Der Aufwand je Quadratmeter ist dadurch geringer.

Wie Eingangs des Kapitels „Spiel und Bolzplätze“ aufgeführt, sind die Aufwendungen der Stadt Lügde für ihre Sportplätze mit 6,63 Euro je Einwohner dennoch lediglich durchschnittlich. Die Belastung für die Bürgerinnen und Bürger liegt trotz der getroffenen Regelungen leicht über

dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dies liegt an der großen Zahl an Spiel- und Bolzplatzflächen. Diese verursachen insgesamt höhere Aufwendungen. Wir verweisen daher auf die im Abschnitt „Strukturen“ getroffene Empfehlung zur Reduzierung der Anzahl der Spiel- und Bolzplätze.

## → 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  
Lügde im Jahr 2019*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Steuerung	5
→ Ausgangslage	8
Strukturen	8
Bilanzkennzahlen	9
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	11
Alter und Zustand	13
Unterhaltung	15
Reinvestitionen	17

## → Managementübersicht

### Verkehrsflächen

Für die Straßen und befestigten Wirtschaftswege (Verkehrsflächen) liegen der Stadt Lügde die wesentlichen Flächen-, Aufwands- und Finanzdaten vor.

Die Stadt hat ihre Straßen und Wirtschaftswege für die Eröffnungsbilanz in einer Straßendatenbank erfasst. Die Datenbank enthält alle wesentlichen, zur Steuerung relevanten Informationen. Neu hinzugekommene oder erneuerte Verkehrsflächen werden in die Datenbank eingepflegt. Eine Aktualisierung der Zustandsklassen für die Verkehrsflächen erfolgt regelmäßig. Die Datenbank sollte um ein Aufbruchmanagement erweitert werden.

Sowohl der Anlagenabnutzungsgrad von 51,5 Prozent als auch der Bilanzwert der Verkehrsflächen zeigen an, dass die bisherige Strategie der Stadt Lügde erfolgreich war. Das Verhältnis an alten und jungen Straßen ist ausgeglichen. Die Investitionen der Stadt Lügde in ihr Verkehrsflächenvermögen waren bislang ausreichend. Seit 2014 sinkt der Bilanzwert der Verkehrsflächen jedoch. Der Anlagenabnutzungsgrad ist zudem über die anzustrebende 50 Prozent-Grenze gestiegen. Für das Betrachtungsjahr 2016 beträgt die Reinvestitionsquote 2,2 Prozent und im Vier-Jahres-Durchschnitt vier Prozent. Sowohl die Reinvestitionsquote als auch der Vier-Jahres-Durchschnitt sind für den dauerhaften Erhalt des Verkehrsflächenvermögens nicht ausreichend. Die Stadt Lügde sollte daher künftig wieder verstärkt in ihre Verkehrsflächen investieren.

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen liegen mit 0,19 Euro je Quadratmeter weit unter dem Richtwert der FGSV<sup>1</sup> von 1,25 Euro pro Quadratmeter. Die Zustandsbewertung der Verkehrsflächen zeigt, dass die Verkehrsflächen in einem guten Zustand sind. Es ist daher nachvollziehbar, dass die Stadt Lügde derzeit geringe Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen hat. Noch bewegen sich die notwendigen Aufwendungen für die Unterhaltung in einem moderaten Rahmen. Sie werden tendenziell aber zukünftig weiter ansteigen. Dauerhaft zu geringe Investitionen in den Bestand verstärken diesen Effekt noch. Die Stadt Lügde sollte den Zustand der Verkehrsflächen weiterhin regelmäßig überprüfen und ggf. auch höhere finanzielle Mittel für die Unterhaltung der Verkehrsflächen bereitstellen. Lügde nutzt zur Erhaltung der Verkehrsflächen die Instandsetzungs-Strategie. Das sieht die gpaNRW positiv.

#### → KIWI-Bewertung

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

## → Inhalte, Ziele und Methodik

<sup>1</sup> Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV)

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 eine Checkliste, die mit der Stadt Lügde erörtert wurde, sowie Erkenntnisse aus der Prüfung.

### Organisation

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen liegt im Fachbereich „Planen und Bauen“. Hier ist auch die Unterhaltung der Verkehrsflächen angesiedelt. Der Bauhof ist, neben anderen Aufgaben, zuständig für die betriebliche und bauliche Unterhaltung der Verkehrsflächen. Er ist organisatorisch ebenfalls dem Fachbereich „Planen und Bauen“ zugeordnet.

### Straßendatenbank

Eine Straßendatenbank ist die Grundlage für ein funktionierendes und systematisches Erhaltungsmanagement. Damit dieses Management sinnvoll und vielfältig genutzt werden kann, müssen die Daten in der Datenbank sorgfältig und detailliert eingepflegt und dauerhaft fortgeschrieben werden.

Die Stadt Lügde hat im Jahr 2007 ihre Straßen und Wirtschaftswege für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008 in einer Straßendatenbank erfasst. Die Datenbank enthält alle zur Steuerung relevanten Informationen. Neu hinzugekommene oder erneuerte Verkehrsflächen wurden in die Datenbank eingepflegt. Eine Aktualisierung der Zustandsklassen für die Verkehrsflächen erfolgt regelmäßig. Dazu wird der Zustand der Verkehrsflächen durch den Bauhof visuell erfasst. Im Anschluss entscheidet die Stadt, ob

- der Bilanzwert und die Zustandsklassen der Verkehrsflächen anzupassen sind
- zusätzliche Investitionen oder Unterhaltungsmaßnahmen erforderlich sind.

Die Daten in der Anlagenbuchhaltung und der dort erfassten Vermögensgegenstände des Verkehrsflächenvermögens werden regelmäßig aktualisiert. So werden Veränderungen durch wert-erhaltende Maßnahmen an den Verkehrsflächen berücksichtigt.

Ein EDV-gestütztes Aufbruchmanagement ist bislang nicht vorhanden. Baumaßnahmen der Versorger werden jedoch festgehalten. Die Gewährleistungsfristen werden beachtet.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Lügde ermittelt den Zustand ihrer Verkehrsflächen fortlaufend und pflegt die Daten in die Straßendatenbank ein. Der Bilanzwert wird ggf. angepasst. Das sieht die gpaNRW positiv

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte die Datenbank um ein Aufbruchmanagement erweitern.

## Kostenrechnung

Die Leistungen des Bauhofes werden detailliert manuell erfasst und über die interne Leistungsverrechnung verteilt. Die Eigenleistungen können daher auch für den Bereich Verkehrsflächen ermittelt werden und fließen in unsere Betrachtung ein. Die Leistungen werden allerdings nicht auf Vollkostenbasis erfasst. Dies hat zur Folge, dass die Aufwendungen für die Eigenleistung des Bauhofs nicht alle relevanten Kostenbestandteile enthalten. Um dennoch Kennzahlen zu den Aufwendungen berechnen zu können, hat die gpaNRW auf Basis der Empfehlungen der KGSt<sup>2</sup> einen Gemeinkosten-Zuschlag in Höhe von 10 Prozent und einen Sachkosten-Zuschlag von 15 Prozent berücksichtigt.

### → Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte die Leistungen des Bauhofes künftig auf Vollkostenbasis ermitteln und in eine Kostenrechnung integrieren.

So könnte die Stadt die Leistungen in Eigenregie mit denen eines Fremdunternehmens vergleichen und erkennen, ob bestimmte Aufgaben wirtschaftlicher durch externe Firmen erledigt werden können.

## Strategische Ziele

Strategische Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind wichtig, damit eine zielgerichtete Gesamtsteuerung möglich ist.

Mögliche Teilziele sind:

- **Verkehrssicherheit**  
Der Zustand soll allen Verkehrsteilnehmern (inklusive Radfahrern und Fußgängern) eine sichere Nutzung ermöglichen.
- **Leistungsfähigkeit/Befahrbarkeit**  
Es soll nicht nur die sichere Befahrbarkeit beziehungsweise anderweitige Nutzung gewährleistet sein, sondern der Träger der Straßenbaulast ist nach den gültigen Straßen- und Wegegesetzen verpflichtet, die Straße bedarfsgerecht zu erhalten beziehungsweise auszubauen.
- **Substanzerhalt**  
Die Nutzung soll langfristig sichergestellt werden, d.h. Anlagevermögen soll möglichst wirtschaftlich erhalten werden.
- **Umweltverträglichkeit**  
Zustandsbedingte Beeinträchtigungen der Umwelt oder Dritter sollen minimiert werden. Dies betrifft beispielsweise Lärmbelastungen von Anwohnern oder Spritz- und Sprühwasseremissionen im näheren Umfeld von Straßen.

<sup>2</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement; KGSt-Bericht 9/2018

Die strategischen Zielvorgaben der Verwaltungsführung sind entscheidend für ein funktionierendes Erhaltungsmanagement.

Das vorrangige strategische Ziel der Verwaltungsführung der Stadt Lügde für die Verkehrsflächen ist die Gewährleistung der Verkehrssicherheit. Die Gemeinde möchte den Einwohnern funktionsgerechte und sichere Straßen, Wege und Plätze bereitstellen. Das Erhaltungsmanagement des Fachbereiches „Planen und Bauen“ soll das Erreichen dieses Zieles sicherstellen. Dazu wird eine Maßnahmenliste der erforderlichen Erhaltungsarbeiten erstellt und abgearbeitet. Die investiven Maßnahmen für die Verkehrsflächen werden im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung für einen Zeitraum von fünf Jahren festgelegt. Das Programm wird kontinuierlich fortgeschrieben. Diese Vorgehensweise sieht die gpaNRW positiv.

## Bauhofleistungen

Der Bauhof erbringt vor allem Leistungen der betrieblichen und baulichen Unterhaltung<sup>3</sup> wie:

- Bankette mähen,
- Lichtraumprofil/Sichtdreiecke freischneiden,
- Profilierungsarbeiten von Straßenseitengräben und Banketten von geringerem Umfang,
- Reparaturarbeiten mit Kalt-Asphalt und
- Regulierung kleinflächiger Pflasterflächen.

Arbeiten die nicht durch den Bauhof zu erledigen sind, weil sie umfangreicher sind oder Spezialgeräte oder Fachwissen erfordern, werden in der Regel ausgeschrieben und an Privatfirmen vergeben.

Die Stadt Lügde erkennt durch regelmäßige Begehungen frühzeitig auftretende Schäden und behebt diese zeitnah. Kleinere Schäden werden punktuell ausgebessert. Netzrisse werden durch großflächige Oberflächenbehandlungen saniert. Dadurch sollen Folgeschäden vermieden und die Nutzbarkeit der Verkehrsflächen über die gesamte Nutzungsdauer sichergestellt werden. Bei Verkehrsflächen in schlechtem baulichen Zustand soll dadurch die Verkehrssicherheit bis zur Erneuerung gewährleistet werden.

<sup>3</sup> Die Aufzählung beschreibt nur auszugsweise die Tätigkeiten des Bauhofes. Sie ist nicht abschließend.

## → Ausgangslage

### Strukturen

Die Stadt Lügde ist die östlichste Kommune im Kreis Lippe und liegt im Weserbergland. Sie grenzt östlich unmittelbar an Niedersachsen. Lügde hat eine Gemeindefläche von 89 km<sup>2</sup>. Mit seinen 81 km<sup>2</sup> Erholungs- und Grünflächen ist die Stadt ländlich geprägt.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die Strukturen der Verkehrsflächen in Lügde dar.

Die Stadt Lügde unterhält rund 816.000 m<sup>2</sup> Verkehrsfläche. Diese Fläche verteilt sich wie folgt:

- 57 Prozent Gemeindestraßen (464.000 m<sup>2</sup>),
- 43 Prozent befestigte Wirtschaftswege (352.000 m<sup>2</sup>).

Weitere 44.000 m<sup>2</sup> sind nicht befestigte Wirtschaftswege. Diese werden von der gpaNRW in den nachfolgenden Kennzahlen nicht berücksichtigt.

### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Lügde	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km <sup>2</sup>	88	44	820	211	130	185	248	205
Verkehrsfläche in m <sup>2</sup> je Einwohner	85	30	183	79	56	70	89	103
Anteil Straßenfläche an der Verkehrsfläche in Prozent	57	21	100	61	48	59	73	101
Anteil Fläche befestigte Wirtschaftswege an der Verkehrsfläche in Prozent	43	-	79	38	27	41	52	102

Lügde gehört zu den ländlich geprägten Gemeinden. Die Bevölkerungsdichte in Lügde ist gering. Der Anteil der Verkehrsfläche je Einwohner liegt über dem Durchschnitt. Die absolute Verkehrsfläche der Stadt Lügde ist jedoch eher gering. Mit Blick auf die Unterhaltung der Verkehrsflächen sind keine wesentlichen strukturellen Nachteile erkennbar.

Für 2016 sind 47.000 Euro für die Unterhaltung der Wirtschaftswege im Haushalt eingeplant. Für die Unterhaltung der Wirtschaftswege hat die Stadt Lügde einen Vertrag mit den Jagdgenossenschaften geschlossen. Die Jagdgenossenschaften sind gemäß Vertrag für alle Wirtschaftswege außerhalb der Kernbereiches der Stadt zuständig. Im Kernort sind die Separationsinteressenten für die Unterhaltung der Wirtschaftswege zuständig. Die Unterhaltung dieser Wege erfolgt nach dem gleichen Verfahren wie mit den Jagdgenossenschaften vereinbart. Ein Teil der Mittel wird über einen Verteilungsschlüssel nach Wirtschaftswegelänge als Zuschuss an die Jagdgenossenschaften ausgezahlt. Die Mitglieder der Jagdgenossenschaften stellen einen gleichgroßen Anteil für die Unterhaltungsaufwendungen bereit. Die Unterhaltungsarbeiten werden durch die Jagdgenossenschaften gesteuert und mit der Stadt abgestimmt. Die Aus-

schreibung der Arbeiten und die Beauftragungen erfolgen durch die Stadt. Die von der Stadt geprüften Rechnungen werden dann durch die Jagdgenossenschaften bzw. die Separationsinteressenten beglichen.

Die nicht an die Jagdgenossenschaften ausgezahlten Mittel stehen der Stadt für die sonstigen Arbeiten an den Wirtschaftswegen zur Verfügung. Hierzu zählen beispielsweise Arbeiten wie Gräben ausbaggern, Bankette mähen etc. Die im Haushaltsjahr nicht von der Stadt benötigten Mittel werden über den oben beschriebenen Verteilungsschlüssel ebenfalls an die Jagdgenossenschaften ausgezahlt.

## Bilanzkennzahlen

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

Das bilanzierte Vermögen Lügdes beträgt in 2016 rund 114 Mio. Euro. Davon entfallen auf die Verkehrsflächen 25,6 Mio. Euro. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2016 befanden sich Verkehrsflächen im Wert von 372.000 Euro im Bauzustand (sog. Anlagen im Bau).

Die nachfolgende Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (bestehend aus Fahrbahnen, sonstigen Verkehrsflächen und sonstigen Anlagenteilen) an der Bilanzsumme.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	22,8	10,7	42,4	23,6	19,3	23,2	27,4	109
Durchschnittlicher Bilanzwert je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	31,36	3,84	67,25	25,46	18,07	24,13	31,86	104

#### → Feststellung

Die Verkehrsflächenquote der Stadt Lügde liegt im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der Bilanzwert je Quadratmeter Verkehrsfläche ist hoch.

Hier wirkt sich Insbesondere der mit 55 Euro je Quadratmeter sehr hohe Bilanzwert der Straßenflächen aus. Der insgesamt hohe Bilanzwert der Verkehrsflächen je Quadratmeter resultiert aus dem guten Zustand der Verkehrsflächen. Diesen betrachten wir nachfolgend im Kapitel „Alter und Zustand“. Der hohe Bilanzwert je Quadratmeter müsste sich eigentlich in einer hohen Verkehrsflächenquote auswirken. Das dies nicht so ist, liegt zum einen an der hohen Bilanzsumme. Lügde gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Kennzahlenwerten. Näheres hierzu entnehmen sie bitte dem Teilbericht „Finanzen“. Zum anderen ist die Gesamtfläche der Straßen und Wege in Lügde eher gering. Trotz hohem Bilanzwert je Quadratmeter ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen insgesamt unauffällig.

Wir betrachten die Entwicklung des Verkehrsflächenvermögens näher.

### Bilanzwert Verkehrsflächenvermögen in Euro

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
27.493.288	27.044.727	26.320.624	27.454.402	27.479.984	26.527.942	25.594.246	24.857.930

Bis 2014 konnte die Stadt Lügde den Bilanzwert der Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz annähernd erhalten. Seit 2015 ist der Bilanzwert leicht rückläufig. Das Verkehrsflächenvermögen hat um fast 10 Prozent abgenommen.

→ **Feststellung**

Das Verkehrsflächenvermögen der Stadt Lügde ist seit 2014 um fast 10 Prozent gesunken.

→ **Empfehlung**

Der Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens sollte von der Stadt Lügde in den Fokus genommen werden. Mittelfristig sollte sie wieder verstärkt in ihr Verkehrsflächenvermögen investieren.

Siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel „Alter und Zustand“ sowie die Empfehlung im Kapitel „Reinvestitionen“. Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung der Stadt Lügde sind bereits Investitionen in bestehende Verkehrsflächen vorgesehen. Da die fortlaufende Erfassung des Zustands der Verkehrsflächen und deren Bewertung einen guten Zustand der Verkehrsflächen abbilden, sind kurzfristige Investitionen aus Sicht der gpaNRW entbehrlich. Aus den beschriebenen Gründen sollten die mittelfristig geplanten Investitionsmaßnahmen aber in jedem Fall durchgeführt werden.

## → 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.

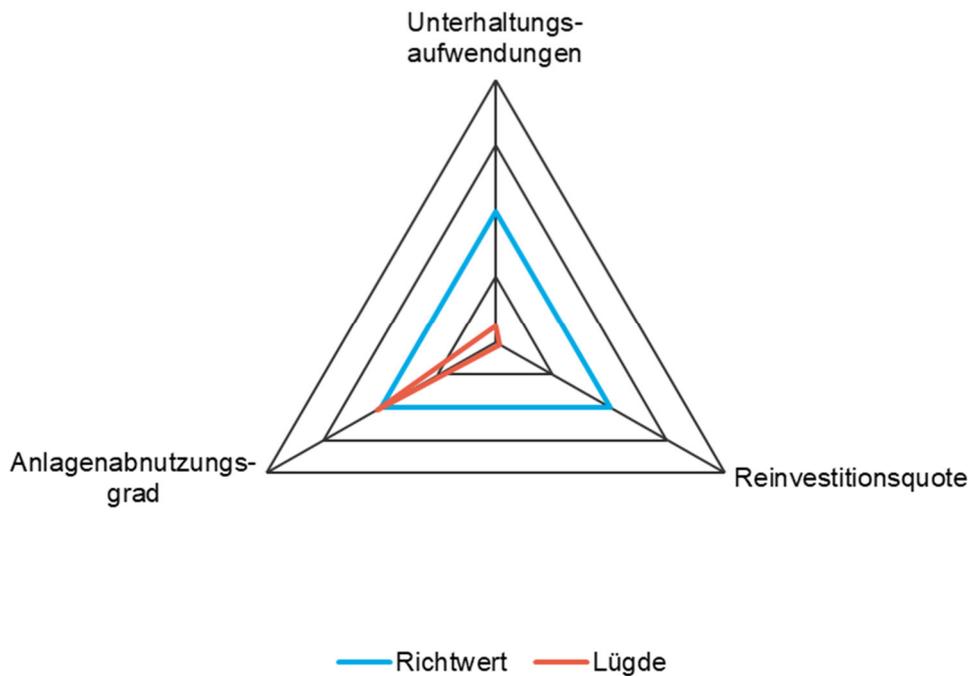
Diese drei Einflussfaktoren stellt die gpaNRW mit den jeweiligen Kennzahlen der Stadt Lügde in einem Netzdiagramm dar. Die Kennzahlen der Kommune stellen wir dabei einer Indexlinie gegenüber. Die Indexlinie bildet die über den gesamten Lebenszyklus anzustrebenden Zielwerte für eine wirtschaftliche Erhaltung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

Der Richtwert 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.

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 (FGSV), Ausgabe 2004, orientiert. Die FGSV hat den Finanzbedarf aktuell mit 1,25 Euro je m<sup>2</sup> festgelegt.

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 2013 - 2016



### Einflussfaktoren 2013 - 2016

Kennzahlen	Richtwert	Lügde
Unterhaltungsaufwendungen gesamt je m <sup>2</sup> Verkehrsfläche in Euro	1,25	0,19
Reinvestitionsquote in Prozent	100	4
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	51,5

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen im Vier-Jahres-Durchschnitt mit 0,19 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche 1,06 Euro unterhalb des Richtwertes. Im Jahr 2016 hat Lügde nur rund 185.000 Euro für die Unterhaltung aufgewendet.

Die Reinvestitionen im Jahr 2016 betragen 24.000 Euro. Im Jahr 2015 liegen sie deutlich darüber. Im Vier-Jahres-Durchschnitt liegt die Reinvestitionsquote dennoch nur bei 4 Prozent und weit unter dem Richtwert. Die Auswirkungen und Zusammenhänge erläutern wir im Kapitel „Reinvestitionen“.

Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen liegt dagegen nahe am Richtwert. Eine gravierende Überalterung, welche das Unterhalten der Straßen und Wirtschaftswege zukünftig erschweren könnte, besteht nicht. Eine genauere Betrachtung hierzu nehmen wir im Kapitel „Alter und Zustand“ vor.

Dauerhaft zu geringe Unterhaltungsaufwendungen können dazu führen, dass die Verkehrsflächen ihre vorgesehene Nutzungsdauer nicht erreichen. Dann muss die Verkehrsfläche vor Ablauf der angenommenen Gesamtnutzungsdauer erneuert werden und vorzeitige Reinvestitionen

werden erforderlich. Eine dauerhaft zu geringe Reinvestitionsquote erhöht den Anlagenabnutzungsgrad und zeigt eine Überalterung der Verkehrsflächen an. Dadurch sind wahrscheinlich höhere Aufwendungen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen nötig, um die Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Diese Effekte betrachten wir im Kapitel „Unterhaltung“ näher.

## Alter und Zustand

Das durchschnittliche Alter des Verkehrsflächenvermögens ermittelt die gpaNRW durch den Anlagenabnutzungsgrad. Dieser bildet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Ein hoher Anlagenabnutzungsgrad kann darauf hinweisen, dass mittelfristig verstärkt mit Ersatzinvestitionen zu rechnen ist.

Die Stadt Lügde hat im Zuge der NKF-Einführung folgende Nutzungsdauern für ihr Vermögen festgelegt:

- die Gesamtnutzungsdauer für Straßen und Wirtschaftswege betrug bis zum 01. Januar 60 Jahre.

Seit dem 01. Januar 2013 gelten folgende Nutzungsdauern:

- die Gesamtnutzungsdauer für Straßen beträgt 50 Jahre,
- die Gesamtnutzungsdauer für Wirtschaftswege beträgt 30 Jahre.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Verkehrsflächen liegt zum 31. Dezember 2016 bei 26 Jahren.

### Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent 2016

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
51,5	30,8	84,6	60,7	53,5	60,5	67,2	78

#### → Feststellung

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

Die Daten zur Berechnung des Anlagenabnutzungsgrades führt die Stadt Lügde in ihrer Straßendatenbank. Die Stadt Lügde konnte die Gesamt- und Restnutzungsdauern der Verkehrsflächen und der Straßenflächen angeben. Für die Wirtschaftswege war dies nicht möglich, da die Datenbank diese Auswertungsmöglichkeit derzeit nicht bietet. Die Stadt sollte die Datenbank entsprechend anpassen. Beim Anlagenabnutzungsgrad handelt es sich um einen rechnerisch gemittelten Wert aller Verkehrsflächen. Er sagt nichts über den tatsächlichen Zustand der einzelnen Verkehrsflächen aus.

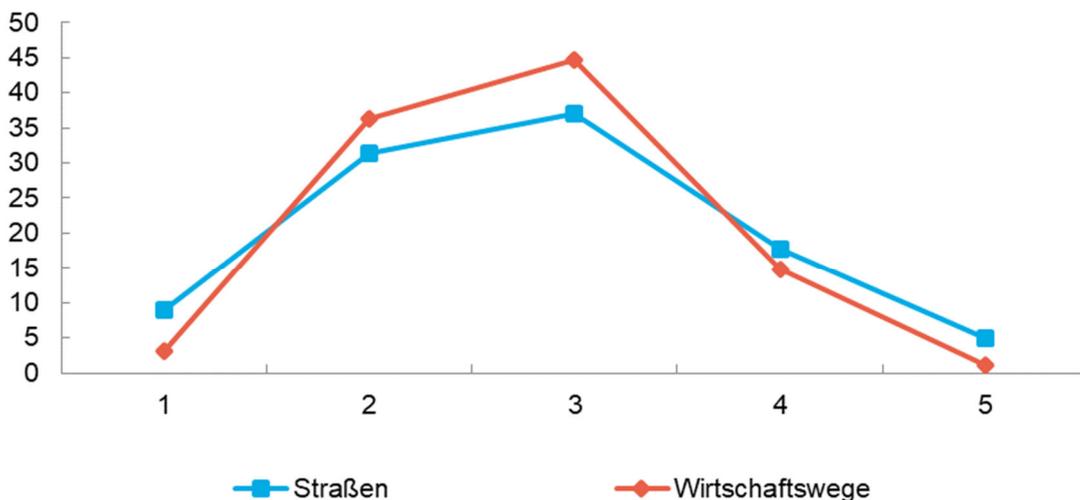
Neben dem Alter der Verkehrsflächen beeinflusst auch ihr Zustand die Erhaltungsmaßnahmen. Ist das Verkehrsflächenvermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Ist der Zustand besser, als das Alter es vermuten lässt? Der Zustand der Verkehrsflächen wurde von der Stadt

regelmäßig visuell erfasst und bewertet. Hieraus lassen sich entsprechende Rückschlüsse ziehen.

Den Zustandsklassen sind die entsprechenden Zustände von Straßen und Wegen wie folgt zugeordnet:

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand
- Zustandsklasse 2: guter Zustand
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand

**Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche 2016**



**Verteilung der Zustandsklassen nach der Straßenart und Fläche in Prozent 2016**

	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5
Straßen	9	31	37	18	5
Wirtschaftswege	3	36	45	15	1

Im Jahr 2016 befanden sich 77 Prozent der Straßen und 84 Prozent der Wirtschaftswege in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Der Anteil der Straßen und Wirtschaftswege in den Zustandsklassen zwei und drei ist im interkommunalen Vergleich hoch.

Die Einteilung der Verkehrsflächen in Zustandsklassen zur Eröffnungsbilanz liegt der gpaNRW nicht vor. In 2013 befanden sich jedoch 81 Prozent der Straßen und der Wirtschaftswege in einem sehr guten bis mittleren Zustand.

→ **Feststellung**

Die Straßen und Wirtschaftswege der Stadt Lügde sind in einem insgesamt guten Zustand. Überdurchschnittlich viele Verkehrsflächen haben einen sehr guten bis mittleren Zustand. Die Stadt Lügde konnte den Zustand ihrer Verkehrsflächen im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2017 auf einem gleichbleibenden Niveau halten.

## Unterhaltung

Grundlage für die Aufwendungen 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.

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

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,53	0,48	5,44	1,98	1,44	1,93	2,48	92

Die Aufwendungen für die Verkehrsflächen betragen in 2016 insgesamt rund 1,2 Mio. Euro. Davon entfallen 1,1 Mio. Euro auf Abschreibungen. Nur rund 150.000 Euro entfallen auf Unterhaltung. Im Vier-Jahresdurchschnitt 2013 bis 2016 liegen die Aufwendungen für die Verkehrsflächen der Stadt Lügde bei 1,49 Euro je Quadratmeter.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen der Stadt Lügde je m<sup>2</sup> Verkehrsflächen sind niedrig.

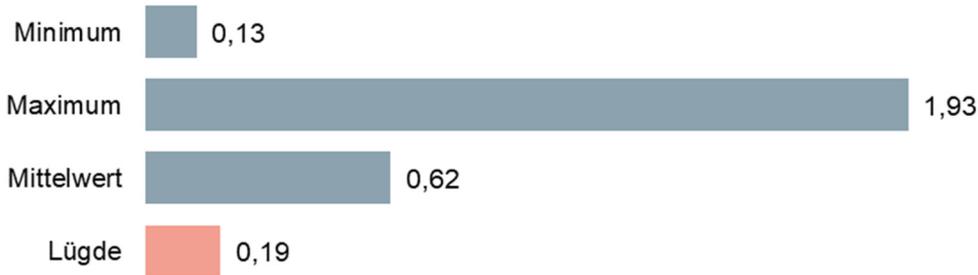
Wir betrachten die einzelnen Aufwendungen näher.

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

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
1,34	0,36	3,51	1,32	0,95	1,19	1,67	102

Die Abschreibungen der Verkehrsflächen sind in Lügde trotz der festgesetzten Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren überdurchschnittlich. Das ist auf den vergleichsweise hohen Bilanzwert der Verkehrsflächen zurückzuführen. Dadurch sind auch die Abschreibungen höher.

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



Lügde	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,19	0,36	0,57	0,82	92

Auch im Vier-Jahres-Durchschnitt liegen die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Lügde bei 0,19 Euro je Quadratmeter.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen liegen deutlich unter dem Richtwert der FGSV.

Nach der Empfehlung der FGSV fehlen durchschnittlich 1,06 Euro je m<sup>2</sup> Verkehrsfläche für den Erhalt des vorhandenen Zustandes. Der Richtwert von 1,25 Euro je Quadratmeter ist allerdings nur ein Durchschnittswert über alle zu unterhaltenden Verkehrsflächen. Es ist daher möglich, dass die Gemeinde mit einem geringeren Betrag als dem Richtwert auskommt. Die Zustandsbewertung der Verkehrsflächen zeigt, dass die Verkehrsflächen 2016 in einem guten Zustand sind. Es ist daher nachvollziehbar, dass die Stadt Lügde geringe Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen hat. Zudem sind die Aufwendungen der Stadt für die Unterhaltung der Verkehrsflächen im Zeitraum 2013 bis 2016 konstant auf diesem niedrigen Niveau geblieben. Auf den Zustand der Verkehrsflächen hat sich das nicht nachteilig ausgewirkt. Allerdings ist der Anteil der Fremdleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen seit 2013 kontinuierlich angestiegen. Wie bereits im Kapitel „Steuerung“ ausgeführt, ist der Bauhof für die bauliche und betriebliche Unterhaltung der Verkehrsflächen zuständig. Arbeiten die nicht durch den Bauhof erledigen werden, weil sie umfangreicher sind, Spezialgeräte oder Fachwissen erfordern, werden in der Regel ausgeschrieben und an Privatfirmen vergeben. Die Mehrausgaben für diese Arbeiten deuten unserer Erfahrung nach darauf hin, dass auf den Verkehrsflächen Schäden auftreten, die umfangreichere Instandhaltungsarbeiten erfordern. Noch bewegen sich die Aufwendungen für die Instandhaltung in einem moderaten Rahmen. Sie werden tendenziell aber zukünftig weiter ansteigen. Der sinkende Bilanzwert deutet ebenfalls darauf hin, dass aufgrund der Entwicklung des Zustandes der Verkehrsflächen mittelfristig höhere Unterhaltungsaufwendungen erforderlich sein werden. Dauerhaft zu geringe Investitionen verstärken diesen Effekt noch. Die Menge an Verkehrsflächen, für die Unterhaltungsarbeiten notwendig werden, wird sich dadurch mittelfristig deutlich erhöhen. Die Aufwendungen werden weiter ansteigen. Die Stadt Lügde sollte diesem Effekt durch Investitionen in das Verkehrsflächenvermögen entgegenwirken. Näheres hierzu im Kapitel „Reinvestitionen“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lügde sollte den Zustand der Verkehrsflächen weiterhin regelmäßig erheben, dokumentieren und ggf. höhere finanzielle Mittel für die Unterhaltung der Verkehrsflächen bereitstellen.

**Anteil der Eigenleistungen an den Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsfläche in Prozent 2016**

Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
35	7	100	56	37	61	78	89

Der geringe Anteil an Eigenleistungen ist auf den guten Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungsstrategie der Stadt zurückzuführen. Die Stadt Lügde vergibt einen Großteil ihrer Unterhaltungsarbeiten an Fremdfirmen. Diese führen vorrangig Instandsetzungsarbeiten durch. In 2016 wurden Aufträge in Höhe von 50.000 Euro vergeben. Die Eigenleistungen belaufen sich auf 24.000 Euro und stellen im wesentlichen Leistungen zur baulichen Unterhaltung dar.

Um mit dem eingesetzten Geld einen optimalen Nutzen zu erzielen und über einen langen Zeitraum einen guten Zustand der Verkehrsflächen zu gewährleisten, ist ein Erhaltungsmanagement erforderlich. Grundsätzlich unterscheiden wir zwei verschiedene Erhaltungsstrategien, die „bauliche Unterhaltung“ und die „Instandsetzung“.

- Bei der baulichen Unterhaltung werden lediglich Verkehrssicherungsmaßnahmen durchgeführt. Eine Sanierung erfolgt nur nach einer sehr langen Lebensdauer. Die Bürger müssen bei dieser Vorgehensweise über einen längeren Zeitraum eine Straße in einem relativ schlechten Zustand nutzen.
- Bei der Instandsetzung setzt eine Sanierung der Verkehrsflächen ein, sobald sich erste Schäden zeigen. Dadurch werden die Abstände zwischen einzelnen umfangreichen Maßnahmen verlängert und die Bürger können insgesamt länger Straßen in einem besseren Zustand nutzen.

Der Vergleich dieser zwei Erhaltungsstrategien zeigt, dass über die gesamte Nutzungsdauer bei der Instandsetzung die Kosten geringer sind.

→ **Feststellung**

Lügde nutzt zur Erhaltung der Verkehrsflächen die Instandsetzungs-Strategie. Das sieht die gpaNRW positiv.

**Reinvestitionen**

Das Infrastrukturvermögen ist für die langfristige Aufgabenerfüllung der Gemeinde notwendig. Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens. Daher ist es wichtig, in ausreichendem Maße in dieses Vermögen zu investieren. Nur so lässt sich auf Dauer der Wert der bestehenden Verkehrsflächen erhalten.

Die investiven Maßnahmen für die Verkehrsflächen werden im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung für einen Zeitraum von fünf Jahren festgelegt. Das Programm wird kontinuierlich fortgeschrieben. Falls erforderlich, werden kurzfristig Anpassungen vorgenommen.

Reinvestitionen betreffen nur die Investitionen in bereits bestehendes Vermögen. Davon abzugrenzen sind Investitionen in neue Verkehrsflächen, z. B. durch das Erschließen von Bau- oder Gewerbegebieten. Die Reinvestitionsquote beschreibt das Verhältnis der Reinvestitionen zu den Abschreibungen. Der Bilanzwert des Anlagevermögens sinkt jedes Jahr um die Summe der Abschreibungen und der Verluste aus Anlagenabgängen. Zum dauerhaften Werterhalt der Verkehrsflächen sollte die Reinvestitionsquote daher idealerweise über den gesamten Lebenszyklus betrachtet bei 100 Prozent liegen.

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.

### Investitionen Verkehrsflächen 2016

Kennzahlen	Lügde	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Investitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	2	0	287	42	10	30	63	110
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	2	0	157	27	3	14	39	103
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	4	0	235	33	9	24	42	70

Lügde hat im Rahmen des Ausbauprogramms „Lügde 2015“ eine Vielzahl von Straßen erneuert. Das Konzept bestand aus vier Eckpunkten: Einzelhandel, Emmerauenpark, Wohnen und Verkehr. Für den Bereich Verkehr wurden verschiedene Bauabschnitte gebildet. Dies waren die Sanierung der Altstadteingänge Nord u. Süd, die Sanierung der Mittleren Straße Nord u. Süd, die Umgestaltung des Markt- u. Kirchplatzes sowie die Sanierung der Brückenstraße. Das Programm startete im Jahr 2012 und endete mit der Umgestaltung des Markt- u. Kirchplatzes im Frühjahr 2014. In den Folgejahren wurde dagegen nur in geringerem Umfang in die Verkehrsflächen investiert. Daraus resultieren der niedrige Investitions- und Reinvestitionsquotient.

Der Anlagenabnutzungsgrad von 51,5 Prozent zeigt an, dass die bisherige Strategie der Stadt Lügde erfolgreich war. Das Verhältnis von alten und neuen Straßen ist insgesamt ausgewogen. Seit 2014 sinkt jedoch der Bilanzwert der Verkehrsflächen. Der Anlagenabnutzungsgrad ist zudem über die anzustrebende 50 Prozent-Marke gestiegen. Die Entwicklung der Unterhaltungsaufwendungen zeigt an, dass verstärkt Instandsetzungsarbeiten durchgeführt werden. Bei weiterhin geringen Reinvestitionen wird sich dieser Effekt verstärken. Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Verkehrsflächen werden sich deutlich erhöhen.

#### → Feststellung

Sowohl die Reinvestitionsquote für 2016 als auch der Vier-Jahres-Durchschnitt für Reinvestitionen sind für den dauerhaften Erhalt des Verkehrsflächenvermögens nicht ausreichend.

#### → Empfehlung

Die Stadt Lügde sollte künftig wieder verstärkt in ihre Verkehrsflächen investieren.

Im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung der Stadt Lügde sind bereits Investitionen in bestehende Verkehrsflächen vorgesehen. Aus den beschriebenen Gründen sollten diese, wie geplant, durchgeführt werden.

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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