

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt  
Lüdenscheid im Jahr 2016*

# INHALTSVERZEICHNIS

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

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdenscheid

### Managementübersicht

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bei den weiterführenden Schulen sind die Realschulen auffällig. 2014 betrug der Flächenüberhang hier insgesamt 2.789 m<sup>2</sup> BGF. Zwar steigt der Flächenbedarf zukünftig durch den Ausbau des Ganztages, allerdings ist von einem deutlichen Schülerrückgang auszugehen. Die Stadt Lüdenscheid sollte sich daher mit der Möglichkeit auseinandersetzen mittelfristig einen Realschulstandort aufzugeben.

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

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

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

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

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

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

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

## Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die GPA NRW für jedes Handlungsfeld verschiedene Kennzahlen. Diese Kennzahlen sowie strukturelle Rahmenbedingungen und Steuerungsaspekte begründen zusammen die KIWI-Bewertung. Die KIWI-Bewertung zeigt, in welchen Bereichen die Kommune Verbesserungsmöglichkeiten hat. Diese beziehen sich auf Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung ebenso wie auf Verbesserungen in der Steuerung.

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

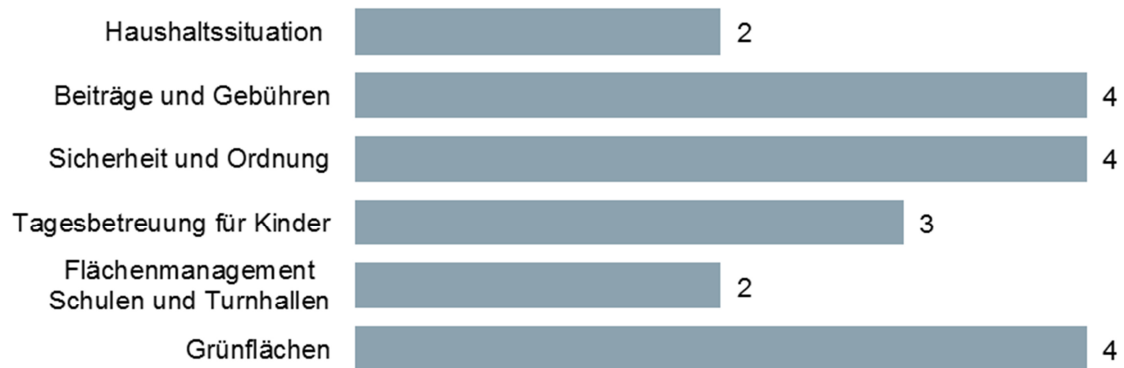
### KIWI-Merkmale

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

Index	1	2	3	4	5
Handlungsfelder	Handlungsmöglichkeiten		möglichkeiten		Handlungsmöglichkeiten

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

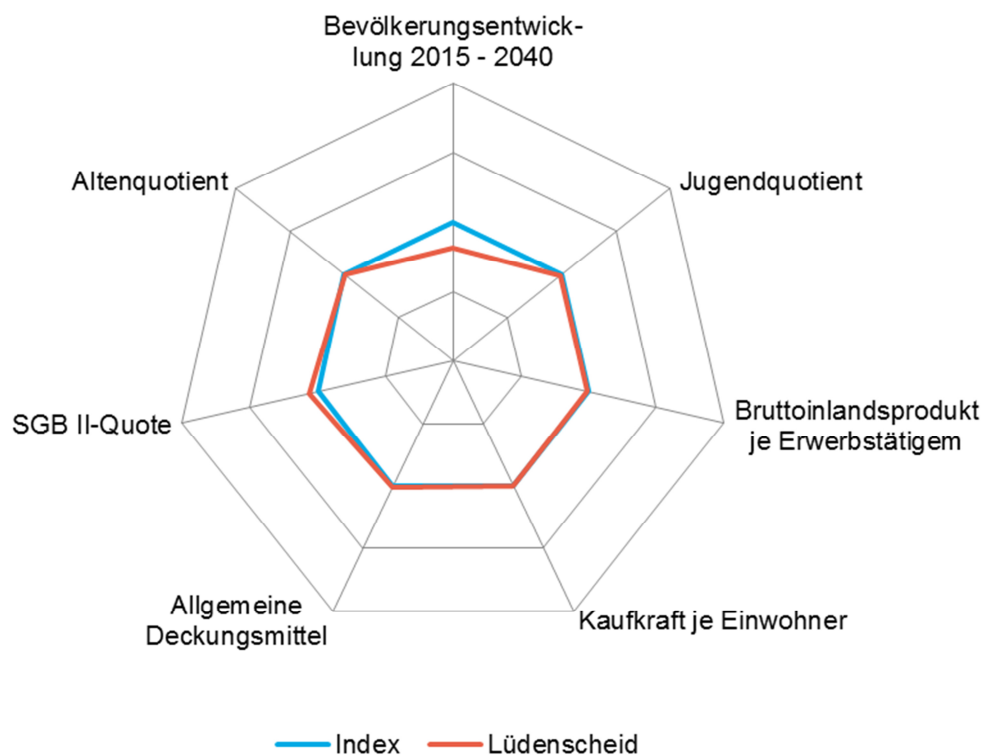
**KIWI**



## ➔ Ausgangslage der Stadt Lüdenscheid

### Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lüdenscheid. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

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

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

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

## Individuelle Strukturmerkmale

Lüdenscheid ist eine große kreisangehörige Kommune im Märkischen Kreis. Die Stadtfläche beträgt 87,02 km<sup>2</sup>. Lüdenscheid ist eine alte Industriestadt, die aber durchaus noch ländlichen Charakter aufweist.

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

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

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

## Demografische Entwicklung

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

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

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

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

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

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

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und unabhängig von den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen gewinnt die interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen immer mehr an Bedeutung. Die GPA NRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Wir gehen davon aus, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit ein Schlüsselement der Effizienzsteigerung und Sicherung für die künftige Aufgabenerfüllung sind. Die Stadt Lüdenscheid steht interkommunalen Zusammenarbeiten aufgeschlossen gegenüber und prüft regelmäßig die Möglichkeiten. Zu nennen sind an dieser Stelle insbesondere die interkommunale Gewerbegebietsausweisung, die Abfallentsorgung und das Archiv.

## → Überörtliche Prüfung

### Grundlagen

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

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

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

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

### Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

- Der Vorbericht informiert über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, die Handlungsfelder des KIWI<sup>2</sup>, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

<sup>2</sup> Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

## → Prüfungsmethodik

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im GPA-Kennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. Soweit zu Beginn der Prüfung noch nicht ausreichend viele Werte für das GPA-Kennzahlenset vorliegen, verzichten wir im Prüfbericht zunächst auf die Darstellung der Quartile. Die vollständige Übersicht erstellt die GPA NRW zu einem späteren Zeitpunkt und reicht diese nach.

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

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

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

## Strukturen

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

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

## Benchmarking

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

## Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

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

### GPA-Kennzahlenset

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

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

## → Prüfung der Stadt Lüdenscheid

### Prüfungsablauf

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

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

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

Geprüft haben:

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

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

Herne, den 09. Mai 2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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