gpaNRW

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

Vorbericht der Stadt Lüdinghausen im Jahr 2018

INHALTSVERZEICHNIS

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

Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdinghausen

Managementübersicht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bei den Verkehrsflächen sind mit 44 Prozent sogar verhältnismäßig niedrige Anlageabnutzungsgrade festzustellen. Der bilanzierte Wert der Straßen (Euro je m²) ist in Lüdinghausen doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Verkehrsflächenquote (Anteil der Bilanzsumme Verkehrsflächen an der Gesamtbilanzsumme) beträgt damit fast ein Drittel, ist ebenfalls vergleichsweise hoch und unterstreicht die besondere Bedeutung bei der Ver-

[1] Eigenkapital 1= Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag
Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

Die gpaNRW ermittelt und analysiert für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte bewerten wir im KIWI. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

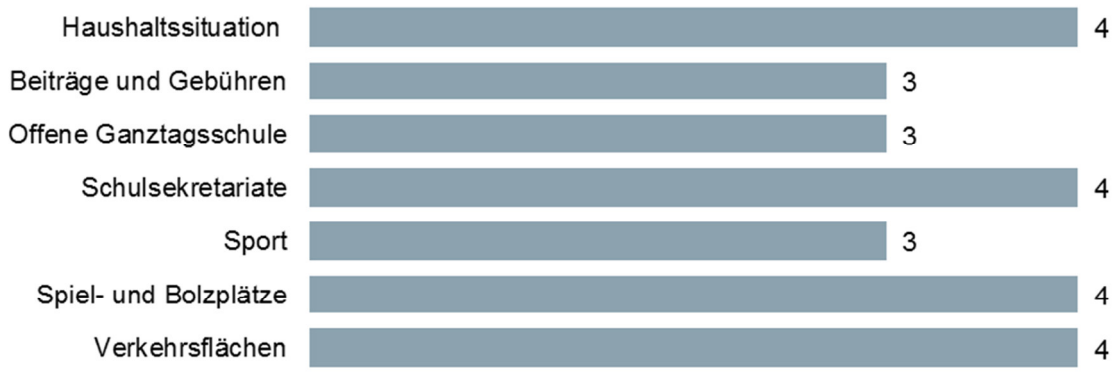
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

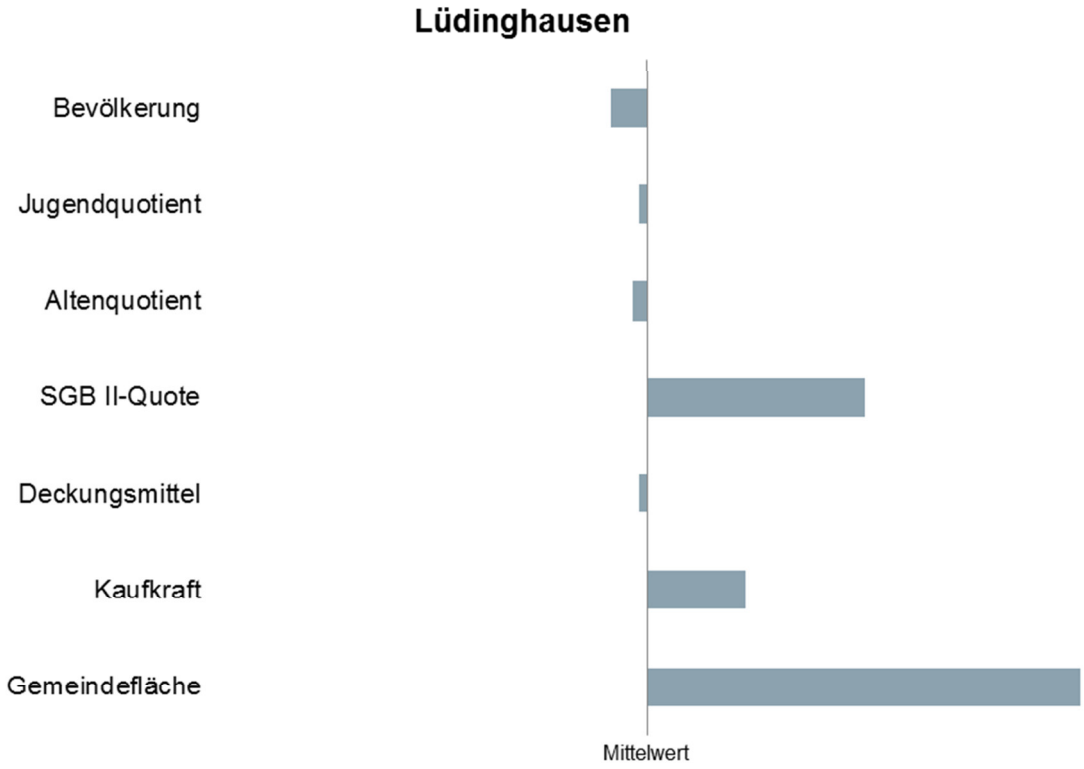
KIWI



Ausgangslage der Stadt Lüdinghausen

Strukturelle Situation

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

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

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

Überörtliche Prüfung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und der gesetzliche Anspruch, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI[3], zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

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

[3] Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Lüdinghausen hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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

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

Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

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

Strukturen

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

Benchmarking

Die gpaNRW nutzt als Prüfungsinstrument das Benchmarking. Benchmarking ist eine vergleichende Analyse von Ergebnissen und Prozessen mit einem Bezugswert (Benchmark). Der Benchmark ist ein Wert, der von einer bestimmten Anzahl von Kommunen mindestens erreicht wird. Diese Kommunen erfüllen ihre Aufgaben vollständig und rechtmäßig. Der Benchmark ist grundsätzlich das Ergebnis gezielter Steuerung. Dies schließt die Prüfung mit ein, inwieweit die Kommune selbst Einfluss auf die Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen nimmt. Soweit die gpaNRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

Nicht jeden so ermittelten Betrag kann die Kommune durch die konkreten Handlungsempfehlungen kurzfristig vollständig verwirklichen: Personalkapazitäten sollen sozialverträglich abgebaut werden, die Reduzierung kommunaler Gebäudeflächen erfordert ggf. Vermarktungschancen und energetische Einsparungen setzen vielfach Investitionen voraus. Die im Prüfungsbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfungsbericht auf der Grundlage der individuellen Situation der Kommunen aus.

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

gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden.

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

Prüfungsablauf

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

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

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

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

Geprüft haben:

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

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

Herne, den 25. Februar 2019

Im Auftrag	Im Auftrag
gez.	gez.
Dagmar Klossow	Johannes Thielmann
Abteilungsleitung	Projektleitung

Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 44623 Herne

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