

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Gemeinde
Leopoldshöhe im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Leopoldshöhe	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	7
→ Ausgangslage der Gemeinde Leopoldshöhe	9
Strukturelle Situation	9
Strukturmerkmale und demografische Entwicklung	9
→ Überörtliche Prüfung	13
Grundlagen	13
Prüfbericht	13
→ Prüfungsmethodik	15
Kennzahlenvergleich	15
Strukturen	15
Benchmarking	16
Konsolidierungsmöglichkeiten	16
gpa-Kennzahlenset	16
→ Prüfungsablauf	17

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Leopoldshöhe

Managementübersicht

In keinem der betrachteten Jahre 2010 bis 2015 erreicht die Gemeinde Leopoldshöhe ein positives Jahresergebnis. Allein in diesem Zeitraum hat sich das Eigenkapital um 12 Mio. Euro verringert und damit fast halbiert. Die Ausgleichsrücklage ist bereits seit 2010 verbraucht. Die Haushaltsführung ist genehmigungspflichtig.

Auch die Haushaltsplanungen bis 2020 sehen in allen Jahren weitere Defizite vor. Zwar sind diese geringer als in den Vorjahren, dennoch ist die Entwicklung insgesamt sehr kritisch.

Mit dem so genannten strukturellen Ergebnis hat die gpaNRW eine langfristige Betrachtung vorgenommen und berechnet, in welcher Höhe eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke besteht. Danach fehlen der Gemeinde Leopoldshöhe bei unveränderten Bedingungen durchschnittlich jährlich etwa 2,1 Mio. Euro für den Haushaltsausgleich. Das entspricht immerhin sieben Prozent des Haushaltsvolumens. Weitaus dramatischer als diese Größenordnung ist die Perspektive, dass die Gemeinde Leopoldshöhe, wenn diese Defizite tatsächlich eintreten, bereits in sechs Jahren bilanziell überschuldet ist.

Eine solche Entwicklung ist keineswegs unrealistisch. Zwar sind die Planungen der Gemeinde nachvollziehbar und die jährlichen Defizite sollen geringer werden. Andererseits bestehen Risiken, die die geplanten Jahresergebnisse gefährden können. Zusätzliche Risiken sieht die gpaNRW auf der Ertragsseite bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer sowie auf der Aufwandsseite bei den Personalaufwendungen, der Kreis- und Jugendamtsumlage. Zudem kann der hohe Bestand an Liquiditätskrediten in den kommenden Jahren zu einer erheblichen Belastung für den Haushalt der Gemeinde Leopoldshöhe werden.

Eine Haushaltssicherung zur Erhaltung der eigenen Handlungsfähigkeit ist aktueller denn je. Die Gemeinde hat folgerichtig zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung ein Grundkonzept für eine Finanzkonsolidierung ab 2017 erarbeitet. Auf Grundlage dieses Konzeptes sollte der Weg der freiwilligen Haushaltskonsolidierung in Leopoldshöhe unbedingt fortgesetzt werden.

Die jährlichen Defizite können dazu führen, dass die kommunale Bilanz zunehmend in Schiefelage gerät. Der Eigenkapitalbestand ist um fast 12 Mio. Euro gesunken. Es droht eine Überschuldung. Die Bilanzsumme hat sich hingegen lediglich um rund 1,3 Mio. Euro verringert.

Ursache ist eine steigende Verschuldung der Gemeinde, auch durch einen deutlich angestiegenen Bestand an Liquiditätskrediten. Der Bestand an Liquiditätskrediten ist um rund 8,4 Mio. Euro angestiegen und macht zwei Drittel des Eigenkapitalverbrauchs aus. Der Bestand an Investitionskrediten im Kernhaushalt hat sich um rund 0,4 Mio. Euro verringert. Der Großteil der Investitionskredite ist jedoch in die Sondervermögen ausgegliedert. In der Gesamtbilanz werden 2014 um rund 3,4 Mio. Euro höhere Investitionskredite als in 2010 ausgewiesen (Erhöhung um ca. 10 Prozent). Dennoch hat sich der Wert des Gebäudevermögens seit 2010 verringert.

Neben einer höheren Verschuldung ist also auch ein Werteverzehr des Anlagevermögens die Folge des Eigenkapitalverbrauches.

Inwieweit es vielleicht sogar zum Substanzverlust gekommen ist und welche Risiken sich daraus für den Haushalt ergeben können, hat die gpaNRW für die Verkehrsflächen besonders untersucht. Die Verkehrsflächenquote (Wert der Verkehrsflächen an der Bilanz) ist für die Gemeinde Leopoldshöhe ebenso wie der Bilanzwert je m² Verkehrsfläche überdurchschnittlich. Das zeigt einerseits die besondere bilanzielle Bedeutung der Verkehrsflächen. Andererseits ist die Haushaltsbelastung aufgrund der Gemeindestrukturen mit einer hohen Bevölkerungsdichte geringer als in den Vergleichskommunen. Die Gemeinde Leopoldshöhe stellt etwa die Hälfte Verkehrsfläche je Einwohner bereit als im landesweiten Durchschnitt.

Zwar ist der absolute Bilanzwert mit 17,5 Mio. Euro seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz im Jahr 2008 fast unverändert, dennoch ist dieses Infrastrukturvermögen mit einem Anlageabnutzungsgrad von etwa 70 Prozent deutlich überaltert. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist allein deshalb nicht signifikant gesunken, weil die Gemeinde auch regelmäßig in neue Flächen investiert. Die Investitionen in die vorhandenen Verkehrsflächen betragen im Durchschnitt der letzten vier Jahre 31 Prozent. Damit wird weniger als ein Drittel des Wertverlustes wieder ausgeglichen. Allein für den Werterhalt fehlen jährlich knapp 700.000 Euro. Hier zeigt sich die prekäre Situation. Die Gemeinde Leopoldshöhe befindet sich in einer angespannten Haushaltssituation. Daher werden investive Maßnahmen an den bestehenden Verkehrsflächen nicht durchgeführt oder verschoben. Für den Haushalt bedeutet das ein Risiko. Bei nicht durchgeführten Erneuerungsmaßnahmen ist im Einzelfall zu prüfen, ob dauerhafte Wertminderungen außerplanmäßig abzuschreiben sind. Das bedeutet in der Konsequenz weitere Eigenkapitalreduzierung.

Grundlage für Maßnahmeplanungen sind neben dem Alter die Funktionsfähigkeit und der Zustand der Straßen und Wirtschaftswege. Wesentlichen Einfluss darauf haben die Unterhaltungsmaßnahmen. Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen sind in der Gemeinde Leopoldshöhe im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Gemessen am Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) sollten die Unterhaltungsaufwendungen rein rechnerisch um jährlich gut 900.000 Euro höher sein. Durch nicht berücksichtigte örtliche Besonderheiten kann der Finanzbedarf für die Gemeinde Leopoldshöhe anders ausfallen. Die Entwicklung der Zustandsklassen wie auch die Zustandsverteilung zeigen nämlich, dass trotz geringer Unterhaltungsaufwendungen bisher kein zusätzlicher Unterhaltungsbedarf besteht. Als kurzfristige Feststellung ist dies aus den vorliegenden Daten erkennbar, langfristig ist jedoch eine ausreichende Unterhaltung notwendig um die Gesamtnutzungszeit des Vermögens zu erreichen. Das kurzfristige Risiko einer Zustandsverschlechterung aus der geringen Unterhaltung ist in Leopoldshöhe allerdings niedriger als die Differenz zwischen Unterhaltungsaufwendungen und Richtwert zeigt.

Dabei fehlt schon jetzt in fast allen Jahren die notwendige Liquidität. Höhere Unterhaltungsaufwendungen für Straßen verschärfen dieses Problem. Erst ab 2017 sind Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit vorgesehen.

Die ordentlichen Erträge je Einwohner der Gemeinde Leopoldshöhe sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die Gewerbesteuer stellt dennoch die bedeutendste Einnahmequelle der Gemeinde dar. Gewerbesteuererträge sind von der konjunkturellen Entwicklung abhängig und werden in Leopoldshöhe nur von vergleichsweise wenigen Betrieben bestimmt. Die angenommene Steigerung in 2018 liegt über der im Orientierungsdatenerlass ausgewiese-

nen Steigerungsrate und bedeutet ein zusätzliches Risiko. Ein weiteres Risiko sieht die gpaNRW in der Entwicklung der Grundsteuererträge. Die Gemeinde hat in den vergangenen Jahren mehrere Hebesatzerhöhungen, zuletzt 2017, zur Konsolidierung genutzt. Die angenommenen Steigerungsraten werden mit der Bebauung neuer Wohngebiete begründet. Auch hier besteht ein Risiko.

Insgesamt ist also durchaus fraglich, ob die geplanten Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit überhaupt erzielt werden können. Allein zur Bedienung von Tilgungen, zur Anschaffung von Anlagegütern oder auch zur Erhöhung bedarfsgerechter Unterhaltungsaufwendungen, sind Kommunen auf diese Überschüsse angewiesen. Anderenfalls führt dies, wie bei der Gemeinde Leopoldshöhe zu einem Bedarf an Liquiditätskrediten.

Zur Stützung der Liquiditätslage, aber auch wegen der in der Gemeindeordnung festgelegten Rangfolge der Finanzmittelbeschaffung, sollte die Gemeinde Leopoldshöhe alle Möglichkeiten bei den kommunalen Angaben nutzen. Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil zur Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Die Gemeinde Leopoldshöhe arbeitet lediglich teilweise mit Vorfinanzierungsinstrumenten bei der Erhebung von Beiträgen im Straßenbau. Die Gemeinde sollte grundsätzlich Vorfinanzierungsinstrumente nutzen, um frühzeitig liquide Mittel zu generieren. Bisher sind keine Baumaßnahmen an Wirtschaftswegen beitragsrechtlich abgerechnet worden. Die Gemeinde sollte bei Vorliegen der beitragsrechtlichen Voraussetzungen auch bei Wirtschaftswegen die Anlieger an den Aufwendungen der Baumaßnahme beteiligen.

Die Anteile der Beitragspflichtigen in der Straßenbaubeitragsatzung bewegen sich tendenziell im mittleren Bereich des in der Mustersatzung vom Städte- und Gemeindebund NRW (StGB NRW) ausgewiesenen Rahmens. Die Beitragsmöglichkeiten hat die Gemeinde Leopoldshöhe daher bisher nicht vollumfassend genutzt. Die Gemeinde sollte die Anteile der Beitragspflichtigen nach pflichtgemäßem Ermessen erhöhen.

Die Gemeinde Leopoldshöhe legt bei der kostenrechnenden Einrichtung Abwasserbeseitigung weiterhin keine kalkulatorische Verzinsung zugrunde. Bei einem kalkulatorischen Zinssatz von sechs Prozent könnten nach Berechnungen der Kommune um ca. 500.000 Euro höhere Erträge generiert werden. Durch den Verzicht auf den Ansatz einer kalkulatorischen Verzinsung in der Gebührenkalkulation Abwasserbeseitigung schöpft die Gemeinde die Ertragsmöglichkeiten nicht aus. Dies schwächt neben der Ergebnisrechnung auch die Liquidität der Gemeinde. Die Gemeinde ermittelt die kalkulatorischen Abschreibungen in der Gebührenkalkulation Abwasserbeseitigung seit 2014 auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Dadurch werden Preissteigerungen bei den Investitionsgütern berücksichtigt und eine optimale Refinanzierung der kostenrechnenden Einrichtung erreicht.

Die Finanzierung der erbrachten Leistungen bei Straßenreinigung und Winterdienst erfolgt bisher vollständig durch allgemeine Haushaltsmittel. Die Gemeinde sollte kostendeckende Gebühren für Straßenreinigung und Winterdienst einführen.

Auch die Erhebung von Elternbeiträgen für die offene Ganztagsbetreuung in den Grundschulen (OGS) hat Auswirkungen auf die Liquiditätslage. Die Elternbeitragsquote ist überdurchschnittlich und auch der Elternbeitrag je OGS-Schüler liegt über dem Mittelwert. Der geltende Höchstbeitrag ist nicht ausgeschöpft und bietet im Bedarfsfall eine weitere Verbesserungsmöglichkeit.

Die Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung können nicht vollständig dargestellt werden. Tendenziell sind die Teilnehmerquote leicht überdurchschnittlich und der Fehlbetrag je OGS-

Schüler niedrig. Im Ergebnis wird der günstige Fehlbetrag durch eine gute Finanzierung aus Elternbeiträgen erreicht. Zur Berechnung der Aufwendungen konnten der Flächenverbrauch je Schüler und die Gebäudeaufwendungen für die OGS nicht ermittelt werden. Der Aufwand je OGS-Schüler liegt ohne Gebäudekosten bereits nur leicht unter dem Mittelwert und wird auch durch einen freiwilligen Zuschuss an den Kooperationspartner ungünstig beeinflusst.

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler liegen in Leopoldshöhe unter dem interkommunalen Mittelwert. Einerseits wirken die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle begünstigend. Ferner erreicht die Gemeinde Leopoldshöhe bei der Kennzahl „Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate“ gute Werte. Bei den weiterführenden Schulen wird sogar das Maximum erreicht. Grundlage für das gute Ergebnis ist auch ein geeignetes Stellenbemessungsverfahren.

Die Organisation der Schülerbeförderung der Gemeinde Leopoldshöhe ist weitgehend optimiert. Die Schüler werden fast ausnahmslos mit dem Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) befördert. Die Ergebnisse werden von den Aufwendungen für die Gesamtschule maßgeblich beeinflusst. Dabei spielt die hohe Ependlerquote eine entscheidende Rolle. Die Aufwendungen je Schüler sind hier deutlich höher als bei den Grundschulen.

Bei den Schulsporthallen deckt der Bestand an Halleneinheiten den Bedarf. Die Prüfung zeigt, dass die Hallen sehr sportorientiert mit wenig Nebenflächen gebaut sind und die Sportnutzfläche je Halle vergleichsweise groß ist. Neben den Schulsporthallen gibt es eine weitere kommunale Einfachsporthalle. Das einwohnerbezogene Angebot ist insgesamt angemessen. Die Vereinsnutzung der Sporthallen ist sehr intensiv. Freie Zeiten liegen kaum vor. Die Vereine sollten sich über Nutzungsentgelte für Sporthallen an den Aufwendungen beteiligen.

Das Angebot an Sportflächen liegt im interkommunalen Vergleich unter dem Mittelwert, scheint anhand der tatsächlichen Nutzung jedoch angemessen zu sein. Die Sportplätze zeigen größtenteils eine gute Auslastung besonders durch häufige Doppelbelegungen. Die Auslastung Sportplatz Waldstraße könnte sich mit einer Flutlichtanlage verbessern. Unterhaltungsmaßnahmen der Sportplätze hat die Gemeinde Leopoldshöhe auf die nutzenden Vereine übertragen. Diese Leistungen wie auch die Auslastung der Sportplätze kontrolliert sie zweimal jährlich. Hier sieht die gpaNRW die Gemeinde auf einem richtigen Weg. Dennoch sind die Aufwendungen für die Spielfelder überdurchschnittlich hoch.

Einen besonders hohen Aufwand hat die Gemeinde Leopoldshöhe bei der Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze. Das Flächenangebot ist durchschnittlich. Die Plätze sind mit vergleichsweise wenigen Spielgeräten ausgestattet. Es sind eher große Anlagen und nur wenige kleine. Das bietet gute Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Unterhaltung, denn große zusammenhängende Flächen lassen sich in der Regel günstiger pflegen. Die bisherigen Planungen haben bereits zu einer Reduzierung der Anlagen geführt.

Ursache für die hohen Aufwendungen sind die Abschreibungen, aber auch die Pflegeaufwendungen. Im interkommunalen Vergleich bilden diese bei der Grünflächenpflege sogar den Maximalwert. Handlungsmöglichkeiten bestehen sowohl bei den Flächenstandards, der Ausstattung und den Unterhaltungs- und Pflegestandards sowie der Gewinnung von Patenschaften.

Das kommunale Angebot und die Aufgabenerledigung zeigen für die Gemeinde Leopoldshöhe in den geprüften Bereichen durchaus Möglichkeiten, den Aufwand vertretbar zu reduzieren. Hier

sollte die Gemeinde im Wege freiwilliger Haushaltssicherung konsequent ansetzen. Trotz dieser Möglichkeiten liegt der ordentliche Aufwand je Einwohner noch unter dem Mittelwert.

Weit deutlicher unter dem Mittelwert liegen die ordentlichen Erträge je Einwohner. Dabei sind die allgemeinen Deckungsmittel (Realsteuern, Zuwendungen) sogar beinahe durchschnittlich hoch. Das bestätigt die These, dass die Gemeinde Leopoldshöhe gerade in den Bereichen Gebühren, Beiträge, Nutzungsentgelte usw. Handlungsmöglichkeiten hat. Ertragssteigerungen und damit auch eine Verbesserung der Liquiditätslage sollten Bestandteil einer freiwilligen Haushaltssicherung sein.

Die geplanten Jahresergebnisse der Gemeinde Leopoldshöhe setzen auf weiter positive konjunkturelle Entwicklung, auf Zuzug junger Familien und steigende Steuereinnahmen. Sie unterliegen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Eine bilanzielle Überschuldung droht. Der kommunale Steuerungstrend bestätigt das.

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt rund 2,1 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 358 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Der Hebesatz der Grundsteuer B beträgt für das Jahr 2015 490 Prozent. Mit einem Hebesatz von 848 v. H. wäre der Haushalt 2015 strukturell ausgeglichen gewesen. Die Gemeinde Leopoldshöhe hat die Grundsteuer B ab 2017 auf 560 v.H. angehoben. Weitere Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von höheren Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B würde ebenfalls die Liquidität der Stadt verbessern. Vorrangig sind die erforderlichen Finanzmittel jedoch, soweit vertretbar und geboten, aus speziellen Entgelten für die von der Gemeinde erbrachten Leistungen (Gebühren und Beiträge) zu beschaffen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

KIWI-Merkmale

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

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

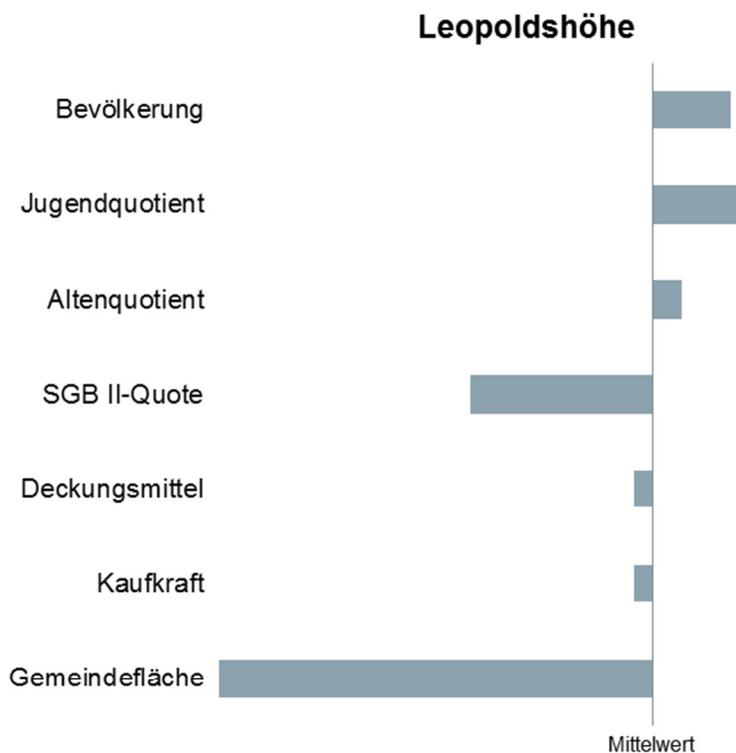
KIWI



→ Ausgangslage der Gemeinde Leopoldshöhe

Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Gemeinde Leopoldshöhe. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. 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.



Ergänzend zur Erhebung statistischer Unterlagen hat die gpaNRW die dargestellten Strukturmerkmale und die örtlichen Besonderheiten in einem Interview am 11.04.2017 mit dem Bürgermeister der Gemeinde Leopoldshöhe erörtert.

Strukturmerkmale und demografische Entwicklung

Zusammenfassend werden die Strukturmerkmale als insgesamt eher entlastend bewertet. Die subjektive Empfindung wird als „die Welt ist in Ordnung“ charakterisiert.

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

Die zunehmende Bevölkerungszahl wird bestätigt. Die Prognosen der Bertelsmann-Stiftung und auch von IT NRW seien sogar zu konservativ. Die Geburtenzahlen steigen deutlich von jährlich 100 Geburten auf zuletzt 188 Geburten im Jahr. Der Zuzug von jungen Familien verstärke den positiven Trend. Hier profitiert die Gemeinde von Wanderungsbewegungen.

Die wirtschaftliche Situation der Bevölkerung wird nicht als problematisch gesehen; auch wenn die Kaufkraft als unterdurchschnittlich ausgewiesen wird. Innerhalb des Kreises Lippe sei die Kaufkraft in Leopoldshöhe überdurchschnittlich und es gebe eine gute Kaufkraftbindung vor Ort durch zwei Versorgungszentren. Innerörtlich wird ein gutes Angebot für die Wohnbevölkerung und die Ortsteile bereitgestellt. Kostenloses Parken und die Ansiedlung von Discountern in unmittelbarer Innenstadt Nähe lösen eine hohe Attraktivität auch für das Umfeld aus. Davon profitieren auch der gut funktionierende Einzelhandel.

Die niedrige SGB-II-Quote wird bestätigt und wirkt eher entlastend. Sie geht einher mit einer sehr niedrigen Arbeitslosenquote und einer sehr geringen Kriminalitätsrate.

In der Hochphase der Zuwanderung waren in Leopoldshöhe bis zu 300 Flüchtlinge überwiegend in angemieteten privaten Wohnungen untergebracht. Heute leben noch 180 in der Gemeinde, viele von ihnen als Flüchtling anerkannt. Damit wechselt auch die Zuständigkeit zum JobCenter. Vorteilhaft sei die Unterbringung außerhalb von Massenunterkünften gewesen. Durch die Vergabe von Wohnungen habe es keine punktuellen Belastungen gegeben; das Zusammenleben mit der übrigen Bevölkerung sei weitgehend reibungslos. Integrationsmaßnahmen werden sehr stark durch ehrenamtliche Unterstützung getragen. Es gebe „Kümmerer“. Die Situation wurde bewußt als Krise gehandhabt, d.h. als vorübergehende Ausnahmesituation, die nicht gleich dauerhafte Lösungen nach sich ziehe. Diese Strategie sei sehr erfolgreich gewesen und habe vor allem Folgekosten überschaubar gehalten.

Generell besteht gegenüber der Gemeinde eine Erwartungshaltung der Bevölkerung. Es werden durchaus hohe Standards erwartet. Wegen der perspektivischen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen werde sich dieser Trend verstärken. Die ehrenamtliche Mitarbeit werde sich reduzieren und weniger Aufgaben werden noch in Vereinsstrukturen erledigt werden. Das gelte für alle Bereiche, besonders aber für KiTas, Schule und Bildung. Nach dem Grundsatz „Ich zahle – also kriege ich!“ werde die Anspruchshaltung der Bevölkerung voraussichtlich weiter zunehmen. Die Forderungen werden sehr häufig durch eine für die Gemeinde negative öffentliche Berichterstattung begleitet.

Auch im Bildungsbereich sind die Ansprüche hoch. Häufig treffen Eltern die Entscheidung, nicht kommunale, sondern andere Bildungseinrichtungen (Schulen) zu nutzen. Im Ortsteil Asemissen ist der Bevölkerungsanteil der Mennoniten hoch. In diesem Ortsteil ist ein gutes Schulkonzept für die Jahrgangsstufen 1 und 2 entwickelt, aber offenbar nicht gut beworben worden. Bei den konservativen und traditionell denkenden Eltern ist das offene Konzept auf Unverständnis gestoßen und wird nicht akzeptiert. Als Folge tritt das kommunale Bildungssystem in Konkurrenz mit anderen und auch mit den Einrichtungen der Stadt Bielefeld. Die Gemeinde müsse daher ebenfalls hochwertige, z.B. digitale Schulausstattung gewährleisten. Aktuell wird die Gesamtschule erweitert und im Altbestand saniert. Das Investitionsvolumen beträgt 6 Mio. Euro. Die Ganztagsbetreuung wird zunehmend ausgebaut. An der Grundschule Nord ist der Anteil bereits mehr als 50 Prozent. Die Anforderungen an Bereitstellung von Raumressourcen steigen. Als Folge der besonderen Situation muss nicht nur der Betreuungsanteil erhöht werden, sondern

insgesamt muss sich die gesamte Schulsituation auch inhaltlich weiter entwickeln. Die Gemeinde Leopoldshöhe lässt sich dazu extern beraten.

Bisher werden neun Kindertageseinrichtungen vorgehalten, eine zehnte besteht als Provisorium. Die Gemeinde ist nicht Träger der Jugendhilfe, stellt aber die Flächen zur Verfügung. Eine neue KiTa mit vier Gruppen wird am Standort Asemissen im neuen Integrationszentrum eingerichtet. Zur Bedarfsdeckung werden auch an anderen Standorten weitere Gruppen eingerichtet. Die KiTa Betreuung werde ganz offensiv (Anspruchshaltung) mit der Forderung nach Ausbau diskutiert. Nach Auffassung der Gemeinde werden innerhalb des Kreises Lippe hier die weitreichendsten Forderungen gestellt.

Die kleine Gemeindefläche ist eher entlastend, insbesondere bei der Vorhaltung von Infrastruktur. Auch die Unterhaltungsaufwendungen seien bei einer kleinen Fläche niedriger. Beispielhaft genannt wird der Brandschutz. Das kleine Gemeindegebiet begünstigt die Vorhaltung der Feuerwehreinrichtungen. Allerdings werden die Schutzziele nach Brandschutzbedarfsplan nicht erreicht, weil kein Personal bei den freiwilligen Feuerwehren verfügbar sei. Die vorhandenen Infrastruktureinrichtungen seien ausreichend dimensioniert. Die Festhalle Asemissen wird abgerissen. Die Sporthalle selbst wird zu einem Integrationszentrum umgebaut. Die Bibliothek wird dort ebenfalls untergebracht und damit die Miete am bisherigen Standort eingespart.

Nachteilig sei das kleine Gemeindegebiet hinsichtlich der Entwicklung von Gewerbeflächen. Grundsätzlich gibt es Nachfragen und damit Potenzial bei der gewerblichen Entwicklung. Wegen des kleinen Gemeindegebietes stehen dafür jedoch keine Flächen zur Verfügung. Nachfrage gibt es wegen des Zuzuges auch nach Wohnbaugrundstücken. Diese Nachfrage kann derzeit aber befriedigt werden.

Als sehr gut wird die Verkehrsanbindung durch die Autobahnen A 2 und A 33, aber auch durch die gute Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr bewertet. Die Zentren Bielefeld und Paderborn sind unmittelbar erreichbar. In der Gemeinde selbst gibt es nur wenige Industrie- und Handwerksbetriebe. Bedingt durch die zentrale Lage gibt es eine hohe Pendlerzahl. Wegen der guten Verkehrsanbindungen und der örtlichen Nähe zum Oberzentrum Bielefeld zieht man nicht gleich um. Insgesamt sei Leopoldshöhe durchaus ein dynamischer und vitaler Standort.

Eine sehr wichtige kommunale Aufgabe sei es, Identität zu stiften. Es gibt keine touristischen oder kulturellen Besonderheiten oder eine historische Altstadt. Diese Aufgabe sei für die Gemeinde Leopoldshöhe deshalb eine besondere Herausforderung.

Bei interkommunaler Zusammenarbeit wird kein Wert auf Effekthascherei gelegt. Man arbeite eng mit der Stadt Oerlinghausen, einer Kommune mit gleicher Größe und gleicher Struktur, in vielen Bereichen zusammen. Es besteht ein gemeinsamer Ausschuss der Gemeinden zum regelmäßigen Austausch über mögliche Zusammenarbeit. Weiteres Beispiel interkommunaler Zusammenarbeit ist ein gemeinsamer Leader-Prozess mit den Städten Lage und Lemgo.

Umgang mit Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Kompakte Berichte zu den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung werden der Kommunalpolitik zur Verfügung gestellt. Aufträge werden an die Fachbereiche erteilt, die dort beraten und diskutiert werden. Konkret wurde in den Gebührenhaushalten auf eine Kalkulation nach Wiederbeschaffungszeitwerten umgestellt. Die Hebesätze der Realsteuern wurden 2015 und 2017 angepasst. Die Festhalle Asemissen wird aufgegeben. In der Personalwirtschaft wurden Anpassungen vorgenommen, eine zentrale Vergabestelle eingerichtet und Ausschreibungen werden in Vergabeportalen veröffentlicht. Die Reinigung ist inzwischen fast vollständig fremdvergeben.

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das gpa-Kennzahlenset für die Gemeinde Leopoldshöhe stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW 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 Gemeinde Leopoldshöhe hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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 Prüfbericht ausgewiesenen Potenziale sind deshalb als Orientierungsgrößen zu verstehen. Die gpaNRW weist Handlungsoptionen zur Konsolidierung im Prüfbericht 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 Prüfbericht 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 der Gemeinde Leopoldshöhe hat die gpaNRW von Februar bis September 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Gemeinde Leopoldshöhe überwiegend das Vergleichsjahr 2015. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2010 bis 2015 und die Gesamtabchlüsse bis einschließlich 2014.

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	Sascha Wolf
Schulen	Frank Döring
Sport und Spielplätze	Sabine Ewald
Verkehrsflächen	Sabine Ewald

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 24.10.2017 fand ein Abschlussgespräch mit dem Bürgermeister, dem Kämmerer und dem Leiter des Fachbereiches Bürgerservice/Ordnung/Soziales statt.

Nach Abschluss des Stellungnahmeverfahrens ist die Vorstellung der Prüfungsergebnisse durch die gpaNRW und die kommunalpolitische Beratung in einer Sitzung des Rechnungsausschusses am 30.11.2017 vorgesehen.

Herne, den 22.11.2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

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

i www.gpa.nrw.de