

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Lünen
im Jahr 2022*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lünen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Lünen	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lünen	19
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	55
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	60
1.4.4 Fördermittelmanagement	65
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	69

2.	Informationstechnik	76
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	IT-Profil	78
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	79
2.3.2	IT-Kosten	81
2.3.3	Digitalisierung	85
2.3.4	Prozessmanagement	96
2.3.5	IT-Sicherheit	98
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	101
2.4	IT an Schulen	103
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	107
3.	Hilfe zur Erziehung	109
3.1	Managementübersicht	111
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	113
3.3	Strukturen	114
3.3.1	Strukturkennzahlen	114
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	115
3.3.3	Präventive Angebote	116
3.4	Organisation und Steuerung	117
3.4.1	Organisation	117
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	118
3.4.3	Finanzcontrolling	119
3.4.4	Fachcontrolling	121
3.5	Verfahrensstandards	122
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	122
3.5.2	Prozesskontrollen	126
3.6	Personaleinsatz	127
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	129
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	129
3.7	Leistungsgewährung	129
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	129
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	138
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	146
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	148
4.	Bauaufsicht	153
4.1	Managementübersicht	153
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	154
4.3	Baugenehmigung	154
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	154

4.3.2	Rechtmäßigkeit	157
4.3.3	Geschäftsprozesse	159
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	160
4.3.5	Digitalisierung	162
4.3.6	Personaleinsatz	164
4.3.7	Bauberatung	167
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	168
4.3.9	Transparenz und Steuerung	171
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	173
5.	Verkehrsflächen	176
5.1	Managementübersicht	176
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	177
5.3	Steuerung	177
5.3.1	Datenlage	178
5.3.2	Straßendatenbank	178
5.3.3	Kostenrechnung	179
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	180
5.4	Prozessbetrachtung	181
5.4.1	Aufbruchmanagement	181
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	184
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	188
5.5.1	Strukturen	188
5.5.2	Bilanzkennzahlen	189
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	191
5.6.1	Alter und Zustand	192
5.6.2	Unterhaltung	195
5.6.3	Reinvestitionen	197
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	200
	Kontakt	203

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lünen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Lünen stellt die gpaNRW nachfolgend die Haushaltssituation sowie die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Handlungsfelder dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kommunen. Sie belastet die kommunalen Haushalte und beeinflusst unter anderem auch die Arbeit der in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Jugendämter und Bauaufsichten. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Der Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern, ist für die Stadt Lünen unverändert hoch. Die Stadt Lünen ist seit 2015 bilanziell überschuldet. Sie muss ein individuelles Sanierungskonzept aufstellen, bis die bilanzielle Überschuldung beendet ist. Dies ist für das Jahr 2022 geplant. In den Jahren 2016 - 2019 profitierte die Stadt von einer guten Ertragslage und konnte trotz der steigenden Aufwendungen im Personal-, Sach- und Dienstleistungsbereich sowie bei den Transferaufwendungen positive Jahresergebnisse ausweisen. Im Jahr 2020 gelang dies jedoch nur durch den außerordentlichen Ertrag von rund 12,23 Mio. Euro nach dem NKF-CIG1.

In der **Haushaltsplanung** geht die Stadt Lünen trotz pandemiebedingter Mindererträge und Mehraufwendungen von positiven Jahresergebnissen aus. Die Mindererträge und Mehraufwendungen werden nach dem NKF-CIG isoliert und ab 2025 ergebniswirksam über 50 Jahre mit rund zwei Mio. Euro jährlich abgeschrieben.

Zur **Haushaltssteuerung** gehört auch die sorgsame Planung von Investitionsmaßnahmen. Die Stadt Lünen überträgt einen hohen Anteil von Aufwendungen und Auszahlungen in die Folgejahre und schöpft diese dann auch nur zu geringen Teilen aus. Durch die im April 2022 vom Rat beschlossene Dienstanweisung für **Ermächtigungsübertragungen** möchte die Stadt diesem Trend entgegenwirken. Wir empfehlen der Stadt Lünen investive Auszahlungen inkl. investiver **Ermächtigungsübertragungen** nur dann zu veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum zahlungswirksam realisiert werden können.

Zahlreiche **Investitionen**, die die Stadt Lünen plant, können durch **Fördermittel** co-finanziert werden. Die Stadt Lünen sieht eine stärkere Zentralisierung bei der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung vor und möchte hierbei auch die Zentrale Gebäudewirtschaft Lünen (ZGL) ein-

¹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

binden. Durch den gezielten Einsatz von Fördermitteln kann sie die Belastungen aus Abschreibungen teilweise abfedern und dem Haushalt fließt Liquidität zu. Die gpaNRW begrüßt, dass die Stadt Lünen die Bündelung der Vorgaben zur Fördermittelbewirtschaftung in einer Dienstanzweisung vorsieht.

Die Stadt hat Ende 2020 **Liquiditätskredite** in Höhe von über 240 Mio. Euro. Zudem sind Investitionen im **Anlagevermögen** geplant, die die Stadt über Kredite finanzieren muss. Die ohnehin schon hohen **Schulden** werden sich also künftig weiter erhöhen, hierzu tragen insbesondere die notwendigen umfangreichen Investitionsmaßnahmen des Stadtbetriebs Zentrale Gebäudebewirtschaftung Lünen (ZGL) bei.

Die **Verkehrsflächen** haben einen großen Anteil am Anlagevermögen der Stadt Lünen. Dem seit der Eröffnungsbilanz 2007 kontinuierlichen Vermögensverzehr der Verkehrsflächen stehen keine ausreichenden Investitionen gegenüber. In den Jahren 2015 bis 2020 reinvestiert Lünen im Schnitt zwar 80 Prozent der jährlichen Abschreibungen, kann damit aber den Werteverzehr nicht aufhalten.

Dies spiegelt sich auch in dem **Anlagenabnutzungsgrad** von ca. 65 Prozent und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch 18 Jahren in 2019 wieder. Der technische Zustand der Verkehrsflächen ist nach den Zustandserfassungen und -bewertungen der Stadt Lünen deutlich besser, als es der Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt, obwohl die Unterhaltungsaufwendungen nur bei rund 40 Prozent des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) liegen.

Der Stadt Lünen liegen die wesentlichen Grundlagen für die **Steuerung** der Verkehrsflächenerhaltung vor. Allerdings sind die Daten in verschiedenen Systemen abgelegt und nicht in einer Straßendatenbank gebündelt. Wir empfehlen der Stadt Lünen die Daten aus der Anlagenbuchhaltung in das Straßenkataster bzw. eine künftige Straßendatenbank einzubinden. Ergänzt um das Aufbruchmanagement kann eine Straßendatenbank eine gute Grundlage für ein strategisches und systematisches **Erhaltungsmanagement** bilden.

Die Stadt Lünen kann ihre **IT**-Arbeitsplätze **kostengünstig** ausstatten. Als Betriebsmodell hat sie eine weitestgehend eigenverantwortliche IT-Bereitstellung gewählt. Diese zunächst positiv erscheinende Tatsache ist im Hinblick auf die festgestellten Optimierungspotenziale bei der **IT-Sicherheit** nicht unkritisch. Wir empfehlen der Stadt Lünen ihr IT-Sicherheitsmanagement systematisch zu verbessern und ein formelles Notfallvorsorgekonzept zu erarbeiten.

Seit Anfang des Jahres 2022 ist die Stadt Lünen Mitglied im Zweckverband KAAW (Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West) und bezieht von dort überwiegend strategisch-administrative IT-Leistungen. Operativ-technische Aspekte nimmt die Stadtverwaltung in eigener Verantwortung wahr.

Die Stadt Lünen hat mit der **Digitalisierung ihrer Prozesse** begonnen. So hat sie ein Dokumenten-Management-System und einen Rechnungseingangsworkflow in Teilen der Verwaltung eingeführt. Allerdings hat sie noch nicht alle geprüften rechtlichen Anforderungen umgesetzt. Wir empfehlen der Stadt Lünen die Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung mit Nachdruck fortzusetzen.

Wesentlich für eine nachhaltige und **erfolgreiche digitale Transformation** ist jedoch auch bei der Stadt Lünen ein vorgeschaltetes sowie **systematisches Prozessmanagement**. Das Prozessmanagement der Stadt Lünen weist hier noch Möglichkeiten der Verbesserung auf. Wir empfehlen der Stadt Lünen eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement aufzubauen und auf dieser Grundlage ihre Prozesse zu strukturieren und zu priorisieren.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** kann über Beratungen und interne Prüfungen einen wichtigen Beitrag zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT leisten. Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lünen lassen derzeit keine hinreichende Prüfung der IT selbst sowie eine durch IT-gestützte Prüfung zu. Die Stadt Lünen sollte im ersten Schritt mindestens die rechtlich verpflichtenden Prüfungen absichern.

Der Steuerungsprozess für die **IT-Ausstattung der Schulen** hat insbesondere bei den strategischen Vorgaben sowie dem Ressourcenüberblick Schwächen. Die Stadt Lünen sollte für die IT-Ausstattung an den Schulen einen Medienentwicklungsplan erstellen und diesen um Vorgaben für die IT-Sicherheit ergänzen.

In nahezu allen Städten und Gemeinden stellen die Jugend- und Sozialleistungen eine wachsende Herausforderung für den städtischen Haushalt dar. Dies gilt auch für Lünen. Die Stadt Lünen ist strukturell durch eine überdurchschnittliche Zahl an Jugendlichen Schulabgängern ohne Schulabschluss belastet.

Der Fehlbetrag für **Hilfe zur Erziehung** je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre liegt im interkommunalen Durchschnitt. Maßgeblich für die Höhe der Aufwendungen ist in Lünen die hohe Fall-dichte. Besonders die Zahl der stationären Hilfen ist in Lünen hoch. Positiv stellen wir aber fest, dass es der Stadt Lünen gelingt viele Pflegeeltern zu gewinnen und so die Zahl der Heimunterbringungen zu Gunsten der Vollzeitpflege niedrig zu halten. Beim Anteil der Vollzeitpflegen an den stationären Unterbringungen erreicht die Stadt Lünen im interkommunalen Vergleich den Maximalwert.

In der Stadt Lünen besteht ein differenziertes Netz an niedrighschwelligen Unterstützungs- und Beratungsangeboten, das durch die Stadt selbst, freie Träger sowie andere öffentliche Leistungserbringer gewährleistet wird. Die Verfahrensstandards und die Fallsteuerung sind stark ausgeprägt. Sie sollten allerdings systematisch erfasst, bei Bedarf aktualisiert und an zentraler Stelle hinterlegt werden.

Insgesamt wird die **Steuerung bei den Erzieherischen Hilfen** aufgrund einer in Teilen nicht hinreichenden Datenlage erschwert. Es erfolgen keine kennzahlengestützten Auswertungen. Die bislang bei den Erzieherischen Hilfen zum Einsatz kommende Software(-version) lässt differenzierte Auswertungen nicht zu. Die beabsichtigte Implementierung der neuen Software, die mit einem Auswertungsmodul ausgestattet sein wird, sollte zeitnah erfolgen. Das Berichtswesen sollte weiterentwickelt und um relevante Kennzahlen angereichert werden. Wir empfehlen der Stadt Lünen die Grundlagen für das **Fach- und Finanzcontrolling** mit Unterstützung der notwendigen Software so aufzubauen, dass die steuerungsrelevanten Finanzdaten und die Daten zu den gewährten Hilfen ohne zusätzlichen Aufwand ausgewertet und in Controllingberichten zusammengefasst werden können.

In der **Bauaufsicht** der Stadt Lünen sind die Gesamtlaufzeiten der einfachen und der normalen Baugenehmigungsverfahren kürzer als bei vielen Vergleichskommunen. Die **Fristen** zur Prüfung eines Bauantrags auf Vollständigkeit hielt die Stadt Lünen dagegen im Prüfungszeitraum nicht immer ein. Grund hierfür sind personelle Engpässe in den Jahren 2019 und 2020.

Das Fallaufkommen ist interkommunal verglichen unterdurchschnittlich und weiter rückläufig, die **Fallzahlen** in der Sachbearbeitung je Vollzeit-Stelle sind jedoch hoch. In der Folge steigt die Zahl der unerledigten Bauanträge von 2019 nach 2020 spürbar. Diese Situation entspannt sich erst im Jahr 2022, seit Jahresbeginn werden 1,6 Stellen zusätzlich eingesetzt.

Die Bauaufsicht der Stadt Lünen setzt zwar eine fachspezifische Software ein, bearbeitet die Bauanträge aber noch mittels Papierakte. Eine digitale Bearbeitung könnte die Verfahren weiter beschleunigen, jedoch hat die Stadt noch keine konkrete Planung und Strategie zur **Digitalisierung** der Bauaufsicht entwickelt. Wir empfehlen der Stadt die Digitalisierung zeitnah voranzutreiben und den Workflow dadurch zu verschlanken und die Abläufe, z.B. beim Einholen von Stellungnahmen zu verkürzen. Digitalisierte und beschleunigte Verfahren könnten zudem die Sachbearbeitung entlasten.

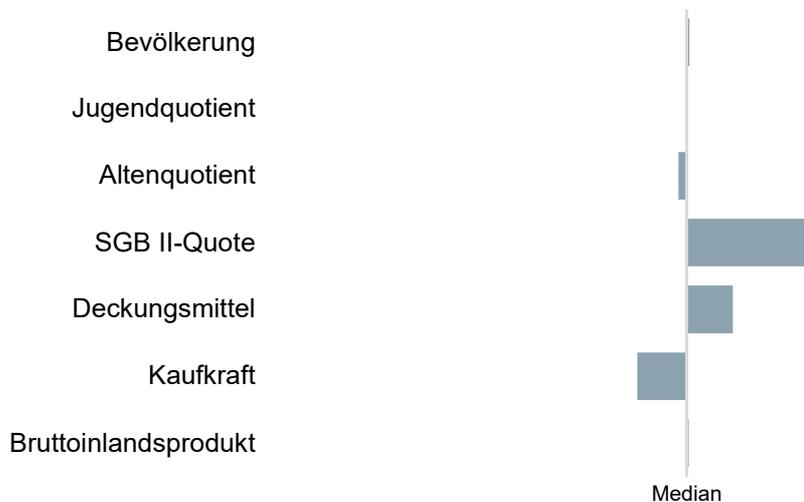
0.2 Ausgangslage der Stadt Lünen

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lünen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen². Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

Strukturmerkmale Lünen 2020



Die Einwohnerzahl ist in der ehemaligen Bergbaustadt Lünen seit der Jahrtausendwende leicht rückläufig, bis 2050 prognostiziert IT.NRW einen weiteren Rückgang der Einwohnerzahlen von heute rd. 85.700 auf knapp 83.000 Tausend Einwohnerinnen und Einwohner im Jahr 2050. Grund für den Rückgang die niedrige Geburtenzahl. Der Bevölkerungsrückgang ergibt sich weniger aus einem negativen Wanderungssaldo. Die beiden anderen demografischen Indikatoren (Alten- und Jugendquotient) sind im Vergleich unauffällig.

In den gängigen Publikationen zur strukturellen Lage der Stadt Lünen zeigt sich die schwierige Sozialstruktur auch in anderen Kennzahlen, z.B. der Kaufkraft, der Anzahl der Haushalte mit niedrigem Einkommen sowie der von Kinder-, Jugend- und Altersarmut betroffene Bevölkerung. Diese Bevölkerungsanteile sind in Lünen deutlich größer als im Kreis Unna oder in NRW.³

Seit der letzten Prüfung ist die SGB II-Quote zwar von 16,3 leicht auf 15,3 gesunken, sie ist im Vergleich der 35 großen kreisangehörigen Kommunen in NRW jedoch weiterhin sehr hoch. Dies wirkt sich in der Regel auch auf die Hilfen zur Erziehung und – über den Kreis Unna und die Kreisumlage – auch auf die Hilfe zur Pflege aus.

Die Indikatoren zur Wirtschaftskraft zeigen ein uneinheitliches Bild. Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen liegt in Lünen leicht über dem Durchschnitt, die Kaufkraft je Einwohner ist hingegen deutlich unterdurchschnittlich. Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt liegen deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommen.

Insoweit haben sich die strukturellen Rahmenbedingungen für die Stadt Lünen in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert und das Aufgabenspektrum und die Anforderungen sind dieselben, die im Vorbericht zur überörtlichen Prüfung 2016 thematisiert worden sind.

³ vgl. www.wegweiser-kommune.de

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Lünen verwaltungsintern diskutiert. Einige der ausgesprochenen Empfehlungen sind in die Arbeit der Kommune eingeflossen. Andere Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung auf ihre Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit hin überprüft, aber dann bewusst nicht weiterverfolgt bzw. realisiert.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ erhebt die gpaNRW landesweit die interkommunalen Aktivitäten im gesamten Segment der großen kreisangehörigen Kommunen. IKZ bietet sich z. B. für eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch Nutzung von Synergieeffekten und Größenvorteilen an. Vor allem aber der demografische Wandel und der damit einhergehende Fachkräftemangel werden dazu führen, dass die Aufgabenerfüllung zumindest teilweise nur mithilfe von IKZ gesichert werden kann. Unsere Zielsetzung ist es daher, das Bewusstsein und das Interesse für vorhandene und denkbare Möglichkeiten der IKZ zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Aktivitäten geben.

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte^[1] in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten^[2] dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes, ergänzendes Interview sammeln wir die örtlichen Erfahrungen und Praxisbeispiele. Die gpaNRW wertet die Informationen aus und bereitet sie auf. Wenn alle Rückmeldungen vorliegen, fassen wir die Ergebnisse in einem Abschlussbericht zusammen. Wir werden zum Ende der Prüfungsrunde für das gesamte Segment der großen kreisangehörigen Kommunen landesweit darstellen, wo die Aufgabenschwerpunkte liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Lünen nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

^[1] Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbq.nrw), S. 34f

^[2] Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

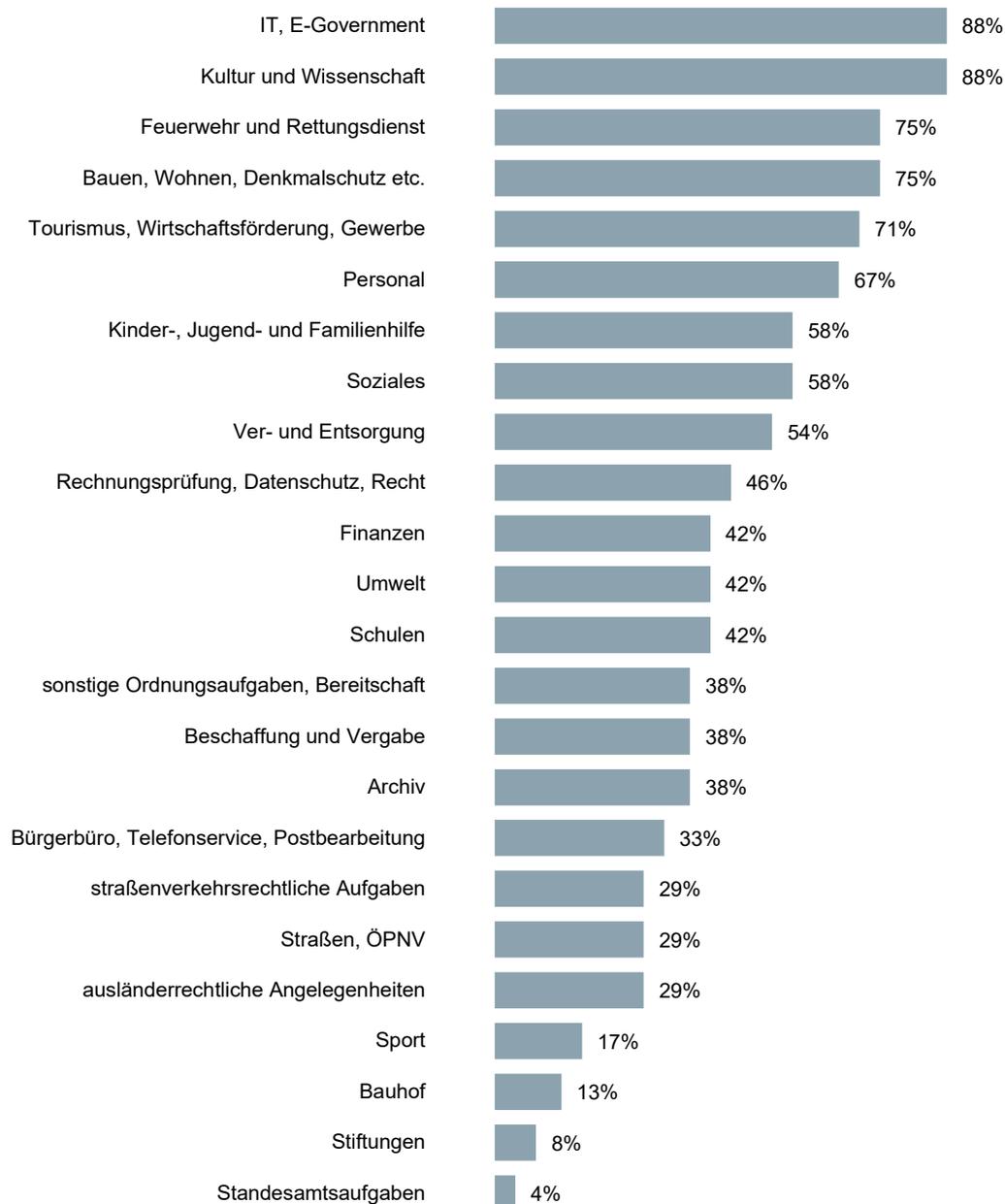
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 24 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

Der nachfolgenden prozentualen Auswertung liegen als Basis die Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen zu den Aufgabenfeldern, in denen aktuell bereits IKZ-Projekte umgesetzt worden sind, zugrunde.

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021

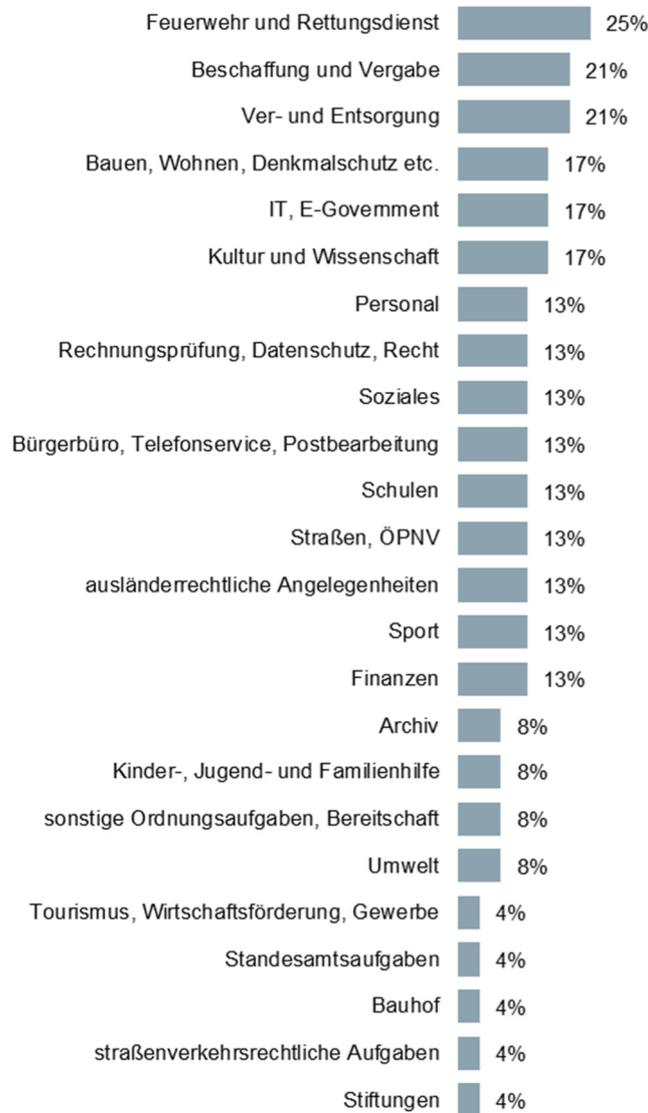


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben, des Bürger- und Telefonservices, der Postleistungen, der Straßen und des ÖPNV, den ausländerrechtlichen Angelegenheiten, im Sportbereich und in den Bereichen Bauhof und Standesamtsaufgaben.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auffällig ist, dass die großen kreisangehörigen Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten der IKZ für die Zukunft sehen, als dies bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Die Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW, im Rahmen ihrer Prüfungen, ebenfalls erhoben.

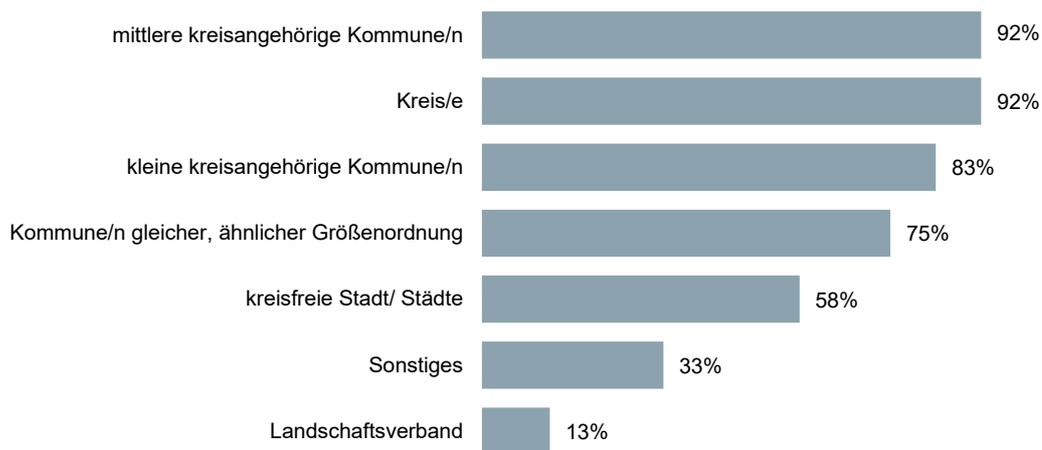
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

Auch die Bereiche IT und E-Government werden weiterhin als wichtige mögliche Kooperationsmöglichkeiten eingestuft. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, beispielsweise auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Auch im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier noch Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

0.3.1.3 Kooperationspartner

Die nachfolgende Grafik bildet die unterschiedlichen Konstellationen interkommunaler Partnerschaften ab. Die Ergebnisse bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen.

Kooperationspartner IKZ 2021



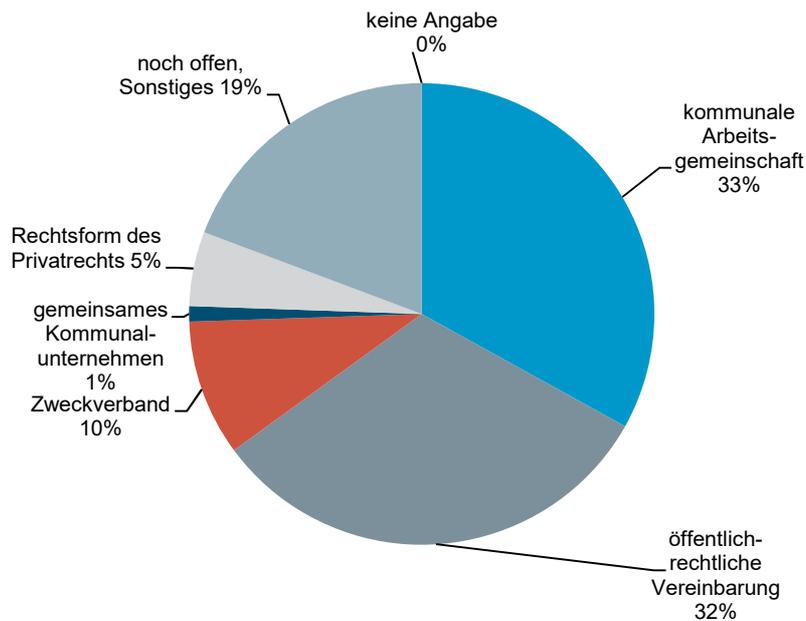
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁴.

Rechtsformen IKZ 2021



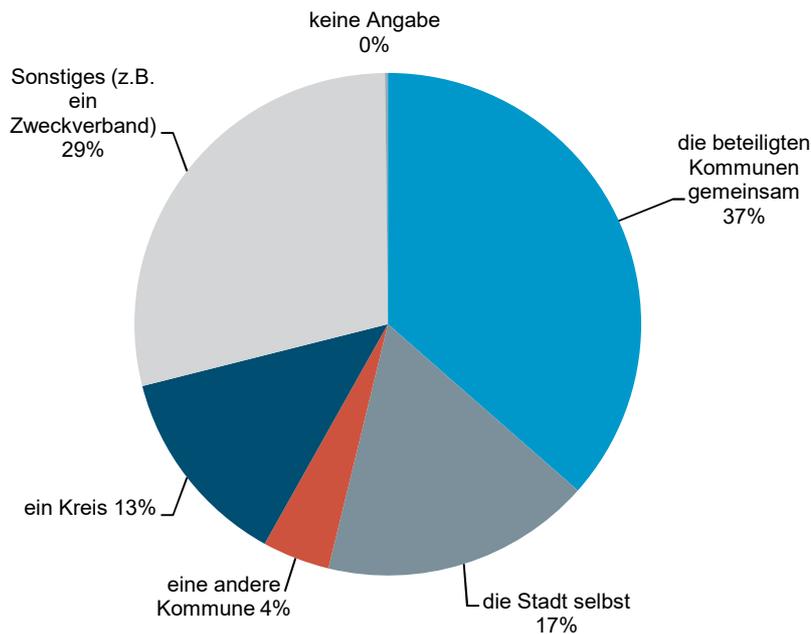
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

Die nachfolgende Grafik macht deutlich, wer in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die konkrete Aufgabenwahrnehmung zuständig ist. Die Grafik bildet die prozentuale Verteilung der Anzahl der jeweiligen Durchführungsvarianten der bislang befragten Kommunen ab.

⁴ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Aufgabendurchführung IKZ 2021

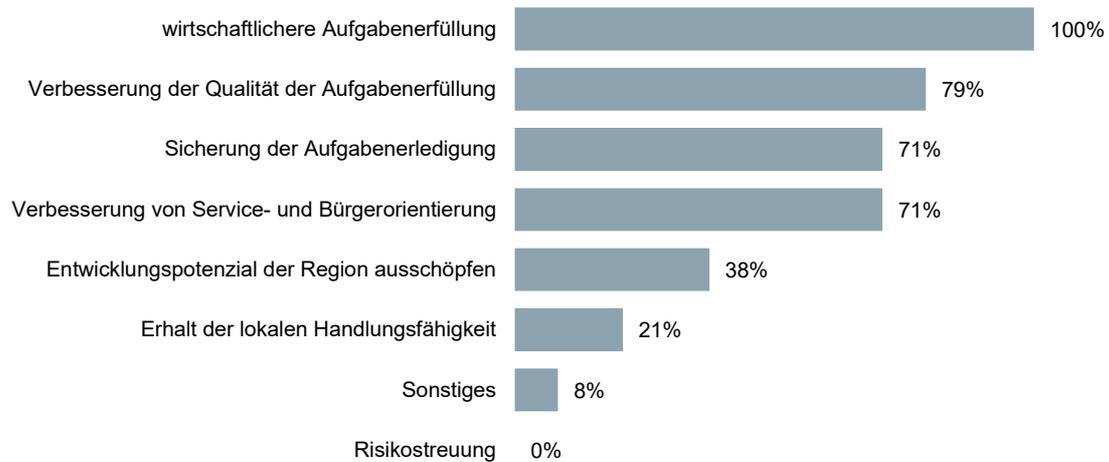


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in etwa 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt 21 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

Abgebildet sind nachfolgend die unterschiedlichen, genannten Zielsetzungen zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

Ziele IKZ



Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

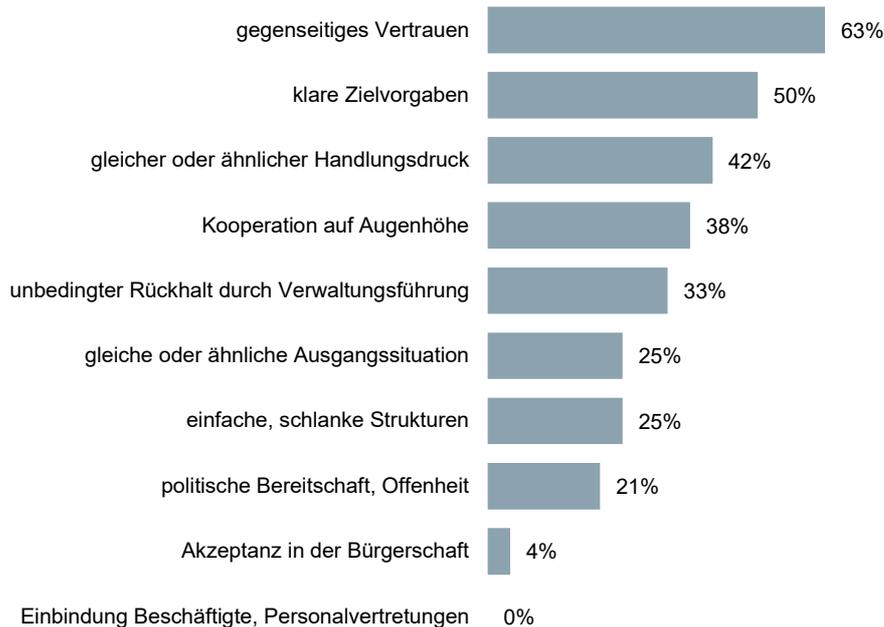
Die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

Nach einem vereinbarten Zeitraum ist zu evaluieren, ob und inwiefern die erwarteten Ziele auch alle erreicht wurden. Dies gilt insbesondere, wenn mit der IKZ wirtschaftliche Effekte erwartet wurden. Die Frage, ob eine IKZ für die Beteiligten erfolgreich war, hängt - wie die bisherigen Rückmeldungen zeigen – von mehreren Erfolgsfaktoren ab.

Die gpaNRW hat nachfolgend speziell ausgewertet, welche Erfolgskriterien die Kommunen jeweils für sich priorisiert und konkret den Rängen 1 bis 3 zugeordnet haben.

Erfolgsfaktoren IKZ



Gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben sind für mehr als die Hälfte aller Kommunen wichtigstes Erfolgskriterium für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Der gleichgelagerte Handlungsdruck ist ebenfalls für viele Kommunen ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Auch die Art der Erledigung ist ein wichtiger Erfolgsfaktor. So sehen viele Kommunen eine Kooperation auf Augenhöhe und den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung als wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit notwendige entscheidende Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Kooperation auf Augenhöhe, das gegenseitige Vertrauen und die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur etwa ein Fünftel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht.

Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft kaum von Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

0.3.1.8 Hindernisse

Die Kommunen, die IKZ-Projekte zwar geprüft, aber nicht umgesetzt haben, haben wir nach den Hindernissen gefragt, die in der Regel für das Scheitern von IKZ-Projekten verantwortlich sind.

Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit.

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen interne Widerstände als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lag dieser Wert deutlich niedriger. Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Neben den vorgenannten Hemmnissen sind auch organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen Problematiken, die einer erfolgreichen Umsetzung von IKZ-Projekten entgegenstehen.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lünen

Im Fragebogen an die Stadt Lünen wurden elf umgesetzte IKZ-Projekte genannt. Ein großer Teil davon wird im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung praktiziert. Insgesamt schätzt die Stadt Lünen das Potenzial für mögliche IKZ-Projekte hoch ein, räumt aber ein, vielfach nicht früh genug Möglichkeiten und Kooperationspartner gesucht zu haben. So gelingen manche Projekte nicht, weil die gesuchten Partner selbst durch eigene personelle Überlastungen keine weiteren Kooperationen eingehen wollen. Hier zeigen sich deutlich die Auswirkungen des Fachkräftemangels in öffentlichen Verwaltungen.

Wie viele andere Kommunen strebt die Stadt Lünen an, durch interkommunale Zusammenarbeit die Aufgaben wirtschaftlicher und mit einer höheren Qualität zu erledigen, die Service- und Bürgerorientierung zu verbessern.

In folgenden Aufgabenfeldern arbeitet die Stadt Lünen mit anderen Kommunen zusammen:

- Personalbereich: Dienstunfälle und Versorgungsbezüge, Beihilfe (beschlossen aber noch nicht umgesetzt),

- Ausbildung Brandmeisteranwärterinnen und –anwärter mit der Stadt Unna,
- Übernahme des Rettungsdienstes für die Stadt Selm,
- Übernahme der Funktion „Organisatorischer Leiter Rettungsdienst“ für die Städte Werne und Selm,
- Rechnungsprüfung für Selm.
- IT: ISMS (Information Security Management System) Kooperation mit der Stadt Unna, die die Aufgabe für die Kommunen im Kreis übernimmt.
- IT: Kooperation mit der KAAW ist ab 2022 geplant.
- Beschaffung: Die Stadt Lünen ist an der KoPart e.G. beteiligt, über die Beschaffungen erfolgen.
- Im Kulturbereich setzt die Stadt Lünen auf Eigenständigkeit bei den klassischen Einrichtungen Musik- und Volkshochschule. Regional ist sie in der Kulturregion Hellweg engagiert.

Chancen für neue IKZ-Projekte eröffnen sich aus Sicht der Stadt Lünen durch

- finanzielle Anreize (z.B. Förderrichtlinie IKZ),
- die Klärung rechtlicher Unsicherheiten (insbesondere Umsatzsteuerproblematik),
- den Ausbau der Digitalisierung und die Standardisierung von Verwaltungsabläufen und von Fachverfahren.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 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 die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen⁵. Schwerpunkt unserer 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 sowie auf Risiken hinzuweisen. Dabei sind wir bestrebt, einerseits die ganze Bandbreite der kommunalen Aufgaben und andererseits deren finanzielle Bedeutung zu berücksichtigen. Die Auswahl der Prüfungsschwerpunkte stimmt die gpaNRW vor der Prüfung mit kommunalen Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die 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.

0.4.2 Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht, den Teilberichten und dem gpa-Kennzahlen-set:

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

⁵ § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁶. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW der Kommune notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Sollvorstellung: Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Kommunen gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage. Die Sollvorstellung ist *kursiv* gedruckt.

Analyse: Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Empfehlungen: Letztlich weisen wir dann die bei der Prüfung erkannten Verbesserungspotenziale als Empfehlung aus.

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. Eine solche Feststellung wurde für die Stadt Lünen nicht getroffen.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 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 Pro-

⁶ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

dukte 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 folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert 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. Der dritte Viertelwert 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 aller großen kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

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.

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar. In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 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.

0.5.3 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 ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Die gpaNRW zeigt in einzelnen Handlungsfeldern auf, wie dieser reduziert werden kann. Orientierung bieten Richtwerte oder der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten.

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 Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

0.5.4 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. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der großen kreisangehörigen Kommunen erhoben haben.

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 diese für ihre interne Steuerung nutzen.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Lünen wurde in der Zeit von Juni 2021 bis April 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Lünen Daten aus den Jahren 2020. Wo diese nicht vorlagen, wurde auf Daten aus dem Jahr 2019 zurückgegriffen.

Neben den Daten früherer Jahre haben wir ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Lünen berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Friederike Wandmacher
Finanzen	Friederike Becker-Walschus
Informationstechnik	Constantin Löderbusch
Hilfe zur Erziehung	Jörg Nathaus
Bauaufsicht	Hermann Ptok
Verkehrsflächen	Sabine Ewald

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Am 24. Mai 2022 wurden die Ergebnisse im Verwaltungsvorstand der Stadt Lünen vorgestellt.

Herne, den 24.10.2022

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Friederike Wandmacher

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022– Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Seit dem Haushaltsjahr 2020 hält die Stadt Lünen die Fristen der Haushaltswirtschaft weitestgehend ein. Damit liegen der Stadt im Zusammenspiel mit dem Finanzcontrolling die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation unterjährig vor. Die teilweise noch fehlende Mittelbindung in der Finanzsoftware möchte die Stadt flächendeckend einführen.	E1.1	Die Stadt Lünen sollte die vorgesehene flächendeckende Mittelbindung in der Finanzsoftware zeitnah umsetzen.
		E1.2	Die Stadt Lünen sollte ihr Finanzcontrolling, wie vorgesehen, auch nach Auslaufen der Berichtspflichten an die Bezirksregierung fortführen.
F2	Der Stadt Lünen gelingt es im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2025 trotz der umgesetzten Maßnahmen aus dem individuellen Sanierungskonzept nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Entwicklung der Jahresergebnisse ist insbesondere auf schwankungsanfällige, nicht oder nur begrenzt von der Stadt steuerbare Haushaltspositionen zurückzuführen.	E2	Die Stadt Lünen sollte ihr wirtschaftliches Handeln darauf ausrichten, Überschüsse gezielt zum Abbau der bilanziellen Überschuldung und zum Aufbau von Eigenkapital einzusetzen. Hierbei sollte sie sämtliche Konsolidierungspotenziale, wie z. B. die Überprüfung des für die Straßenreinigung zugrunde gelegten Hebesatzes, prüfen. Dies gilt besonders angesichts der risikofälligen Jahresergebnisse, des negativen Eigenkapitals und der hohen Verbindlichkeiten.
F3	Die Stadt Lünen überträgt - gemessen am Haushaltsvolumen - mehr Aufwendungen und Auszahlungen ins Folgejahr als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Allerdings schöpft die Stadt nur durchschnittlich 28,6 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze bei den investiven Auszahlungen aus. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	E3.1	Die Stadt Lünen sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
		E3.2	Die Stadt Lünen sollte - insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten haushaltswirtschaftlichen Lage - die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind. Diese strategische Vorgabe sollte sich in eine Gesamtstrategie der Stadt Lünen einfügen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Mit der Einrichtung des zentralen Fördermittelmanagements sieht die Stadt Lünen neben einer zentralen Fördermittelbewirtschaftung auch ein Fördermittelcontrolling über eine Fördermitteldatenbank vor. Das hieran gekoppelte Berichtswesen informiert die Entscheidungsträger über die Förderprojekte und ermöglicht eine gesamtstädtische Steuerung.		
Informationstechnik			
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Lünen eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die zentrale IT-Steuerung ist jedoch durch fehlende formalisierte Vorgaben gefährdet.	E1	Die Stadt Lünen sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie bei neuen und bestehenden IT-Leistungen systematische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchführen.
F2	Die Stadt Lünen statet die Arbeitsplätze in ihrer Kernverwaltung zu relativ geringen Kosten mit IT aus.	E2	Die Stadt Lünen sollte die Erträge mit Hilfe von Verwaltungskostenpauschalen kalkulieren und regelmäßig fortschreiben.
F3	Die Verantwortung für die digitale Transformation der Stadt Lünen ist nicht eindeutig verortet. Darüber hinaus fehlt ihr eine ausreichende strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation ihrer Verwaltung gefährdet.	E3	Die Stadt Lünen sollte die Verantwortung für die digitale Transformation eindeutig verorten. Sie sollte zudem eine formale, umfassende Digitalisierungsstrategie beschließen.
F4	Die Stadt Lünen erfüllt noch nicht alle rechtlichen Anforderungen der des EGovG. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG ist die Projektplanung der Stadt Lünen noch nicht hinreichend konkretisiert und formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass auch dessen Umsetzung nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie das Potenzial für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden kann.	E4	Die Stadt Lünen sollte darauf hinarbeiten, mehr Verwaltungsleistungen online anzubieten und medienbruchfrei zu verarbeiten. Ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.
F5	Die Stadt Lünen hat bereits einen Rechnungseingangsworkflow implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Dieser ist jedoch noch nicht in der gesamten Verwaltung vorhanden.	E5	Die Stadt Lünen sollte die Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung in der gesamten Verwaltung mit Nachdruck fortsetzen. Manuelle Tätigkeiten sollten noch stärker durch IT-Unterstützung unterstützt bzw. ersetzt werden. Insbesondere eine Schnittstelle zum Vergabeprozess und automatische Bearbeitungshinweise bieten hier konkrete Ansatzpunkte.
F6	Über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus hat die Stadt Lünen begonnen, ihre Verwaltung zu digitalisieren.	E6	Die Stadt Lünen sollte nach der Evaluation der Pilotphase einen verbindlichen Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung des DMS bzw. elektronischer Akten erarbeiten. Darüber hinaus sollte sie weitere interne Prozesse digitalisieren.
F7	Das Prozessmanagement der Stadt Lünen befindet sich noch am Anfang und wird den Anforderungen an die digitale Transformation derzeit nicht gerecht.	E7	Die Stadt Lünen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse strukturieren

Feststellung		Empfehlung	
			und priorisieren. Darüber hinaus sollte die Verwaltung die Möglichkeiten der IT für anstehende Prozessoptimierung besser nutzen, indem sie beide Bereiche enger miteinander verknüpft.
F8	Die Stadt Lünen erreicht ein unterdurchschnittliches IT-Sicherheitsniveau. Das IT-Sicherheitsmanagement und die Notfallvorsorge sind schwach ausgeprägt.	E8	Die Stadt Lünen sollte ihr IT-Sicherheitsmanagement systematisch verbessern und ein formelles Notfallvorsorgekonzept erarbeiten.
F9	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lünen lassen derzeit keine hinreichende Prüfung der IT sowie mit IT zu.	E9	Die Stadt Lünen sollte darauf hinarbeiten mindestens die rechtlich verpflichtenden Prüfungen abzusichern. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze perspektivisch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.
F10	Die Steuerung der IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Lünen zeigt an einigen Stellen grundlegendes Verbesserungspotenzial.	E10	Die Stadt Lünen sollte einen Medienentwicklungsplan auf Grundlage der Medienkonzepte der Schulen erstellen. Darüber hinaus sollte sie sich einen Überblick über die vorhandene IT-Ausstattung sowie die IT-Kosten der Schulen verschaffen. Des Weiteren sollte sie Vorgaben zur IT-Sicherheit erstellen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Der Stadt Lünen sind die demografische Entwicklung sowie soziostrukturelle Merkmale bekannt. Sie nutzt diese aufgabenbezogen für die Entwicklung von Maßnahmen in den Quartieren. Der „Bericht zur sozialen Lage“ stellt dafür eine hervorragende Grundlage dar, ist aber in der vorliegenden Fassung nicht mehr aktuell.	E1	Der „Bericht zur sozialen Lage“ sollte jährlich aktualisiert, inhaltlich erweitert und als Grundlage für die strategische Steuerung des Jugendamtes herangezogen werden.
F2	Das Jugendamt der Stadt Lünen ist im gleichen Dezernat angesiedelt wie die Aufgabenbereiche Schule und Sport. Dies erleichtert aufgrund der gleichen Zielgruppe grundsätzlich die Zusammenarbeit und ermöglicht Synergien. Durch die organisatorische und räumliche Trennung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe von der Abteilung „Jugend. Hilfen und Förderung“ wird aber der Informationsfluss deutlich erschwert.	E2	Das Team der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte organisatorisch der Abteilung „Jugend. Hilfen und Förderung“ zugeordnet werden. Darüber hinaus sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe an den Teamsitzungen mit den JHD-Fachkräften teilnehmen, um zeitnah einen möglichst umfassenden Informationsaustausch zu gewährleisten.
F3	Die in der Stadt Lünen entwickelten Ziele sind geeignet, eine gute Gesamtsteuerung zu ermöglichen. Ein Kennzahlensystem wird dafür noch nicht genutzt.	E3	Die Stadt Lünen sollte zur Optimierung der Steuerungsleistungen Kennzahlen bilden, durch die der Grad der Zielerreichung der konkret benannten Maßnahmen dargestellt werden kann. Dieses Kennzahlenset sollte produktbezogen im Haushaltsplan abgebildet werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Das Finanzcontrolling der Stadt Lünen beschränkt sich zurzeit auf die monatliche Auswertung der Finanzdaten. Eine altersdifferenzierte hilfebezogene Darstellung der Aufwendungen erfolgt nicht. Auch erfolgt bislang keine Verknüpfung von Finanz- und Falldaten. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden noch nicht gebildet.	E4	Die Finanzdaten sollten mit den im Jugendamt erhobenen Falldaten, die nach den Zielgruppen der Hilfen zur Erziehung zu differenzieren sind, zusammengeführt werden. Auf dieser Basis sollte die Stadt Lünen steuerungsrelevante Finanzkennzahlen entwickeln und in monatlichen Abständen auswerten. Das bestehende Berichtswesen sollte entsprechend angepasst und einmal jährlich ein Geschäftsbericht dem Jugendhilfeausschuss vorgelegt werden.
F5	Im Jugendamt der Stadt Lünen werden für die Erzieherischen Hilfen differenziert Falldaten erhoben und in monatlichen Abständen ausgewertet. Allerdings erfolgt keine Altersdifferenzierung. Nach der Beendigung der Hilfestellung findet eine Evaluation des Hilfeprozesses statt.	E5	Die Stadt Lünen sollte kurzfristig die avisierte Jugendamtssoftware installieren. Durch das Auswertungsmodul lässt sich der Arbeitsaufwand für die Zusammenführung von Fall- und Finanzdaten sowie darauf fußende insbesondere altersdifferenzierte und kennzahlengestützte Auswertungen deutlich begrenzen.
F6	Die Stadt Lünen hat die Prozesse und Zuständigkeiten für die Hilfen zur Erziehung in das eingesetzte Fachverfahren eingepflegt. Die Standards, Abläufe und Zuständigkeiten sind nur teilweise dokumentiert.	E6	Die Stadt Lünen sollte für die Erzieherischen Hilfen die Prozesse, Zuständigkeiten und Fristen dokumentieren, bei Bedarf aktualisieren und den Mitarbeitenden an zentraler Stelle zur Verfügung stellen.
F7	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird frühzeitig in den Hilfeplanprozess eingebunden. Allerdings liegen schriftliche Prozessbeschreibungen für die Prüfung der Zuständigkeit und Kostenerstattungsansprüche nicht vor.	E7	Die Stadt Lünen sollte die Verfahrensabläufe und –standards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe dokumentieren.
F8	Das Jugendamt der Stadt Lünen führt bislang lediglich prozessintegrierte Kontrollen durch.	E8	Das Jugendamt der Stadt Lünen sollte unterjährig stichprobenartige und prozessunabhängige Fallprüfungen durchführen. Aufgrund der gegebenen Fachlichkeit und Weisungsbefugnis sollte dies durch die JHD-Teamleitungen erfolgen.
F9	Im JHD der Stadt Lünen ist eine hohe Personalfuktuation zu verzeichnen. Die Einarbeitung der neuen Beschäftigten erfolgt durch erfahrene Fachkräfte. Ein Einarbeitungsleitfaden steht nicht zur Verfügung.	E9	Die Einarbeitung neuer Fachkräfte sollte über einen Einarbeitungsleitfaden strukturiert werden. Dies trägt auch zur Entlastung der JHD-Fachkräfte bei.
F10	Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII bewegen sich auf einem niedrigen Niveau. Die Falldichte ist dagegen vergleichsweise hoch. Die bestehenden Verfahrensstandards für die Verselbständigung junger Volljähriger sind nicht dokumentiert.	E10	Die Stadt Lünen sollte den bestehenden Prozess und die Standards für die Verselbständigung junger Volljähriger differenziert erfassen.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Lünen hält die gesetzlichen Fristen nicht immer ein. Hier besteht Optimierungsbedarf.	E1.1	Die Stadt Lünen sollte die Voraussetzung schaffen um zukünftig die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW einhalten zu können. Hierzu kann die Umsetzung unserer Handlungsempfehlungen einen Beitrag leisten.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die Stadt Lünen sollte einen schriftlichen Kriterienkatalog zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen auch vor dem Hintergrund des Wissenserhalts erarbeiten.
		E1.3	Die Stadt Lünen sollte den Kostendeckungsgrad der Bauaufsichtsbehörde mittels Kennzahlen abbilden. Die Erkenntnisse sollte als Maßstab zur Festlegung der Verwaltungsgebühren nutzen.
F2	Die Stadt Lünen hat bislang keine Dienstanweisung, Arbeitshilfe oder Checklisten erstellt, sodass der Prozessablauf noch nicht einheitlich geregelt ist. Eine elektronische Antragsbearbeitung ist noch nicht möglich.	E2.1	Die Stadt Lünen sollte schriftlich regeln, wer welche Entscheidungsbefugnisse hat, um Handlungssicherheit zu geben. Weiterhin sollte die Stadt die Verantwortungsbereiche schriftlich regeln.
		E2.2	Die Stadt Lünen sollte Entscheidungsprozesse durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlichen, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können. Nach Rücksprache mit der Verwaltung werden diese ab Januar 2022 erstellt.
		E2.3	Die Stadt Lünen sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglichen, dies wirkt sich positiv auf die Bearbeitungszeit aus.
		E2.4	Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollte die Stadt Lünen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Lünen klar gegliedert. Es bieten sich aber noch Optimierungsmöglichkeiten. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip ist im Genehmigungsverfahren noch nicht sichergestellt.	E3.1	Die Stadt Lünen sollte für nachzuliefernde Unterlagen keine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Lünen nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.
		E3.2	Die Stadt Lünen sollte für den gesamten Prozess des Genehmigungsverfahren ein durchgängiges „Vier-Augen-Prinzip“ einführen. Dies dient auch der Korruptionsprävention.
		E3.3	Die Stadt Lünen sollte die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen.
F4	Die Stadt Lünen setzt eine Fachsoftware ein. Allerdings ist die Digitalisierung insgesamt in der Bauaufsicht noch nicht weit fortgeschritten.	E4	Die Stadt Lünen sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah zu forcieren und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen.
F5	Die Zahl der abgelehnten Bauanträge zeigt sich im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dies deutet darauf hin, dass die Bauberatung optimiert werden sollte.	E5	Die Stadt Lünen sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Lünen weist bei den Genehmigungsverfahren geringe Gesamtlaufzeiten aus. Es gibt jedoch nur Optimierungsmöglichkeiten.	E6	Die Stadt Lünen sollte die Laufzeit für die Vervollständigung durch den Antragssteller auswerten. Die gewonnenen Erkenntnisse kann Lünen zur Steuerung nutzen. Nach Rückmeldung der Stadt wertet diese die Laufzeiten seit dem Jahr 2022 aus.
F7	Die Stadt Lünen hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt nicht ab, sodass sie die Zielerreichung nicht messen kann.	E7	Die Stadt Lünen sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann die Stadt die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.
Verkehrsflächen			
F1	Die Datenlage für die Verkehrsflächen der Stadt Lünen ist schwierig. Verschiedene Systeme sind notwendig um aussagekräftige Informationen zusammenzustellen.	E1	Die Stadt Lünen sollte alle Informationen für ein strategisches Erhaltungsmanagement in einer Datenbank vorhalten.
F2	Die Stadt Lünen führt ein Straßenkataster. Dieses Kataster beinhaltet Maße und Zustand. Baumaßnahmen und Kosten sind nicht Inhalt des Straßenkatasters.	E2	Die Stadt Lünen sollte das Straßenkataster durch die Aufnahme von Aufbaudaten, Aufbrüchen, Erhaltungsmaßnahmen und deren Kosten zu einer Straßendatenbank erweitern. Mit diesen Elementen sollte Lünen die gewonnenen Erkenntnisse für ein Erhaltungsmanagement nutzen.
F3	Die Stadt Lünen führt keine Kostenrechnung im Fachdienst Straßenbau. Eine vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs ist somit nicht möglich.	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lünen die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Fachdienst Straßenbau zur Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.
F4	Die Stadt Lünen hat einige strategische Ziele schriftlich definiert. Hier fehlt es noch an Zielwerten und zeitlichen Vorgaben für die Zielerreichung.	E4.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lünen durch messbare, erreichbare und zeitliche Vorgaben den operativen Rahmen für die Zielerreichung zu definieren.
		E4.2	Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Lünen ist im Rahmen der technischen Möglichkeiten gut organisiert. Allerdings ist es bisher noch nicht ausreichend digitalisiert.	E5.1	Um die Antragstellung zu vereinfachen und der Stadt Lünen eine Möglichkeit zur besseren Koordination zu geben ist eine web-basierte Antragstellung sinnvoll.
		E5.2	Die Stadt Lünen sollte das Aufbruchmanagement unbedingt digitalisieren und mit der Straßendatenbank verknüpfen.
F6	Die Schnittstelle von Finanz- und Verkehrsflächenmanagement ist bereits gut organisiert. Einige Optimierungsmöglichkeiten gibt es aber noch.	E6	Die Stadt Lünen sollte die Informationen aus der Anlagenbuchhaltung in das Straßenkataster einarbeiten.
F7	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2007 bis 2019 um 17,9 Mio. Euro (19 Prozent) verringert. Ein bilanzieller Werterhalt durch ausreichende Investitionen ist nicht gegeben.	E7	Die Stadt Lünen sollte den bilanziellen Wert des bestehenden Vermögens durch ausreichende investive Maßnahmen sicherstellen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Der hohe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen zeigt eine bilanzielle Überalterung des Vermögens. Die Zustandserfassung von 2016 stellt sich positiver dar, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.	E8	Die Stadt Lünen sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweicht. Sie sollte für die verschiedenen Straßenarten unterschiedliche realistische Gesamtnutzungsdauern festlegen.
F9	Die Stadt Lünen wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Trotzdem, und trotz des hohen Alters, zeigt die Zustandserfassung von 2016 der Straßen einen guten Zustand.	E9	Die Stadt Lünen sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die Maßnahmen nach Instandhaltung und Instandsetzung getrennt erfassen und vermehrt nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen durchführen.
F10	Die Reinvestitionsquote in der Zeitreihenbetrachtung 2015 bis 2020 erreicht fast den geforderten Richtwert. Aber die Entwicklung des Bilanzwertes macht deutlich, dass Lünen den Werterhalt des Bilanzvermögens nicht ganz erreicht.		Die Stadt Lünen sollte ihre Reinvestitionstätigkeit der Höhe der Abschreibungen anpassen um langfristig den Wert des Vermögens zu erhalten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lünen im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen hat die gpaNRW tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern, ist für die Stadt Lünen unverändert hoch. Insbesondere die hohen Schulden und das negative Eigenkapital tragen hierzu bei.

Die Stadt Lünen ist seit 2015 bilanziell überschuldet. Sie muss ein individuelles Sanierungskonzept gemäß § 76 Abs. 2 S. 4 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) aufstellen, bis die bilanzielle Überschuldung beendet ist. Dies ist für das Jahr 2022 vorgesehen.

Lünen hat im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 positive Jahresergebnisse erwirtschaftet. Allerdings erreicht sie den Jahresüberschuss 2020 nur durch den außerordentlichen Ertrag von rund 12,23 Mio. Euro nach dem NKF-CIG⁷, bei dem es sich um eine rein bilanzielle Darstellung handelt. Zudem prägte die gute Ertragslage die Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum. Trotz der hohen Steuererträge und positiven Jahresergebnisse ist die Ergebnisrechnung der Stadt Lünen strukturell noch immer defizitär.

In der Haushaltsplanung geht die Stadt Lünen 2021 bis 2025 von positiven Jahresergebnissen aus. Insgesamt ist die Planung auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Bei den Plan-Ergebnissen macht sich der außerordentliche Ertrag nach dem NKF-CIG stark bemerkbar. Im Planungszeitraum kalkuliert die Stadt Lünen diesen mit insgesamt 89,68 Mio. Euro. Bis ins Jahr 2025 rechnet die Stadt damit nicht mit einer erkennbaren Erholung der Folgen der Corona-Pandemie und plant entsprechende pandemiebedingte Mindererträge und Mehraufwendungen. Die Corona bedingten Haushaltsbelastungen muss die Stadt ab 2025 ergebniswirksam über maximal 50 Jahre abschreiben. Dadurch

⁷ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

wird die Ergebnisrechnung der Stadt Lünen über einen langen Zeitraum mit voraussichtlich rund zwei Mio. Euro jährlich belastet.

Die Stadt Lünen verfügt über kein Eigenkapital. Durch die geplanten Jahresüberschüsse kann sie den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zwar bis ins Jahr 2022 vollständig abbauen und wieder Eigenkapital aufbauen. Allerdings wäre das Eigenkapital ohne die NKF-CIG-Erträge bis ins Jahr 2025 hinein weiterhin deutlich negativ. Zudem fließt dem Haushalt ab 2021 keine zusätzliche Liquidität aus den Corona-Schäden zu. Die Stadt Lünen erreicht in den Jahren 2016 bis 2025 nur in drei Jahren einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Der Bestand an Liquiditätskrediten wird also weiter ansteigen. Zum 31.12.2020 beträgt dieser bereits 240,1 Mio. Euro. Zudem sind Investitionen im Anlagevermögen geplant, die die Stadt über Kredite finanzieren muss. Die ohnehin schon hohen Schulden des Kernhaushaltes werden sich also künftig weiter erhöhen. Gleiches gilt für die im interkommunalen Vergleich hohen Gesamtverbindlichkeiten im Konzern der Stadt Lünen. Hier werden sich insbesondere die notwendigen umfangreichen Investitionsmaßnahmen des Stadtbetriebs Zentrale Gebäudebewirtschaftung Lünen (ZGL) auswirken.

Auf die Haushaltssituation der Kommunen wirken sich immer wieder Ereignisse aus, die für sie nicht absehbar oder kaum planbar sind. Dies gilt aktuell für den Ukraine-Krieg und noch immer für die Corona-Pandemie.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Fristen der Haushaltswirtschaft hält die Stadt weitestgehend ein. Über die regelmäßigen Finanzberichte zum Stichtag 30.09. mit Prognose zum Ende des Haushaltsjahres schafft die Stadt Lünen einen Überblick über die bisherige Entwicklung im Haushaltsjahr, die wesentlichen Abweichungen sowie die Entwicklung des Schuldenportfolios. Den Entscheidungsträgern der Stadt Lünen liegen damit die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor.

Die gute Ertragslage prägte die Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum. Hierdurch konnte die Stadt die erkennbar steigenden Aufwendungen im Personal-, Sach- und Dienstleistungsbereich sowie bei den Transferaufwendungen kompensieren. Bereinigt man die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte, verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis im Eckjahresvergleich 2016 (IST) zu 2025 (PLAN) um knapp 52 Mio. Euro. Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit gegenläufig zu den tatsächlichen Ist- bzw. Plan-Ergebnissen. Die positive Entwicklung bei den Jahresergebnissen wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und Sondereffekten bzw. den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG getragen. Diese Faktoren kann die Stadt nicht bzw. nur begrenzt beeinflussen. Sollte es hier im Verlauf zu Verschlechterungen kommen, muss die Stadt Maßnahmen zur Gegensteuerung treffen.

Die Stadt Lünen überträgt - gemessen am Haushaltsvolumen - mehr Aufwendungen und investive Auszahlungen ins Folgejahr als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Allerdings schöpft die Stadt nur durchschnittlich 28,6 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze bei den investiven Auszahlungen aus. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.

Durch die im April 2022 vom Rat beschlossene Dienstanweisung für Ermächtigungsübertragungen möchte die Stadt diesem Trend entgegenwirken.

Die Stadt Lünen sieht eine stärkere Zentralisierung bei der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung vor und möchte hierbei auch die ZGL einbinden. Durch den gezielten Einsatz von Fördermitteln kann sie die Belastungen aus Abschreibungen teilweise abfedern und dem Haushalt fließt Liquidität zu.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

Die gpaNRW analysiert hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft, auch im Vergleich zu anderen Kommunen. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Kommune.

In der Anlage dieses Teilberichtes liefern zusätzliche Tabellen ergänzende Informationen. Diese zeigen neben der Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen das NKF-Kennzahlenset NRW, die Zusammensetzung und Entwicklung einzelner (Bilanz-)Posten und ergänzende Berechnungen.

1.3 Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf für die Kommune zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht.

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen haben Bund und Land im Jahr 2020 zum Teil abgedeckt, zum Beispiel durch Gewerbesteuerausgleichszahlungen. Zudem gibt es haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung der coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Lünen ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Lünen 2016 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt		HPI / JA
2021	bekannt gemacht			HPI
2022	bekannt gemacht			HPI

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die festgestellten Jahresabschlüsse 2010 bis 2015 berücksichtigt. Die Gesamtab schlüsse waren ebenfalls bis zum Jahr 2015 aufgestellt. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2016.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Handlungsfähigkeit der Stadt Lünen ist eingeschränkt, sie unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Stadt ist seit 2015 bilanziell überschuldet und muss ein individuelles Sanierungskonzept aufstellen.

Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Lünen 2016 bis 2022

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ausgeglichener Haushalt							
fiktiv ausgeglichener Haushalt							
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage							
HSK genehmigt	X	X	X	X	X	X	X
HSP genehmigt							
HSK nicht genehmigt							
HSP nicht genehmigt							

Seit 2015 ist die Stadt Lünen bilanziell überschuldet und muss ein individuelles Sanierungskonzept gemäß § 76 Abs. 2 S. 4 GO NRW aufstellen, bis die bilanzielle Überschuldung beendet ist. Dies ist für das Jahr 2022 vorgesehen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lünen 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	1,14	5,16	1,75	3,68	4,97
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Mio. Euro	27,64	22,66	20,96	16,61	12,03
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages zum Vorjahr in Mio. Euro	-1,62	-4,98	-1,70	-4,35	-4,58
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 44 Abs. 3 KomHVO (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro*	0,02	0,27	-0,08	0,51	-0,55
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,46	-0,45	0,03	0,16	0,16

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis				

*Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit dem Eigenkapital verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Lünen 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	4,13	10,10	0,53	6,52	10,41
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	0,00	2,20	2,73	9,25	19,66
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Mio. Euro	7,90	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage zum Vorjahr in Mio. Euro	0,00	2,20	0,53	6,52	10,41
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages zum Vorjahr in Mio. Euro	-4,13	-7,90	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	2,20	0,53	6,52	10,41
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis				

*Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit dem Eigenkapital verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

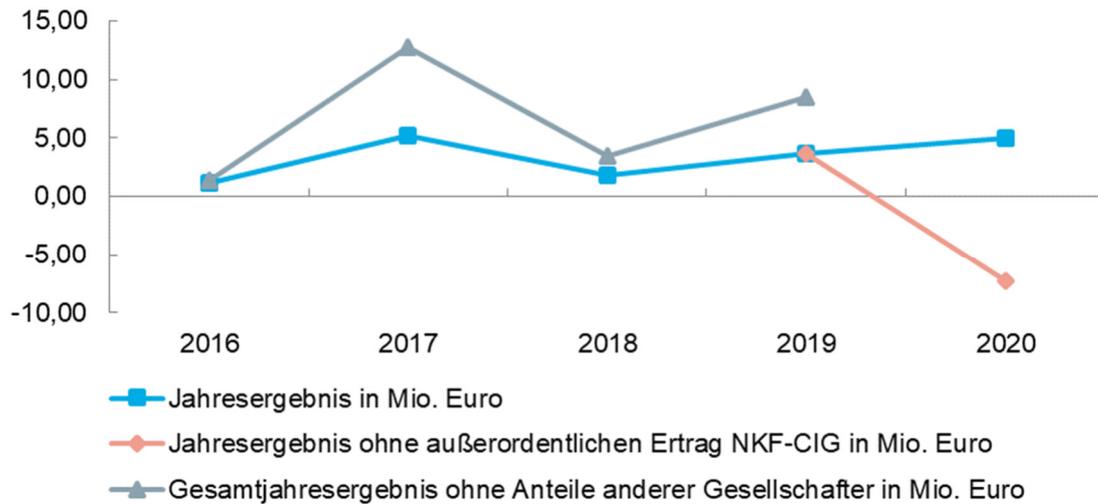
Nach Beendigung der bilanziellen Überschuldung muss die Stadt Lünen die geplanten Jahresüberschüsse zunächst der allgemeinen Rücklage zuführen, bis die Wertgrenze nach § 75 Abs. 3 GO NRW erreicht ist. Diese Wertgrenze beträgt drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses. Die Bilanzsumme 2020 beträgt ca. 591 Mio. Euro. Der Mindestbetrag 2020 für die Aufstockung der allgemeinen Rücklage liegt somit bei gut 17,7 Mio. Euro. Diese betragsmäßige Höhe erreicht die allgemeine Rücklage der Stadt Lünen – ausgehend von der mittelfristigen Planung und ohne Berücksichtigung der zu diesem Zeitpunkt maßgeblichen Bilanzsumme – voraussichtlich im Jahr 2025. Die Stadt Lünen kann unter diesen Voraussetzungen daher frühestens mit dem für 2025 geplanten Jahresüberschuss teilweisen Gebrauch von ihrem Wahlrecht machen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Ist-Ergebnisse der Stadt Lünen schwanken, sind aber im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 durchgängig positiv. Strukturell ist der Haushalt der Stadt Lünen defizitär.

Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtergebnisse Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2020

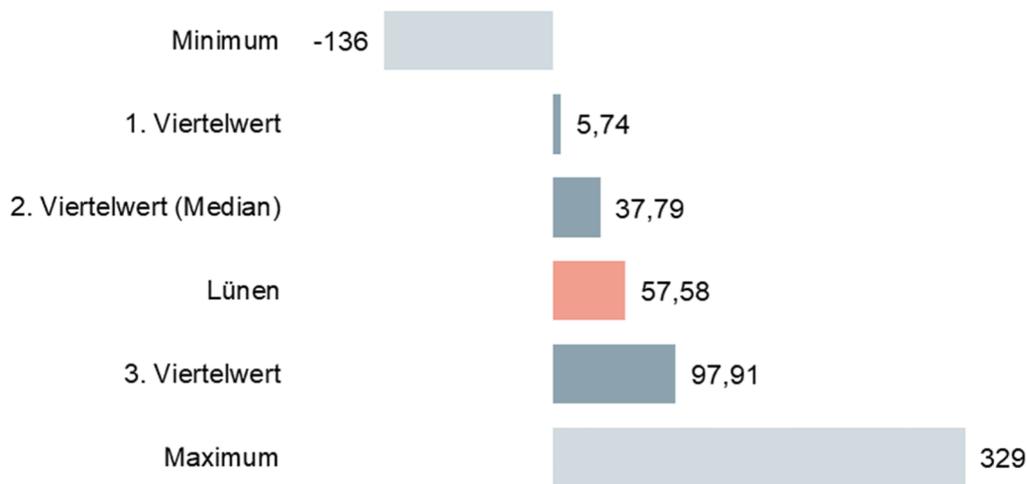


Die **Stadt Lünen** profitierte im Betrachtungszeitraum von hohen Steuererträgen durch die gute konjunkturelle Lage. Im Jahr 2018 erreichte die Gewerbesteuer der Stadt mit rund 61 Mio. Euro ihren Höchststand im Betrachtungszeitraum und lag damit mehr als 20 Mio. Euro höher als in den beiden Vorjahren. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf eine Nachveranlagung für die Jahre 2011 bis 2014 zurückzuführen und somit ein einmaliger Effekt. Im selben Jahr führte die Auflösung von drei Zins- und Währungsswaps zu einer Ergebnisbelastung von rund 19 Mio. Euro, so dass die Stadt die Gewerbesteuererträge einsetzen musste, um diese Aufwendungen aufzufangen.

Die Jahresergebnisse im Konzern Stadt Lünen sind im Betrachtungszeitraum ebenfalls durchgängig positiv. Im Jahr 2017 erreichten sowohl die Stadt Lünen, als auch der Stadtbetrieb Abwasserbeseitigung AöR (SAL) deutlich bessere Jahresergebnisse als 2016. Die Verschlechterung bei den Jahresergebnissen im Jahr 2018 ist insbesondere auf ein geringeres Ergebnis im Kernhaushalt zurückzuführen. Außerdem führten verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen im Zuge der Gesamtabschlussaufstellung zu einer Reduzierung des Gesamtergebnisses.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie sind im Jahr 2020 bei der Gewerbesteuer erkennbar. Diese brach von 42,7 Mio. Euro im Jahr 2019 auf 27,95 Mio. Euro 2020 ein. Die Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz (12,99 Mio. Euro) konnte diesen Einbruch gegenüber 2019 weitestgehend kompensieren. Die Stadt Lünen hatte die Gewerbesteuer 2020 im Haushalt mit rund 45,1 Mio. Euro angesetzt. Den „Corona-Schaden“, der sich aus dem Ansatz 2020 zum Ist 2020 als pandemiebedingte Mindererträge und Mehraufwendungen ergibt, konnte die Stadt im Jahresabschluss 2020 als außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG abfedern. Im Jahr 2020 betrug der außerordentliche Ertrag insgesamt gut 12,2 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich um einen rein bilanziellen Effekt. Eine Einzahlung ist mit diesen Erträgen nicht verbunden. Ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG läge das Jahresergebnis 2020 bei rund minus 7,26 Mio. Euro.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Jahren 2016 bis 2019 erreicht die Stadt Lünen folgende interkommunale Positionierung beim Jahresergebnis je Einwohner.

Jahresergebnis je Einwohner 2016 bis 2019

Jahr	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	13,32	-411	-31,14	15,78	66,14	490	29
2017	59,85	-187	-64,39	48,38	108	652	30
2018	20,24	-399	15,44	81,74	140	282	30
2019	42,55	-82,41	8,42	48,22	117	250	29

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltssituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären?

Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs (=Standardbereinigung) hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls berücksichtigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro“ Lünen 2020

Grund- und Kennzahlen	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	4,97
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Mio. Euro	-90,39
Außerordentlicher Ertrag NKF-CIG (Sondereffekt) in Mio. Euro	-12,23
Corona bedingte Haushaltsbelastungen außerhalb der Mittelwertberechnung (Sondereffekte)	+5,87
Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	-91,78
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	+89,13
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	-2,64

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

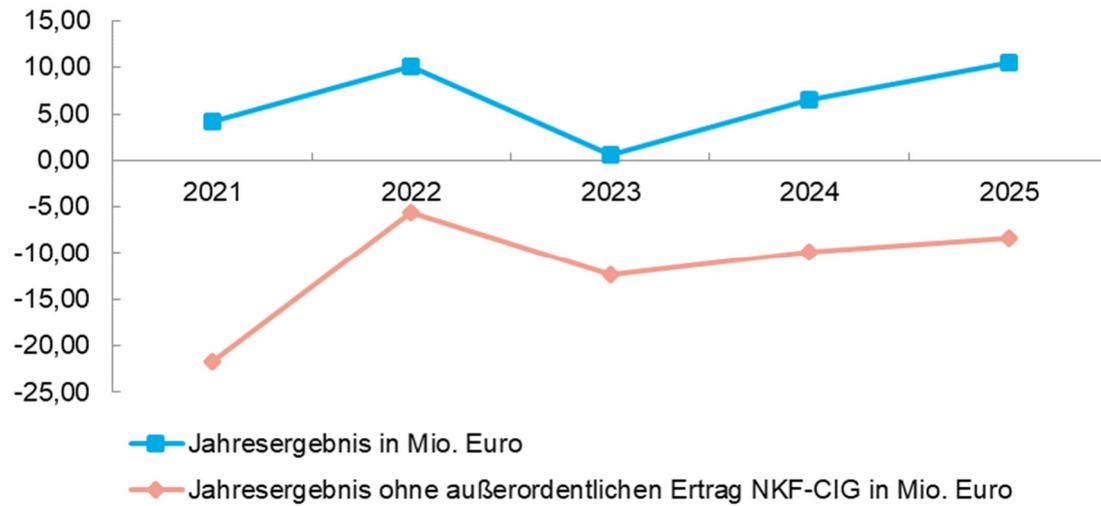
Das strukturelle Ergebnis fällt im Vergleich zum Jahresergebnis 2020 um rund 7,6 Mio. Euro schlechter aus. Die Stadt Lünen hat gegenüber dem Mittelwert der Jahre 2016 bis 2020 bei den schwankungsanfälligen Positionen im Jahr 2020 noch von der guten Ertragslage profitiert. Mit Ausnahme der Gewerbesteuer fallen die Erträge 2020 höher aus als im Mittel Jahre 2016 bis 2020. Gleichzeitig konnte die Stadt die pandemiebedingten Mindererträge – gemessen am Planansatz 2020 – bei diesen Positionen als außerordentlichen Ertrag ansetzen, was das Jahresergebnis 2020 um weitere 6,36 Mio. Euro aus diesen Positionen heraus verbessert hat. Insgesamt spiegelt das Jahresergebnis 2020 damit nicht die tatsächliche strukturelle Lage der Ergebnisrechnung wider.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Lünen plant in den Jahren 2021 bis 2025 positive Jahresergebnisse. Hierin enthalten sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von knapp 90 Mio. Euro. Die Haushaltsplanung ist auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung.

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen.

Jahresergebnisse Lünen in Mio. Euro 2021 bis 2025



Die **Stadt Lünen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 einen Überschuss von 10,41 Mio. Euro. In den Planergebnissen 2021 bis 2025 sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von insgesamt rund 89,68 Mio. Euro enthalten. Ohne diese Bilanzierungshilfe lägen die Fehlbeträge 2021 bis 2025 bei insgesamt rund minus 58 Mio. Euro. Weitere Ausführungen zu den Auswirkungen der Bilanzierungshilfe stehen im Kapitel Eigenkapital.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen

	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbsteuer	27,95 (41,99)	43,38	15,43 (1,39)	9,2 (0,7)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	31,99 (31,34)	38,43	6,44 (7,09)	3,7 (4,2)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	8,63 (6,69)	9,08	0,44 (2,38)	1,0 (6,3)
Schlüsselzuweisungen	71,39 (71,32)	90,79	19,40 (19,47)	4,9 (4,9)
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	24,81	30,08	5,26	3,9
privatrechtliche Leistungsentgelte	1,95	4,12	2,18	16,2
außerordentliche Erträge (NKF-CIG)	12,23	19,60	7,36	9,9
Übrige Erträge	103	88,77	-14,20	-2,9
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	54,19	65,68	11,48	3,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	51,54	59,00	7,46	2,7
Gewerbsteuerumlage	2,06	3,10	1,04	8,5
Kreisumlage	63,76	66,41	2,65	0,8
Transferaufwendungen (ohne Gewerbe- steuer- und Kreisumlage)	58,90	68,27	9,37	3,0
Übrige Aufwendungen	46,51	51,38	4,87	2,0

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 ergänzt.

Die gpaNRW unterscheidet allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen sind auf generelle Unsicherheiten bei Planwerten zurückzuführen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken entstehen durch fehlerhafte, nicht nachvollziehbare oder offensichtlich sehr optimistische Planungsdaten. Das ist der Fall, wenn sich die Planwerte nicht oder nur unzureichend auf Erfahrungswerte bzw. Ist-Daten, Umsetzungskonzepte sowie sonstige zurzeit objektiv absehbare Entwicklungen stützen.

In ihren Analysen konzentriert die gpaNRW sich vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese bezieht sie in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Erträge:

Die Stadt Lünen hat bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** die hochgerechneten Ist-Ergebnisse 2021 zugrunde gelegt und darauf die Orientierungsdaten des Landes⁸ angewendet. Bei der **Gewerbsteuer** hat sie die Plandaten auf die örtliche Situation angepasst und Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten gewählt. Hintergrund ist, dass die Stadt weiterhin Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Gewerbesteuer prognostiziert. Im Gegenzug hat die Stadt Lünen die **außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG** entsprechend angesetzt. Diese steigen 2025 auf 19,6 Mio. Euro - davon 11,9 Mio. Euro Mindererträge aus der Gewerbesteuer. Die **Schlüsselzuweisungen** plant die Stadt analog zur Arbeitskreisrechnung GFG 2022⁹ mit entsprechender Anwendung der Orientierungsdaten für die mittelfristige Ergebnisplanung. Bei den **privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** plant die Stadt eine Erholung nach den pandemiebedingten Mindererträgen. Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche hauswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen hauswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine hauswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG¹⁰ sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren, Unsicherheiten, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

Aufwendungen:

Die **Personalaufwendungen** plant die Stadt Lünen auf Basis der Soll-Stellen im Stellenplan und wendet hierauf die KGSt-Pauschalen an – unabhängig davon, ob die Stellen besetzt sind. Bekannte Tarif- und Besoldungssteigerungen berücksichtigt die Stadt. Für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung setzt sie pauschal Steigerungen von zwei Prozent an. Durch die Differenz zwischen Soll-Stellen und besetzten Stellen hat die Stadt einen Puffer, der eventuell höher ausfallende Steigerungen abfedern kann. Insgesamt sieht die gpaNRW kein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko.

Die **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** plant die Stadt Lünen anhand der Meldungen der Fachabteilungen. Die Aufwendungen, die die Stadt an die ZGL und die Wirtschaftsbetriebe Lünen (WBL) zu zahlen hat, setzt sie auf Basis der von dort gemeldeten Daten an. Hierbei sind bereits Preissteigerungen berücksichtigt. Die Aufwendungen steigen im Planungszeitraum um

⁸ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

⁹ Städte- und Gemeindebund NRW, Schnellbrief 431/2021, Arbeitskreisrechnung GFG 2022, GFG = Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

¹⁰ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

durchschnittlich jährlich 2,7 Prozent. Vom Ergebnis 2020 zum Planwert 2021 steigen sie um 8,07 Prozent, von 2021 zu 2022 um weitere 7,76 Prozent. Für die Jahre 2023 bis 2025 hat die Stadt Lünen Steigerungen zwischen -1,59 und 0,23 Prozent geplant. Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen sind aber in den letzten Jahren mit Ausnahme des Jahres 2019 durchgängig um mindestens 2,5 Prozent gestiegen. Die Ansätze in den letzten Haushalten für den mittelfristigen Finanzplanungszeitraum haben gezeigt, dass die Werte im IST über den ursprünglichen Ansätzen lagen. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sind aus Sicht der gpaNRW damit für die Jahre 2023 bis 2025 zu niedrig angesetzt und es besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Gewerbsteuerumlage** plant die Stadt analog zum Gewerbesteueraufkommen. Die **Kreisumlage** plant sie anhand der Daten des Kreishaushaltes und unterstellt einen gleichbleibenden eigenen Anteil an der Kreisumlage in den Planungsjahren. Die **bereinigten Transferaufwendungen** (ohne Gewerbesteuer- und Kreisumlage) betreffen insbesondere die zu zahlenden Zuweisungen und Zuschüsse im Kita-Bereich sowie das Produkt Hilfen zur Erziehung. Bei den Hilfen zur Erziehung sind trotz gleichbleibender bzw. steigender Fallzahlen keine Steigerungen bei den Transferaufwendungen geplant. Allerdings lagen die Ist-Ergebnisse in der Vergangenheit nach Angaben der Stadt regelmäßig deutlich unterhalb der Planwerte. Nähere Angaben stehen im Teilbericht Hilfe zur Erziehung. Insgesamt geht die gpaNRW aufgrund der durchgeführten Betrachtungen bei den in diesem Abschnitt genannten Positionen von keinen zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nicht bekannt.

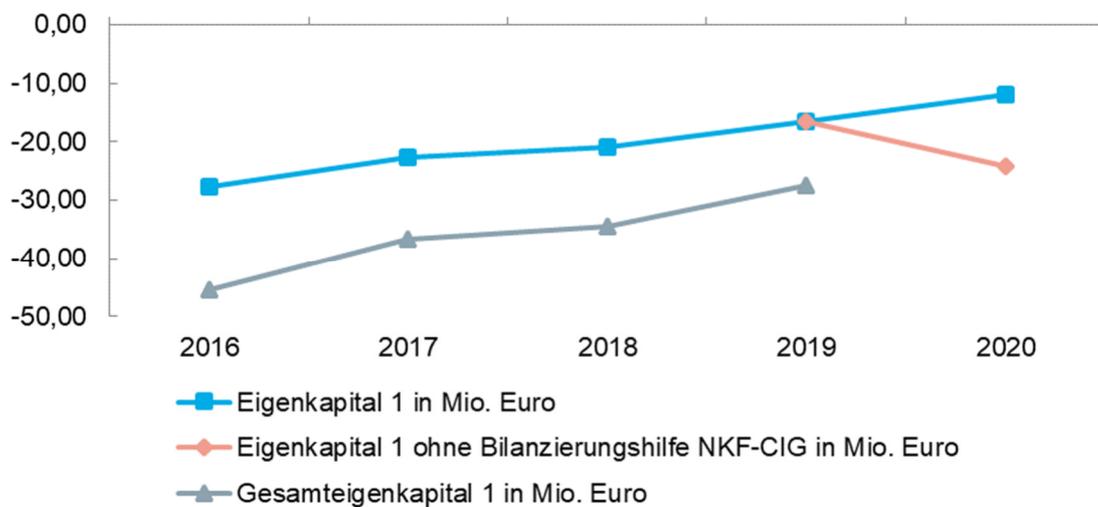
Für die Stadt Lünen ergibt sich ein weiteres allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko aus zwei noch bestehenden Liquiditätskrediten in Schweizer Franken in Höhe von je 32,51 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich um alte Kredite, die die Stadt prolongiert, um Verluste aus Kurschwankungen nicht realisieren zu müssen. Unsicherheiten ergeben sich aus den nicht planbaren Wechselkursschwankungen zum Rückzahlungszeitpunkt. Sollte der Wechselkurs weiter fallen, wie in den letzten Jahren tendenziell der Fall, ergeben sich steigende Verbindlichkeiten und damit steigende Aufwendungen für die Stadt Lünen.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Lünen ist bilanziell überschuldet und verstößt damit gegen § 75 Abs. 7 GO NRW. Für das Jahr 2022 ist der Abbau der Überschuldung geplant. Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG könnte die Stadt die bilanzielle Überschuldung nicht beenden. Interkommunal erreichen mehr als Dreiviertel der Vergleichskommunen bessere Eigenkapitalquoten als die Stadt Lünen.

Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital 1 Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2020

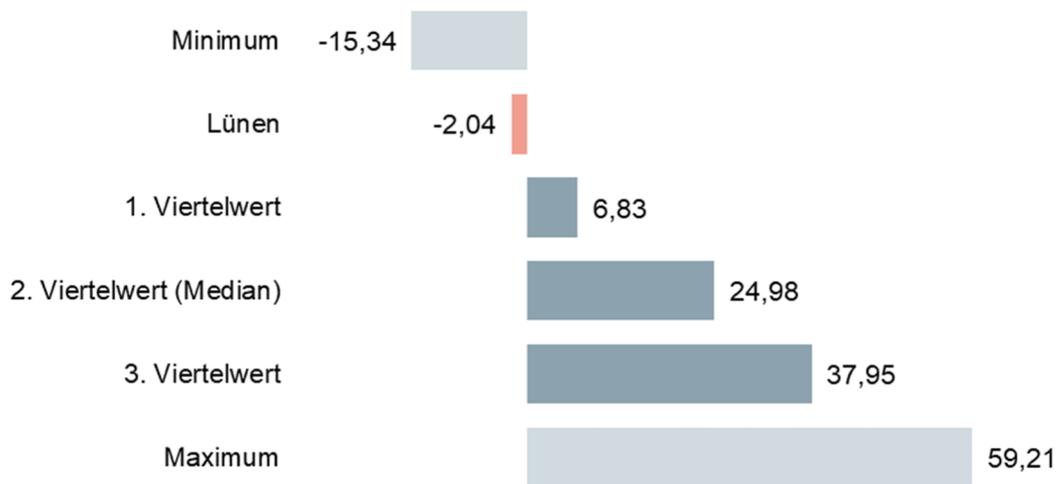


Durch die positiven Jahresergebnisse konnte die **Stadt Lünen** den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag kontinuierlich reduzieren. Für 2022 ist der Abbau der Überschuldung geplant und die Stadt kann wieder Eigenkapital aufbauen.

Wie in den Kapiteln „Ist-Ergebnisse“ und „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, hat die Stadt Lünen für die Jahre 2020 bis 2025 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von rund 101,91 Mio. Euro gebucht bzw. eingeplant. Dies hat auch Auswirkungen auf das Eigenkapital der Stadt: Den außerordentlichen Ertrag muss die Stadt ab dem Jahr 2025 über eine jährliche Abschreibung über maximal 50 Jahre in der Ergebnisrechnung kompensieren. Dies bedeutet eine jährliche Belastung von rund 2,04 Mio. Euro. Ohne den eingeplanten außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG könnte die Stadt Lünen den Abbau der bilanziellen Überschuldung nicht innerhalb der mittelfristigen Ergebnisplanung darstellen.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Lünen positioniert sich bei der Eigenkapitalquote 1 auch in den Jahren 2016 bis 2019 innerhalb des 1. Viertelwertes.

Bei der Eigenkapitalquote 2, die neben dem Eigenkapital auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen berücksichtigt, bewegt sich die Stadt Lünen in den Jahren 2016 bis 2020 ebenfalls im 1. Quartil.

Insgesamt haben damit mehr als Dreiviertel der Vergleichskommunen eine höhere Eigenkapitalquote 1 und 2 als die Stadt Lünen.

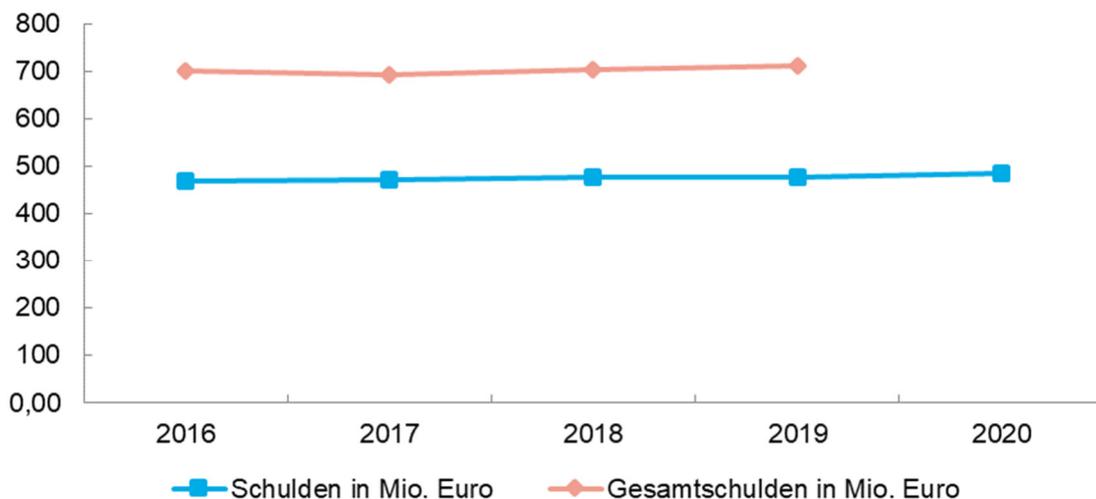
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden der Stadt Lünen sowie die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene sind höher als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen. Gleichzeitig sind im Gebäudevermögen, das bei der ZGL bilanziert ist, sowie bei den Straßen (Re)Investitionsbedarfe erkennbar. Die Schulden des Kernhaushaltes und die Gesamtverbindlichkeiten im Konzern werden künftig weiter ansteigen.

Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Kommune.

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebühreenausgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Schulden und Gesamtschulden Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2020



Zum 31.12.2020 betragen die Schulden im Kernhaushalt der **Stadt Lünen** 484 Mio. Euro, davon 323 Mio. Euro Verbindlichkeiten und 161 Mio. Euro Rückstellungen.

Die Schulden steigen im Eckjahresvergleich 2016 zu 2020 um rund 14 Mio. Euro an.

Bei der Entwicklung der Schulden des Kernhaushaltes ergeben sich im Eckjahresvergleich 2016 zu 2020 insbesondere folgende Einflussfaktoren:

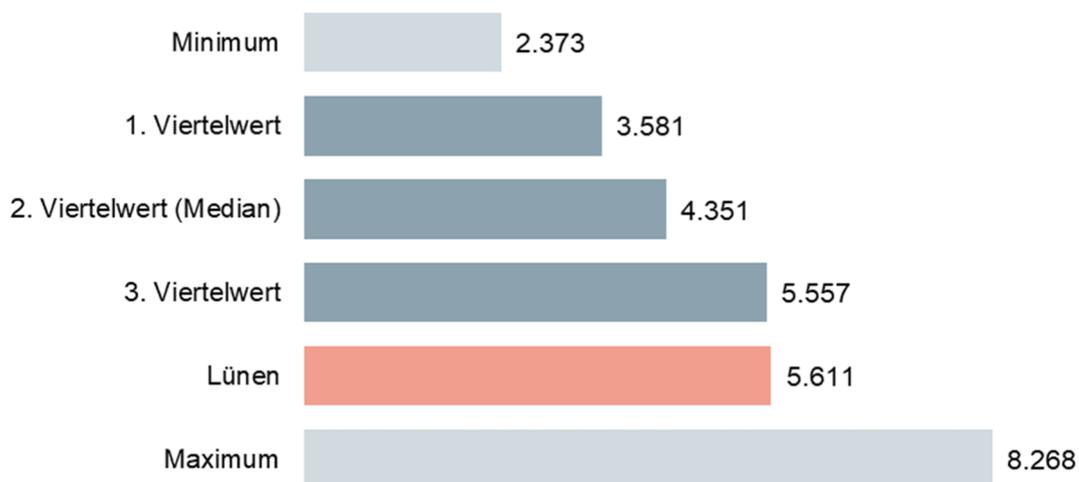
- Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen reduzieren sich um 2,94 Mio. Euro.
- Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung erhöhen sich um 39 Mio. Euro. Der stärkste Anstieg ist mit 34,55 Mio. Euro vom Jahr 2019 zu 2020 zu verzeichnen.

- Hier machen sich die Auswirkungen der Corona-Pandemie bemerkbar. Diese konnte die Stadt zwar durch den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG in der Ergebnisrechnung kompensieren. Eine Einzahlung steht diesen jedoch nicht gegenüber. Mindereinzahlungen und Mehrauszahlungen wirken sich somit unmittelbar auf den Liquiditätsbedarf der Stadt aus. Die Stadt Lünen beziffert den coronabedingten Liquiditätsbedarf 2020 unter Berücksichtigung der Gewerbesteuerausgleichszahlung mit 12,2 Mio. Euro.
- Außerdem hält die Stadt Lünen Liquiditätskredite in Schweizer Franken. Die Entwicklung des Wechselkurses zwischen Schweizer Franken und Euro wirkt sich auf den Bestand der Liquiditätskredite aus. Im Jahresabschluss 2020 hat die Stadt Lünen hierdurch ihre Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten um rund 15 Mio. Euro erhöht. Bis 2020 hatte die Stadt die Wechselkursschwankungen bei den Rückstellungen bilanziert.
- Die sonstigen Verbindlichkeiten sinken um 12,49 Mio. Euro.
- Die Rückstellungen reduzieren sich zwar insgesamt um neun Mio. Euro. Hierin enthalten ist aber auch die Umbuchung der sonstigen Rückstellung aus den Liquiditätskrediten in Schweizer Franken (Wechselkursrisiko) in die Verbindlichkeiten. Ohne Berücksichtigung dieser Umbuchung erhöhen sich die übrigen Rückstellungspositionen damit im Eckjahresvergleich 2016 zu 2020 um rund sechs Mio. Euro.

Die Gesamtschulden (Gesamtabschluss) betragen zum 31.12.2019 rund 711 Mio. Euro, davon 495 Mio. Euro Verbindlichkeiten und 217 Mio. Euro Rückstellungen. Die Gesamtschulden steigen von 2016 bis 2019 um rund 14 Mio. Euro an.

Die einzelnen Positionen zu den Schulden stehen in den Anlagen 5 und 6 dieses Teilberichtes.

Schulden je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen.

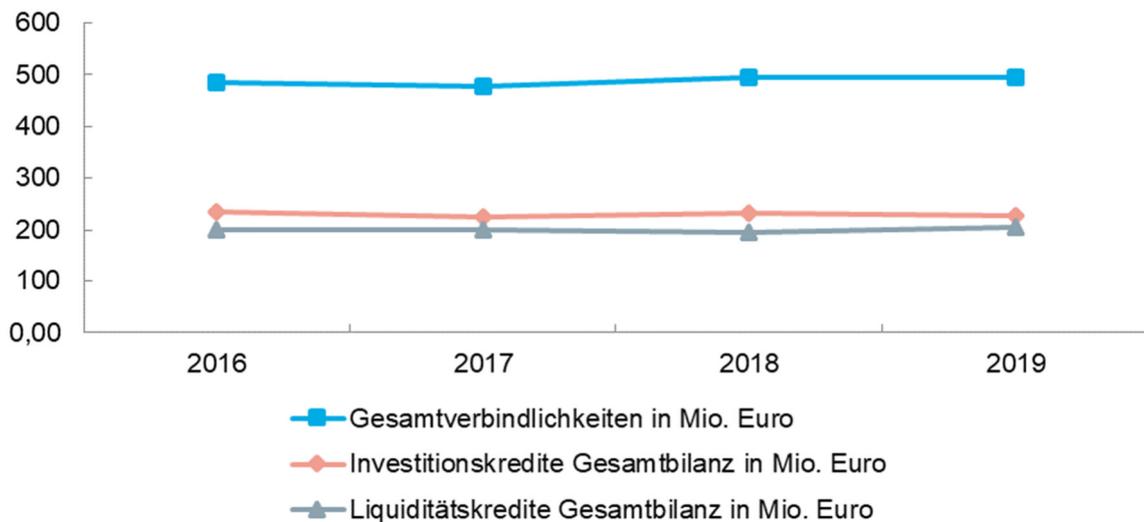


Bei den Gesamtschulden (Gesamtabschluss) ordnet die Stadt Lünen sich 2018 mit 8.146 Euro je Einwohner zwischen dem 3. Quartil und dem Maximalwert ein. Im Gesamtabschluss 2019 stiegen die Gesamtschulden auf 8.227 Euro je Einwohner an.

Neben den Rückstellungen steigen auch die Gesamtverbindlichkeiten 2019 an, wie das nachfolgende Kapitel zeigt.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2019



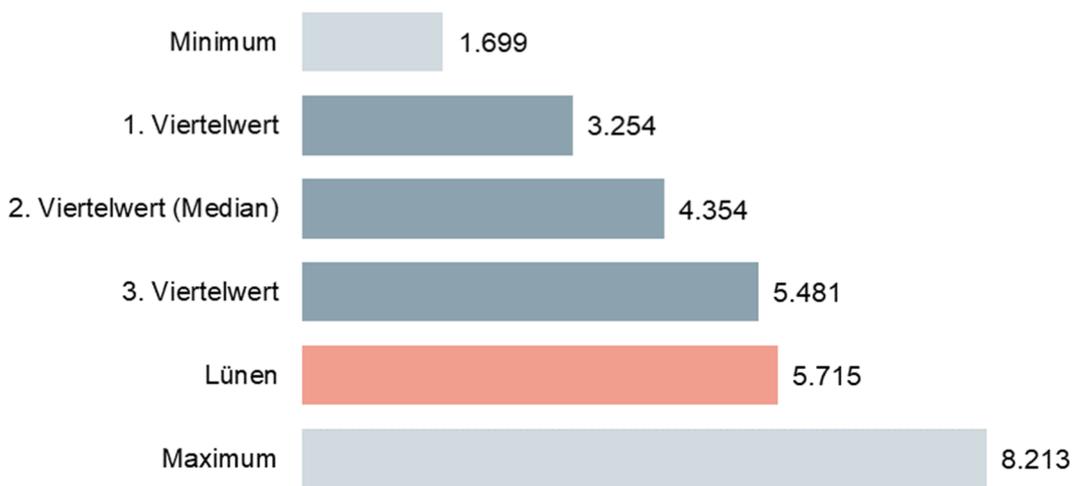
Bei den Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Lünen verwendet.

Während die Investitionskredite im Zeitraum 2016 bis 2020 um rund sechs Mio. Euro abnehmen, steigen die Liquiditätskredite im gleichen Zeitraum um rund fünf Mio. Euro an. Die Liquiditätskredite sind damit im Konzern Stadt Lünen weniger stark gestiegen als im Kernhaushalt der Stadt. Die ZGL plant umfangreiche Investitionsmaßnahmen bei den Gebäuden. Hierfür wird der Stadtbetrieb neben einer Finanzierung über Fördermittel und Abschreibungen, die er bei den Mieten aufschlägt, auch Investitionskredite aufnehmen. Für das Jahr 2022 geht die ZGL von investiven Kreditaufnahmen in Höhe von rund 22,54 Mio. Euro aus. Dies wirkt sich auf die Gesamtverbindlichkeiten im Konzern Kommune aus. Gleichzeitig wird durch die umfangreichen Investitionen die Altersstruktur der Gebäude deutlich verbessert.

Die einzelnen Positionen zu den Gesamtverbindlichkeiten stehen in der Anlage 7 dieses Teilberichts.

Für Kommunen, die keinen Gesamtabchluss aufgestellt haben, hat die gpaNRW nachfolgend die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen - unabhängig davon, ob diese aus einem Gesamtabschluss entnommen oder nach o. g. Systematik ermittelt wurden. Da für das Jahr 2020 zum Prüfungszeitpunkt noch nicht ausreichend Vergleichswerte vorlagen, basiert der nachfolgende Vergleich auf dem Jahr 2019.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit 5.731 Euro Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner ordnet sich die Stadt Lünen 2018 ebenfalls zwischen dem 3. Viertelwert und dem Maximum ein.

Inwieweit die Stadt Lünen künftig in der Lage ist, ihre Verbindlichkeiten aus ihrer Liquidität heraus abzubauen, zeigt das nachfolgende Kapitel.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung Lünen in Mio. Euro 2021 bis 2025

Grundzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-24,44	-9,32	-15,64	-13,03	-9,48
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	0,92	-14,47	-5,23	-0,37	-0,81
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-23,52	-23,78	-20,87	-13,40	-10,29
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-3,20	11,12	1,83	-3,08	-2,69
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-26,72	-12,67	-19,04	-16,48	-12,98

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt im Planungszeitraum bei insgesamt -71,91 Mio. Euro. Auch in der Vergangenheit verfügte die Stadt Lünen über keine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Seit 2010 erreichte die Stadt lediglich in den Jahren 2012, 2017 und 2018 positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Negative Salden bedeuten, dass die Stadt zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit auf die Aufnahme von Liquiditätskrediten angewiesen ist. Über liquide Mittel, die die Stadt zusätzlich zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit einsetzen kann, verfügt die Stadt Lünen im Planungszeitraum nicht. Außerdem stehen der Stadt damit auch keine Liquiditätsüberschüsse für die ordentliche Tilgung oder eine darüberhinausgehende Tilgung von Verbindlichkeiten zur Verfügung. Ebenso müssen die investiven Maßnahmen vollständig über Investitionskredite finanziert werden, sofern keine Fördermittel akquiriert werden können. Die Stadt Lünen ist also darauf angewiesen, weitere Liquiditäts- und Investitionskredite aufzunehmen und die Verbindlichkeiten und damit die Schulden werden weiter ansteigen. Die Corona-Pandemie hat die Liquiditätssituation der Stadt weiter verschlechtert. Die Corona-Schäden weist Lünen im Zeitraum 2021 bis 2025 mit 89,68 Mio. Euro aus.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber Kommunen, die vergleichsweise wenig investiert haben, aufgebaut. Nicht durchgeführte Investitionen können hingegen zu geringeren Verbindlichkeiten führen.

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den

Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur und zum Zustand des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens liegt zum 31. Dezember 2019 bei 65 Prozent und ist gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung um fünf Prozentpunkte gestiegen. Die Stadt Lünen hat in der Vergangenheit in ihr Straßenvermögen investiert und in den Jahren 2015 bis 2020 eine durchschnittliche Reinvestitionsquote von 80,67 Prozent erreicht. Trotzdem konnte sie damit dem Werteverzehr nicht vollständig mit Investitionen begegnen. Auch künftig sind Investitionen geplant. Weitere Ausführungen stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

Das Kanalvermögen hat die Stadt Lünen in den Stadtbetrieb Abwasserbeseitigung Lünen AöR (SAL) ausgegliedert. Es ist nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Die Stadt Lünen führt nur eine unwesentliche Zahl an Gebäuden in der Bilanz des Kernhaushaltes. Der weit überwiegende Teil ist seit 1997 beim Stadtbetrieb Zentrale Gebäudebewirtschaftung Lünen (ZGL) bilanziert. Dieser wiederum vermietet die Gebäude an die Stadt Lünen und übernimmt die Serviceleistungen einschließlich der Bewirtschaftung und Unterhaltung. Die erbrachten Leistungen stellt die ZGL der Stadt Lünen in Rechnung. Die gpaNRW hat eine Auswertung aus der Anlagenbuchhaltung der ZGL erhalten und hieraus den Anlagenabnutzungsgrad für die wesentlichen Gebäudegruppen ermittelt. Die ZGL bilanziert nach den Vorschriften des HGB und hat für die Gebäude (Neubauten) die in der untenstehenden Tabelle dargestellten Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Diese hat die gpaNRW aus Vereinfachungsgründen auch für bereits zuvor vorhandene Gebäude einheitlich zugrunde gelegt. Die gewählten Gesamtnutzungsdauern entsprechen laut der ZGL der realistischen tatsächlichen Abnutzung.

In Anlehnung an die Rahmentabelle nach dem NKF¹¹ sind die Gesamtnutzungsdauern eher kurz gewählt. Das bedeutet zum einen, dass vorzeitige Anlagenabgänge eher unwahrscheinlich sind. Zum anderen sind durch kürzere Gesamtnutzungsdauern die jährlichen Abschreibungen höher.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Lünen 2020

Vermögensgegenstand	festgelegte GND* ZGL in Jahren	./. RND* Lünen 31.12.2020 in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert 31.12.2020 in Euro
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	50	16,72	66,56	5.490.801,04
Feuerwehrgerätehäuser	40	13,97	65,08	9.494.937,39

¹¹ Anlage 16 KomHVO NRW

Vermögensgegenstand	festgelegte GND* ZGL in Jahren	./. RND* Lünen 31.12.2020 in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert 31.12.2020 in Euro
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	50	26,07	47,86	71.929.347,93
Schulsporthallen	50	10,33	79,34	7.422.990,50
Tageseinrichtungen für Kinder	50	32,59	34,81	12.141.715,41

*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die ZGL hat die Verwaltungsgebäude einschließlich des Rathauses angemietet und ist daher nicht Eigentümerin. Aus diesem Grund hat die gpaNRW keinen Anlagenabnutzungsgrad für die Verwaltungsgebäude ermittelt. Reinvestitionsbedarfe, die sich auf den städtischen Haushalt auswirken, ergeben sich in dieser Gebäudegruppe nicht. Bei den Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder ist die Altersstruktur insgesamt ausgewogen. Dies liegt daran, dass diese beiden Gebäudekategorien in den letzten Jahren Investitionsschwerpunkt waren. Die Investitionen im Bereich der Kindertageseinrichtungen sind zunächst abgeschlossen. Die ZGL sieht hier in den nächsten Jahren keine weiteren investiven Maßnahmen vor. Neben Investitionen aus dem Programm „Gute Schule 2020“ plant die ZGL weitere Sanierungen und Neubauten bei den Schulen im deutlich zweistelligen Millionenbereich. Zum Prüfungszeitpunkt werden zwei Grundschulen und eine Realschule mit einem Investitionsvolumen von 46,75 Mio. Euro neu gebaut.

Die Anlagenabnutzungsgrade der Gemeindehäuser, Feuerwehrgerätehäuser und Schulsporthallen sind hoch. In der Gesamtschau ist hier mit (Re)Investitionsbedarfen zu rechnen. In die Gemeindehäuser hat die Stadt Lünen bzw. die ZGL in den vergangenen Jahren nur in Einzelfällen investiert. Viele Gebäude dieser Kategorie sind sanierungsbedürftig. Bei den Feuerwehrgerätehäusern plant die ZGL in den nächsten Jahren den Neubau von vier Gebäuden und den Anbau einer Rettungswache an die Feuerwache Brambauer. Das im Wirtschaftsplan 2022 veranschlagte Investitionsvolumen hierfür beläuft sich auf insgesamt 16,3 Mio. Euro. Durch die Investitionen wird sich die Altersstruktur der Gebäudekategorie entsprechend verbessern. Ebenso waren im Wirtschaftsplan 2021 Investitionen an Schulsporthallen geplant. Zwischenzeitlich ist jedoch entschieden, dass die Turnhallen von der Stadtwerke-Tochter SL Grundbesitz GmbH & Co. KG (SLG) gebaut werden und die ZGL diese anmietet. Diese Konstellation tritt ein, sofern ein Neubau wirtschaftlicher ist als die Reinvestition in die vorhandene Halle, die bei der ZGL bilanziert ist. Dies ist nach Angaben der ZGL regelmäßig der Fall. Die alten Turnhallen werden nach Fertigstellung der neuen im Regelfall abgerissen. Insofern enthalten die oben dargestellten Auswertungen aus der Anlagenbuchhaltung der ZGL fast ausschließlich ältere Turnhallen, die noch in Betrieb bzw. noch nicht abgerissen worden sind. Bereits durch die SLG fertiggebaut sind vier Turnhallen. Eine weitere wird im ersten Halbjahr 2022 fertiggestellt und vier weitere Neubauten sind in Planung. Bei den noch bei der ZGL bilanzierten Schulsporthallen sind Investitionsbedarfe vorhanden, die durch das o. g. Verfahren nach und nach abgebaut werden.

In der Vergangenheit sind die Investitionen in das Gebäudevermögen insgesamt geringer ausgefallen als die bilanziellen Abschreibungen. Es hat somit ein Werteverzehr bei den Gebäuden stattgefunden. 2020 gelang es im Betrachtungszeitraum erstmals, dem Werteverzehr im Anla-

gevermögen vollständig mit Investitionen zu begegnen. Auch 2021 übersteigt das geleistete Investitionsvolumen die Abschreibungen auf das Gebäudevermögen. Für die Jahre 2022 bis 2025 ist dieser Trend ebenfalls erkennbar.

Grundsätzlich möchte die Stadt Lünen bzw. die ZGL sich von nicht mehr benötigten Gebäuden trennen. Es zeichnet sich jedoch ab, dass diese Entwicklung durch gemeldete Flächenbedarfe der Fachabteilungen nicht oder nicht vollständig zu realisieren ist. Inwieweit die Veräußerungen gelingen bleibt also abzuwarten. Durch die aktuellen Entwicklungen des Ukraine-Krieges bestehen zudem hohe Flächenbedarfe, so dass Veräußerungen zunächst zurückgestellt sind.

Die aus den Investitionen resultierenden Abschreibungen werden die Gewinn- und Verlustrechnung von der ZGL belasten. Dies wiederum wirkt sich in Form von steigenden Mieten und Betriebskosten, die die ZGL der Stadt Lünen in Rechnung stellt, aus. Durch die Investitionen werden gleichzeitig nach Angaben der ZGL sonst notwendige umfangreichere Instandhaltungsmaßnahmen abgewendet, die sich ansonsten ebenfalls belastend auf die Mieten auswirken würden. Die Grundmiete liegt aus o.g. Gründen und aufgrund von allgemeinen Preissteigerungen bereits 2022 auf höherem Niveau als im Wirtschaftsplan 2021 für das Jahr 2022 prognostiziert wurde. Umso wichtiger ist es, möglichst Fördermittel zu akquirieren, die die Abschreibungslast abfedern. Weitere Ausführungen stehen im Kapitel Fördermittelmanagement.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Lünen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Seit dem Haushaltsjahr 2020 hält die Stadt Lünen die Fristen der Haushaltswirtschaft weitestgehend ein. Damit liegen der Stadt im Zusammenspiel mit dem Finanzcontrolling die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation unterjährig vor. Die teilweise noch fehlende Mittelbindung in der Finanzsoftware möchte die Stadt flächendeckend einführen.

Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltsatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

Darüber hinaus sollte eine Bürgermeisterin bzw. ein Bürgermeister sowie eine Kämmerin bzw. ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

In den Jahren 2015 bis 2019 beschloss der Rat der **Stadt Lünen** den Haushalt in seiner Ratsitzung im 1. Quartal des jeweiligen Haushaltsjahres. Die Fristen nach § 80 Abs. 5 GO NRW hat die Stadt Lünen damit nicht eingehalten. Den Haushalt 2020 hat der Rat im Dezember 2020 beschlossen. Für den Haushalt 2021 galten aufgrund der Corona-Pandemie erweiterte Fristen für den Beschluss (31.03.2021), die die Stadt Lünen eingehalten hat. Den Haushalt 2022 hat der Rat der Stadt Lünen im Dezember 2021 beschlossen. Damit hält die Stadt Lünen die Fristen seit 2020 ein. Die Jahresabschlüsse stellt der Rat der Stadt Lünen regelmäßig im Dezember des Folgejahres und damit fristgerecht fest.

Die Stadt Lünen stellt ein individuelles Sanierungskonzept im Sinne des § 76 Abs. 2 S. 4 GO NRW auf. Demnach ist die Genehmigung des im Haushaltsplan integrierten individuellen Sanierungskonzeptes durch die Bezirksregierung erforderlich. Diese erfolgte im Betrachtungszeitraum zwischen Februar und August, wodurch die Stadt Lünen sich teilweise in der vorläufigen Haushaltsführung befand und damit nur Auszahlungen tätigen durfte, zu denen sie rechtlich verpflichtet war oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar waren. Die angespannte Haushaltslage erfordert ein unterjähriges Finanzcontrolling. Vorgabe der Aufsicht ist, dass die Stadt Lünen bis zum 30.11. einen Finanzbericht zum Stichtag 30.09. mit Prognose zum Ende des Haushaltsjahres zu erstellen hat. Der jeweilige Finanzbericht der Stadt beinhaltet eine Übersicht des Gesamtergebnisplanes und eine Untergliederung auf Dezernatsebene mit

- einem Plan-Ist-Abgleich zum 30.09.,
- der Prognose zum 31.12.,
- der Erläuterung wesentlicher Abweichungen und
- seit 2020 zusätzlichen Erläuterungen, welche Abweichungen auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sind.

Die Prognose zum Ende des Haushaltsjahres geben die jeweiligen Abteilungen ab. Allerdings ist an dieser Stelle anzumerken, dass die Stadt Lünen ihre Mittel erst mit Einbuchen der Rechnung (technisch) bindet. Sinnvoll wäre dies bereits beim Eingehen der Verpflichtung (z.B. Vergabe). So wäre zum einen sichergestellt, dass die Software-Auswertung zum 30.09. auch gebundene Mittel berücksichtigt, für die zum Stichtag noch keine Rechnung vorliegt. Zum anderen wäre der Aufwand in den Abteilungen für die Prognose zum Jahresende geringer. Unabhängig von der Abwicklung für den jährlichen Finanzbericht hält die gpaNRW es für erforderlich, dass die Stadt Lünen unterjährig permanent einen Überblick über die bereits gebundenen Mittel hat - unabhängig vom Zeitpunkt der Rechnungsstellung. Für das technische Dezernat hat die Stadt Lünen die Mittelbindung bereits eingeführt. Sie möchte dies in den Jahren 2022 und 2023 auch flächendeckend für die dezentralen Budgets der anderen Dezernate nachholen. Genauere Kriterien arbeitet die Stadt derzeit aus. Angedacht ist, dass konsumtive Mittel ab einem Auftragswert von 150 bis 200 Euro und investive Mittel flächendeckend gebunden werden. Dies soll dezentral über die Abteilungen erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die vorgesehene flächendeckende Mittelbindung in der Finanzsoftware zeitnah umsetzen.

Ergänzend macht die Stadt in ihrem Controllingbericht Angaben zum Schuldenmanagement: Hierbei analysiert sie ihr Kreditportfolio zum 30.09. (Ist-Bestand und Prognose für die nächsten zehn Jahre) mit den Kreditbeständen und skizziert hierbei verschiedene Zinsszenarien für nicht zinsgebundene Darlehen.

Neben dem Finanzbericht muss die Stadt Lünen der Bezirksregierung auch den jeweiligen Umsetzungsstand zu den Maßnahmen aus dem Sanierungskonzept vorlegen.

Die Vorgaben gelten bis zum Ende der bilanziellen Überschuldung. Diese wird voraussichtlich 2022 enden. Die Stadt Lünen beabsichtigt, das Finanzcontrolling auch über diesen Zeitraum hinaus fortzusetzen. Angesichts der dann immer noch angespannten Haushaltssituation hält die gpaNRW dies für sinnvoll und erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte ihr Finanzcontrolling, wie vorgesehen, auch nach Auslaufen der Berichtspflichten an die Bezirksregierung fortführen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Der Stadt Lünen gelingt es im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2025 trotz der umgesetzten Maßnahmen aus dem individuellen Sanierungskonzept nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Entwicklung der Jahresergebnisse ist insbesondere auf schwankungsanfällige, nicht oder nur begrenzt von der Stadt steuerbare Haushaltspositionen zurückzuführen.

Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

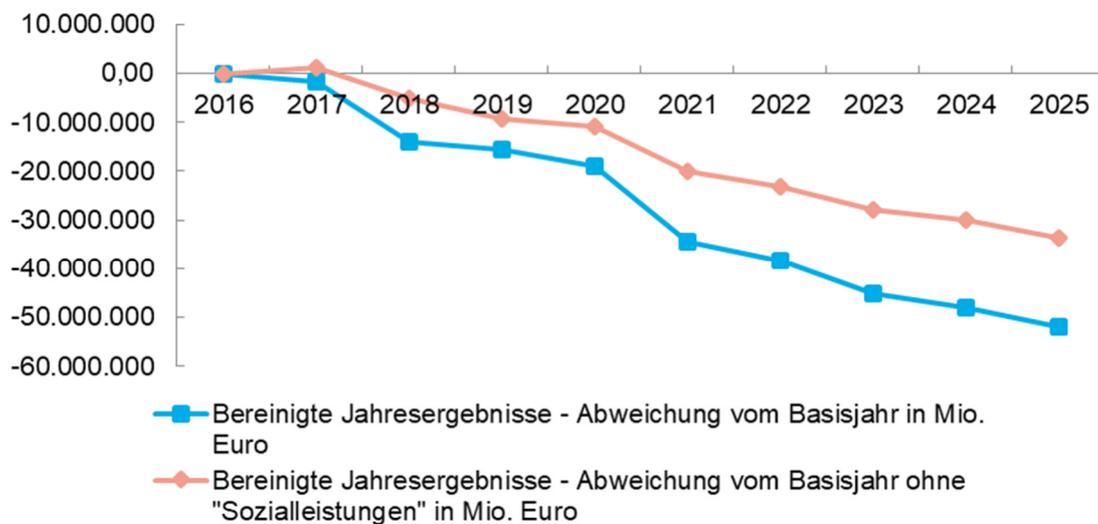
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. Im Jahr 2018 hat die gpaNRW die erhöhten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen der **Stadt Lünen** in Höhe von knapp 2,4 Mio. Euro sowie die Aufwendungen aus der Abwicklung der Swapgeschäfte in Höhe von 19 Mio. Euro als Sondereffekte bereinigt. Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Lünen ermittelten coronabedingten Belastungen, als

auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (nachfolgend Sozialleistungen) haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2025



2016 bis 2020 IST, 2021 bis 2025 PLAN

Die Stadt Lünen muss, wie im Kapitel Haushaltsstatus beschrieben, ein individuelles Sanierungskonzept aufstellen. Nach eigenen Angaben hat sie hierdurch im Zeitraum 2017 bis 2020 nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von rund 23,45 Mio. Euro umgesetzt und hierdurch den negativen Kurvenverlauf zumindest abflachen können.

Das bereinigte Jahresergebnis der Stadt Lünen verschlechtert sich zwischen 2016 und 2025 um knapp 52 Mio. Euro. Während die bereinigten Erträge um rund zehn Mio. Euro steigen, wachsen die bereinigten Aufwendungen um rund 62 Mio. Euro an. Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit gegenläufig zu den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich im gleichen Zeitraum. 2020 schließt im IST rund 3,83 Mio. Euro besser ab als 2016, das Jahresergebnis 2025 ist um rund 9,27 Mio. Euro besser geplant als das Ist-Ergebnis 2016 ausfiel. Die positive Entwicklung bei den Jahresergebnissen wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und Sondereffekten bzw. den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG getragen. Diese Faktoren kann die Stadt nicht bzw. nur begrenzt beeinflussen.

Wesentliche Ursachen für den negativen Kurvenverlauf sind folgende:

- Die Personalaufwendungen steigen in den Ist-Jahren 2016 bis 2020 um rund 12,3 Mio. Euro und in den Planjahren bis 2025 um weitere 11,8 Mio. Euro an. Insgesamt erhöhen sie sich im Betrachtungszeitraum um rund 24,1 Mio. Euro.
- Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen um rund 14,4 Mio. Euro, davon 6,94 Mio. Euro im Zeitraum 2016 bis 2020 und weitere 7,46 Mio. Euro im Planungszeitraum. Die Steigerung im Planungszeitraum bezieht sich auf die Jahre 2021 und 2022. Für 2023 bis 2025 hat die Stadt in Summe keine Steigerungen in diesem Bereich geplant.
- Die Transferaufwendungen (bereinigt um Gewerbesteuer- und Kreisumlage) wachsen um gut 22 Mio. Euro an, davon rund 12,4 Mio. Euro in den Ist-Jahren 2016 bis 2020 und rund 9,6 Mio. Euro im Planungszeitraum bis 2025. Ursächlich hierfür sind insbesondere folgende Gründe:
 - Die Betriebskostenzuschüsse sowie der freiwillige Zuschuss an die Kindertageseinrichtungen steigen 2016 bis 2020 um rund 8,7 Mio. Euro. Die Stadt kann diese nur teilweise über den Landeszuschuss kompensieren. Die Finanzierungslücke steigt von 4,1 Mio. Euro im Jahr 2016 auf 5,2 Mio. Euro im Jahr 2020. Im Jahr 2025 sind die Zuschüsse gegenüber 2020 um weitere 8,0 Mio. Euro gestiegen. Die Finanzierungslücke zwischen den Zuschüssen und der Landeszuweisung liegt 2025 bereits bei 8,7 Mio. Euro und hat sich damit gegenüber 2016 mehr als verdoppelt.
 - Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke an verbundene Unternehmen und Beteiligungen wachsen 2016 bis 2020 um rund 1,25 Mio. Euro. Von 2020 bis 2025 sinken sie um rund 0,45 Mio. Euro.
 - Die sonstigen sozialen Leistungen steigen 2016 bis 2020 um rund 2,19 Mio. Euro. Zwischen 2020 und 2025 wachsen sie um weitere 0,5 Mio. Euro an. Bei diesen Leistungen handelt es sich überwiegend um Maßnahmen aus dem Unterhaltungsvorschussgesetz.
- Den Zuwachs bei den bereinigten Erträgen verzeichnet die Stadt Lünen insbesondere bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen sowie den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten. Rückgänge sind vor allem bei den Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie den sonstigen ordentlichen Erträgen zu verzeichnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte ihr wirtschaftliches Handeln darauf ausrichten, Überschüsse gezielt zum Abbau der bilanziellen Überschuldung und zum Aufbau von Eigenkapital einzusetzen. Hierbei sollte sie sämtliche Konsolidierungspotenziale, wie z. B. die Überprüfung des für die Straßenreinigung zugrunde gelegten Hebesatzes, prüfen. Dies gilt besonders angesichts der risikoanfälligen Jahresergebnisse, des negativen Eigenkapitals und der hohen Verbindlichkeiten.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lünen dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt vergleichsweise hoch sind. Einen wesentlichen Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln haben die Steuererträge. Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 hat die Stadt Lünen keine Hebesatzanpassungen vorgenommen. Sie hat ihren Hebesatz bei der Grundsteuer B zuletzt im Jahr 2015 um 180 Prozent-Punkte erhöht. Die Hebesätze der Gewerbesteuer (+ 20 Prozent-Punkte) und der Grundsteuer A (+ 60 Prozent-Punkte) hat die Stadt zuletzt 2012 angehoben.

Die Stadt Lünen erhebt keine Straßenreinigungsgebühren. Diese sind in den Hebesätzen der Grundsteuer B nach Angaben der Stadt berücksichtigt. Nur zwei weitere der insgesamt 35 großen kreisangehörigen Kommunen erheben keine separate Straßenreinigungsgebühr. Bei der nachfolgenden Darstellung der gewählten Hebesätze ist diese Rahmenbedingung zu berücksichtigen. Insbesondere angesichts der angespannten Haushaltssituation muss die Stadt Lünen unabhängig von der Art der Finanzierung der Straßenreinigung sicherstellen, dass sie hierbei eine Kostendeckung erzielt. Die Stadt Lünen hat die Kostendeckung durch den Hebesatzanteil zuletzt vor über zehn Jahren überprüft. Seitdem sind allgemeine Preissteigerungen eingetreten. Damit ist eine Kostendeckung nicht mehr gegeben. Die Kämmerei der Stadt Lünen hat verschiedene Szenarien berechnet. Hieraus ergibt sich in den meisten Fällen eine Unterdeckung zwischen 0,9 und 1,1 Mio. Euro pro Jahr.

Hebesätze 2021 im Vergleich (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

	Stadt Lünen	Kreis Unna	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Stärkungspakt-Kommunen NRW*
Grundsteuer A	390	479	321	312	370
Grundsteuer B	760	764	630	575	708
Gewerbesteuer	490	477	472	459	488

*Die Stadt Lünen ist keine Stärkungspaktkommune. Aufgrund der bilanziellen Überschuldung der Stadt stellt die gpaNRW jedoch die Hebesätze mit Kommunen in ähnlichen Haushaltssituationen dar.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Lünen überträgt - gemessen am Haushaltsvolumen - mehr Aufwendungen und Auszahlungen ins Folgejahr als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Allerdings schöpft die Stadt nur durchschnittlich 28,6 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze bei den investiven Auszahlungen aus. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

Nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat eine Kommune Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Die **Stadt Lünen** hat in der Ratssitzung am 19.02.2015 Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen im Sinne des § 22 KomHVO NRW beschlossen. Hierin ist insbesondere geregelt, dass konsumtive Ermächtigungen restriktiv zu handhaben sind und einer Begründung bedürfen. Eine Übertragbarkeit ist bei nicht begonnenen Maßnahmen einmal möglich, danach ist eine Neuveranschlagung vorzunehmen. Die Stadt Lünen hat ihre Regelungen zwischenzeitlich aktualisiert und eine Dienstanweisung für Ermächtigungsübertragungen erarbeitet. Diese soll dem Rat im April 2022 zur Zustimmung vorgelegt werden. Hierin hat die Stadt aufgrund der bislang hohen Übertragungen strengere Maßstäbe angelegt. Gemäß Entwurf der Dienstanweisung sind Haushaltsmittel nur noch dann übertragbar, wenn bereits mit der Maßnahme begonnen wurde. Hierfür muss die rechtliche Verpflichtung wahrscheinlich sein. Nähere Ausführungen stehen im Kapitel „Informationen zur Haushaltssituation“. Sofern die Voraussetzungen einer Ermächtigungsübertragung nicht vorliegen, überprüft die Stadt im Einzelfall, ob eine Verpflichtungsermächtigung oder Neuveranschlagung einschlägig ist. Hierzu enthält die Dienstanweisung ein Ablaufdiagramm.

Dass eine restriktivere Handhabung bei den Ermächtigungsübertragungen geboten ist, zeigen die nachfolgenden Analysen und Vergleiche.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Stadt Lünen bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. Der weitere Analyseschritt gibt Aufschluss darüber, inwieweit die Stadt ihre Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebene Ansätze) im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies bilden wir über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ab.

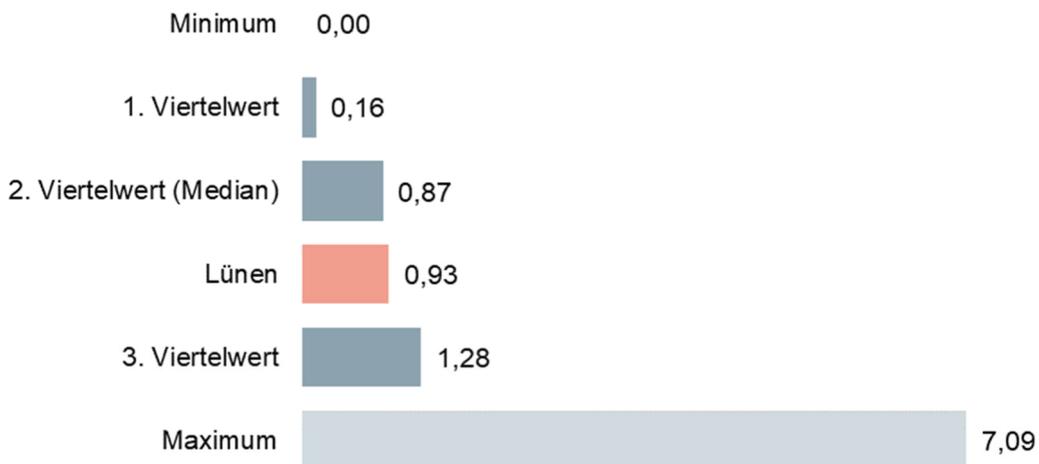
Ordentliche Aufwendungen Lünen 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	251	250	279	269	274
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	3,45	2,58	1,98	1,58	2,53
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	1,38	1,03	0,71	0,59	0,93
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	254	253	281	270	276
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	1,36	1,02	0,70	0,58	0,92
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	246	261	268	267	272
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	96,89	103*	95,32	98,94	98,38

*Im Jahr 2017 gab es überplanmäßige Aufwendungen in Höhe von 3,2 Mio. Euro in verschiedenen Produktbereichen, insbesondere im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (2,6 Mio. Euro).

Die Stadt Lünen überträgt 2020 etwas mehr ordentliche Aufwendungen ins Folgejahr als der Durchschnitt der Vergleichskommunen:

Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent 2020



Von den 24 in den Vergleich genommenen großen kreisangehörigen Kommunen übertragen insgesamt sechs Kommunen keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen ins Folgejahr.

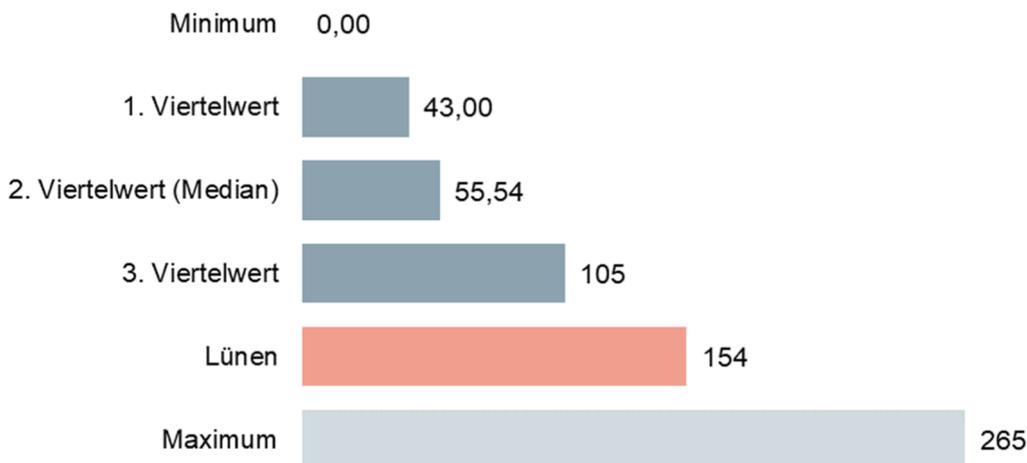
Bei den investiven Auszahlungen ergibt sich für die Stadt Lünen folgendes Bild:

Investive Auszahlungen Lünen 2016 bis 2020

Grundzahlen/ Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	21,45	13,45	20,81	23,03	21,43
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	14,47	24,83	17,29	25,84	32,99
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	67,45	185	83,08	112	154
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	35,92	38,27	38,11	48,87	54,41
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	40,28	64,87	45,38	52,88	60,62
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	8,78	15,81	9,71	10,96	15,99
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	24,45	41,30	25,48	22,42	29,40

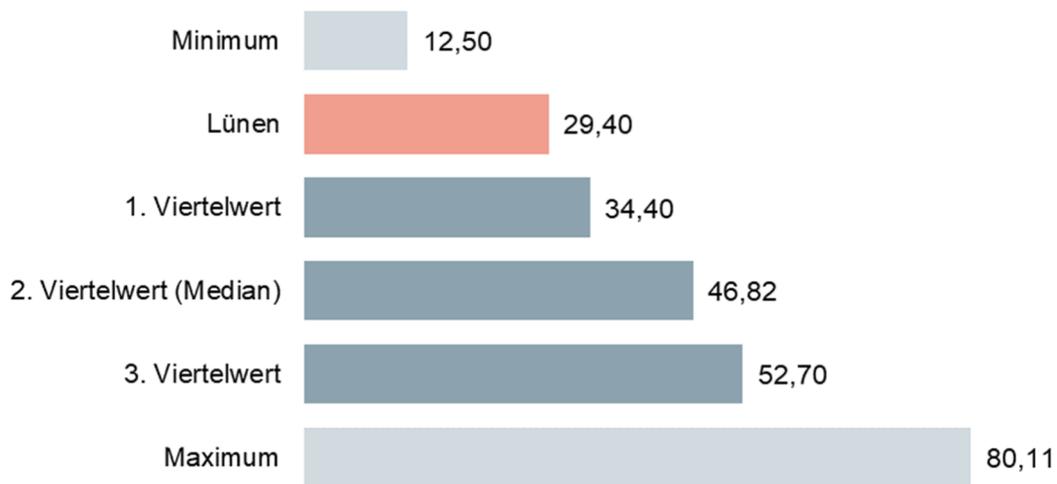
Die Ermächtigungsübertragungen erhöhen die Haushaltsansätze der Stadt Lünen bei den investiven Auszahlungen in den Jahren 2016 bis 2020 um durchschnittlich 120 Prozent. Sie sind also höher, als der originäre Haushaltsansatz. Die Stadt Lünen überträgt auch im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Kommunen - gemessen am Haushaltsvolumen - deutlich mehr investive Auszahlungen ins Folgejahr:

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020



Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung. Jedoch ist im Zusammenspiel zu sehen, inwieweit die Stadt Lünen ihre fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich auch in Anspruch nehmen kann. Die Tabelle hat gezeigt, dass der Stadt Lünen dies zu durchschnittlich nur 28,6 Prozent gelingt. Damit positioniert sich Lünen für das Jahr 2020 mit 29,4 Prozent interkommunal wie folgt:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Stadt Lünen in den einzelnen Jahren interkommunal einordnet.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent

Jahr	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	24,45	21,94	36,44	47,41	51,12	80,44	25
2017	41,30	17,86	30,49	39,50	51,94	70,45	26
2018	25,48	15,43	29,30	39,24	54,09	139	26
2019	22,42	13,45	30,17	46,11	53,05	85,76	26
2020	29,40	12,50	34,40	46,82	52,70	80,11	20

Die Gründe, warum die Stadt Lünen ihre investiven Auszahlungsermächtigungen nicht ausschöpfen kann, sind insbesondere folgende:

- Personelle Engpässe in der Verwaltung, die die Umsetzung verzögern.
- Äußere Rahmenbedingungen, auf die die Stadt eher reagieren muss, als dass sie diese planen kann. Hierdurch muss die Stadt Investitionsschwerpunkte immer wieder zeitlich verschieben. Beispielsweise gibt es zum Prüfungszeitpunkt viele Rückstände bei bereits geplanten Straßenbaumaßnahmen.
- Durch die teilweise sehr späte Genehmigung der Haushalte im Betrachtungszeitraum befindet sich die Stadt Lünen unterjährig regelmäßig in der vorläufigen Haushaltsführung. Währenddessen darf die Stadt nur Auszahlungen tätigen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Dieser Umstand führt zu einem zurückhaltenden „Auszahlungsverhalten“ der Fachbereiche, auch wenn die Voraussetzungen vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

Dazu muss sie erfolgreich Fördermittel akquirieren und Rückforderungen von Fördermitteln vermeiden.

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und greift auch auf externe Beratungsangebote zurück. Über strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise verfügt die Stadt noch nicht. Durch die vorgesehene zentrale Fördermittelakquise sieht die Stadt standardisierte Prozesse vor.

Eine Kommune sollte strategische Festlegungen haben, die eine erfolgreiche Fördermittelakquise unterstützen. Dazu sollte sie die Fördermittelrecherche standardisiert im Prozess der Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen vorsehen. Sie sollte einen Überblick über mögliche Förderungen haben und verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche nutzen. Zudem sollte sie einen Überblick über die förderfähigen Maßnahmen der eigenen Verwaltung haben, um diese bei Bedarf zu kombinieren.

Der Verwaltungsvorstand der **Stadt Lünen** hat in seiner Sitzung am 24. September 2019 beschlossen, ein zentrales Fördermittelmanagement aufzubauen und im Fachbereich Finanzen anzubinden. Gemeinsam mit einem externen Partner hat die Stadt eine Zeit- und Maßnahmenplanung erarbeitet. Diese sieht eine Umsetzung bis März 2022 vor. Im März 2022 hat die Stadt Lünen im Verwaltungsvorstand eine Erweiterung des Zentralisierungsgrades im Fördermittelmanagement beschlossen. Die Stadt wird hierbei auch die Fördermittel für die ZGL akquirieren. Die weitergehende Zentralisierung soll bis Sommer 2022 umgesetzt werden. Das Dezernat IV ist hiervon ausgenommen, da dort bereits viel Erfahrung und Fachwissen bezüglich der Fördermittelakquise besteht.

Bisher akquirieren die Fachbereiche die Fördermittel dezentral. Dies war nach altem Konzept auch weiterhin vorgesehen. Durch die erweiterte Zentralisierung ist nun vorgesehen, dass die Fachbereiche geplante Maßnahmen dem Team Finanzsteuerung über einen Vordruck melden und das Team daraufhin eine Förderung prüft. Außerdem nimmt ein Vertreter des Teams Finanzsteuerung bereits an den Haushaltsgesprächen teil, um eine Förderfähigkeit zu prüfen. Bei der Fördermittelakquise möchte die Stadt auch auf externe Förderdatenbanken, Portale, Newsletter und Förderrundbriefe zurückgreifen. So erhält das zentrale Fördermittelmanagement einen Überblick über potenzielle Förderprogramme für die Verwaltung.

Im Haushalt hat die Stadt Lünen im Produkt Finanzmanagement das Ziel „Aufbau und Einführung eines zentralen Fördermittelmanagements bei der Stadt Lünen“ formuliert. Die (strategischen) Ziele, die das zentrale Fördermittelmanagement verfolgt, hat die Stadt in ihren Beschlussvorlagen und Zwischenberichten definiert. Strategische Vorgaben räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit. Die Stadt Lünen sieht eine Dienstanweisung vor, die die notwendigen Regelungen des Fördermittelmanagements aufgreift. Diese sollte auch strategische Vorgaben und standardisierte Prozesse formulieren, damit unabhängig von einer zentralen oder dezentralen Aufgabenwahrnehmung eine einheitliche Vorgehensweise herrscht.

Die Dienstanweisung sollte außerdem auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen einschließlich der Dokumentation der Recherche.
- Zuständigkeiten und Verfahren für die Pflege, Überwachung und für Änderungsmitteilungen in der Fördermitteldatenbank.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Organisationseinheiten, insbesondere die Abgrenzung der zentralen und dezentralen Aufgaben und Verantwortungen.
- Zuständigkeiten zur Sicherstellung der Auflagen und Bedingungen aus den Bewilligungsbescheiden.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung.

Die Stadt Lünen hat die wesentlichen o. g. Punkte bereits in ihrem Konzeptentwurf für das zentrale Fördermittelmanagement berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte - insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten haushaltswirtschaftlichen Lage - die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind. Diese strategische Vorgabe sollte sich in eine Gesamtstrategie der Stadt Lünen einfügen.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die städtische Haushaltswirtschaft. Nach Fertigstellung eines Vermögensgegenstandes bildet die Stadt aus den dafür erhaltenen Drittmitteln einen Sonderposten. Dieser wird korrespondierend zu den Abschreibungen jährlich aufgelöst. Die so erzielten Erträge mildern die Belastung aus den Abschreibungen. Sofern die Stadt Fördermittel für die ZGL akquiriert, entlastet dies die Stadt bei den Mieten und Betriebskosten, die die ZGL der Stadt für die Gebäudedienstleistungen einschließlich der durchgeführten Investitionen in Rechnung stellt.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Mit der Einrichtung des zentralen Fördermittelmanagements sieht die Stadt Lünen neben einer zentralen Fördermittelbewirtschaftung auch ein Fördermittelcontrolling über eine Fördermitteldatenbank vor. Das hieran gekoppelte Berichtswesen informiert die Entscheidungsträger über die Förderprojekte und ermöglicht eine gesamtstädtische Steuerung.

Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Kommune vermeiden, indem sie die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Förderbescheid umsetzt. Dazu sollte sie ein Fördercontrolling etablieren, das auch nach Projektabschluss die Einhaltung der Förderbedingungen gewährleistet und Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

Durch die weitergehende Zentralisierung des Fördermittelmanagements im Team Finanzsteuerung möchte die **Stadt Lünen** das Fachwissen in diesem Bereich bündeln. Das Team dient u.a. als zentraler Ansprechpartner für Bewilligungsbehörden und Prüfinstanzen, übernimmt die Ermittlung der Kreditbedarfe, den Versand der Mittelabrufe, die Verwendungsnachweise und die Überwachung der Einhaltung der Fristen für die Dezernate I bis III einschließlich der ZGL. Das Dezernat IV bewirtschaftet seine Fördermittel weiterhin dezentral.

Durch die derzeit noch dezentrale Aufgabenwahrnehmung herrscht bei der Stadt Lünen kein Überblick darüber, ob die Stadt bereits Fördermittel zurückzahlen musste und wenn ja aus welchen Gründen. Über das zentrale Fördermittelmanagement wird die Stadt künftig einen guten Überblick hierüber gewinnen können.

Die Stadt Lünen hat folgende Ziele des zentralen Fördermittelmanagements formuliert:

- Haushaltsentlastung durch die zielgerichtete Inanspruchnahme potenzieller Fördermittel,
- Reduzierung finanzieller Risiken durch die Einhaltung der Förderrichtlinien sowie
- Managementunterstützung durch Controlling auf gesamtstädtischer Ebene.

Zur Erreichung der Ziele sieht die Stadt neben der zentralen Fördermittelbewirtschaftung ein Fördermittelcontrolling vor. Als Basis soll eine zentrale Fördermitteldatenbank dienen, die auch die Projekte des Dezernats IV abbildet. Mit deren Aufbau hat die Stadt bereits begonnen, um die Fördermaßnahmen der Verwaltung zu bündeln. Die Pflege und das Controlling dieser Datenbank liegt beim Team Finanzsteuerung. Dieses überwacht die Fristen und informiert die Organisationseinheiten entsprechend. Ebenso dokumentiert die Stadt in der Datenbank die geplanten und tatsächlichen Kosten. Die dezentralen Organisationseinheiten bekommen ein Leserecht für die Datenbank und können so jederzeit die Eckpunkte ihrer Förderprojekte abrufen. Vierteljährlich soll eine Abfrage per Email bei den Fachabteilungen erfolgen, um die Datenbank vollständig und aktuell zu halten.

Aus Sicht der gpaNRW bestehen insbesondere zwei Herausforderungen:

- Die Fördermitteldatenbank enthält nicht die Auflagen und Bedingungen aus dem Bewilligungsbescheid. Aufgrund des Umfangs und der fachlichen Tiefe liegt die Aufgabe der Überwachung dieser bei den Fachabteilungen. Der Bewilligungsbescheid wird beim zentralen Fördermittelmanagement eingereicht, dort aufbewahrt und eine Kopie an die zuständigen Organisationseinheiten weitergeleitet. An dieser Stelle ist konkret zu definieren, wer die Einhaltung der Auflagen und Bedingungen überwacht und wer die hiermit verbundenen notwendigen Informationsflüsse sicherstellt. Dies sollte die Dienstanweisung regeln. Unabhängig davon macht eine Verknüpfung des gescannten Bewilligungsbescheides mit der Fördermitteldatenbank Sinn. In der Aktualisierung des Konzeptentwurfs zum zentralen Fördermittelmanagement hat die Stadt Lünen ergänzend aufgenommen, dass die Datenbank auch Zwischenberichte, Verwendungsnachweise und Zweckbindungen beinhalten soll.

- Die Förderbedingungen sind auch nach Projektabschluss bis zum Ende der Zweckbindung einzuhalten. Die Stadt Lünen sollte definieren, wie sie die abgeschlossenen Projekte dokumentiert und überwacht. Ggf. könnte es hierzu eine weitere Rubrik in der Fördermitteldatenbank geben, damit laufende und abgeschlossenen Projekte separat aufgelistet sind. Inhaltlich zuständig für die Einhaltung der Aufbewahrungs- und Dokumentationsfristen ist das Team Finanzsteuerung.

Auf Basis der Datenbank soll das Berichtswesen zum Fördermittelmanagement aufgebaut werden. Hierzu soll das Team Finanzsteuerung jährlich einen Bericht über die laufenden Fördermaßnahmen erstellen und dem Verwaltungsvorstand sowie dem Haupt- und Finanzausschuss zur Kenntnis vorlegen. Durch die regelmäßigen Berichte möchte die Stadt Lünen eine gesamtstädtische Steuerung forcieren, die über das Berichtswesen für den notwendigen Informationsfluss an die Entscheidungsträger sorgt.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Seit dem Haushaltsjahr 2020 hält die Stadt Lünen die Fristen der Haushaltswirtschaft weitestgehend ein. Damit liegen der Stadt im Zusammenspiel mit dem Finanzcontrolling die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation unterjährig vor. Die teilweise noch fehlende Mittelbindung in der Finanzsoftware möchte die Stadt flächendeckend einführen.	55	E1.1	Die Stadt Lünen sollte die vorgesehene flächendeckende Mittelbindung in der Finanzsoftware zeitnah umsetzen.	57
			E1.2	Die Stadt Lünen sollte ihr Finanzcontrolling, wie vorgesehen, auch nach Auslaufen der Berichtspflichten an die Bezirksregierung fortführen.	57
F2	Der Stadt Lünen gelingt es im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2025 trotz der umgesetzten Maßnahmen aus dem individuellen Sanierungskonzept nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Entwicklung der Jahresergebnisse ist insbesondere auf schwankungsanfällige, nicht oder nur begrenzt von der Stadt steuerbare Haushaltspositionen zurückzuführen.	57	E2	Die Stadt Lünen sollte ihr wirtschaftliches Handeln darauf ausrichten, Überschüsse gezielt zum Abbau der bilanziellen Überschuldung und zum Aufbau von Eigenkapital einzusetzen. Hierbei sollte sie sämtliche Konsolidierungspotenziale, wie z. B. die Überprüfung des für die Straßenreinigung zugrunde gelegten Hebesatzes, prüfen. Dies gilt besonders angesichts der risikofälligen Jahresergebnisse, des negativen Eigenkapitals und der hohen Verbindlichkeiten.	59
F3	Die Stadt Lünen überträgt - gemessen am Haushaltsvolumen - mehr Aufwendungen und Auszahlungen ins Folgejahr als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Allerdings schöpft die Stadt nur durchschnittlich 28,6 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze bei den investiven Auszahlungen aus. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	60	E3.1	Die Stadt Lünen sollte in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	65
			E3.2	Die Stadt Lünen sollte - insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten haushaltswirtschaftlichen Lage - die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind. Diese	66

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			strategische Vorgabe sollte sich in eine Gesamtstrategie der Stadt Lünen einfügen.	
F4	Mit der Einrichtung des zentralen Fördermittelmanagements sieht die Stadt Lünen neben einer zentralen Fördermittelbewirtschaftung auch ein Fördermittelcontrolling über eine Fördermitteldatenbank vor. Das hieran gekoppelte Berichtswesen informiert die Entscheidungsträger über die Förderprojekte und ermöglicht eine gesamtstädtische Steuerung.	66		

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	97,19	91,67	96,72	98,27	102	109	27
Eigenkapitalquote 1	-2,04	-15,34	6,83	24,98	37,95	59,21	27
Eigenkapitalquote 2	8,97	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	27
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	36,57	0,00	23,55	28,81	32,96	43,67	27
Abschreibungsintensität	2,52	0,47	4,03	5,68	6,75	8,14	26
Drittfinanzierungsquote	84,77	26,89	44,41	56,92	66,24	84,77	24
Investitionsquote	61,56	49,51	91,70	122	178	263	26
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	68,23	51,16	75,58	87,24	94,90	109	27
Liquidität 2. Grades	72,11*	12,03	34,09	56,99	97,21	329	27

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	15,16	3,51	6,63	10,15	16,23	32,81	27
Zinslastquote	1,85	0,15	0,78	1,16	1,77	3,96	27
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	34,23	28,21	40,05	45,25	47,88	55,56	28
Zuwendungsquote	43,02	21,46	28,57	31,49	37,03	45,85	27
Personalintensität	19,93	17,15	20,27	23,47	24,06	30,06	27
Sach- und Dienstleistungsintensität	18,96	7,11	12,51	16,09	18,40	30,39	27
Transferaufwandsquote	45,87	35,54	42,77	45,60	47,75	51,67	27

*Der Wert der Stadt Lünen weicht bei der Liquidität 2. Grades geringfügig von dem der gpaNRW ab, da die Stadt Lünen die sonstigen Vermögensgegenstände bei den Forderungen mit einbezieht und die gpaNRW diese außen vorlässt.

Die Fehlbetragsquote berechnet die gpaNRW nur, wenn eine Kommune tatsächlich einen Fehlbetrag ausweist. Weist sie einen Überschuss aus, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Kommunen, die einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ausweisen oder die keine Effektivverschuldung haben, lässt sich die Kennzahl nicht sinnvoll berechnen.

Die Aussagekraft des Vergleichs beider Kennzahlen ist insofern eingeschränkt und führt zu Fehlinterpretationen. Aus diesem Grund weist die gpaNRW keinen Vergleich bei diesen beiden Kennzahlen aus.

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis in Mio. Euro	1,14	5,16	1,75	3,68	4,97	./.
Gewerbesteuer in Mio. Euro	39,21	39,14	60,99	42,67	27,95	41,99
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Mio. Euro	28,57	30,22	32,42	33,49	31,99	31,34

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in Mio. Euro	4,39	5,47	7,10	7,87	8,63	6,69
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	64,98	69,90	77,50	72,83	71,39	71,32
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen in Mio. Euro**	4,23	2,97	3,60	3,18	16,24	6,05
Summe Erträge in Mio. Euro	141	148	182	160	156	157
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	62,15	62,72	63,40	62,63	63,76	62,93
Steuerbeteiligungen in Mio. Euro	5,33	5,48	8,33	5,41	2,06	5,32
Summe Aufwendungen in Mio. Euro	67,49	68,19	71,73	68,04	65,82	68,25
Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Mio. Euro	73,89	79,52	110	92,00	90,39	89,13

Tabelle 4: Eigenkapital Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	27,64	22,66	20,96	16,61	12,03
Eigenkapital 1	-27,64	-22,66	-20,96	-16,61	-12,03
Sonderposten für Zuwendungen	45,20	44,34	45,39	46,24	47,58
Sonderposten für Beiträge	28,80	28,05	26,98	26,28	17,46
Eigenkapital 2	46,37	49,73	51,41	55,91	53,01
Bilanzsumme	556	562	565	572	591

Tabelle 5: Schulden Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	61,30	59,40	59,72	59,19	58,36
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	201	201	196	206	240
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2,88	3,46	5,46	4,63	1,92
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1,08	2,02	1,86	2,16	2,20
Sonstige Verbindlichkeiten	21,51	20,91	27,78	15,36	9,02
Erhaltene Anzahlungen	11,98	9,59	18,13	15,73	11,52
Verbindlichkeiten	299	296	308	303	323
Rückstellungen	170	176	168	174	161
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,30	0,39	0,41	0,19	0,08
Schulden	470	473	476	477	484

Tabelle 6: Gesamtschulden Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2019

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	485	477	496	494
Rückstellungen	214	216	208	217
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,50	0,59	0,42	0,49
Gesamtschulden	700	694	704	711

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2019

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	234	226	231	228
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	201	201	196	206
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,02	0,02	0,02	0,02
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	9,81	13,29	16,19	14,06
Sonstige Verbindlichkeiten	28,43	27,93	34,63	30,96
Erhaltene Anzahlungen	11,98	9,59	18,13	15,73
Gesamtverbindlichkeiten	485	477	496	494

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	1,14	5,16	1,75	3,68	4,97	4,13	10,10	0,53	6,52	10,41
Gewerbesteuer	39,21	39,14	60,99	42,67	27,95	35,37	40,00	43,38	43,38	43,38
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	28,57	30,22	32,42	33,49	31,99	32,48	32,36	34,25	36,4	38,43
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4,39	5,47	7,10	7,87	8,63	7,80	8,55	8,76	8,92	9,08
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	4,23	2,97	3,60	3,18	16,24	2,75	3,39	3,50	3,58	3,67
Schlüsselzuweisungen vom Land	64,98	69,90	77,50	72,83	71,39	73,12	85,37	82,98	86,72	90,79
Summe der Erträge	141	148	182	160	156	152	170	173	179	185
Steuerbeteiligungen	5,33	5,48	8,33	5,41	2,06	2,53	2,86	3,10	3,10	3,10

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Allgemeine Kreisumlage	62,15	62,72	63,40	62,63	63,76	60,01	59,67	64,21	65,24	66,41
Summe der Aufwendungen	67,49	68,19	71,73	68,04	65,82	62,54	62,53	67,31	68,33	69,51
Saldo der Bereinigungen	73,89	79,52	110	92,00	90,39	88,98	107	106	111	116
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	-21,40	0,00	6,36	22,36	14,13	12,34	15,93	18,47
Bereinigtes Jahresergebnis	-72,75	-74,35	-86,73	-88,32	-91,78	-107	-111	118	-120	-124
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-1,60	-13,98	-15,57	-19,03	-34,46	-38,42	-44,64	-47,33	-51,15

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Lünen in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-72,75	-74,35	-86,73	-88,32	-91,78	-107	-111	-118	-121	-125
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2,55	-3,98	-5,79	-4,78	-5,08	-5,06	-5,72	-5,74	-5,77	-6,21
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-29,91	-31,39	-35,59	-33,86	-35,49	-41,90	-42,01	-44,01	-44,67	-44,74
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-40,29	-38,98	-45,35	-49,68	-51,21	-60,25	-63,44	-68,06	-70,31	-73,79
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	1,31	-5,06	-9,39	-10,92	-19,96	-23,15	-27,78	-30,02	-33,50

2. Informationstechnik

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lünen im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen.

Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Kommunen vor die Herausforderung, ihre Verwaltungsarbeit durch IT-Unterstützung möglichst flexibel zu gestalten. So müssen viele Verwaltungsleistungen in kürzester Zeit unabhängig von Ort und Zeit abrufbar und leistbar sein. Dies bedingt teils erhebliche Investitionen in mobile Endgeräte sowie die dahinterliegenden Infrastrukturen. Die Investitionen schlagen sich beispielsweise in den für 2020 dargestellten IT-Kosten nieder. Allerdings hat die Pandemie die digitale Transformation nicht neu definiert, sondern lediglich beschleunigt. Die Kommunen werden die geschaffenen Strukturen auch nach der Pandemie in weiten Teilen aufrechterhalten und ausbauen müssen. Insofern ist auch perspektivisch mit einer höheren IT-Durchdringung in der Verwaltung und mithin mit höheren IT-Kosten zu rechnen, als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik

Die Stadt Lünen ist seit Anfang des Jahres 2022 Mitglied im Zweckverband KAAW (Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West) und bezieht von dort überwiegend strategisch-administrative IT-Leistungen. Operativ-technische Aspekte nimmt die Stadtverwaltung in eigener Verantwortung wahr.

Die Stadt Lünen stattet ihre Verwaltungsarbeitsplätze zu geringen Kosten aus. Diese nach dem ersten Anschein positive Tatsache ist im Hinblick auf die festgestellten Optimierungspotenziale bei der IT-Sicherheit nicht unkritisch. Insbesondere das IT-Sicherheitsmanagement und die Notfallvorsorge sind schwach ausgeprägt.

Als Betriebsmodell hat die Stadt Lünen eine weitestgehend eigenverantwortliche IT-Bereitstellung gewählt. Daraus ergeben sich vielfältige Möglichkeiten, die IT unmittelbar und zielgerichtet zu gestalten und so Kostenvorteile zu generieren. Diese grundsätzlich vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten werden allerdings nicht umfänglich genutzt. Die notwendigen strategischen Vorgaben zur IT-Steuerung waren zum Zeitpunkt der Prüfung nicht ausreichend.

Trotz einer verbesserungswürdigen strategischen Ausrichtung bei der digitalen Transformation hat die Stadt Lünen die Digitalisierung ihrer Prozesse vorangetrieben. So hat sie ein Dokumenten-Management-System und einen Rechnungseingangsworkflow in Teilen der Verwaltung ausgerollt. Allerdings hat sie noch nicht alle geprüften rechtlichen Anforderungen umgesetzt.

Wesentlich für eine nachhaltige und erfolgreiche digitale Transformation ist jedoch auch bei der Stadt Lünen ein vorgeschaltetes sowie systematisches Prozessmanagement. Um digitale und medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss die Stadt vorab verstärkt ihre zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Das Prozessmanagement der Stadt Lünen weist hier noch Möglichkeiten der Verbesserung auf.

Die örtliche Rechnungsprüfung kann über Beratungen und interne Prüfungen einen wichtigen Beitrag zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT leisten. Damit dies gelingt, sollte die Stadt Lünen jedoch die personelle Situation verbessern.

Der Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung der Schulen hat insbesondere bei den strategischen Vorgaben sowie dem Ressourcenüberblick Schwächen. Damit erreicht die Stadt Lünen eine unterdurchschnittliche Position im interkommunalen Vergleich.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher betrachtet die gpaNRW nicht nur die Organisationseinheit, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern sie untersucht sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit, berücksichtigen wir in unserer Prüfung.

Die IT-Prüfung erfasst damit insbesondere auch den Stand der Digitalisierung. Gegenstand ist allerdings nur die digitale Transformation in der Verwaltung und nicht die Digitalisierung der Lebensbereiche außerhalb der Verwaltung (Smart City).

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch das „Sparen mit IT“, aufzuzeigen, sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller Kommunen hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet, klassifiziert und erfasst.

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltungsführung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

2.3 IT-Profil

Die Bereitstellung der IT ist keine originäre Verwaltungstätigkeit, sondern das notwendige Mittel zum Zweck. Sie dient dazu, Verwaltungsleistungen zielgerichtet zu unterstützen und dabei den Prozess zur Leistungserstellung möglichst effizient zu gestalten. Die Wirtschaftlichkeit der IT bemisst sich mithin nicht allein am Ressourceneinsatz, sondern vielmehr auch am damit erreichten Nutzen. Diesen Nutzen monetär bemessen zu können, ist ein erstrebenswertes aber auch aufwändiges Ziel. Um es erreichen zu können, müssen die Kommunen zunächst die erforderlichen Rahmenbedingungen schaffen.

Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

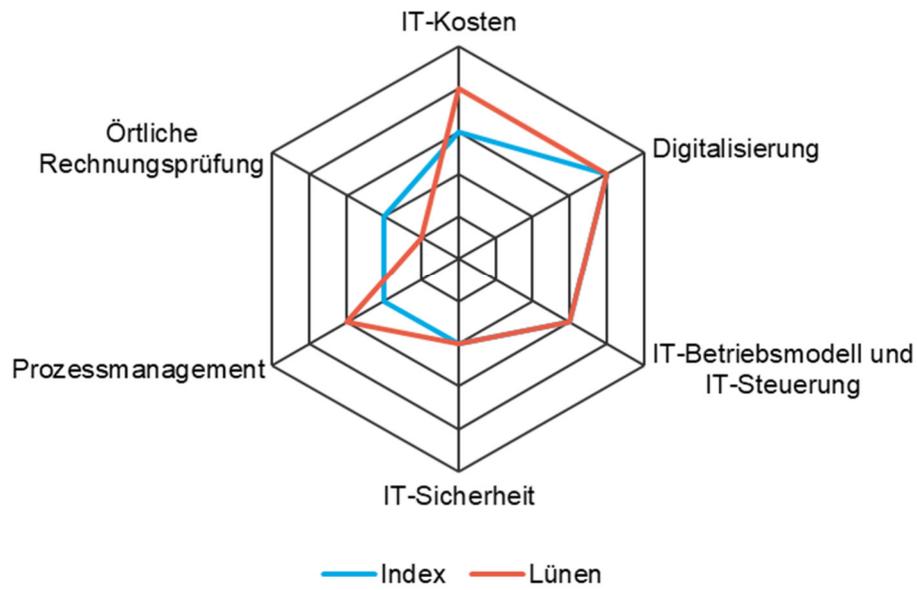
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der **Stadt Lünen**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder einen interkommunalen Durchschnittswert.

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt,

möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

IT-Profil der Stadt Lünen



- Das IT-Profil der Stadt Lünen ist leicht überdurchschnittlich ausgeprägt. Die geringen IT-Kosten deuten auf einen Spielraum für Verbesserungen in schwächeren Teilbereichen hin.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um das IT-Profil zu optimieren.

2.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kommune IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune im Hinblick auf die IT. Damit entscheidet die Kommune darüber, wie flexibel sie auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells unter der Berücksichtigung strategischer Vorgaben und technischer Möglichkeiten bestmöglich auszuschöpfen.

→ **Feststellung**

Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Lünen eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die zentrale IT-Steuerung ist jedoch durch fehlende formalisierte Vorgaben gefährdet.

Eine Kommune sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, um die eigenen strategischen Ziele bestmöglich zu erreichen. Darüber hinaus muss sie eine wirksame IT-Steuerung implementieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- *Die Kommune besitzt eine verbindliche IT-Strategie, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden.*
- *Der IT-Steuerung stehen alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung.*
- *Die IT-Leistungen können an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden.*
- *Es existieren konkrete Vorgaben an die Ersteller und Nutzer von IT-Leistungen. Die IT-Steuerung überprüft systematisch, dass diese eingehalten werden.*

Das Betriebsmodell der **Stadt Lünen** ist durch eine autarke Aufgabenwahrnehmung geprägt. Sie betreibt die IT-Infrastruktur, wie zum Beispiel das Datennetz und das Sicherheitsgateway, weitestgehend in Eigenregie. Auch die Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung werden eigenständig betreut. Die Stadt Lünen hostet und betreut das Finanzverfahren, die GEO-/GIS Anwendungen sowie weitere kleinere Verfahren. Das Personal- und das Sozialverfahren werden durch Dienstleister bereitgestellt. Die Stadt erbringt zusätzlich ausgewählte IT-Leistungen für Tochterunternehmen außerhalb der Kernverwaltung. Durch die weitestgehend autarke Aufgabenwahrnehmung bestehen für die Stadt Lünen keine Abnahmeverpflichtungen.

Insofern kann die Verwaltung innerhalb ihres IT-Betriebsmodells jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen sie wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt sie eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist die Stadt Lünen in der Lage, ihre IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung befand sich die städtische IT in einem Prozess zur Neuausrichtung. Mit externer Unterstützung wurde der Ist-Zustand eruiert und auf dieser Grundlage eine Zeit- und Maßnahmenplanung entwickelt. Ein wesentliches Ergebnis dieses Prozesses ist der Beitritt der Stadt Lünen zum Zweckverband „KAAW“.

Die KAAW erbringt für ihre Mitgliedskommunen administrative, organisatorische und konzeptionelle Leistungen. So kann die Stadt Lünen gemeinschaftlich beschaffte IT-Dienstleistungen nutzen und von den von der KAAW zentral bereitgestellten Beratungs-, Steuerungs-, Koordinations- und Kommunikationsfunktionen (z. B. Shared-Service-Leistungen für ausgewählte Bereiche) profitieren. Da die KAAW jedoch keine Rechenzentrumsleistungen anbietet, liegt die Verantwortlichkeit für Bereitstellung und Haltung der jeweiligen Fachanwendungen und Infrastruktur weiterhin in erster Linie bei der Stadt Lünen.

Zur Wahrnehmung ihrer Interessen innerhalb der KAAW hat die Stadt Lünen die in der Verbandssatzung festgelegten Einflussmöglichkeiten. In der regelmäßig stattfindenden Verbandsversammlung werden gemeinsam Beschlüsse gefasst. Darüber hinaus ist die Verbandsversammlung für die Verabschiedung des Haushaltes des Zweckverbandes verantwortlich. Damit kann die Stadt Lünen die strategische Ausrichtung und das Leistungsportfolio der KAAW mitbestimmen. Auf diese Weise können im Verbandsgebiet beispielsweise einheitliche Standards in grundsätzlichen IT-Sicherheitsfragen erreicht werden.

Die Zusammenarbeit mit der KAAW bietet der Stadt Lünen weiterhin große Flexibilität, bedingt jedoch auch gleichzeitig einen entsprechenden Steuerungsaufwand. Das Betriebsmodell ermöglicht der Stadt, sich jeweils für die wirtschaftlichste Lösung zu entscheiden und diese nach eigenen Bedarfen umsetzen. Da in der KAAW keine Abnahmeverpflichtung besteht, kann die Stadt Lünen den Anbieter einer Leistung wechseln oder die Aufgabe selbst wahrnehmen. Allerdings führt sie bei neuen Projekten keine systematischen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen als Grundlage einer solchen Entscheidung durch. Auch bereits vorhandene IT-Leistungen prüft sie nicht systematisch auf Wirtschaftlichkeit. Darüber hinaus werden die Anforderungen der internen Kunden nicht hinreichend gesteuert. Es besteht kein verbindlicher Workflow, wie die Organisationseinheiten Anforderungen an die zentrale IT heranzutragen haben.

Grundlage für ein wirtschaftliches und zielgerichtetes Handeln aller Beteiligten ist eine langfristige IT-Strategie. Die Stadt Lünen hat eine solche Strategie noch nicht entwickelt. Die Situation führt insgesamt dazu, dass die Steuerung der IT derzeit personenabhängig und langfristig nicht nachhaltig erfolgt. Eine systematische Herangehensweise der Beteiligten in Fragen der Informationstechnik, etwa im Sinne einer verbindlichen IT-Strategie, erfolgt damit bei der Stadt Lünen nicht. Weitere verbindliche Vorgaben, wie z. B. Dienstanweisungen, liegen vor, wenngleich diese nach Aussage der Stadt teilweise veraltet sind.

Die IT der Stadt Lünen ist organisatorisch als Team „Informationstechnologien“ im Fachbereiche „Personal, Organisation, IT“ angesiedelt. Der Fachbereich ist wiederum dem Dezernat II zugeordnet. Zum Fachbereich gehört auch das Team „Organisation“. Es besteht somit eine enge aufbauorganisatorische Verbindung zwischen IT und Organisation. Dies begünstigt einen geregelten Informationsfluss. Die Kommunikation, also die gegenseitige Beteiligung beider Bereiche, funktioniert nach eigenen Angaben reibungslos und zuverlässig.

Die Dezernentin und der Fachbereichsleiter nehmen an den Sitzungen des Verwaltungsvorstands teil und vertreten die IT in diesem Gremium. Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können größtenteils mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie für alle IT-Leistungen systematische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchführen.

2.3.2 IT-Kosten

Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern

auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

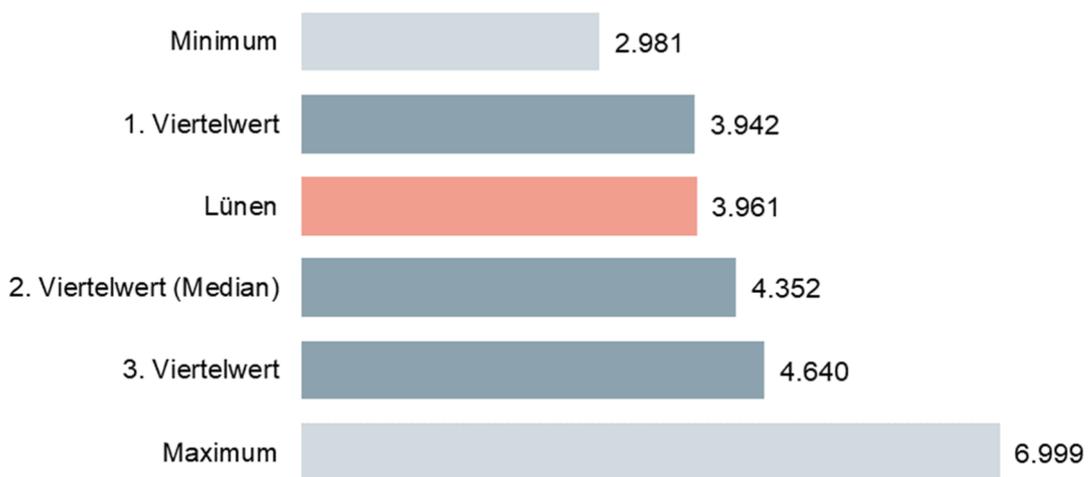
→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen stattet die Arbeitsplätze in ihrer Kernverwaltung zu relativ geringen Kosten mit IT aus.

Die IT-Kosten einer Kommune sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten der **Stadt Lünen** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die IT-Kosten der Stadt Lünen liegen auf einem eher niedrigen Niveau. Nur rund ein Viertel der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen der Stadt Lünen tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

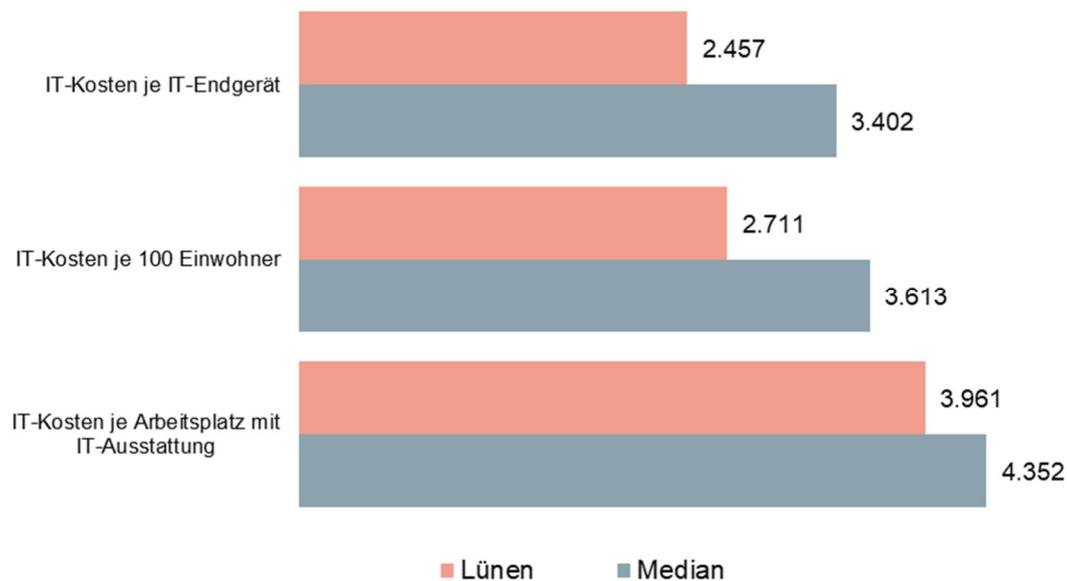
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

- Einwohner:

Die Einwohnerzahl dient als Orientierungsgröße. Sie ermöglicht einen Vergleich unabhängig vom tatsächlichen Ressourceneinsatz. Sie berücksichtigt nicht, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um Verwaltungsaufgaben zu erledigen.

Wesentliche Erkenntnisse ergeben sich daraus, wie sich die IT-Kosten in den unterschiedlichen Bezugsgrößen darstellen und wie sie zueinander in Verbindung stehen:

IT-Kosten der Stadt Lünen in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die Kennzahlen der Stadt Lünen weisen eine annähernd übereinstimmende Ergebnistendenz auf. Dies ist ein Hinweis darauf, dass alle drei Bezugsgrößen im interkommunalen Vergleich unauffällig sind. Sie müssen folglich bei der nachstehenden Bewertung der IT-Kosten nicht gesondert thematisiert bzw. relativierend aufgeführt werden.

Die IT-Kosten der Stadt Lünen setzen sich wie folgt zusammen:

IT-Kostenbestandteile der Stadt Lünen in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Lünen	41	52	7
Interkommunaler Durchschnitt	21	75	4

Die Kostenstruktur der Stadt Lünen weicht vom interkommunalen Durchschnitt der geprüften Städte ab. Die Ursache dafür liegt in den unterschiedlichen IT-Betriebsmodellen.

Der höhere Anteil an Personalkosten bei zugleich niedrigerem Sachkostenanteil bei der Stadt Lünen ist Ausdruck der weitgehend autonomen IT-Bereitstellung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Viele der bisher geprüften Städte haben einen großen Anteil der IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Vergleichskommunen niedriger und deren Sachkostenanteile höher.

Das Betriebsmodell der Stadt Lünen führt dazu, dass im Gegensatz zu Kommunen mit ausgelagerten IT-Systemen die typischen Kosten für übergeordnete Leistungen, beispielsweise eines IT-Zweckverbands, entfallen. Auf der anderen Seite trägt die Stadt Lünen hierdurch selbst ein großes Risiko in technisch-organisatorischer Hinsicht. Vor dem Hintergrund des bestehenden Optimierungspotenzials im Bereich der IT-Sicherheit sind die geringen Kosten nicht unkritisch zu sehen. Perspektivisch werden notwendige Ausgaben zur Erhöhung der IT-Sicherheit die Kennzahl belasten. Positiv ist, dass die Stadt Lünen im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit die Defizite bei der IT-Sicherheit angeht.

Da die Stadt Lünen mehr IT-Aufgaben selbst wahrnimmt, als die meisten der geprüften Städte, fallen die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 1.787 Euro auch höher aus als bei den meisten Städten. Der Median liegt bei 1.006 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Dementsprechend ist auch die quantitative Personalausstattung bei der Stadt Lünen höher als bei den meisten Städten. So entfallen bei der Stadt Lünen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch rund 42 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Der Median aller geprüften Städte liegt bei 76 Arbeitsplätzen. Das IT-Personal der Stadt Lünen erbringt allerdings auch IT-Leistungen für Kunden außerhalb der Kernverwaltung, deren Arbeitsplätze in dieser Prüfung unberücksichtigt sind. Diese werden grundsätzlich über entsprechende Erträge kompensiert. Jedoch konnte die Stadt Lünen für das Betrachtungsjahr 2020 keine Erträge für die Leistungen für Dritte (z. B. Eigenbetriebe) nennen. Im Rahmen der Prüfung wurden die erhobenen Erträge des Betrachtungsjahrs 2019 auch für das Jahr 2020 angesetzt, um eine Vergleichbarkeit herzustellen. Die fehlenden Erträge schränken die Steuerungsmöglichkeiten der IT ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte für die Erhebung von Erträgen Verwaltungskostenpauschalen kalkulieren und regelmäßig fortschreiben.

2.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen.

Der Gesetzgeber hat wichtige Schritte hin zur digitalen Verwaltung entwickelt. Sie münden im E-Government-Gesetz (EGovG) NRW und dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Online-Zugangsgesetz, OZG) sowie weiteren flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine Medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene bis Ende 2022 insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

Damit fordert der Gesetzgeber zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgern. Aus Sicht der Verwaltungen ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch intern sicherzustellen. Nur so kann sie die Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen. Medienbrüche, also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

Zudem macht es Verwaltungen flexibler, wenn sie Leistungen ebenso unabhängig von Ort und Zeit erstellen können, wie die Bürger sie in Anspruch nehmen. Wie wichtig diese Flexibilität sein kann, macht die seit März 2020 herrschende Corona-Pandemie deutlich. Engpass sind dabei weniger die mobilen Arbeitsplätze, sondern die dahinterliegenden Strukturen, wie beispielsweise elektronische Akten und Dokumentenmanagementsysteme (DMS).

Auch in der Zeit nach der Corona-Pandemie werden Beschäftigte, Bürger und Unternehmen höhere Erwartungen an die Verwaltungen haben als noch vor der Krise. Schließlich haben sich notgedrungen alle mit den Möglichkeiten befasst, ihre Angelegenheiten mit der Verwaltung digital zu klären sowie Familie und Beruf mittels Homeoffice besser miteinander zu vereinbaren. Um für die Zukunft gerüstet zu sein, müssen Verwaltungen daher ihre digitalen Leistungen etablieren und erweitern.

Zukunftsfähig sein bedeutet auch, dem demografischen Wandel so zu begegnen, dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt. Risiken für deren Handlungsfähigkeit ergeben sich vor allem aus einer Personalstruktur, in der ältere Beschäftigte überwiegen (alterszentrierte Personalstruktur). Hier droht ein Verlust von Personal durch starke Verrentungs- und Pensionierungswellen. Nicht nur der Verlust von Fachwissen und Fähigkeiten muss bewältigt werden, sondern auch mehr und komplexer werdende Aufgaben für das verbleibende Personal. Für die öffentliche Hand wird es zudem schwieriger, anforderungsgerechtes Personal zu gewinnen und dauerhaft zu halten.

Die Digitalisierung kann die Probleme zwar nicht allein lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. So können beispielsweise

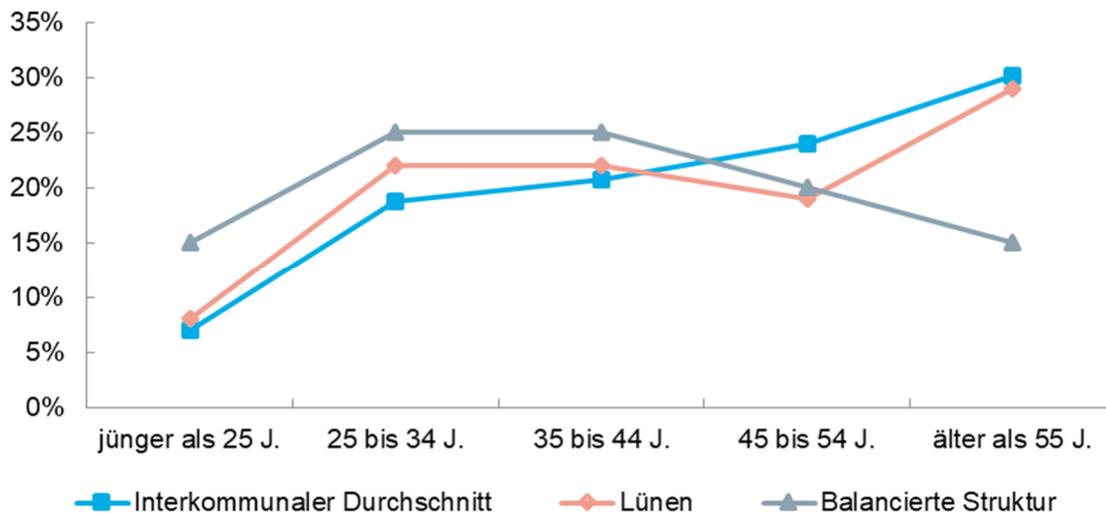
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

2.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)¹² empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur der Stadt Lünen der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der großen kreisangehörigen Kommunen gegenüber.

Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist und je eher klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Lünen in Prozent 2021



¹² Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

- Die Altersstruktur der Stadt Lünen ist weniger alterszentriert als der interkommunale Durchschnitt. Wie bei den meisten der geprüften Städte fällt sie jedoch ungünstiger aus als die balancierte Altersstruktur. Diese Situation gibt der Stadt Lünen einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

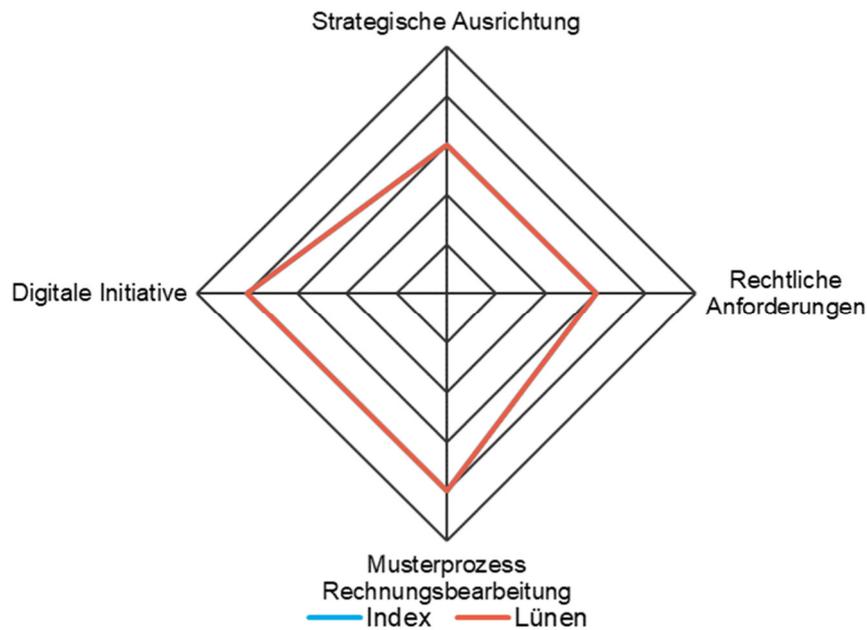
2.3.3.2 Stand der Digitalisierung

Die gpaNRW bemisst den Stand der Digitalisierung der Verwaltung anhand ausgewählter Aspekte in vier Themenfeldern:

- **Strategische Ausrichtung:** Inwiefern wird die digitale Transformation der Verwaltung gesteuert?
- **Rechtliche Anforderungen:** Inwieweit erfüllt die Verwaltung die rechtlichen Anforderungen des EGovG und OZG?
- **Musterprozess Rechnungsbearbeitung:** Inwieweit wird der Prozess der Rechnungsbearbeitung durch IT unterstützt?
- **Digitale Initiative:** Was leistet die Verwaltung über die rechtlichen Verpflichtungen hinaus?

Das folgende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand der **Stadt Lünen** in den vorgeannten Themenfeldern. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder um einen interkommunalen Durchschnittswert.

Stand der Digitalisierung in der Stadt Lünen 2021¹³



- Die digitale Transformation der Stadt Lünen hat im interkommunalen eine durchschnittliche Ausprägung in allen geprüften Aspekten. Sie liegt in allen Punkten genau auf dem Index.

Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre Erkenntnisse zu den einzelnen Aspekten im Detail.

2.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Verwaltung ihre digitale Transformation steuert.

→ Feststellung

Die Verantwortung für die digitale Transformation der Stadt Lünen ist nicht eindeutig verortet. Darüber hinaus fehlt ihr eine ausreichende strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation ihrer Verwaltung gefährdet.

Um eine gute Grundlage für eine zielgerichtete Digitalisierung zu haben, sollte eine Kommune nachstehende Anforderungen erfüllen:

- *Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*

¹³ Die blaue Indexlinie wird nicht dargestellt, weil sie dem Verlauf der Linie für die Stadt Lünen entspricht.

- *Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Eine Kommune sollte ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte sie den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte die Kommune ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Bei der **Stadt Lünen** ist die Verantwortung für die digitale Transformation nicht auf einer Stelle gebündelt, sondern wird durch mehrere Stellen wahrgenommen. Nach Auskunft der Stadt befassen sich sowohl die Organisationsabteilung als auch die IT-Abteilung inhaltlich mit der Digitalisierung der Stadtverwaltung.

Im Gegensatz zu vielen großen kreisangehörigen Städten ist die Verantwortung für die digitale Transformation bei der Stadt Lünen damit noch nicht eindeutig geregelt. In vielen kreisfreien Städten wurde hierfür ein Chief Digital Officer (CDO) oder eine vergleichbare Funktion eingerichtet. Grundsätzlich ist eine zentrale Koordinierung zu begrüßen, um von Synergieeffekten und Wissenstransfer profitieren zu können. Für die Koordinierung muss aber nicht zwangsläufig eine eigene Funktion geschaffen werden. Sie kann z. B. durch eine dem Verwaltungsvorstand zugeordnete Lenkungsgruppe oder vergleichbare Stellen wahrgenommen werden.

Die bisherige digitale Transformation der Stadtverwaltung Lünen ist das Ergebnis einzelner Projekte, die in einem E-Government-Handlungsrahmen zusammengefasst sind. Eine formale, umfassende Strategie liegt ihr nicht zugrunde. In Zusammenarbeit mit der KAAW erarbeitet die Stadt Lünen derzeit eine Digitalisierungs-Strategie. Diese soll im Herbst 2022 vom Rat beschlossen werden. Weniger als die Hälfte der geprüften großen kreisangehörigen Städte besitzen bereits eine solche formale Grundlage.

Eine digitale Strategie legt fest, welche Ziele in einem definierten Zeitrahmen mit welchen Mitteln realisiert werden sollen. Eine „Roadmap“ ist in der Regel ein Bestandteil dieser Strategie. Darin werden die Projektabläufe zeitlich so festgelegt, dass die strategischen Ziele erreicht werden können. Diese Vorgaben dienen dazu, die notwendigen Ressourcen zu identifizieren und diese nach festgelegter Priorität auf mittel- und langfristige Ziele auszurichten. Zudem muss sich eine Kommune bei der Strategieentwicklung damit befassen, wie sie Risiken minimieren und Chancen bestmöglich nutzen kann. Ohne diese strategischen Festlegungen besteht für die Stadt Lünen das Risiko, dass die Ressourcen verwaltungsweit nicht effizient eingesetzt werden. Entscheidungen, die in einzelnen Projekten gefällt werden, können auch Auswirkungen auf nachfolgende Projekte haben und somit den Weg der Digitalisierung mitbestimmen bzw. einschränken. Es ist daher von großer Bedeutung, dass alle Projekte in einem großen Zusammenhang gesehen werden. Darüber hinaus muss sich der Erfolg der digitalen Transformation an den gesetzten Strategiezielen messen lassen können.

Positiv ist die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Rahmen der Umsetzung von E-Government-Projekten. Die Stadt Lünen sollte bei der Erstellung der Digitalisierungsstra-

ategie auch den Fokus auf die Kommunikation mit den Beschäftigten legen. Durch deren Beteiligung und Qualifikation kann eine hohe Akzeptanz der Strategie sowie eine erfolgreiche Umsetzung der daraus resultierenden Maßnahmen erreicht werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die Verantwortung für die digitale Transformation eindeutig verorten. Sie sollte zudem eine formale, umfassende Digitalisierungsstrategie beschließen.

2.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

Das EGovG und das OZG stellen klare Anforderungen an die kommunale Digitalisierung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen erfüllt noch nicht alle rechtlichen Anforderungen der des EGovG. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG ist die Projektplanung der Stadt Lünen noch nicht hinreichend konkretisiert und formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass auch dessen Umsetzung nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie das Potenzial für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden kann.

Die gpaNRW hat wesentliche Aspekte aufgegriffen, die seitens einer Kommune bereits erfüllt sein müssen oder zumindest angegangen werden sollten:

- **Elektronischer Zugang:** Eine Kommune hat einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht. Sie muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.
- **De-Mail:** Eine Kommune hat einen De-Mail Zugang eröffnet.
- **Online-Angebot:** Eine Kommune stellt auf ihrer Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereit.
- **E-Payment:** Eine Kommune bietet elektronische Bezahlungsmöglichkeiten an.
- **Elektronische Rechnungen:** Eine Kommune kann Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten.
- **„Roadmap“ OZG:** Eine Kommune sollte einen Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung des OZG besitzen.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die **Stadt Lünen** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Lünen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	13 von 19
De-Mail	erfüllt	19 von 19

Anforderung	Status der Stadt Lünen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Online-Angebot	teilweise erfüllt	0 von 19
E-Payment	nicht erfüllt	8 von 19
Elektronische Rechnungen	nicht erfüllt	9 von 19
Roadmap OZG	nicht erfüllt	4 von 19

Die Stadt Lünen erfüllt nicht alle gesetzlichen Anforderungen, so dass Handlungsbedarf, insbesondere bei den elektronischen Bezahlmöglichkeiten und dem Empfang von elektronischen Rechnungen, besteht. Der Großteil der Vergleichskommunen hat diese Anforderungen zumindest teilweise erfüllt.

Wie fast alle geprüften Kommunen hat auch die Stadt Lünen einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Alle notwendigen Angaben sind auf der Seite „Infos zu Lünen“ ausführlich zusammengefasst. Diese umfassen auch technische und organisatorische Maßnahmen. Unverschlüsselte, qualifiziert elektronisch signierte Dokumente können ebenfalls empfangen werden. Darüber hinaus bietet die Stadt Lünen eine Verschlüsselung an, worüber auch Dokumente versendet werden können.

Des Weiteren bietet die Stadt Lünen mit dem in § 3 (2) EGovG geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail eine Möglichkeit, elektronische Nachrichten gesichert zu empfangen und zu versenden.

Das Online-Angebot der Stadt Lünen entspricht den gesetzlichen Anforderungen, kann aber noch ausgebaut werden. Es basiert überwiegend auf Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet die Stadt Lünen derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können.

Zum Zeitpunkt der Prüfung bietet die Stadt Lünen als eine der wenigen großen kreisangehörigen Städte noch keine elektronischen Bezahlmöglichkeiten an. Nach Auskunft der Stadt wurde die Einführung eines Verfahrens zur elektronischen Bezahlung Ende 2021 beauftragt. Der produktive Einsatz wird bereits im 1. Quartal 2022 erwartet. Des Weiteren kann die Stadt Lünen noch keine elektronischen Rechnungen empfangen.

Die Stadt Lünen ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten

für alle Beteiligten. Auf Landesebene arbeiten das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW sowie der KDN¹⁴ und d-NRW¹⁵ zudem am Portalverbund.NRW. Ziel ist es, ein Rahmenportal zu schaffen, das die Online-Angebote der Kommunen integrieren kann.

Wie die meisten der geprüften Städte hat auch die Stadt Lünen ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG noch nicht verbindlich beschrieben. Um beispielsweise aus dem Portalverbund selbst größtmögliche Vorteile ziehen zu können, sollten vorab die betroffenen Verwaltungsprozesse identifiziert und analysiert werden. Zudem müssen die Städte für sich klären, inwiefern die geplanten „Blaupausen“ den eigenen Bedarf abdecken können. Bei der Stadt Lünen werden zwar Prozessbetrachtungen durchgeführt. Allerdings gibt es keine Priorisierung, die sich am OZG orientiert. Mit einer fehlenden „Roadmap“ geht auch das Risiko einher, das OZG nicht in hinreichender Form bzw. nicht fristgerecht umsetzen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte darauf hinarbeiten, mehr Verwaltungsleistungen online anzubieten und medienbruchfrei zu verarbeiten. Ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.

2.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Kommunen die Chance, den Prozess der Rechnungsbearbeitung schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger abzuwickeln. Die elektronischen Rechnungsdaten können vom Finanzverfahren übernommen und weiterverarbeitet werden.

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen,

¹⁴ Der KDN ist der Dachverband der kommunalen IT-Dienstleister in NRW in Rechtsform eines Zweckverbandes.

¹⁵ Die d-NRW fördert und koordiniert als rechtsfähige AöR die kommunal-staatliche und interkommunale Zusammenarbeit in Digitalisierungsprozessen mit flächendeckenden E-Government-Komponenten. Träger sind das Land und rund 300 NRW-Kommunen.

verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen hat bereits einen Rechnungseingangsworkflow implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Dieser ist jedoch noch nicht in der gesamten Verwaltung vorhanden.

Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess digitalisieren und mit möglichst geringen Ressourcen medienbruchfrei weiterverarbeiten. Mit dieser Intention stellt die gpaNRW im Einzelnen folgende Anforderungen an einen modernen Workflow:

- **Scannen:** *Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte sie diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- **Optische Texterkennung:** *Eine Kommune sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*
- **Automatisierte Datenergänzung:** *Das Finanzverfahren einer Kommune sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorenummer automatisiert ergänzen.*
- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** *Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren einer Kommune auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.*
- **Schnittstelle zum Vergabeprozess:** *Eine Kommune sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.*
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** *Im Workflow einer Kommune sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.*
- **Digitaler Belegzugriff:** *Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte eine Kommune aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Lünen** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Lünen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	erfüllt	7 von 19
Optische Texterkennung	erfüllt	9 von 19
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	10 von 19
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	12 von 19
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 19
Elektronische Bearbeitungshinweise	nicht erfüllt	10 von 19
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	14 von 19

Der überwiegende Teil der geprüften Städte hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung etabliert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Städte dennoch deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen erforderlich. Die Stadt Lünen hat bereits einen Rechnungsbearbeitungsworkflow, der zum Zeitpunkt der Prüfung in rund einem Drittel der Organisationseinheiten eingesetzt wird. Der weitere Rollout des Prozesses ist durch die Corona-Pandemie ins Stocken geraten.

Eingehende Papierrechnungen scannt die Stadt Lünen frühzeitig im Prozess. Zudem bearbeitet sie PDF-Rechnungen in der Regel medienbruchfrei, indem sie die Rechnungen automatisiert aus dem elektronischen Posteingang in den Rechnungsworkflow übergibt. Damit ist die Stadt Lünen weiter als viele andere Städte.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Wie auch viele andere der geprüften Städte nutzt die Stadt Lünen diese Möglichkeit.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Einige Städte nutzen hier bereits die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen automatisierten Datenabgleich haben bisher nur zwei der geprüften Städte eingeführt. Die Stadt Lünen bildet hier keine Ausnahme.

Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze, automatisierte Datenergänzungen und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in vielen geprüften Städten technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung. Auch hier nutzt die Stadt Lünen bereits die technischen Möglichkeiten.

Die Stadt Lünen informiert die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an zeitkritischen Stellen nicht automatisch über anstehende Prozessschritte. Das birgt die Gefahr, dass der Workflow unnötig verzögert wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung in der gesamten Verwaltung mit Nachdruck fortsetzen. Manuelle Tätigkeiten sollten noch stärker durch IT-Unterstützung unterstützt bzw. ersetzt werden. Insbesondere eine Schnittstelle zum Vergabeprozess und automatische Bearbeitungshinweise bieten hier konkrete Ansatzpunkte.

2.3.3.2.4 Digitale Initiative

Wie eingangs beschrieben, geht es bei der Digitalisierung nicht nur darum, den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Sie eröffnet den Kommunen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kommunen hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kommunen noch nicht verpflichtend sind.

→ **Feststellung**

Über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus hat die Stadt Lünen begonnen, ihre Verwaltung zu digitalisieren.

Eine Kommune sollte darauf abzielen, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit vorzuhalten. Um dies zu erreichen, sollten Kommunen gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. -module) geschaffen haben,*
- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*
- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

Darüber hinaus sollte eine Kommune einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Nahezu alle geprüften Städte haben bereits ein DMS und E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in einer Einführungsphase. Die **Stadt Lünen** führte bereits ein DMS in Pilotbereichen ein. Zum Zeitpunkt der Prüfung evaluiert die Stadt Lünen die Erfahrungen, die im Rahmen der Pilotierung gemacht wurden. Im weiteren Projektverlauf wird das DMS sukzessive in der gesamten Verwaltung ausgerollt. Allerdings verfügt die Stadt Lünen noch nicht über einen detaillierten Projektplan, der verbindlich Umsetzungszeitpunkte und Priorisierungen bei der Einführung des DMS vorschreibt. Nach Auskunft der Stadt wird ein Projektplan für die verwaltungsweite Einführung nach der Evaluation der Pilotphase erstellt. Diese Vorgehensweise ist unter Berücksichtigung des aktuellen Umsetzungsstandes und der weiteren Zeitplanung angemessen.

Die Stadt Lünen bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern bereits online Leistungen aus verschiedenen Verwaltungsbereichen an, die durchgehend medienbruchfrei bearbeitet werden. Verwaltungsintern existieren, mit Ausnahme der bereits dargestellten Rechnungsbearbeitung, hingegen kaum medienbruchfreie Leistungen. Damit liegt Lünen in dieser Hinsicht derzeit noch hinter dem Digitalisierungsstand der meisten großen kreisangehörigen Städte zurück.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte nach der Evaluation der Pilotphase einen verbindlichen Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung des DMS bzw. elektronischer Akten erarbeiten. Darüber hinaus sollte sie weitere interne Prozesse digitalisieren.

2.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr die Kommune von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

Schlechte digitale Lösungen bewirken mehr als nur einen Imageverlust. Sie führen zu verschwendeten Ressourcen und erschweren oder gefährden die Daseinsvorsorge sowie notwendige Verwaltungsleistungen.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Diese Intention ist auch in § 12 EGovG verankert. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen. Sie bilden damit die Grundlage, um konkrete IT-Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

Die gpaNRW hat anhand ausgewählter Kriterien geprüft, inwiefern die Verwaltungen der großen kreisangehörigen Kommunen bereits ein IT-bezogenes Prozessmanagement implementiert haben.

→ **Feststellung**

Das Prozessmanagement der Stadt Lünen befindet sich noch am Anfang und wird den Anforderungen an die digitale Transformation derzeit nicht gerecht.

Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad*

am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)¹⁶ orientieren.

- **Fachverfahren:** Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.
- **Prozessüberblick:** Eine Kommune sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass sie mindestens eine vollständige Auflistung ihrer Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Eine Kommune sollte bereits Prozesse entsprechend ihrer Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Lünen** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Lünen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	0 von 19
Personalausstattung	teilweise erfüllt	1 von 19
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	3 von 19
Fachverfahren	erfüllt	10 von 19
Interne Vernetzung	nicht erfüllt	4 von 19
Prozessüberblick	nicht erfüllt	3 von 19
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	0 von 19

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Sie stehen erst am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist die Anforderung hingegen erst erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind.

So fehlen bei der Stadt Lünen ebenso wie bei allen anderen geprüften Städten noch verbindliche Festlegungen und Vorgaben, in denen entsprechende Aufgaben, Ziele und Prioritäten festgeschrieben sind. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Zwar betrachtet die Stadt Lünen ausgewählte Prozesse, strategisch-verbindliche Vorgaben für ein verwaltungsweites Prozessmanagement gibt es jedoch bisher nicht.

Sowohl das Team Organisation der Stadt Lünen als auch dezentrale Organisationseinheiten führen Prozessanalysen durch. Sie können dabei auf operative Vorgaben zurückgreifen und ein

¹⁶ BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

Fachverfahren nutzen. Allerdings nutzen sie nicht den landesweiten Standard BPMN 2.0, so dass in dieser Hinsicht Optimierungspotenzial besteht.

Wie viele andere der großen kreisangehörigen Städte schätzt die Stadt Lünen ihre personellen Ressourcen als nicht ausreichend ein. Aus diesem Grund nimmt die Stadt Lünen die Prozesse in der Regel nur bedarfsweise auf und hat keinen zentralen Überblick über die Gesamtheit der Prozesse.

Nur weil ein Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Die meisten der geprüften Städte haben ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Die Stadt Lünen bildet insofern keine Ausnahme, da sie Informationstechnik nur teilweise als ein Instrument der Prozessoptimierung versteht und daher auch selten die IT-Organisationseinheit in Optimierungsüberlegungen einbezieht. Hier liegt für die Stadt Lünen ein wesentlicher Ansatzpunkt zur Verbesserung. Insbesondere die Anforderungen an die Informationstechnik sollten über Prozessbeschreibungen definiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse strukturieren und priorisieren. Darüber hinaus sollte die Verwaltung die Möglichkeiten der IT für anstehende Prozessoptimierung besser nutzen, indem sie beide Bereiche enger miteinander verknüpft.

2.3.5 IT-Sicherheit

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung der IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit bei den großen kreisangehörigen Kommunen rein systemisch. Das heißt, wir betrachten ausgewählte Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamte IT-Sicherheitsstruktur der Verwaltung zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen in den Verwaltungen identifiziert werden können.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für die digitale Verwaltung beschränkt sich die gpaNRW dabei auf folgende Aspekte:

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch die Kommune selbst betreut werden.
- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 77 ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Stadtverwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen erreicht ein unterdurchschnittliches IT-Sicherheitsniveau. Das IT-Sicherheitsmanagement und die Notfallvorsorge sind schwach ausgeprägt.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Lünen** erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2021

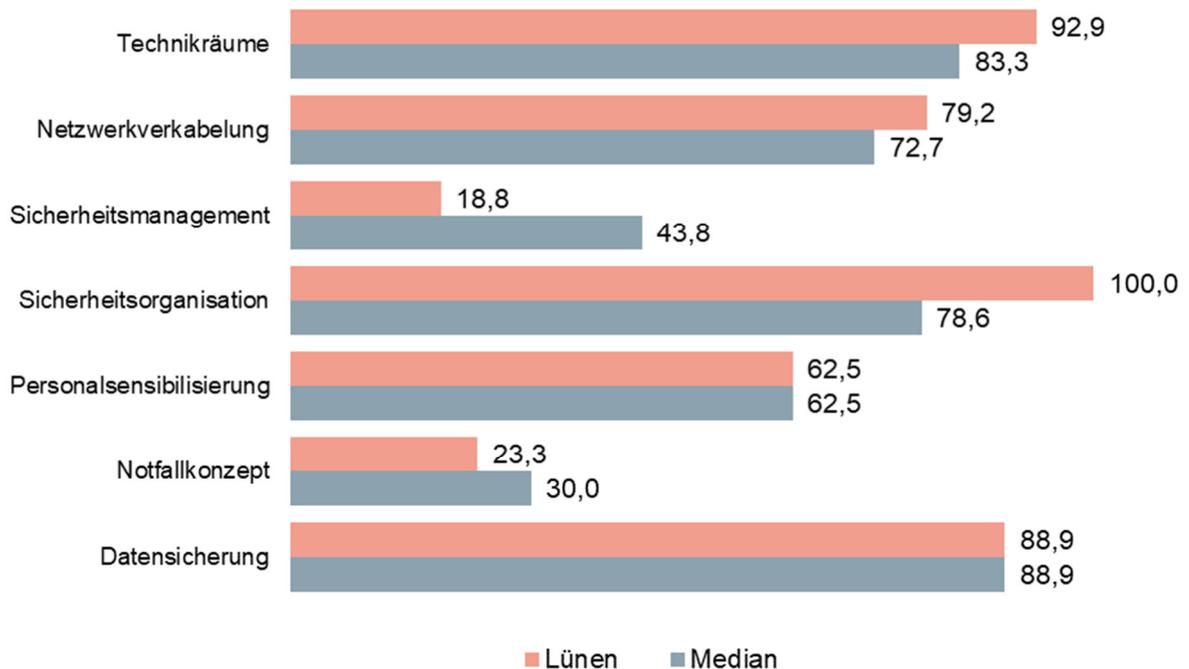


Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Lünen im interkommunalen Vergleich eine Position im Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 67,5 Prozent, der Median liegt derzeit bei 65,8 Prozent.

Damit unterschreitet die Stadt Lünen mit diesem Ergebnis den empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Lünen wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2021



Mit dem gewählten Betriebsmodell erbringt die Stadt Lünen ihre IT-Leistungen überwiegend in Eigenregie. Hierdurch trifft die Verwaltung eine besondere Verantwortung dafür Sorge zu tragen, dass die IT-Systeme zu jeder Zeit verfügbar sind. Sie können sich hierbei nicht auf die getroffenen Maßnahmen eines Dienstleisters verlassen.

Im Bereich der technischen Maßnahmen hat die IT der Stadt Lünen bereits die überwiegende Zahl der geprüften Aspekte umgesetzt. Nachholbedarf besteht jedoch bei den organisatorischen Maßnahmen im IT-Sicherheitsmanagement und in der Notfallvorsorge. Es fehlt bisher an einer IT-Sicherheitsleitlinie, in der die wichtigsten Sicherheitsziele formuliert sind und mit der sich die Verwaltungsführung zur Übernahme der Gesamtverantwortung für Informationssicherheit erklärt. Zudem fehlt ein Sicherheitskonzept, das die einzelnen Sicherheitsziele definiert und die Vorgehensweise beschreibt, wie diese Ziele erreicht werden sollen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt sind Überlegungen zu möglichen Notfällen. Die Verwaltung sollte zeitnah Maßnahmen im Bereich des Notfallmanagements ergreifen. Hierzu gehört insbesondere die Definition möglicher Notfälle sowie die Erstellung eines Notfallhandbuchs. Den entsprechenden Optimierungsbedarf hat die Stadt Lünen bereits erkannt und befindet sich im Aufbau eines Notfallhandbuchs.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte ihr IT-Sicherheitsmanagement systematisch verbessern und ein formelles Notfallvorsorgekonzept erarbeiten.

2.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Die örtliche Rechnungsprüfung verfolgt vorrangig das Ziel, die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sicherzustellen. Die IT kann die Prüfhandlungen unterstützen oder selbst Gegenstand der örtlichen Prüfung sein.

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW und § 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW. Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Die örtliche Prüfung zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen der Kommune ab.

Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beitragen. So obliegt es ihr beispielsweise zu prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

Auf der anderen Seite kann die IT die Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

Je stärker die Digitalisierung der Verwaltung vorangeschritten ist, desto stärker muss sich die örtliche Rechnungsprüfung mit der Informationstechnik auseinandersetzen. Dies betrifft das „Prüfen mit IT“ ebenso wie das „Prüfen der IT“.

Es ist nicht die Intention der gpaNRW die Prüfhandlungen der örtlichen Rechnungsprüfung zu bewerten. Vielmehr bewerten wir, inwiefern die örtliche Rechnungsprüfung von der Digitalisierung profitieren kann und ob die Rahmenbedingungen eine sachgerechte Prüfung der IT überhaupt ermöglichen.

→ **Feststellung**

Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lünen lassen derzeit keine hinreichende Prüfung der IT sowie mit IT zu.

Damit die örtliche Rechnungsprüfung gute Rahmenbedingungen zum Prüfen der IT und dem Prüfen mit IT erhält, sollte eine Kommune nachstehende Aspekte berücksichtigen:

- *Eine Kommune sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*
- *Eine Kommune sollte im Rahmen der örtlichen Prüfung unterstützende Fachverfahren einsetzen. Der Grad der IT-Unterstützung bemisst sich am Stand der Digitalisierung in der Verwaltung. Je stärker Verwaltungsabläufe digitalisiert und Akten elektronisch geführt werden, desto höher sind die Anforderung an IT-gestützte Prüfungen.*
- *Eine Kommune sollte die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und -Infrastrukturen.*

Die **Stadt Lünen** führt gegenwärtig kaum örtliche IT-Prüfungen durch. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen geprüften Städten aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2017 bis 2021

Prüfaspekte	Hat die Stadt Lünen diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	nein	13 von 18
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	nein	10 von 18
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	nein	6 von 18
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	nein	4 von 18
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	nein	1 von 18
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	nein	5 von 18
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	nein	8 von 18
Rollen- und Berechtigungskonzepte	ja	12 von 18
Anwendungslizenzen	nein	2 von 18
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	nein	8 von 18

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lünen konnte in den letzten fünf Jahren keine hinreichende IT-Prüfung durchführen. Im Ergebnis hat sie weniger Prüfaspekte im Zusammenhang mit IT aufgegriffen als die meisten Vergleichskommunen. Auch für die gesetzlich vorgegebene Anwendungsprüfung liegen der Stadt Lünen keine aktuellen Prüferkenntnisse vor.

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Städten gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen.

Wie die Tabelle zeigt, sind viele Prüfaspekte auch bei vielen anderen Städten nicht aufgegriffen worden. Wie in nahezu allen Fällen gegenüber der gpaNRW geäußert, liegt auch bei der Stadt Lünen der Grund in mangelnden Personalressourcen. Damit besteht das Risiko, dass auch zukünftig Pflichtprüfungen wie die Anwendungsprüfung oder die Prüfung von technisch-organisatorischen Regelungen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können. Hier könnte die Stadt Lünen mit anderen Kommunen zusammenarbeiten. Da sich andere Städte in einer ähnlichen Position befinden, könnten Städte gemeinsam ihre IT-Prüfung stärken und Synergieeffekte nutzen.

Neben einer angemessenen quantitativen Stellenausstattung fehlt allerdings meist auch die fachliche Qualifikation, um den Prüfinhalten gerecht werden zu können. Die meisten der durch

die gpaNRW geprüften Städte, die örtliche IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Auch bei der Stadt Lünen ist keine fachspezifische Qualifikation vorhanden. Damit befindet sie sich interkommunal gesehen zwar in guter Gesellschaft, aber nicht in einer guten Position.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen. Dies erhöht die Chance, die ohnehin geringen Ressourcen effizient dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte darauf hinarbeiten mindestens die rechtlich verpflichtenden Prüfungen abzusichern. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze perspektivisch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

2.4 IT an Schulen

Die Digitalisierung der Schulen in NRW besitzt heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den diesbezüglichen Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft zuletzt sehr deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählt für viele Schulen während der Pandemie zu den größten Herausforderungen. Eine bedarfsgerechte und funktionierende technische Infrastruktur stehen dabei im Fokus.

Vielerorts muss verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Für diesen schon vor der Pandemie begonnenen Aufholprozess standen und stehen Fördermittel aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung.

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsfördergesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen.

Unabhängig von der Mittelherkunft bedingt die erfolgreiche Digitalisierung der Schulen eine zentrale Konzeption und Koordination. Denn die Aufgabe ist nicht weniger komplex, als es in der Kernverwaltung der Fall ist. Im Gegenteil: Insbesondere die Trennung von „inneren“ und „äußeren“ Schulangelegenheiten macht sie umso anspruchsvoller.

Die Kommunen sind als Schulträger für die "äußeren" Schulangelegenheiten zuständig. Darunter fallen alle Bereiche, die die Verwaltung, die Schulgebäude und -gelände sowie deren Ausstattung betreffen. Im Hinblick auf die IT haben die Kommunen gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Für die "inneren" Schulangelegenheiten sind hingegen nicht die kommunalen Schulträger, sondern die Schulaufsichtsbehörden des Landes NRW zuständig. Dazu zählen insbesondere die Lehr- und Lerninhalte sowie der dazugehörige personelle Rahmen, also das pädagogische Personal.

Das zentrale Ziel der Digitalisierung der Schulen besteht darin, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass die Prozesse und Abhängigkeiten sowie Möglichkeiten und Grenzen wechselseitig bekannt sind.

Neben der geteilten Verantwortung für die IT-Ausstattung einerseits und den Inhalten andererseits, wird der Digitalisierungsprozess an den Schulen erfahrungsgemäß auch durch die Erwartungshaltung aller Beteiligten und den aus den Förderprogrammen resultierenden Zeitdruck beeinflusst.

Infolgedessen entsteht ein Spannungsfeld zwischen dem pädagogisch Wünschenswerten, dem technisch Machbaren, der Finanzierbarkeit, der zeitlichen Realisierbarkeit sowie den Anforderungen der IT-Sicherheit und des Datenschutzes.

Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, mit welchen Ressourcen sowie organisatorischen und konzeptionellen Mitteln die Kommunen diesem Spannungsfeld entgegen.

→ **Feststellung**

Die Steuerung der IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Lünen zeigt an einigen Stellen grundlegendes Verbesserungspotenzial.

Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

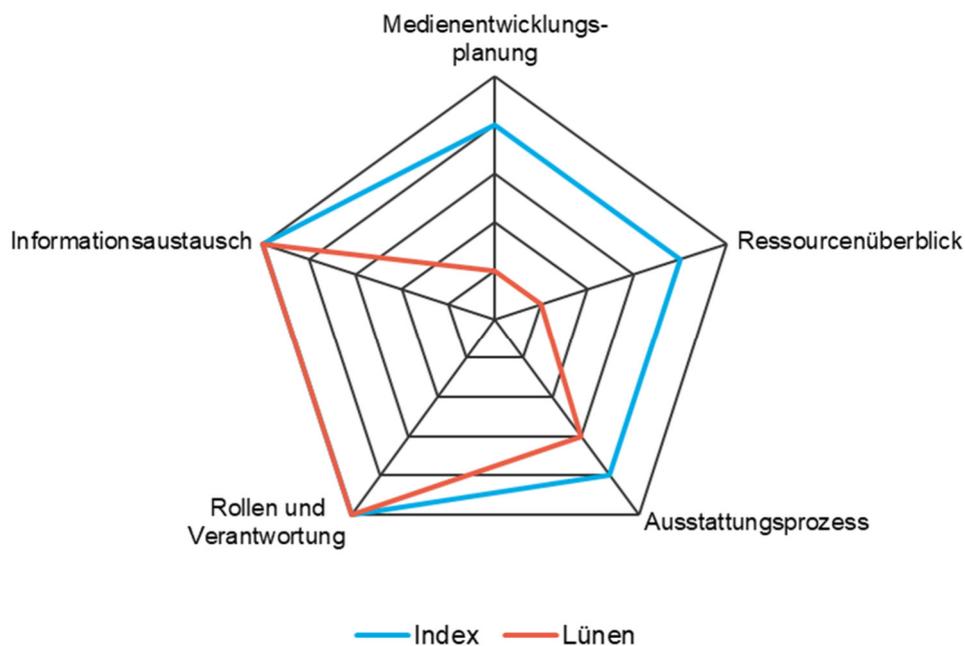
- **Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.
- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.

- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen der **Stadt Lünen** für die Digitalisierung der Schulen. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung, außenliegende Werte eine starke Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich um interkommunale Durchschnittswerte.

Im Idealfall sollte das Netzdiagramm möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein.

Rahmenbedingungen der Stadt Lünen zur Digitalisierung der Schulen 2021



- Die Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen sind bei der Stadt Lünen schwach ausgeprägt. Ihr fehlen sowohl strategische Grundlagen als auch operative Daten zur Steuerung.

Die Stadt Lünen verfügt nicht über einen Medienentwicklungsplan für die städtischen Schulen. Die Verwaltung verfolgt bei der IT-Ausstattung der Schulen zwar strategischen Vorgaben, die jedoch aufgrund mangelnder Ressourcen nicht verschriftlich wurden. Nach Auskunft der Stadt haben die Schulen im Rahmen des Digitalpaktes teilweise Medienkonzepte entwickelt. Diese liegen der Verwaltung allerdings nicht vor, so dass deren Inhalte der Stadt als Schulträger nicht

bekannt sind. Zudem fehlt ein zentraler, vollständiger und schulübergreifender Überblick über die IT-Ausstattung und die IT-Kosten der Schulen.

Die Stadt Lünen hat den Prozess zur Ausstattung der Schulen umgestaltet. Die Abteilung „IT Schulen“ bewertet und genehmigt die Bedarfsanforderungen der Schulen. Anschließend erfolgt die Beschaffung durch die neu geschaffene Abteilung „IT-Einkauf“. Um den Beschaffungsprozess zu optimieren und ein einheitliches Ausstattungsniveau der einzelnen Schulstandorte zu erreichen, wurden Standards für die IT-Ausstattung definiert.

Rollen und Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support sind verbindlich geregelt und orientieren sich an den Vorgaben des Landes. Allerdings weist die Stadt Lünen darauf hin, dass der Zeitanteil der Medienbeauftragten der Schulen zu gering ist, um den First-Level-Support im notwendigen Umfang und Qualität wahrzunehmen. Für die Beschaffung und Betreuung der Schul-IT stehen hinreichende Personalressourcen zur Verfügung. Es fehlen spezielle Richtlinien oder Konzepte für die IT-Sicherheit der Schulen.

Der Informationsaustausch wird durch regelmäßige Treffen der Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Digitalpaktes sowie durch persönliche Abstimmungen mit den Schulleitungen und Medienbeauftragten der Schulen sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte einen Medienentwicklungsplan auf Grundlage der Medienkonzepte der Schulen erstellen. Darüber hinaus sollte sie sich einen Überblick über die vorhandene IT-Ausstattung sowie die IT-Kosten der Schulen verschaffen. Des Weiteren sollte sie Vorgaben zur IT-Sicherheit erstellen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Informationstechnik					
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Lünen eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die zentrale IT-Steuerung ist jedoch durch fehlende formalisierte Vorgaben gefährdet.	80	E1	Die Stadt Lünen sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie bei neuen und bestehenden IT-Leistungen systematische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchführen.	81
F2	Die Stadt Lünen stattet die Arbeitsplätze in ihrer Kernverwaltung zu relativ geringen Kosten mit IT aus.	82	E2	Die Stadt Lünen sollte die Erträge mit Hilfe von Verwaltungskostenpauschalen kalkulieren und regelmäßig fortschreiben.	84
F3	Die Verantwortung für die digitale Transformation der Stadt Lünen ist nicht eindeutig verortet. Darüber hinaus fehlt ihr eine ausreichende strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation ihrer Verwaltung gefährdet.	88	E3	Die Stadt Lünen sollte die Verantwortung für die digitale Transformation eindeutig verorten. Sie sollte zudem eine formale, umfassende Digitalisierungsstrategie beschließen.	90
F4	Die Stadt Lünen erfüllt noch nicht alle rechtlichen Anforderungen der des EGovG. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG ist die Projektplanung der Stadt Lünen noch nicht hinreichend konkretisiert und formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass auch dessen Umsetzung nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie das Potenzial für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden kann.	90	E4	Die Stadt Lünen sollte darauf hinarbeiten, mehr Verwaltungsleistungen online anzubieten und medienbruchfrei zu verarbeiten. Ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.	92
F5	Die Stadt Lünen hat bereits einen Rechnungseingangsworkflow implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Dieser ist jedoch noch nicht in der gesamten Verwaltung vorhanden.	93	E5	Die Stadt Lünen sollte die Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung in der gesamten Verwaltung mit Nachdruck fortsetzen. Manuelle Tätigkeiten sollten noch stärker durch IT-Unterstützung unterstützt bzw. ersetzt werden. Insbesondere eine Schnittstelle zum Vergabeprozess und automatische Bearbeitungshinweise bieten hier konkrete Ansatzpunkte.	95

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus hat die Stadt Lünen begonnen, ihre Verwaltung zu digitalisieren.	95	E6	Die Stadt Lünen sollte nach der Evaluation der Pilotphase einen verbindlichen Projektplan zur verwaltungsweiten Einführung des DMS bzw. elektronischer Akten erarbeiten. Darüber hinaus sollte sie weitere interne Prozesse digitalisieren.	96
F7	Das Prozessmanagement der Stadt Lünen befindet sich noch am Anfang und wird den Anforderungen an die digitale Transformation derzeit nicht gerecht.	96	E7	Die Stadt Lünen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse strukturieren und priorisieren. Darüber hinaus sollte die Verwaltung die Möglichkeiten der IT für anstehende Prozessoptimierung besser nutzen, indem sie beide Bereiche enger miteinander verknüpft.	98
F8	Die Stadt Lünen erreicht ein unterdurchschnittliches IT-Sicherheitsniveau. Das IT-Sicherheitsmanagement und die Notfallvorsorge sind schwach ausgeprägt.	99	E8	Die Stadt Lünen sollte ihr IT-Sicherheitsmanagement systematisch verbessern und ein formelles Notfallvorsorgekonzept erarbeiten.	100
F9	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Lünen lassen derzeit keine hinreichende Prüfung der IT sowie mit IT zu.	101	E9	Die Stadt Lünen sollte darauf hinarbeiten mindestens die rechtlich verpflichtenden Prüfungen abzusichern. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze perspektivisch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.	103
F10	Die Steuerung der IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Lünen zeigt an einigen Stellen grundlegendes Verbesserungspotenzial.	104	E10	Die Stadt Lünen sollte einen Medienentwicklungsplan auf Grundlage der Medienkonzepte der Schulen erstellen. Darüber hinaus sollte sie sich einen Überblick über die vorhandene IT-Ausstattung sowie die IT-Kosten der Schulen verschaffen. Des Weiteren sollte sie Vorgaben zur IT-Sicherheit erstellen.	106

3. Hilfe zur Erziehung

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lünen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Lünen	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Lünen	19
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	35
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	55
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	60
1.4.4 Fördermittelmanagement	65
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	69

2.	Informationstechnik	76
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	IT-Profil	78
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	79
2.3.2	IT-Kosten	81
2.3.3	Digitalisierung	85
2.3.4	Prozessmanagement	96
2.3.5	IT-Sicherheit	98
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	101
2.4	IT an Schulen	103
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	107
3.	Hilfe zur Erziehung	109
3.1	Managementübersicht	111
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	113
3.3	Strukturen	114
3.3.1	Strukturkennzahlen	114
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	115
3.3.3	Präventive Angebote	116
3.4	Organisation und Steuerung	117
3.4.1	Organisation	117
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	118
3.4.3	Finanzcontrolling	119
3.4.4	Fachcontrolling	121
3.5	Verfahrensstandards	122
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	122
3.5.2	Prozesskontrollen	126
3.6	Personaleinsatz	127
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	129
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	129
3.7	Leistungsgewährung	129
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	129
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	138
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	146
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	148
4.	Bauaufsicht	153
4.1	Managementübersicht	153
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	154
4.3	Baugenehmigung	154
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	154

4.3.2	Rechtmäßigkeit	157
4.3.3	Geschäftsprozesse	159
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	160
4.3.5	Digitalisierung	162
4.3.6	Personaleinsatz	164
4.3.7	Bauberatung	167
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	168
4.3.9	Transparenz und Steuerung	171
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	173
5.	Verkehrsflächen	176
5.1	Managementübersicht	176
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	177
5.3	Steuerung	177
5.3.1	Datenlage	178
5.3.2	Straßendatenbank	178
5.3.3	Kostenrechnung	179
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	180
5.4	Prozessbetrachtung	181
5.4.1	Aufbruchmanagement	181
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	184
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	188
5.5.1	Strukturen	188
5.5.2	Bilanzkennzahlen	189
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	191
5.6.1	Alter und Zustand	192
5.6.2	Unterhaltung	195
5.6.3	Reinvestitionen	197
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	200
	Kontakt	203

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lünen im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die

Einschätzungen und Erfahrungen der Jugendämter zum Umgang und zu den Auswirkungen der Pandemie sind unterschiedlich. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Jugendämter vor neue Herausforderungen in der Organisation und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeitsweise im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich u.a. durch eine eingeschränkte persönliche Zusammenarbeit mit den Familien und den Leistungsanbietern sowie fehlende Frühwarnsysteme aufgrund von geschlossenen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder verändert. Das zeigen auch verschiedene Untersuchungen und Befragungen.

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. In der Prüfung werden die Daten der Jahre 2017 bis 2020 abgefragt. Hierdurch kann im Rahmen der Prüfung dargestellt werden, wie sich die Kennzahlen im ersten Pandemie-Jahr 2020 im Vergleich zu den Vorjahren positionieren.

Hilfe zur Erziehung

Die Datenlage im Jugendamt der **Stadt Lünen** ist teilweise nicht hinreichend. So erfolgt bei den Fallzahlen für die Hilfen zur Erziehung (HzE) keine altersbezogene Differenzierung. Dadurch werden Auswertungen deutlich erschwert. Die diesem Bericht zugrundeliegenden Aufwendungen HzE sowie die Aufwendungen für die Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform enthalten auch Kostenerstattungen, die die Stadt Lünen an andere Jugendämter zu leisten hat und die wir nicht berücksichtigen. Die Bestimmung dieser Erstattungsbeträge wäre für die Stadt Lünen mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden. Deshalb haben wir darauf verzichtet. Die eingangs genannten Aufwendungen sind insofern als in unbestimmter Höhe zu hoch anzusehen.

Der Fehlbetrag für Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre liegt in der Stadt Lünen im mittleren Bereich. Er wird maßgebend durch die Transferaufwendungen geprägt, die im Betrachtungszeitraum gesunken sind. Während die Aufwendungen in der jugendhilferelevanten Bevölkerungsgruppe der unter 21-jährigen vergleichsweise hoch sind, liegen sie bei fallbezogener Betrachtung im mittleren Bereich. Ein geringer Anteil ambulanter Hilfefälle und eine hohe Falldichte wirken sich erhöhend auf die Aufwendungen sowie den Fehlbetrag HzE aus. Der hohe Anteil stationärer Hilfefälle erhält allerdings sein Gepräge durch eine stark ausgeprägte Vollzeitpflege. Hier erreicht die Stadt Lünen im interkommunalen Vergleich den Maximalwert, was wir positiv bewerten.

In der Stadt Lünen besteht ein differenziertes Netz an niedrighwelligen Unterstützungs- und Beratungsangeboten, das durch die Stadt selbst, freie Träger sowie andere öffentliche Leistungserbringer gewährleistet wird.

Die Verfahrensstandards und die Fallsteuerung sind stark ausgeprägt. Sie sollten allerdings systematisch erfasst, bei Bedarf aktualisiert und an zentraler Stelle hinterlegt werden. Dagegen wird die Gesamtsteuerung bei den Erzieherischen Hilfen aufgrund einer in Teilen nicht hinreichenden Datenlage erschwert. Es erfolgen auch keine kennzahlengestützten Auswertungen. Die bislang bei den Erzieherischen Hilfen zum Einsatz kommende Softwareversion lässt differenzierte Auswertungen nicht zu. Die beabsichtigte Implementierung der neuen Software, die mit einem Auswertungsmodul ausgestattet sein wird, sollte zeitnah erfolgen. Das Berichtswesen sollte weiterentwickelt und um relevante Kennzahlen angereichert werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung umfasst nach der Definition der gpaNRW die Hilfen nach dem Zweiten Kapitel, Viertes Abschnitt SGB VIII §§ 27 bis 35, 35a, 41 Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII).

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik¹⁷ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis perspektivisch verbessern können.

Dazu analysiert die gpaNRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung.

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werden örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen genutzt. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert, der den Anteil des Falles im Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer. Dort werden die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfefewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

¹⁷ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

3.3 Strukturen

- Die Stadt Lünen ist im Vergleich mit anderen großen kreisangehörigen Kommunen durch eine vergleichsweise niedrige Jugendarbeitslosenquote sowie einen geringen Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften nach SGB II strukturell begünstigt. Dagegen wirkt sich ein hoher Anteil von Schulabgängern ohne Abschluss tendenziell belastend aus.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die Stadt Lünen ist dem Jugendamtstyp sieben und der Belastungsklasse eins nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁸ zugeordnet.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Lünen im Jahr 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,94	17,88	19,28	19,93	21,00	21,99	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	2,90	0,60	2,65	3,30	4,00	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,28	15,61	17,27	18,23	19,61	21,82	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	7,22	1,42	4,32	5,34	7,18	10,46	35

Anteil der 0 bis unter 21-jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung liegt in der Stadt Lünen nahe am Median. Insofern ergeben sich daraus bezogen auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen keine be- oder entlastenden Auswirkungen.

Die Einwohnerzahlen der Stadt Lünen sinken moderat. Im Prognosezeitraum bis zum Jahr 2040 wird von IT.NRW ein Rückgang von rund einem Prozent erwartet. Die Zahl der Einwohner und Einwohnerinnen in der jugendhilferelevanten Zielgruppe der unter 21-jährigen soll dagegen um rund ein Prozent ansteigen.

¹⁸ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Jugendarbeitslosenquote

Die Arbeitslosenquote in der Altersgruppe der 15 bis unter 25-jährigen ist in der Stadt Lünen vergleichsweise gering. Sie liegt deutlich unter dem Median. Dies kann sich positiv auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15-jährigen Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Anteil alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug bewegt sich in der Stadt Lünen auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Bezug von Transferleistungen auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Diesem Bericht zufolge werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt verstärkt bei parallelem Bezug von Transferleistungen. Da der Anteil an Alleinerziehenden mit Transferleistungen in Lünen vergleichsweise gering ist, kann sich dies auf die Hilfen zur Erziehung positiv auswirken.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

Ein hoher Anteil an Schulabgängern ohne Schulabschluss kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist hier mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen nur ein Teil der für die erzieherischen Hilfen maßgeblichen Zielgruppe betroffen. In der Stadt Lünen ist die Anzahl an Schulabgängern ohne Abschluss vergleichsweise hoch. Mit mehr als sieben Schulabgängern ohne Schulabschluss von 100 Schulabgängern allgemeinbildender Schulen liegt die Stadt Lünen über dem dritten Viertelwert, der von 75 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten wird.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

Der Stadt Lünen sind die demografische Entwicklung sowie soziostrukturelle Merkmale bekannt. Sie nutzt diese aufgabenbezogen für die Entwicklung von Maßnahmen in den Quartieren. Der „Bericht zur sozialen Lage“ stellt dafür eine hervorragende Grundlage dar, ist aber in der vorliegenden Fassung nicht mehr aktuell.

Das Jugendamt der Stadt Lünen bezieht demografische Daten und soziale Strukturdaten aufgabenübergreifend in seine Planungen ein. Diese Daten werden systematisch und quartiersbezogen insbesondere für die Verwaltungsleitung und den Jugendhilfeausschuss aufbereitet („Bericht zur sozialen Lage 2017“). Im Rahmen dieses Sozialmonitorings werden Daten aus den Bereichen Jugend und Soziales sowie altersdifferenzierte und quartiersbezogene Bevölkerungsdaten dargestellt und als Planungsgrundlage für den Ressourceneinsatz herangezogen.

Eine Aktualisierung dieses Sozialmonitorings ist beabsichtigt, hat sich aber durch die Corona-Pandemie verzögert.

Auf diesem Wege können benachteiligte Quartiere identifiziert, Bedarfe abgeleitet und konkrete Maßnahmen entwickelt werden. Mehrere Stadtteile beziehungsweise Quartiere in Lünen weisen

einen besonders hohen Anteil an Haushalten im Leistungsbezug von Hilfen zur Erziehung auf. Durch Segregationstendenzen, die insbesondere durch günstigen Wohnraum in bestimmten Quartieren hervorgerufen werden, wird die Situation in diesen Stadtteilen verschärft. Durch die Implementierung quartiersbezogener Maßnahmen versucht das Jugendamt, sozial benachteiligte Familien zu unterstützen und damit auch bezogen auf die Stadtteile stabilisierend zu wirken. Darauf wird im nachfolgenden Kapitel 4.3.3 „Präventive Angebote“ auch noch eingegangen.

Differenzierte Grunddaten zur Bevölkerungsentwicklung der Einwohner nach Altersklassen in der Stadt Lünen stellt die gpaNRW in der Tabelle 2 im Anhang dieses Teilberichtes dar.

→ **Empfehlung**

Der „Bericht zur sozialen Lage“ sollte jährlich aktualisiert, inhaltlich erweitert und als Grundlage für die strategische Steuerung des Jugendamtes herangezogen werden.

3.3.3 Präventive Angebote

- In der Stadt Lünen bestehen im Rahmen des Netzwerks „Lünen bewegt Bildung“ integrierte niedrigschwellige Unterstützungsangebote für unterschiedliche Ziel- und Altersgruppen. Die Zusammenfassung von Bildungsangeboten und präventiven Maßnahmen ist richtungweisend.

Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben. Deshalb sollte die Stadt bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte sie die maßgeblichen örtlichen Akteure und freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.

In der **Stadt Lünen** liegt ein zentraler Schwerpunkt der Arbeit der Stadtverwaltung sowie zahlreicher weiterer Akteure und Institutionen im Zusammenspiel von Bildung und Prävention. Dies findet seinen Ausdruck im Netzwerk „Lünen bewegt Bildung“, auf dessen Grundlage Bildung und Prävention als fach-, ressort- und politikübergreifende Querschnittsaufgabe betrachtet werden. Dies gilt insbesondere für die Gestaltung der „Bildungsübergänge“. Es wurden sechs Handlungsfelder benannt und ein Netzwerkmanagement zur Umsetzung in den einzelnen Handlungsfeldern initiiert.

Im Rahmen dieser Netzwerkarbeit hat die Stadt Lünen in Kooperation mit anderen öffentlichen und freien Trägern (wie zum Beispiel Trägern der Jugendhilfe, Schulen, Kindertageseinrichtungen, Beratungsstellen, Akteuren aus dem Gesundheitswesen, Polizei, Jobcenter) ein differenziertes Netz an Beratungs- und Unterstützungsangeboten aufgebaut und gewährleistet einen frühen Zugang für Kinder und Familien. Es werden teilweise unter Einbeziehung fachlich begleiteter Ehrenamtlicher im Rahmen der Frühen Hilfen niedrigschwellige Angebote genutzt, die sich insbesondere an werdende Eltern sowie Familien und Alleinerziehende in den ersten Lebensjahren richten (zum Beispiel die in einigen Stadtteilen bestehenden „Halte-Stellen“, „Offener Eltern-Treff“ mit Hebammen und Schwangerschaftsberatungsstelle, „Start mit Stolpern“, Familienpaten).

Mit Tandem-Besuchen von Hebammen und Mitarbeitenden des Familienbüros bei minderjährigen Schwangeren und Müttern finanziert die Stadt Lünen ein Projekt, das schon früh mit unterstützenden Angeboten zu Fragen der Alltagsorganisation und Erziehung ansetzt.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Stadt Lünen darin, Schwangere und Familien mit Migrationshintergrund zu erreichen und sie an die offenen und institutionalisierten Beratungs-, Betreuungs- und Unterstützungsangebote heranzuführen (Hebammensprechstunden in Flüchtlingsunterkünften und Patenschaften für schwangere geflüchtete Frauen).

Die mobile Kinder- und Jugendarbeit gewährleistet teilweise in Abstimmung mit dem JHD an festen, aber bedarfsentsprechend auch darüber hinaus an weiteren Standorten im Stadtgebiet ihr pädagogisches Angebot.

Im Rahmen der Netzwerkarbeit finden regelmäßige Treffen der beteiligten Akteure statt, die dem Informationsaustausch, der Projektabstimmung sowie der Bearbeitung der Schnittstellen dienen. Daneben werden Fachveranstaltungen organisiert und Fachvorträge initiiert.

3.4 Organisation und Steuerung

Die Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

3.4.1 Organisation

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Lünen ist im gleichen Dezernat angesiedelt wie die Aufgabenbereiche Schule und Sport. Dies erleichtert aufgrund der gleichen Zielgruppe grundsätzlich die Zusammenarbeit und ermöglicht Synergien. Durch die organisatorische und räumliche Trennung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe von der Abteilung „Jugend. Hilfen und Förderung“ wird aber der Informationsfluss deutlich erschwert.

Das Jugendamt der **Stadt Lünen** gehört zum Dezernat III und besteht aus den Abteilungen „Wohnen und Soziales“, „Tagesbetreuung für Kinder“ und „Jugend. Hilfen und Förderung“. Hier sind auch der JHD, der Pflegekinderdienst sowie weitere Spezialdienste (insbesondere für die Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII, das Rückkehrmanagement, die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge) angesiedelt. Durch die feste Zuordnung der JHD-Fachkräfte zu den beiden nach Bezirken aufgeteilten Fachteams wird eine enge Verzahnung mit den in den Quartieren tätigen Akteuren gewährleistet. Das Team „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ ist dagegen nicht der Fachabteilung „Jugend. Hilfen und Förderung“ zugeordnet, sondern dem Fachbereichsleiter unmittelbar unterstellt. Zum Dezernat III zählt ebenfalls die Abteilung „Bildung und Sport“.

Im Verlauf des Jahres 2022 wird die Abteilung „Jugend. Hilfen und Förderung“ neu strukturiert. Danach werden die Teams „Jugendhilfedienst Nord“, „Jugendhilfedienst Süd/West“, „Stationäre Hilfen und Verwaltung“, „Jugendförderung“ sowie „Ambulante Hilfen und Familienbüro“ gebildet. Im wöchentlichen Rhythmus finden Sitzungen der Abteilungsleitung mit den Teamleitungen statt. Darüber hinaus erfolgen regelmäßige Sitzungen der beiden Bezirksteams mit ihren Teamleitungen sowie den Spezialdiensten. Sie dienen dem Informationsaustausch und den Fallbesprechungen. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe nimmt weder an diesen Teamsitzungen noch an Hilfeplangesprächen teil.

→ **Empfehlung**

Das Team der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte organisatorisch der Abteilung „Jugend. Hilfen und Förderung“ zugeordnet werden. Darüber hinaus sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe an den Teamsitzungen mit den JHD-Fachkräften teilnehmen, um zeitnah einen möglichst umfassenden Informationsaustausch zu gewährleisten.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Die in der Stadt Lünen entwickelten Ziele sind geeignet, eine gute Gesamtsteuerung zu ermöglichen. Ein Kennzahlensystem wird dafür noch nicht genutzt.

Eine Kommune sollte über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügen. Die Entwicklung der Gesamtstrategie sollte die gesamte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und weitere angrenzende Aufgabenbereiche einbeziehen. Am Gesamtziel ist zu messen, welche Ressourcen erforderlich sind, um das vereinbarte Ziel und die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Die Gesamtsteuerung sollte sicherstellen, dass eine Kommune ihre gesetzten Ziele durch geeignete Maßnahmen erreicht. Bei Abweichungen muss sie zeitnah nachsteuern und Maßnahmen anpassen.

Das Jugendamt der **Stadt Lünen** hat für seine Aufgabenbereiche allgemeine Ziele entwickelt. Auf der Grundlage dieser allgemeinen Ziele wurden mittelfristig wirksame Handlungsziele formuliert und konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung abgeleitet, die in den Haushaltsplänen produktbezogen abgebildet und durch die Darstellung ausgesuchter Leistungsdaten ergänzt werden. Dies sind insbesondere

- Stärkung von Familiensystemen und der Erziehungsfähigkeit der Eltern
- Bedarfsgerechte Beratung und Begleitung bei Trennung und Scheidung von Eltern zum Wohl der betroffenen Kinder
- Verbesserung des familiären Zusammenlebens und des Erziehungsverhaltens der Eltern und Vorhaltung eines breiten Spektrums an Hilfen
- Verselbständigung im bestehenden Familiensystem
- Betreuung von Kindern und Jugendlichen, die ihre Herkunftsfamilie dauerhaft verlassen müssen, in Pflegefamilien oder familienanalogen Betreuungsformen
- Prozess der Verselbständigung von Jugendlichen und jungen Volljährigen umfassend und nachhaltig gestalten
- Schutz von Kindern und Jugendlichen in Gefährdungssituationen
- Eingliederung von Kindern und jungen Menschen mit Beeinträchtigungen in die Gesellschaft
- Präventionsarbeit, die jungen Menschen attraktive Freizeitangebote bietet und jugendtypische Problemfelder aufgreift und bearbeitet; bei Delinquenz Vermeidung weiterer Straftaten

- interkulturelle und soziokulturelle Bildung gewährleisten, die jungen Menschen auch aus bildungsfernen Schichten einen niedrigschwelligen Zugang zu außerschulischen Angeboten bietet
- Partizipation von Kindern und Jugendlichen gewährleisten
- Förderung und Gleichstellung von Mädchen und Jungen sowie der Einbezug von unterschiedlichen Lebensentwürfen, sexuellen Orientierungen und geschlechtlichen Identitäten
- Förderung der eigenverantwortlichen Tätigkeit der Jugendverbände und –gruppen
- Bedarfsorientierte Sicherstellung von Versorgung und Erziehung außerhalb der Herkunftsfamilie

Diese Ziele sind geeignet, eine strategische und fachliche Orientierung für die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Lünen zu geben. Sie richten sich zum einen an das Jugendamt und die Stadtverwaltung selbst. Zum anderen dienen sie auch als Orientierung und verdeutlichen das gemeinsame Anliegen für die Förderung und Kooperation mit den freien Trägern. Durch die Aufnahme von Kennzahlen, die insbesondere die finanzielle Dimension der Hilfgewährung darstellen, ließe sich die Aussagekraft erhöhen und der Grad der Zielerreichung übersichtlicher darstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte zur Optimierung der Steuerungsleistungen Kennzahlen bilden, durch die der Grad der Zielerreichung der konkret benannten Maßnahmen dargestellt werden kann. Dieses Kennzahlenset sollte produktbezogen im Haushaltsplan abgebildet werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Finanzcontrolling der Stadt Lünen beschränkt sich zurzeit auf die monatliche Auswertung der Finanzdaten. Eine altersdifferenzierte hilfebezogene Darstellung der Aufwendungen erfolgt nicht. Auch erfolgt bislang keine Verknüpfung von Finanz- und Falldaten. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden noch nicht gebildet.

Ein produktorientiertes Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und –verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und es kann zeitnah gegengesteuert werden. Die Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen ist ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Auswirkungen von Maßnahmen und Entwicklungen auf den Fehlbetrag können transparent dargestellt werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachbereich und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Bei der **Stadt Lünen** erfolgt das Finanzcontrolling für die Hilfen zur Erziehung durch den stellvertretenden Abteilungsleiter „Jugend. Hilfen und Förderung“. Das Finanzcontrolling wird durch einen Mitarbeiter der Kämmerei ergänzt, der dem Jugendamt zugeordnet ist.

Im Haushalt sind für die Produkte der Abteilung 2.1 „Jugend. Hilfen und Förderung“ Ziele und Leistungsdaten hinterlegt. In monatlichen Abständen werden die Gesamt- sowie die produktbezogenen Aufwendungen ermittelt und ausgewertet.

Eine Verknüpfung von Finanz- und Falldaten und eine darauf fußende Entwicklung steuerungsrelevanter Kennzahlen (zum Beispiel fallbezogene Aufwendungen für ambulante und stationäre Hilfen und innerhalb der einzelnen Hilfearten, Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr, fallbezogene Aufwendungen für ambulanten Hilfefälle nach § 35a SGB VIII) erfolgt bislang nicht. Das Jugendamt der Stadt Lünen beabsichtigt allerdings, im Zusammenhang mit der beabsichtigten Umstellung der Jugendamtssoftware auch kennzahlengestützte Auswertungen vorzunehmen und diese zu Steuerungszwecken heranzuziehen.

Diese Kennzahlen sollten auf die Leitlinien des Jugendamtes und die Handlungsziele der jeweiligen Produkte ausgerichtet sein. Es sollten Zielwerte formuliert und Zielerreichungsgrade ermittelt werden. Dieses Steuerungssystem über Ziele und Kennzahlen dient der Erreichung der strategischen Ziele und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Die wesentlichen Kennzahlen sollten im Haushalt dargestellt und erläutert werden sowie das bestehende Berichtswesen entsprechend erweitert werden.

Das Jugendamt berichtet mehrmals im Jahr im Unterausschuss des Jugendhilfeausschusses über die finanzielle Entwicklung und stellt auch differenziert nach den einzelnen Hilfen die Entwicklung der Fallzahlen dar. Hierbei erfolgt allerdings keine Altersdifferenzierung der Hilfestellung. Die Fälle der Erzieherischen Hilfen für Kinder und Jugendliche werden mit denen für junge Volljährige zusammen erfasst. Die bislang zum Einsatz kommende Version der Jugendamtssoftware gibt nach Mitteilung des Jugendamtes weitergehende Auswertungen nicht her. Auch ist eine nachträgliche Erweiterung der Auswertungsoptionen nicht möglich. Es ist allerdings beabsichtigt, die Software zu aktualisieren und ein erweitertes Auswertungsmodul zu installieren. Die Schnittstelle mit der Finanzsoftware soll zukünftig die Auswertungen deutlich erleichtern. Allerdings ist es hier bereits zu Verzögerungen gekommen.

Wir halten die zeitnahe Umstellung der im Jugendamt und bei den Erzieherischen Hilfen eingesetzten Software für geboten, um die Fachbereichs- und die Abteilungsleitung in die Lage zu versetzen, durch kennzahlengestützte Auswertungen frühzeitig Entwicklungen zu erkennen, Steuerungsbedarfe zu identifizieren und geeignete Maßnahmen einzuleiten.

→ **Empfehlung**

Die Finanzdaten sollten mit den im Jugendamt erhobenen Falldaten, die nach den Zielgruppen der Hilfen zur Erziehung zu differenzieren sind, zusammengeführt werden. Auf dieser Basis sollte die Stadt Lünen steuerungsrelevante Finanzkennzahlen entwickeln und in monatlichen Abständen auswerten. Das bestehende Berichtswesen sollte entsprechend angepasst und einmal jährlich ein Geschäftsbericht dem Jugendhilfeausschuss vorgelegt werden.

3.4.4 Fachcontrolling

→ Feststellung

Im Jugendamt der Stadt Lünen werden für die Erzieherischen Hilfen differenziert Falldaten erhoben und in monatlichen Abständen ausgewertet. Allerdings erfolgt keine Altersdifferenzierung. Nach der Beendigung der Hilfgewährung findet eine Evaluation des Hilfeprozesses statt.

Eine Kommune sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

In der **Stadt Lünen** erfolgt das Fachcontrolling in der Abteilung „Jugend. Hilfen und Förderung“ durch die Teamleitungen sowie durch die Abteilungsleitung. In monatlichen Abständen werden differenziert nach den einzelnen Hilfearten die Fallzahlen abgebildet und ausgewertet. Zur Einordnung der Fallzahlen wird dabei auch die Entwicklung der zurückliegenden sieben Jahre dargestellt. Eine ebenso differenzierte Darstellung erfolgt für die Hilfen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer. Diese Statistiken werden neben mündlichen Berichten zu den produktbezogenen Aufwendungen des laufenden Jahres regelmäßig dem Unterausschuss des Jugendhilfeausschusses vorgestellt und anschließend den Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses zugeleitet.

Auch wenn sich die fallbezogenen Auswertungen durch eine ausgewiesene Differenzierung nach Hilfearten und –formen auszeichnet, so fehlt es an einer Altersdifferenzierung der Hilfgewährung, wie sie das Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) im Vierten Abschnitt des Zweiten Kapitels vorsieht. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und der damit verbundenen Unterschiede im Ziel der Hilfe ist solch eine Differenzierung für eine sachgerechte Steuerung allerdings geboten. Darüber hinaus sollten die Verweildauern bei den stationären Hilfen sowie die Betreuungsdauern bei ambulanten Hilfen erfasst werden. Sie können als Grundlage dienen, um über die Dauer der Hilfgewährung steuernd auf die Falldichte einzuwirken, die in Lünen sehr hoch ist. Allerdings ermöglicht die bislang im Jugendamt zum Einsatz kommende Software insbesondere eine Altersdifferenzierung nicht. Auch sind Auswertungen zu individuellen Parametern, die nicht von Beginn an im System hinterlegt worden sind, nicht möglich. Eine nachträgliche Erweiterung der Auswertungsoptionen ist nach Mitteilung des Jugendamtes nicht möglich. Durch das mit der neuen Jugendamtssoftware verbundene qualifizierte Auswertungsmodul werden zukünftig solche Auswertungen ermöglicht.

In der Jugendamtssoftware sind Angaben zu den Leistungserbringern mit Leistungsbeschreibungen und Entgelten hinterlegt. Positiv bewerten wir, dass nach der Beendigung einer Hilfe eine Evaluation des Hilfeprozesses, der Ziele und Zielerreichungsgrade stattfindet. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für die Qualitätsdialoge des Jugendamtes mit den freien Trägern.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte kurzfristig die avisierte Jugendamtssoftware installieren. Durch das Auswertungsmodul lässt sich der Arbeitsaufwand für die Zusammenführung von Fall- und Finanzdaten sowie darauf fußende insbesondere altersdifferenzierte und kennzahlengestützte Auswertungen deutlich begrenzen.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen hat die Prozesse und Zuständigkeiten für die Hilfen zur Erziehung in das eingesetzte Fachverfahren eingepflegt. Die Standards, Abläufe und Zuständigkeiten sind nur teilweise dokumentiert.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst.

Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Die **Stadt Lünen** hat Zuständigkeiten, wesentliche Abläufe und Fristen teilweise textlich beschrieben, in Ablaufdiagrammen dargestellt und über Vordrucke jeweils verbindlich festgelegt. Allerdings fehlt eine übergreifende und differenzierte Zusammenstellung sämtlicher Prozesse, Fristen und Zuständigkeiten, die in einem „HzE-Handbuch“ zentral erfasst, regelmäßig aktualisiert und allen Mitarbeitenden zur Verfügung gestellt wird. Neben textlichen Beschreibungen sollten Teilprozesse in Ablaufdiagrammen veranschaulicht und die für die Bearbeitung erforderlichen Dokumente beigelegt sein.

Im Jugendamt wird für den JHD sowie die Wirtschaftliche Jugendhilfe eine Software eingesetzt, die sämtliche Arbeitsschritte der Antragsbearbeitung, des Hilfeplanverfahrens und der Bewilligung abdeckt. Die Vordrucke sind hinterlegt und werden durch das System ausgefüllt. Darüber hinaus können Ziele formuliert werden. Weiterhin besteht die Option für eine Zielerreichungskontrolle. Die Prozesse und Entscheidungen sind im System nachvollziehbar, so dass eine Vertretung durch andere Fachkräfte des JHD sowie eine Kontrolle durch Vorgesetzte möglich sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte für die Erzieherischen Hilfen die Prozesse, Zuständigkeiten und Fristen dokumentieren, bei Bedarf aktualisieren und den Mitarbeitenden an zentraler Stelle zur Verfügung stellen.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ Die Stadt Lünen hat den Hilfeplanprozess transparent und nachvollziehbar gestaltet. Bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII werden die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards erfüllt.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Absatz 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und das Kind oder der Jugendliche zu beteiligen sind.

Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich

regeln. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren folgende Mindeststandards für erforderlich:

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die Wirtschaftliche Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.*
- *Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*
- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.*

In der **Stadt Lünen** findet im Rahmen des Hilfeplanverfahrens nach Klärung des Bedarfs durch die fallführende Fachkraft ein Fachgespräch statt. Darin wird auf Grundlage einer umfassenden Falldarstellung über die zu erreichenden Ziele im Hinblick auf die Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen und damit über die dafür in Betracht kommende geeignete und notwendige Hilfe beraten und eine Entscheidung getroffen, die sich auch auf in Betracht kommende Leistungserbringer bezieht.

Die Auswahl des Leistungserbringers erfolgt unter fachlichen Gesichtspunkten. Die Passgenauigkeit der Hilfe, die Qualität der zu erbringenden Leistungen aufgrund gesammelter Erfahrungen und die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Hilfesuchenden sind entscheidende Kriterien. Neben diesen fachlichen Kriterien ist die Höhe des Leistungsentgeltes bei der Bestimmung des Trägers ein weiteres Kriterium.

An der Sitzung nehmen neben Fachkräften des sozialräumlich zuständigen Sozialraumteams, auch externe Fachkräfte, die möglichst in dem Fall arbeiten oder gearbeitet haben, die Teamlei-

tung, im Bedarfsfall auch der Spezialdienst Rückkehrmanagement, der Pflegekinderdienst sowie eigene Fachkräfte, die ambulante Leistungen erbringen, teil. Darüber hinaus werden optional auch Mitarbeitende aus Schule oder Kindertageseinrichtung, Ärztinnen und Ärzte sowie Therapeuten und Therapeutinnen hinzugezogen.

Ein wesentliches Ziel ist es dabei, ein möglichst multiprofessionelles Team zusammenzustellen, das eine Perspektiverweiterung ermöglichen soll. Auf Basis der verschiedenen Vorschläge wählt die fallverantwortliche Fachkraft den weiteren Hilfeverlauf und die Maßnahme aus, was von den Teilnehmenden der Fachkonferenz abschließend bewertet werden kann. Der Leitungskraft steht jederzeit eine Vetomöglichkeit zu.

Eine kollegiale Beratung erfolgt bei jeder Hilfe nach §§ 27 ff. SGB VIII. Bei der Stadt Lünen werden sowohl ambulante wie stationäre Hilfen bedarfsabhängig geleistet. Eine hilfeabhängige Befristung besteht insoweit nicht.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft bereits unmittelbar nach Antragstellung gemeinsam mit der JHD-Fachkraft die Zuständigkeit und bestehende Kostenerstattungsansprüche.

Das erste Hilfeplangespräch findet spätestens zwölf Wochen nach Installation der Hilfe statt, fallabhängig aber auch früher. Dies gilt auch bei Hilfen für junge Volljährige oder diagnostischen Aufträgen. Die weitere Fortschreibung der Hilfepläne erfolgt in der Regel nach spätestens sechs Monaten. Auf Grundlage eines Berichts des Trägers und unter Berücksichtigung der formulierten Ziele und der Zielerreichung findet eine Fortschreibung des Hilfeplans statt. Die Einbeziehung von Rückkehroptionen ist fester und verbindlicher Bestandteil der fachlichen Arbeit und wird vorrangig durch das zentrale Rückkehrmanagement betrieben, das entsprechende Fälle im Rahmen des Hilfeplanprozesses in seine Zuständigkeit übernimmt. Die Prüfung einer in Betracht kommenden Verselbständigung von Jugendlichen ab dem 16. Lebensjahr ist Teil des verbindlichen Hilfeplanprozesses.

Der Hilfeplan wird gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten, den Jugendlichen oder jungen Volljährigen und dem Leistungserbringer erstellt. Dabei wird das Wunsch- und Wahlrecht der Personensorgeberechtigten in die Entscheidung einbezogen. Dies erhöht die Bereitschaft, sich auf die Hilfe einzulassen. In allen Phasen erfolgt eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes, des Jugendlichen oder des jungen Volljährigen, um eine hohe Akzeptanz zu erzielen.

Über die kollegiale Beratung und die Entscheidung, die Hilfeplangespräche und weitere Gespräche werden Protokolle digital erstellt. Das Hilfeplanverfahren wird über die Jugendamtssoftware abgebildet, so dass die vorgesetzten Ebenen bis zur Abteilungsleitung jederzeitigen Zugriff auf das gesamte Hilfeplanverfahren besitzen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- Bei der Stadt Lünen erfolgt die Fallsteuerung auf Grundlage eines standardisierten und verbindlichen Prozesses und unter Einbeziehung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Jeder Hilfsfall sollte in einem strukturierten Prozess gesteuert und betreut werden. Dabei sind unter Berücksichtigung der vorgegebenen Verfahrensstandards folgende Schritte von besonderer Bedeutung:

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte frühzeitig erfolgen, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*
- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Bei der **Stadt Lünen** nimmt die JHD--Fachkraft in der Falleingangsphase im Erstkontakt das Anliegen auf und prüft unter Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die sachliche und örtliche Zuständigkeit. Bei Fallübernahmen durch andere Jugendämter findet diese Prüfung unmittelbar durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe statt.

Bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung wird ein besonderer Prozess eingeleitet. In jedem Fall wird geprüft, welche Hilfe- oder Interventionsbedarfe bestehen. In diesem Zusammenhang wird im Rahmen der Auftragsklärung geprüft, ob der Bedarf durch Beratungsleistungen oder niedrigschwellige Unterstützungsangebote freier Träger abgedeckt werden kann.

Erst danach wird ein Fall der Hilfen zur Erziehung angelegt und das standardisierte Hilfeplanverfahren eingeleitet. Die fallzuständige Fachkraft ermittelt den erzieherischen Bedarf und die geeignete und notwendige Hilfe. Auf Grundlage der fallbezogenen Vorlage findet in der Fallkonferenz eine kollegiale Beratung statt. Der Teilnehmendenkreis ist verbindlich festgelegt.

Die Leistungserbringer haben dem Jugendamt vor jeder Fortschreibung des Hilfeplans, bei Beendigung der Maßnahme oder bei sonstigen Veränderungen einen Bericht vorzulegen, dem sich die erbrachten Leistungen und der Grad der Erreichung der im Hilfeplan festgelegten Ziele entnehmen lassen müssen.

Bei der Stadt Lünen besteht ein digitales Anbieterverzeichnis, in dem auch die angebotenen Leistungen, die inhaltlichen Schwerpunkte und die Kosten hinterlegt sind.

Während der Corona-Pandemie war es für Bürgerinnen und Bürger mitunter schwierig, das Jugendamt zu erreichen. Netzwerkstrukturen und Sozialraumindikatoren sind in dieser Zeit teilweise weggebrochen. Notwendige Kontakte zu den Familien und dringende Hausbesuche erfolgten weiterhin durch den JHD oder die beauftragten freien Träger. Darüber hinaus sind Kontakte zu Leistungserbringern und Familien in dieser Zeit zurückgegangen. Die Laufzeiten der Hilfen haben sich teilweise verlängert. Die Fristen für die Fortschreibung der Hilfepläne konnten nicht in jedem Fall eingehalten werden. Die Begleitung bei Besuchskontakten durch den Pflegekinderdienst musste zeitweise ausgesetzt werden. In jedem Fall wurden Meldungen nach § 8a SGB VIII nach dem vorgegebenen Verfahren bearbeitet.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ Feststellung

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird frühzeitig in den Hilfeplanprozess eingebunden. Allerdings liegen schriftliche Prozessbeschreibungen für die Prüfung der Zuständigkeit und Kostenerstattungsansprüche nicht vor.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der **Stadt Lünen** ist insbesondere für die die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Darüber hinaus erfolgt durch sie auch die frühzeitige Überprüfung der Zuständigkeit.

Entscheidend für die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist zunächst die Art des Falleingangs. Werden Fälle von anderen Jugendämtern übernommen, erfolgt die Zuständigkeitsprüfung unmittelbar durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Nach Abschluss dieser Prüfung werden die Fallakten an den Jugendhilfedienst weitergeleitet.

Wenn dagegen ein Fall beim Jugendamt in Lünen erstmals aufgenommen wird, findet eine Prüfung der Zuständigkeit durch die Fachkraft des Jugendhilfedienstes und die Wirtschaftliche Jugendhilfe statt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist somit schon in der Falleingangsphase in den Verfahrensprozess zum Hilfeplanverfahren eingebunden.

Für die sich anschließende Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen bestehen keine schriftlichen Verfahrensstandards. Die inhaltliche Prüfung erfolgt auf Grundlage langjähriger Verwaltungspraxis. Bei einer Fluktuation besteht somit die Gefahr, dass das Fachwissen dem Jugendamt nicht erhalten bleibt.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte die Verfahrensabläufe und –standards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe dokumentieren.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Lünen führt bislang lediglich prozessintegrierte Kontrollen durch.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mit den Prozesskontrollen sollte erreicht werden, dass die Beachtung und Einhaltung von festgelegten Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen werden können.

Bei der **Stadt Lünen** ist die Reihenfolge der Fallbearbeitung, die zwingend eingehalten werden muss, im Fachverfahren hinterlegt. Durch die im Verfahren festgelegten Standards, die die kollegiale Beratung unter Einbeziehung der Teamleitung sowie ein Vier-Augen-Prinzip vorschreiben, bestehen wirksame prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Durch darüberhinausgehende stichprobenartige und prozessunabhängige Kontrollen der laufenden Fälle könnte die Einhaltung der Verfahrensstandards auch im weiteren Verlauf der Hilfestellung nachhaltig gewährleistet werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Lünen sollte unterjährig stichprobenartige und prozessunabhängige Fallprüfungen durchführen. Aufgrund der gegebenen Fachlichkeit und Weisungsbefugnis sollte dies durch die JHD-Teamleitungen erfolgen.

3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst (in der Stadt Lünen im Jugendhilfedienst) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

→ **Feststellung**

Im JHD der Stadt Lünen ist eine hohe Personalfuktuation zu verzeichnen. Die Einarbeitung der neuen Beschäftigten erfolgt durch erfahrene Fachkräfte. Ein Einarbeitungsleitfaden steht nicht zur Verfügung.

Eine Kommune sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Die **Stadt Lünen** verfügt über keine aktuelle Personalbemessung für den JHD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Für die Stellenbemessung in den beiden Bezirksteams werden die monatlich ausgewerteten Fallzahlen herangezogen. Auf dieser Grundlage werden mögliche Überlastungen frühzeitig erkannt und es kann zeitnah gegengesteuert werden.

Im JHD besteht eine hohe Personalfuktuation. Aktuell haben neu eingestellte Mitarbeitende das Jugendamt wieder verlassen. Für den JHD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe bestehen keine Wiederbesetzungssperren. Offene Stellen werden überwiegend unbefristet ausgeschrieben. Gleichwohl kann die Stadt Lünen diese Stellen nicht in jedem Fall auch unmittelbar nachbesetzen. Zurzeit sind 1,5 Stellen im JHD unbesetzt. Durch Kontakte zu einer nahe gelegenen Fachhochschule mit dem Studienschwerpunkt „Soziale Arbeit“ können Studierende für Praxissemester interessiert und teilweise erfolgreich für eine Tätigkeit im JHD gewonnen werden. Darüber hinaus schreibt die Stadt Lünen regelmäßig zwei Stellen für einen Bachelor-Studiengang für Soziale Arbeit aus. Die Teilnehmenden werden mit der Vereinbarung in ein Ausbildungsverhältnis bei der Stadt Lünen übernommen, dass sie nach erfolgreichem Abschluss des Studiums für mindestens drei Jahre im Jugendamt tätig sein werden.

Im Jugendamt erfolgt eine strukturierte und fundierte Einarbeitung neuer Fachkräfte. Hierbei wird neben internen Schulungen auch auf externe Fortbildungen zurückgegriffen (Fortbildungsreihe der Fachhochschule Münster und des Landesjugendamtes „Neu im ASD“). Die neuen Mitarbeitenden werden hierbei durch eine erfahrene Fachkraft betreut.

Bei der Personalbedarfsplanung im JHD und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden im Fachbereich die altersbedingten und damit planbaren Fluktuationen berücksichtigt. Anhand der Erfahrungswerte aus den zurückliegenden Jahren könnte die Stadt Lünen eine Quote für ungeplante Fluktuationen ermitteln und in ihre Bedarfsplanung einfließen lassen.

Gerade die starke Personalfuktuation macht deutlich, wie wichtig ein systematischer Wissenstransfer ist, um eine Kontinuität in der Aufgabenerfüllung zu erreichen. Zur Gewährleistung einer strukturierten Einarbeitung neuer Beschäftigter sollte das Jugendamt einen Leitfadentwickeln. Dieser sollte modular aufgebaut sein und an die Vorerfahrungen der neuen Fachkräfte anknüpfen. Durch dieses Vorgehen, das durch eine erfahrene Fachkraft begleitet wird, kann die Einarbeitung nach sechs Monaten abgeschlossen sein.

Die Stadt Lünen legt großen Wert auf die Fortbildung und Qualifikation ihrer Fachkräfte. Neben Inhouse-Seminaren und klassischen Fortbildungen werden auch Qualifizierungsmaßnahmen für die Mitarbeitenden angeboten, die durch die Stadt Lünen finanziert werden und für die die Mitarbeitenden freigestellt werden (zum Beispiel zertifizierte Weiterbildung Case Management).

Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle JHD	32	18	27	30	33	49	20
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	171	93	121	139	167	233	20

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

- Die Fallzahl je Vollzeit-Stelle JHD liegt im Jahr 2020 mit 32 Hilfeplanfällen über dem gpaNRW-Richtwert.

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des JHD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Im Betrachtungszeitraum sind insbesondere durch die Einrichtung des Spezialdienstes für die Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII zusätzliche Stellen eingerichtet worden. Während im Jahr 2017 38 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle JHD zu verzeichnen sind, so sind es im Jahr 2020 32 Fälle. Damit liegt die Stadt Lünen nahe am dritten Viertelwert.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

- Die von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zu bearbeitenden Fälle bewegen sich im Jahr 2020 auf einem hohen Niveau.

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Die Stellenzahl in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist im Betrachtungszeitraum um 0,5 Stellenanteile erhöht worden. Im Jahr 2017 wurden von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe 206 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Im Jahr 2020 sind es 171 Fälle. Damit liegt die Stadt Lünen über dem dritten Viertelwert, der von 75 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten wird.

→ **Empfehlung**

Die Einarbeitung neuer Fachkräfte sollte über einen Einarbeitungsleitfaden strukturiert werden. Dies trägt auch zur Entlastung der JHD-Fachkräfte bei.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

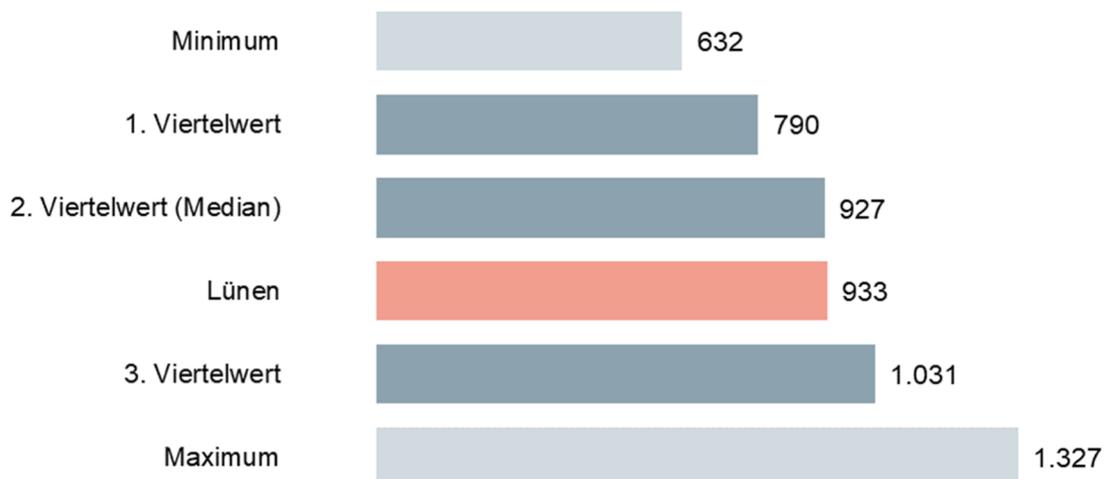
- Der Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung je Einwohner bis unter 21 Jahre liegt in der Stadt Lünen trotz einer hohen Falldichte und eines geringen Anteils ambulanter Hilfefälle im mittleren Bereich.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfe zur Erziehung einheitlich definiert. In diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfe zur Erziehung ist das ordentliche Ergebnis der im Produkthaushalt der Stadt Lünen ausgewiesenen Produkte 2110 „Hilfen zur Erziehung“, 2120 „Inobhutnahme“, 2125 „Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche“ und 2210 „Hilfen in Pflegefamilien und Adoption“ eingeflossen. Teilweise wurden Bereinigungen vorgenommen. Der Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen.

Der Fehlbetrag für die Hilfe zur Erziehung ist in der **Stadt Lünen** von 15,37 Mio. Euro in 2017 um rund vier Prozent auf 16,05 Mio. Euro im Jahr 2020 angestiegen. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag im Wesentlichen durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen sinken von 2017 bis 2020 um rund vier Prozent von 17,61 Mio. Euro auf 16,94 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum steigen die Personalaufwendungen von 1,49 Mio. Euro auf 1,64 Mio. Euro. Auf der Ertragsseite fallen die sonstigen Transfererträge (Ersatz von sozialen Leistungen innerhalb und außerhalb von Einrichtungen) ins Gewicht, die von 2,66 Mio. Euro auf 1,42 Mio. Euro zurückgehen. Hier sind auch die Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach § 89d SGB VIII ausgewiesen, die aufgrund sinkender Fallzahlen rückläufig sind. Eine weitere wesentliche Ertragsposition bilden die Kostenerstattungen und Umlagen, die zwischen 2017 und 2020 nur leicht auf 1,64 Mio. Euro ansteigen.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



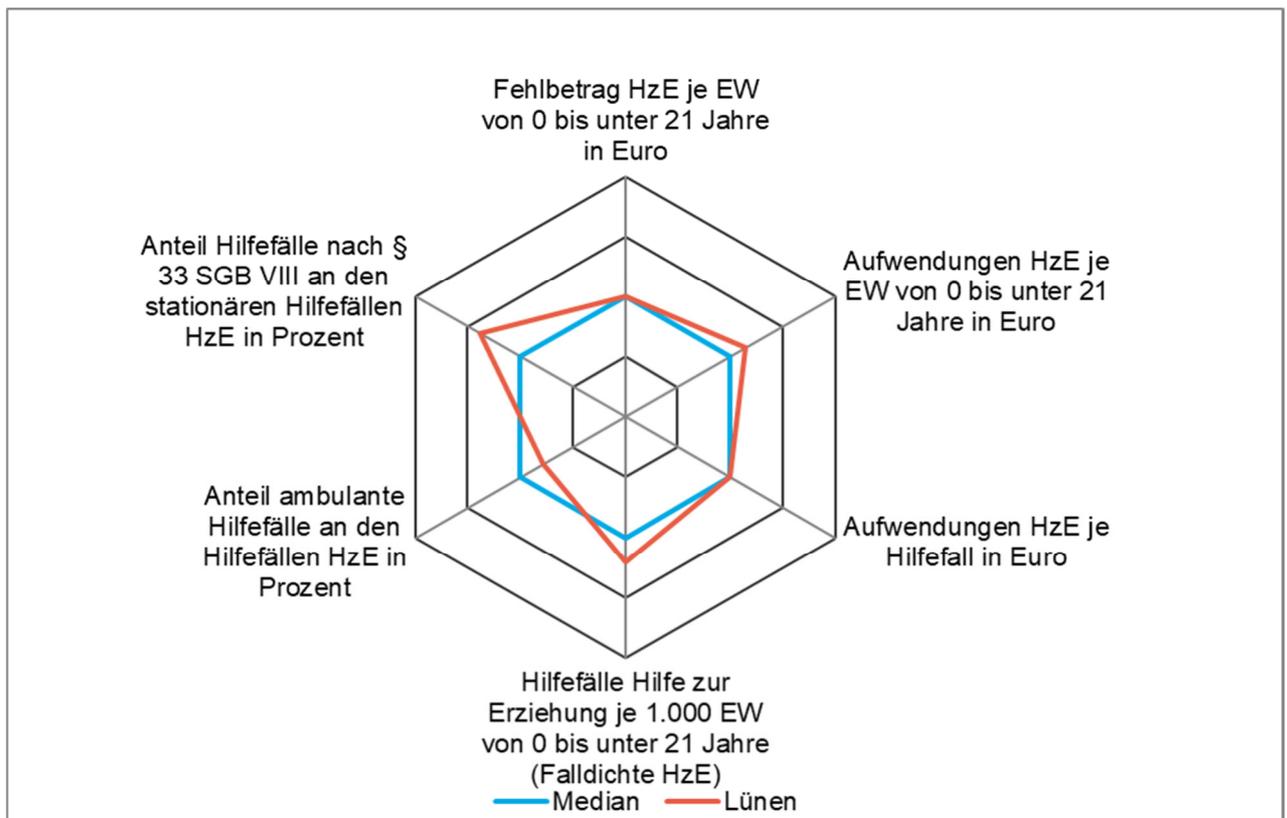
Der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahre liegt in der Stadt Lünen nahe am Median.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2017	2018	2019	2020
885	1.055	900	933

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend. Im Jahr 2018 waren bei dem Ersatz sozialer Leistungen innerhalb von Einrichtungen, die im wesentlichen die Erstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge betreffen, erhebliche Mindererträge zu verzeichnen. Diese resultierten aus Rückständen in der Bearbeitung der Kostenerstattungsanträge. Eine Nachzahlung erfolgte dann im Jahr 2019.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Kommune im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Kommune außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen in Prozent“ aus. Die „Falldichte HzE“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

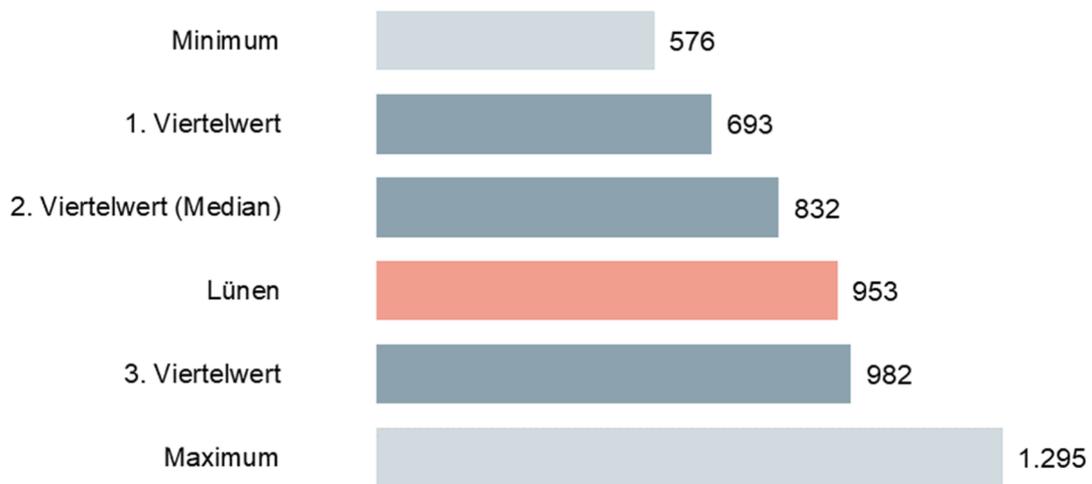
- Die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung je Einwohner bis unter 21 Jahre sind vergleichsweise hoch. Die fallbezogenen Aufwendungen dagegen liegen unter dem Median.

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Die Stadt Lünen setzt für ambulante erzieherische Hilfen teilweise eigenes Personal für die Leistungserbringung ein (eigener ambulanter Dienst). Hier werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe beziehungsweise Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Der Großteil der erzieherischen Hilfen wird in Lünen allerdings durch freie Träger erbracht.

In den Aufwendungen für die Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII sind Kostenerstattungen enthalten, die das Jugendamt der **Stadt Lünen** an andere Jugendämter zu leisten hat, die von der gpaNRW für diesen Vergleich nicht berücksichtigt werden. Diese Kostenerstattungen wären nur mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand zu ermitteln gewesen. Deshalb hat die gpaNRW davon abgesehen. Der Wert, der in der folgenden Grafik für die Stadt Lünen dargestellt ist, wäre nach Bereinigung der Kostenerstattungen niedriger.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020

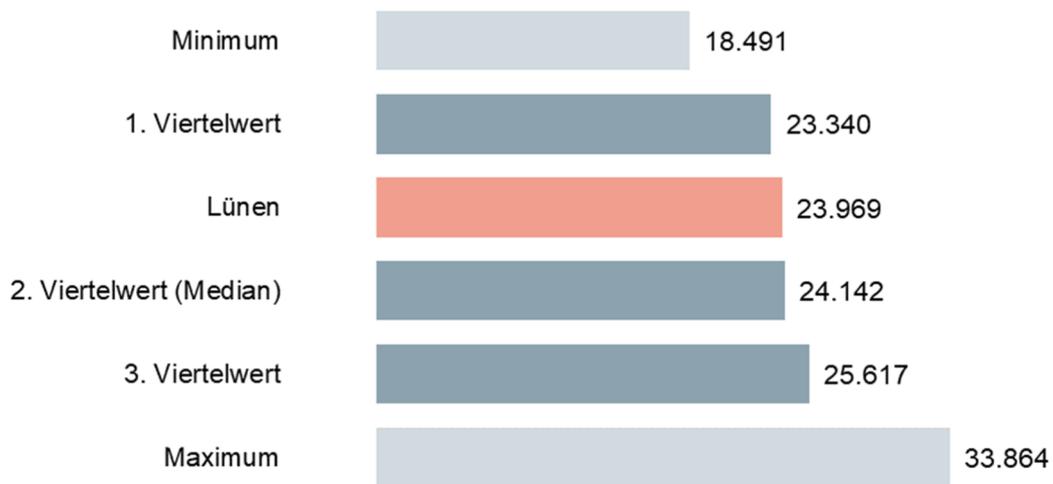


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.



Die Aufwendungen HzE in der jugendhilferelevanten Zielgruppe der unter 21-jährigen liegen in der Stadt Lünen nahe am dritten Viertelwert. Entscheidend für die Beurteilung sind neben dem Einwohnerbezug auch die fallbezogenen Aufwendungen. Wie oben bereits ausgeführt, sind die nachfolgend dargestellten Aufwendungen der Stadt Lünen als in unbestimmter Höhe zu hoch anzusehen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.



Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

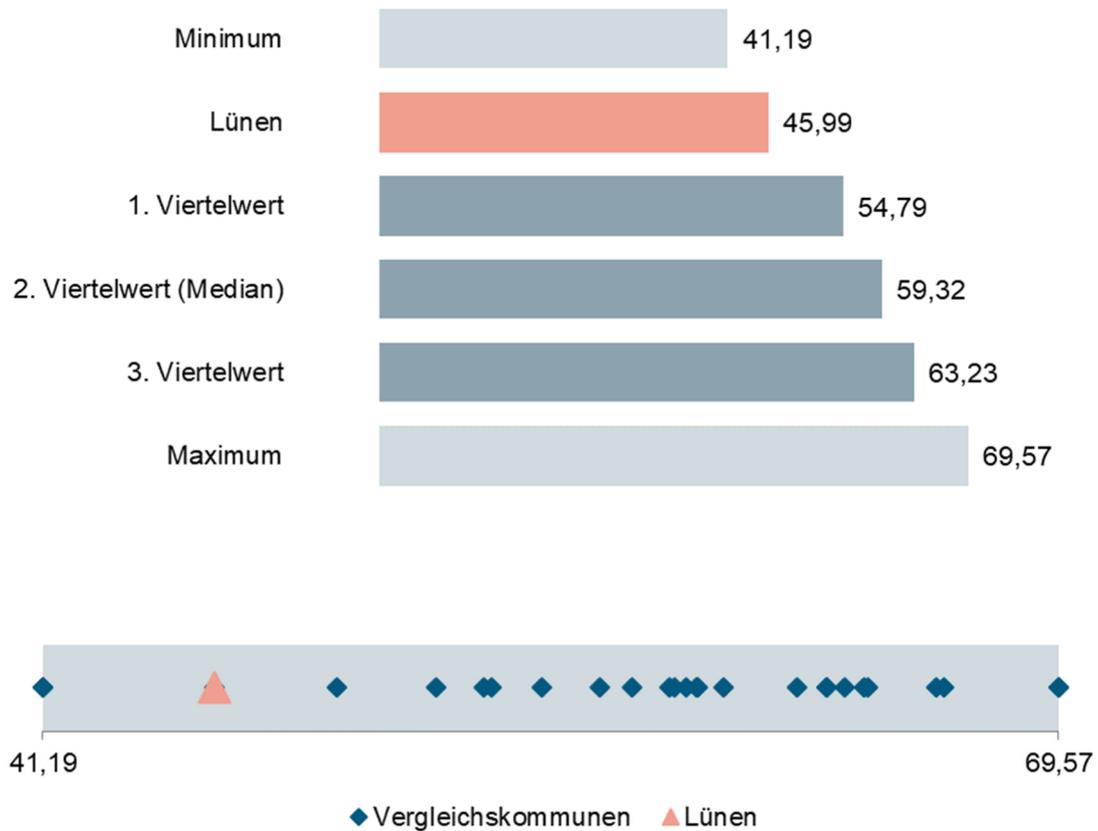
Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.008	7.598	9.847	10.901	12.586	16.855	24
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	35.855	33.333	38.259	44.085	47.180	52.910	24

Die fallbezogenen Aufwendungen für die ambulanten Hilfen liegen nahe am ersten Viertelwert. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall bewegen sich dagegen deutlich unter dem ersten Viertelwert der Vergleichskommunen und damit auf einem niedrigen Niveau. Hier wirkt sich der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen innerhalb der stationären Hilfen aus, auf die wir im Kapitel (4.7.1.3 „Anteil Vollzeitpflegefälle“) noch eingehen werden.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ Der Anteil der ambulanten Hilfefälle an der Gesamtzahl der Hilfefälle ist gering. Dies wirkt sich erhöhend auf die fallbezogenen Aufwendungen und damit auf den Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

Der Anteil ambulanter Hilfefälle an der Gesamtzahl der Hilfefälle bei den Hilfen zur Erziehung bewegt sich in der **Stadt Lünen** in den Jahren 2017 bis 2020 jeweils unterhalb des ersten Viertelwerts und damit auf einem niedrigen Niveau. Im Jahr 2020 gab es 315 ambulante Fälle bei einer Gesamtzahl von 685 Hilfefällen. Im Jahr 2019 werden bei einer Gesamtzahl von 707 Hilfefällen 313 ambulante Fälle gezählt. Dies entspricht einem Anteil von 44 Prozent.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können.

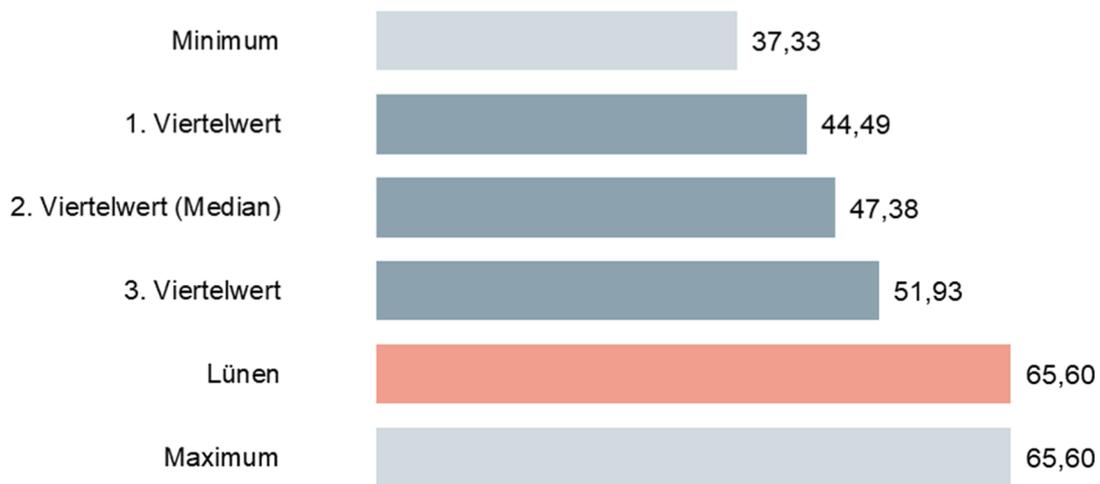
Darauf gehen wir im Kapitel 4.7.1.4 („Falldichte“) noch ein.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Vollzeitpflege ist in der Stadt Lünen stark ausgeprägt. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind oder ein Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden. Die fallbezogenen Aufwendungen für die Vollzeitpflege sind in der Regel deutlich niedriger als die Aufwendungen für andere stationäre Maßnahmen. Dies verringert den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.



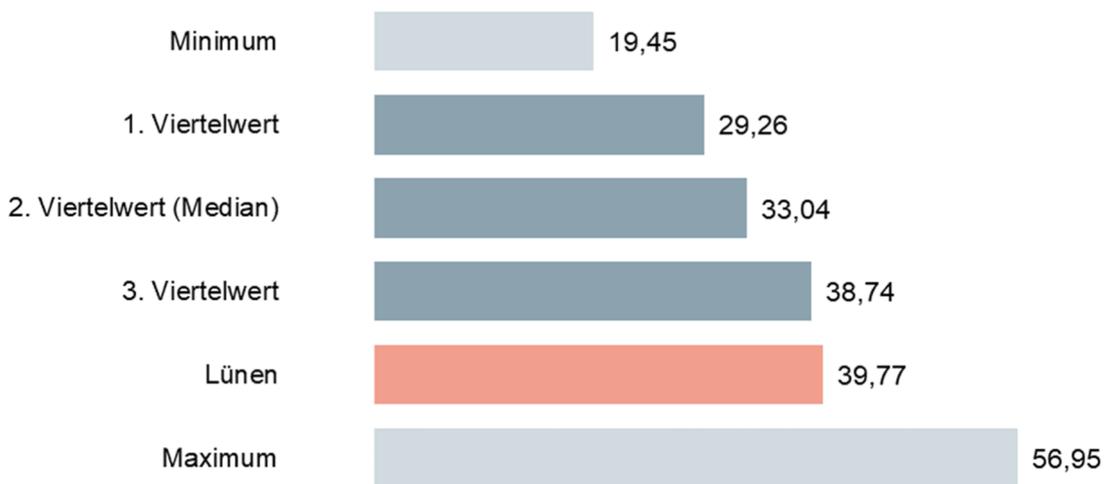
Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an der Gesamtzahl der stationären Hilfefälle bewegt sich in der **Stadt Lünen** auf einem hohen Niveau. Der Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII konnte in den Jahren 2017 bis 2020 von rund 54 Prozent auf rund 66 Prozent erhöht werden. Damit verbunden ist ein erheblicher Rückgang des Anteils der Hilfefälle für die Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform. Ihre Zahl sinkt im Betrachtungszeitraum um rund 37 Prozent. Dies bewerten wir positiv.

3.7.1.4 Falldichte

- Die Falldichte in der Stadt Lünen ist vergleichsweise hoch. Sie wird maßgebend durch eine hohe Falldichte bei den stationären Hilfen geprägt.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Durch präventive Maßnahmen und eine optimierte Fallsteuerung sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte möglichst niedrig bleibt, um den Fehlbetrag beziehungsweise die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre nicht zu belasten.

Falldichte HzE 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.



Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	331	313	313	315
Stationäre Hilfefälle	392	396	394	370
Hilfefälle gesamt	723	709	707	685

Auch wenn die Zahl der Hilfefälle um rund fünf Prozent zurückgegangen ist, liegt die Falldichte in der **Stadt Lünen** im interkommunalen Vergleich auf einem hohen Niveau. Die Falldichte wurde von 41,99 Promille in 2017 auf 39,77 Promille in 2020 verringert. Die Falldichte bei den ambulanten Hilfen liegt unterhalb des Medians. Bei den stationären Hilfen bildet die Falldichte den Maximalwert der Vergleichskommunen. Sie erhält ihr Gepräge durch einen im Vergleich sehr hohen Anteil an Vollzeitpflegefällen.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

3.7.2.1 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Die fallbezogenen Aufwendungen der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII sind in der Stadt Lünen vergleichsweise gering. Die Falldichte ist dagegen hoch. Die Vollzeitpflege wird bei den familienersetzenden Hilfen sehr intensiv als Alternative zur Heimerziehung genutzt.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes oder Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, zum Beispiel Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder oder Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Absatz 6 in Verbindung mit § 37 Absatz 2 Satz 3 SGB VIII.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	14.821	13.304	14.369	16.352	18.571	33.082	24
Falldichte § 33 SGB VIII	13,28	3,78	5,00	6,58	7,79	13,28	24

Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in der **Stadt Lünen** nahe am ersten Viertelwert. Die Falldichte bildet dagegen das Maximum der Vergleichskommunen. Der Stadt Lünen ist es in den zurückliegenden Jahren gelungen, die Zahl der Vollzeitpflegeverhältnisse von 199 Hilfefällen um rund 15 Prozent auf 229 Fälle zu erhöhen.

Die Vollzeitpflege wird in der Stadt Lünen in einem sehr hohen Maße durch professionelle Pflegestellen gewährleistet, deren Anteil im Betrachtungszeitraum bei rund 50 Prozent liegt. Im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämtern, die hierbei auf freie Träger zurückgreifen müssen, gelingt es der Stadt Lünen, eine ausreichend große Zahl an fachlich geeigneten Pflegeeltern zu akquirieren. Da die fortwährende Betreuung und Begleitung dieser Pflegefamilien durch den Pflegekinderdienst der Stadt Lünen erfolgt, entfallen insoweit die Personalaufwendungen des

freien Trägers. Dies trägt zu den vergleichsweise geringen fallbezogenen Aufwendungen bei. Die Zahl der Hilfeplanfälle nach § 33 SGB VIII je Vollzeitstelle im Pflegekinderdienst liegt im Jahr 2020 bei rund 65 Fällen. Damit wird der dritte Viertelwert (45 Hilfefälle) erheblich überschritten. Auch in den zurückliegenden Jahren bewegten sich die Fallzahlen je Vollzeitfälle im Pflegekinderdienst auf einem vergleichbar hohen Niveau. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der vom Pflegekinderdienst zu leistende Beratungs- und Betreuungsaufwand bei den Familien, die ältere Kinder oder Kinder aus besonders belasteten Familiensituationen aufgenommen haben, deutlich über den für die klassische Familienpflege hinausgeht. In diesen Fällen sollte ein deutlich geringerer Betreuungsschlüssel zugrunde gelegt werden.

Wie oben (3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle) bereits ausgeführt, bildet der Anteil der Vollzeitpflegefälle an der Gesamtzahl der stationären Hilfefälle mit rund 66 Prozent den Maximalwert. Gleichzeitig ist der Anteil der Pflegeverhältnisse, die auf einen Zuständigkeitswechsel zurückgehen, gering. In diesen Fällen geht die Grundzuständigkeit insbesondere durch Zuzug der Pflegeperson nach zwei Jahren auf die Stadt Lünen über, die allerdings einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber dem bisherigen Jugendamt besitzt. Dieser Anteil liegt bei rund sechs Prozent und bildet damit den neuen Minimalwert ab.

Wie oben (4.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren) bereits dargestellt, nimmt der Pflegekinderdienst an den Fachgesprächen des Jugendhilfedienstes teil. Damit ist gewährleistet, dass bei angeordneten Fremdunterbringungen frühzeitig geprüft werden kann, ob die Vermittlung in eine geeignete Pflegefamilie möglich ist.

Die Stadt Lünen nutzt die Vollzeitpflege in geeigneten Fällen als Ersatz für die Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII. Aufgrund des hohen Anteils an eigenen professionellen Pflegestellen können in dieser familiennahen Betreuungsform auch Kinder untergebracht werden, für die ansonsten nur die kostenintensiveren trägerbegleiteten Profipflegefamilien oder die Heimerziehung in Betracht käme. Dies findet seinen Ausdruck auch in einer vergleichsweise geringen Falldichte für die Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII. Sie liegt mit 4,69 Promille nahe am ersten Viertelwert von 4,21 Promille.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

- Der Stadt Lünen nutzt bestehende Möglichkeiten, um die Zahl der Hilfefälle für die Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nachhaltig zu senken. Dies bewerten wir sehr positiv.

Bei der Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII (im Folgenden Heimerziehung) werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht in einer Einrichtung pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen oder Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehungen sehr kostenintensiv sind und außerhalb der Familie stattfinden, sollte der Umfang und die Laufzeit der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden. Wenn die

Herstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie möglich ist, sollte die Rückführung in die Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte dann von vorneherein als Ziel in die Hilfeplanung aufgenommen werden.

Die Aufwendungen für die Heimerziehung, die auch Wohngruppen erfasst, sind in der **Stadt Lünen** von 2017 nach 2020 um rund achtzehn Prozent zurückgegangen. Sie liegen im Jahr 2017 bei 7,99 Mio. Euro und sinken in 2020 auf 6,52 Mio. Euro. Für unbegleitete minderjährige Ausländer sind die Aufwendungen aufgrund des deutlichen Rückgangs der Fallzahlen von 1,63 Mio. Euro in 2017 auf 928 Tsd. Euro in 2020 gesunken. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass hier auch Kostenerstattungen enthalten sind, die die Stadt Lünen an andere Jugendämter zu leisten hat. Diese Erstattungsbeträge hätten von der Stadt Lünen nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand bestimmt werden können. Deshalb haben wir darauf verzichtet. Die diesem Bericht zugrundeliegenden Aufwendungen für die Heimerziehung sind mithin als in unbestimmter Höhe zu hoch anzusehen.

Die Stadt Lünen leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	80.745	62.167	68.811	70.900	72.834	80.745	24
Falldichte § 34 SGB VIII	4,69	3,04	4,21	5,15	6,34	8,34	24

Die fallbezogenen Aufwendungen bewegen sich in der Stadt Lünen auf einem ausgesprochen hohen Niveau. Dagegen liegt die Falldichte nahe am ersten Viertelwert. Die Fallzahlen für die Heimerziehung konnten von rund 129 Hilfefälle in 2017 auf rund 81 Fälle in 2020 zurückgeführt werden. Wie im Kapitel „4.7.2.1 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII“ bereits ausgeführt, nutzt die Stadt Lünen dazu insbesondere die große Zahl der vom Pflegekinderdienst akquirierten und besonders qualifizierten Pflegefamilien, die auch Kinder aus besonders belasteten Familiensituationen aufnehmen können. Die in den Einrichtungen verbleibenden Kinder und Jugendlichen weisen häufig einen solch intensiven Betreuungsbedarf auf, der eine Betreuung und Versorgung in einer Einrichtung dauerhaft erforderlich sein lässt.

Neben einer erfolgreichen Vermittlung in die professionell geprägte Familienpflege ist die Entwicklung geeigneter Übergänge zur Herkunftsfamilie mit dem Ziel der Rückführung ein begleitendes Thema und in geeigneten Fällen wichtiger Bestandteil der Hilfeplanung. Dafür hat die Stadt Lünen auch personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt und einen Spezialdienst Rückführungsmanagement eingerichtet.

Auch die Erschließung von Verselbständigungsperspektiven ist bei der Stadt Lünen als Aufgabe und Anforderung bei der Gestaltung von Hilfeplanprozessen ab dem 16. Lebensjahr und bei jungen Volljährigen ein fester Standard.

Die Stadt Lünen ist bestrebt, eine Hilfe nach § 34 SGB VIII in der Regel wohnortnah zu erbringen, um eine intensive Elternarbeit zu gewährleisten, sofern eine Rückführungsoption erkennbar ist. Die Auswahl der Anbieter erfolgt primär nach fachlichen Gesichtspunkten und unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII

- Bei der intensiven sozialpädagogischen Einzelbetreuung ist die Falldichte vergleichsweise hoch. Der Anteil stationärer Hilfefälle ist dagegen gering.

Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung wird Jugendlichen gewährt, die einer intensiven Unterstützung zur sozialen Integration und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung bedürfen. Sie richtet sich an Jugendliche, die sich allen anderen Hilfsangeboten der Jugendhilfe entziehen. Diese Hilfe ist in der Regel auf längere Zeit angelegt und wird auch in Auslandsmaßnahmen angeboten.

Die Stadt Lünen leistet Hilfen nach § 35 SGB VIII in folgendem Umfang:

Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	42.046	5.838	18.367	45.784	91.187	122.618	16
Stationäre Aufwendungen nach je Hilfefall in Euro	80.248	19.580	78.731	92.502	104.026	219.606	14
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall mit Auslandsunterbringung in Euro	77.344	77.344	87.975	95.130	99.613	166.643	9
Anteil stationärer Hilfefälle nach § 35 SGB VIII an den Hilfefällen nach § 35 SGB VIII	44,88	0,00	40,76	76,34	100,00	100,00	16
Falldichte § 35 SGB VIII	2,13	0,00	0,02	0,13	0,35	5,98	21

Die fallbezogenen Aufwendungen insgesamt liegen in der **Stadt Lünen** im Jahr 2020 unterhalb des Medians und sind seit dem Jahr 2017 um elf Prozent zurückgegangen. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall bewegen sich nur leicht oberhalb des ersten Viertelwertes. Der Anteil der stationären Hilfefälle nach § 35 SGB VIII liegt mit rund 45 Prozent deutlich unter dem Median von 76 Prozent, was wir positiv bewerten.

Der Anteil der Hilfefälle nach § 35 SGB VIII mit Auslandsunterbringung ist von 72 Prozent in 2017 auf rund 88 Prozent im Jahr 2020 angestiegen. Er bewegt sich damit unter dem dritten Viertelwert (100 Prozent). Auch wenn die Zahl der Vergleichswerte relativ gering ist, so wird

doch deutlich, dass sich die fallbezogenen Aufwendungen für die stationäre Auslandsunterbringung mit 77.344 Euro auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau bewegen.

Während die Zahl der ambulanten Hilfefälle im Betrachtungszeitraum um mehr als zwei Drittel auf 20 Fälle angestiegen ist, ist die Zahl der stationären Hilfefälle in diesem Zeitraum um 18 Prozent zurückgegangen (16 Hilfefälle). Bei rund neunzig Prozent dieser Fälle erfolgt eine Auslandsunterbringung.

Hierbei handelt es sich um sogenannte „Systemsprenger“, das heißt um häufig ältere Jugendliche, die bereits mehrfach andere Hilfeangebote abgebrochen haben und für die im Inland kein Platz in einer Einrichtung oder Wohngruppe gefunden werden kann. In Kooperation mit einem anerkannten Träger der Jugendhilfe erfolgt eine begleitete Unterbringung überwiegend in Polen. Hier wird durch ein vor Ort bestehendes Netzwerk insbesondere eine kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung gewährleistet. Die Beschulung der Jugendlichen erfolgt über eine Online-Fernschule, teilweise sind Hauslehrer tätig. Die Vorbereitung und konkrete Planung dieser Maßnahme erfolgt in enger Abstimmung mit den Personensorgeberechtigten, den Jugendlichen sowie dem Träger. Nach einem individuell festgelegten Zeitraum können Besuchskontakte der Personensorgeberechtigten erfolgen. Die Hilfeplangespräche erfolgen vor Ort. Die Dauer der Maßnahme beträgt im Durchschnitt zwei Jahre.

Bei rund 70 Prozent der Jugendlichen und jungen Volljährigen erfolgt nach Mitteilung des Jugendamtes im Anschluss an die Auslandsmaßnahme eine erfolgreiche Verselbständigung. Dies geschieht in der Regel über eine betreute Wohngruppe und später durch Vermittlung in eine eigene Wohnung mit ambulanter Nachbetreuung. Nur bei einem geringen Anteil findet eine Rückkehr in den häuslichen Kontext statt. Bei einer (fort-)bestehenden psychischen Erkrankung oder Behinderung erfolgt aber auch eine weitere Versorgung insbesondere in einer betreuten Wohngruppe des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Aufgrund der gegebenen Kostenstruktur ist diese intensive Betreuung günstiger als eine vergleichbare Unterbringung im Inland wäre.

Das Jugendamt arbeitet mit Trägern zusammen, die auch nach einer Rückkehr der Jugendlichen nach Deutschland eine Betreuung in einer eigenen Wohngruppe oder durch ambulante Angebote sicherstellt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die fallbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII liegen deutlich unterhalb des Medians. Bei den Hilfefällen mit Integrationshelfern/Schulbegleitungen, deren Anteil vergleichsweise hoch ist, wird im Primärbereich auf Poollösungen zurückgegriffen.

Kinder- und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst

die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Die Aufwendungen für die Hilfe nach § 35a SGB VIII sind in der **Stadt Lünen** von 1,04 Mio. Euro in 2017 auf 1,59 Mio. Euro angestiegen. Die Zahl der Hilfefälle ist im gleichen Zeitraum um 81 Prozent auf 103 Fälle gestiegen.

Die Stadt Lünen leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	92,19	30,34	83,59	95,58	133,55	228,64	24
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	15.459	8.344	14.697	16.894	20.584	34.313	24
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	10.956	6.885	10.800	12.738	14.948	19.579	24
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	74.024	46.488	64.841	76.956	90.679	145.193	24
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	13.379	9.601	12.447	14.870	19.730	31.992	19
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	76,05	32,62	38,87	57,88	72,30	80,49	22
Falldichte § 35a SGB VIII	5,96	2,16	4,23	5,77	7,76	11,19	24

Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in der **Stadt Lünen** deutlich unter dem Median und sind zwischen 2017 und 2020 um rund 16 Prozent zurückgegangen. Während die Aufwendungen je Fall bei den stationären Hilfen in dieser Zeit lediglich um rund zwei Prozent angestiegen sind und sich ebenfalls unterhalb des Medians bewegen, sind die Aufwendungen für die ambulanten Hilfen um rund vier Prozent zurückgegangen. Sie liegen nahe am ersten Viertelwert und damit auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die fallbezogenen Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung stagnieren dagegen im Betrachtungszeitraum und liegen deutlich unter dem Median. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der ambulanten Hilfefälle überschreitet den dritten Viertelwert und bewegt sich auf einem hohen Niveau.

Die Stadt Lünen hat für die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII einen Spezialdienst eingerichtet. Die Prozesse und Standards sind über Vordrucke, Prüfschemata sowie geübte Verwaltungspraxis geregelt.

Als Voraussetzung für die Prüfung einer Teilhabebeeinträchtigung dient eine fachärztlich diagnostizierte seelische Störung. Zur Beurteilung einer bestehenden Teilhabebeeinträchtigung betrachtet die Stadt Lünen die Teilhabe des Minderjährigen in allen relevanten Lebensbereichen und erstellt einen ausführlichen Bericht. Zur Informationsgewinnung erfolgen neben Gesprächen mit den Eltern, Hausbesuche und Fachgespräche mit am Fall beteiligten Kooperationspartnern wie zum Beispiel der Schule, der Kindertageseinrichtung. Dieser Bericht dient als Grundlage für die Entscheidung des Jugendamtes. Bei einer möglichen Teilleistungsstörung wird ein standardisierter Bericht der Schule eingeholt, in dem insbesondere die durchgeführten Fördermaßnahmen der Schule dargestellt werden. In diesen Prozess werden auch die Mitarbeitenden der Schulsozialarbeit und gegebenenfalls der schulpsychologische Dienst einbezogen. Daneben erfolgt eine Hospitation der fallführenden Fachkraft des Spezialdienstes im Schulunterricht. Diese Hospitationen sind allerdings durch die Corona-Pandemie deutlich erschwert. Im Anschluss daran wird der Fall im sozialräumlich zuständigen Team beraten und die geeignete und notwendige Hilfe bestimmt.

Sofern eine Teilleistungsstörung vorliegt und der individuelle Bedarf ermittelt wurde, erfolgt bei Schülerinnen und Schülern der Primarstufe schon seit fünf Jahren mit Zustimmung der Eltern die Hilfestellung im Rahmen sogenannter Poollösungen. Danach findet keine „1:1-Betreuung“ statt. Stattdessen werden mehrere Schülerinnen und Schüler von einer Schulbegleitung unterstützt. Dieses Modell wird mittlerweile an jeder Grundschule in Lünen genutzt, in der ein Bedarf an mindestens zwei Integrationshelfenden besteht. Auch an einer weiterführenden Schule findet eine Poolung statt. Auf Bedarfskonferenzen erfolgen regelmäßig Abstimmungen zwischen dem Jugendhilfeträger und der Schule und werden Veränderungen im individuellen Bedarf beraten. Die gesammelten Erfahrungen werden für die Schülerinnen und Schüler als positiv beschrieben. Auch bei den Eltern stößt dieses Vorgehen auf breite Akzeptanz und trägt auf der anderen Seite aufgrund gesicherterer Arbeitsverhältnisse zu einer größeren Personalkontinuität bei. Dies wirkt sich auch positiv auf die Qualität der Hilfestellung aus.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII bewegen sich auf einem niedrigen Niveau. Die Falldichte ist dagegen vergleichsweise hoch. Die bestehenden Verfahrensstandards für die Verselbständigung junger Volljähriger sind nicht dokumentiert.

Junge Menschen können auch nach Erreichen der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Auch bei den nachfolgenden Auswertungen ist zu berücksichtigen, dass in den Aufwendungen für die Heimerziehung Kostenerstattungen an andere Jugendämter enthalten sind, die die Stadt Lünen nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand hätte herausrechnen können. Deshalb haben wir darauf verzichtet. Aus diesem Grund ergeben sich weitere Ungenauigkeiten sowohl bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall und den Aufwendungen je Hilfefall.

Die Gesamtaufwendungen für die Hilfen für junge Volljährige liegen im Jahr 2020 bei rund 1,59 Mio. Euro und sind seit 2017 um rund vier Prozent angestiegen. Dagegen stagnieren die Fallzahlen bei 66 Hilfefällen.

Die **Stadt Lünen** leistet die Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	24.038	13.541	24.426	30.052	33.670	48.317	24
Anteil Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	9,64	3,86	6,71	8,42	9,94	15,29	24
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	3.265	3.265	5.860	7.499	8.871	11.768	23
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	40.614	22.154	39.280	45.144	49.245	59.850	24
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	15.416	8.069	13.013	15.503	17.693	23.579	24
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	70.083	11.706	46.136	54.772	60.802	80.297	24
Falldichte § 41 SGB VIII	24,11	8,85	13,38	19,48	22,97	35,86	24

Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in der Stadt Lünen unter dem ersten Viertelwert und damit auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Auch in den zurückliegenden Jahren bewegen sich diese Aufwendungen nahe am ersten Viertelwert. Während die ambulanten Aufwendungen je Fall ausgesprochen niedrig sind und den Minimalwert darstellen, liegen die stationären Aufwendungen nahe am ersten Viertelwert. Dies ist im Wesentlichen auf vergleichsweise geringe fallbezogene Aufwendungen bei der Vollzeitpflege zurückzuführen.

Bei der Stadt Lünen erfolgt die Gewährung von Leistungen nach § 41 SGB VIII auf Grundlage der für die Hilfeplanung geltenden Standards. Es besteht zwar kein ausgewiesenes Konzept für eine systematische Verselbständigung junger Volljähriger. Allerdings ist die Erschließung von Verselbständigungsperspektiven junger Volljähriger ab dem 16. Lebensjahr verbindlicher Teil der Hilfeplanung. Hierbei werden auch andere Leistungsträger beteiligt. Die Hilfen für junge Volljährige werden dem Bedarf entsprechend auch über das vollendete 21. Lebensjahr hinaus gewährt. Im Zusammenhang mit der Verselbständigung erfolgt in der Regel eine Nachbetreuung in Form einer befristeten niedrighwelligen ambulanten Hilfe.

Die Verselbständigung junger Volljähriger erfolgt auf Grundlage fester Standards für die Gestaltung des Hilfeplanprozesses und die Entwicklung von Kriterien für Zielvereinbarungen mit den freien Trägern sowie den jungen Volljährigen. Dieser Prozess und seine inhaltliche Ausgestaltung ist nicht dokumentiert, sondern erfolgt auf Grundlage geübter Verwaltungspraxis.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte den bestehenden Prozess und die Standards für die Verselbständigung junger Volljähriger differenziert erfassen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII beziehungsweise sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit unbegleitete minderjährige Ausländer Hilfen erhalten haben.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	41.319	12.783	36.759	43.469	56.383	126.243	23
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,15	0,29	1,73	2,58	3,41	5,77	23

Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in der **Stadt Lünen** unterhalb des Medians und sind im Betrachtungszeitraum um sechs Prozent zurückgegangen. Der Anteil der Hilfefälle der unbegleiteten minderjährigen Ausländer an der Gesamtzahl der Hilfefälle liegt im Jahr 2020 nahe am Maximalwert. Er ist stark rückläufig (minus 35 Prozent).

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer sind in der Stadt Lünen von 2,53 Mio. Euro in 2017 auf 1,46 Mio. Euro in 2020 zurückgegangen. Diese Aufwendungen werden vom Land Nordrhein-Westfalen erstattet, so dass sie sich nicht auf den Fehlbetrag auswirken.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Hilfe zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Der Stadt Lünen sind die demografische Entwicklung sowie soziostrukturelle Merkmale bekannt. Sie nutzt diese aufgabenbezogen für die Entwicklung von Maßnahmen in den Quartieren. Der „Bericht zur sozialen Lage“ stellt dafür eine hervorragende Grundlage dar, ist aber in der vorliegenden Fassung nicht mehr aktuell.	115	E1	Der „Bericht zur sozialen Lage“ sollte jährlich aktualisiert, inhaltlich erweitert und als Grundlage für die strategische Steuerung des Jugendamtes herangezogen werden.	116
Organisation und Steuerung					
F2	Das Jugendamt der Stadt Lünen ist im gleichen Dezernat angesiedelt wie die Aufgabenbereiche Schule und Sport. Dies erleichtert aufgrund der gleichen Zielgruppe grundsätzlich die Zusammenarbeit und ermöglicht Synergien. Durch die organisatorische und räumliche Trennung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe von der Abteilung „Jugend. Hilfen und Förderung“ wird aber der Informationsfluss deutlich erschwert.	117	E2	Das Team der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollte organisatorisch der Abteilung „Jugend. Hilfen und Förderung“ zugeordnet werden. Darüber hinaus sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe an den Teamsitzungen mit den JHD-Fachkräften teilnehmen, um zeitnah einen möglichst umfassenden Informationsaustausch zu gewährleisten.	118
F3	Die in der Stadt Lünen entwickelten Ziele sind geeignet, eine gute Gesamtsteuerung zu ermöglichen. Ein Kennzahlensystem wird dafür noch nicht genutzt.	118	E3	Die Stadt Lünen sollte zur Optimierung der Steuerungsleistungen Kennzahlen bilden, durch die der Grad der Zielerreichung der konkret benannten Maßnahmen dargestellt werden kann. Dieses Kennzahlenset sollte produktbezogen im Haushaltsplan abgebildet werden.	119
F4	Das Finanzcontrolling der Stadt Lünen beschränkt sich zurzeit auf die monatliche Auswertung der Finanzdaten. Eine altersdifferenzierte hilfebezogene Darstellung der Aufwendungen erfolgt nicht. Auch erfolgt bislang keine Verknüpfung von Finanz- und Falldaten. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden noch nicht gebildet.	119	E4	Die Finanzdaten sollten mit den im Jugendamt erhobenen Falldaten, die nach den Zielgruppen der Hilfen zur Erziehung zu differenzieren sind, zusammengeführt werden. Auf dieser Basis sollte die Stadt Lünen steuerungsrelevante Finanzkennzahlen entwickeln und in monatlichen Abständen auswerten. Das bestehende Berichtswesen sollte entsprechend angepasst und einmal jährlich ein Geschäftsbericht dem Jugendhilfeausschuss vorgelegt werden.	120

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Im Jugendamt der Stadt Lünen werden für die Erzieherischen Hilfen differenziert Falldaten erhoben und in monatlichen Abständen ausgewertet. Allerdings erfolgt keine Altersdifferenzierung. Nach der Beendigung der Hilfestellung findet eine Evaluation des Hilfeprozesses statt.	121	E5	Die Stadt Lünen sollte kurzfristig die avisierte Jugendamtssoftware installieren. Durch das Auswertungsmodul lässt sich der Arbeitsaufwand für die Zusammenführung von Fall- und Finanzdaten sowie darauf fußende insbesondere altersdifferenzierte und kennzahlengestützte Auswertungen deutlich begrenzen.	121
Verfahrensstandards					
F6	Die Stadt Lünen hat die Prozesse und Zuständigkeiten für die Hilfen zur Erziehung in das eingesetzte Fachverfahren eingepflegt. Die Standards, Abläufe und Zuständigkeiten sind nur teilweise dokumentiert.	122	E6	Die Stadt Lünen sollte für die Erzieherischen Hilfen die Prozesse, Zuständigkeiten und Fristen dokumentieren, bei Bedarf aktualisieren und den Mitarbeitenden an zentraler Stelle zur Verfügung stellen.	122
F7	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird frühzeitig in den Hilfeplanprozess eingebunden. Allerdings liegen schriftliche Prozessbeschreibungen für die Prüfung der Zuständigkeit und Kostenerstattungsansprüche nicht vor.	126	E7	Die Stadt Lünen sollte die Verfahrensabläufe und –standards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe dokumentieren.	126
F8	Das Jugendamt der Stadt Lünen führt bislang lediglich prozessintegrierte Kontrollen durch.	126	E8	Das Jugendamt der Stadt Lünen sollte unterjährig stichprobenartige und prozessunabhängige Fallprüfungen durchführen. Aufgrund der gegebenen Fachlichkeit und Weisungsbefugnis sollte dies durch die JHD-Teamleitungen erfolgen.	127
Personaleinsatz					
F9	Im JHD der Stadt Lünen ist eine hohe Personalfuktuation zu verzeichnen. Die Einarbeitung der neuen Beschäftigten erfolgt durch erfahrene Fachkräfte. Ein Einarbeitungsleitfaden steht nicht zur Verfügung.	127	E9	Die Einarbeitung neuer Fachkräfte sollte über einen Einarbeitungsleitfaden strukturiert werden. Dies trägt auch zur Entlastung der JHD-Fachkräfte bei.	129
Leistungsgewährung					
F10	Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII bewegen sich auf einem niedrigen Niveau. Die Falldichte ist dagegen vergleichsweise hoch. Die bestehenden Verfahrensstandards für die Verselbständigung junger Volljähriger sind nicht dokumentiert.	144	E10	Die Stadt Lünen sollte den bestehenden Prozess und die Standards für die Verselbständigung junger Volljähriger differenziert erfassen.	146

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	86.274	86.465	86.449	86.348
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	14.203	14.357	14.325	14.476
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	17.209	17.297	17.166	17.214

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	17.138.973	17.865.145	17.841.812	16.074.717
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	1.018	1.056	1.066	953
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	24.254	25.763	25.891	23.969
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.031.985	3.065.977	3.167.450	2.815.122
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.338	11.084	11.578	10.008
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	14.106.988	14.799.168	14.674.362	13.259.595
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	35.999	37.358	37.286	35.855
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	41,99	40,99	41,18	39,77
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	45,77	44,13	44,33	45,99
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	53,80	56,92	59,88	65,60

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	963.596	971.077	1.023.607	549.710
Hilfefälle	79,10	76,10	79,50	66,70
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	661.982	656.546	437.497	362.628
Hilfefälle	62,00	66,50	49,50	40,83
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	200.264	42.167	63.127	260.428
Hilfefälle	14,33	9,42	9,42	10,16
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.815.955	3.072.478	3.256.744	3.387.851
Hilfefälle	198,83	214,50	222,66	228,58
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	7.989.501	8.320.724	7.937.514	6.520.141
Hilfefälle	129,45	117,21	109,05	80,75
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	1.511.690	1.612.809	1.549.901	1.538.459
Hilfefälle	32,00	36,75	38,25	36,59
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.042.404	1.310.401	1.633.821	1.586.987
Hilfefälle	56,83	67,67	80,91	102,66

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.533.068	1.547.359	1.598.419	1.586.995
Hilfefälle	67,90	66,25	64,61	66,02
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	22,59	22,53	22,74	24,11
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	2.533.911	2.422.815	1.978.325	1.456.499
Hilfefälle	57,66	50,25	50,51	35,25

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lünen Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die Stadt Lünen weist im interkommunalen Vergleich 2020 ein unterdurchschnittliches Fallaufkommen je 10.000 Einwohner auf. Zudem ist die Zahl der Bauanträge sinkend. Die gesetzliche Frist gemäß § 64 Absatz 2 Bauordnung NRW hält die Stadt Lünen nicht immer ein. Die Stadt Lünen erhebt die Gebühren für baurechtliche Angelegenheiten entsprechend der „Gebührenfestsetzung bei Tarifstellen mit Rahmensätzen“ gemäß der Empfehlung des Arbeitskreises Bauaufsicht des Städtetags NRW. Einen Aufwandsdeckungsgrad ermittelt die Stadt nicht.

Für die Bauaufsicht setzt die Stadt Lünen eine fachspezifische Software ein. Allerdings kann die Stadt zurzeit Anträge bzw. Vorgänge nicht medienbruchfrei bearbeiten. Maßgeblich arbeitet die Bauaufsicht noch mit einer Papierakte. Die Stadt Lünen sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren.

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens weist noch Optimierungsmöglichkeiten auf, ist insgesamt aber gut gegliedert. Allerdings stellt Lünen kein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip sicher. Die Zahl der eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag ist in Lünen unterdurchschnittlich. Der Anteil der abgelehnte Bauanträge 2020 kann gegebenenfalls durch weitere Informationen auf der Homepage der Stadt verringert werden.

Die Fallzahlen in der Sachbearbeitung – gemessen an den Fällen je Vollzeit-Stelle - ist in Lünen hoch. Gegenüber dem Jahr 2019 steigt im Jahr 2020 die Zahl der unerledigten Bauanträge. Gleichzeitig weist die Stadt Lünen niedrige Gesamtlaufzeiten in Kalendertagen von einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren aus. Die eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträgen sollte Lünen individueller handhaben.

Die Stadt Lünen hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht definiert. Diese kann die Stadt noch konkretisieren und mittels Kennzahlen überprüfen. Als Grundlage können die Kennzahlen in diesem Bericht dienen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befassen wir uns hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben beziehen wir auch die Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2019 und 2020, dabei ist 2020 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren stellen wir transparent dar und vergleichen diesen mit anderen Bauaufsichten. Ergeben sich Optimierungsansätze, weisen wir darauf hin.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung, Personaleinsatz und Bauberatung sowie Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung in der Sachbearbeitung erfasst. Dabei erheben wir alle vollzeitverrechneten Stellenanteile, die für die definierte Aufgabe eingesetzt sind.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die dem/ der Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Arten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Die **Stadt Lünen** ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2019 mit 86.348 Einwohnern eine überdurchschnittlich große Stadt im Segment der großen kreisangehörigen Städte Nordrhein-Westfalens. Mit einem Stadtgebiet von 59 qkm gehört die Stadt flächenmäßig zu den kleineren Kommunen in diesem Segment. 75 Prozent der großen kreisangehörigen Kommunen haben eine größere Stadtfläche.

Für die Berechnung der nachfolgenden Kennzahlen hat die gpaNRW für die Stadt Lünen 409 Fälle im Jahr 2020 ermittelt. Diese resultieren aus zwei Vorlagen für die Genehmigungsfreistellung sowie zwölf Anträge im normalen und 395 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	47	33	46	53	59	97	31
Fälle je qkm	6,89	2,41	3,51	5,05	6,03	9,00	31
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,49	0,00	1,38	2,62	7,61	36,89	31
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	96,58	50,46	75,14	84,13	90,48	96,58	21
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	2,93	2,93	7,09	10,16	13,21	18,57	21

Die Stadt Lünen weist in Bezug zur Einwohnerzahl weniger Baugenehmigungen aus als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Vorlagen im Freistellungsverfahren sind möglich, wenn die Bauvorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes liegen. Eine Prüfpflicht der Gemeinde und Bauaufsichtsbehörde besteht nicht; die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen und bauplanungsrechtlichen Vorschriften obliegt bei der Genehmigungsfreistellung allein dem Entwurfsverfasser/-in bzw. dem Bauherrn/ der Bauherrin. Eine tiefgreifende Prüfung der Vorlage ist seitens der Bauaufsicht gesetzlich nicht vorgesehen. Da hierfür keine Prüfpflicht der Gemeinde und der Bauaufsichtsbehörde besteht, entlastet dies die Bauaufsicht.

Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren lag in Lünen im Jahr 2019 bei 1,96 Prozent und ist im Folgejahr gesunken. Da gemäß § 63 BauO NRW Abs. 3 Satz 3 hierfür keine Prüfpflicht der Gemeinde und der Bauaufsichtsbehörde besteht, entlastet ein hoher Anteil an Freistellungsverfahren die Fallbearbeitung im Vergleich zu anderen Städten. Mit 0,49 Prozent ist der ausgewiesene Wert für das Jahr 2020 in der Stadt Lünen niedrig.

Nach Auskunft der Stadt sind in den Jahren 2019/2020 in den Stadtteilen „Brambauer“ und „Altünen“ Wohngebäude mit 33 Wohneinheiten entstanden. Weitere Wohneinheiten entstehen in den Stadtteilen „Horstmar“ und „Lünen Süd“ Hierbei handelt es sich um Mehrfamilienhäuser mit 69 Wohneinheiten und 14 Wohneinheiten. Für die Jahre 2022/2023 sind im Stadtteil „Niederaden“ es ca. 61 Wohneinheiten geplant.

Die Anteile der Anträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren haben sich in Lünen im Vergleich der Jahre 2019/2020 nur unwesentlich verändert.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen für Lünen

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	9	2
Bauanträge	451	407
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	437	395
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	14	12

In Lünen ist die Anzahl der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren um 44 Fälle gesunken. Während sich die Zahl der einfachen Baugenehmigungsverfahren 2020 in Lünen um ca. zehn Prozent verringert, steigt der Median der Vergleichskommunen um ca. vier Prozent.

Eine Abnahme der Bauanträge im Jahr 2020 ist in den anderen großen kreisangehörigen Kommunen nicht feststellbar. Der Medianwert dieser Kennzahl lag 2019 bei 4,60 Bauanträge je Quadratkilometer und 2020 dann bei 5,05 Bauanträge je Quadratkilometer und ist somit um ca. sechs Prozent angestiegen.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Lünen hält die gesetzlichen Fristen nicht immer ein. Hier besteht Optimierungsbedarf.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.

Die **Stadt Lünen** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit nicht immer ein. Nach Auskunft der Verwaltung liegt der Grund darin, dass zurzeit aufgrund von Fluktuation nicht alle Stellen in der Bauaufsicht besetzt sind (siehe Kapitel: „Personaleinsatz“).

Das Einhalten der gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritte und Fristen schafft Rechtssicherheit und kann ein Klageverfahren verhindern. Gemäß BauO NRW hat die Bauaufsicht innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrages über den Antrag im einfachen Genehmigungsverfahren zu entscheiden. Diese Frist hält die Stadt Lünen nach eigenen Angaben ebenfalls nicht immer ein. Dies ist nach Rückmeldung insbesondere dann der Fall, wenn der Kreis Unna als obere Bauaufsicht Bodengutachten einholt. Auch im Vertretungsfall kann die Stadt Lünen die Frist nicht immer einhalten.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte die Voraussetzung schaffen um zukünftig die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW einhalten zu können. Hierzu kann die Umsetzung unserer Handlungsempfehlungen einen Beitrag leisten.

Soweit ausreichend Antragsexemplare von den Bauherren eingereicht werden, holt die Bauaufsicht der Stadt Lünen Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß BauO NRW immer gleichzeitig ein, um Verzögerungen zu minimieren. Die Angrenzerinnen und Angrenzer benachrichtigt

die Stadt Lünen gem. § 72 BauO NRW selten, da der Bauherr bzw. die Bauherrin der Bauaufsicht immer eine Angrenzererklärung vorlegen muss.

Die Stadt Lünen hat bis vor ca. einem Jahr einen Baukontrolleur eingesetzt, um den Baubeginn gem. § 75 BauO NRW zu überwachen und das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten. Zurzeit läuft ein Bewerbungsverfahren, um die o.g. Stelle neu zu besetzen. Jeweils zum 1., 10. und 20. eines Monats hat die Stadt den Baubeginn überprüft. Eine schriftliche Erinnerung des Bauherrn durch die Stadt erfolgt nach 3 bis 4 Jahren mit dem Hinweis auf Verlängerung der Baugenehmigung.

Die Bauaufsicht sollte bei Ermessensentscheidungen darauf achten, objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung anzuwenden. So kann sie eine einheitliche Sachbearbeitung sicherstellen, den Gleichbehandlungsgrundsatz wahren und die nötige Rechtssicherheit herstellen. Für die getroffenen Ermessensentscheidungen sollten die jeweils berücksichtigten Kriterien intern dokumentiert und begründet werden sowie mit einer Stichwortsuchfunktion ausgestattet sein. Hierdurch wird eine einheitliche Grundlage für künftige Ermessensentscheidungen in ähnlich gelagerten Fällen geschaffen. Diese Form des Wissensmanagements erleichtert nicht nur die tägliche Routine, sondern wirkt sich vor allem auch bei Abwesenheit oder Fluktuation von Kolleginnen und Kollegen positiv auf die einheitliche Antragsbearbeitung aus.

In der Stadt Lünen findet seit dem Ende des Jahr 2021 einmal im Monat eine Besprechung statt. Hier werden unter anderem Ermessensentscheidungen besprochen. Nachprüfbar schriftliche Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter hat die Stadt noch nicht festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte einen schriftlichen Kriterienkatalog zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen auch vor dem Hintergrund des Wissenserhalts erarbeiten.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Gebühren decken grundsätzlich ein Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen. Um beurteilen zu können, ob mit den festgesetzten Gebühren ein hoher Aufwandsdeckungsgrad erreicht wird, muss der Aufwand zunächst ermittelt werden. Da sich die Baugebühren an der Rohbausumme orientieren, kann die Stadt sie nicht unmittelbar beeinflussen. Bei den Rahmengebühren hat sie jedoch eine Wahlmöglichkeit, inwieweit sie den Rahmen ausschöpft und kann damit die Aufwandsdeckung steuern. Einen Aufwandsdeckungsgrad ermittelt die Stadt Lünen nicht.

Für baurechtliche Angelegenheiten nutzt die Stadt Lünen die „Gebührenfestsetzung bei Tarifstellen mit Rahmensätzen“ gemäß der Empfehlung des Arbeitskreises Bauaufsicht des Städtetags NRW. Diese ist nicht auf dem aktuellen Stand und soll aktualisiert werden. Wenn die Stadt bei unvollständigen Anträgen Unterlagen nachfordert und der Antrag nicht vervollständigt wird, gilt er nach der neuen Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller bzw. die Antragstellerin zurückgesandt. Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Die Stadt Lünen erhebt eine Gebühr nach dieser Tarifstelle. Die Leistungen, die die Beschäftigten

durch die Vorprüfung erbracht werden, werden so durch den Verursacher und nicht durch den allgemeinen Haushalt getragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte den Kostendeckungsgrad der Bauaufsichtsbehörde mittels Kennzahlen abbilden. Die Erkenntnisse sollte als Maßstab zur Festlegung der Verwaltungsgebühren nutzen.

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen hat bislang keine Dienstanweisung, Arbeitshilfe oder Checklisten erstellt, sodass der Prozessablauf noch nicht einheitlich geregelt ist. Eine elektronische Antragsbearbeitung ist noch nicht möglich.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die **Stadt Lünen** hat das Stadtgebiet aktuell in zwei Baubezirke aufgeteilt. Nach Auskunft der Stadt sind die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht klar geregelt, allerdings nicht schriftlich. Zudem gibt es zurzeit noch keine schriftlichen Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen bzw. deren Grenzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte schriftlich regeln, wer welche Entscheidungsbefugnisse hat, um Handlungssicherheit zu geben. Weiterhin sollte die Stadt die Verantwortungsbereiche schriftlich regeln.

Für das Bearbeiten von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung hat die Stadt keine Checklisten erstellt. Auch für eingehende Bauanträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren gibt es in Lünen keine Checklisten. Dies erschwert eine einheitliche Vorgehensweise bei der Prüfung der Anträge.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte Entscheidungsprozesse durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlichen, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können. Nach Rücksprache mit der Verwaltung werden diese ab Januar 2022 erstellt.

Die maßgebliche Bauakte führt die **Stadt Lünen** in Papierform. Zur Unterstützung der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter setzt Lünen eine fachspezifische Software ein. Die Akten legt die Stadt in einem „Sammelschrank“ ab, in der Software ist hinterlegt wo sich die jeweilige Bauakte aktuell befindet. Bauanträge, Sachstandsanfragen und Stellungnahmen von Fachämtern oder anderen Behörden erhält die Stadt in der Regel in Papierform. Stellungnahmen vom Kreis Unna erhält die Stadt zuerst per Mail und anschließend in Papierform. Im Ergebnis kann die Stadt die Bauanträge nicht medienbruchfrei bearbeiten. Die gpaNRW sieht die digitalen Akte als Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren an. Zudem bietet die digitale Akte schnellere

Zugriffsmöglichkeiten für die beteiligten Parteien auf Informationen und eine spätere digitale Archivierung. Die Annahme eines elektronisch eingereichten Antrages sowie das digitale Lesen und Stempeln der Bauanträge ist in Lünen noch nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglichen, dies wirkt sich positiv auf die Bearbeitungszeit aus.

Die Stadt Lünen kann Stellungnahmen und Unterlagen noch nicht elektronische Weiterleiten. Zudem scannt die Stadt zurzeit noch keine Bauanträge ein. Allerdings werden in Lünen seit ca. acht Jahren die Altakten digitalisiert.

→ **Empfehlung**

Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollte die Stadt Lünen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.

4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

→ **Feststellung**

Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Lünen klar gegliedert. Es bieten sich aber noch Optimierungsmöglichkeiten. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip ist im Genehmigungsverfahren noch nicht sichergestellt.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Bei der **Stadt Lünen** geht der Bauantrag in Papierform in der Poststelle ein oder wird persönlich eingereicht. Zunächst stempelt die Mitarbeiterin in der Registratur die Bauanträge und leitet diese an die Abteilungsleitung zur Durchsicht weiter. Im Anschluss legt die Registratur eine Papierakte an, erfasst die Stammdaten in der Fachsoftware und versendet eine Eingangsbestätigung. Hiernach prüft die Sachbearbeitung die Bauanträge auf Vollständigkeit.

Ist der Bauantrag nicht vollständig, fordert die Sachbearbeitung weitere Unterlagen mit einer Fristsetzung nach. Reicht die Bauherrin /der Bauherr den Bauantrag vollständig ein, erfolgt die Beteiligung interner und externer Stellen. Gemäß den Handlungsempfehlungen des Landes NRW sollen die Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018¹⁹) vervollständigt bzw. Mängel beseitigt werden. Diese Frist sollte nicht pauschal

¹⁹ Handlungsempfehlung BauO MHKBG NRW 2018

festgelegt werden, um dem Einzelfall gerecht zu werden. Ferner wirken sich lange Fristen negativ auf die Gesamtlaufzeit aus. In der Stadt Lünen beträgt die oben genannte Frist pauschal vier Wochen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte für nachzuliefernde Unterlagen keine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Lünen nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.

Werden die erforderlichen Unterlagen von der Bauherrin/vom Bauherrn in Lünen nicht nachgereicht, gilt der Antrag als zurückgenommen. Sind die Unterlagen für den Bauauftrag vollständig und die Prüfung durch die zu beteiligenden Stellen abgeschlossen, erstellt die Sachbearbeitung den Genehmigungs- und Gebührenbescheid. Die Genehmigung unterzeichnen zwei Sachbearbeiter. Hierdurch ist das „Vier-Augen Prinzip“ im gesamten Prozess gewahrt.

Sofern ein Bauantrag in Lünen abgelehnt werden muss, führt die Sachbearbeitung eine Anhörung durch. Trägt die Bauherrin/der Bauherr Gründe vor, die eine Genehmigung des Bauantrages rechtfertigen, wird der Antrag weiterbearbeitet. Den Ablehnungsbescheid unterzeichnen ebenfalls zwei Sachbearbeiter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte für den gesamten Prozess des Genehmigungsverfahrens ein durchgängiges „Vier-Augen-Prinzip“ einführen. Dies dient auch der Korruptionsprävention.

Soweit ausreichende Ausfertigungen des Bauantrages vorliegen, holt die Stadt Lünen Entscheidungen und Stellungnahmen nach Eingang eines Bauantrages gleichzeitig in Papierform ein. Hierzu nutzt die Stadt bei einer externen Beteiligung das sternförmige Verfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen.

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Für das Jahr 2019 verzeichnet die Stadt Lünen 1.165 Stellungnahmen, im Jahr 2020 sind es 137 Stellungnahmen weniger. Gleichzeitig ist die Zahl der Bauanträge in Lünen von 451 Bauanträge im Jahr 2019 auf 407 Bauanträge im Jahr 2020 gesunken.

Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,53	1,95	3,05	3,64	5,37	9,68	23
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,32	1,55	2,64	3,27	4,53	9,09	19
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,20	0,20	0,39	0,57	0,83	1,63	20

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Lünen bei den eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag unterdurchschnittlich. 75 Prozent der bisher geprüften Kommunen weisen eine höhere Zahl an Stellungnahmen je Bauantrag aus. Im Jahr 2019 weist die Stadt Lünen 2,58 eingeholte Stellungnahmen je Bauantrag aus. Damit hat sich Kennzahl im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr nur unwesentlich verändert. Die Stadt Lünen erwartet durch die Beteiligung (unter anderem durch eine stärkere Einbindung der unteren Denkmalbehörde, der Umweltabteilung sowie der Wirtschaftsförderung) eine steigende Zahl an bauaufsichtlichen Stellungnahmen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Nach Information durch die Bauaufsicht weist die Stadt Lünen keine besonderen Strukturen auf, die sich auf die Anzahl der Stellungnahmen auswirken.

4.3.5 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Lünen setzt eine Fachsoftware ein. Allerdings ist die Digitalisierung insgesamt in der Bauaufsicht noch nicht weit fortgeschritten.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- Bearbeitungs- und Archivierungsaufwand reduzieren. Eingehende Anträge können medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren und Doppelerfassungen vermeiden.

Neben der Übernahme der von den Antragstellerinnen und Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen teilweise mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe²⁰ wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die **Stadt Lünen** kann aktuell noch keine Bauanträge elektronisch annehmen. Auch das Weiterleiten von Unterlagen sowie das Bearbeiten von Stellungnahmen ist elektronisch zurzeit nicht möglich. In der Bauaufsicht der Stadt Lünen gehen Anträge noch in Papierform ein, diese scannt die Stadt nicht ein. Lediglich die Altakten digitalisiert Lünen.

Das MHKBG NRW entwickelt derzeit im Rahmen des Modellprojekts eine Anwendung, mit der Bauanträge auf elektronischem Wege an die zuständige Bauaufsichtsbehörde versendet werden können, soweit die betroffenen Kommunen sich diesem System anschließen. Den Verfahrensstand können interessierte Kommunen über das Bauportal NRW²¹ verfolgen. Das Bauportal.NRW sieht zunächst verschiedene Optionen vor, wie sich die unteren Bauaufsichtsbehörden anschließen können. Der Antragsassistent soll noch im Jahr 2021 zunächst mit dem einfachen Baugenehmigungsverfahren nach § 64 BauO NRW starten. Weitere Antragsverfahren sollen anschließend sukzessiv entwickelt und zur Nutzung freigegeben werden. Attraktiv ist eine Anbindung an das Bauportal.NRW auch in finanzieller Hinsicht. Das Land wird die Nutzung für die digitale Antragsannahme und die Bauvorlagen kostenfrei anbieten.

Bezüglich der Digitalisierung gibt es nach Aussage der Stadt noch keine konkrete Planung. Dies bezieht sich sowohl auf den zeitlichen Rahmen für eine Umsetzung als auch welche Option die Stadt bei einer Anbindung an das Bauportal NRW plant.

²⁰ aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

²¹ www.bauportal.nrw/bauantrag

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah zu forcieren und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen.

4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

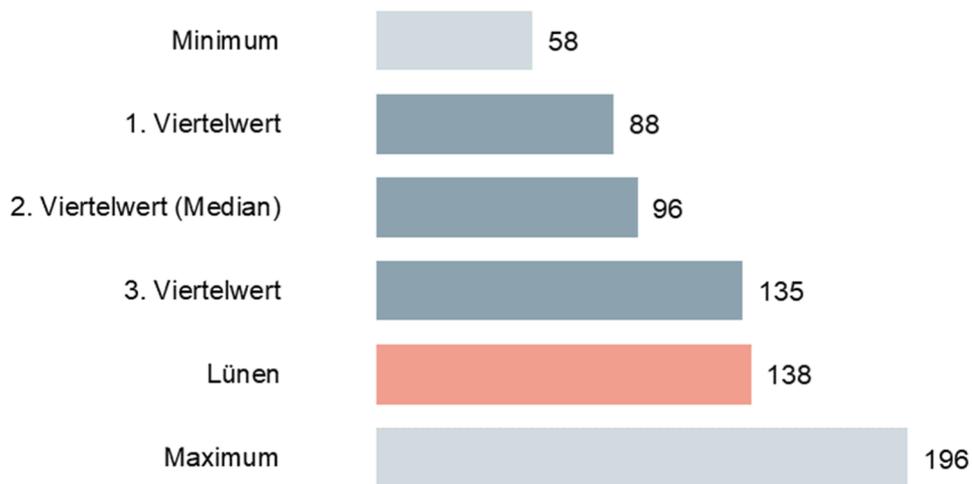
- Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ in der Bauaufsicht Lünen ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Durch zusätzliches Personal im Jahr 2022 werden die „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ voraussichtlich sinken.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden für die Stadt Lünen zwölf Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, 395 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und zwei Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie 20 förmliche Bauvoranfragen.

Auf der Basis von 429 Fällen hat die gpaNRW die nachfolgende Kennzahl für die **Stadt Lünen** ermittelt. In die Berechnung sind 3,10 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen. Nach Aussage der Stadt Lünen sind aktuell nicht alle Stellen in der Bauaufsicht besetzt. Ab dem 01. Januar 2022 werden ca. 1,6 Vollzeit-Stellen zusätzlich in der Bauaufsicht eingesetzt. Die Stelle der Abteilungsleitung ist zurzeit nicht besetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2019 weist die Stadt Lünen mit 158 Fällen je Vollzeit-Stelle eine vergleichsweise hohe Zahl an Bauanträgen (siehe Kapitel: „Strukturelle Rahmenbedingungen“) aus. Mit diesem Wert positionierte sich die Stadt nahe dem Maximum. Im Jahr 2020 sinken die Fälle je Vollzeitstelle in der Sachbearbeitung um 20 Fälle. Trotz der hohen Fallzahlen gelingt es der Stadt Lünen die eingehenden Bauanträge sowohl im einfachen wie auch im normalen Genehmigungsverfahren zeitnah zu bearbeiten (siehe Kapitel: „Dauer der Genehmigungsverfahren“). Hierzu trägt auch der Einsatz von Mitarbeitern mit mehrjähriger Berufserfahrung in der Bauaufsicht bei.

Im Durchschnitt der Jahre 2019/2020 weist die Stadt Lünen 433 Fälle aus. Wird diese Zahl als Grundlage für das Jahr 2022 gelegt, errechnen sich bei dann ca. 4,7 Vollzeit-Stellen 92 „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“. Mit diesem Wert liegt die Stadt Lünen nahe dem Medium des interkommunalen Vergleichs aus dem Jahr 2020.

Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ darf nie isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist diese im Zusammenhang mit weiteren von der gpaNRW erhobenen Daten und Informationen zu sehen. Hier spielen beispielsweise neben der Laufzeit auch die Prozessgestaltung sowie der Digitalisierungsgrad eine wichtige Rolle. Bei der Bewertung der Kennzahl ist auch zu beachten, dass das eingesetzte Personal nicht nur den aktuellen Falleingang, sondern auch bestehende Rückstände abarbeiten muss.

Kennzahl	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	29,24	6,57	23,40	28,66	52,36	230	20

Die Zahl der unerledigten Fälle aus Vorjahren ist in Lünen leicht überdurchschnittlich. Zudem steigen diese in der Betrachtung der 2019/2020. Zum 01. Januar 2019 sind es in der Stadt Lünen 67 unerledigte Fälle, am 01. Januar 2020 weist die Lünen 119 unerledigte Fälle aus. Werden zu den 429 Fälle im Jahr 2020 die 119 unerledigten Fälle zum 01. Januar 2020 addiert, erhöhen sich die „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ auf 176 Fälle.

Die bisherigen Analysen zeigt eine hohe Fallzahl je Vollzeit-Stelle in Lünen. Gleichzeitig steigt die Zahl der unerledigten Fälle. Wie sich dieser Sachverhalt auf die Bearbeitungszeiten der Bauanträge auswirkt, stellt die gpaNRW im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“ dar.

Die nachfolgende Kennzahl bildet die „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ in der Sachbearbeitung der Bauaufsicht ab.

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (incl. Bauberatung)	129	43	63	84	100	163	28

Die Stadt Lünen weist eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Bescheiden je Vollzeit-Stelle aus. Gleichwohl sollte die Stadt Lünen die Auslastung der Sachbearbeitung beobachten, damit es bei weiter steigenden Fallzahlen nicht zu Überlastungen kommt. Der verstärkte Einsatz der Digitalisierung kann sich entlastend auf die Bearbeitung der Bauanträge auswirken (siehe Kapitel: „Digitalisierung“).

Eine geringe Antragszahl je Vollzeit-Stelle bedeutet nicht zwangsläufig weniger belastete Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Vielmehr sollte es das Ziel sein, Arbeiten der Bauaufsicht, wie die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung oder ggf. bauordnungsrechtliche Prüfungsaufgaben usw. dann verstärkt zu erledigen.

Normalerweise bildet die gpaNRW nachfolgend Kennzahlen zu förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheiden je Vollzeit-Stelle und stellt die in den Vergleich. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen aber noch nicht ausreichend valide Daten aus den großen kreisangehörigen Kommunen vor, die sich nur auf den Bereich der Förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide beziehen. Auch die Stadt Lünen konnte ihren Personaleinsatz in der Bauaufsicht nicht zwischen Baugenehmigungen und der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheiden differenzieren.

4.3.7 Bauberatung

→ **Feststellung**

Die Zahl der abgelehnten Bauanträge zeigt sich im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dies deutet darauf hin, dass die Bauberatung optimiert werden sollte.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	1,23	0,73	4,12	6,68	9,37	15,46	26
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent	3,99	0,00	0,92	2,35	4,40	7,39	29

Im Jahr 2020 wurden in Lünen fünf Anträge zurückgenommen, im Vorjahr waren es zwei zurückgenommen Anträge mehr.

In der Stadt Lünen ist für die Bauberatung keine zentrale Anlaufstelle eingerichtet. Vielmehr erfolgt die Beratung der Bauinteressentinnen und -interessenten durch die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der aktuell zwei Bezirke. Auf der Internetseite hat die Stadt Lünen neben den Ansprechpersonen, auch die Kontaktdaten und Besuchszeiten veröffentlicht. Diese passt die Stadt Lünen zurzeit an. Über den eingerichteten Onlinedienst können verschiedene Formulare direkt am Bildschirm ausgefüllt und anschließend gedruckt werden. Die aktuellen Baugebiete der Stadt Lünen befinden sich unter dem Menüpunkt „Stadtplanung“.

Weiterhin zeigt die Stadt auf ihrer Internetseite auf, welche Unterlagen für einen Bauantrag benötigt werden. Weiterreichende Information über den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens sind auf der Internetseite der Stadt allerdings nicht ersichtlich. Hier besteht aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.

Wir haben in 15 großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Die Stadt Lünen hat für die Bauberatung keine differenzierten Stellenanteile für die Jahre 2019 und 2020 ausgewiesen. Aus diesem Grund ist kein Wert für Lünen in der Grafik abgebildet. Die absoluten Stellenzahlen verteilen sich wie folgt:

Zahl Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



Der Personaleinsatz in der Bauberatung ist nur ein Baustein von vielen (Internet, Broschüren, Flyer, etc.) für ein gutes Informationsangebot. Dabei setzen die Kommunen individuell unterschiedliche Schwerpunkte.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Lünen weist bei den Genehmigungsverfahren geringe Gesamtlaufzeiten aus. Es gibt jedoch nur Optimierungsmöglichkeiten.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019²² bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

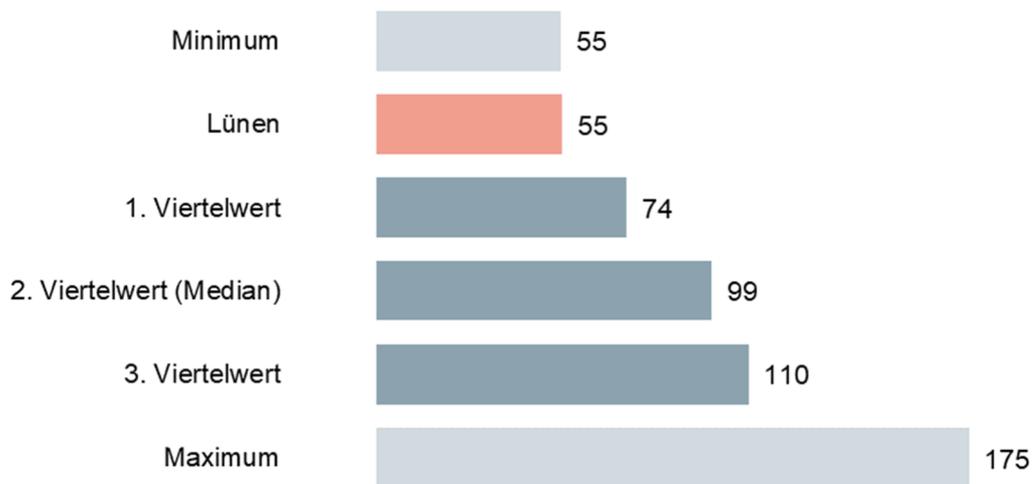
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

²² Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren der Stadt Lünen bildet im Vergleich das Minimum ab. Im Vergleich zum Jahr 2019 hat sich die Gesamtlaufzeit in der Stadt um 18 Tage erhöht. Die geringe Gesamtlaufzeit in Lünen begründet die Stadt unter anderem mit Gestaltungssatzungen für Gebäude für die:

- „Alte Kolonie“ in Lünen-Brambauer,
- „Bergarbeitersiedlung am Kanal“,
- „Innenstadt Südwest“,
- Bergarbeitersiedlung in Lünen-Horstmar/Querstraße,
- „Victoria-Kolonie“,
- Bergarbeitersiedlung Oberbecker.

Diese Satzungen regeln unter anderem die Änderungen von Dächern, Fassadenmaterial, Garagen und Farben. Demnach benötigt der Bauherr bei einer Veränderung der äußeren Gestaltung von Gebäuden einer Genehmigung gemäß der BauO NRW. In Anlehnung an den § 6 Gebührengesetz NRW /GeBG) erhebt die Stadt keine Gebühren für Erteilung einer Genehmigung.

Nach Rückmeldung der Stadt Lünen binden Bauanträge für die Änderung der Gestaltung wenig Zeit. Eine Genehmigung hierfür kann teilweise schon zwei Tage nach der Prüfung erteilt werden. Insoweit hat die Laufzeit für diese Bauanträge einen deutlichen Einfluss auf die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen. Da die Satzungen teilweise veraltet sind, sollte die Stadt diese aktualisieren.

Auf die Gesamtlaufzeiten wirken sich auch externe Faktoren, wie lange Wartezeiten für Stellungnahmen und das Nachreichen von Unterlagen durch die Antragsteller mit möglichen Fristverlängerungen, aus. Ist ein Bauantrag unvollständig oder weist erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsicht der Stadt Lünen den Bauherrn zur Behebung der Mängel auf (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018). Die bereits beschriebene pauschale Frist (siehe Kapitel: „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“) kann sich negativ auf die Gesamtlaufzeit auswirken.

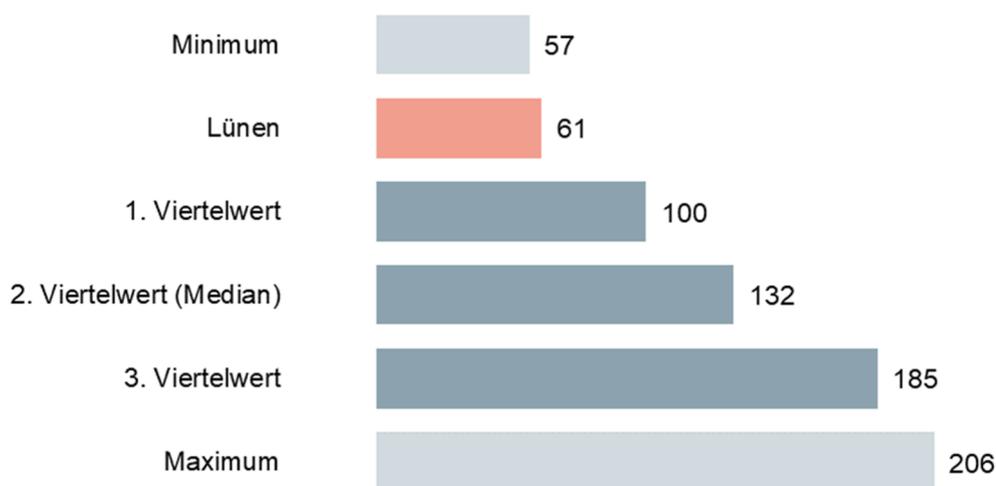
Normalerweise bildet die gpaNRW auch Kennzahlen zur Laufzeit ab Antragsvervollständigung bis zur Baugenehmigung bzw. Antragsablehnung in den interkommunalen Vergleich. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen hierzu noch nicht ausreichend valide Daten aus den großen kreisangehörigen Kommunen vor. Auch die Stadt Lünen konnte die Laufzeit ab Vervollständigung des Bauantrags durch den Antragstellenden nicht ermitteln. Der Grund liegt darin, dass die Stadt keine Unterbrechung in die eingesetzte Software hinterlegt hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die Laufzeit für die Vervollständigung durch den Antragsteller auswerten. Die gewonnenen Erkenntnisse kann Lünen zur Steuerung nutzen. Nach Rückmeldung der Stadt wertet diese die Laufzeiten seit dem Jahr 2022 aus.

Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größten Anteil an Anträgen in Lünen betreffen, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit im normalen Genehmigungsverfahren für das Jahr 2020 liegt in Lünen nahe dem Minimum. Im Jahr 2019 lag die Gesamtlaufzeit in Lünen noch bei 41 Tagen. Nach Information der Bauaufsicht hat die Stadt mit dem Wirtschaftsförderungszentrum Lünen GmbH (WZL) eine Vereinbarung geschlossen. Demnach sollen Bauanträge innerhalb von sechs Wochen genehmigt werden. Die Einhaltung dieser Vereinbarung wirkt sich positiv auf die Gesamtlaufzeit aus. Die Vereinbarung liegt der gpaNRW nicht vor.

Eine Auswertung der Laufzeit ab Vervollständigung des Bauantrags durch den Antragstellenden konnte die Stadt Lünen – wie beim einfachen Genehmigungsverfahren - auch für das normale Genehmigungsverfahren nicht ermitteln.

Gemäß § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018 haben „Bauaufsichtsbehörden... über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten.“ Mit Stand vom November 2021 gibt es noch keine Vorgaben z. B. seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ergänzende Verwaltungsvorschriften gibt es bislang nicht. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

4.3.9 Transparenz und Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Lünen hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt nicht ab, sodass sie die Zielerreichung nicht messen kann.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die **Stadt Lünen** bildet im Entwurf für den Haushaltsplan 2022 für das Produkt „Baugenehmigungsverfahren“ folgende allgemeine Produktziele ab:

- Rechtssicherheit für den Bauherrn,
- Wahrung der Sicherheit für Nutzer, Kunden, Beschäftigte.

Neben diesen allgemeinen Zielen bildet Lünen die:

- Vollzeit-Stellen,

- Anzahl der erteilten Baugenehmigungen,
- Genehmigungsgebühren ab.

Die Stadt Lünen hat jedoch noch keine Zielwerte festgelegt, um diese mittels Kennzahlen zu prüfen und zur Steuerung zu nutzen. Nur durch eine klare Definition des Soll-Zustandes und dem darauf abgestimmten Einsatz von Kennzahlen zum Abbilden des Ist-Zustandes werden Optimierungsmöglichkeiten erkennbar. Insoweit fehlt dieser Schritt, so dass keine Steuerungsunterstützung erzielt werden kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann die Stadt die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

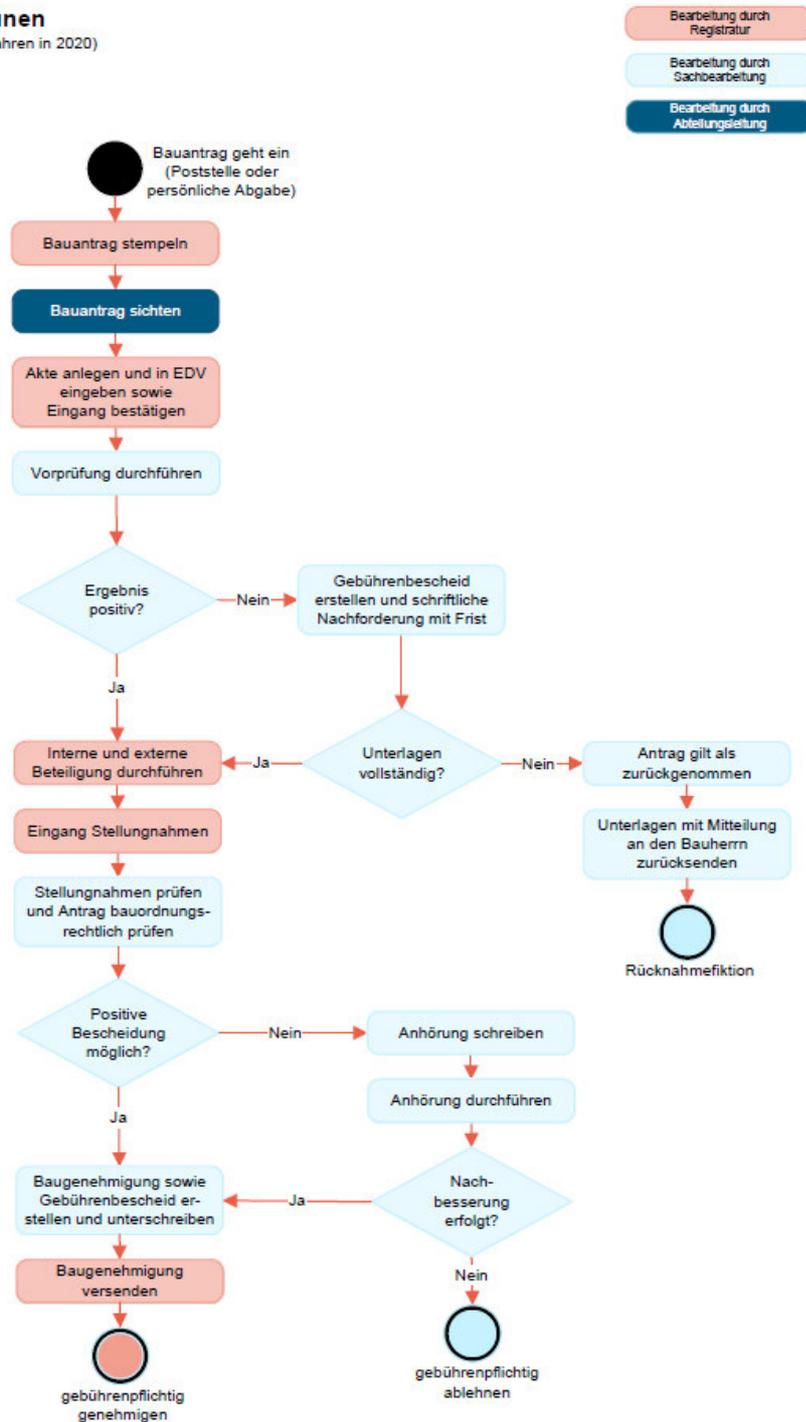
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Lünen hält die gesetzlichen Fristen nicht immer ein. Hier besteht Optimierungbedarf.	157	E1.1	Die Stadt Lünen sollte die Voraussetzung schaffen um zukünftig die Frist- und Prüfvorgaben der Landesbauordnung NRW einhalten zu können. Hierzu kann die Umsetzung unserer Handlungsempfehlungen einen Beitrag leisten.	157
			E1.2	Die Stadt Lünen sollte einen schriftlichen Kriterienkatalog zur Ausübung von rechtsfehlerfreien Ermessensentscheidungen auch vor dem Hintergrund des Wissenserhalts erarbeiten.	158
			E1.3	Die Stadt Lünen sollte den Kostendeckungsgrad der Bauaufsichtsbehörde mittels Kennzahlen abbilden. Die Erkenntnisse sollte als Maßstab zur Festlegung der Verwaltungsgebühren nutzen.	159
F2	Die Stadt Lünen hat bislang keine Dienstanweisung, Arbeitshilfe oder Checklisten erstellt, sodass der Prozessablauf noch nicht einheitlich geregelt ist. Eine elektronische Antragsbearbeitung ist noch nicht möglich.	159	E2.1	Die Stadt Lünen sollte schriftlich regeln, wer welche Entscheidungsbefugnisse hat, um Handlungssicherheit zu geben. Weiterhin sollte die Stadt die Verantwortungsbereiche schriftlich regeln.	159
			E2.2	Die Stadt Lünen sollte Entscheidungsprozesse durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlichen, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können. Nach Rücksprache mit der Verwaltung werden diese ab Januar 2022 erstellt.	159
			E2.3	Die Stadt Lünen sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglichen, dies wirkt sich positiv auf die Bearbeitungszeit aus.	160
			E2.4	Alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen sollte die Stadt Lünen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.	160

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Lünen klar gegliedert. Es bieten sich aber noch Optimierungsmöglichkeiten. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip ist im Genehmigungsverfahren noch nicht sichergestellt.	160	E3.1	Die Stadt Lünen sollte für nachzuliefernde Unterlagen keine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Lünen nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.	161
			E3.2	Die Stadt Lünen sollte für den gesamten Prozess des Genehmigungsverfahrens ein durchgängiges „Vier-Augen-Prinzip“ einführen. Dies dient auch der Korruptionsprävention.	161
			E3.3	Die Stadt Lünen sollte die Voraussetzung zur elektronischen Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen schaffen.	161
F4	Die Stadt Lünen setzt eine Fachsoftware ein. Allerdings ist die Digitalisierung insgesamt in der Bauaufsicht noch nicht weit fortgeschritten.	162	E4	Die Stadt Lünen sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah zu forcieren und hierbei die mögliche Anbindung an das digitale Antragsverfahren über das Bauportal.NRW nutzen.	164
F5	Die Zahl der abgelehnten Bauanträge zeigt sich im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Dies deutet darauf hin, dass die Bauberatung optimiert werden sollte.	167	E5	Die Stadt Lünen sollte die Informationen zur Baugenehmigung auf ihrer Internetseite erweitern. Hilfreich sind auch Antworten auf „Häufige Fragen“ oder der Hinweise zur Vermeidung von „häufig gemachten Fehlern“.	167
F6	Die Stadt Lünen weist bei den Genehmigungsverfahren geringe Gesamtlaufzeiten aus. Es gibt jedoch nur Optimierungsmöglichkeiten.	168	E6	Die Stadt Lünen sollte die Laufzeit für die Vervollständigung durch den Antragssteller auswerten. Die gewonnenen Erkenntnisse kann Lünen zur Steuerung nutzen. Nach Rückmeldung der Stadt wertet diese die Laufzeiten seit dem Jahr 2022 aus.	170
F7	Die Stadt Lünen hat für den Bereich der Bauaufsicht allgemeine Ziele definiert. Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen bildet die Stadt nicht ab, sodass sie die Zielerreichung nicht messen kann.	171	E7	Die Stadt Lünen sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Hierzu kann die Stadt die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.	172

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

Prozessablauf Lünen (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020) Seite 1 von 1



5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lünen im Prüfgebiet Verkehrsflächen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Verkehrsflächen

Der Stadt Lünen liegen die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung vor. Allerdings sind die Daten in verschiedenen Systemen abgelegt und nicht in einer Straßendatenbank gebündelt. Für ein strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt noch weitere Optimierungen vornehmen. So hilft ihr eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen, die Aufwendungen kostenstellenscharf, vollständig und transparent zu ermitteln. In einer Gesamtstrategie sollte die Stadt Lünen definieren, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Eine wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die Straßendatenbank. Der Fachdienst Straßenbau führt ein Straßenkataster. Dieses beinhaltet vor allem Bestands- und Zustandsdaten. Finanzdaten mit Maßnahmeninformationen hält nur die Anlagenbuchhaltung vor. Das Aufbruchmanagement ist bisher noch nicht digitalisiert und auch kein Inhalt des Straßenkatasters. Die Prozesse sind jedoch entsprechend der technischen Möglichkeiten gut organisiert.

Der Fachdienst Straßenbau hat für die Eröffnungsbilanz 2007 und in 2014 bis 2016 eine Zustandserfassung und –bewertung durchgeführt. Beide Zustandserfassungen zeigen ein gutes Zustandsbild des Straßenvermögens. Das Vorgehen entspricht der gesetzlich vorgeschriebenen körperlichen Inventur.

Die Zusammenarbeit des Fachdienstes Straßenbau mit der Anlagenbuchhaltung der Stadt Lünen zeigt sich ohne Schnittstellenverluste. Optimierung bestehen noch in gegenseitigen Leserichten und Einbindung der Daten aus der Anlagenbuchhaltung in das Straßenkataster bzw. eine Straßendatenbank.

Seit der Eröffnungsbilanz 2007 ist in Lünen ein kontinuierlicher Vermögensverzehr der Verkehrsflächen zu erkennen. Dieser Entwicklung hat die Stadt Lünen nicht mit ausreichenden Investitionen entgegengewirkt. In den Jahren 2015 bis 2020 reinvestiert Lünen im Schnitt zwar 80 Prozent der jährlichen Abschreibungen, kann damit aber den Werteverzehr nicht aufhalten. Dies spiegelt sich auch in dem Anlagenabnutzungsgrad von ca. 65 Prozent und einer durchschnittlichen Restnutzungsdauer von nur noch 18 Jahren in 2019 wieder. Demgegenüber zeigt sich der technische Zustand der Verkehrsflächen nach den Erfassungen und –bewertungen in einem deutlich besseren Bild als es der Anlagenabnutzungsgrad vermuten lässt. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen in 2019 bei nur 40 Prozent des Richtwertes der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Auch hat sich der Zustand der Verkehrsflächen

seit der Erstbewertung 2007 verschlechtert. Der sich langsam verschlechternde Zustand der Verkehrsflächen zeigt, dass nur eine ausreichende und systematische Erhaltung zu einem wirtschaftlichen und nachhaltigen Ergebnis führt.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Betrachtung der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen betrachtet die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Betrachtung der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Die Produktverantwortung für die Produkte 4605 Planung, Bau und Erhaltung von Straßen, Bauwerken, Radwegen sowie 4610 Betrieb von Straßen, Bauwerken, Radwegen liegt im Dezernat IV. Zuständig für die Ausführung ist hier die Abteilung 4.6 Straßenbau. Die Stadt Lünen betreibt keinen eigenen Baubetriebshof. Alle anfallenden Aufgaben erbringen externe Firmen.

5.3.1 Datenlage

→ Feststellung

Die Datenlage für die Verkehrsflächen der Stadt Lünen ist schwierig. Verschiedene Systeme sind notwendig um aussagekräftige Informationen zusammenzustellen.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die **Stadt Lünen** führt ein Straßenkataster als Bestandsdatei für die gesamte Verwaltung. Inhalt sind Leit- und Funktionsdaten. Flächen und Maße können in dem genutzten System gemessen werden. Zustandsdaten sind in dem System abgelegt. Der Oberbelag (Deckschicht) sowie die Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen sind ebenfalls aufgenommen. Die Finanzdaten durchgeführter Baumaßnahmen sind nicht Teil des Straßenkatasters. Weitere Informationen sind nicht im Straßenkataster eingearbeitet. Informationen zu Straßenbegleitgrün, Straßenbäumen sowie Straßeninventar muss der Fachdienst Straßenbau an anderen Stellen ermitteln. Aufbrüche sind wiederum in einer separaten Liste erfasst und werden nicht den Straßenabschnitten des Straßenkatasters zugeführt. Die Kosten von durchgeführten Maßnahmen liegen nur in der Finanzsoftware vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte alle Informationen für ein strategisches Erhaltungsmanagement in einer Datenbank vorhalten.

5.3.2 Straßendatenbank

→ Feststellung

Die Stadt Lünen führt ein Straßenkataster. Dieses Kataster beinhaltet Maße und Zustand. Baumaßnahmen und Kosten sind nicht Inhalt des Straßenkatasters.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **Stadt Lünen** hat bei der Einführung des Straßenkatasters alle Leit- und Funktionsdaten eingepflegt. Anordnungen und Abmessungen kann Lünen aus dem System ermitteln. Die Be-

lagsarten sind im Straßenkataster erfasst. Aufbaudaten wie Schichtenstärke oder Bauweise liegen nicht vor. Die Straßenbeleuchtung und die Lichtsignalanlagen sind ebenfalls Inhalt des Straßenkatasters. Alle Daten werden regelmäßig gepflegt und aktualisiert.

Das primäre Ordnungssystem der Verkehrsflächendaten ist ein Knoten-Kanten-Modell. Diesem sind die wesentlichen Verkehrsflächen zugeordnet.

Die durchgeführte Zustandserfassung hat Lünen in das Straßenkataster eingepflegt. Um den finanziellen und personellen Aufwand zu verteilen, erfolgt die Zustandserfassung in drei Jahres-schritten.

In Lünen wird die Zustandserfassung größtenteils messtechnisch durchgeführt und mit Luftbil-dern unterstützt. Die ermittelten Schadensbilder teilt Lünen in fünf Zustandsklassen ein und be-wertet sie. Mit der Weitergabe der Ergebnisse und ggf. notwendiger Wertanpassungen an die Anlagenbuchhaltung trägt die Stadt Lünen der körperlichen Inventur Rechnung.

Durchgeführte Erhaltungsmaßnahmen und extern veranlasste Aufbrüche sind nicht Inhalt die-ses Straßenkatasters. Auch Finanzdaten, wie Kosten durchgeführter Maßnahmen und Submis-sionsergebnisse, finden sich nicht im Straßenkataster wieder. Diese Daten sind notwendig um damit ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement aufzubauen und dessen Ergebnis zu dokumen-tieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte das Straßenkataster durch die Aufnahme von Aufbaudaten, Aufbrü-chen, Erhaltungsmaßnahmen und deren Kosten zu einer Straßendatenbank erweitern. Mit diesen Elementen sollte Lünen die gewonnenen Erkenntnisse für ein Erhaltungsmanage-ment nutzen.

Viele Daten liegen in dem von der Stadt Lünen genutzten GIS-System vor. Leider lässt sich nach Auskunft des Fachdienstes Straßenbau technisch keine Schnittstelle zwischen dem GIS-System und dem Straßenkataster einrichten.

Von der Zustandserfassung klar abzugrenzen ist die laufende Straßenkontrolle bzw. Straßen-begehung. Die Straßenbegehung des Fachdienstes Straßenbau liefert ergänzende Informatio-nen über Mängel und Schäden an den Verkehrsflächen. Durch die Begehungen werden be-triebliche und bauliche Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächige Arbeiten, ermittelt und er-ledigt. Festgestellte Mängel und Schäden lösen einen Auftrag aus. Diesen erledigen entweder die WBL im Rahmen des „Hausmeistervertrages“ oder bei größeren Schäden eine Fremdfirma mit „Jahresvertrag“. Für diese routinemäßigen Inspektionen liegen Begehungspläne nach Stra-ßenarten vor die die Kontrollintervalle regeln.

5.3.3 **Kostenrechnung**

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen führt keine Kostenrechnung im Fachdienst Straßenbau. Eine vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs ist somit nicht möglich.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourc-en-einsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kosten-rechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Lünen** nicht vorhanden. Aufbau und Gliederungstiefe sollte sich am Bedarf der Stadt Lünen orientieren. Die Kostenrechnung stellt ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung dar. Hiermit kann die Stadt Lünen wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächenerhaltung dokumentieren. Sie ermöglicht nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Außerdem verknüpft sie den Ressourcenbedarf mit Leistungsmengen und stellt Budgets differenziert dar.

In einer Kostenrechnung würde der Ressourceneinsatz des Fachdienstes Straßenbau den Erhaltungsprojekten zugeordnet. Dadurch könnte Lünen den gesamten Ressourceneinsatz, wie z. B. Personalaufwand der Verwaltung mit Sach- und Gemeinkosten, für eine Baumaßnahme darzustellen und auswerten.

Eine Kostenrechnung sollte jede Kommune so differenziert wie erforderlich darstellen und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen. Die Erhaltungsmaßnahmen stellt Lünen bereits getrennt nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung dar. Die verschiedenen Erhaltungsarten führen zu unterschiedlichen Ergebnissen in der weiteren Nutzungsdauer. Eine Differenzierung der Kosten nach Straßenarten oder Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lünen die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Fachdienst Straßenbau zur Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.

Optimal wäre eine einheitliche Struktur der Kostenrechnung, der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung. Diese Kostenrechnung könnte die Stadt Lünen über Schnittstellen mit der Straßendatenbank verbinden oder direkt integrieren.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen hat einige strategische Ziele schriftlich definiert. Hier fehlt es noch an Zielwerten und zeitlichen Vorgaben für die Zielerreichung.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Die **Stadt Lünen** hat einige Ziele für die Erhaltung der Verkehrsflächen im Haushalt definiert. Als oberstes Ziel geht es um die „Schaffung und Erhaltung von Verkehrsinfrastruktur und Aufrechterhaltung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“. Konkret wird für den mittelfristigen Planungszeitraum folgendes genannt:

Fortführung eines Erneuerungs- und werterhaltenden Instandhaltungsmanagements:

- Sachgerechte bauliche Unterhaltung des Straßennetzes insbesondere der Straßen in Zustandsgruppe 3

- Verminderung der Ausgaben für die Straßenerhaltung der Zustandsgruppe 4/5 von abgängigen Straßen durch Erneuerung abgängiger Straßen unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit
- Neubau unter dem Aspekt einer wirtschaftlichen Unterhaltungsmöglichkeit, bzw. Verzicht auf Neubaumaßnahmen oder Konversion
- Nutzung von Synergien (z. B. SAL (Stadtbetrieb Abwasserbeseitigung Lünen AöR), STWL (Stadtwerke Lünen GmbH))
- Intensivierung des Aufbruchmanagements

Zur Zielerreichung führt Lünen investive Maßnahmen im Haushalt straßengenau auf. Auch die Maßnahmen im Deckenprogramm werden genau festgelegt. Allerdings besagen die Ziele eine sachgerechte Unterhaltung und geringere Ausgaben im investiven Bereich. Mit den aufgeführten Maßnahmen lässt sich keins der benannten Ziele erreichen. Hier sollte Lünen operative Vorgaben zu den selbst gesteckten Zielen ableiten. Diese operativen Vorgaben sollten realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Hierfür sind geeignete, steuerungsrelevante Kennzahlen zu entwickeln. Beispielsweise:

- Alle Hauptverkehrsstraßen dürfen maximal einen Zustandswert von X haben.
- In 2030 soll keine Fläche mehr in der Zustandsklasse X vorhanden sein.
- Jährlich werden X qm Anliegerstraßen instandgesetzt.
- Digitalisierung des Aufbruchmanagements bis X.

Ein zeitlicher, erreichbarer Rahmen zur Erfüllung dieser Vorgaben begrenzt den Handlungszeitraum.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lünen durch messbare, erreichbare und zeitliche Vorgaben den operativen Rahmen für die Zielerreichung zu definieren.

Um den Erfüllungsgrad der Ziele an übergeordnete Verantwortlichkeiten weiterzugeben, ist ein Berichtswesen notwendig.

→ **Empfehlung**

Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt

werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Vermögens der Verkehrsflächen möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements mit entsprechend geeigneter Software.

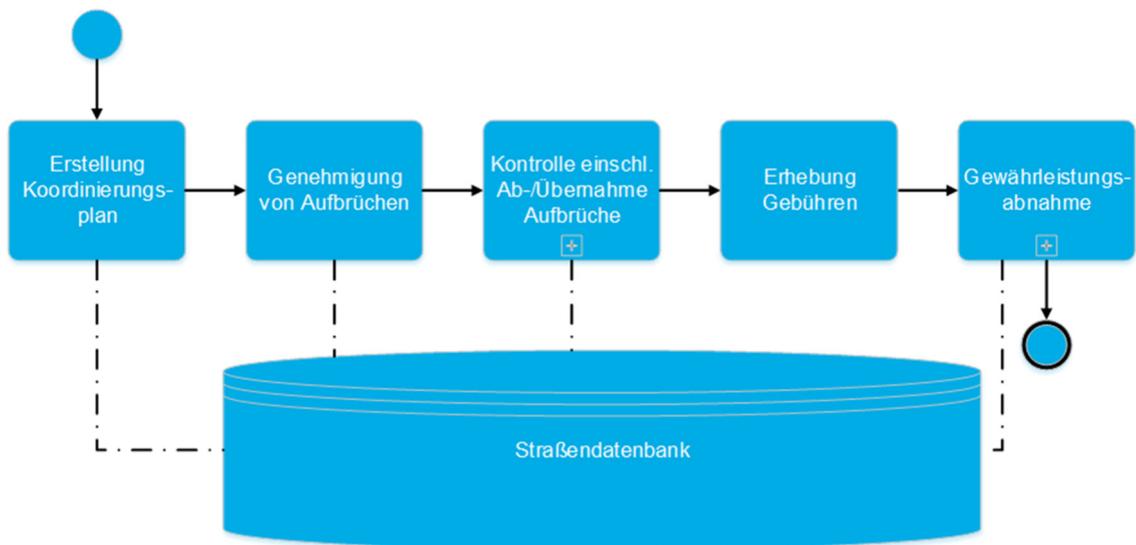
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Lünen ist im Rahmen der technischen Möglichkeiten gut organisiert. Allerdings ist es bisher noch nicht ausreichend digitalisiert.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Um den Prozess des Aufbruchmanagements zu betrachten erfolgte ein Gespräch mit dem Fachdienst Straßenbau der **Stadt Lünen** auf Basis einer Checkliste. Diese Checkliste wird einheitlich bei allen großen kreisangehörigen Kommunen verwendet. Über diese Fragen und deren Beantwortung lassen sich Störungen im Prozessablauf identifizieren.

5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

In der Stadt Lünen zeigt sich eine vorrausschauende Planung als sehr schwierig. Die meisten Aufbrüche sind nach Auskunft der Stadt eine Folge von Defekten an Wasser- und Gasleitungen. Dadurch werden Planungen oft geändert und eine gezielte Koordination ist kaum möglich.

Grundsätzlich sind alle Maßnahmen vom Antragstellenden mit den Versorgungsträgern und dem Stadtbetrieb Abwasserbeseitigung Lünen (SAL AöR) abzustimmen. Hierzu muss der Antrag vor Einreichung bei der Stadt von allen abgezeichnet sein.

Einen Koordinierungsplan erstellt Lünen aufgrund der gemachten Erfahrungen nicht. Sie führt eine Auflistung aller genehmigten Aufbrüche.

Am Beispiel anderer Kommunen gleicher Größenklasse ist ersichtlich, dass es im Bereich der Software für ein Aufbruchmanagement vielfältige Möglichkeiten gibt. Optimal wäre eine web-basierte digitale Antragstellung und Bearbeitung sowie eine Schnittstelle zur Straßendatenbank. Mit dieser Software werden Terminverschiebungen sofort in die Koordinationspläne übernommen. Auch können alle Beteiligten jederzeit den Stand von Aufbruchmaßnahmen erkennen und ihre Planung entsprechend anpassen.

→ Empfehlung

Um die Antragstellung zu vereinfachen und der Stadt Lünen eine Möglichkeit zur besseren Koordination zu geben ist eine web-basierte Antragstellung sinnvoll.

5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

Die Genehmigung der Aufbrüche erteilt der Fachdienst Straßenbau. Dem Antrag sind die geforderten Unterlagen, wie Fotos und ein Lageplan mit Lage des Aufbruchs, Rinneneinläufe, Beleuchtung, Fahrbahneinbauten und Bepflanzung beizufügen. Wenn diese Unterlagen, die Abzeichnung von Versorgungsträgern und SAL AöR sowie eine Kopie der Genehmigung von Verkehrssicherungs- und Regelungsmaßnahmen der städtischen Straßenverkehrsbehörde vorliegen erfolgt die Genehmigung des Aufbruchs.

5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Der Fachdienst Straßenbau der Stadt Lünen fordert in den „Bedingungen für die Ausführung von Aufbrüchen in Verkehrsflächen der Stadt Lünen“ die schriftliche Anzeige des Aufbruchbeginns.

Der Ausgangszustand vor Beginn einer Aufbruchmaßnahme ist mit dem Antrag über Fotos zu dokumentieren und einzureichen.

Für die Kontrolle der Aufbrüche ist der Außendienstmitarbeiter der Stadt Lünen zuständig. Die Information über neue Aufbrüche erhält der Kontrolleur über aktuelle Listen. Er führt seine Kontrollen unangemeldet durch. Die Kontrollen protokolliert Lünen ggf. auch mit Fotos. Festgestellte Mängel werden dem Vorhabenträger mit der Aufforderung zur Beseitigung angezeigt.

Nach Fertigstellung des Aufbruches ist die Abnahme unverzüglich schriftlich beim Fachdienst Straßenbau zu beantragen. Damit erfolgt gleichzeitig die Beendigungsanzeige. Diese ist mit einer Foto-Dokumentation und Qualitätskontrollen wie z. B. Verdichtungskontrollen zu belegen. Die Abnahme durch die Stadt Lünen erfolgt meist parallel zur Abnahme zwischen Vorhabenträger und Bauunternehmen. Diese Abnahme wird dokumentiert. Sollten sich Mängel zeigen, nimmt Lünen diese auf, zeigt sie schriftlich an und setzt eine Frist zur Beseitigung. Die Widervorlage zur Kontrolle der Mängelbeseitigung wird terminiert und erst dann erfolgt die endgültige Abnahme.

5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

Nach der Abnahme durch die Stadt Lünen nehmen die Straßenkontrolleurinnen/Straßenkontrollere im Rahmen der Verkehrssicherung Kontrollen vor. Festgestellte Mängel werden gemeldet und sind frist- und fachgerecht zu beseitigen.

Das Ende der Gewährleistungsfrist ist in den Aufbruchlisten erkennbar. Wenn keine Mängel erkennbar sind erfolgt eine Entlassung des Vorhabenträgers. Andernfalls fordert der Fachdienst Straßenbau den Vorhabenträger zur Beseitigung des Mangels mit einer Fristsetzung auf. Erst nach der Mängelbeseitigung entlässt Lünen den Vorhabenträger aus der Gewährleistung.

5.4.1.5 Fazit

Der Prozessablauf der Aufbrüche in der Stadt Lünen ist gut organisiert. Allerdings entsprechen die technischen Voraussetzungen für ein strukturiertes Management nicht dem Stand der Technik. Um die Anzahl der Aufbrüche möglichst gering zu halten ist eine enge Abstimmung aller Vorhabenträger mit der Stadt Lünen Voraussetzung. Dies erfolgt am einfachsten über eine entsprechende Software. Optimal wäre ein web-basiertes System aus dem alle an Aufbrüchen Beteiligten die notwendigen Informationen entnehmen. Damit entfallen aufwendige Koordinationen der Stadt Lünen. Diese Systeme bieten eine digitale Antragstellung, Bearbeitung und Genehmigung der Aufbrüche mit allen entsprechenden Formularen, Gebührenbescheiden, Terminüberwachungen, Dokumentationen, Protokollen und optimalerweise einer Schnittstelle zur Straßendatenbank. Damit wären die Aufbrüche sofort dem entsprechenden Straßenabschnitt zugeordnet. Auch die Beantragung der Verkehrssicherungs- und Regelungsmaßnahmen kann direkt aus der Aufbruchsoftware erfolgen.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte das Aufbruchmanagement unbedingt digitalisieren und mit der Straßendatenbank verknüpfen.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ Feststellung

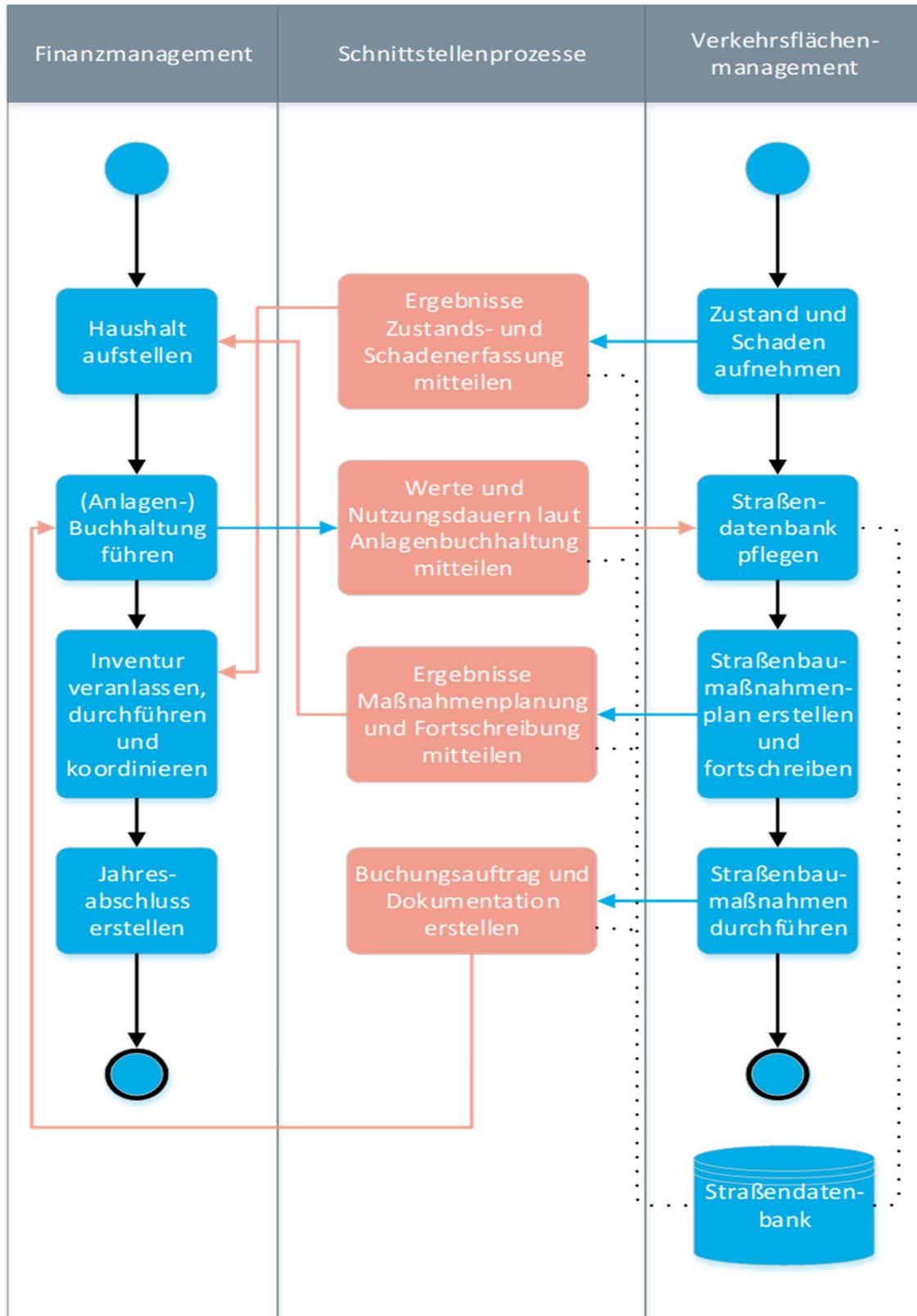
Die Schnittstelle von Finanz- und Verkehrsflächenmanagement ist bereits gut organisiert. Einige Optimierungsmöglichkeiten gibt es aber noch.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung

eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



In der **Stadt Lünen** ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Im Rahmen der Ersterfassung wurde je Straßenabschnitt ein eigenes Anlagegut gebildet. Diese Abschnitte stimmen mit den Abschnitten im Straßenkataster überein.

Für die körperliche Inventur ist der Fachdienst Straßenbau der Stadt Lünen zuständig. Bisher wurden zwei körperliche Inventuren (2008 zur Eröffnungsbilanz und 2014 bis 2016) durchgeführt. Die letzte Erfassung und Bewertung der Verkehrsflächen wurde zur Verteilung der finanziellen und personellen Belastung auf die Jahre 2014 bis 2016 verteilt. Es wurde in jedem Jahr ca. 1/3 der Flächen aufgenommen und bewertet. Die Ergebnisse der Bewertung der Verkehrsflächen wird dem Fachbereich Finanzen für die Inventur zugeleitet. Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der körperlichen Inventur ist somit erfüllt. Entsprechend festgelegter Schadensbilder hat Lünen die Verkehrsflächen in fünf Zustandsklassen eingeteilt. Erfassungen und Bewertungen sind zukünftig im Abstand von zehn Jahren geplant. In der Zwischenzeit erfolgt eine automatische Anpassung der Zustandsklasse nach Zustand und Alter. Diese Informationen fließen in das Straßenkataster ein. Für eine nachhaltige Erhaltungsplanung sind die Informationen über Wertentwicklung und Restnutzungsdauern aus der Anlagenbuchhaltung in das Straßenkataster aufzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die Informationen aus der Anlagenbuchhaltung in das Straßenkataster einarbeiten.

Das Straßenkataster basiert auf den Abschnittsbezeichnungen aus der Anlagenbuchhaltung. Die ermittelten Zustände sind Inhalt des Straßenkatasters. Restbuchwerte, die Gesamt- und Restnutzungsdauern und auch die aktuellen Zeitwerte dokumentiert Lünen nur in der Anlagenbuchhaltung. Der Fachdienst Straßenbau kann diese Daten jederzeit anfordern und für die Maßnahmenplanung nutzen. Auch findet eine enge Abstimmung in buchhalterischen Fragen mit dem Fachbereich Finanzen statt. Durch die einheitliche Bezeichnung der Abschnitte aus dem Knoten-Kanten-Modell nutzen Finanzbereich und Fachdienst Straßenbau dieselbe Bezeichnung für einen Straßenabschnitt. Gegenseitige Leserechte auf das Fachsystem des anderen bestehen nicht.

Planung und durchgeführte Maßnahmen zur Erneuerung/Umbau/Ausbau der Verkehrsflächen erhält der Fachbereich Finanzen für die Haushaltsplanung und über die Buchungsbelege. Dokumente, die über die Rechnungen hinausgehen legt Lünen in der Bauakte im Fachdienst Straßenbau ab.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Als flächenmäßig kleinere der großen, kreisangehörigen Städte mit einem vergleichsweise hohen Anteil Verkehrsflächen an der Gemeindefläche und einer hohen Einwohnerdichte sind die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lünen belastend für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächen unterliegen einer stärkeren Nutzung als bei Kommunen mit vielen Verkehrsflächen und geringer Einwohnerdichte.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.456	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	37,19	30,30	32,38	38,20	45,77	66,31	19
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	5,41	1,79	3,05	3,73	5,05	6,57	19

Die **Stadt Lünen** ist flächenmäßig die fünftkleinste Stadt der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Die Bevölkerungszahl liegt im dritten Viertel der Vergleichskommunen. Dadurch ergibt sich eine hohe Bevölkerungsdichte je qkm. Lünen stellt je Einwohner durchschnittlich viel Verkehrsfläche zur Erschließung der Gemeindefläche zur Verfügung. Wegen der geringen Gemeindefläche liegt der Anteil der Verkehrsflächen an der Gemeindefläche jedoch über dem 3. Viertelwert.

Der Fachdienst Straßenbau der Stadt Lünen unterhält auf dem 60 qkm großem Stadtgebiet ungefähr 3,2 Mio. qm Straßen. Durch die Nähe der Bundesautobahnen A1 und A2 sowie den Bundesstraßen B54, B61 und B236 ist eine gute Anbindung an das Fernverkehrsnetz gegeben. Die durch Lünen führenden Straßen werden somit nicht übermäßig vom Fernverkehr frequentiert.

Neben der Verkehrsfläche kann auch die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen. Die Erhaltung von Anliegerstraßen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Hauptverkehrsstraßen. Die Anliegerstraßen haben mit über 55 Prozent einen hohen Anteil an der Verkehrsfläche. Die Hauptverkehrsstraßen mit 23 Prozent und die Haupteerschließungsstraßen mit knapp 22 Prozent unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere durch Schwerlastverkehr und Verkehrsdichte. Dies erfordert meist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung der Flächen. Die Hauptgeschäftsstraßen sind mit nur 0,4 Prozent zu vernachlässigen.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2007 bis 2019 um 17,9 Mio. Euro (19 Prozent) verringert. Ein bilanzieller Werterhalt durch ausreichende Investitionen ist nicht gegeben.

Mit den Bilanzwerten und Bilanzkennzahlen wollen wir die Bedeutung der Verkehrsflächen verdeutlichen. In der Bilanz zum 31. Dezember 2019 hat die **Stadt Lünen** Verkehrsflächen in Höhe von knapp 77 Mio. Euro ausgewiesen. Dazu kommen noch rund 412.000 Euro Anlagen im Bau.

Die Bilanzzahlen Verkehrsflächen betreffen nur Straßen und Wirtschaftswege nicht die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	13,51	7,14	11,02	13,51	17,20	28,24	19
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	23,92	16,62	20,66	26,98	34,07	39,71	17

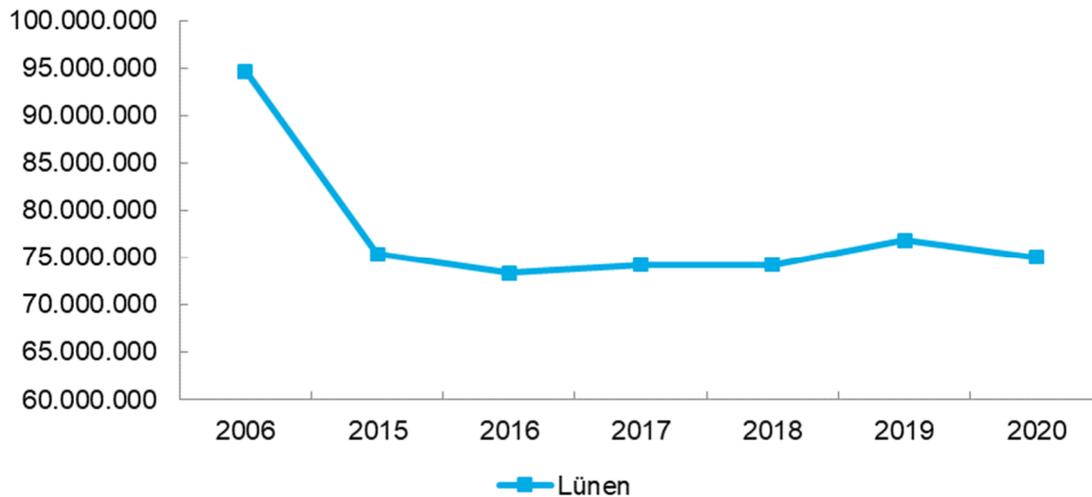
Die Verkehrsflächenquote (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau im Verhältnis zur Gesamtbilanzsumme) der Stadt Lünen wird von den Ausgliederungen geprägt. Das bedeutet, dass Lünen Infrastrukturvermögen in den Ausgliederungen vorhält und diese nicht in der städtischen Bilanz aufgeführt sind z. B. Grundstücke und Gebäude bei der ZGL. Die landesweiten interkommunalen Vergleichszahlen sind von den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden der Kommunen teils erheblich beeinflusst. Die Verkehrsflächenquote der Stadt Lünen liegt über dem 2. Viertelwert. Der durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche liegt über dem 1. Viertelwert. Das zeigt, dass der Wert der Verkehrsflächen im interkommunalen Vergleich gering ist.

Für ihre Verkehrsflächen hat die Stadt Lünen Gesamtnutzungsdauern von 50 Jahre festgelegt. Damit hat sie sich nicht für die maximalen Nutzungsdauern von zurzeit 60 Jahren entschieden. Im Vergleichsjahr 2019 liegt die Restnutzungsdauer bei knapp 18 Jahren, 2020 bei nur noch 17 Jahren.

Die Stadt Lünen konnte den bilanziellen Wert ihrer Verkehrsflächen seit der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2007 nicht durch Erneuerungs- und Neubaumaßnahmen erhalten. Rund 17,9 Mio. Euro (ca. 19 Prozent) des Wertes wurden seitdem durch Abschreibungen und Anlagenabgänge verzehrt.

2015 bis 2018 weist die Bilanz der Stadt Lünen hohe Werte von Anlagen im Bau (AiB) aus. Diese haben in den Jahren 2016 bis 2019 den Bilanzwert stabilisiert teilweise sogar gesteigert. In 2020 ist der Bilanzwert wieder rückläufig.

Bilanzwert Verkehrsflächen 1.01.2007 (= 2006) bis 2020 in Euro



Bilanzwert Verkehrsflächen in Euro

1.01.2007	2015	2016	2017	2018	2019	2020
94.718.187	75.376.218	73.380.110	74.245.016	74.205.008	76.884.427	75.062.902

Der große Wertverlust zwischen 2007 und 2016 hat sich unter anderem aus der Neubewertung des Vermögens in 2014 bis 2016 ergeben. Zur Eröffnungsbilanz wurde das Vermögen visuell aufgenommen und entsprechend bewertet. Die Zustandserfassung 2014 bis 2016 hat ein externes Unternehmen messtechnisch durchgeführt. Bei der anschließenden Bewertung des Vermögens haben sich Wertanpassungen ergeben.

Abschreibungen und Anlagenabgänge reduzieren den Vermögenswert jedes Jahr. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Investitionen und Zuschreibungen konnten das Vermögen der Stadt Lünen im Wert nicht erhalten. Durch regelmäßige Abschreibungen und Anlagenabgänge ist ein kontinuierlicher Vermögensverlust entstanden. Die Möglichkeit seit 2019 bestimmte Maßnahmen, wie z. B. Deckenerneuerungen, investiv zu buchen und damit die Gesamtnutzungsdauer zu verlängern nutzt Lünen bereits.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte den bilanziellen Wert des bestehenden Vermögens durch ausreichende investive Maßnahmen sicherstellen.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet ist, betrachten wir nachfolgend näher.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

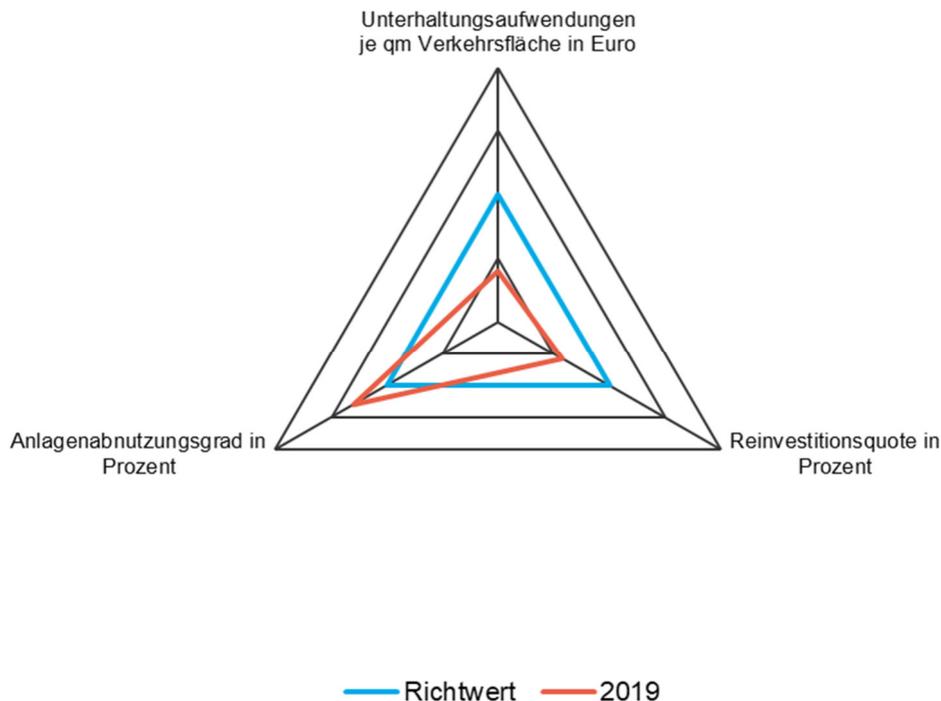
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Richtwert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden um den Wert des Vermögens zu erhalten. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Lünen gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2019



Kennzahlen	Richtwert	Lünen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,52
Reinvestitionsquote in Prozent	100	58,09
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	64,72

Nachfolgend betrachtet die gpaNRW die einzelnen Einflussfaktoren vertiefend.

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Der hohe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen zeigt eine bilanzielle Überalterung des Vermögens.

Die Zustandserfassung von 2016 stellt sich positiver dar, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Die **Stadt Lünen** hat für ihre Verkehrsflächen einheitliche Nutzungsdauern von 50 Jahren festgelegt. Im Vergleichsjahr 2019 liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bei knapp 18 Jahren.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen der Stadt Lünen liegt bei ungefähr 65 Prozent. Dieser Wert deutet auf eine unausgeglichene Altersstruktur hin. Der Anlagenabnutzungsgrad bildet flächengewichtet das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer (Gesamtnutzungsdauer abzüglich Restnutzungsdauer) zur Gesamtnutzungsdauer.

Beeinflusst wird die Restnutzungsdauer unter anderem von der Gesamtnutzungsdauer. Die Stadt Lünen hat sich für eine Gesamtnutzungsdauer der Fahrbahnen von einheitlich 50 Jahren entschieden. Hier sind zurzeit bis zu 60 Jahre möglich.

Durch eine kürzere Gesamtnutzungsdauer muss die Stadt Lünen jährlich höhere Abschreibungen erwirtschaften. Außerdem entsteht dadurch möglicherweise eine Differenz zwischen bilanziellem und technischem Wert des Vermögens da die technische Nutzungsdauer die bilanzielle Abschreibungsdauer übersteigt. Allerdings schützt ein kürzerer Abschreibungszeitraum Lünen ggf. vor außerplanmäßigen Abschreibungen.

Lünen konnte dem steigenden Anlagenabnutzungsgrad bisher nicht durch ausreichende Investitionen entgegenwirken. Die Entwicklung des Alters korrespondiert mit den sinkenden Bilanzwerten der Verkehrsflächen. Somit indiziert die Überalterung und der Anlagenabnutzungsgrad auf den ersten Blick einen zukünftig steigenden Reinvestitionsbedarf. Gem. der Kommunalen Haushaltsverordnung (KomHVO) §36, Abs. 5 muss Lünen seit 2019 Maßnahmen, die eine wesentliche Verlängerung der Nutzungsdauer mit sich bringen, statt bisher konsumtiv investiv buchen. Dies praktiziert Lünen bereits.

Der Anlagenabnutzungsgrad wurde bei der Prüfung 2008 erstmalig ermittelt und ist seitdem kontinuierlich gestiegen:

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

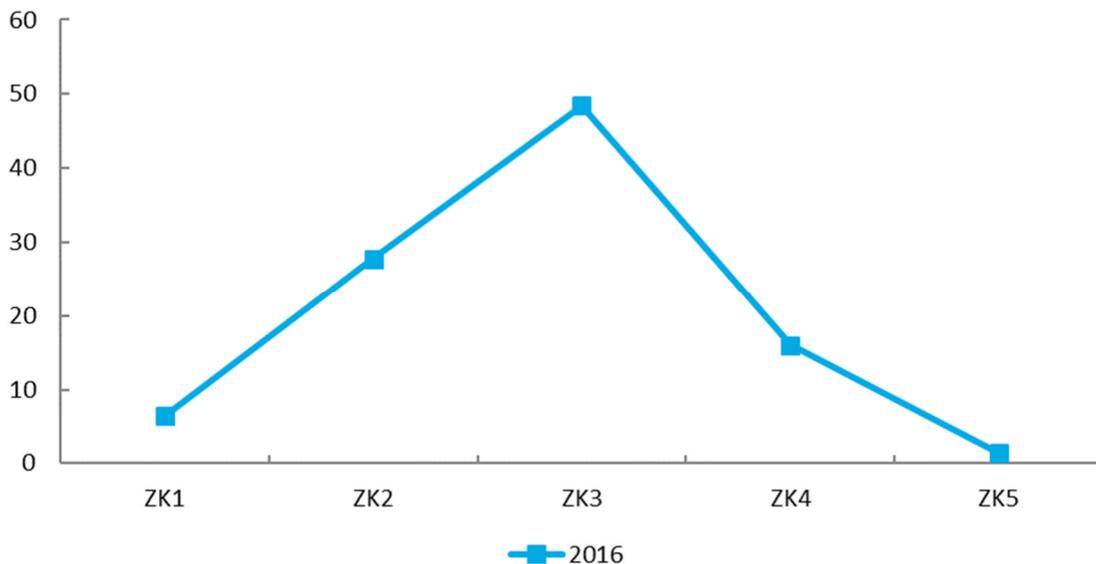
2008	2014	2019
56	60	65

Der anhand der bilanziellen Restlaufzeiten ermittelte Anlagenabnutzungsgrad kann nur einen ersten Hinweis auf den Zustand der Straßen liefern. Den technischen Zustand der Verkehrsflächen und damit die tatsächlich erforderlichen Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen liefern die Zustandserfassungen mit der Einteilung in Zustandsklassen.

Die Stadt Lünen hat den Zustand der Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2007 ermitteln und bewerten lassen. Darüber liegen leider keine elektronischen Daten mehr vor. Eine weitere Zustandsbewertung erfolgte 2014 bis 2016. Lünen hat die Verkehrsflächen gedrittelt und die Erfassung und Bewertung auf drei Jahre verteilt. Das verteilt die finanzielle und personelle Belastung des Fachdienstes Straßenbau.

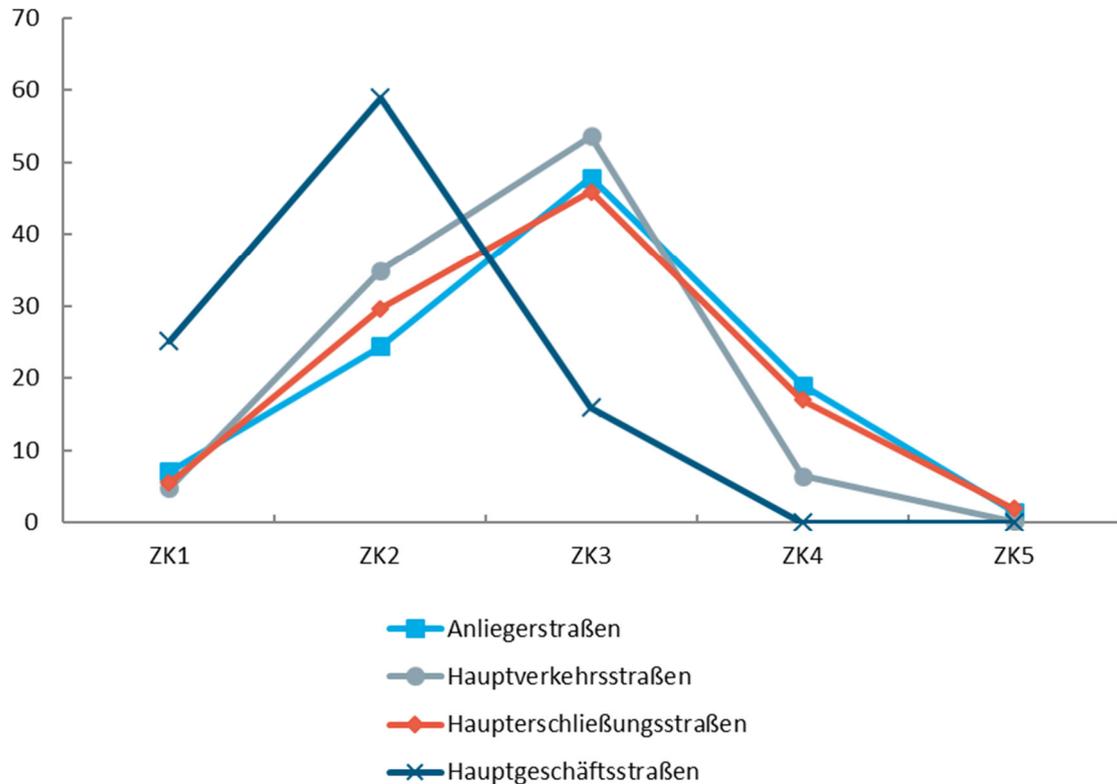
Zur Erfassung und Bewertung 2014 bis 2016 hat die Stadt Lünen ihre Straßen in fünf Zustandsklassen eingeteilt. Zu diesem Zeitpunkt sind über 34 Prozent auf die guten Zustandsklassen eins und zwei entfallen. Nur rund 17 Prozent wurden als schlecht oder sehr schlecht bezeichnet.

Zustandsklassenverteilung (ZK) Verkehrsflächen in Prozent 2014 bis 2016



Eine genauere Auswertung bietet die getrennte Darstellung verschiedener Straßenarten.

Zustandsklassenverteilung (ZK) Straßenarten in Prozent 2014 bis 2016



Mit diesem Diagramm wird deutlich, dass sich alle Straßenarten in einem besseren Zustand befinden als es die Bilanzdaten und der Anlagenabnutzungsgrad darstellt. Allerdings sind diese Daten bereits sechs Jahre alt. Die Stadt Lünen plant eine Erfassung und Bewertung der Verkehrsflächen regelmäßig alle zehn Jahre, entsprechend den gesetzlichen Vorgaben für die körperliche Inventur, durchführen zu lassen.

Das Ergebnis der Zustandsermittlung weicht erheblich vom Anlagenabnutzungsgrad ab. Eine mögliche Ursache kann darin liegen, dass die gewählte bilanzielle Gesamtnutzungsdauer von 50 Jahren unter der tatsächlichen, technischen Nutzungsdauer liegt. Mit der Nutzung des Wirklichkeitsprinzips nach § 36 Abs. 5 KomHVO NRW, welches z. B. die investive Verbuchung von Deckenerneuerungen ermöglicht, verlängert Lünen die Gesamtnutzungsdauer seines Anlageguts. Verschiedene Nutzungsdauern für die unterschiedlichen Arten der Verkehrsflächen (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, etc.) können zudem ein differenziertes und genaueres Bild der Lebensdauern liefern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweicht. Sie sollte für die verschiedenen Straßenarten unterschiedliche realistische Gesamtnutzungsdauern festlegen.

5.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Die Stadt Lünen wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Trotzdem, und trotz des hohen Alters, zeigt die Zustandserfassung von 2016 der Straßen einen guten Zustand.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Grundlage der Kennzahl Unterhaltungsaufwendungen ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Das beinhaltet neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung incl. der Sach- und Gemeinkosten, Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Die **Stadt Lünen** hat im Jahr 2019 ca. 1,7 Mio. Euro für Unterhaltungsmaßnahmen aufgewendet. Darin enthalten sind Erträge aus der Auflösung für Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von 388.000 Euro. Diese Rückstellungen für unterlassene Unterhaltungsmaßnahmen wurden 2017 gebildet aber nicht benötigt. Daraus ergeben sich Unterhaltungsaufwendungen von 0,52 Euro je qm Verkehrsfläche. Damit setzt Lünen nur 40 Prozent der Ressourcen ein, die die FGSV als Richtwert für eine langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung empfiehlt. Der Richtwert geht von einem ausgewogenen Altersverhältnis aus. Da der Anlagenabnutzungsgrad der Stadt Lünen bereits bei ca. 65 Prozent liegt, dürften die geringen Unterhaltungsaufwendungen auf Dauer nicht ausreichen, um den vorhandenen guten Zustand langfristig zu erhalten. In den Jahren 2015 bis 2017 und auch in 2020 liegen die Unterhaltungsaufwendungen etwas höher. Bis 2018 hat Lünen die Deckensanierungen als Instandsetzungsmaßnahmen konsumtiv verbuchen müssen. Ab 2019 bucht Lünen Maßnahmen, die eine Verlängerung der wirtschaftlichen Nutzungsdauer erwirken, gem. § 36, Abs. 5 KomHVO NRW investiv und verlängert damit gleichzeitig den Abschreibungszeitraum.

Die Stadt Lünen hat einen überdurchschnittlichen Anteil an Anliegerstraßen. Diese sind in der Unterhaltung nicht so aufwendig wie beispielsweise Hauptverkehrsstraßen. Auch sind diese einem geringen Verkehrsaufkommen und nur wenig Schwerlastverkehr ausgesetzt. Nur mit diesem unterdurchschnittlichen Wert lässt sich der ermittelte Zustand im Gegensatz zum Anlagenabnutzungsgrad nicht erklären.

Betrachtet man die Erhaltungsmaßnahmen nach ihrer Erhaltungsart zeigt sich in Lünen ein hoher Anteil an Instandhaltungsaufwendungen und ein geringer Anteil an betrieblicher Erhaltung. Instandsetzungen werden in Lünen als Deckensanierungen (Deck- und Binderschicht auswechseln) durchgeführt und seit 2019 investiv verbucht und fallen daher nicht in die Unterhaltungsaufwendungen. Im Schnitt betragen die Instandsetzungsmaßnahmen bis 2018 ungefähr 21 Prozent der gesamten Unterhaltungsaufwendungen. Also einen eher geringen Anteil.

Betriebliche Erhaltungsmaßnahmen umfassen vor allem die regelmäßigen Leistungen wie:

- Straßenkontrollen,
- Bankett schneiden,
- Straßenabläufe reinigen,
- sonstige Reinigungsarbeiten (Müll beseitigen, Ölsuren entfernen Grabendurchlässe reinigen),
- Gefahrenstellen absperren und
- Lichtraumprofil/Sichtdreieck freischneiden.

Instandhaltungen sind örtlich punktuell, kleinflächige bauliche Sofortmaßnahmen wie z. B.:

- kleinflächige Reparaturarbeiten (Asphalt, Pflaster, Deckschichten ohne Bindemittel),
- Risse vergießen, Fugenpflege,
- Abläufe, Bordsteine, Rinnen regulieren und
- Verformungen abfräsen.

Unterhaltungsaufwendungen 2015 bis 2020 in Euro

Aufwandsart	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	560.086	k. A.
Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	0	0	0	0	0	0
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	0	0	388.000	0	0	0
Erhaltungsaufwendungen	1.931.561	2.170.507	1.937.601	1.584.001	1.513.065	1.992.922
davon betriebliche Erhaltung	505.539	499.945	584.820	542.121	574.546	760.607
davon Instandhaltung	839.454	1.587.841	897.929	742.569	938.519	1.232.315
davon Instandsetzung	586.568	82.721	454.852	299.310	0,00	0,00
Summe Kosten					2.073.151	
./.. Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen					388.000	
Unterhaltungsaufwendungen					1.685.151	
Unterhaltungsaufwendungen je qm					0,52	

Die Personalanteile der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter liegen uns für die Kennzahlenberechnung nur für 2019 vor.

Grundsätzlich hat der Fachdienst Straßenbau jedes Jahr um die 2 Mio. Euro für konsumtive Maßnahmen zur Verfügung. Nur in 2018 und 2019 kam es zu Umsetzungsengpässen. Sonst würde die Kennzahl Unterhaltungsaufwendungen je qm bei ca. 0,68 Euro liegen.

Die Stadt Lünen erbringt keine Eigenleistungen. Betriebliche Erhaltungsmaßnahmen werden mittels eines sogenannten Hausmeistervertrages von dem WBL erbracht. Außergewöhnliche Leistungen werden von der Stadt Lünen per Anruf oder Mail abgerufen, regelmäßige Aufgaben erbringt der WBL eigenständig. Umfangreichere Instandhaltungen werden bis zu einer Maßnahmengrenze von ca. 25.000 Euro von Firmen mit Jahresverträgen erledigt. Alle Maßnahmen die voraussichtlich über dieser Wertgrenze liegen werden ausgeschrieben und vergeben.

Da Instandhaltungsarbeiten, wie aufgeführt, nur kleinflächige Maßnahmen betrifft, sollten die vergebenen Aufträge über 25.000 Euro als Instandsetzung getrennt erfasst werden. Diese Maßnahmen sind im Rahmen eines Erhaltungsmanagements notwendig zum Erreichen der Gesamtnutzungsdauer.

Im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements sollten die Instandsetzungsmaßnahmen (z. B. Aufträge über 25.000 Euro) den größten Anteil an den Erhaltungsaufwendungen bilden. Ein geringer Anteil Instandsetzungsmaßnahmen birgt mittel- bis langfristig das Risiko, die Nutzungsdauer nicht zu erreichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die Maßnahmen nach Instandhaltung und Instandsetzung getrennt erfassen und vermehrt nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen durchführen.

5.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

Die Reinvestitionsquote in der Zeitreihenbetrachtung 2015 bis 2020 erreicht fast den geforderten Richtwert. Aber die Entwicklung des Bilanzwertes macht deutlich, dass Lünen den Werterhalt des Bilanzvermögens nicht ganz erreicht.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Die Reinvestitionsquote ergibt sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen.

Die **Stadt Lünen** erreicht im Betrachtungsjahr 2019 eine Reinvestitionsquote bei den Verkehrsflächen von 58,09 Prozent, in der 6-Jahres-Betrachtung 2015 bis 2020 dagegen sogar 80,6 Prozent. Über den ganzen Lebenszyklus gesehen sollte diese Quote nahe 100 Prozent liegen. Nur so ist der Vermögenswert der Verkehrsflächen zu erhalten. Bei jeder Quote dauerhaft unter 100 Prozent entsteht durch die regelmäßigen und ungeplanten Abschreibungen ein Vermögensverzehr. Im Jahr 2020 erreicht Lünen nur eine Reinvestitionsquote von 50,81.

Reinvestitionen

Aufwendungen/Reinvestitionen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abschreibungen in Euro	3.204.995	3.014.650	3.033.191	3.066.722	3.160.872	3.126.333
Außerplanmäßige Abschreibungen in Euro	1.729.141	684.726	0,00	0,00	0,00	0,00
Verluste aus Anlageabgängen in Euro	757.631	525.196	118.560	19,00	305.034	535.277
Summe Wertverlust in Euro	5.691.767	4.224.572	3.151.751	3.066.741	3.465.906	3.661.610
Reinvestitionen in Euro	2.414.954	2.721.865	3.948.556	3.430.014	2.013.413	1.845.462
Erträge aus Zuschreibungen in Euro	111	20,39	0,01	0,00	0,00	9.830
Summe Wertsteigerung in Euro	2.415.065	2.721.885	3.948.556	3.430.014	2.013.413	1.855.292
Reinvestitionsquote in Prozent	60,95	76,89	125	112	58,09	50,67

Die **Stadt Lünen** hat in den Betrachtungsjahren 2015 bis 2020 nur in den Bestand investiert und keine neuen Verkehrsflächen durch Investitionen geschaffen. Dafür verwendet Lünen im Betrachtungsjahr 2019 investive Mittel in Höhe von ungefähr zwei Mio. Euro. Dagegen stehen Abschreibungen und Anlagenabgänge von circa 3,5 Mio.

In den Jahren 2018 bis 2020 hat die Stadt Lünen investive Mittel vor allem für die Baumaßnahmen Akazienstraße, Schützenstraße und Laakstraße eingesetzt und abgerechnet.

Neubaumaßnahmen werden in Lünen über Erschließungsverträge erstellt. Das bedeutet, dass ein Bauträger im Rahmen seiner Erstellung von neuen Häusern auch die Erschließung dieser Gebäude sicherstellen muss. Nach Fertigstellung werden diese Straßen der Stadt Lünen übergeben. Da die Stadt keine Investitionen für die Herstellung dieser Straßen tätigen muss, werden auch nur geringe Bilanzwerte zugeschrieben.

Bei der letzten Prüfung 2016 wurde für die Jahre 2015 bis 2019 ein Investitionsvolumen von rund 28 Mio. für die Straßen in Aussicht gestellt. Dieses Volumen wurde bei weitem nicht erreicht, es wurden nur Investitionen in Höhe von 14,5 Mio. Euro getätigt.

Eine geringere Reinvestitionsquote als die notwendigen 100 Prozent kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für die Bilanz aber auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Die Betrachtung von 2015 bis 2020 zeigt im Schnitt Quoten von rd. 80 Prozent. Natürlich ist der Bilanzverlust umso größer, je kürzer die Abschreibungszeiträume gewählt wurden. Lünen hat sich nicht für die längsten Abschreibungszeiträume entschieden.

Grundsätzlich ist auch eine ausreichende Unterhaltung erforderlich, um die Nutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen und sie damit in einem (dem Alter entsprechenden) Zustand zu erhalten. Die Betrachtung der Zustandserfassung 2016 zeigt, dass die Stadt Lünen durch relativ hohe Reinvestitionen und geringe Unterhaltungsmittel ein gutes Ergebnis erzielt.

Für die bilanzielle Wertentwicklung des Vermögenswertes Verkehrsflächen ist die Nutzung des Wirklichkeitsprinzips vorgeschrieben. Z. B. ist eine Deckenerneuerung immer mit einer zu verlängernden Nutzungsdauer verbunden. Diese bucht Lünen seit 2019 durch die Änderungen des

2. NKFVG investiv und verlängert gleichzeitig die wirtschaftliche Nutzungsdauer und damit auch den Abschreibungszeitraum.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte ihre Reinvestitionstätigkeit der Höhe der Abschreibungen anpassen um langfristig den Wert des Vermögens zu erhalten.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - [Verkehrsflächen]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Datenlage für die Verkehrsflächen der Stadt Lünen ist schwierig. Verschiedene Systeme sind notwendig um aussagekräftige Informationen zusammenzustellen.	157	E1	Die Stadt Lünen sollte alle Informationen für ein strategisches Erhaltungsmanagement in einer Datenbank vorhalten.	157
F2	Die Stadt Lünen führt ein Straßenkataster. Dieses Kataster beinhaltet Maße und Zustand. Baumaßnahmen und Kosten sind nicht Inhalt des Straßenkatasters.	159	E2	Die Stadt Lünen sollte das Straßenkataster durch die Aufnahme von Aufbaudaten, Aufbrüchen, Erhaltungsmaßnahmen und deren Kosten zu einer Straßendatenbank erweitern. Mit diesen Elementen sollte Lünen die gewonnenen Erkenntnisse für ein Erhaltungsmanagement nutzen.	159
F3	Die Stadt Lünen führt keine Kostenrechnung im Fachdienst Straßenbau. Eine vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs ist somit nicht möglich.	160	E3	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lünen die Einführung einer adäquaten Kostenrechnung im Fachdienst Straßenbau zur Steuerung und zur Darstellung eines transparenten Ressourceneinsatzes.	161
F4	Die Stadt Lünen hat einige strategische Ziele schriftlich definiert. Hier fehlt es noch an Zielwerten und zeitlichen Vorgaben für die Zielerreichung.	162	E4.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lünen durch messbare, erreichbare und zeitliche Vorgaben den operativen Rahmen für die Zielerreichung zu definieren.	8
			E4.2	Um über die Erfüllung der strategischen Ziele zu informieren, empfiehlt die gpaNRW ein entsprechendes Berichtswesen einzuführen.	8
Prozessbetrachtung					
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Lünen ist im Rahmen der technischen Möglichkeiten gut organisiert. Allerdings ist es bisher noch nicht ausreichend digitalisiert.	182	E5.1	Um die Antragstellung zu vereinfachen und der Stadt Lünen eine Möglichkeit zur besseren Koordination zu geben ist eine web-basierte Antragstellung sinnvoll.	183
			E5.2	Die Stadt Lünen sollte das Aufbruchmanagement unbedingt digitalisieren und mit der Straßendatenbank verknüpfen.	184

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Schnittstelle von Finanz- und Verkehrsflächenmanagement ist bereits gut organisiert. Einige Optimierungsmöglichkeiten gibt es aber noch.	184	E6	Die Stadt Lünen sollte die Informationen aus der Anlagenbuchhaltung in das Straßenkataster einarbeiten.	187
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung					
F7	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich seit der Eröffnungsbilanz vom 1. Januar 2007 bis 2019 um 17,9 Mio. Euro (19 Prozent) verringert. Ein bilanzieller Werterhalt durch ausreichende Investitionen ist nicht gegeben.	189	E7	Die Stadt Lünen sollte den bilanziellen Wert des bestehenden Vermögens durch ausreichende investive Maßnahmen sicherstellen.	190
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F8	Der hohe Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen zeigt eine bilanzielle Überalterung des Vermögens. Die Zustandserfassung von 2016 stellt sich positiver dar, als es der Anlagenabnutzungsgrad erwarten lässt.	192	E8	Die Stadt Lünen sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer von der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer abweicht. Sie sollte für die verschiedenen Straßenarten unterschiedliche realistische Gesamtnutzungsdauern festlegen.	194
F9	Die Stadt Lünen wendet weniger Haushaltsmittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen auf, als es der Richtwert der FGSV empfiehlt. Trotzdem, und trotz des hohen Alters, zeigt die Zustandserfassung von 2016 der Straßen einen guten Zustand.	195	E9	Die Stadt Lünen sollte im Rahmen ihres Erhaltungsmanagements die Maßnahmen nach Instandhaltung und Instandsetzung getrennt erfassen und vermehrt nachhaltige Instandsetzungsmaßnahmen durchführen.	197
F10	Die Reinvestitionsquote in der Zeitreihenbetrachtung 2015 bis 2020 erreicht fast den geforderten Richtwert. Aber die Entwicklung des Bilanzwertes macht deutlich, dass Lünen den Werterhalt des Bilanzvermögens nicht ganz erreicht.	197		Die Stadt Lünen sollte ihre Reinvestitionstätigkeit der Höhe der Abschreibungen anpassen um langfristig den Wert des Vermögens zu erhalten.	25

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	64,72	52,44	57,87	71,23	73,42	88,30	16
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,52	0,17	0,62	0,72	0,92	1,39	18

Kennzahlen	Lünen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro*	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	11
Reinvestitionsquote in Prozent	58,09	9,62	25,56	44,47	63,33	86,04	14
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt (2016-2019) in Prozent*	91,60	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	10

*Zu wenig Vergleichswerte

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 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

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de