

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Unna im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Unna	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	7
→ Ausgangslage der Stadt Unna	8
Strukturelle Situation	8
→ Überörtliche Prüfung	13
Grundlagen	13
Prüfbericht	13
→ Prüfungsmethodik	15
Kennzahlenvergleich	15
Strukturen	15
Benchmarking	16
Konsolidierungsmöglichkeiten	16
GPA-Kennzahlenset	16
→ Prüfungsablauf	18

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Unna

Managementübersicht

Die Haushaltssituation der Stadt Unna ist von einer langjährigen Konsolidierungshistorie gekennzeichnet, die bereits vor der der NKF-Umstellung zum 01. Januar 2008 begann. Trotz steigender Erträge wie z.B. Steuern und Schlüsselzuweisungen, konnte 2008 der Haushalt nicht originär ausgeglichen werden. Gleichzeitig zeichneten sich durch die weltweite Finanzkrise schwierigere finanzielle Rahmenbedingungen ab. Der Rat der Stadt Unna beschloss daher Ende 2008 ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept. Seit 2010 befindet sich die Stadt pflichtig in der Haushaltssicherung.

In den ersten acht NKF-Jahren erzielte die Stadt Unna durchgehend negative Jahresergebnisse. Die Ausgleichsrücklage wurde aufgebraucht, ab 2010 musste gleichzeitig die allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden. Bis 2015 sind fast zwei Drittel des ursprünglichen Eigenkapitals von 133 Mio. Euro aufgezehrt.

Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts im Jahre 2020 erscheint realisierbar. Dennoch hält der Verzehr des Eigenkapitals bis dahin weiter an. Mit voraussichtlich nur noch 11,6 Mio. Euro stehen dann nur noch weniger als ein Zehntel des ursprünglichen Eigenkapitals zur Verfügung. Sofern es der Stadt Unna nicht gelingt, diese Entwicklung nachhaltig und positiv zu beeinflussen, steigt das Risiko der bilanziellen Überschuldung. Der kontinuierliche Verbrauch des Eigenkapitals ist auch nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die aufgezeigte Entwicklung berücksichtigt dabei bereits, dass das aktuelle Haushaltssicherungskonzept vollumfänglich umgesetzt wird und die dortigen Annahmen zutreffend sind. Es dürfen also zu den allgemeinen Planungsrisiken im Haushalt keine zusätzlichen Risiken tatsächlich eintreten.

Die Stadt Unna plant in ihrer Haushaltswirtschaft generell vorsichtig. Dennoch beinhalten einzelne Aufwandspositionen zusätzliche Risiken, die für den geplanten Haushaltsausgleich ab 2020 weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich machen könnten. Mögliche weitere Maßnahmen sollten daher frühzeitig und vorsorglich entwickelt werden. Ziel dabei sollte es sein, einerseits die Eigenkapitalausstattung mittelfristig wieder zu erhöhen, andererseits beim Eintritt von Risiken zeitnah gegensteuern zu können. Unterstützt werden diese Empfehlungen auch durch unsere Untersuchung des strukturellen Jahresergebnisses. Hierbei zeigt sich bezogen auf 2015 ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf von 8,8 Mio. Euro im Vergleich zum tatsächlichen Fehlbetrag von 6,6 Mio. Euro.

Handlungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Konsolidierung der städtischen Haushaltswirtschaft sieht die GPA NRW zum Beispiel in einer weiteren Reduzierung der Gebäudeflächen. Hier hat die Prüfung aufgezeigt, dass die Stadt Unna im Vergleich einzelner Nutzungsarten deutlich mehr Flächen vorhält. Als Beispiele sind hier die Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen zu nennen. Ein vollständiger Vergleich des Gebäudeportfolios war im Rahmen dieser Prüfung allerdings nicht möglich. Die Flächenermittlung zu dieser Prüfung hat deutlich gemacht, dass das Ziel einer vollständigen Zentralisierung des Gebäude- und Immobilienmanagements noch nicht erreicht ist.

Neben dem Flächenumfang bei den verschiedenen Nutzungsarten ist es besonders der Gebäudezustand einzelner Objekte, der haushaltswirtschaftliche Risiken birgt. Viele städtische Gebäude haben einen Großteil ihrer kalkulierten Nutzungsdauer erreicht. Es besteht Sanierungsbedarf. Die Stadt bildet diesen zunehmend in den Instandhaltungsrückstellungen ab. Zum 31. Dezember 2015 weisen diese eine nachzuholende Gebäudeunterhaltung von rund 1,5 Mio. Euro aus. Dieser Betrag wird sich im Jahresabschluss 2016 voraussichtlich deutlich erhöhen. Für die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen muss Liquidität bereitgestellt werden. Es besteht damit das Risiko eines kurzfristigen Refinanzierungsbedarfs. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Stadt in den vergangenen Jahren häufig nicht in der Lage war, genügend Liquidität aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erzielen. Damit würde der aktuell schon hohe Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung weiter steigen. Die Liquiditätskredite haben sich seit 2008 mehr als verdreifacht und machen 2015 fast die Hälfte der gesamten Verbindlichkeiten aus. Entsprechende Risiken bestehen beim Anstieg des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus.

Die Ertragslage der Stadt Unna hat sich seit der letzten Überörtlichen Prüfung durch die GPA NRW positiv entwickelt. Im Jahre 2007 lagen die laufenden Einnahmen (kammerral) je Einwohner noch leicht unter dem interkommunalen Mittelwert. Seit 2013 zählt die Stadt Unna zu den 25 Prozent der großen kreisangehörigen Kommunen mit der höchsten Ertragskraft. Neben den deutlichen Hebesatzanpassungen 2013 sind es auch höhere Erträge aus den Gemeinschaftssteueranteilen, die diese Entwicklung bestimmt haben.

Mögliche Ertragsverbesserungen hat die GPA NRW auch im Bereich der Beiträge und Gebühren untersucht. Hier sind es insbesondere die Abrechnungssätze in den aktuellen Beitragssätzen, die prinzipiell noch Potenzial für Erhöhungen bieten. Allerdings erstellt bzw. erschließt die Stadt Unna neue Baugrundstücke vornehmlich durch Erschließungsverträge mit Dritten. Dadurch kann sie im Vergleich zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) einen größeren Anteil des Erschließungsaufwandes refinanzieren.

Die Analysen der Ertragslage zeigen, dass die Stadt Unna nicht vorrangig ein Einnahmeproblem hat. Obwohl ertragsseitig noch einzelne Potenziale bestehen, sind die größeren Konsolidierungsmöglichkeiten bei den Aufwendungen zu sehen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Haushaltssituation sollte die Stadt Unna daher ihre Standards und den Umfang der Leistungsbereitstellung kritisch hinterfragen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass der Schwerpunkt der städtischen Dienstleistungsangebote in den freiwilligen Bereichen Jugend, Sport, Kultur und Bildung liegen. Deren Umfang und Ausprägung hat der Rat der Stadt Unna bisher einstimmig und als strategische Entscheidung für den urbanen Lebensraum Stadt Unna beschlossen.

Als weniger belastend auf der Aufwandsseite stellen sich die Personalaufwendungen in der Stadt Unna dar. Hier hat sich die vergleichsweise geringe Personalausstattung aus der letzten Überörtlichen Prüfung aktuell bestätigt. Die Personalquoten einschließlich der städtischen Mehrheitsbeteiligungen bewegen sich nur geringfügig oberhalb der interkommunalen Minimalwerte. Allerdings gehen die Folgen der demografischen Entwicklung auch am städtischen Personalbestand nicht spurlos vorbei. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten liegt mit ca. 48 Jahren über dem Durchschnitt von 46,5 Jahren, den die GPA NRW momentan feststellt. Ferner sind 50 Prozent der Mitarbeiter der Stadt über 50 Jahre alt. Das bedeutet, dass die Stadt Unna in den nächsten 15 Jahren allein aufgrund der altersbedingten Fluktuation die Hälfte aller Stel-

len neu besetzen muss. Entsprechend groß sind die Herausforderungen an das Personalmanagement, zumal sich diese Situation in nahezu allen Kommunalverwaltungen ähnlich darstellt. Der starke Wettbewerb um geeignete Fachkräfte hat auch in der öffentlichen Verwaltung längst begonnen.

Stellenpotenziale konnte die GPA NRW in den betrachteten Bereichen des Einwohnermeldewesen, des Personenstandswesens und bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten nur in ganz geringen Umfang aufzeigen. Ein größeres finanzielles Potenzial lässt sich allerdings durch eine stärkere Zentralität des Bürgerservices erreichen. Hier hat aktuell nur noch eine weitere große kreisangehörige Stadt die maximale Anzahl von vier Nebenstellen. Mittel- bis langfristig sollte daher der Bürgerservice zentralisiert werden, zumal bereits heute zwischen 80 und 90 Prozent aller Aufgaben im Bürgerservice Unna-Mitte erledigt werden.

Ein sehr positives Bild zeigen die Prüfungsergebnisse im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder auf. Grundlage für die sehr niedrigen Fehlbeträge sind die besonderen Strukturen in der Tagesbetreuung. Die 1.841 Plätze in Kindertagesstätten verteilen sich auf 28 Einrichtungen, von denen sich keine in städtischer Trägerschaft befindet. Gleichzeitig ist es der Stadt gelungen, die freiwilligen Zuschüsse auf einem durchschnittlichen Niveau zu begrenzen. Eine gezielte Zugangssteuerung für den kostenintensiven 45-Stunden-Platz und eine weit überdurchschnittliche Elternbeitragsquote sind die weiteren Einflussfaktoren, die zu den sehr geringen Fehlbeträgen führen. Der städtische Haushalt wird insoweit nicht zusätzlich belastet. Handlungsmöglichkeiten sehen wir im Bereich der Elternbeitragssetzung. Hier sind es neben finanziellen auch strukturelle Veränderungen wie zum Beispiel eine Anhebung der höchsten Einkommensstufe und eine breitere Beitragsstaffelung. Auch die Umwandlung der generellen Geschwisterkindbefreiung in eine Ermäßigung und eine regelmäßige jährliche Beitragsanhebung sind weitere Handlungsoptionen, die sich finanziell positiv auswirken.

Die demografischen Entwicklungen und ihre Folgen hinterlassen besonders im Bereich der Schulen ihre Spuren. Sofern hier bereits Flächenüberhänge bestehen oder sich deutlich abzeichnen, ergeben sich regelmäßig auch Handlungsoptionen. Diese können nicht zuletzt den städtischen Haushalt signifikant und nachhaltig entlasten.

Wie schon in der letzten überörtlichen Prüfung haben wir auch innerhalb dieser Prüfung das Flächenmanagement an den Schulen und Turnhallen in der Stadt Unna genauer betrachtet. Erfreulicherweise konnten wir feststellen, dass die seinerzeit prognostizierten Flächenüberhänge im Bereich der weiterführenden Schulen nicht entstanden sind. Zum einen hat das Schuwahlverhalten der Eltern für eine sehr gute Flächenauslastung insbesondere bei den Gymnasien gesorgt. Zum anderen hat die Stadt Unna zeitnah auf bestehende Überhänge reagiert, in dem eine der beiden Realschulen im Jahr 2018 aufgelöst wird. Begünstigend bei der Flächennutzung wirkt sich die weiterhin hohe Zahl von einpendelnden Schülern aus den Nachbarkommunen aus. Hierzu bestehen teilweise entsprechende Vereinbarungen, die dauerhaft eine stabile Schülerzahl und damit eine hohe Flächenauslastung sicherstellen.

Anders stellt sich die Situation im Grundschulbereich dar. Hier bestehen die Flächenüberhänge aus der letzten Prüfung nahezu unverändert weiter. Bezogen auf das Schuljahr 2014/15 waren es ca. 3.000 m² an rechnerischem Überhang. Ein Schuljahr weiter erhöht sich dieser Überhang schon auf 3.900 m². Angesichts der weiterhin prognostizierten Schülerrückgänge hat die Stadt Unna das Thema „Veränderung und Anpassung der Flächenbedarfe an den Grundschulen“ auf die Agenda genommen. Die zunehmenden Bedarfe aus dem OGS-Bereich, die schulische In-

klusion und die Zuwanderungsbewegung erfordern hier strukturelle Anpassungen. Die Stadt hat daher verschiedene externe Untersuchungen zum Thema Schule und Schulentwicklungsplanung anfertigen lassen. Größere rechnerische Flächenüberhänge sind an den vorhandenen elf Grundschulen in Unna allerdings nur an der Katharinenschule und der Grilloschule vorhanden. Mit Einschränkungen auch noch an der Nicolaischule und der Schule am Friedrichsborn.

Durch die aktuellen Überlegungen, die Falkschule durch einen Neubau zu ersetzen, bietet sich der Stadt Unna die Chance, bestehende Flächenüberhänge im Grundschulbereich zu optimieren. Zurzeit bestehen hierzu Projektskizzen („Phase 0“), die einen Neubau für die Falkschule vorsehen. Bereits 2012 sah die Schulentwicklungsplanung vor, die bisherigen drei Grundschulen im Innenstadtbereich durch einen Neubau zu ersetzen. In den Folgejahren waren diese Planungen allerdings politisch nicht umsetzbar.

Die personelle Ausstattung an den Schulen in Unna entspricht der allgemeinen Personalquote der Stadtverwaltung. Sowohl die Personalaufwendungen wie auch die Stellenanteile in den Schulsekretariaten sind im Vergleich deutlich unterdurchschnittlich. Keine Potenziale für den städtischen Haushalt sieht die GPA NRW auch bei den Schülerfahrkosten. Günstige strukturelle Rahmenbedingungen führen dazu, dass über 90 Prozent der Schüler den ÖPNV als die wirtschaftlichste Beförderungsform nutzen können.

Ähnlich wie bei der Prüfung des Gebäudeportfolios ist auch bei den städtischen Grün- und Verkehrsflächen erkennbar, dass die Stadt Unna im Bereich der Steuerung der Aufgabenerledigung durch die Stadtbetriebe Unna noch deutliche Verbesserungspotenziale besitzt. Ohne eine Abrechnung der Leistungen auf der Basis eindeutiger Aufträge mit detaillierten Leistungsverzeichnissen ist eine Steuerung durch die Stadt nicht gegeben.

Die kommunalen Grünflächen weisen in Unna günstige strukturelle Merkmale auf. Eine vergleichsweise geringe Gesamtfläche verteilt sich auf wenige Anlagen mit höherer Flächenausdehnung. Dies führt tendenziell zu einer niedrigen Belastung des Haushalts durch Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen. Zusätzlich beauftragen die Stadtbetriebe für die Bereiche „Park- und Gartenanlagen“, „Spiel- und Bolzplätze“ und „Straßenbegleitgrün“ anteilig auch private Dritte. Im Ergebnis erzielt die Stadt Unna in allen drei genannten Bereichen Unterhaltungsaufwendungen, die unterhalb der von der GPA NRW gebildeten Benchmarks liegen. Monetäre Potenziale aus der laufenden Unterhaltung konnten insofern nicht aufgezeigt werden. Allerdings bestehen zum Beispiel bei den Spiel- und Bolzplätzen noch Einsparpotenziale durch eine Reduzierung der Fläche beziehungsweise der hohen Anzahl an Spielplätzen.

Im Bereich der Sportaußenanlagen zeigen die interkommunalen Vergleiche zunächst eine mittelwertige Positionierung, wenn es um das flächenmäßige Angebot für die Vereine und den Schulsport geht. Optimierungspotenzial und damit flächenmäßige Einsparungen sind allerdings durch eine verbesserte Auslastung einzelner Anlagen erreichbar. Hier ist die Stadt Unna in den vergangenen Jahren bereits aktiv geworden. Zwischen 2011 und 2016 wurden drei Sportplätze geschlossen, gleichzeitig ein neuer errichtet.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

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

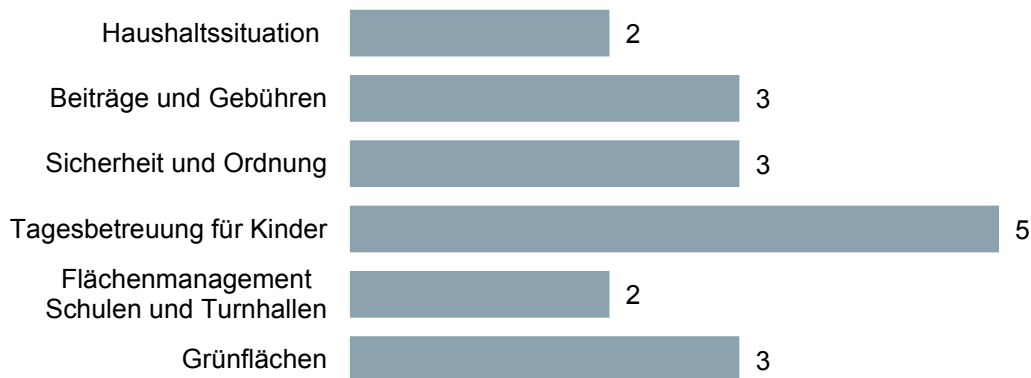
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die GPA NRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

KIWI-Merkmale

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

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

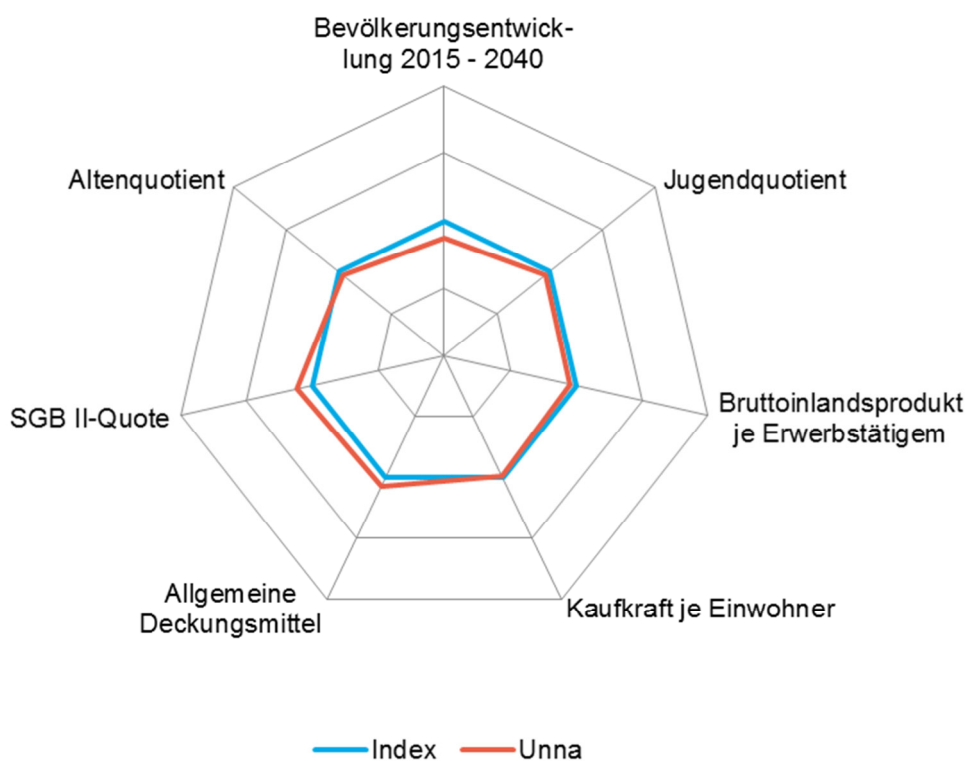
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Unna

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Unna. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale wurden aus allgemein zugänglichen Datenquellen ermittelt¹. Das Diagramm enthält als Indexlinie den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier den großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.



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

Die Positionierung der einzelnen Strukturmerkmale für die Stadt Unna zeigt gegenüber dem Durchschnitt aller großen kreisangehörigen Städte in NRW ein heterogenes Bild.

Als tendenziell größte Belastung stellt sich danach der prognostizierte Bevölkerungsrückgang in den nächsten Jahren und Jahrzehnten dar.

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

Obwohl der Kreis Unna insgesamt die zweithöchste SGB II-Quote aller Kreise in NRW aufweist, liegt die Quote für die Kreisstadt Unna selbst auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Neben diesem begünstigenden Merkmal wirken sich auch die deutlich höheren allgemeinen Deckungsmittel positiv auf den städtischen Haushalt aus.

Strukturmerkmale und demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die GPA NRW erhebt die Situation vor Ort und beschreibt die gewählten Strategien im Umgang mit dem demografischen Wandel. Dabei gilt der Blick insbesondere den Themen, die durch kommunale Entscheidungen mittelbar oder unmittelbar beeinflusst werden können. Diese haben wir in einem Interview mit dem Bürgermeister am 25. Januar 2017 erörtert.

Das Kommunalprofil der Landesdatenbank NRW weist der Stadt Unna mit ihren Strukturmerkmalen den Gemeindetyp „Große Mittelstadt“ mit Zentrum bei einer Einwohnergröße von mehr als 50.000 zu. Die Einwohnerzahl nahm in den 90er-Jahren stetig zu und erreichte bis zum Jahre 2000 ihren vorläufigen Höchststand mit 71.375. Seit diesem Zeitpunkt ist ein stetiger Rückgang zu verzeichnen. Eine gravierende Auswirkung auf die Einwohnerzahl der Stadt Unna hat sich durch die Umstellung in der Berechnung von den Basiswerten der Volkszählung 1987 zu den Zensusserhebungen 2011 ergeben. Hierdurch hat die Stadt Unna statistisch innerhalb eines Jahres ca. zehn Prozent ihrer Einwohner verloren. Entsprechend groß waren die hauswirtschaftlichen Folgen, allein durch die geringere Schlüsselzuweisungen. Die Stadt Unna hat zusammen mit weiteren Kommunen gegen die Zensus-Umstellung ein Klageverfahren angestrengt, das zurzeit noch anhängig ist. Zum Stichtag 31.12.2015 hat die Stadt Unna nach der offiziellen Statistik 59.111 Einwohner. Damit kann sie wieder das Niveau aus dem Jahre 2011 erreichen. Diese jüngste Entwicklung zeigt zugleich, dass die strategische Schwerpunktsetzung der Stadt Unna mit den Themen

- Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Unna,
- demografische Veränderungen annehmen und durch entsprechende Angebote begleiten sowie
- durch weiche Standortfaktoren Menschen in Unna halten und neue hinzugewinnen

ihre Wirkungen nicht verfehlt haben.

Die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Unna ist ablesbar an einer sehr hohen Einpendlerquote. Rund 17 Prozent der 25.550 Beschäftigten am Arbeitsort Unna haben ihren Wohnort außerhalb der Stadtgrenzen (Stand 30.Juni 2014). Der Dienstleistungssektor mit vielen großen Logistik- und Handelsunternehmen und das verarbeitende, industrielle Gewerbe prägen den Wirtschaftsstandort Unna. Durch die zentrumsnahen Autobahnen A1, A2 und A44 und den angrenzenden Flughafen Dortmund-Wickede, besteht eine sehr gute und direkte verkehrliche Anbindung. Die Warenströme der Gewerbetreibenden und auch die Beschäftigten sind bestens verkehrlich vernetzt. Ergänzt wird die gute Infrastruktur durch die innerstädtische und zentrale Anbindung an das Bundesbahnnetz. Die hohe Zentralität hat aber auch ihren Preis. Zentrumsnahe Lärmbelästigung durch den Autobahnverkehr und die Einflugschneise des nahen Flughafens Dortmund über dem Innenstadtbereich sind allgegenwärtig. Der Ausweichverkehr der stau-

trächtigen Autobahnabschnitte zwischen Kamener Kreuz und Kreuz Dortmund/Unna verursacht häufig eine direkte Belastung des innerstädtischen Verkehrs.

Gleichwohl versucht die Stadt ein konsequentes Verwaltungshandeln zu ihrem Maßstab zu machen und den Wirtschaftsstandort Unna weiter zu stärken und auszubauen. Jüngstes Beispiel ist die Entwicklung eines weiteren und bedeutenden Gewerbegebietes. Östlich der A1, zwischen Kamener Kreuz und Kreuz Dortmund/Unna entsteht das interkommunale Gewerbegebiet Kamen/Unna auf einer Fläche von ca. 130 Hektar. Projekte dieser Art zeigen, welche Möglichkeiten im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit bestehen und auch genutzt werden. Aus Sicht der GPA NRW kann durch die interkommunale Zusammenarbeit einerseits die Effizienz des Verwaltungshandelns gesteigert werden. Zum anderen spielt interkommunale Zusammenarbeit eine wichtige Rolle, um die künftige Aufgabenerfüllung zu sichern. Allein die Sicherstellung der Aufgabenerledigung bei zunehmendem Fachkräftemangel kann hier wichtige Synergien im privaten wie im öffentlichen Sektor leisten.

Die Stadt Unna kann durch die Zusammenarbeit zum Beispiel der weiterhin großen Flächen- nachfrage der Logistik- und Handelsunternehmen nachkommen. Große und namhafte Betriebe und Konzerne konnten und können am Standort Unna gehalten bzw. hinzugewonnen werden. Durch die große Dynamik in den Handels- und Wirtschaftsprozessen ist es allerdings ebenso wichtig, den veränderten Anforderungen der Unternehmen an Flächen und Infrastruktureinrichtungen gerecht zu werden. Von zunehmender Bedeutung ist es daher für die Stadt bzw. der für sie tätigen Wirtschaftsförderung des Kreises (WFG), die freigezogenen Gewerbeflächen und Einrichtungen einer neuen Nutzung zuzuführen. Aktuell wurde daher noch eine weitere Personalstelle innerhalb der städtischen Verwaltung hierfür eingerichtet. Eine passgenaue Folgenutzung für Bestandsimmobilien zu finden, ist eine der großen Herausforderungen. Selbst ein eigener Bahn- und Autobahnanschluss bieten im Einzelfall keine Gewähr dafür, zeitnah einen neuen Eigentümer zu finden. Auswirkungen hat dies u.a. auch auf eine weitere interkommunale Einrichtung der Stadt Unna. Mit dem Logistikzentrum RuhrOst betreibt die Stadt gemeinsam mit der Nachbarkommune Bönen zwei Container-Terminals für das östliche Ruhrgebiet. Die durchgängige und wirtschaftliche Auslastung dieser Einrichtung gestaltet sich zunehmend schwieriger.

Die Sicherung und der Ausbau des Wirtschaftsstandortes Unna bildet das Fundament für ein großes Arbeitsplatzangebot. Ausreichende Wohnungsangebote verbunden mit entsprechenden Betreuungs- und Bildungsangeboten für die junge Generation sorgen in der Stadt Unna dafür, dass die Einwohnerzahl vergleichsweise stabil bleibt. Ob der aktuell prognostizierte Bevölkerungsrückgang bis 2040 um ca. zwölf Prozent im Vergleich zu 2015 tatsächlich eintritt, bleibt daher abzuwarten. Verwaltung und Politik verfolgen jedenfalls trotz der Beschränkungen eines defizitären Haushaltes seit Jahren eine klare Schwerpunktsetzung. Qualitativ und quantitativ ausreichende und hochwertige Betreuungsangebote für Kinder bis 6 Jahren und ein vielfältiges Schulangebot mit allen Schulformen. Ergänzend hierzu sind es die vielfältigen und vergleichsweise hochwertigen kulturellen Angebote sowie die Sportinfrastruktur, die für eine Stadt in der Größe Unnas herausstechen.

Mit der überörtlichen Prüfung konnte eine dieser Zielsetzungen im Bereich der Kindertageseinrichtungen weitestgehend bestätigt werden. Die Umsetzung des Betreuungsanspruches für Kinder gelingt in Unna ausschließlich durch freie Träger. Ein Umstand, der maßgeblich zu einer geringeren Belastung des städtischen Haushaltes führt. Das städtische Schulangebot ist flächenmäßig weitestgehend auf den aktuellen Bedarf angepasst. Hier hat die Stadt rechtzeitig im

Bereich der Realschulen reagiert. Durch das Aufgeben einer der beiden Realschulen, konnte die zweite Schule in Unna-Massen in ihrem Bestand gesichert werden. Folgerichtig hat die Stadt auch an diesem Schulstandort die Fördermittel aus dem Programm „Gute Schule 2020“ konzentriert.

Die Zentralitätsfunktion der Stadt Unna im Bildungsbereich wird durch den Hochschulcampus Unna ergänzt. Er entstand 2010 als Teil der IUNworld, einem Netzwerk privater Hochschulen und deren Kooperationspartner. Die Hochschule für angewandtes Management bietet Managementprogramme auf Bachelor- und Masterniveau an. In Kooperation damit bietet die Hochschule für Gesundheit & Sport, Technik & Kunst zukunftsorientierte Bachelor- und Masterprogramme in diesen Bereichen an.

Das große Schulangebot in Unna und seine Bedeutung für die Umlandkommunen zeigt sich auch in den erhobenen Einpendlerquoten einzelner Schulformen. Hier erreicht die Stadt Unna im Bereich der Realschulen, der Gesamtschulen und der Gymnasien hohe bis höchste Schülerzahlen aus benachbarten Kommunen. Auch hier ist es die interkommunale Zusammenarbeit, die den beteiligten Kommunen und auch den Eltern die notwendige Planungssicherheit bietet.

Mit dem aktuellen Projekt „Neubau der Falkschule“ lassen sich die starken ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Strukturen der Stadt Unna erkennen. Bereits Ende der 90er Jahre entstand mit „Unna Innovativ“ ein Netzwerk verschiedenster gesellschaftlicher Akteure. Unter intensiver und professioneller Begleitung wurden viele städtische Projekte angeschoben und begleitet. Zwischenzeitlich ist die Verbindlichkeit dieser Strukturen mit dem „Forum Generationen Unna“ (FGU) nochmals gestiegen. Mit dem Leitgedanken „älter, weniger, bunter“ sind die Inhalte, Ziele und Aufgaben klar umrissen. Durch den Lenkungsausschuss des Forums besteht ein Gremium, in dem nur der Bürgermeister von Seiten der Stadt direkt eingebunden ist. Positive Begleitung erhält das Forum allerdings auch durch die stärksten im Rat vertretenden Fraktionen. Insbesondere wenn es um wichtige Projekte wie die neue Falkschule (innerstädtisches Grundschulprojekt) geht. Hier initiiert das Forum den Meinungsaustausch und den Willensbildungsprozess in der Bevölkerung und bringt die handelnden Personen „an einen Tisch“.

Das strategische Handlungsfeld Sport ist an der entsprechenden Infrastruktur in Unna erkennbar. Hier setzt die Stadt klar auf die sich abzeichnenden Veränderungen in der Gesellschaft. Zukünftig möchte sie den Kindern und Jugendlichen breite Möglichkeiten zur sport- und spielerischen Entwicklung geben, sowohl in schulischer wie in vereinsgebundener Form. Hierdurch soll dem Bewegungsmangel abgeholfen und die soziale Entwicklungsmöglichkeit gestärkt werden. Entsprechend positive Auswirkungen erhofft man sich auf den Gesundheitszustand in der Bevölkerung. Dieser soll sich auch in der zunehmenden Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern in den Altersgruppen über 60 Jahren verbessern. Die Stadt sieht zukünftig sowohl in der Anzahl als auch von den körperlichen Möglichkeiten her bei der Generation 60+ eine breite Nachfrage auf sich zukommen. Insofern sind die im Rahmen der Prüfung aufgezeigten Überhänge an Schulturnhallen für die Stadt auch nur rechnerisch gegeben. Tatsächlich aber werden sie dringend für die große außerschulische Nachfrage benötigt.

In den meisten Kommunen hat die Flüchtlingsthematik in den letzten zwei Jahren das Verwaltungshandeln mit geprägt. Die Stadt Unna bildet hier eine Ausnahme. Grund ist die 2009 geschlossene Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und Flüchtlinge in Unna-Massen. Sie wird

seit 2015 als Erstaufnahmeeinrichtung des Landes betrieben. Bis November 2016 blieb die Stadt Unna daher von der Quotenzuweisung neuer Flüchtlinge befreit. Die aktuellen Wohnsitzzuweisungen anerkannter Flüchtlinge in einer Größenordnung von ca. 12 Personen innerhalb von zwei Wochen kann die Stadt noch gut versorgen. Problematischer ist allerdings die zunehmend höhere Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge, die über das Landesjugendamt zugewiesen werden.

Das Land NRW beabsichtigt, die ehemalige Landesstelle Unna-Massen zu einer zentralen und dauerhaften Erstaufnahmeeinrichtung auszubauen mit ca. 1.000 bis 1.500 Plätzen. Positiv für die Stadt Unna an dieser Stelle ist, dass hier gleichzeitig neue Arbeitsplätze für den Wirtschaftsstandort entstehen, ferner wird die Nachfrage nach Wohnraum steigen. Sowohl das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als auch die zentrale Ausländerbehörde der Bezirksregierung beabsichtigen hier entsprechende Außenstellen dauerhaft einzurichten. (ca. 100 Büroarbeitsplätze). Weitere Arbeitsplätze werden in Unna durch die erforderlichen Dienstleistungen rund um die Verwaltung und Unterbringung neu zugewanderter oder geflüchteter Menschen entstehen.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

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

Prüfbericht

Der Prüfbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das GPA-Kennzahlenset für die Stadt Unna stellen wir im Anhang zur Verfügung.

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der GPA NRW veröffentlicht.

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

² Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

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

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

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

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der GPA NRW.

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

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

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die GPA NRW die Werte der großen kreisangehörigen Kommunen einbezogen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen. In der Finanzprüfung erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Der haushaltsbezogene Handlungsbedarf wird transparent gemacht. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Strukturen

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

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

Benchmarking

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

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

GPA-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Unna wurde in der Zeit von Oktober 2016 bis April 2017 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich wurden in der Stadt Unna die Daten des Jahres 2015 zugrunde gelegt. Im Bereich der Tagesbetreuung für Kinder, der Schulen und der Grünflächen war das Vergleichsjahr 2014.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Olaf Schwickardi
Finanzen	Holger Pohl
Personalwirtschaft und Demografie	Thomas Scharf
Sicherheit und Ordnung	Thomas Scharf
Tagesbetreuung für Kinder	Karin Hein
Schulen	Ralf Kämmler
Grünflächen	Ralf Kämmler

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

Am 11. April 2017 wurden die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung in einer Sitzung des Verwaltungsvorstands zusammen mit den betroffenen Bereichen einschließlich der Stadtbetriebe Unna vorgestellt. Die Abschlusspräsentation im Rechnungsprüfungsausschuss findet am 18. Oktober 2017 statt.

Herne, den 16. Oktober 2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Olaf Schwickardi

Projektleitung

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Unna im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	13
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	17
Risikoszenario	17
→ Haushaltskonsolidierung	19
Kommunaler Steuerungstrend	19
Kommunale Abgaben	22
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	26
Steuern	27
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	29
Vermögenslage	29
Schulden- und Finanzlage	35
Ertragslage	44
→ Gebäudeportfolio	50

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der GPA NRW beantwortet folgende Fragen sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter rechtlichen Gesichtspunkten:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein nachhaltiger Konsolidierungsbedarf?
- Welche haushaltswirtschaftlichen Risiken sind erkennbar?
- Welche Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung gibt es?
- Ist die Haushaltswirtschaft der Kommune nachhaltig ausgerichtet?

Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft

- vermeidet insbesondere den Verzehr von Eigenkapital,
- begegnet einem grundlegenden Konsolidierungsbedarf mit geeigneten Maßnahmen und
- setzt sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinander.

Durch eine nachhaltige Haushaltswirtschaft können Kommunen Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

Die Prüfung der GPA NRW stützt sich methodisch auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie zur vertiefenden Analyse auf weitere Kennzahlen. Die GPA NRW prüft sowohl durch Zeitreihenvergleiche als auch durch geeignete interkommunale Vergleiche. In die Analysen bezieht sie zudem die strukturellen Rahmenbedingungen ein, die sich direkt auf die Haushaltssituation auswirken und sich in der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

In der Finanzprüfung analysiert die GPA NRW Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie Haushaltspläne. Ergänzend bezieht die GPA NRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzt sie mit ihren Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

In der Finanzprüfung analysiert die GPA NRW Jahres- und Gesamtabschlüsse sowie Haushaltspläne:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse*)

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2008		festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2009		festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2010		festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2011		festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2012		festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2013		festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014		festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015		festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / -
2016	bekannt gemacht			HPI / - / -
2017	bekannt gemacht			HPI / - / -
2018	bekannt gemacht			HPI / - / -
2019	bekannt gemacht			HPI / - / -
2020	bekannt gemacht			HPI / - / -
2021	bekannt gemacht			HPI / - / -

*) Die Stadt Unna hat zum 01. Januar 2008 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2007. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2008.

Die im Haushalt 2017/ 2018 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2021 hat die GPA NRW ebenfalls berücksichtigt. Gleiches gilt für die Gesamtabchlüsse 2010 bis 2014.

→ Haushaltssituation

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum der Kommune zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Sie zeigt, ob und in welcher Intensität ein Handlungsbedarf zu einer nachhaltig ausgerichteten Haushaltskonsolidierung besteht. Die GPA NRW beurteilt die Haushaltssituation anhand der folgenden Fragen:

- Erreicht die Stadt Unna den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich?
- Wie stellt sich die strukturelle Haushaltssituation der Stadt dar?

Haushaltsausgleich

Nachfolgend stellt die GPA NRW die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt Unna dar. Dazu analysiert sie die rechtliche Haushaltssituation, die Jahresergebnisse und die Entwicklung der Rücklagen.

Rechtliche Haushaltssituation

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2008*)	2009*)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ausgeglichener Haushalt									
fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X							
genehmigungspflichtige Verringerung allg. Rücklage									
HSK genehmigt			X	X	X	X	X	X	X

*) freiwilliges Haushaltssicherungskonzept (HSK)

Das im Doppelhaushaltsplan 2017/ 2018 fortgeschriebene HSK ist zwischenzeitlich ebenfalls genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen

Bis zur Umstellung auf das NKF befand sich die Stadt Unna in der Haushaltssicherung. In den letzten drei kameralen Haushaltsjahren konnte die Stadt dabei Überschüsse erwirtschaften. Dieser positive Trend setzte sich allerdings nicht fort. Trotz steigender Erträge aus den Realsteuern, den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und den Schlüsselzuweisungen konnte 2008 der Haushalt nicht originär ausgeglichen werden. Die weltweite Finanzkrise sorgte für zunehmend schwierigere finanzielle Rahmenbedingungen. Der Rat der Stadt Unna be-

schloss daher im September 2008 ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept. Seit 2010 befindet sich die Stadt pflichtig in der Haushaltssicherung.

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

	EB 2008*)	2008	2009	2010	2011
Jahresergebnis		-4.241	-14.219	-15.101	-22.460
Höhe der allgemeinen Rücklage	104.447	104.374	103.173	97.683	75.378
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)		0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent		keine Verringerung**)	keine Verringerung**)	5,3	22,8
Höhe der Ausgleichsrücklage	28.602	24.361	10.142	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent		3,2	11,0	13,3	23,0

*) Eröffnungsbilanz

**) Veränderungen der allgemeinen Rücklage durch Korrekturen der Eröffnungsbilanz nach § 57 GemHVO bleiben unberücksichtigt

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

	2012	2013	2014	2015
Jahresergebnis	-13.690	-4.304	-2.305	-6.577
Höhe der allgemeinen Rücklage	61.688	58.887	54.258	48.257
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	1.504	-2.324	576
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent *)	18,2	7,0	3,9	12,1
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	18,2	7,0	3,9	12,1

*) Veränderungen der allgemeinen Rücklage durch erfolgsneutrale Buchungen gemäß § 43 Abs. 3 GemHVO bleiben unberücksichtigt

In den ersten acht NKF-Jahren erzielte die Stadt durchgehend negative Jahresergebnisse. Die Ausgleichsrücklage wurde aufgebraucht. Darüber hinaus muss seit 2010 die allgemeine Rücklage in Anspruch genommen werden. Bis 2015 sind fast zwei Drittel des Eigenkapitals aus der Eröffnungsbilanz verzehrt.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-111	-260	57	-63	-109	-54	-18	19

2015 gehört die Stadt Unna zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Fehlbeiträgen je Einwohner. Im Vergleich zu den Vorjahren ordnet sich die Stadt damit schlechter ein. 2013 und 2014 weisen die meisten großen kreisangehörigen Kommunen schlechtere Jahresergebnisse je Einwohner als Unna aus.

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

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jahresergebnis	-12.800	-10.780	-9.750	-3.320	0	0
Höhe der allgemeinen Rücklage	35.457	24.677	14.927	11.607	11.607	11.607
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	26,5	30,4	39,5	22,2	keine Verringerung	keine Verringerung
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0	0
Fehlbeitragsquote in Prozent	26,5	30,4	39,5	22,2	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Nach dem HSK rechnet die Stadt ab 2020 mit ausgeglichenen Jahresergebnissen. Bis dahin setzt sich der Eigenkapitalverzehr fort. Auf die kritische Entwicklung des Eigenkapitals geht die GPA NRW in einem eigenen Kapitel noch ein.

Die Ergebnisplanung beruht wesentlich auf der Annahme deutlich steigender Erträge bei einer gleichzeitig moderaten Entwicklung der Aufwendungen. Seit 2010 sind die Jahresergebnisse deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2016 rechnet die Stadt nicht mit einer Verschlechterung (Stand März 2017). Die im HSK angestrebte Ergebnisentwicklung wird damit bisher realisiert.

→ Feststellung

Der kontinuierliche Verbrauch des Eigenkapitals ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Die Verbesserung der Jahresergebnisse und die schnellstmögliche Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs müssen oberste Priorität für das städtische Handeln haben.

Strukturelle Haushaltssituation

Die Kommunen sind verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann können sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiedererlangen. Ist ein Haushalt defizitär, muss die Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und

umsetzen. Der Umfang der Maßnahmen wird dabei durch die Höhe des Defizits bestimmt (Konsolidierungsbedarf).

Die GPA NRW stellt zum einen die aktuelle strukturelle Haushaltssituation auf Basis von Ist-Ergebnissen dar. Zum anderen hinterfragt sie, wie die Kommune wesentliche haushaltswirtschaftliche Rahmenbedingungen im Planungszeitraum plant.

Strukturelles Ergebnis

Die in den Ergebnisrechnungen ausgewiesenen Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge bei der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage beeinflusst. Zudem überdecken häufig Sondereffekte den Konsolidierungsbedarf. Erst das strukturelle Ergebnis zeigt die Höhe des tatsächlichen Konsolidierungsbedarfs.

Die GPA NRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2015 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die GPA NRW durch die Durchschnittswerte der Jahre 2011 bis 2015. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte. Diese werden im Kapitel Kommunalen Steuerungstrend näher erläutert.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2015

Unna		
	Jahresergebnis	-6.577
./.	Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	39.445
./.	Bereinigungen Sondereffekte	-379
=	bereinigtes Jahresergebnis	-46.401
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	37.601
=	strukturelles Ergebnis	-8.800

→ Feststellung

Die Stadt Unna weist ein strukturelles Ergebnis von minus 8,8 Mio. Euro aus. In dieser Höhe besteht unter der Annahme unveränderter Rahmenbedingungen eine nachhaltig zu schließende Konsolidierungslücke.

Haushaltsplanung

Um die strukturelle Haushaltssituation der Stadt Unna bewerten sowie ihren künftigen Konsolidierungsbedarf einschätzen zu können, bezieht die GPA NRW die Haushaltsplanung der Stadt ein. Sie hinterfragt, ob die Planungsgrundlagen der Stadt plausibel und nachvollziehbar sind. Ausgangspunkt für die GPA NRW ist dabei das strukturelle Ergebnis 2015.

Die GPA NRW will aufzeigen,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Unna ihrer Planung zu Grunde legt,
- mit welchen zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen und
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2015 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben.

Wir unterscheiden allgemeine und zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken sind auf generelle Unsicherheiten bei den Zukunftserwartungen zurückzuführen. Zu den zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken zählen 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.

Nach der mittelfristigen Planung rechnet die Stadt Unna ab 2020 mit einem ausgeglichenen Ergebnis. Die strukturelle Konsolidierungslücke des Jahres 2015 ist damit geschlossen.

Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie sich die Verbesserung zwischen dem strukturellen Ergebnis 2015 und dem letzten Finanzplanungsjahr 2021 von rund 8,8 Mio. Euro zusammensetzt. Dabei sind nur die wesentlichen Positionen aufgelistet:

Vergleich strukturelles Ergebnis 2015 und Planergebnis 2021 – wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2015	2021	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B *)	16.596	21.510	4.914	4,4
Gewerbesteuer **)	25.844	29.360	3.516	2,1
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern **)	26.806	39.290	12.484	6,6
Schlüsselzuweisungen **)	24.123	28.500	4.377	2,8
Kostenerstattungen und Kostenumlagen *)	6.353	2.353	-4.000	-15,3
Sonstige ordentliche Erträge *)	6.223	5.155	-1.068	-3,1
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen *)	34.171	38.161	3.990	1,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen *)	23.788	22.384	-1.404	-1,0
Transferaufwendungen – ohne Finanzausgleich *)	33.854	37.852	3.998	1,9
Allgemeine Kreisumlage *)	39.164	45.110	5.946	2,4

*) Ergebnis 2015

***) Durchschnittswerte 2011 bis 2015

Grundsteuer B

Die Planung der Erträge aus der Grundsteuer B leistet einen spürbaren Konsolidierungsbeitrag. Der deutliche Anstieg ergibt sich dabei vor allem aus einer geplanten Hebesatzerhöhung in 2019. Rund 4,8 Mio. Euro sind darauf zurückzuführen. In den übrigen Jahren plant die Stadt nur geringe Ertragssteigerungen ein. Diese liegen deutlich unterhalb der Orientierungsdaten des Landes¹.

Die Stadt Unna plant damit die Erträge aus der Grundsteuer B vorsichtig. Voraussetzung zur Erreichung des Planwertes 2021 ist allerdings, dass der Hebesatz 2019 tatsächlich wie vorgesehen angehoben wird.

Gewerbesteuer

Auch bei der Gewerbesteuer rechnet die Stadt mit höheren Erträgen. Die Steigerungsraten liegen dabei unterhalb der Orientierungsdaten. Einzig 2019 werden diese überschritten. Dies liegt daran, dass in dem Planansatz eine Hebesatzerhöhung berücksichtigt ist. Diese macht rund 880.000 Euro aus. 2021 rechnet die Stadt mit im Vergleich zum Vorjahr unveränderten Erträgen.

Die Gewerbesteuer ist eine schwankungsanfällige Ertragsposition. Auch bei der Stadt Unna kam es in den vergangenen Jahren zu deutlichen Abweichungen. Die Erträge bewegten sich zwischen 22,1 und 28,2 Mio. Euro. Die Gewerbesteuer unterliegt damit mehr als andere Positionen einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Darüber hinaus sind in der Planung der Stadt keine zusätzlichen Risiken festzustellen.

Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern

Der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern leistet den größten Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Die Ertragsposition hängt wesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Diese kann von der Stadt Unna nicht beeinflusst werden. Gehen die deutschen Wachstumszahlen zurück, hat dies negative Auswirkungen auf die aus den Gemeinschaftssteuern zu erzielenden Erträge. Angesichts der tiefgreifenden internationalen Verflechtungen wird die deutsche Wirtschaft zunehmend von der globalen konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Wachsen der Wirtschaftsleistung und stetig steigende Steuereinnahmen können daher nicht erwartet werden. Diese wichtige Ertragsposition birgt daher ein generelles Risiko.

Bezogen auf die Durchschnittswerte 2011 bis 2015 erwartet die Stadt eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 6,6 Prozent. Bei der mittelfristigen Ergebnisplanung orientiert sie sich dabei an den Orientierungsdaten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei dieser Ertragsposition daher nicht ersichtlich.

¹ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 25. Juli 2016, Az. 34-46.05.01-264/16

Schlüsselzuweisungen

Die Schlüsselzuweisungen sind regelmäßig die drittgrößte Ertragsposition der Stadt Unna. Mit rund 4,4 Mio. Euro leisten sie einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Konsolidierungslücke. Der Haushaltsansatz 2017 entspricht der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz 2017 (GFG 2017). In den Folgejahren orientieren sich die Planwerte an den Orientierungsdaten des Landes.

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen wird von vielen Faktoren bestimmt. Wesentlichen Einfluss hat dabei die städtische Steuerkraft. Steigende Erträge bei den Realsteuern und den Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern reduzieren tendenziell die Schlüsselzuweisungen. Bezogen auf die Durchschnittswerte von 2010 bis 2015 schlägt sich diese Entwicklung in der Finanzplanung der Stadt Unna nur bedingt nieder. Die genannten Ertragspositionen werden ab 2016 durchgängig steigend geplant. Allerdings hat das Land NRW in den letzten Jahren über das GFG den Kommunen stetig steigende Beträge als Finanzausgleichsmasse zugewiesen. Die zukünftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts werden ausschlaggebend sein, ob sich dieser Trend so fortsetzt. Es besteht daher zumindest ein generelles haushaltswirtschaftliches Risiko für diese Ertragsposition.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Im betrachteten Zeitraum gehen die Kostenerstattungen und Kostenumlagen um fast zwei Drittel zurück. Sie belasten mit rund vier Mio. Euro deutlich den Konsolidierungserfolg. Dabei ist jedoch ein Sondereffekt zu berücksichtigen. 2015 erhielt die Stadt außergewöhnlich hohe Kostenerstattungen. Besonders ins Gewicht fallen dabei die Landeszuweisungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz. Diese zusätzlichen Erträge korrespondieren mit den entsprechenden Transferaufwendungen.

Ohne diesen Sondereffekt gehen die Kostenerstattungen und Kostenumlagen geringer zurück. Von 2017 bis 2021 beträgt der Rückgang rund 140.000 Euro. Die Stadt Unna plant damit diese Ertragsposition ebenfalls vorsichtig.

Sonstige ordentliche Erträge

Auch bei den sonstigen ordentlichen Erträgen belastet ein Rückgang um rund 1,1 Mio. Euro den Konsolidierungserfolg. Grund dafür sind Erträge, die 2015 realisiert wurden, in den Folgejahren allerdings nicht bzw. nur in geringerem Umfang eingeplant werden. Dazu zählen vor allem:

- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen (rund 400.000 Euro),
- Zinserträge Gewerbesteuer nach § 233a Abgabenordnung (rund 364.000 Euro),
- Erträge aus Vorjahren (rund 210.000 Euro) sowie
- andere sonstige Erträge (rund 89.000 Euro).

Die erwarteten niedrigeren sonstigen ordentlichen Erträge sind somit Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt Unna.

Personal- und Versorgungsaufwendungen

Bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen rechnet die Stadt Unna bis 2021 mit einem Anstieg um rund vier Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 1,9 Prozent. Damit liegt die Stadt für den Finanzplanungszeitraum oberhalb der in den Orientierungsdaten des Landes genannten Steigerungsrate. Diese beträgt von 2018 bis 2020 jeweils 1,0 Prozent.

Für die Analyse sind allerdings die tatsächlich von der Stadt eingeplanten jährlichen Veränderungen der Aufwendungen aussagekräftiger. Die vorgesehenen Steigerungsraten gehen dabei deutlich zurück. Während die Stadt Unna 2018 mit einer Zunahme von 2,2 Prozent plant, sollen die Personal- und Versorgungsaufwendungen 2019 nur noch um 1,3 Prozent ansteigen. Mit 0,6 Prozent in 2020 und 0,8 Prozent in 2021 unterschreitet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes. Wesentlicher Grund für die sinkenden Steigerungsraten ist das Personalkostenentwicklungskonzept. Dieses ist Bestandteil des HSK. Danach sollen von 2017 bis 2020 6,5 Planstellen abgebaut werden. Die Stadt erwartet daraus nachhaltige Einsparungen bei den Personalkosten. 2020 sollen sich diese auf 975.000 Euro belaufen und in den Folgejahren weiter zunehmen. In den vergangenen Jahren ist es der Stadt gelungen, die im Personalkostenentwicklungskonzept vorgesehene Entwicklung der Planstellen umzusetzen. Es gibt derzeit keinen Grund daran zu zweifeln, dass dies der Stadt auch in der Zukunft gelingen wird. Ein zusätzliches Risiko aus der Stellenentwicklung ist daher nicht ersichtlich.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Stadt Unna rechnet mit sinkenden Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen. Im Eckjahresvergleich gehen diese um 1,4 Mio. Euro zurück. Den größten Anteil daran haben die geplanten Ansätze für die Straßen- und die Gebäudeunterhaltung. Hier kommt ein Faktor zum Tragen, der die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen wesentlich beeinflusst: die Bildung von Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung. Seit 2008 wurden der Rückstellung im Zuge der Jahresabschlussarbeiten regelmäßig Beträge zugeführt. Das Jahresergebnis 2015 enthält Zuführungen von rund 2,4 Mio. Euro. In der Haushaltsplanung wird dieser Geschäftsvorfall naturgemäß nicht abgebildet. In den vergangenen Jahren hat dies wesentlich dazu beigetragen, dass die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen regelmäßig deutlich höher ausgefallen sind, als ursprünglich geplant. Die Abweichung betrug von 2010 bis 2015 im Durchschnitt 2,2 Mio. Euro.

Es muss damit gerechnet werden, dass sich die Entwicklung der vergangenen Jahre auch in der Zukunft fortsetzt. Dies hätte höhere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen zur Folge. 2016 könnte sich diese Annahme bestätigen. Im vierteljährlichen Finanzbericht zum 30.09.2016 stellt die Stadt Rückstellungsbedarfe für unterlassene Instandhaltung an Gebäuden dar. Diese belaufen sich auf sieben Mio. Euro. Auch wenn die Rückstellungen nicht in dieser Höhe gebildet werden, rechnet die Stadt mit zusätzlichen Aufwendungen. Diese würden durch die ansonsten erforderlichen Wertkorrekturen auf das Gebäudevermögen verursacht.

Es besteht daher ein Risiko, dass der Konsolidierungsprozess stärker als geplant belastet wird. Dies könnte durch höhere Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen oder stattdessen erforderliche Abschreibungen auf das Gebäude- oder Infrastrukturvermögen zum Tragen kommen.

Transferaufwendungen – ohne Finanzausgleich

Der Großteil der Transferaufwendungen bezieht sich auf Positionen des Finanzausgleichs. Dies betrifft die allgemeine Kreisumlage, die Gewerbesteuerumlage und die Finanzierungsbeteiligung Fonds Deutsche Einheit. Ohne diese Positionen nehmen die Transferaufwendungen um rund vier Mio. Euro zu. Rund drei Viertel der Aufwendungen beziehen sich auf die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Dabei plant die Stadt mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,0 Prozent. Sie liegt damit oberhalb der Orientierungsdaten des Landes. Diese sehen für die Sozialtransferaufwendungen von 2017 bis 2020 eine jährliche Zunahme um 2,0 Prozent vor.

Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist bei dieser Aufwandsposition daher nicht ersichtlich.

Allgemeine Kreisumlage

Die an den Kreis Unna zu zahlende Umlage erhöht sich bis 2021 um rund 5,9 Mio. Euro. Diese Aufwandsposition belastet damit spürbar den Konsolidierungserfolg. Die Stadt Unna orientiert sich bei der Planung der Umlage an der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises. Dieser hat dazu seinen kreisangehörigen Kommunen eine Ergebnisprognose zur Höhe der Kreisumlage zur Verfügung gestellt. Diese Haushaltsposition unterliegt damit vor allem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Die Stadt Unna plant ihr Haushaltssicherungskonzept bereits vor dem Ende des Finanzplanungszeitraums erfolgreich abzuschließen. Haushaltswirtschaftlichen Risiken sind damit nicht nur für das betrachtete letzte Planjahr von besonderer Bedeutung. Die o.g. Bewertung ist sinn gemäß auf das Zieljahr 2020 für das Haushaltssicherungskonzept anzuwenden.

→ Feststellung

Die Stadt Unna plant vorsichtig. Trotzdem beinhalten einzelne Aufwandspositionen zusätzliche Risiken für die Haushaltswirtschaft der Stadt. Für den angestrebten Haushaltsausgleich ab 2020 kann dies weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich machen.

Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation

Kennzahlen im interkommunalen Vergleich

Das NKF-Kennzahlenset NRW sowie einwohnerbezogene Kennzahlen geben einen Überblick über die Vermögens-, Schulden-, Finanz- und Ertragslage der Kommune.

NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent im interkommunalen Vergleich 2015

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Unna
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	91,9	103,1	98,0	95,1
Eigenkapitalquote 1 *)	-16,6	56,0	29,0	11,2
Eigenkapitalquote 2	3,9	71,0	41,1	42,3

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Unna
Fehlbetragsquote *)	0,6	13,5	2,1	12,1
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	47,0	27,7	37,7
Abschreibungsintensität	0,6	9,9	6,1	6,7
Drittfinanzierungsquote	19,9	87,2	53,3	60,0
Investitionsquote	23,3	147,6	75,8	98,1
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	48,9	104,4	78,6	79,5
Liquidität 2. Grades *)	7,5	483,1	28,9	39,6
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren *)	8,4	323,1	55,4	77,5
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote *)	1,6	35,5	12,7	12,4
Zinslastquote *)	0,2	5,9	1,8	1,5
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	32,5	68,7	48,4	52,2
Zuwendungsquote	8,9	46,2	26,2	27,5
Personalintensität	16,2	28,5	21,5	19,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	5,9	29,3	15,0	15,6
Transferaufwandsquote	37,4	53,9	46,4	50,6

*) Die Kennzahl wird erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

Einwohnerbezogene Kennzahlen je Einwohner in Euro 2015

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Unna
Jahresergebnis	-260	57	-63	-111
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-261	212	50	48
Gesamtverbindlichkeiten *)	1.760	6.992	3.461	3.501
Allgemeine Deckungsmittel	1.343	1.986	1.625	1.705

*) Vergleichsjahr 2010, da für 2015 noch nicht genügend Vergleichswerte vorliegen. Die Kennzahl wird zudem erheblich durch Extremwerte beeinflusst. Der (arithmetische) Mittelwert verliert daher an Aussagekraft. Die GPA NRW gibt daher als Vergleichswert den Median an.

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die Stadt Unna erzielt seit der NKF-Einführung negative Jahresergebnisse. Dies führt zu einem deutlichen Eigenkapitalverzehr. 2015 ist nur noch rund ein Drittel des Wertes aus der Eröffnungsbilanz vorhanden. Folgerichtig befindet sich die Stadt seit 2010 in der Haushaltssicherung. Die städtische Haushaltswirtschaft wird durch die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzeptes bestimmt. Spätestens 2020 müssen die Finanzen soweit saniert sein, dass die Stadt den

Haushalt ausgleichen kann. Bisher wurden die jährlichen Konsolidierungsziele erreicht. Allerdings plant die Stadt einen weiteren Rückgang des Eigenkapitals. 2020 werden voraussichtlich nur noch 11,6 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Damit nähert sich die Stadt Unna der Überschuldung.

Vermögenslage

Die Stadt Unna verfügt über ein relativ geringes Vermögen. In den letzten Jahren wiesen durchgängig drei Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen höhere Vermögenswerte je Einwohner aus. Seit 2008 hat sich das Vermögen deutlich verringert. Dies betrifft besonders die Sachanlagen. Dazu trägt eine unterdurchschnittliche Investitionsquote bei. Der Vermögensverzehr durch Abschreibungen konnte nicht durch Neuinvestitionen ausgeglichen werden. Viele Gebäude weisen daher einen hohen Anlagenabnutzungsgrad auf. Es hat sich bei vielen Objekten ein Instandhaltungsstau aufgebaut. Eine wesentliche Ursache dafür liegt in der Finanzlage.

Finanzlage

Die Finanzlage der Stadt ist angespannt. Bis 2012 war der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit nicht hoch genug, um die Ausgaben zu decken. Die Folge ist ein hoher Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung. Das langfristig gebundene Anlagevermögen ist mit stetig zunehmender Tendenz kurzfristig finanziert. Es stehen nur noch geringe liquide Mittel zur Verfügung. Diese werden ausschließlich aus Kassenkrediten bereitgestellt. Die daraus für den Haushalt erwachsende Belastung ist noch relativ gering. Die Zinslastquote ist unterdurchschnittlich. Dies kann sich bei einem steigenden Zinsniveau deutlich ändern. Der Schlüssel zur Verbesserung der Finanzsituation liegt in der Ertragslage.

Ertragslage

Unna gehört zu den Städten mit der höchsten Ertragskraft aus den allgemeinen Deckungsmitteln. Insbesondere bei den Steuern, den Schlüsselzuweisungen sowie den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und der Umsatzsteuer erzielt die Stadt überdurchschnittliche Erträge je Einwohner. Trotzdem reichen die Erträge in keinem Jahr aus, um die Aufwendungen zu decken.

Die Stadt Unna hat eine lange Konsolidierungshistorie. In den vergangenen Jahren ist es ihr gelungen, nachhaltige Haushaltsverbesserungen zu erwirtschaften (siehe dazu auch die Ausführungen im Kapitel „Kommunaler Steuerungstrend“). Allerdings reichen diese nicht aus, um den Haushalt ausgleichen zu können. Die Stadt gibt weiterhin deutlich mehr Geld aus, als ihr zur Verfügung steht. Mehr als die Hälfte der Aufwendungen besteht dabei aus Transferaufwendungen. Deren Anteil an den Gesamtaufwendungen ist überdurchschnittlich. Unna gehört zu den Städten mit der höchsten Transferaufwandsquote. Einen spürbaren Beitrag leisten dazu die freiwilligen Leistungen. Insbesondere im Kulturbereich finanziert die Stadt ein bemerkenswertes Angebot. Dies ist für eine HSK-Kommune ungewöhnlich. Dies gilt umso mehr, als sich die Stadt bereits seit Jahren in der Haushaltssicherung befindet.

Die im aktuellen Haushaltssicherungskonzept festgeschriebenen Konsolidierungsziele werden erreicht. Der angestrebte Haushaltsausgleich in 2020 erscheint realistisch. Allerdings plant die

Stadt dabei den größten Teil des Eigenkapitals aufzubrauchen. Vor diesem Hintergrund sollte Unna das HSK-Ziel hinterfragen. Wenn es möglich ist, sollte der Haushaltsausgleich auch vor dem anvisierten Jahr 2020 realisiert werden. Dies hätte den Vorteil, dass der Eigenkapitalverbrauch früher gestoppt werden könnte. Unabhängig davon muss es Ziel der Stadt sein, das Eigenkapital mittelfristig wieder aufzubauen. Dazu sind dauerhafte Überschüsse in der Ergebnisrechnung erforderlich. Ohne weitere nachhaltige Einsparungen bei den Aufwendungen wird dies kaum zu realisieren sein.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- NKF-Einführung zum 01.01.2008,
- die ersten acht NKF-Jahre schlossen mit einem Defizit ab; die Stadt Unna gibt damit kontinuierlich mehr Geld aus, als ihr zur Verfügung steht; das Eigenkapital verringert sich um 64 Prozent,
- die Ausgleichsrücklage wurde 2010 aufgebraucht,
- seit 2010 befindet sich die Stadt erneut in der Haushaltssicherung; dies war bereits in der kameralen Haushaltswirtschaft seit 1995 der Fall,
- die Stadt nähert sich der Überschuldung; 2020 steht voraussichtlich nur noch ein Eigenkapital von 11,6 Mio. Euro zur Verfügung,
- das strukturelle Ergebnis 2015 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 8,8 Mio. Euro aus,
- die Ergebnisplanung enthält zusätzliche Risiken, diese können den Haushaltsausgleich gefährden,
- bei vielen städtischen Gebäuden besteht Sanierungsbedarf,
- dauerhaft hoher Bedarf an Liquiditätskrediten; es besteht ein Zinsänderungsrisiko,
- nach dem ersten Gesamtabchluss durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung; danach wurden weitere Kredite aufgenommen; auch in den nächsten Jahren plant die Stadt eine steigende Verschuldung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Unna mit dem Index 2.

→ Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Die GPA NRW empfiehlt Kommunen, sich mit den haushaltswirtschaftlichen Risiken systematisch auseinanderzusetzen. Jede Stadt sollte ihre Risiken individuell identifizieren und bewerten. Darauf aufbauend sollte sie entscheiden,

- ob und wie sie einzelne Risiken minimiert und
- inwieweit sie insgesamt eine Risikovorsorge trifft.

Dies geschieht zum Beispiel, indem sie weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereitet.

Die Stadt Unna gibt regelmäßig im Lagebericht zum Jahresabschluss eine Einschätzung der Risiken für die Haushaltswirtschaft. 2015 handelt es sich dabei im Wesentlichen um folgende Positionen:

- Steigende Soziallasten,
- Entwicklung des Gewerbesteuer-Aufkommens,
- Struktur des Gemeindefinanzausgleichs und
- Auswirkungen der abweichenden Ergebnisse des Zensus von der Einwohnermeldedatei.

Teilweise hat die Stadt die Risiken konkret beziffert. Dabei handelt es sich um Mehraufwendungen bei der Kreisumlage und im Zuge der Umsetzung der Inklusion. Die Stadt Unna rechnet aus diesen Sachverhalten mit einem Finanzrisiko von rund 5,5 Mio. Euro. Dieses kann Eintreten, sofern Bund und Land keine weitergehende Entlastung der kommunalen Haushalte beschließen. Als Ausgleich plant die Stadt 2019 eine Anhebung der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B.

Zu einem effektiven Risikomanagement gehört ein Controlling-System. Die Stadt Unna hat dazu ein Berichtswesen aufgebaut. Darin berichtet der Kämmerer regelmäßig dem Rat über die voraussichtliche Entwicklung und steuerungsrelevante Abweichungen im Haushalt.

Risikoszenario

Planungswerte unterliegen naturgemäß Risiken. Das Risikoszenario der GPA NRW zeigt, wie sich zukünftige Jahresergebnisse entwickeln könnten, wenn

- Risiken tatsächlich eintreten und
- die Ist-Ergebnisse schlechter ausfallen als zurzeit absehbar.

Um dieses beispielhaft darzustellen, hat die GPA NRW einzelne, erfahrungsgemäß besonders risikoanfällige Haushaltspositionen ausgewählt:

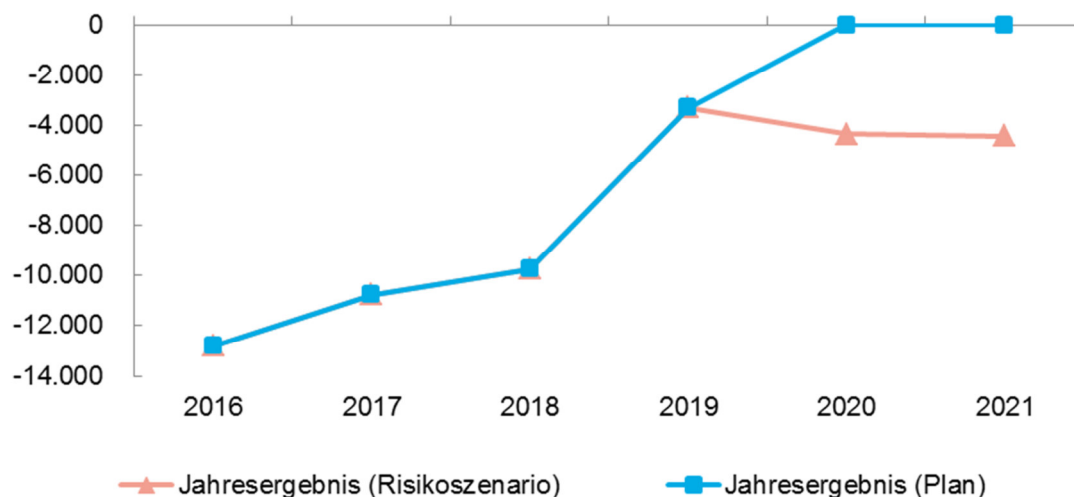
- Gewerbesteuer,

- Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern,
- Schlüsselzuweisungen,
- Gewerbesteuerumlage einschl. Fonds Deutsche Einheit.

Auf diese Positionen setzt die GPA NRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an: Die GPA NRW hat ausgewertet, wie sich diese Positionen in den letzten 25 Jahren landesweit entwickelt haben. Die Auswertung zeigt, dass ein konjunkturbedingter Rückgang von fünf Prozent nicht ungewöhnlich ist. Zum Teil sanken die Erträge landesweit wesentlich stärker.

Den Risikoabschlag wendet die GPA NRW auf die Planwerte der Stadt im zweiten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums an. Die Auswirkung auf die geplanten Jahresergebnisse bis 2021 stellt sich wie folgt dar.

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2016 bis 2021 in Tausend Euro



Bereits ein Rückgang von fünf Prozent hat erhebliche Auswirkungen für künftige Haushaltsjahre. Zudem können sich Verschlechterungen auch bei vielen anderen Haushaltspositionen ergeben. Für die Stadt Unna ist es deshalb wichtig, sich auf solche Situationen vorzubereiten.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte eine individuelle Risikoeinschätzung vornehmen. Dabei sollte sie festlegen, welcher Teil der von ihr zu ermittelnden Risikosumme ggf. mit zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen abgedeckt wird.

Sind konkrete Maßnahmen vorbereitet, kann im Falle des tatsächlichen Eintritts einzelner Risiken schnell reagiert werden. Ohne Maßnahmen zur Risikoreduzierung und –vorsorge besteht die Gefahr, dass auf neue Konsolidierungslücken nur kurzfristig zum Beispiel mit weiteren Steueranhebungen reagiert werden kann.

→ Haushaltskonsolidierung

Hält die Stadt freiwillige Leistungen und Standards vor? Gehen diese über das rechtlich notwendige Maß hinaus? Ihr Angebot hat die Stadt regelmäßig auf den Prüfstand zu stellen. Dies bedarf einer kritischen Aufgabenanalyse und Prioritätensetzungen. Insbesondere gilt dies für Kommunen, die ihre Ausgleichsrücklage verbraucht haben und haushaltsrechtlichen Einschränkungen unterliegen. Bei der Stadt Unna finden diese Überlegungen Ausdruck im Haushaltssicherungskonzept. Die konsequente Umsetzung der darin festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen ist oberstes Gebot.

Die Stadt kann im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zwar entscheiden, freiwillige Leistungen weiter zu erbringen. In diesen Fällen hat sie jedoch über Kompensationsmaßnahmen einen strukturell ausgeglichenen Haushalt sicherzustellen. Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen. Die Stadt Unna hat in diesem Bereich noch Gestaltungsmöglichkeiten. In letzter Konsequenz sind die Steuern anzuheben.

Möglichkeiten aus diesem Teilbericht, die Aufwendungen zu reduzieren und die Erträge zu steigern, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Weitere Empfehlungen zur Haushaltskonsolidierung können den anderen Teilberichten dieser überörtlichen Prüfung entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Erhöhung der Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen nach KAG	Beiträge
Erhöhung der Erträge aus Vergnügungssteuer	Steuern
Freiwillige Leistungen reduzieren	Ertragslage
Weitere Reduzierung des Gebäudebestandes	Gebäudeportfolio

Kommunaler Steuerungstrend

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen bei der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und dem Finanzausgleich beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsbemühungen. Der kommunale Steuerungstrend wird überlagert.

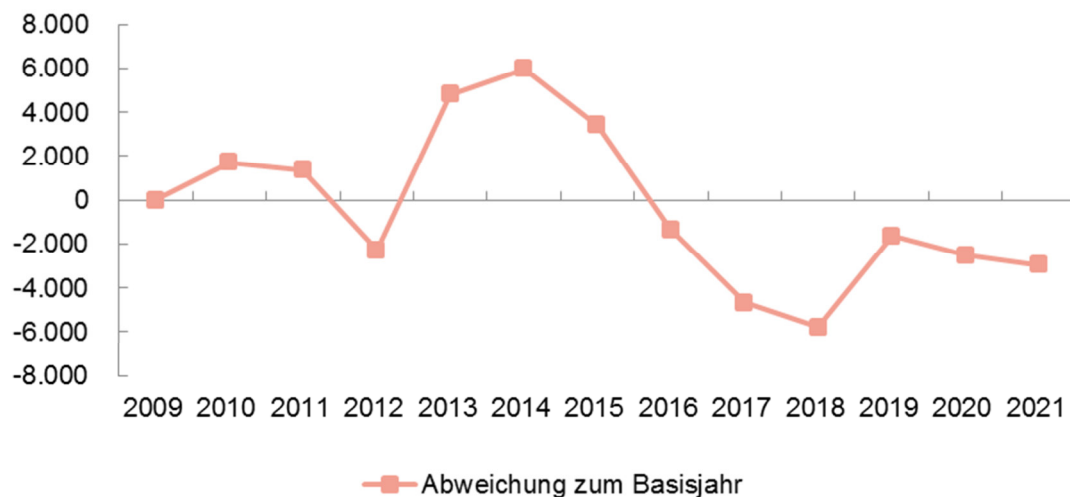
Um diesen Steuerungstrend wieder offenzulegen, bereinigt die GPA NRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs. Sondereffekte, die sich aus der Ertragsanalyse ergeben haben, werden ebenfalls bereinigt. Die wesentlichen Sondereffekte waren dabei

- die ertragswirksame Auflösung von Rückstellungen,

- Erträge aus Zuschreibungen,
- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken,
- Erträge und Aufwendungen aus der Verzinsung von Steuererstattungen,
- Aufwendungen aus der Zuführung zu Rückstellungen,
- außerplanmäßige Abschreibungen sowie
- Unterhaltungsmaßnahmen an Straßen.

Die folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend 2009 bis 2021 in Tausend Euro



2009 bis 2015 Ist-Werte, danach Planwerte

Der kommunale Steuerungstrend verbessert sich bis 2015. In den Jahren mit vorliegenden Jahresabschlüssen sind die bereinigten Ergebnisse besser als im Basisjahr 2009. Einzige Ausnahme ist 2012. In diesem Jahr wirken mehrere Effekte negativ auf den Steuerungstrend ein. Zum einen steigen die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen um rund 4,1 Mio. Euro im Vergleich zum Vorjahr. Größte Einzelposition ist dabei die Straßenunterhaltung (2,6 Mio. Euro). Diese wurde teilweise bereinigt. Zum anderen erhöhen sich Personalaufwendungen um ca. 2,6 Mio. Euro. Dies liegt vor allem an höheren Zuführungen zu Rückstellungen. Auch diese wurden teilweise bereinigt. Trotzdem führen die verbleibenden Mehrbelastungen zu einer deutlichen Verschlechterung des Trends.

2013 verbessert sich der kommunale Steuerungstrend um rund 7,1 Mio. Euro. Zum größten Teil ist dies auf die Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B zurückzuführen. Die Stadt erzielte daraus 2013 rund 6,3 Mio. Euro höhere Erträge als im Vorjahr. Ab 2014 leistet zudem das Finanzergebnis einen spürbaren Beitrag zur Verbesserung des Steuerungstrends. Aufgrund der

Gewinnabführungen von den Beteiligungen und niedriger Zinsaufwendungen erzielt die Stadt erstmals ein positives Finanzergebnis.

Der kommunale Steuerungstrend zeigt, dass die Stadt Unna Konsolidierungserfolge erzielt. In der Haushaltssicherung gelang es der Stadt die beeinflussbaren Haushaltspositionen positiv zu gestalten. Dadurch konnten auch ohne Berücksichtigung der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs allgemeine Aufwandssteigerungen kompensiert werden. Letztere ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen (z.B. U3-Ausbau). Das bereinigte Jahresergebnis verbessert sich von 2009 bis 2015 um rund 3,4 Mio. Euro.

Von 2015 auf 2016 geht der Steuerungstrend deutlich um rund 4,7 Mio. Euro zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. Die Verschlechterung wird wesentlich von den Erträgen bestimmt. So plant die Stadt bei den Kostenerstattungen und –umlagen rund 3,2 Mio. Euro weniger ein. Die sonstigen ordentlichen Erträge erwartet Unna um ca. 940.000 Euro niedriger. Auch beim Finanzergebnis rechnet die Stadt mit einer deutlichen Verschlechterung. Hier wird ein Rückgang von rund 1,5 Mio. Euro ausgewiesen.

Ein vorläufiges Jahresergebnis 2016 liegt noch nicht vor (Stand März 2017). In der Vergangenheit sind die Jahresergebnisse meist besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Dafür waren größtenteils höhere Erträge verantwortlich. Auch im letzten Finanzbericht zum 30. September 2016 prognostiziert die Stadt um rund sieben Mio. Euro höhere Erträge als im Haushaltsplan ausgewiesen. Der dargestellte Rückgang des kommunalen Steuerungstrends in 2016 ist damit Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

In den Folgejahren bleiben die bereinigten Jahresergebnisse schlechter als im Basisjahr 2009. In der Haushaltsplanung stellt die Stadt eine andere Ergebnisentwicklung dar. Danach gehen die Fehlbeträge kontinuierlich zurück. Ab 2020 ist der Haushalt ausgeglichen. Die Planannahmen bauen damit vor allem auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

In den vergangenen Jahren führten die direkt durch städtisches Handeln beeinflussbaren Haushaltspositionen zu einem besseren bereinigten Ergebnis als vor Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes. Allerdings würde sich die positive Entwicklung des Steuerungstrends bei Realisierung der Plandaten nicht fortsetzen. Kompensieren könnten dies dann nur Haushaltspositionen, die von der Stadt nicht bzw. nur eingeschränkt zu beeinflussen sind. Deren Entwicklung ist mit Risiken behaftet. Die Stadt Unna sollte daher darauf hinwirken, dass die Ist-Ergebnisse nach 2015 tatsächlich besser ausfallen als geplant. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die bisherigen Konsolidierungserfolge wieder aufgezehrt werden.

→ **Feststellung**

Der Trend der bereinigten Jahresergebnisse zeigt, dass die Stadt Unna Konsolidierungserfolge erzielt hat. Die weitere Entwicklung hängt stark von den Gewerbesteuererträgen und den Positionen des Finanzausgleichs ab. Dies ist ein Risiko für den Konsolidierungsprozess.

Kommunale Abgaben

Beiträge

Beiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Straßenbaumaßnahmen. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen². Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beitragserhebungspflicht). In welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	887	891	1.342	890	1.141	921	978	915
Abschreibungen auf das Straßennetz	4.708	4.734	8.626	4.683	5.397	4.972	4.494	4.748
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	18,8	18,8	15,6	19,0	21,1	18,5	21,8	19,3

Die Stadt Unna weist eine relativ konstante Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen auf. In den betrachteten acht Jahren wurden zwischen ca. 16 und 22 Prozent der Investitionen in den Straßenbau durch Beiträge gegenfinanziert. Unna gehört damit zunächst zu dem Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Quote.

Grundlage für die Erhebung von Beiträgen sind kommunale Straßenbaubeitragssatzungen. Diese sollten für die erstmalige Erstellung bzw. Erschließung von Baugrundstücken nach den §§ 127 ff. BauGB aufgestellt sein. Die Herstellung, Erneuerung und Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen sollte über eine Satzung nach § 8 KAG abgedeckt werden.

Die Stadt Unna verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB. Der von den Beitragspflichtigen zu tragende beitragsfähige Aufwand wird darin auf 90 Prozent festgelegt. Die Satzung trat bereits 1988 in Kraft. Sie entspricht damit nicht dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes. Eine Anpassung der Herstellungsmerkmale auf das Bauprogramm ist nicht erfolgt. Bei jeder erstmaligen Herstellung muss daher überprüft werden, ob der ausgebaute Zustand den satzungsrechtlichen Herstellungsmerkmalen entspricht. Die Beitragsfähigkeit entsteht erst, wenn die satzungsmäßigen Merkmale erfüllt sind. Gegebenenfalls ist eine Abweichungssatzung zu erlassen. Dadurch kann sich die Sachbearbeitung verzögern, eine zeitnahe Abrechnung wird behindert.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte die Satzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach dem aktuellen Muster des Städte- und Gemeindebundes überarbeiten. Die Herstellungsmerkmale sollten darin durch einen Verweis auf das Bauprogramm definiert werden.

² §§ 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB) und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG)

Allerdings spielen die Erschließungsbeiträge nach dem BauGB in der Stadt Unna nur eine untergeordnete Rolle. Die Stadt nutzt dieses Finanzierungsinstrument nur in Einzelfällen. Für die erstmalige Erstellung bzw. Erschließung von Baugrundstücken greift die Stadt stattdessen auf Erschließungsverträge zurück. Durch solche Vereinbarungen mit Bauträgern oder Investoren besteht die Möglichkeit, den Aufwand zu 100 Prozent zu refinanzieren. Lediglich der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung des Vertrages verbleibt bei der Stadt. Vorhabenbezogene Erschließungsverträge können daher finanziell vorteilhafter sein, als die Nutzung einer Erschließungsbeitragssatzung. Diese bietet maximal die Möglichkeit, 90 Prozent des Aufwandes auf die Beitragspflichtigen umzulegen.

→ Feststellung

Die Stadt Unna erstellt bzw. erschließt neue Baugrundstücke vornehmlich durch Erschließungsverträge mit Dritten. Dadurch kann im Vergleich zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach BauGB ein größerer Anteil des Erschließungsaufwandes refinanziert werden.

Die Einzahlungen aus der Beteiligung von Dritten am Erschließungsaufwand bucht die Stadt in einen Sonderposten. Da vornehmlich Erschließungsverträge genutzt werden, handelt es sich dabei um Sonderposten für Zuwendungen. Ein Sonderposten für Beiträge wird nur im Ausnahmefall – bei der Anwendung der Erschließungsbeitragssatzung nach BauGB – gebildet. Dies führt zu der niedrigen Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen.

Die Beitragssatzung nach § 8 KAG datiert vom 28. Juni 2006. Die Stadt hat bisher nicht die satzungsrechtliche Möglichkeit geschaffen, auch Anlagen im Außenbereich und Wirtschaftsweg beitragsrechtlich abzurechnen. Darin weicht die Stadt von der entsprechenden Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes ab.

In der Beitragssatzung ist eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Anteil und dem Anteil der Beitragspflichtigen vorzunehmen. In der aktuellen Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes werden dazu Spannbreiten vorgegeben. Diese beschreiben die möglichen Anteilssätze unter Berücksichtigung der Verkehrsbedeutung der jeweiligen Straße und ihrer Teileinrichtungen.

Die von der Stadt Unna festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen orientieren sich jeweils an der Untergrenze der empfohlenen Spannweite. So wird für die Fahrbahnen von Haupterschließungsstraßen ein Anteil von 30 Prozent festgelegt. Die Mustersatzung empfiehlt einen Anteil von 30 bis 60 Prozent. Bei der Beleuchtung und Oberflächenentwässerung an Hauptverkehrsstraßen liegt der festgesetzte Anteil von zehn Prozent sogar unterhalb der Empfehlung von 30 bis 80 Prozent. Auch bei den unselbständigen Grünanlagen an Haupterschließungs- und Hauptverkehrsstraßen ist der Anteil niedriger als vom Städte- und Gemeindebund empfohlen. Bei der Frage nach der angemessenen Ausschöpfung der empfohlenen Spannbreiten sind die allgemeinen Haushaltsgrundsätze des § 75 GO.NRW zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu berücksichtigen. Darüber hinaus gilt § 77 Abs. 2 GO.NRW. Danach haben die Gemeinden ihre Einnahmen in erster Linie – soweit vertretbar und geboten – aus speziellen Entgelten für die von ihnen erbrachten Leistungen zu beschaffen. Nach der Rechtsprechung des OVG NRW ist den Gemeinden bei der Bestimmung des Vertretbaren und Gebotenen grundsätzlich ein Ermessensspielraum eröffnet. Dieser ist jedoch für Gemeinden, die bereits über längere Zeit hinweg ihre Haushaltsrechnungen mit einem Fehlbetrag abgeschlossen haben, eingeschränkt. Diese unterliegen in besonderem Maße der grundsätzlichen Verpflichtung zur vollständigen Ausschöpfung der Einnahmequellen. Deshalb ist in vielen Kommunen die Festsetzung des in der Mustersatzung empfohlenen Höchstanteils üblich und geboten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna hat Anteile der Beitragspflichtigen am Aufwand der straßenbaulichen Maßnahmen festgesetzt. Diese stellen mit wenigen Ausnahmen die jeweilige Untergrenze der in der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes empfohlenen Spanne dar. Durch diesen Verzicht auf Beitragseinnahmen wird eine Möglichkeit zur Verbesserung der defizitären Haushaltssituation nicht genutzt.

Derzeit arbeitet die Stadt an einer gebietsbezogenen KAG-Sondersatzung. Es handelt sich dabei um die Maßnahme „Erneuerung Industriegebiet Ost“ mit einem Volumen von rund 5,6 Mio. Euro. Die Stadt strebt dabei eine höhere Beteiligungsquote der Anlieger an, als dies nach der derzeitigen KAG-Satzung möglich wäre. Der Satzungsbeschluss soll bis zum Sommer 2017 erfolgen. Danach hat die Stadt auch eine Überarbeitung der allgemeinen KAG-Satzung in Aussicht gestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die Satzung zur Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG entsprechend der Mustersatzung des Städte- und Gemeindebundes aktualisieren. Die Möglichkeit zur Beitragsabrechnung von Sanierungsmaßnahmen an Wirtschaftswegen sollte darin aufgenommen werden. Darüber hinaus sollten die Anteile der Beitragspflichtigen angehoben werden.

Die städtische KAG-Satzung bietet die Möglichkeit, auf die Beiträge von den Beitragspflichtigen Vorausleistungen zu erheben. Auch eine Ablösung des Straßenbaubeitrages kann erfolgen. Nach Auskunft der Stadt macht diese davon regelmäßig Gebrauch.

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna erhebt regelmäßig Vorausleistungen bzw. Ablösebeträge auf beitragsfähige Straßenbaumaßnahmen. Sie entlastet damit die städtische Liquiditätslage.

Gebühren

In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW bereits wesentliche Gebührenhaushalte der Stadt Unna näher untersucht.³ Es handelte sich dabei um

- die Abwasserbeseitigung,
- die Straßenreinigung einschließlich Winterdienst und
- das Friedhofswesen.

Die Stadt führt diese Gebührenhaushalte nicht im Kernhaushalt. Sie sind der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Stadtbetriebe Unna“ zugeordnet.

Im Folgenden greift die GPA NRW wesentliche Parameter der Gebührenkalkulation auf und untersucht diese auf Handlungsmöglichkeiten. Zudem betrachten wir, ob Unna die in der letzten Prüfung ausgesprochenen Empfehlungen umgesetzt hat.

³ Vgl.: GPA NRW, Überörtliche Prüfung der Stadt Unna von Juli 2009 bis Februar 2010, S. Fi-12 ff.

Ausgleich von Über- und Unterdeckungen

Nach § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG sind Kostenüberdeckungen aus den abgelaufenen Kalkulationszeiträumen innerhalb der nächsten vier Jahre auszugleichen. Unterdeckungen sollen innerhalb dieses Zeitraumes ausgeglichen werden. Deshalb müssen sowohl Voraus- als auch Nachkalkulationen durchgeführt werden.

→ Feststellung

Die Stadt Unna führt für die Gebührenhaushalte im Sondervermögen Vor- und Nachkalkulationen durch. Diese erfolgen auf der Basis von Betriebsabrechnungsbögen. Sie überzeugen dabei durch ihre Struktur und den Detaillierungsgrad.

Im Zuge der Nachkalkulationen werden Über- und Unterdeckungen der Gebührenhaushalte in den Folgejahren ausgeglichen.

Kalkulatorische Abschreibungen

Das KAG sieht bei der Gebührenkalkulation eine Berücksichtigung der kalkulatorischen Abschreibungen vor. Die GPA NRW empfiehlt diese auf Basis der Wiederbeschaffungszeitwerte zu berechnen. Damit wird der allgemeinen Preissteigerung Rechnung getragen. Die Kommune ist so in der Lage, aus den erwirtschafteten Abschreibungen die erforderlichen Ersatzinvestitionen zu finanzieren.

→ Feststellung

Die Stadt Unna ermittelt die kalkulatorischen Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Die GPA NRW unterstützt diese durch die Rechtsprechung bestätigte Vorgehensweise. In den Gebührenhaushalten lassen sich daher bezüglich der Berechnung der kalkulatorischen Abschreibungen keine Potenziale realisieren.

Kalkulatorische Verzinsung

Die Stadt Unna berechnet die kalkulatorische Verzinsung mit einem einheitlichen Zinssatz von 6,52 Prozent (Stand Gebührenkalkulation 2017). Damit wendet die Stadt den gem. OVG-Rechtsprechung maximal zulässigen Zinssatz an. Dieser basiert auf dem Mittelwert der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten aus den vergangenen fünfzig Jahren. Die Stadt Unna passt ihre kalkulatorische Verzinsung jährlich der Entwicklung der Emissionsrenditen an.

→ Feststellung

Die Stadt Unna legt bei der Gebührenkalkulation einen einheitlichen kalkulatorischen Zinssatz von 6,52 Prozent zugrunde. In den Gebührenhaushalten lassen sich bezüglich der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung keine Potenziale realisieren.

Friedhofswesen

Die Stadt Unna betreibt sechs Friedhöfe. Auf diesen stellt sie fünf Trauerhallen zur Verfügung. In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW festgestellt, dass für das Friedhofswesen keine regelmäßige Gebührenkalkulation erfolgt ist.

Die Stadt Unna führt mittlerweile jährlich eine Vor- und Nachkalkulation der Friedhofsgebühren durch. Seit 2013 wird dabei eine gebührenrechtliche Kostendeckung von 100 Prozent angestrebt. Diese konnte erstmals 2015 realisiert werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna kalkuliert die Friedhofsgebühren kostendeckend.

Eine besondere Belastung für den Gebührenhaushalt ist dabei der Betrieb der Trauerhallen. Auf fünf Friedhöfen stehen derartige Gebäude zur Verfügung. In der letzten überörtlichen Prüfung hat die GPA NRW empfohlen, dass die Stadt Unna den defizitären Betrieb der Trauerhallen kritisch überprüfen sollte.

Die Stadt hat mittlerweile einen interfraktionellen Arbeitskreis zu den Friedhöfen eingerichtet. Dieser beschäftigt sich u.a. mit den baulichen Zuständen der Trauerhallen. Bei allen Gebäuden besteht Sanierungsbedarf. Dies ist insbesondere auf den Friedhöfen Afferde, Billmerich und Obermassen ein Problem. Dort werden die Trauerhallen relativ selten genutzt. Die Sanierungskosten könnten daher nur über einen deutlichen Anstieg der Nutzungsgebühren gedeckt werden. Auf Vorschlag des Arbeitskreises hat der Betriebsausschuss der Stadtbetriebe Unna beschlossen

- die Trauerhalle auf dem Friedhof Obermassen 2017 abzureißen und
- die Trauerhallen auf den Friedhöfen in Afferde und Billmerich mittelfristig nicht aufrecht zu erhalten.

Die Trauerhallen auf dem Südfriedhof und dem Friedhof Niedermassen sollen erhalten und saniert werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna hat auf den defizitären Betrieb der Trauerhallen reagiert. Sie hat ein Konzept entwickelt, um die Gebäudenutzung durch Gebühren finanzieren zu können. Von den derzeit noch fünf Hallen sollen mittelfristig zwei erhalten bleiben.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Für die erstmalige Erstellung bzw. Erschließung von Baugrundstücken nutzt die Stadt vornehmlich Erschließungsverträge. Gleichwohl sollte die Erschließungsbeitragssatzung nach BauGB aktualisiert werden,
- Wirtschaftswege sollten zusätzlich in die KAG-Satzung aufgenommen werden,
- Beitragssätze in der KAG-Satzung sollten erhöht werden; die derzeitigen Sätze stellen mit wenigen Ausnahmen die Untergrenze der in der Mustersatzung festgelegten Spannbreite dar,
- die Stadt erhebt regelmäßig Vorausleistungen bzw. Ablösebeträge auf beitragsfähige Straßenbaumaßnahmen,

- Vor- und Nachkalkulationen der Gebührenhaushalte werden durchgeführt; es erfolgt ein Ausgleich von Über- und Unterdeckungen,
- die Berechnung der kalkulatorischen Abschreibung erfolgt auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten,
- der kalkulatorische Zinssatz beträgt einheitlich 6,52 Prozent.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Unna mit dem Index 3.

Steuern

Realsteuern

Das strukturelle Defizit 2015 beträgt rund 8,8 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 404 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 1.166 v.H. wäre der Haushalt strukturell ausgeglichen. Die Grundsteuer B anzuheben, ist insbesondere dann eine wesentliche Konsolidierungsmöglichkeit, wenn

- die Stadt nicht ausreichend anderen Konsolidierungsmaßnahmen umsetzt oder umsetzen konnte sowie
- keine sonstigen Verbesserungen eintreten.

Die Stadt Unna hat zuletzt 2013 die Hebesätze der Realsteuern erhöht. Dies erfolgte im Zuge der Umsetzung des Haushaltssicherungskonzeptes. Die Hebesätze liegen durchweg oberhalb der vom Land NRW vorgegebenen fiktiven Hebesätze.

Hebesätze des Jahres 2015 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Unna	Kreis Unna*)	Regierungsbezirk Arnsberg*)	gleiche Größenklasse**)
Grundsteuer A	398	436	297	275
Grundsteuer B	762	691	582	528
Gewerbsteuer	470	470	464	456

*) gewogener Mittelwert

**) kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern (Quelle: IT.NRW)

In den Hebesätzen der Grundsteuer B sind ab dem Jahr 2015 18 v.H. zur Finanzierung des Winterdienstes enthalten. Bis einschließlich 2014 belief sich der Anteil auf 25 v.H..

In der Haushaltsplanung geht die Stadt davon aus, die Hebesätze bis 2018 konstant halten zu können. Ab 2019 ist eine Erhöhung der Grundsteuer B um 230 von Hundert (auf 992 v.H.) ausgewiesen. Der Gewerbesteuer-Hebesatz soll dann um 15 v.H. (auf 485 v.H.) angehoben werden. Die Stadt rechnet daraus mit Mehrerträgen von jährlich rund 5,5 Mio. Euro.

Vergnügungssteuer

Die Stadt Unna erhebt eine Vergnügungssteuer auf Spielgeräte in Spielhallen und Gastwirtschaften. Darüber hinaus hat sie seit dem 01.01.2017 eine Vergnügungssteuer für Wettbüros eingeführt. Die Stadt rechnet ab 2017 mit einem jährlichen Ertrag aus der Vergnügungssteuer von 700.000 Euro.

Der Städte- und Gemeindebund NRW (StGB NRW) hat in seiner Haushaltsumfrage 2016 die Vergnügungssteuersätze erhoben. Für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit liegt dieser bei durchschnittlich 14,6 Prozent des Einspielergebnisses. In Unna gilt seit dem 01.01.2017 ein Steuersatz von 17 Prozent in Spielhallen. In Gastwirtschaften werden 10 Prozent erhoben. Im Allgemeinen wird ein maximaler Steuersatz von 19 bis 20 Prozent als zulässig angesehen. Erst darüber muss mit einer „Erdrosselungswirkung“ der Steuer gerechnet werden. Die Stadt Unna schöpft damit den rechtlich möglichen Rahmen nicht aus. Bei einem Steuersatz von 19 Prozent könnten jährlich rund 80.000 Euro höhere Erträge erzielt werden. Nach Auskunft der Stadt wird derzeit eine weitere Anhebung des Steuersatzes geprüft. Die Stadt geht dabei bewusst schrittweise vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte den rechtlichen Rahmen bei der Festsetzung der Vergnügungssteuersätze ausnutzen.

Die Stadt Unna berechnet die Spielgerätesteuern auf Grundlage des Einspielergebnisses. Dies entspricht der derzeitigen Vorgehensweise der meisten Kommunen in NRW. Der StGB NRW empfiehlt allerdings als Bemessungsgrundlage künftig auf den Spieleinsatz abzustellen. Grund dafür ist die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.⁴

Nach der Haushaltsumfrage des StGB NRW haben 2016 bereits 71 Kommunen auf den Spieleinsatz als Bemessungsgrundlage umgestellt. Der durchschnittliche Steuersatz beträgt dabei 4,3 Prozent.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte die Umstellung der Bemessungsgrundlage für die Vergnügungssteuer prüfen. Mit dem Maßstab des Spieleinsatzes kann der Vergnügungsaufwand wirklickeitsnah besteuert werden.

Bei einer eventuellen Umstellung sollte die Stadt den neuen Steuersatz mindestens in der Größenordnung des bisherigen Ertragsvolumens festlegen.

⁴ Vgl. StGB – Schnellbrief 206/2013 vom 29. November 2013

→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	EB 2008*)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagevermögen	461.913	459.021	453.192	449.656	442.483	433.190	425.468	401.380	401.066
Umlaufvermögen	10.622	8.248	10.714	10.028	7.131	11.994	11.422	10.478	22.985
Aktive Rechnungsabgrenzung	900	845	971	1.717	2.525	3.496	6.154	6.264	6.239
Bilanzsumme	473.435	468.114	464.878	461.401	452.139	448.680	443.044	418.121	430.289
Anlagenintensität in Prozent	97,6	98,1	97,5	97,5	97,9	96,5	96,0	96,0	93,2

*) Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008

Im kommunalen Bereich dominiert meist das Anlagevermögen die Aktivseite der Bilanz. Auch bei der Stadt Unna ist der überwiegende Teil des Vermögens langfristig gebunden. Das Verhältnis des Anlage- zum Gesamtvermögen (Anlageintensität) ist dabei deutlich überdurchschnittlich.

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz bis zum letzten testierten Jahresabschluss 2015 reduziert sich die Bilanzsumme um rund neun Prozent. Den größten Anteil daran hat der kontinuierliche Rückgang des Anlagevermögens.

Entgegen dem Trend ist das Umlaufvermögen 2015 mehr als doppelt so hoch wie in der Eröffnungsbilanz. Dies liegt vor allem an einem Sondereffekt. 2015 weist die Stadt erstmals Forderungen aus Liquiditätskrediten an verbundene Unternehmen aus. Die Stadtwerke und die Wirtschaftsbetriebe Unna haben zusammen zehn Mio. Euro an inneren Darlehen erhalten.

Auch die Rechnungsabgrenzungsposten steigen deutlich an. Daran hat die zunehmende Bilanzierung von Investitionszuschüssen den größten Anteil.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Immaterielle Vermögensgegenstände	356	409	505	607	764	862	817	752	659
Sachanlagen	400.357	397.319	391.652	387.983	379.862	373.517	365.996	342.117	338.244
Finanzanlagen	61.200	61.293	61.035	61.067	61.857	58.810	58.655	58.511	62.163
Anlagevermögen gesamt	461.913	459.021	453.192	449.656	442.483	433.190	425.468	401.380	401.066

Das Anlagevermögen geht in den ersten acht NKF-Jahren um 13,2 Prozent zurück. Diese Entwicklung beruht im Wesentlichen auf der Abnahme des Sachanlagevermögens. Dieser Negativtrend kann auch nicht von dem leichten Anstieg der Finanzanlagen umgekehrt werden. Auf diese Vermögensposition geht die GPA NRW in einem nachfolgenden Kapitel ein.

Sachanlagen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	48.937	48.416	48.410	47.878	47.935	49.751	50.409	51.486	51.383
Kinder- und Jugend-einrichtungen	443	430	417	405	392	380	367	355	342
Schulen	78.864	77.227	74.070	73.121	75.038	72.007	70.060	68.189	66.465
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	47.837	50.847	47.082	48.652	46.936	45.869	45.250	43.639	42.797
Infrastrukturvermögen	212.681	210.909	206.631	200.573	196.033	192.248	187.111	164.629	162.285
davon Straßenvermögen	209.589	207.991	203.891	195.767	191.340	187.564	182.567	161.440	159.207
sonstige Sachanlagen	11.595	9.489	15.042	17.353	13.526	13.262	12.798	13.819	14.973
Summe Sachanlagen	400.357	397.319	391.652	387.983	379.862	373.517	365.996	342.117	338.244

Das Sachanlagevermögen geht kontinuierlich um insgesamt 15,5 Prozent zurück. Den größten Einfluss nimmt dabei das Infrastrukturvermögen. Dieses schrumpft um fast ein Viertel. Der stärkste Rückgang findet dabei 2014 statt. Der Grund dafür ist vor allem die Übertragung von Straßenvermögen an den Kreis Unna und das Land NRW. Es handelt sich dabei um die Ortsdurchfahrten auf dem Stadtgebiet.

Die GPA NRW verweist in Zusammenhang mit den Sachanlagen auch auf die im Abschnitt Gebäudeportfolio dargestellten Ergebnisse.

Altersstruktur des Vermögens

Das durchschnittliche Alter des Vermögens und die festgelegten Gesamtnutzungsdauern bestimmen aufgrund der hohen Anlagenintensität wesentliche Aufwandsgrößen. Hohe Anlagenabnutzungsgrade signalisieren perspektivisch anstehende Reinvestitionsbedarfe, die Chancen und Risiken bieten.

Um die Abschreibungen und Unterhaltungsaufwendungen für das Vermögen zu beeinflussen, benötigt die Stadt eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Die GPA NRW ermittelt den Anlagenabnutzungsgrad hilfsweise auf Basis der Gesamt- und der Restnutzungsdauern. Dies erfolgt zum Stichtag 31. Dezember 2014.

Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände in Jahren und Anlagenabnutzungsgrade in Prozent *)

Vermögensgegenstand	GND Rahmentabelle		GND Unna	Durchschnittliche RND	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Schulgebäude	40	80	80	26	67,5
Verwaltungsgebäude	40	80	80	25	68,8
davon Rathaus					32,5
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	40	50,0
Bürgerhäuser	40	80	80	18	77,5
Übergangswohnheime	40	80	80	33	58,8
Straßen	25	60	45	25	45,1

*) GND = Gesamtnutzungsdauer; RND = Restnutzungsdauer

Die Stadt Unna hat bei ihren Gebäuden lange Nutzungsdauern festgelegt. Die Ergebnisrechnung wird dadurch vergleichsweise gering mit jährlichem Abschreibungsaufwand belastet. Allerdings können lange Gesamtnutzungsdauern ein Risiko vorzeitiger Abschreibungen beinhalten. Dies gilt für die Stadt Unna umso mehr, als viele Gebäude einen hohen Anlagenabnutzungsgrad aufweisen. Dies bedeutet, dass viele Gebäude bereits einen Großteil der kalkulierten Nutzungsdauer hinter sich gebracht haben. Verschärft wird die Situation durch eine relativ geringe Investitionsquote. Bei den bebauten Grundstücken beträgt diese im Durchschnitt 37 Prozent. Nur in zwei Jahren (2010 und 2011) ist es der Stadt gelungen, den Vermögensverzehr durch Neuinvestitionen auszugleichen.

Lange Nutzungsdauern verbunden mit einer hohen Abnutzung deuten auf einen bevorstehenden Sanierungsbedarf hin. Dies ist bei vielen Gebäuden in Unna der Fall. Ein Beleg dafür sind die Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung. Zum 31. Dezember 2015 weisen diese eine nachzuholende Gebäudeunterhaltung von rund 1,5 Mio. Euro aus. Dieser Betrag wird sich im Jahresabschluss 2016 voraussichtlich deutlich erhöhen. Im Finanzbericht zum dritten Quartal 2016 dokumentiert die Stadt einen zusätzlichen Rückstellungsbedarf an städtischen Gebäuden von sieben Mio. Euro. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Ausführungen im Kapitel Gebäudeportfolio verwiesen.

→ Feststellung

Viele städtische Gebäude haben einen Großteil ihrer kalkulierten Nutzungsdauer erreicht. Es besteht Sanierungsbedarf. Die Stadt bildet diesen zunehmend in den Instandhaltungsrückstellungen ab. Bei einer Umsetzung muss für die Maßnahmen Liquidität bereitgestellt werden. Es besteht damit ein Risiko auch kurzfristiger Refinanzierungsbedarfe.

Bei der größten Vermögensposition – dem Infrastrukturvermögen – stellt sich die Situation anders dar. Die Straßen haben im Durchschnitt noch nicht die Hälfte ihrer kalkulierten Nutzungsdauer erreicht. Dabei geht die Stadt mit 45 Jahren Gesamtnutzungsdauer nicht von dem gem. NKF-Rahmentabelle höchstzulässigen Wert aus. Ein erhöhtes Risiko von zusätzlichen Abschreibungen ist daher nicht ersichtlich.

In den letzten acht Jahren beträgt die Investitionsquote durchschnittlich 30 Prozent. Das Straßenvermögen ist zurückgegangen. Trotzdem verfügt die Stadt Unna 2015 um rund ein Drittel höhere Vermögenswerte je Einwohner als die meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen.

Seit 2012 steigen die Investitionen in das Straßenvermögen deutlich an. Daneben führt die Stadt regelmäßig Straßenunterhaltung durch. Durchschnittlich 1,7 Mio. Euro werden dafür jährlich ausgezahlt. Mit Zuweisungen des Konjunkturpaketes 2 wurden zudem Teile der Wirtschaftswege saniert.

→ Feststellung

Die städtischen Straßen haben einen relativ geringen Anlagenabnutzungsgrad. Risiken für außergewöhnliche Refinanzierungsbedarfe sind nicht ersichtlich.

Finanzanlagen

Die Finanzanlagen betragen 2014 etwa 15,5 Prozent des Anlagevermögens. Im Eckjahresvergleich nehmen sie leicht zu.

Finanzanlagen in Tausend Euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anteile an verbundenen Unternehmen	29.473	29.473	29.489	29.474	29.474	29.474	29.487	29.518
Beteiligungen	5.662	5.522	5.512	5.575	5.505	5.501	5.494	5.370
Sondervermögen	24.341	23.683	20.230	20.248	20.479	20.479	20.479	20.479
Wertpapiere des Anlagevermögens	28	28	28	28	28	28	28	0
Ausleihungen	1.788	2.329	5.808	6.533	3.325	3.174	3.023	6.796
Summe Finanzanlagen	61.293	61.035	61.067	61.857	58.810	58.655	58.511	62.163

Die größte Finanzanlage besteht in den Wirtschaftsbetrieben der Stadt Unna GmbH. Diese werden unter den Anteilen an verbundenen Unternehmen bilanziert. Über dieses Unternehmen ist die Stadt mittelbar zu 76 Prozent an der Stadtwerke Unna GmbH beteiligt. Bei den Anteilen an verbundenen Unternehmen wird darüber hinaus die Unna Marketing - Gesellschaft für Veranstaltungen und Stadtmarketing GmbH geführt.

Ebenfalls von Bedeutung ist das Sondervermögen. Dabei handelt es sich um die Stadtbetriebe Unna. Der deutliche Rückgang dieser Bilanzposition in 2010 beruht auf einem Sondereffekt: Die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen SportServiceUnna und die Kulturbetriebe Unna wurden in den Kernhaushalt zurückgeführt.

Der leichte Anstieg der Finanzanlagen bis 2015 liegt wesentlich an den Ausleihungen. 2015 bilanziert die Stadt darunter neue Darlehen an die Wirtschaftsbetriebe und die Stadtbetriebe. In den kommenden Jahren sollen die Betriebe weitere Darlehen als Ausleihungen erhalten. Bis 2018 plant die Stadt dafür rund 38,6 Mio. Euro ein.

Wirtschaftsbetriebe der Stadt Unna GmbH

Die Stadt Unna ist alleiniger Gesellschafter der Wirtschaftsbetriebe der Stadt Unna GmbH (WBU). Die WBU ist als Holdinggesellschaft u.a. an der Stadtwerke Unna GmbH (zu 76 Prozent) und der Logistikzentrum RuhrOst GmbH (zu 50 Prozent) beteiligt. Darüber hinaus übernimmt die Gesellschaft folgende wesentliche Aufgaben:

- Wassergewinnung und –versorgung,
- Errichtung und Betrieb von Einrichtungen des ruhenden Verkehrs,
- Bau und Betrieb von Sport- und Freizeitanlagen,
- Vermietung und Verpachtung sowie
- Wirtschaftsförderung.

Das Ergebnis der WBU wird vor allem durch zwei Geschäftsfelder geprägt: Die Vermarktung von Gewerbeflächen und die Ergebnisabführung der Stadtwerke. In diesen Bereichen erzielte die Gesellschaft in den vergangenen Jahren Überschüsse. Dadurch konnte die WBU Defizite in den anderen Sparten ausgleichen. Dies betrifft insbesondere den Betrieb der Schwimmsporthalle sowie die Verpachtung der Eissporthalle. Auch das Parkhaus und die drei Tiefgaragen können nicht kostendeckend betrieben werden. Zudem hat die WBU die in ihrer Beteiligung Logistikzentrum RuhrOst GmbH anfallenden Verluste anteilig auszugleichen. 2015 machte dies 80.000 Euro aus (Vorjahr: 100.000 Euro).

Nach dem gesellschaftsinternen Ausgleich der Spartenverluste erzielten die Wirtschaftsbetriebe in den vergangenen Jahren einen Überschuss. 2015 belief sich dieser auf rund 410.000 Euro. In den Vorjahren wurden 320.000 Euro (in 2014) und 680.000 Euro (in 2013) erwirtschaftet. In der Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzeptes sieht die Stadt Unna eine Gewinnbeteiligung der WBU vor. 2016 bis 2018 sollen jeweils 620.000 Euro in den Kernhaushalt fließen. 2019 soll sich der Betrag auf 770.000 Euro erhöhen. In 2020 werden 1,2 Mio. Euro Gewinnbeteiligung eingeplant.

Die Stadt Unna bezieht damit ihre Wirtschaftsbetriebe in die Haushaltskonsolidierung ein. Deren Möglichkeit, die eingeplanten Beträge zu erwirtschaften, hängt dabei wesentlich vom Ergebnis der Stadtwerke GmbH ab. In den vergangenen Jahren konnten die Stadtwerke ihren Gewinn kontinuierlich steigern. Dementsprechend sind die Gewinnabführungen an die Wirtschaftsbetriebe angestiegen. Auch 2016 rechnen die Stadtwerke mit einem höheren Überschuss als im Vorjahr. Die Gewinnabführung kann sich auf 3,6 Mio. Euro belaufen. Die Wirt-

schaftsbetriebe werden danach voraussichtlich in der Lage sein, den für 2016 geplanten Konsolidierungsbeitrag zu leisten.

Die Fähigkeit der WBU, die im Kernhaushalt eingeplante Gewinnbeteiligung dauerhaft zu leisten, unterliegt allerdings einigen Unwägbarkeiten. So kann nicht von stetig steigenden Gewinnen der Stadtwerke ausgegangen werden. Diese bewegen sich in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld. In den letzten Jahren sehen sich die Stadtwerke einer zunehmenden Wettbewerbsintensität ausgesetzt. Der Marktdruck macht sich in einer hohen Wechselbereitschaft der Kunden und sinkenden Margen bemerkbar. Darüber hinaus verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für die Sparten der Energieversorgung. Die Netzregulierung und das Energiewirtschaftsgesetz mit der Vorgabe des Ausbaus erneuerbarer Energien sind eine große Herausforderung. Diese Risiken können sich auf das Ergebnis der Stadtwerke negativ auswirken. Darauf weist die Gesellschaft in ihren Jahresabschlüssen hin.

Darüber hinaus ist die Eigenkapitalquote bei den Stadtwerken relativ niedrig. Es ist daher fraglich, ob die Gewinne weiterhin in voller Höhe ausgeschüttet werden können. Die WBU muss damit rechnen, dass bei den Stadtwerken eine Eigenkapitalstärkung erforderlich wird. Dies würde zulasten der Gewinnausschüttung gehen.

Es muss daher damit gerechnet werden, dass die Stadtwerke GmbH nicht dauerhaft in gewohntem Umfang zur Ergebnisverbesserung in den Wirtschaftsbetrieben beitragen kann.

Auch das zweite gewinnbringende Geschäftsfeld der WBU unterliegt Risiken. Die Vermarktung von Gewerbeflächen wird stark von der konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Ein Rückgang könnte dazu führen, dass die WBU Gewerbeflächen nicht bzw. nicht zum geplanten Preis veräußern kann.

→ Feststellung

Die Stadt Unna bezieht die Wirtschaftsbetriebe in den Konsolidierungsprozess ein. Ab 2016 sind steigende Erträge aus der Gewinnbeteiligung eingeplant. Es besteht jedoch ein Risiko, dass die Gewinne der WBU nicht in dem Umfang steigen, wie es für die Auszahlung der Gewinnbeteiligung erforderlich ist. Der Konsolidierungsbeitrag könnte dann entsprechend geringer ausfallen bzw. gänzlich ausbleiben.

Unna Marketing - Gesellschaft für Veranstaltungen und Stadtmarketing GmbH

Die GmbH betreibt das Marketing für die Stadt Unna. Darüber hinaus organisiert und veranstaltet die Gesellschaft verschiedene Großereignisse im Stadtgebiet. Seit 2016 ist sie für das Gebäudemanagement und die Verwaltung der Erich-Göpfert-Stadthalle zuständig. Dies geschieht im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags mit der Stadt. Bis 2015 hatte die Gesellschaft das Gebäude von der Stadt gepachtet.

Die Aufgaben können von der GmbH nicht kostendeckend wahrgenommen werden. Bis 2015 leistete die Stadt daher jährlich einen Verlustausgleich. Dieser belief sich auf rund 536.000 Euro (Vorjahr 567.000 Euro). Zum 01. Januar 2016 wurde der Gesellschaftsvertrag geändert. Darin wurden auch die Finanzbeziehungen zwischen Stadt und GmbH neu geregelt. Die Stadt Unna zahlt nunmehr einen jährlichen Zuschuss für die Durchführung kultureller Aufgaben. 2017 sind dafür 420.000 Euro eingeplant. Eine Verlustübernahme findet nicht mehr statt. Dem Kernhaushalt verbleiben nun allerdings die Aufwendungen für Betrieb und Unterhaltung der Stadthalle. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Ausführungen zum Gebäudeportfolio verwiesen.

Stadtbetriebe Unna

Die Stadtbetriebe Unna wurden zum 01. Januar 1995 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt Unna gegründet. Zuvor wurde dieser Aufgabenbereich als Regiebetrieb im Kernhaushalt geführt. Die Stadtbetriebe nehmen folgende wesentliche Aufgaben wahr:

- Abwasserwirtschaft,
- Abfallwirtschaft,
- Straßenreinigung,
- Friedhofswesen,
- Hochwasserschutz sowie
- Straßen-, Grünflächen- und Gewässerunterhaltung.

Der Aufgabenkatalog legt nahe, dass umfangreiche finanzielle Verflechtungen zwischen der Stadt und dem Sondervermögen bestehen. So erstattet die Stadt den Stadtbetrieben Aufwendungen, die nicht durch Gebühren refinanziert werden können. Es handelt sich dabei vornehmlich um die Straßen- und Grünflächenunterhaltung. Die Stadtbetriebe nehmen diese Aufgaben im Auftrag der Stadt wahr. 2016 erstattete die Stadt gemäß einer vertraglichen Vereinbarung für pauschal zu erbringende Dienstleistungen rund 2,1 Mio. Euro. Darüber hinaus gehende Einzelaufträge wurden separat abgerechnet.

Des Weiteren leistete die Stadt zunächst einen jährlichen Verlustausgleich. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung konnte dieser Betrag schrittweise reduziert werden. Seit 2012 ist keine Verlustabdeckung mehr erforderlich.

Die Stadtbetriebe werden in die Konsolidierungsanstrengungen des Kernhaushaltes einbezogen. Dem Sondervermögen ist es dabei gelungen, seit 2012 Überschüsse zu erwirtschaften. Der städtische Haushalt profitiert in der Folge von Gewinnabführungen. Ab 2017 sind daraus jährlich 1,2 Mio. Euro eingeplant.

→ Feststellung

Die Stadtbetriebe Unna leisten durch die Gewinnabführungen einen Beitrag zur Konsolidierung des Kernhaushalts.

Schulden- und Finanzlage

Finanzrechnung

Der Saldo aus Einzahlungen und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt, inwieweit die Kommune im „laufenden Geschäft“ liquide Mittel erwirtschaften kann. Diese Mittel können Kredite oder Vermögensveräußerungen für Investitionen und Darlehenstilgungen ersetzen. Ein negativer Saldo erhöht durch die erforderlichen Liquiditätskredite die Schulden.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (IST)

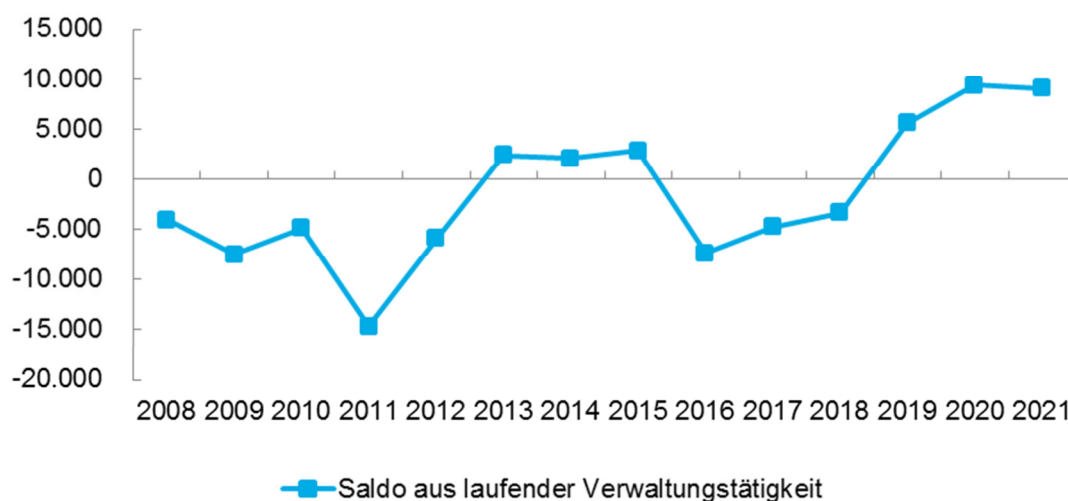
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-4.075	-7.513	-4.864	-14.642	-5.900	2.382	2.048	2.840
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	2.195	-259	-2.953	1.052	3.262	1.880	19	-3.961
= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag	-1.880	-7.772	-7.817	-13.590	-2.638	4.262	2.066	-1.121
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.982	8.333	8.207	14.230	3.222	-2.938	-2.197	1.328
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	102	561	390	640	583	1.324	-131	207
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	430	742	544	228	153	387	844	165
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	60	-106	-586	-716	-349	-867	-548	-292
= Liquide Mittel	592	1.198	348	152	387	844	165	80

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
48	-261	212	50	1	65	128	19

Bis 2012 baut sich ein Finanzmittelfehlbetrag von rund 33,7 Mio. Euro auf. Dies liegt vor allem an den durchgängig negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. In der Folge steigen die Liquiditätskredite kontinuierlich an. Ab 2013 verbessert sich die Selbstfinanzierungskraft der Stadt. In der laufenden Verwaltungstätigkeit werden positive Salden erzielt.

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



bis 2015 Ist-Werte, danach Planwerte

In der Haushaltsplanung rechnet die Stadt zunächst mit einer erneuten Verschlechterung der Selbstfinanzierungskraft. Erst ab 2019 werden deutlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit erwartet. Damit wäre die Stadt Unna in der Lage, die Liquiditätskredite zurückzuführen. Diese Entwicklung setzt allerdings voraus, dass die Haushaltssanierung weiter plangemäß fortgeführt wird.

Die Finanzrechnung 2016 wird voraussichtlich besser als geplant ausfallen. Nach den vorläufigen Zahlen erzielt die Stadt einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit.

→ Feststellung

Die Stadt Unna war in den vergangenen Jahren nicht in der Lage, die zur Aufgabenerledigung erforderliche Liquidität aus der laufenden Verwaltungstätigkeit beständig sicherzustellen. Für die Haushaltskonsolidierung wird es wesentlich darauf ankommen, künftig dauerhaft einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften.

Schulden

Die Verbindlichkeiten gehören wie die Rückstellungen und Sonderposten für den Gebührenaussgleich wirtschaftlich zu den Schulden. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt:

Schulden in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anleihen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	63.195	60.476	61.874	61.636	60.879	59.721	57.909	53.737	55.961
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	20.707	25.425	33.196	42.102	55.810	63.240	61.585	60.677	66.700
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	125	121	114	67	63	61	58	55	66
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3.967	1.461	2.766	2.571	2.300	3.402	1.307	2.180	2.678
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	402	78	1.321	529	751	846	900	734	1.282
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2011 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	1.271	5.067	7.702	7.783	7.569	1.509	1.937	785	3.725

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	0	0	5.349	6.361	6.720	9.107
Verbindlichkeiten gesamt	89.667	92.628	106.973	114.687	127.373	134.128	130.058	124.887	139.520
Rückstellungen	81.911	79.683	80.229	83.574	86.245	89.009	92.628	94.570	99.831
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	187	852	808	1.280	1.275	1.059	988	2.387	1.989
Schulden gesamt	171.765	173.163	188.009	199.541	214.893	224.196	223.675	221.844	241.340

In den ersten acht NKF-Jahren haben sich die Schulden der Stadt Unna um mehr als 40 Prozent erhöht. Zu dieser Entwicklung tragen vor allem die Verbindlichkeiten und die Rückstellungen bei.

Verbindlichkeiten

Seit der Eröffnungsbilanz sind die Verbindlichkeiten der Stadt Unna um mehr als die Hälfte angestiegen. Dafür ist besonders die Entwicklung bei den Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung verantwortlich. Diese haben sich seit 2008 mehr als verdreifacht. 2015 machen sie fast die Hälfte der gesamten Verbindlichkeiten aus. Nach der Finanzplanung wird es der Stadt vorerst nicht möglich sein, den Bedarf an Kassenkrediten spürbar zu verringern. Aufgrund des derzeit historisch niedrigen Zinsniveaus ist die daraus erwachsende Belastung noch überschaubar. Dies wird sich allerdings bei steigenden Zinssätzen ändern.

→ Feststellung

Die Stadt Unna hat einen hohen Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung. Zinsänderungen sind ein erhebliches Risiko für den Haushalt.

Deutlichen Einfluss auf die Verschuldung nehmen auch die sonstigen Verbindlichkeiten. Diese bestehen vor allem aus erhaltenen Anzahlungen für noch nicht verbrauchte und für Investitionen zweckgebundene Zuwendungen. Ab dem Jahresabschluss 2012 weist die Stadt Unna die erhaltenen Anzahlungen unter einer eigenen Bilanzposition aus. Diese werden nach der fertiggestellten Investition in die Sonderposten umgebucht. Danach mindern sie durch die ertragswirksame Auflösung nachhaltig die Belastung aus den Abschreibungen.

Problematisch ist jedoch, dass die erhaltenen Anzahlungen nicht mehr mit Liquidität hinterlegt sind. Die 2015 ausgewiesenen 9,1 Mio. Euro stehen nur noch buchungstechnisch zur Verfügung. Die Mittel wurden bereits für laufende Auszahlungen benötigt. Sollen die erhaltenen Zuwendungen zweckentsprechend für Investitionen verwendet werden, muss die Stadt erneut für Liquidität sorgen. Dies kann nicht über die Aufnahme von Investitionsdarlehen erfolgen. Der Vermögensgegenstand wäre ansonsten doppelt finanziert: durch die erhaltene zweckgebundene Zuwendung und durch den Investitionskredit. Die Stadt kann daher gezwungen sein, die Liquidität mittels weiterer Kassenkredite sicherzustellen.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anlagendeckungsgrad 2	91,5	89,9	86,5	82,8	81,4	81,4	80,4	79,5
Liquidität 2. Grades	20,9	34,6	25,8	16,3	23,1	29,7	18,2	39,6
Dynamischer Verschuldungsgrad	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	neg. Ergebnis	104,2	77,5
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,1	5,9	7,2	7,0	8,8	7,3	11,0	12,4
Zinslastquote	3,4	2,5	2,2	2,6	2,5	2,2	1,9	1,5

Die Kennzahlen spiegeln die zunehmend angespannte Finanzlage in Unna wider:

- Die Stadt schafft es immer weniger, ihr Anlagevermögen langfristig zu finanzieren. Der Anlagendeckungsgrad 2 geht kontinuierlich zurück. Dies liegt an steigenden Kassenkrediten, bei gleichzeitig zurückgehendem Eigenkapital.
- Die kurzfristige Liquidität ist deutlich schlechter als bei den meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Auch hier machen sich die hohen Kassenkredite negativ bemerkbar.
- Die städtische Bilanz wird zunehmend durch kurzfristiges Fremdkapital belastet. Interkommunal liegt die kurzfristige Verbindlichkeitsquote allerdings noch unter dem Mittelwert.
- Einzig bei der Zinslastquote zeigt sich eine positive Entwicklung. Die Finanzaufwendungen sind 2015 deutlich niedriger als sieben Jahre zuvor. Da gleichzeitig die ordentlichen Aufwendungen zugenommen haben, geht die Quote zurück. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich daraus eine durchschnittliche Belastung für den Haushalt.

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, sind in den interkommunalen Vergleich die Verbindlichkeiten der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen.

Die GPA NRW nimmt hierzu die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	168.423	166.448	168.440	163.448	162.403
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	41.652	55.635	63.240	61.585	60.677
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	67	63	61	58	55
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	8.010	5.912	6.090	10.257	10.352
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0	0	0	984	734

	2010	2011	2012	2013	2014
Sonstige Verbindlichkeiten	14.666	16.993	14.114	13.509	18.035
Summe aller Verbindlichkeiten	232.817	245.051	251.944	249.841	252.256

Der Vergleich mit der städtischen Schlussbilanz zum 31.12.2014 zeigt auf, dass rund die Hälfte der Verbindlichkeiten dem Kernhaushalt zuzuordnen sind. Bei den beiden größten Einzelpositionen zeigt sich allerdings eine ungleiche Verteilung. Die Investitionskredite sind zu fast zwei Dritteln den Tochterunternehmen zugeordnet. Liquiditätskredite finden sich dagegen ausschließlich im städtischen Haushalt. In den betrachteten Jahren nehmen die Gesamtverbindlichkeiten um rund 8,3 Prozent zu. Dies liegt vor allem an dem steigenden Bedarf an Kassenkrediten im Kernhaushalt.

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2010

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.501	1.760	6.992	3.836	2.693	3.461	4.550	20

Bis 2014 steigen die Gesamtverbindlichkeiten auf 4.296 Euro je Einwohner an. Für einen interkommunalen Vergleich stehen nach 2010 allerdings noch nicht genügend Werte zur Verfügung.

Nach dem städtischen Haushaltsplan sind bis 2021 rund 56,3 Mio. Euro neue Darlehen vorgesehen. Davon sind 38,6 Mio. Euro als Ausleihung an verbundene Unternehmen und Sondervermögen geplant. Diese fließen mit Zinsen in den städtischen Haushalt zurück. Gleichwohl werden sich die Gesamtverbindlichkeiten voraussichtlich weiter erhöhen.

Rückstellungen

Die Rückstellungen machen 2015 rund 41 Prozent der Schulden aus. Wie in den meisten Kommunen entfällt dabei der deutlich größte Anteil auf die Pensionsrückstellungen.

Rückstellungen in Tausend Euro

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Pensionsrückstellungen	62.376	67.720	70.899	70.073	73.071	74.017	76.585	80.434	84.976
Instandhaltungsrückstellungen	4.761	3.595	2.495	6.176	3.958	3.592	4.380	4.134	5.474
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	14.775	8.369	6.834	7.325	9.216	11.400	11.663	10.001	9.382
Summe der Rückstellungen	81.911	79.683	80.229	83.574	86.245	89.009	92.628	94.570	99.831

Ab 2009 steigen die Rückstellungen stetig an. Neben den Pensionsrückstellungen sind dabei die sonstigen Rückstellungen von Bedeutung. Darin sind die folgenden wesentlichen Positionen enthalten:

- Personalbereich (Altersteilzeit, Urlaub, Überstunden, etc.) 5,0 Mio. Euro,
- ungewisse Verbindlichkeiten 3,8 Mio. Euro,
- Drohverluste 0,3 Mio. Euro.

Die Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung beziehen sich 2015 vor allem auf die Verkehrsinfrastruktur. Rund 3,7 Mio. Euro sind dafür vorgesehen. Die Stadt Unna arbeitet die Instandhaltungsrückstellungen in der Regel zeitnah ab.

Die künftigen Versorgungslasten für aktive Beamte und Versorgungsempfänger der Stadt werden in den Pensionsrückstellungen abgebildet. Diese steigen in den ersten acht NKF-Jahren um mehr als ein Drittel an. Ende 2015 stellen sie fast 20 Prozent der Bilanzsumme dar.

Mit den Rückstellungen werden wahrscheinliche zukünftige Belastungen für den städtischen Haushalt abgebildet. Die Zuführung neuer Beträge ist dabei lediglich aufwandswirksam. Auszahlungen sind damit noch nicht verbunden. Dies ändert sich, wenn die Rückstellungen in Anspruch genommen werden. Die Stadt hat dann Liquidität bereitzustellen. Den zurückgestellten Beträgen stehen derzeit keine Finanzmittel gegenüber. Daher müssen die zukünftigen Belastungen aus Pensionszahlungen, etc. aus dem laufenden Haushalt bestritten werden.

Ein Teil der Rückstellungen kann kurzfristig zum Tragen kommen. Davon sind besonders die Instandhaltungsrückstellungen betroffen. Dies kann die Liquidität der Stadt zusätzlich belasten.

Eigenkapital

Je mehr Eigenkapital eine Kommune hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Das Eigenkapital ist ein Gradmesser für die wirtschaftliche Situation einer Kommune. An der Entwicklung der allgemeinen Rücklage orientieren sich folgerichtig haushaltsrechtliche Regelungen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes oder eines Sanierungsplanes.

Entwicklung des Eigenkapitals ins Tausend Euro (IST)

	EB 2008*)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eigenkapital	133.049	128.735	113.315	97.683	75.378	61.688	58.887	54.258	48.257
Sonderposten	168.381	166.661	163.889	163.248	160.609	159.996	155.915	138.395	136.704
davon Sonderposten für Zuwendungen/ Beiträge	167.290	164.894	162.144	160.989	158.324	157.895	153.874	134.937	133.635
Rückstellungen	91.911	79.683	80.229	83.574	86.245	89.009	92.628	94.570	99.831
Verbindlichkeiten	89.667	92.628	106.973	114.687	127.373	134.128	130.058	124.887	139.520

	EB 2008*)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Passive Rechnungsabgrenzung	427	406	473	2.209	2.534	3.859	5.554	6.010	5.977
Bilanzsumme	473.435	468.114	464.878	461.401	452.139	448.680	443.044	418.121	430.289

*) Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008

Das Eigenkapital der Stadt Unna geht in den ersten NKF-Jahren kontinuierlich zurück. Wesentliche Ursache sind die negativen Jahresergebnisse. Nach acht Jahren stehen nur noch 36 Prozent, also etwas mehr als ein Drittel, vom ursprünglich vorhandenen Eigenkapital zur Verfügung. Da die Entwicklung der Bilanzsumme dem Trend des Eigenkapitals nicht in gleicher Intensität folgt, sinken die Eigenkapitalquoten 1 und 2.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent

	EB 2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EK-Quote 1	28,1	27,5	24,4	21,2	16,7	13,7	13,3	13,0	11,2
EK-Quote 2	63,4	62,7	59,3	56,1	51,7	48,9	48,0	45,2	42,3

2016 wird der städtische Haushalt voraussichtlich mit einem deutlichen Fehlbetrag abschließen. Der Negativtrend beim Eigenkapital wird sich daher fortsetzen.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent 2015

Kennzahl	Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
EK-Quote 1	11,2	-16,6	56,0	20,9	-0,3	29,0	42,6	19
EK-Quote 2	42,3	3,9	71,0	41,1	20,9	42,4	60,1	19

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Unna bei der Eigenkapitalquote 1 deutlich unterdurchschnittliche Werte. Seit 2010 ist die Eigenkapitalausstattung der Stadt niedriger als bei den meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Unter Einbeziehung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) erreicht die Stadt ein durchschnittliches Niveau.

→ Feststellung

Bei der Stadt Unna findet kontinuierlich ein deutlicher Eigenkapitalverzehr statt. Dies führt im interkommunalen Vergleich zu einer unterdurchschnittlichen Eigenkapitalausstattung.

Nach dem Haushaltssicherungskonzept rechnet die Stadt erst 2020 mit einem ausgeglichenen Jahresergebnis. Bis dahin wird das Eigenkapital weiter zurückgehen. Der Haushaltsplan weist für 2020 eine allgemeine Rücklage von noch rund 11,6 Mio. Euro aus. Dies ist weniger als ein Zehntel des Eigenkapitalbestandes aus der Eröffnungsbilanz.

Die Stadt nähert sich damit der Überschuldung. Diese tritt ein, wenn in der Bilanz das Eigenkapital aufgebraucht ist. Der für 2020 erwartete Restbestand der allgemeinen Rücklage stellt nur einen geringer Puffer dar. In den ersten acht NKF-Jahren hat die Stadt viermal einen höheren

Jahresfehlbetrag als 11,6 Mio. Euro erzielt. Auch 2016 wird voraussichtlich mit einem größeren Defizit abschließen. Kommt es in den Folgejahren zu schlechteren Ergebnissen als ursprünglich geplant, steigt das Risiko der Überschuldung. Um dies zu vermeiden, muss das Haushaltssicherungskonzept konsequent umgesetzt werden. Ertragsausfälle oder Aufwandssteigerungen müssen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Darüber hinaus muss es ein Ziel der Stadt Unna sein, mittelfristig wieder Eigenkapital aufzubauen. Dazu sind weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.

→ Feststellung

Für die Stadt Unna steigt das Risiko der Überschuldung. Auch bei einer erfolgreichen Umsetzung des aktuellen Haushaltssicherungskonzeptes verbleibt nur ein geringer Bestand an Eigenkapital. Es sind daher weitere Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, um die Eigenkapitalausstattung mittelfristig wieder zu erhöhen.

Der kontinuierliche Verzehr des Eigenkapitals im Kernhaushalt nimmt auch deutlichen Einfluss auf die Entwicklung im Konzern Stadt Unna. In den ersten fünf Gesamtabschlüssen geht das Eigenkapital um mehr als die Hälfte zurück.

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im Gesamtabschluss

	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	98.552	72.542	54.744	50.334	43.423
Sonderposten	193.379	191.246	189.668	186.320	168.473
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	178.669	175.947	174.748	177.923	158.654
Rückstellungen	97.062	95.880	100.781	104.037	104.425
Verbindlichkeiten	232.817	245.051	251.944	249.841	252.255
Passive Rechnungsabgrenzung	3.193	6.017	7.637	9.314	9.907
Bilanzsumme	625.004	610.736	604.774	599.846	578.484
Eigenkapitalquoten in Prozent					
Eigenkapitalquote 1	15,8	11,9	9,1	8,4	7,5
Eigenkapitalquote 2	44,4	40,7	37,9	38,1	34,9

Ertragslage

Erträge

Die GPA NRW analysiert die Ertragsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Erträge in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Steuern und ähnliche Abgaben	61.917	61.665	58.143	58.662	64.844	75.555	74.776	77.697
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	36.593	36.060	43.172	33.523	40.730	41.263	42.887	39.908
Sonstige Transfererträge	876	1.144	1.095	1.234	1.599	1.632	1.669	2.932
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	9.233	8.196	9.583	9.065	9.508	10.285	11.536	10.212
Privatrechtliche Leistungsentgelte	2.272	2.175	1.720	1.645	1.430	1.554	1.635	1.556
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	4.545	4.199	3.533	3.355	3.531	3.450	3.304	6.353
Sonstige ordentliche Erträge	6.022	7.446	11.259	7.011	10.816	10.491	7.226	6.223
Aktivierte Eigenleistungen	212	299	203	189	190	185	185	205
Bestandsveränderungen	0	0	0	0	0	0	0	0
Ordentliche Erträge	121.671	121.183	128.707	114.683	132.648	144.415	143.218	145.086
Finanzerträge	154	165	356	362	643	418	2.990	3.205

Die ordentlichen Erträge sind 2015 rund 19 Prozent höher als sieben Jahre zuvor. Den größten Anteil an der Steigerung haben die Steuern und ähnlichen Abgaben. Diese nehmen in dem Zeitraum um ca. ein Viertel zu. Sie bilden durchgängig die mit Abstand größte Ertragsposition. 2013 hat die Stadt Unna die Hebesätze der Realsteuern erhöht. In der Folge ist in diesem Jahr die Netto-Steuerquote im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Die Kennzahl beschreibt den Anteil der Steuererträge an den ordentlichen Erträgen.

Neben den Steuererträgen profitiert die Stadt relativ stark von Zuwendungen. Deren Anteil an den ordentlichen Erträgen ist in Unna deutlich höher als bei den meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Auf die Bedeutung der Steuern und Zuwendungen für den städtischen Haushalt geht die GPA NRW auch bei den allgemeinen Deckungsmitteln ein.

Die sonstigen ordentlichen Erträge schwanken relativ stark. Hier kommen immer wieder Sondereffekte zum Tragen. Dies sind beispielsweise Erträge

- aus der Auflösung von Rückstellungen,
- aufgrund von Wertberichtigungen auf Forderungen,

- aus der Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden über Buchwert oder
- aufgrund von Zuschreibungen.

Diese Geschäftsvorfälle haben insbesondere 2010, 2012 und 2013 zu deutlich höheren ordentlichen Erträgen geführt. Bei der Berechnung des strukturellen Ergebnisses hat die GPA NRW diese Sachverhalte daher bereinigt.

Neben den ordentlichen Erträgen steigen auch die Finanzerträge deutlich an. Dies liegt daran, dass die Stadtbetriebe und die Wirtschaftsbetriebe seit 2014 eine Gewinnabführung an die Stadt leisten.

Ordentliche Erträge je Einwohner in Euro 2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.454	2.071	3.157	2.557	2.362	2.565	2.746	19

Bis 2011 waren die ordentlichen Erträge je Einwohner der Stadt Unna im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Danach kann die Stadt ein durchschnittliches Niveau erreichen. 2015 liegen die ordentlichen Erträge je Einwohner wieder deutlich niedriger als bei den meisten anderen großen kreisangehörigen Kommunen.

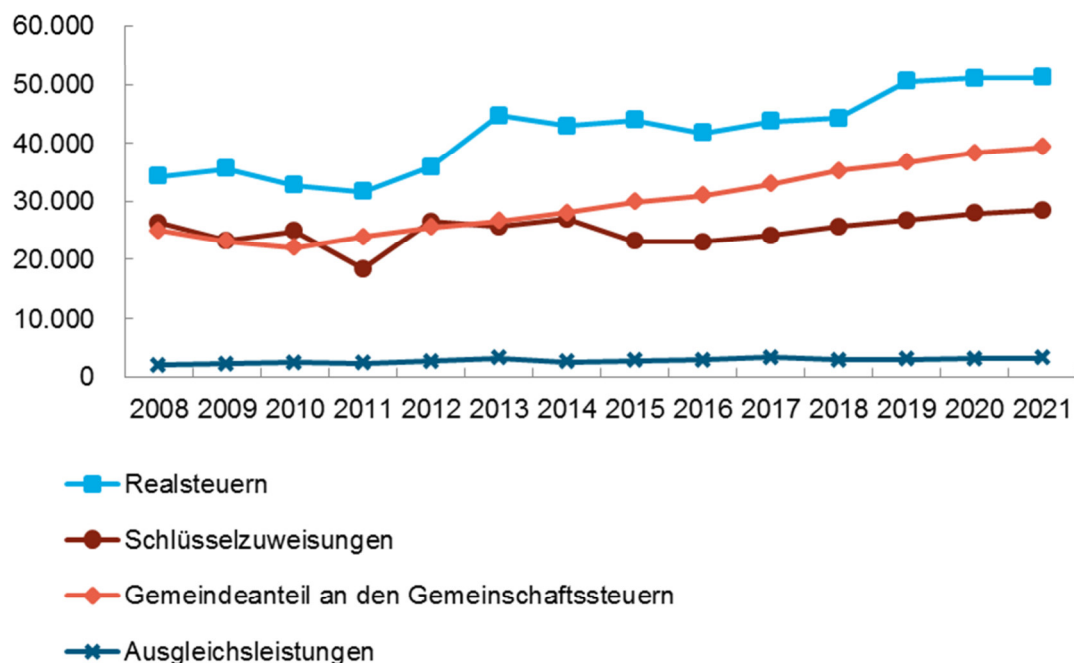
Allgemeine Deckungsmittel

Die GPA NRW versteht unter allgemeinen Deckungsmitteln

- die Realsteuereinnahmen,
- die Gemeinschaftssteuern,
- die sonstigen Steuern und steuerähnlichen Erträge,
- die Ausgleichsleistungen nach dem Familienleistungsgesetz sowie
- die Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel dient als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Ertragskraft der geprüften Kommunen.

Allgemeine Deckungsmittel in Tausend Euro



bis 2015 Ist-Werte, danach Planwerte

In den ersten vier NKF-Jahren gehen die allgemeinen Deckungsmittel zurück. Dies liegt vor allem an sinkenden Schlüsselzuweisungen und den niedrigeren Gewerbesteuererträgen. Ab 2012 steigen die allgemeinen Deckungsmittel deutlich an. Wesentlichen Anteil daran haben die Schlüsselzuweisungen. 2013 führen zudem die Hebesatzanpassungen zu deutlich höheren Erträgen aus der Grundsteuer und der Gewerbesteuer. In der Folge stagnieren die Erträge bis 2015 auf hohem Niveau. Seit 2013 gehört die Stadt Unna zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Ertragskraft aus den allgemeinen Deckungsmitteln. Dazu leisten auch die Gemeinschaftssteueranteile einen großen Beitrag. So haben 2015 drei Viertel der großen kreisangehörigen Städte niedrigere Erträge je Einwohner aus den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer als Unna.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.705	1.343	1.986	1.625	1.517	1.636	1.685	19

Ab 2017 geht die Stadt von stetig steigenden allgemeinen Deckungsmitteln aus. Diese Annahme beruht wesentlich auf kontinuierlich zunehmenden Erträgen aus Schlüsselzuweisungen und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Zudem ist 2019 eine weitere Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer eingeplant.

Auf die Unwägbarkeiten der weiteren Entwicklung wurde in der Plandatenanalyse hingewiesen.

Aufwendungen

Des Weiteren analysiert die GPA NRW die Aufwandsarten. Auf wesentliche Besonderheiten geht sie ein.

Aufwendungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personalaufwendungen	22.999	23.786	25.969	26.729	29.369	30.069	29.141	29.810
Versorgungsaufwendungen	3.350	4.785	5.489	4.352	3.423	4.549	4.603	4.361
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	15.769	16.792	23.687	18.662	22.805	22.181	20.160	23.788
Bilanzielle Abschreibungen	10.494	13.687	14.963	11.400	13.879	11.396	10.143	10.507
Transferaufwendungen	63.460	67.557	65.079	67.414	68.038	71.434	72.744	77.256
Sonstige ordentliche Aufwendungen	5.889	5.622	5.849	5.498	5.906	6.362	8.958	6.846
Ordentliche Aufwendungen	121.962	132.230	141.037	134.054	143.420	145.991	145.749	152.568
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	4.103	3.336	3.127	3.451	3.561	3.147	2.764	2.299

Mit rund 25 Prozent steigen die ordentlichen Aufwendungen stärker als die ordentlichen Erträge im gleichen Zeitraum an. Verantwortlich dafür sind im Wesentlichen drei Aufwandspositionen:

- Die Personal- und Versorgungsaufwendungen,
- die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie
- die Transferaufwendungen.

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen erhöhen sich in den betrachteten Jahren um rund 7,8 Mio. Euro. Darin enthalten sind die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Diese schwanken deutlich und können von der Stadt kaum beeinflusst werden. Die GPA NRW hat daher bei der Berechnung des strukturellen Ergebnisses diese Positionen teilweise herausgerechnet.

Insgesamt wird die Ergebnisrechnung der Stadt relativ gering durch die Personalaufwendungen belastet. Deren Anteil an den ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität) ist relativ niedrig. Die Stadt Unna gehört durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der geringsten Personalintensität.

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen um die Hälfte an. Dabei schwanken sie relativ stark. Eine Ursache dafür sind die unterschiedlich hohen Aufwendungen für die Straßenunterhaltung. Auch diesen Sondereffekt hat die GPA NRW beim strukturellen Ergebnis bereinigt.

Der Anteil der Sach- und Dienstleistungen an den ordentlichen Aufwendungen (Sach- und Dienstleistungsintensität) ist durchschnittlich. Die Kennzahl schwankt im Jahresverlauf um den Mittelwert.

Auch bei den bilanziellen Abschreibungen sind Sondereffekte zu berücksichtigen. Insbesondere Wertminderungen beim Umlaufvermögen führen in einzelnen Jahren zu deutlichen Abweichungen. Auch diesen Sachverhalt hat die GPA NRW bei der Berechnung des strukturellen Ergebnisses bereinigt.

Die Transferaufwendungen leisten in absoluten Zahlen den größten Beitrag zum Anstieg der ordentlichen Aufwendungen. Dabei ist der Anteil dieser Aufwandsposition an den ordentlichen Aufwendungen deutlich überdurchschnittlich. Die Stadt Unna gehört durchgängig zu dem Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen mit der höchsten Transferaufwandsquote. Um 2015 den dargestellten Mittelwert von 46,4 Prozent zu erzielen, hätte die Stadt rund 6,5 Mio. Euro geringere Transferaufwendungen verzeichnen müssen.

Transferaufwandsquote in Prozent 2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
50,6	37,4	53,9	46,4	43,3	45,1	50,6	19

Die größte Einzelposition bei den Transferaufwendungen ist die allgemeine Kreisumlage. Diese ist von 2008 bis 2015 um rund 6,5 Mio. Euro angestiegen. Die an den Kreis Unna zu leistende Umlage ist damit für knapp die Hälfte des Anstiegs der Transferaufwendungen verantwortlich. Ihr Anteil an den Transferaufwendungen ist dabei allerdings zurückgegangen: Von 51,5 Prozent in 2008 auf 50,7 Prozent in 2015.

Daneben fallen insbesondere die Transferaufwendungen im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ins Gewicht. 2015 machen sie rund ein Drittel der Transferaufwendungen aus. Seit 2008 haben sie um ca. 10,1 Mio. Euro zugenommen. Dies entspricht einem Anstieg von rund 63 Prozent.

Die wesentlichen Kostenblöcke im Bereich der Transferaufwendungen können damit von der Stadt Unna nicht bzw. nur eingeschränkt beeinflusst werden. Darüber hinaus gibt es jedoch Aufgabenbereiche, in denen die Stadt freiwillige Leistungen erbringt. Diese werden überwiegend über Transferaufwendungen im Haushalt abgebildet. Im Rahmen des HSK hat die Stadt Unna ihre freiwilligen Leistungen aufgelistet. Danach fallen diese insbesondere in den Produktbereichen Kultur und Wissenschaft sowie Sportförderung an. Des Weiteren sind die Finanzbeziehungen zu den Beteiligungen betroffen.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte die Transferaufwendungen kritisch hinterfragen. Dies gilt besonders für die freiwilligen Leistungen. Das größte Potenzial versprechen die Bereiche Kultur und Sportförderung sowie die Finanzbeziehungen zu den Beteiligungen.

Eine positive Entwicklung nehmen die Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen. Dies liegt jedoch nicht daran, dass die Verbindlichkeiten zurückgegangen sind. Im Gegenteil: Die Kredite sind in dem Zeitraum um rund 43 Prozent angestiegen. Verantwortlich für die geringeren Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen ist vielmehr das derzeit historisch niedrige Zinsniveau. Auf das Risiko für den städtischen Haushalt aus steigenden Zinssätzen wurde bereits hingewiesen.

Bilanzielle Abschreibungen

Die Abschreibungen sind ein wesentlicher Aufwandsposten in der Ergebnisrechnung. Die Kennzahl „Abschreibungsintensität“ zeigt an, in welchem Umfang die Abnutzung des Anlagevermögens den Kommunalhaushalt belastet.

Den Abschreibungen stehen im Regelfall erhebliche Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gegenüber. Die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“ weist das prozentuale Verhältnis von Erträgen aus Sonderposten zu den Abschreibungen aus.

Ergebnisbelastung durch Abschreibungen in Tausend Euro (IST)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ordentliche Aufwendungen	121.962	132.230	141.037	134.054	143.420	145.991	145.749	152.568
Abschreibungen auf Anlagevermögen	9.950	11.221	14.092	10.662	11.303	10.660	9.885	10.236
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	4.982	5.652	7.205	5.901	5.898	5.773	5.570	6.138
Netto-Ergebnisbelastung	4.969	5.569	6.887	4.762	5.405	4.887	4.315	4.098
Abschreibungsintensität	8,2	8,5	10,0	8,0	7,9	7,3	6,8	6,7
Drittfinanzierungsquote	50,1	50,4	51,1	55,3	52,2	54,2	56,3	60,0

Tendenziell geht die Abschreibungsintensität in den ersten acht NKF-Jahren zurück. 2010 wurden Wertberichtigungen an Straßen im Industriepark Unna-Ost vorgenommen. Deshalb steigt die Quote in diesem Jahr deutlich an. 2013 und 2014 ist die Abschreibungsintensität unterdurchschnittlich. In allen anderen Jahren wird der städtische Haushalt stärker durch die Abschreibungen belastet, als dies in den meisten großen kreisangehörigen Kommunen der Fall ist.

Gleichzeitig ist die Drittfinanzierungsquote seit 2011 höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Es werden durchgängig mehr als die Hälfte der Abschreibungen durch die Auflösung von Sonderposten gegenfinanziert. In der Folge ist die Netto-Ergebnisbelastung seit 2013 geringer als im ersten Jahr nach der NKF-Umstellung.

→ Feststellung

Die Analyse der Ertragslage zeigt, dass die Stadt Unna nicht vorrangig ein Einnahmeproblem hat. Einzelne Potenziale sind in diesem Bereich noch zu heben. Die größeren Möglichkeiten ergeben sich allerdings bei den Aufwendungen. Für eine nachhaltige Verbesserung der Haushaltssituation sollte die Stadt Standards und Umfang der Leistungsbereitstellung kritisch hinterfragen

→ Gebäudeportfolio

Kommunen verfügen aufgrund ihres vielfältigen Aufgabenspektrums in der Regel über ein erhebliches Gebäudevermögen. Es ist durch eine hohe Kapitalbindung gekennzeichnet und verursacht zudem erhebliche Folgekosten. Gleichwohl sind die Flächenbestände in den vergangenen Jahren erfahrungsgemäß stetig gestiegen. Die GPA NRW hinterfragt den Umfang und die Notwendigkeit des kommunalen Gebäudebestandes für die Aufgabenerledigung - insbesondere im Hinblick auf die demografischen Veränderungen. Neben den kommunalen (bilanzierten) Objekten werden auch angemietete Objekte berücksichtigt. Grundsätzlich erfasst die GPA NRW alle Gebäude des Kernhaushaltes sowie des Vollkonsolidierungskreises aus dem Gesamtabschluss. In der Stadt Unna betrifft dies damit auch die Gebäude des Wirtschaftsbetriebes und der Stadtbetriebe. Die GPA NRW vergleicht die Flächen auf Basis der Bruttogrundflächen (BGF)⁵. Die Stadt konnte jedoch die Gebäudeflächen ihrer Beteiligungen im Zuge der Prüfung nicht in BGF zur Verfügung stellen. Die Flächenangaben der Stadt Unna sind daher nicht mit denen der anderen großen kreisangehörigen Kommunen vergleichbar. Die städtischen Flächen gehen deshalb nicht in die Berechnung der interkommunalen Vergleichswerte ein.

Der interkommunale Vergleich hat somit für die Stadt Unna nur begrenzte Aussagekraft. Analysen, bei welchen Gebäudearten die Stadt über größere Flächenressourcen als die Vergleichskommunen verfügt, sind nur eingeschränkt möglich.

Insgesamt hält die Stadt Unna im Kernhaushalt ca. 188.000 m² BGF an Gebäudefläche vor. Diese sind nach den folgenden Nutzungsarten gegliedert:

Bruttogrundfläche in m² absolut nach Nutzungsarten (nur Kernhaushalt)

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	135.151	2.301,5	71,7
Jugend *)	0	0,0	0,0
Sport und Freizeit	1.645	28,0	0,9
Verwaltung	13.680	233,0	7,3
Feuerwehr / Rettungsdienst	6.931	118,0	3,7
Kultur	19.515	332,3	10,4
Soziales	3.356	57,1	1,8
sonstige Nutzungen	8.139	138,6	4,3
Gesamtsumme	188.416	3.208,5	100,0

*) Die Stadt vermietet die Gebäude zweier Kindertageseinrichtungen. Flächenangaben konnten dazu im Zuge der Prüfung nicht zur Verfügung gestellt werden.

⁵ Bruttogrundfläche (BGF) gemäß DIN 277 Berechnungsgrundlage „Bereich a“

BGF je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Unna *)
Schulen	1.533	2.384	1.964	2.301
Jugend	8	328	200	0
Sport und Freizeit	60	393	207	28
Verwaltung	194	466	314	233
Feuerwehr / Rettungsdienst	62	270	132	118
Kultur	139	785	365	332
Soziales	43	576	181	57
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.377	139
Gesamtfläche	3.410	9.666	4.741	3.208

*) Die Werte der Stadt Unna beinhalten nicht die Gebäudeflächen der Beteiligungen aus dem Vollkonsolidierungskreis. Sie gehen daher nicht in die Berechnung der Vergleichswerte ein.

In den Wirtschaftsbetrieben und den Stadtbetrieben werden zusätzliche Flächen für folgende Nutzungsarten vorgehalten:

- Sport und Freizeit (Schwimmsporthalle, Eissporthalle)
- Verwaltung (Büro- und Geschäftsgebäude)
- sonstige Nutzungen (Tiefgaragen, Parkhaus, Betriebsgebäude Stadtbetriebe, Friedhofsgebäude, Café Extrablatt)

Bei diesen Nutzungsarten verfügt die Stadt daher über deutlich höhere Flächenwerte, als in den o.a. Tabellen dargestellt.

Schulen

Die Schulgebäude der Stadt Unna sind dem Kernhaushalt zugeordnet. In den Beteiligungen sind keine zusätzlichen Flächen zu berücksichtigen. Für diese Nutzungsart lassen sich daher die Gebäudeflächen mit denen der anderen großen kreisangehörigen Kommunen vergleichen. Interkommunal sind die 2.301 m² BGF je 1.000 Einwohner ein deutlich überdurchschnittlicher Wert. Nur eine Stadt stellt für die Schulnutzung mehr m² BGF je 1.000 Einwohner zur Verfügung als Unna.

Wie in den meisten Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist auch in Unna die Schullandschaft im Umbruch. Die Stadt hat ihre Schulentwicklungsplanung mehrfach aktualisiert. Für 2017 ist eine weitere Fortschreibung beabsichtigt. Die Aufgabe von Schulgebäuden ist beabsichtigt. Trotzdem verbleiben Flächenüberhänge bei den Schulen und den Schulsportanlagen. Dies stellt die GPA NRW in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen) detailliert dar.

Kultur

Auch die städtischen Gebäude für kulturelle Nutzung befinden sich ausschließlich im Kernhaushalt. Im interkommunalen Vergleich ist die Flächenbereitstellung unterdurchschnittlich. Die Gebäude in der Nutzungsart Kultur fallen im Regelfall in die Aufgabenkategorie der freiwilligen Leistungen. Deshalb ist unabhängig von der interkommunalen Einordnung eine kritische Betrachtung der Gebäudeflächen geboten. Dies gilt umso mehr, da die Stadt Unna sich seit Jahren in der Haushaltssicherung befindet.

Mehr als die Hälfte der Gebäudeflächen für kulturelle Nutzung entfällt auf das Zentrum für Information und Bildung (ZIB). Zusammen nehmen diese Gebäude rund 13.000 m² BGF ein. Die Stadt hat dort u.a. das Stadtarchiv, die Volkshochschule sowie die Bibliothek untergebracht. Weitere rund 8.600 m² sind vermietet. Darüber hinaus verteilen sich die Flächen auf folgende wesentliche Objekte:

- Stadthalle (3.715 m² BGF)
- Museum (ca. 1.450 m² BGF)
- Jugendkunstschule mit Musikschule und Zirkus Travados (ca. 1.880 m² BGF)

Die Stadt ordnet die Jugendkunstschule dem Jugendbereich zu. Zudem werden Teile der Stadthalle auch für nichtkulturelle Zwecke bereitgestellt. Trotzdem nimmt die Nutzungsart Kultur einen wesentlichen Teil der städtischen Gebäude in Anspruch.

Teile der o.g. Gebäudeflächen sind vermietet. Für den überwiegenden Teil der Bewirtschaftungsaufwendungen kommt allerdings die Stadt auf. Auch die Unterhaltung und Investitionen müssen aus dem Stadthaushalt bestritten werden. In diesem Zusammenhang verweist die GPA NRW auch auf das nachfolgende Kapitel.

→ Feststellung

Die Stadt Unna leistet sich ein vergleichbar breites Angebot an Gebäuden für den Kulturbereich. Dies ist eine deutliche Belastung für den städtischen Haushalt.

Neben den Gebäudeaufwendungen gewährt die Stadt Unna Zuschüsse, die zumindest teilweise mit dem Betrieb der Objekte in Verbindung stehen. Dazu zählt der Zuschuss an die Unna Marketing – Gesellschaft für Veranstaltungen und Stadtmarketing mbH. Dieser beläuft sich 2017 auf 420.000 Euro. Das Kultur- und Kommunikationszentrum Lindenbrauerei e.V. erhält 325.000 Euro. An das Zentrum für internationale Lichtkunst e.V. fließen 212.500 Euro. Wie bei der Bereitstellung der kulturellen Gebäude handelt es sich bei den Zuschüssen um freiwillige Leistungen. Die Stadt Unna befindet sich seit Jahren in der Haushaltssicherung. Über einen noch längeren Zeitraum wurde Haushaltskonsolidierung betrieben. Vor diesem Hintergrund ist das Ausmaß des finanziellen Engagements für kulturelle Zwecke bemerkenswert.

Das großzügige Angebot an Infrastruktur für kulturelle Zwecke folgt einer strategischen Entscheidung der Stadt. Eine attraktive Kulturlandschaft wird als wichtiger Standortfaktor gesehen. Es wird eine große Herausforderung sein, das Angebot auf dem derzeitigen quantitativen und qualitativen Niveau zu erhalten. Das Haushaltssicherungskonzept hat diesbezüglich bereits erste Einschränkungen erforderlich gemacht. Das HSK-Ziel eines ausgeglichenen Haushalts für 2020 kann die Stadt erreichen. Trotzdem ist die Haushaltssituation nicht dauerhaft konsolidiert.

Auch wenn die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt erreicht, wird der bis dahin stattgefundenene Eigenkapitalverzehr einen zusätzlichen Konsolidierungsdruck aufbauen. Dabei wird die Stadt die Frage berücksichtigen müssen, wie das kulturelle Angebot dauerhaft finanziert werden kann. An Lösungsansätzen hat die Stadt bereits gearbeitet. Ein Gutachten zur Optimierung der Kulturarbeit in Unna liegt vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte Möglichkeiten zur Verringerung der Kulturaufwendungen prüfen. Dazu kann auch die Aufgabe von Gebäuden beitragen. Dadurch würde das strukturelle Ergebnis nachhaltig verbessert.

Portfoliomanagement

Die Stadt Unna verfügt über ein zentrales Immobilienmanagement. Bereits 2005 hat die Stadt begonnen, die kaufmännischen und technischen immobilienwirtschaftlichen Aufgaben zusammenzufassen. Ziel ist es, eine ganzheitliche und langfristig orientierte Gebäudebewirtschaftung aufzubauen. Die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Liegenschaften sollen bedarfsgerecht bewirtschaftet und unterhalten werden. Voraussetzung dafür ist, einen einheitlichen Datenbestand zentral vorzuhalten und zu pflegen. Zudem sollten sämtliche immobilienwirtschaftlichen Aufgaben gebündelt werden.

Dieses Ziel hat die Stadt Unna noch nicht erreicht, wie auch die Flächenermittlungen zu dieser Prüfung deutlich gemacht haben. So werden einige Gebäudedaten in den Fachbereichen vorgehalten. Es gibt kein zentrales EDV-System für die Immobilienwirtschaft. Gebäudewirtschaftliche Aufgaben werden weiterhin dezentral wahrgenommen. Beispielsweise sind die Schulhausmeister dem Schulbereich zugeordnet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die Zentralisierung des Immobilienmanagements vollständig umsetzen. Dazu gehört ein EDV-System, in dem sämtliche Gebäudedaten zentral verwaltet werden. Zudem sollten sämtliche immobilienwirtschaftlichen Aufgaben an nur einer Stelle wahrgenommen werden.

Ein Drittel des Sachanlagevermögens ist in den bebauten Grundstücken gebunden. Dies unterstreicht die Bedeutung des Portfoliomanagements für die städtische Haushaltswirtschaft. In den kommenden Jahren steht die Stadt vor großen Herausforderungen. Es besteht ein spürbarer Sanierungsstau. Viele Gebäude werden das Ende der kalkulierten Nutzungsdauer ohne umfangreiche Unterhaltungsmaßnahmen nicht erreichen können. Dies betrifft besonders die Schulen. Weiterer Handlungsbedarf besteht bei der Sicherstellung der Verkehrs- und Betriebssicherheit der Gebäude. Dies wird beispielsweise an den erforderlichen Brandschutzmaßnahmen in der Stadthalle deutlich.

Im Jahresabschluss 2016 werden voraussichtlich neue Rückstellungen für unterlassene Gebäudeinstandsetzungen von 7,8 Mio. Euro gebildet. Nach Einschätzung des Immobilienmanagements sind damit noch nicht alle notwendigen Bedarfe abgebildet. Vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation muss damit gerechnet werden, dass nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen, um alle Bedarfe zeitgerecht zu befriedigen.

Die Stadt hat deshalb in den vergangenen Jahren bereits Gebäudeflächen abgebaut. Dies betrifft vor allem Wohngebäude und Übergangsheime. Aber auch Schulgebäude wurden aufgege-

ben. Dieser Weg ist weiter fortzuführen. Insbesondere bei akutem Sanierungsbedarf sollte kritisch hinterfragt werden, ob das Gebäude zur Erledigung der städtischen Kernaufgaben erforderlich ist.

Die GPA NRW hat berechnet, welcher Aufwand aus der Flächenbereitstellung resultiert. Neben der Verwaltung, der Unterhaltung sowie Bewirtschaftung fließen auch die Abschreibung und die Kapitalkosten in die Betrachtung ein. Durchschnittlich ergibt sich pro m² BGF ein Aufwand von 100 Euro. Dieser Wert ist vorsichtig kalkuliert. Allerdings können sich im Einzelfall, unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, Abweichungen ergeben. Trotzdem wird deutlich, welche Belastung aus den Gebäuden für den Haushalt erwächst. Im Umkehrschluss offenbart sich aber auch ein großes Potenzial. Dieses kann mittelfristig durch eine weitere Reduzierung des Gebäudebestandes realisiert werden.

→ **Feststellung**

Eine nachhaltige Konsolidierung der städtischen Haushaltswirtschaft wird ohne eine weitere Reduzierung der Gebäudeflächen nicht möglich sein.

Diese Feststellungen schließen die den städtischen Beteiligungen zugeordneten Gebäude ein. Die dafür erforderlichen Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen belasten den städtischen Haushalt nicht direkt. Allerdings verringern sie das Ergebnis der Tochtergesellschaften. In der Folge können diese weniger Gewinne an den städtischen Haushalt abführen, mit den beschriebenen Risiken für den geplanten Haushaltsausgleich.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Personalwirtschaft und De-
mografie der Stadt Unna im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Inhalte, Ziele und Methodik	3
➔ Personalwirtschaftliches Handeln	4
Verwaltungsorganisation	4
Altersstruktur und Fluktuation	5
Personalbedarf planen	9
Gesundheit	10
Wissensbewahrung	10

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die GPA NRW, ob sich die Kommunen aus personalwirtschaftlicher Sicht ausreichend mit den demografischen Folgen beschäftigen. Fraglich ist beispielsweise, ob bereits eine systematische Strategie vorhanden ist, dieses Thema zu bewältigen. Hierzu wertet die GPA NRW ein standardisiertes Interview zu den wesentlichen demografischen Handlungsfeldern des Personalmanagements aus.

→ Personalwirtschaftliches Handeln

Personalwirtschaftliches Handeln wirkt im Hinblick auf die demografische Entwicklung in zwei Richtungen:

- nach außen durch Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und Aufgabenorganisation sowie
- nach innen durch Analyse der Verwaltungsorganisation und personalwirtschaftlicher Aspekte.

In der öffentlichen Verwaltung scheidet vermehrt Personal altersbedingt aus, Nachwuchskräfte sind schwieriger zu gewinnen. Außerdem muss das kommunale Leistungsangebot an die künftige Bevölkerung angepasst werden. Aufgaben ändern sich, entfallen oder kommen hinzu. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollten die Kommunen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten.

Die Stadt Unna hat während der Prüfung den bearbeiteten Fragebogen erhalten. Aus Sicht der GPA NRW ergeben sich für die Stadt Unna folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation

Der demografische Wandel bringt eine Vielzahl von Aufgabenverschiebungen mit sich. Durch sich abzeichnende Personalfluktuationen müssen die Verwaltungen ablauf- und aufbauorganisatorische Prozesse regelmäßig anpassen. Gleichzeitig müssen sie künftig mit weniger Personal auskommen. Daher ist es wichtig, dass die Kommunen ablauforganisatorisch wenige Schnittstellen und somit kurze Prozesslaufzeiten erreichen.

Die Aufbauorganisation der Stadt Unna gliedert sich in vier Dezernate. In lediglich zwei Dezernaten gibt es noch Dezernenten im funktionellen Sinne. Diese Stellen entfallen jedoch künftig. Ab dem Jahr 2023 wird es die Dezernentenebene nicht mehr geben. Unterhalb der Dezernate sind die Bereiche angeordnet. Unterhalb der Bereichsleitungen gibt es nur vereinzelt noch Teamleiter für größere Bereiche. Die Stadt Unna reduziert ab 2023 ihre Aufbauorganisation um eine Leitungsebene.

Fachlich sind die Dezernate nach

- innerer Verwaltung,
- Schule, Jugend, Kultur, Sport,
- Bauen und
- Recht, Bürgerdiensten und Wohnen Soziales und Senioren

organisiert.

→ **Feststellung**

Die Verwaltung der Stadt Unna ist mit wenigen Hierarchiestufen schlank organisiert.

Darüber hinaus arbeitet die Stadt Unna auch mit flexiblen Organisationsmodellen wie Projektgruppen. Insbesondere für die Bewältigung der Flüchtlingskrise findet einmal in der Woche ein fester Termin statt. Hier legen die Mitglieder fest, was vorrangig wo und in welcher Art zu erledigen ist. Als weitere Beispiele für Projektgruppen nennt die Stadt Unna

- Projektphase zum Gesundheitsmanagement,
- Personalentwicklung (Führungskräftezirkel, Nachwuchsführungskräfte) und
- Umsetzung des Frauenförderplans.

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna reagiert mit Projektgruppen flexibel auf die sich ändernden Aufgabenstellungen.

In den nächsten Jahren müssen die Verwaltungen auf Aufgabenveränderungen verstärkt flexibel mit dem vorhandenen Personal reagieren. Dies erfordert neben einer stetigen Optimierung der Ablauforganisation auch entsprechende Kompetenzen der Mitarbeiter. Anforderungsprofile bilden die objektiven Anforderungen der Stelle ab. Sie sind daher eine solide Grundlage für

- Stellenausschreibungen / Mitarbeiterauswahl,
- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen sowie
- daraus abzuleitende Personalentwicklungsmaßnahmen.

Anforderungsprofile schränken zudem den Bewerberkreis effektiv ein, wenn sie eng gefasst wurden und reduzieren somit den Verwaltungsaufwand. In Unna liegen für fast alle Stellen Anforderungsprofile vor. Diese führte die Stadt in einer zentralen Stellenbesetzungsliste zusammen. In ihr legt die Stadt fest, wie sie die Stellen künftig qualitativ besetzen möchte. Gefestigt wird dies auch durch regelmäßige Gespräche mit den Bereichen. Ziel der Stadt Unna ist es, neben externen Einstellungen auch bereits bei der Wahl der Auszubildenden entsprechende Schwerpunkte und Neigungen für zukünftig frei werdende Stellen mit einzubeziehen.

Um auf Veränderungen flexibel reagieren zu können ist es zudem wichtig, dass die Stadt einen genauen Überblick über die Altersstruktur der Beschäftigten und eintretende Fluktuationen hat.

Altersstruktur und Fluktuation

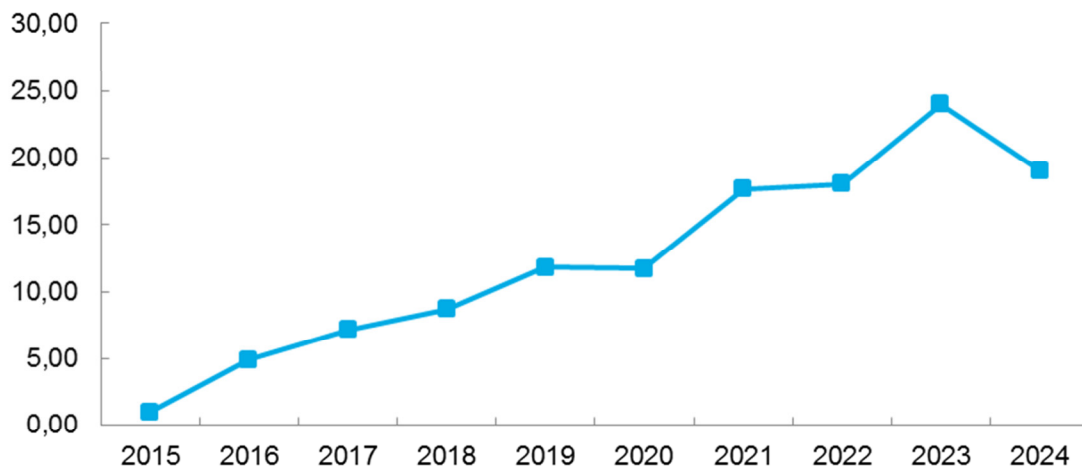
Eine Altersstruktur- und Fluktuationsprognose gibt Auskunft darüber, wie sich die Beschäftigten auf die unterschiedlichen Altersgruppen verteilen und wie viele Mitarbeiter die Stadt zeitnah verlassen. Der GPA NRW ist dabei bewusst, dass neben der altersbedingten Fluktuation zahlreiche weitere Gründe zu einem nicht planbaren Ausscheiden aus der Verwaltung führen. Aufgrund des demografischen Wandels sind Altersstrukturanalysen und Fluktuationsprognosen wichtige Instrumente für das Personalmanagement einer Organisation.

In Unna liegen in einer Datei die zu erwartenden Fluktuationen vor. Die Berechnungen reichen bis ins Jahr 2027. Die Stadt hat die GPA NRW darum gebeten, vertiefend eine Analyse der Altersstruktur vorzunehmen. Grundlage hierfür ist die Personalliste zum Stichtag 30. Juni 2015. Sie ist Grundlage für die folgenden Analysen.

In vielen Verwaltungen scheiden in den nächsten Jahren vermehrt altersbedingt Mitarbeiter aus. Gerade im technischen Bereich müssen die Verwaltungen um die wenigen Arbeitskräfte mit der Privatwirtschaft konkurrieren. Nur die Kommunen, welche ihre Altersstruktur regelmäßig analysieren, können auf eintretende Fluktuationen rechtzeitig reagieren.

Für einen Überblick über die zu erwartenden Fluktuationen hat die GPA NRW die Personalliste der Stadt Unna zum Stichtag 30. Juni 2015 aufbereitet und ausgewertet

Altersbedingte Fluktuationen der nächsten zehn Jahre nach Vollzeit-Stellen (alle Beschäftigungsgruppen)



→ Feststellung

Die Zahl der altersbedingten Fluktuationen wird sich vom Jahr 2017 bis zum Jahr 2023 verdreifachen.

Vorausschauend erweiterte die Stadt bereits die Zahl der Ausbildungsplätze im allgemeinen Verwaltungsdienst. Externe Stellenausschreibungen für die Projekte „Gute Schule 2020“ und „Konjunkturpaket 3“ brachte die Stadt ebenfalls auf den Weg. Nach Ablauf der Projektphase sollen die hierfür eingestellten Mitarbeiter die bis dahin frei werdenden Stellen im Baubereich besetzen.

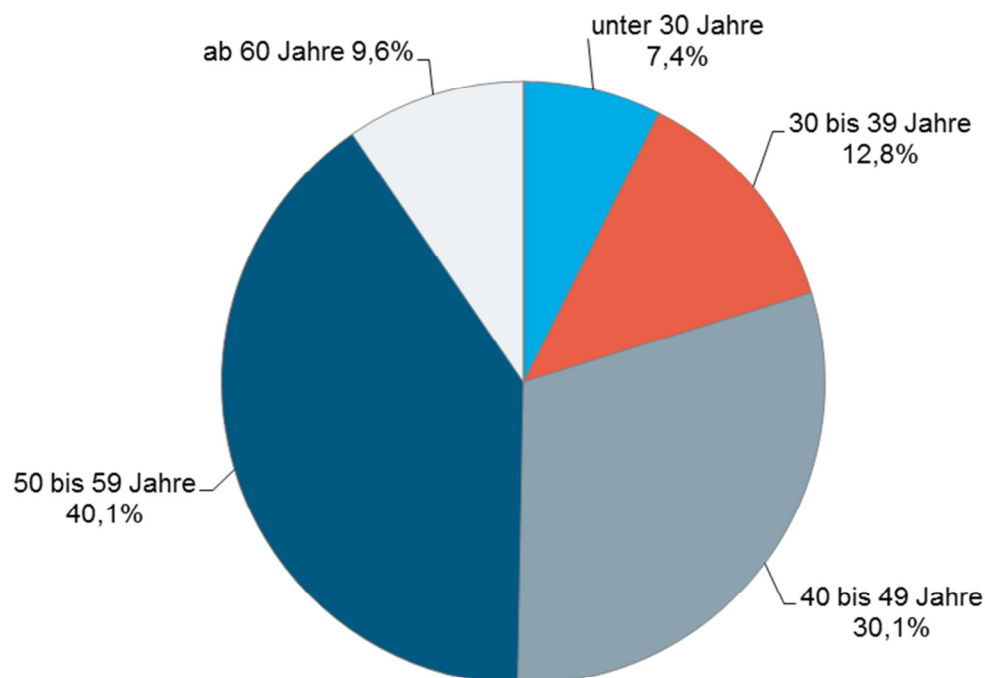
Es ist der GPA NRW bewusst, dass neben der hier dargestellten altersbedingten Fluktuation noch viele weitere - nicht planmäßige - Fluktuationen eintreten können. Diese können aus den unterschiedlichsten Motivationen und Konstellationen heraus entstehen. Die von uns abgebildete altersbedingte Fluktuation stellt jedoch das Mindestmaß aller zu erwartenden Fluktuationen dar.

Aufgrund des Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung verschiebt sich auch die altersbedingte Fluktuation. Angestellte Mitarbeiter können ihren Rentenbeginn um bis zu zwei Jahre vorziehen, wenn sie 45 Beitragsjahre in der Rentenversicherung nachweisen können. In einigen Fällen liegen diese persönlichen Voraussetzungen nach Auskunft der Stadt Unna jedoch z.B. aufgrund nicht anrechenbarer Studienzeiten nicht vor. Außerdem geht die Stadt davon aus, dass nicht alle tariflich Beschäftigten die „Rente mit 63 Jahren“ nutzen wollen.

Die Stadt Unna hat Mitte 2016 über die Bereichsleiter die Mitarbeiter angesprochen, bei denen die Voraussetzungen für die „Rente mit 63 Jahren“ zum Tragen kommen könnten. Die Umfrage erfolgte auf freiwilliger Basis. Die Verwaltung bekam allerdings nur wenige konkrete Rückmeldungen, die in die weiteren Planungen eingehen konnten.

Einen weiteren Überblick über zukünftige Fluktuationen gibt die derzeitige Altersstruktur aller Mitarbeiter der Stadt Unna. Deren Durchschnittsalter liegt zum Stichtag 30. Juni 2015 bei rund 48 Jahren. Der Mittelwert aus den aktuellsten Prüfungen der GPA NRW liegt bei 46,5 Jahren.

Altersstruktur der Beschäftigten



Die Mitarbeiter der Stadt Unna, die derzeit zwischen 50 und 59 Jahre alt sind, bilden mit ca. 40 Prozent den größten Anteil aller Mitarbeiter. Diese Gruppe bildet zusammen mit den Mitarbeitern ab 60 Jahren fast die Hälfte aller Mitarbeiter (49,7 Prozent). Das bedeutet, dass die Stadt Unna in den nächsten 15 Jahren allein aufgrund der altersbedingten und damit planbaren Fluktuation die Hälfte aller Stellen neu besetzen muss. Diese Situation stellt sich in vielen Kommuni-

nalverwaltungen ähnlich dar. Entsprechend groß ist der Wettbewerb um geeignete Fachkräfte auch in der öffentlichen Verwaltung.

Einen wünschenswerten Altersmix stellt nach Erkenntnissen des Fraunhofer Instituts¹ die sogenannte balancierte Altersstruktur dar. Bei ihr ist die Mehrheit der Belegschaft jünger als der Mittelwert. Eine alterszentrierte Altersstruktur liegt vor, wenn sich mehr als die Hälfte der Beschäftigten in den Altersgruppen über 45 Jahre befindet.

Nachfolgend zeigen wir auf, dass die einzelnen Organisationseinheiten unterschiedlich von der Fluktuation betroffen sind.

Ausscheiden nach Organisationseinheiten (Auswahl) 2015 bis 2024

Organisationseinheit	Mitarbeiter	ausscheidende Mitarbeiter	Anteil ausscheidender Mitarbeiter in Prozent	Vollzeit-Stellen
Abfall allg.	18	5	27,8	5,00
Bauleitplanung	11	5	45,0	4,28
Bauordnung	17	6	35,3	5,52
Jugend	66	17	25,8	14,05
Kultur & Wissenschaft	33	11	33,3	7,76
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	17	7	41,1	7,00
Schulen	49	8	16,3	6,76
Wohnen	12	3	25,0	3,00
Finanzen	39	4	10,3	4,00
Friedhöfe	11	3	27,3	2,65
Immobilienmanagement	34	16	47,1	13,16
Standesamt	4	2	50,0	1,9
Verkehrsplanung/Tiefbau	12	3	25,0	3,00

Insbesondere in den Bereichen

- Standesamt,
- Immobilienmanagement,
- Bauleitplanung und
- Bauordnung

ist die Fluktuation besonders hoch. Hier verlassen jeweils zwischen 35 und 50 Prozent der Mitarbeiter die Abteilungen bis 2024. Bei Betrachtung der absoluten Zahlen ragt auch der Jugendbereich heraus. In diesem Bereich wird spezielles Fachpersonal benötigt. Hiervon verlassen 17

¹ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz, Fraunhofer IAO 2005: Analyse der betrieblichen Altersstruktur

Mitarbeiter die Verwaltung bis zum Jahr 2024. Insbesondere im Bereich des technischen Dienstes wird es für die Verwaltungen immer schwieriger, geeignetes Personal zu finden. Teilweise übertragen Städte bereits Aufgaben des technischen Dienstes auf die Kreise oder bündeln sie durch interkommunale Zusammenarbeit.

Ein anderer Betrachtungswinkel ergibt sich mit Blick auf die Fluktuationen in den einzelnen Berufsgruppen. Hieraus lässt sich auch gezielt die Anzahl der benötigten Ausbildungsplätze ermitteln, sofern die Verwaltung hier selbst ausbildet bzw. ausbilden kann. Nach Auskunft der Stadt Unna liegen Auswertungen nach Berufsgruppen bereits vor. Außerdem führt die Stadt regelmäßig Gespräche mit den Fachverantwortlichen. Darüber hinaus hat sie auch die Bereiche im Blick, in denen Mitarbeiter nahezu gleichzeitig ausscheiden. Hier findet sie Individuallösungen, um den Dienstbetrieb nicht zu gefährden und nach Möglichkeit auch einen Wissenstransfer zu gewährleisten. Dabei sind jedoch die Vorgaben der Haushaltssicherung zu beachten.

Personalbedarf planen

Eine Personalbedarfsplanung liefert dem Personalmanagement Kenntnisse über den mittel- bis langfristigen Personalbedarf in allen relevanten Berufsgruppen. Hierzu müssen die Kommunen Veränderungen im Verwaltungsablauf und im IT-Einsatz sowie den damit einhergehenden Zeitersparnissen im Blick halten. Dies gilt auch für Veränderungen im Aufgabenportfolio, die beispielsweise durch Gesetzesänderung oder Aufgabenentwicklung auftreten können. Sie beeinflussen die künftig zu erfüllenden Aufgaben. Im Anschluss daran lässt sich der qualitative und quantitative Personalbedarf ermitteln. Gleichzeitig kann die Stadt hieraus auch die Zahl der in den nächsten Jahren benötigten Auszubildenden ermitteln und festlegen. Berücksichtigen müssen die Kommunen hierbei auch den bestehenden Fachkräftemangel.

Die Stadt Unna dokumentiert den Stand der Planungen zum Personalbedarf in einer Datei. In einer monatlichen Besprechung im Bereich Personal thematisieren die Mitarbeiter laufende und ausscheidende Personalfälle. Der bestehende Fachkräftemangel ist in der Stadt Unna bekannt. Sie nutzt derzeit nach eigenen Angaben das Maximum ihrer Ausbildungskapazität und bildet seit 2015 stärker aus als in den Vorjahren. Im interkommunalen Vergleich liegt Unna mit 3,48 Prozent in der Ausbildungsplatzquote² am Mittelwert (3,52 Prozent) der Vergleichskommunen. Der Maximalwert liegt bei 6,30 Prozent.

Im Jahr 2014 arbeitete die Stadt Unna zusammen mit der Stadt Dortmund an einem Führungskräfteprojekt. Aus den Erkenntnissen des Projektes installierte die Stadt Unna einen

- Führungskräftezirkel und die
- Gruppe der Nachwuchsführungskräfte.

Der Führungskräftezirkel setzt sich regelmäßig zusammen, um fachbereichsübergreifende Themen zu besprechen und Empfehlungen zu erarbeiten. In der Gruppe der Nachwuchsführungskräfte befinden sich derzeit 26 Mitarbeiter im Alter bis 35 Jahren. Sie gestalten regelmäßig Vormittage untereinander und erhalten spezielle, auf Führungsaufgaben abgestimmte, Schulungen.

² Anteil der Auszubildenden am Gesamtpersonal

→ **Feststellung**

Mit der Gruppe der Nachwuchsführungskräfte stellt die Stadt Unna bereits die Weichen für künftiges Führungspersonal. Dies ermöglicht auch eine längere Auswahlzeit für geeignete Führungskräfte.

Gesundheit

Insbesondere aufgrund der Auswirkungen des demografischen Wandels und den Folgen von Arbeitsverdichtungen sind Verwaltungen gezwungen, die Gesundheit der Beschäftigten angemessen zu fördern. Nur so können sie den Dienstbetrieb dauerhaft aufrechterhalten. Zielgruppe sollten hier alle Beschäftigten sein.

Die Stadt Unna befand sich bis 31. August 2016 in einer Projektphase zum Gesundheitsmanagement. Danach plante sie für diese Aufgabe ab 01. September 2016 eine Vollzeit-Stelle ein. Diese ist zwischenzeitlich zur Hälfte besetzt. Den restlichen Umfang will die Stadt im laufenden Jahr 2017 besetzen. Thematisch baut die Stadt den Bereich Gesundheitsmanagement auf drei Säulen auf:

- Prävention,
- Prozessoptimierung und
- Unternehmenskultur.

Für die Prävention bietet die Stadt eine aktive Mittagspause, diverse Sportangebote sowie einen jährlichen Gesundheitstag an. Im Bereich der Prozessoptimierung zeigt sich Unna sehr offen. Momentan dürfen sich verschiedene Pilotbereiche ohne Vorgaben organisatorisch optimieren. Die Stadt möchte schauen, ob sich aus den Ideen der Mitarbeiter ohne Verwaltungsvorgaben Synergieeffekte erzielen lassen. Unter dem Oberbegriff Unternehmenskultur geht es um die Verbesserung der Zusammenarbeit und dem Miteinander zwischen Führungskräften und Mitarbeitern. Daneben aber auch um das Miteinander der Führungskräfte. Die Stadt hat hierfür die Bereichsleiterrunde aktiviert, die sich regelmäßig zusammensetzt.

→ **Feststellung**

Mit dem eingeführten Gesundheitsmanagement versucht die Stadt Unna personellen Ausfällen vorzubeugen und gesundheitlich bedingte Fehltage zu reduzieren.

Wissensbewahrung

Mit dem ausscheidenden Personal verlassen viele Fachkräfte die Stadt Unna in den nächsten Jahren. Mit diesen Fachkräften verliert die Verwaltung einen erheblichen Teil des vorhandenen Wissens. Ziel sollte es daher sein, den Wissensverlust zu reduzieren und einen hohen Anteil des vorhandenen Wissens zu bewahren.

Die Aufgabe des Wissensmanagements ist sehr umfänglich. Sie umfasst nicht nur den demografischen Wandel, sondern auch das Organisations- und Informationsmanagement. Die Stadt sollte daher das vorhandene Wissen strukturiert erfassen und an die nachfolgenden Verwaltungsgenerationen weitergeben.

In Unna wird das Kopf- und Erfahrungswissen noch nicht systematisch erfasst. Verlässt ein Mitarbeiter die Verwaltung, geht automatisch sein persönlich vorhandenes Wissen verloren. Hierdurch entstehen der Stadt regelmäßig hohe Kosten. Neue Mitarbeiter müssen sich das verloren gegangene Wissen über zahlreiche Schulungen und Fortbildungen sowie im Selbststudium erarbeiten. Zudem entstehen weitere Kosten auch dadurch, dass Fälle mit externer Hilfe und finanziellem Aufwand bearbeitet und abgeschlossen werden müssen.

Im Jahr 2017 will die Stadt eine entsprechende Handlungsempfehlung erstellen. Derzeit nutzen beispielsweise Hausmeister und Schulsekretärinnen Listen oder Bücher für die Übergabe bei Arbeitsplatzwechseln. Dieses Grundsystem möchte die Stadt in digitaler Form auf die übrige Verwaltung übertragen.

Aus Sicht der GPA NRW ist es wichtig, ein strukturiertes Verfahren zur Bewahrung von Wissen zu implementieren. Auf dieses Wissen sollten alle Mitarbeiter schnell und unkompliziert zugreifen können. Es bietet insbesondere Nachrückern auf temporär unbesetzten Stellen eine enorme Arbeitserleichterung.

→ **Empfehlung**

Um Erfahrungswissen zu bewahren, sollte die Stadt Unna ein Konzept zur Wissensbewahrung und –verteilung erstellen.

Der Verlust von Wissen aufgrund fehlender Sicherungsmöglichkeiten führt zu hohen und wiederkehrenden Folgekosten. Die Stadt Unna hat bereits eine Sicherungsmöglichkeit des Wissens über eine zentrale Datei implementiert. Über das bestehende Netzwerk haben die Mitarbeiter auf bestimmte Bereiche dieser Datei Zugriff. Sie wurde insbesondere für Projektarbeiten angelegt. In ihr können die Mitarbeiter Wissenssammlungen hinterlegen und diese mit Passwörtern sichern. Allerdings stellte die Stadt anhand der auswertbaren Zugriffszahlen fest, dass wenige Mitarbeiter hiervon Gebrauch machen. Entsprechende Vorgaben zur Sicherung des Wissens in dieser Datei könnten die Zugriffe erhöhen. Schulungen zur Anwendung und der damit verbundenen Verwaltungsvereinfachung fördern ergänzend die Akzeptanz. Aus Sicht der GPA NRW ist diese Sicherungsmöglichkeit ein guter Ansatz, um den Wissensverlust zu verringern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die Nutzung der angelegten Datei zur Wissenssicherung verbindlich vorgeben, um den Wissensverlust einzugrenzen.

Darüber hinaus führte die Stadt Unna bereits in einigen Bereichen ein Dokumentenmanagementsystem ein. Mitarbeiter, die dieses System nutzen, verfügen über zwei Bildschirme. Auf diese Weise können sie die elektronische Akte neben dem zu bearbeitenden Dokument ansehen. Allerdings sind erst sieben Aufgabenbereiche an das Dokumentenmanagementsystem angeschlossen. Weitere sollen in den kommenden Monaten folgen. Dies liegt auch daran, dass es zunächst aufwendig ist, die einzelnen Aufgabenfelder in dem System zu erfassen. Im laufenden Betrieb lassen sich aber nach Auskunft der Stadt bereits nach kurzer Eingewöhnungsphase Synergieeffekte erkennen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte den Bereich Wissensmanagement verstärkt in den Fokus rücken und verbindliche Nutzungsregelungen erlassen. Die betroffenen Aufgabenbereiche sollten das Dokumentenmanagementsystem möglichst zeitnah einsetzen.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Sicherheit und Ordnung der
Stadt Unna im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	4
→ Personenstandswesen	10
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	12
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	15
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	17

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

- Einwohnermeldeaufgaben,
- Personenstandswesen und
- Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Leistungsbezogene Kennzahlen sind dabei Indikator im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung. Auf der Basis von Benchmarks ermittelt die GPA NRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die GPA NRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld vergleicht die GPA NRW erst die Kennzahl Personalaufwendungen je Fall interkommunal. Danach vergleichen wir den Personaleinsatz in der Sachbearbeitung auf Basis von Leistungskennzahlen. Weitere Kennzahlen wie der Deckungsgrad der Personalaufwendungen und Fallintensitäten können die Prüfung ergänzen. Für die Ermittlung der Personalaufwendungen legt die GPA NRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen gewichten wir, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. In den Tabellen am Ende des Teilberichts ist dargestellt, wie die GPA NRW die Gewichtung berechnet.

Die Aufgaben der großen kreisangehörigen Kommunen in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die GPA NRW definiert die untersuchten Aufgaben, so dass die Vergleichskommunen ihr Personal, die Fallzahlen und ihre Erträge unabhängig von der bestehenden Organisationsstruktur zuordnen können. Das Personal wird dabei entsprechend der GPA-Definitionen getrennt nach Sachbearbeitung und Overhead erfasst. So konzentriert sich der Leistungsvergleich auf die Sachbearbeitung und wird nicht durch Overheadtätigkeiten verfälscht.

Auch Besonderheiten der Kommune wie spezielle Ansprüche und individuelle Standards können den Personaleinsatz prägen. Organisationsbetrachtungen oder Überprüfungen der Stellenausstattung sollen diese bestehenden Standards kritisch analysieren. Deshalb bereinigt die GPA NRW den Stellenvergleich nicht um solche Besonderheiten. Sofern die höhere Personalausstattung das Ergebnis höherer Standards ist, müsste die Kommune daher zunächst diese Rahmenbedingungen anpassen, um den Personaleinsatz optimieren zu können. Daher ist es sinnvoll, dass die Kommune die individuellen Potenziale weiter untersucht, z. B. durch eine aufgabenkritische Betrachtung und eine analytische Stellenbemessung.

¹ Für die Kennzahlen 2015 ist Grundlage der KGSt-Bericht M19/2014 Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/2015

→ Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Unna im Jahr 2015 mit 6,42 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,24 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Mit der Einführung des neuen Personalausweises führte die Stadt eine Organisationsuntersuchung im Bürgerservice durch. Als Ergebnis hieraus stockte die Stadt den Bürgerservice ab 2011 um 0,70 Vollzeit-Stellen auf.

Der Bürgerservice der Stadt Unna deckt ein großes Aufgabenspektrum ab. Für das Vergleichsjahr 2015 nannte die Stadt folgende Tätigkeiten, die über die Einwohnermeldeaufgaben hinausgehen:

- Rathauseingangsinformation,
- Wohnberechtigungsscheine (inkl. Zinssenkungsbescheide),
- Entgegennahme und Kontrolle auf Vollständigkeit von Wohngeldanträgen,
- Fischereischeine,
- An- und Abmeldung von Hunden,
- Entgegennahme von Führerscheinanträgen,
- Fundsachen (auch Tiere),
- Anträge und Verlängerung von Schwerbehindertenangelegenheiten,
- Verkauf von Müllsäcken, Busplänen und Radfahrkarten sowie Starterboxen für die Radstation,
- Ausstellen von Bewohner- und Schwerbehindertenparkausweisen und
- Rentenberatung.

Die Stellen im Bürgerservice sind üblicherweise Mischarbeitsplätze. Die GPA NRW bereinigt die für die vorgenannten Aufgaben benötigten Stellenanteile. Ziel ist es, lediglich die Aufgaben für das originäre Einwohnermeldewesen abzubilden und in den interkommunalen Vergleich zu stellen. Nach Angabe der Stadt Unna beträgt die eigentliche Aufgabe des Einwohnermeldewesens im Bürgerservice einen Zeitanteil von insgesamt 54 Prozent aller eingesetzten Stellen. Mit dem verbleibenden Zeitanteil erledigen die Mitarbeiter die zuvor dargestellten Aufgaben des Bürgerservices.

Die Zeitanteile für die Einwohnermeldeaufgaben bei den großen kreisangehörigen Kommunen weisen einen zum Teil deutlich höheren Anteil auf. Eine Besonderheit in Unna stellen in diesem Zusammenhang die Wohnberechtigungsscheine (inkl. Zinssenkungsbescheide) dar. Nach Auskunft der Stadt stellen sie einen Anteil von rund zehn Prozent dar. Alle weiteren zuvor genannten Aufgaben des Bürgerservice erledigen die meisten unserer Vergleichskommunen ebenfalls im Bürgerbüro.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte in einem Stellenbemessungsverfahren prüfen, ob der prozentuale Anteil der Einwohnermeldeaufgaben im Bürgerservice tatsächlich einen Anteil von nur 54 Prozent ausmacht.

Soweit die Stadt zukünftig den Personaleinsatz stärker über Fallzahlen steuert, ist die Ermittlung der tatsächlichen Stellenanteile für die Einwohnermeldeaufgaben zwingend erforderlich.

Im Vergleichsjahr 2015 berücksichtigte die GPA NRW 381.672 Euro Personalaufwendungen und 116.829 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 14.545 gewichtete Fälle.

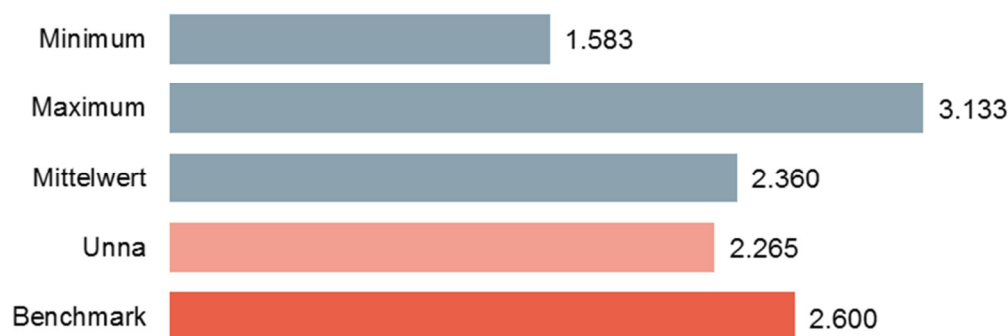
Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26	18	42	26	23	25	28	35

Die Stellenwertigkeit und die Zahl der bearbeiteten Fälle beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall. Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle orientiert sich die Stadt Unna mit 57.329 Euro am Mittelwert (55.923 Euro) der Vergleichskommunen. Gründe hierfür liegen im geringen Overheadanteil von 3,6 Prozent (Mittelwert: 6,3 Prozent) und einem durchschnittlichen Stellenbewertungsniveau in der Sachbearbeitung. Im Einklang zu den Personalaufwendungen je Fall liegt die Stadt Unna auch beim Personalaufwandsdeckungsgrad mit 30,6 Prozent am Mittelwert (30,7 Prozent) der Vergleichskommunen.

Der Personalbedarf wird maßgeblich durch die Bearbeitung der An-, Um- und Abmeldungen sowie der Anträge für Ausweisdokumente (Personalausweis, Reisepass) beeinflusst. Die GPA NRW hat daher die folgende Leistungskennzahl für diese Tätigkeiten entwickelt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.265	2.149	2.361	2.528	35

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Einwohnermeldewesen der Stadt Unna 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,8 Vollzeit-Stellen.

Im Jahr 2016 stiegen die Fallzahlen stark auf 21.648 gewichtete Fälle an. Der Hauptgrund für diesen starken Anstieg liegt in der Entscheidung, auch die Flüchtlinge aus der zentralen Landeseinrichtung Unna-Massen mit in das Melderegisteraufzunehmen. Sofern diese auf andere Städte weiter verteilt werden, erfolgt eine entsprechende Abmeldung. Dies praktiziert die Stadt Unna seit November 2015. Gleichzeitig sank die Zahl der Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten von 10.486 (2011) auf 8.679 (2016). Im Jahr 2016 setzte die Stadt für die Aufgabe des Einwohnermeldewesens 6,32 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. Mit der sich hieraus ergebenden Leistungskennzahl überschreitet die Stadt Unna rechnerisch unseren Benchmark.

Die Stadt Unna bietet den Bürgerservice neben der Hauptstelle im Rathaus zusätzlich in vier Nebenstellen an. Zur Besetzung der Nebenstellen wird zusätzliches Personal benötigt. Zwei der Nebenstellen (Massen und Königsborn) sind jeweils 35 Stunden in der Woche geöffnet. Hier können prinzipiell alle Aufgaben wie in der Hauptstelle im Rathaus bearbeitet werden. Die anderen Nebenstellen (Lünern und Hemmerde) betreibt die Stadt mit jeweils drei Wochenöffnungszeiten. In diesen Nebenstellen können die Mitarbeiter lediglich Führungszeugnisse und Meldebescheinigungen ausstellen. Sie können aber weder Anträge für Personalausweise oder Pässe bearbeiten, noch An- und Ummeldungen durchführen, sofern der Bürger im Besitz eines neuen Personalausweises ist. Dies liegt daran, dass auch der Chip in den neuen Personalausweisen geändert werden muss. Auch der sog. „Koffer der Bundesdruckerei“ kann hier nicht vollumfänglich zum Einsatz kommen, da die Datenleitung über das mobile Internet nicht ausreicht.

Nachfolgende Kennzahlen verdeutlichen die Auslastung der Nebenstellen im Verhältnis zum Bürgerservice in Unna-Mitte.

Fall- und prozentuale Verteilung der Aufgaben auf Haupt- und Nebenstellen 2015

	Gesamt	Unna - Mitte	Königsborn	Massen	Hemmerde	Lünern
Anmeldungen	4.671	4.150 88,8 %	223 4,8 %	288 6,2 %	7 0,1 %	3 0,1 %
Umzüge	3.664	3.010 82,2 %	315 8,6 %	330 9,0 %	9 0,2 %	0 0,0 %
Abmeldungen	4.073	2.943 72,3 %	1.104 27,1 %	26 0,6 %	0 0,0 %	0 0,0 %
Personalausweis	4.912	4.259 86,7 %	54 1,1 %	599 12,2 %	0 0,0 %	0 0,0 %
vorläufiger Personalausweis	851	742 87,2 %	9 1,0 %	100 11,8 %	0 0,0 %	0 0,0 %
Reisepass	1.906	1.703 89,3 %	21 1,1 %	182 9,6 %	0 0,0 %	0 0,0 %
vorläufiger. Reisepass	61	53 86,9 %	2 3,3 %	6 9,8 %	0 0,0 %	0 0,0 %
Kindereisepass	611	525 85,9 %	3 0,5 %	83 13,6 %	0 0,0 %	0 0,0 %

Die Auslastung aller Nebenstellen ist verglichen mit dem Bürgerservice in der Stadtmitte gering, teilweise fallen die Kernaufgaben des Einwohnermeldewesens überhaupt nicht an (Lünern und

Hemmerde). Die höhere Fallzahl in Königsborn bei den Abmeldungen ergibt sich aus einer Arbeitsumverteilung. Sie entspricht nicht dem tatsächlich vor Ort stattfindenden Bürgerkontakt.

Die großen kreisangehörigen Kommunen haben in der Regel nur einen zentralen Bürgerservice. Lediglich zwölf der 35 Kommunen dieser Größenklasse halten überhaupt Nebenstellen vor. Die Stadt Unna und eine weitere Kommune unterhalten vier Nebenstellen. Eine Kommune weist mit fünf Nebenstellen den Maximalwert auf.

Zahl der Nebenstellen, in denen Einwohnermeldeaufgaben wahrgenommen werden

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
4	1	5	2	1	2	3	12

Die beiden größeren Nebenstellen liegen jeweils nur drei Kilometer vom Rathaus entfernt. Die ÖPNV-Anbindung der Ortsteile zum Zentrum ist im Übrigen als sehr gut einzustufen.

Von der Nebenstelle in Lünern zum Rathaus sind es sechs und von Hemmerde elf Kilometer zum Zentrum, beide Standorte sind sowohl mit der Bahn als auch mit dem Bus gut angebunden. Allerdings liegen die Nebenstellen Lünern und Hemmerde nur rund fünf Kilometer auseinander. Unter Berücksichtigung der Häufigkeit und der tatsächlich nachgefragten Dienstleistungen, in der die Bürger diese beiden Bürgerservices besuchen, ist eine derart bürgerfreundliche Nähe aus Sicht der GPA NRW nicht zwingend notwendig.

Für die Besetzung der insgesamt fünf Standorte ist mehr Personal notwendig als in vergleichbaren Kommunen mit nur einem Bürgerbüro. Das Personal in Unna muss auch Zeiten abdecken, an denen keine Besucher anwesend sind. Dies betrifft insbesondere die Nebenstellen. Die Fallzahlen würden sich bei lediglich einer zentralen Ausrichtung nicht ändern.

→ Feststellung

Mit den vier Nebenstellen des Bürgerservices hält die Stadt Unna einen hohen und sehr bürgerfreundlichen Standard vor, zumal sie keine Flächenkommune ist. Dieser Standard bindet zusätzliche Personalressourcen.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte ihren Bürgerservice sukzessive zentralisieren. Hierdurch kann die Stadt nachhaltige Konsolidierungsbeiträge für den defizitären Haushalt erzielen.

Durch einen zentralen Bürgerservice spart die Stadt neben den Personalressourcen auch Gebäudekosten. Das Gebäude in Unna-Massen steht im Eigentum der Stadt. Das Gebäude in Königsborn und die Räume in Lünern und Hemmerde sind angemietet.

Der Bürgerservice im Rathaus ist montags bis mittwochs von 7:30 Uhr bis 16:00 Uhr geöffnet, donnerstags bis 18:00 Uhr. Freitags schließt er um 12:30 Uhr. Jeden zweiten Samstag ist er zudem von 9:00 Uhr bis 12:00 Uhr geöffnet. Damit ist der Bürgerservice im Rathaus rund 42 Stunden in der Woche geöffnet. Hinzu kommen hierbei noch die Öffnungsstunden der Nebenstellen (insgesamt 76 Stunden). Diese stellen wir jedoch nicht in den interkommunalen Vergleich, da viele Kommunen keine Nebenstellen vorhalten.

Öffnungszeiten des Bürgerservices im Rathaus

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
42	27	49	38	35	37	41	31

Die Stadt Unna ist einwohnermäßig die kleinste Stadt der großen kreisangehörigen Kommunen. Die absoluten Fallzahlen im Einwohnermeldewesen sind durchgängig kleiner, als der jeweilige Mittelwert. Trotzdem bietet Unna Öffnungszeiten des Bürgerservices an, die über dem Mittelwert liegen. Die erhöhten Öffnungszeiten binden ebenfalls Personalressourcen, ohne dass sie durch entsprechende Nachfrage gerechtfertigt sind. Die Besucherströme erfasste die Stadt Unna bisher nicht. Dies liegt daran, dass die installierte Aufrufanlage nur dann in Betrieb genommen wird, wenn die Mitarbeiter einen höheren Andrang im Wartebereich feststellen. Mit Terminvergaben arbeitet der Bürgerservice in Unna derzeit noch nicht.

Die Stadt Unna sollte über einen längeren Zeitraum die Besucherströme messen. Auf diese Weise kann sie Stoßzeiten im Bürgerservice ermitteln und den Personaleinsatz hieran ausrichten. Die Besucherströme geben auch Hinweise darüber, wann im Bürgerservice keine oder nur sehr geringe Besucherkontakte stattfinden. Diese Zeiten bieten der Stadt dann die Möglichkeit, die Öffnungszeiten entsprechend zu reduzieren. Das für das Jahr 2015 errechnete Potenzial deutet darauf hin, dass nicht die tatsächliche Arbeitsmenge, sondern die Öffnungszeiten der Haupt- und Nebenstellen den quantitativen Personaleinsatz bestimmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte die Öffnungszeiten des Bürgerservices anhand des fallbezogen Stellenbedarfs und der tatsächlichen Besucherströme festlegen.

Einnahmen aus Einnahmekassen sicher verwahren

Im Einwohnermeldewesen der Stadt Unna hat jeder Mitarbeiter eine eigene Einnahmekasse mit einem persönlichen Wechselgeldvorschuss von 150,00 Euro. Die Einnahmekassen rechnen die Mitarbeiter täglich ab. Hierbei wahrt die Stadt auch das Vier-Augen-Prinzip. Ein Mitarbeiter führt das Geld dann zusammen und führt den Gesamtabschluss durch. Danach wird der Gesamtbetrag im Tresor gelagert, bis ihn der Mitarbeiter noch am gleichen Tag oder am nächsten Morgen zur Bank bringt. Auf das insgesamt im Tresor gelagerte Geld aus den Einnahmekassen haben alle Mitarbeiter Zugriff. Sofern es zu Fehlbeträgen im Tresor kommt, kann die Stadt dies nicht personenbezogen zuordnen. Aus Sicht der GPA NRW sollte die Stadt die Geldbeträge bis zur Einzahlung bei der Bank immer einer konkreten Person zuordnen können. Eine weitere Optimierungsmöglichkeit besteht darin, die Zahlvorgänge auf einen Kassenautomaten zu übertragen. Die Bürger können prinzipiell ihre Zahlungsverpflichtungen in einem Kassenautomaten in Bar oder mit Karte entrichten. Neue Automaten bieten ggf. auch die Möglichkeit der Zahlung über das Mobiltelefon. Auf diese Weise entfallen auch die Zeitanteile der Mitarbeiter für das Kassengeschäft. Ein zentral aufgestellter Kassenautomat kann auch von allen anderen Dienststellen eingebunden werden, in denen mit Handkassen gearbeitet wird. Natürlich sollte die Stadt Unna vor der Anschaffung eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorschalten.

→ **Empfehlung**

Der Bürgerservice sollte das eingenommene Bargeld bis zur Einzahlung bei der Bank immer personenbezogen zuordnen können. Eine weitere Optimierung bietet die Möglichkeit, einen Kassenautomaten an zentraler Stelle im Rathaus zu implementieren.

→ Personenstandswesen

Die Aufgaben des Personenstandswesens erledigte die Stadt Unna im Jahr 2015 mit 3,52 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,27 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Im Vergleichsjahr 2015 berücksichtigte die GPA NRW 279.184 Euro Personalaufwendungen und 90.574 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 802 gewichtete Fälle.

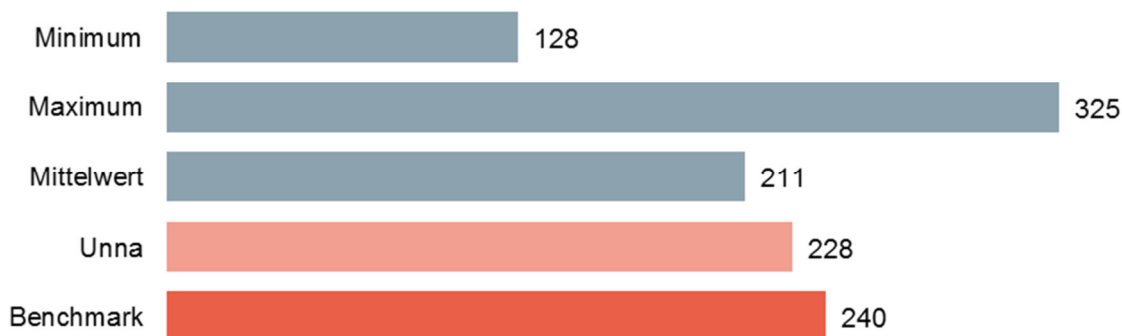
Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
348	211	589	354	297	348	399	35

Die Stellenwertigkeit und die Zahl der bearbeiteten Fälle beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall. Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Unna mit 73.663 Euro im obersten Viertel der Vergleichskommunen. Gründe hierfür liegen in einem Overheadanteil von 7,1 Prozent, der über dem Mittelwert (6,3) liegt und in der höheren Stellenwertigkeit.

Neben der Stellenbewertung und dem Overheadanteil wirkt sich auch die Anzahl der bearbeiteten Fälle je Vollzeit-Stelle auf die Personalaufwendungen je Fall aus.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015



Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
228	180	207	230	35

→ Feststellung

Gemessen am Benchmark ergibt sich für das Personenstandswesen ein rechnerisches Stellenpotenzial von 0,2 Vollzeit-Stellen.

Im Jahr 2016 stiegen die Fallzahlen auf 827 gewichtete Fälle. Gleichzeitig stieg auch die Personalausstattung auf 3,60 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung an. Damit bleibt das ausgewiesene Stellenpotenzial im Jahr 2016 ebenfalls bei 0,2 Vollzeit-Stellen.

Im Vergleichsjahr 2015 konnten sich Brautpaare statt im Standesamt auch in historischen Gebäuden der Stadt (Nicolaihaus und Zentrum für internationale Lichtkunst im ZIB) trauen lassen. Für diese sogenannten Ambiente-Trauungen erhebt die Stadt einen Aufwendungsersatz in Höhe von 50 Euro. Dieser ist nach Aussage der Stadt auskömmlich, da die Ambiente-Trauorte fußläufig erreichbar sind. Darüber hinaus fallen beim ZIB 200 Euro zusätzlich als Raummiete an. Diese nimmt die Stadt für das ZIB ein und leitet sie weiter. Samstagstrauungen finden nur im Standesamt statt. Hierfür erhebt Unna 66 Euro als Gebühr für Trauungen außerhalb der Öffnungszeiten gemäß der allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung Nordrhein-Westfalen (AVerwGebO NRW). Die Stadt unterschreitet beim Personalaufwandsdeckungsgrad mit 32,4 Prozent den Mittelwert (37,3 Prozent) der Vergleichskommunen. Eine Vollkostenrechnung über Aufwendungen für Ambiente-Trauungen liegt nicht vor. Ob der erhobene Aufwendungsersatz die anfallenden Kosten der Ambiente-Trauungen deckt, kann im Rahmen dieser Prüfung nicht beurteilt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte prüfen, ob der erhobene Aufwendungsersatz für Ambiente-Trauungen tatsächlich kostendeckend ist.

Nahezu alle großen kreisangehörigen Kommunen bieten neben Trauungen im Standesamt auch Ambiente-Trauungen in besonderen Räumlichkeiten oder an besonderen Orten an. Mit den insgesamt drei Trauorten liegt Unna unter dem Mittelwert (3,91) der Vergleichskommunen. Zudem liegen die Ambiente-Trauorte fußläufig vom Standesamt entfernt. Insofern stellen die Trauorte in Unna verglichen mit den Angeboten anderer Kommunen keine Besonderheit dar, die einen erhöhten Personaleinsatz rechtfertigen würde.

Auch die Öffnungszeiten können Einfluss auf die Stellenausstattung haben. Mit 27 Stunden in der Woche liegt Unna im Personenstandswesen über dem interkommunalen Mittelwert (24,5 Stunden). Während der Öffnungszeiten muss die Stadt im Standesamt parallel zu stattfindenden Trauungen Personal vorhalten.

Darüber hinaus kann auch eine höhere Anzahl schwieriger Fälle zu einem höheren Personalbedarf führen. In Unna fällt insbesondere die Bearbeitung von Meldeverfahren, in denen eine Ausländerbeteiligung vorliegt, ins Gewicht. Hier bildet die Stadt Unna das obere Viertel der Vergleichskommunen.

Zahl der bearbeiteten Meldeverfahren mit Ausländerbeteiligung

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	Anzahl Werte
98	35	151	78	32

→ **Feststellung**

Das rechnerische Stellenpotenzial im Personenstandswesen kann sich auch durch die längeren Öffnungszeiten und eine höhere Anzahl schwieriger Fälle ergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die Öffnungsstunden im Personenstandswesen senken.

→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten² erledigte die Stadt Unna im Jahr 2015 mit 1,22 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,04 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Mit 0,21 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner in der Sachbearbeitung der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten liegt die Stadt Unna im besten Viertel der Vergleichskommunen. Der Mittelwert (0,34 Vollzeit-Stellen) liegt erheblich höher.

Im Vergleichsjahr 2015 berücksichtigte die GPA NRW 94.488 Euro Personalaufwendungen und 37.260 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 1.682 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
56	37	130	80	66	81	89	35

Die Stellenwertigkeit und die Zahl der bearbeiteten Fälle beeinflussen die Personalaufwendungen je Fall. Bei den Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle positioniert sich die Stadt Unna mit 74.990 Euro im obersten Viertel (Maximalwert 80.399 Euro) der Vergleichskommunen. Gründe hierfür liegen im Overheadanteil von 3,2 Prozent (Mittelwert 9,8 Prozent) und in der Stellenwertigkeit. Gleichzeitig liegt der Personalaufwandsdeckungsgrad mit 39,4 Prozent über dem Mittelwert (37,3 Prozent).

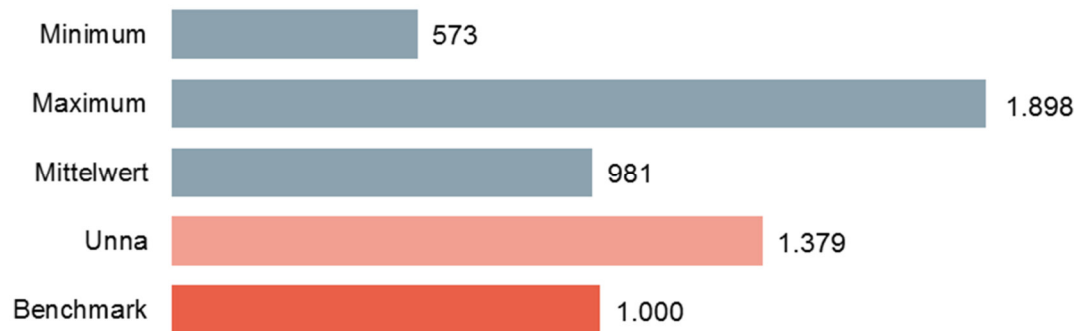
→ Feststellung

Trotz einer höheren Stellenwertigkeit erreicht die Stadt Unna im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten eine günstige Positionierung bei den Personalaufwendungen je Fall.

Als Leistungskennzahl wertet die GPA NRW die Zahl der Gewerbean-, um- und abmeldungen sowie gewerbliche Erlaubnisse, Spielhallen- und Gaststättenerlaubnisse, Reisegewerbekarten und Gestattungen nach den Gaststättenrecht (gewichtet) je Vollzeit-Stelle aus.

² mit Ausnahme der Tätigkeiten nach Titel IV Gewerbeordnung

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015



Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.379	783	917	1.040	35

→ Feststellung

Im Jahr 2015 überschreitet die Stadt Unna bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten den GPA-Benchmark deutlich.

Auch im Jahr 2014 erreichte die Stadt Unna bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten den Benchmark.

Die Stadt Unna schrieb im Zeitraum von 2011 bis 2014 alle Gewerbetreibenden an, um ein aktuelles Gewerberegister zu gewährleisten. Eine weitere Maßnahme zur Gewährleistung der Aktualität ist derzeit nicht geplant.

Bei der Einnahmekasse hält die Stadt Unna in diesem Aufgabenfeld aufgrund der geringen Stellenausstattung bei Urlaubsabwesenheit nicht immer das Vier-Augen-Prinzip ein. Die Verantwortung für die Einnahmekasse ist jedoch genau geregelt. Die Führungskraft kann den Bestand der Einnahmekasse bis zur Einzahlung bei der Bank immer einem konkreten Mitarbeiter zuordnen.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte bei den Bareinnahmen der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten stetig das Vier-Augen-Prinzip gewährleisten. Hierzu kann sie sich anderer Sachgebiete aus dem Bereich Sicherheit und Ordnung bedienen oder z.B. im Bürgerbüro eine zentrale Gebührenkasse oder Kassenautomaten einrichten, welche die Zahlungen aus dem Gewerbe- und Gaststättenbereich mit übernimmt.

Exkurs finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

Für die überörtliche Prüfung hat die GPA NRW Fallzahlen von 2011 bis 2016 erhoben. Im Einwohnermeldewesen steigt in diesem Zeitraum die Summe der An-, Um- und Abmeldungen um rund 28 Prozent. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Anträge auf Ausstellung von Ausweisdokumenten um rund 20 Prozent. Im Personenstandswesen steigt die Zahl der Geburten um rund 39 Prozent. Dies liegt insbesondere an Schließungen von Geburtsstationen in Krankenhäusern außerhalb von Unna. Die Zahl der Trauungen schwankt, tendenziell sinkt sie leicht.

Die Fallzahlen für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten lagen nur für die Jahre 2013 bis 2015 vor. Die Summe der An-, Um- und Abmeldungen sinkt in dieser Zeit um rund vier Prozent.

Eine Veränderung der Personalausstattung aufgrund geänderter Fallzahlen stellen wir in diesen Bereichen nicht fest. Zielwerte und Qualitätsstandards im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung definiert die Stadt nicht. Zudem bildet die Stadt Unna in diesen Aufgabenfeldern keine Kennzahlen. Kennzahlen könnten der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen dienen.

Die GPA NRW vertritt die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Um zu ermitteln, ob sie diese Ziele und Qualitätsstandards erreicht, sollte die Kommune die ihr vorliegenden Fallzahlen nutzen und ins Verhältnis zu Finanz- und Personaldaten setzen. Beispiele für derartige Kennzahlen könnten sein:

- Leistungskennzahlen,
- Aufwendungen je Fall,
- Auswertungen von Arbeitsrückständen,
- Überstunden und
- Maß an Kundenzufriedenheit.

Mit derartigen Kennzahlen könnte die Stadt Unna auf eintretende Veränderungen zeitnah reagieren, um gesteckte Ziele nicht aus den Augen zu verlieren. Das errechnete Stellenpotenzial ist teilweise auch das Ergebnis einer fehlenden kennzahlenorientierten Steuerung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte ihren Personaleinsatz an den Fällen und den dafür benötigten Bearbeitungszeiten mit Hilfe von Kennzahlen ausrichten.

Hierfür kann die Stadt die von der GPA NRW entwickelten Kennzahlen und Leistungskennzahlen verwenden.

→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- **Einwohnermeldewesen:** Die Personalaufwendungen je Fall und je Vollzeit-Stelle liegen am Mittelwert. Mit 2.265 Fällen je Vollzeit-Stelle liegt Unna bei der Leistungskennzahl unter dem Mittelwert und auch unter dem GPA-Benchmark im Vergleichsjahr 2015. In 2016 wird der Benchmark allerdings durch ein erhöhtes Fallaufkommen überschritten. Die Nebenstellen des Bürgerservices binden erhebliche Personalressourcen, so dass eine Zentralisierung der Dienstleistungen empfohlen wird. Die Öffnungszeiten des Bürgerservices in Unna-Mitte liegen über dem Durchschnitt und bieten damit grundsätzlich Einsparpotenzial.
- **Personenstandswesen:** Die Personalaufwendungen je Fall liegen am Mittelwert. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen im obersten Viertel. Mit 228 Fällen je Vollzeit-Stelle liegt Unna leicht über dem Mittelwert aber geringfügig unter dem GPA-Benchmark. Die Öffnungszeiten des Personenstandswesens liegen über dem Mittelwert.
- **Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten:** Die Personalaufwendungen je Fall liegen im untersten Viertel. Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle dagegen im obersten Viertel. Mit 1.379 Fällen je Vollzeit-Stelle liegt Unna hier deutlich über dem GPA-Benchmark.

Empfehlungen

- Die Stadt sollte die Nebenstellen im Bürgerservice schließen und die Öffnungszeiten in Unna-Mitte reduzieren.
- Auch die Öffnungszeiten im Personenstandswesen sollte die Stadt reduzieren.
- Bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollte die Stadt bei den Einnahmekassen immer das Vier-Augen-Prinzip einhalten.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung 2015

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0,8
Personenstandswesen	0,2
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	0,0
Gesamtsumme	1,0

Die GPA NRW hat auf Basis ihrer Prüfungsergebnisse die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle auf 50.000 Euro festgelegt. Bezogen auf das vorgenannte Stellenpotenzial ergibt sich ein

monetäres Gesamtpotenzial von rund 50.000 Euro. Bezogen auf das Jahr 2016 beläuft sich das Potenzial noch auf rund 10.000 Euro.

➔ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Unna mit dem Index 3.

→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	12.408	6.204
Personalausweis	1,0	5.763	5.763
Reisepass		2.578	2.578
Gesamt			14.545

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,2	1.060	318
Beurkundung Sterbefall		1.043	209
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	206	206
Eheschließung: nur Trauung		30	30
Eheschließung: nur Anmeldung	0,3	79	40
Gesamt			802

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldungen	1,0	477	477
Ummeldungen		125	125
Abmeldungen	0,4	465	186
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	2	16
Reisegewerbekarte	4,0	5	20
Spielhallenerlaubnis	10,0	3	30
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	9	108
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	192	384
Gewerbeuntersagungen	24,0	14	336
Gesamt			1.682

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Tagesbetreuung für Kinder
der Stadt Unna im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder	4
Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung	4
→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder	7
Organisation	7
Steuerungsinstrumente	7
→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder	10
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge	11
→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	23

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht, wie das Jugendamt die Tagesbetreuung für Kinder organisiert und steuert. Dabei richtet sie den Blick schwerpunktmäßig auf den Ressourceneinsatz und nicht auf die Qualität der Aufgabenerledigung. Ziel der Prüfung ist es, mögliche Handlungsoptionen aufzuzeigen, mit denen die Kommune ihre Ergebnisse verbessern kann.

Die GPA NRW bildet Kennzahlen auf der Grundlage der Rechnungsergebnisse und weiterer Daten des Jugendamtes¹. Wir steigen in die Analyse ein, indem wir die Werte in der Zeitreihe und interkommunal vergleichen. Interviews unterstützen die Analyse.

¹ Die Datenerfassungen, mit denen die GPA NRW die erforderlichen Finanz- und Falldaten erhebt, orientieren sich an den Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen, den Zuordnungsvorschriften Produktgruppen (ZOVPG), den statistischen Erhebungen von IT.NRW (Statistik der Kinder- und Jugendhilfe) sowie der Gliederung des Sozialgesetzbuches VIII (SGB VIII).

→ Strukturen in der Tagesbetreuung für Kinder

Bevölkerungs- und Angebotsentwicklung

Die demografische Entwicklung beeinflusst den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen für Kinder unter 6 Jahren. Die Altersgruppen, die für die Nachfrage entscheidend sind, definiert die GPA NRW von 0 bis unter 3 Jahren und von 3 bis unter 6 Jahren.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

	2014	2020	2025	2030	2040
Anzahl der Einwohner gesamt	58.724	57.285	55.958	54.574	51.571
Anzahl 0 bis unter 6 Jahre	2.812	2.742	2.699	2.580	2.243
Anzahl 0 bis unter 3 Jahre	1.433	1.327	1.297	1.224	1.063
Anzahl 3 bis unter 6 Jahre	1.379	1.414	1.402	1.356	1.180

Quelle: IT.NRW (2014 zum 31.12. des Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2020 zum 01.01.)

Die Zahl der Einwohner sinkt nach den Prognosen von IT.NRW auf Basis des Zensus deutlich. Davon betroffen ist auch die Altersgruppe der Einwohner zwischen 0 und unter 6 Jahren. Diese sinkt bis zum Jahr 2030 um mehr als acht Prozent, bis zum Jahr 2040 sogar um mehr als 20 Prozent.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Zahlen bei den Kindern und Jugendlichen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Hinzukommen weitere Veränderungen wie die Rückkehr zum Abitur nach neun Jahren sowie die Weiterentwicklung der schulischen Inklusion. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Die Stadt Unna geht in ihrer Kindergartenbedarfsplanung ebenfalls von leicht steigenden Kinderzahlen aus. Diese Annahme beruht auf Auswertungen aus dem eigenen Melderegister. Berücksichtigt werden alle im maßgeblichen Kindergartenjahr noch nicht schulpflichtigen Kinder.

Diese unterschiedliche Datenerhebung ist Grund für die Abweichung der in der Stadt Unna berechneten Kennzahlen zu den Kennzahlen der GPA NRW wie z. B. den Versorgungsquoten. Für den interkommunalen Vergleich ist die Berechnung einheitlich auf der Basis der Daten von IT.NRW erfolgt, so dass eine Vergleichbarkeit gewährleistet ist.

Die Stadt Unna stellt nach der Kindergartenbedarfsplanung für Kinder unter sechs Jahren folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung (nach Kindergartenjahren):

Angebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze gesamt*	1.882	1.979	1.994	1.982	1.988
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	1.757	1.824	1.842	1.841	1.847
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	125	155	132	141	141

*Kindergartenjahr 01.08. bis 31.07.

Das Angebot an Kindertagesbetreuungsplätzen wurde bedarfsorientiert auf der Grundlage der Kindergartenbedarfsplanung ausgebaut.

Nunmehr ist die aktuelle Flüchtlingssituation für viele Kommunen eine weitere Herausforderung, der sie sich stellen müssen. Unter den aufgenommenen Flüchtlingen sind viele Familien mit Kindern.

Das Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW (MFKJKS) bejaht den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nach Aussagen der Landesjugendämter Rheinland und Westfalen-Lippe mit Bezug auf das Haager Kinderschutzübereinkommen (KSÜ)² mit folgender Position: „Sobald eine Familie nach ihrem Aufenthalt in der Erstaufnahmeeinrichtung einer Kommune zugewiesen wurde, haben auch Kinder aus asylsuchenden Familien ab der Vollendung des 1. Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz“.³

Die aktuelle Flüchtlingsentwicklung erschwert es den Kommunen deutlich, ihre Angebote für die Kindertagesbetreuung zu planen. Umso wichtiger ist es, dass die Kommune ihre Bedarfsplanung zeitnah aktualisiert und fortschreibt. Nur so kann sie ihr Angebot zielgerichtet steuern. Auch kann sie dann ihre Haushaltsmittel in diesem Rahmen wirtschaftlich einsetzen.

Die Flüchtlingsentwicklung und deren Auswirkungen lassen sich ortsspezifisch nur schwer prognostizieren. Kommunen können zukünftige Bedarfe bei einem anhaltenden Flüchtlingsstrom mittelfristig nicht valide planen.

Im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW werden die Familien mit Kindern auf die Kommunen verteilt. Diese bedürfen altersabhängig u. a. eines vorschulischen Betreuungsplatzes, z. B. in einer Kindertageseinrichtung. Auf diese Situation müssen sich die Kommunen einstellen. Sie müssen geeignete Konzepte entwickeln, um kurzfristig auftretenden Bedarfen mit angemessenen Angeboten begegnen zu können.

Ein steigender Bedarf an Betreuungsplätzen wird perspektivisch zu höheren Kosten in der Tagesbetreuung für Kinder führen und somit die Haushalte der Kommunen belasten.

² Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern

³ sh. auch <https://www.kita.nrw.de>, > Integration-von-Kindern-aus-Flüchtlingsfamilien

Diese Entwicklung trifft auf die Stadt Unna nicht zu. Durch das Land NRW wird auf dem Stadtgebiet Unna eine Erstaufnahme-Einrichtung betrieben. Die Kosten werden vollständig vom Land NRW getragen. Die dort vorgehaltenen Plätze werden auf die Zahl der aufzunehmenden Flüchtlinge in der Stadt Unna angerechnet.

Bis November 2016 überstieg die Zahl der Plätze in der Einrichtung die Zahl der zugewiesenen Flüchtlinge, so dass die Stadt Unna keine Zuweisungen von Flüchtlingen zu verzeichnen hatte. Dies verschafft der Stadt Unna aktuell einen strukturellen Vorteil in Bezug auf die Kindergartenbedarfsplanung und –finanzierung. Im Vergleichsjahr 2014 war dieser Vorteil wegen der noch vergleichsweise geringen Zahl der Flüchtlinge weniger stark ausgeprägt.

→ Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder

Die rechtlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren u. a. erheblich verändert durch

- das zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG),
- das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) und
- das Kinderbildungsgesetz (KiBiz), das zum 1. August 2008 das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) in NRW abgelöst hat.

Wesentliche Veränderungen stellen

- die Einführung des Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder,
- die Gleichstellung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege,
- die Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung und
- die Umstellung der Finanzierung der Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen auf Kindpauschalen dar.

Insbesondere die fristgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches für Kinder unter drei Jahren zum 1. August 2013 stellte die Kommunen nicht nur finanziell, sondern auch organisatorisch vor große Herausforderungen.

Organisation

Das Jugendamt ist zentral im Rathaus der Stadt Unna untergebracht. Es ist organisatorisch dem Dezernat 2 zugeordnet und bildet den Bereich 2 – 51 Jugend und Familie.

In der Stadt Unna wird ein Jugendhilfeplaner im Umfang von einer Stelle beschäftigt. Dieser erstellt jährlich die Kindergartenbedarfsplanung. Dabei werden die freien Träger eingebunden. Die Plandaten werden im Bedarfsfall auch unterjährig fortgeschrieben.

Die Jugendhilfeplanung wird durch eine Fachsoftwareausgewertet. Das Programm beinhaltet ein Statistiktool zur Auswertung der Jugendhilfe- und Sozialplanung.

Steuerungsinstrumente

In der Stadt Unna werden im Kindergartenjahr 2014/2015 insgesamt 1.841 Plätze in Kindertageseinrichtungen vorgehalten. Diese verteilen sich auf 29 Kindertagesstätten. Keine dieser Einrichtungen befindet sich in städtischer Trägerschaft (vgl. Kapitel „Plätze in kommunaler Trägerschaft“). Dies erschwert in der Regel die Steuerung des Bereiches Kindertagesstätten.

Daher ist es besonders wichtig, dass die Verwaltung bezogen auf die Einrichtungen in freier Trägerschaft gezielte Steuerungsinstrumente einsetzt und Informationen auswertet.

Nach Aussage der Stadt Unna besteht ein konfliktfreies Verhältnis zu den Trägern der Kindertagesstätten. Es finden regelmäßig Trägerkonferenzen statt. Ein enger Austausch zwischen Jugendamt und den Trägern ist damit sichergestellt.

Die freien Träger der Kindertagesstätten werden in die Kindergartenbedarfsplanung der Stadt Unna einbezogen. Veränderungen wie z. B. der U-3 Ausbau oder Besonderheiten in der Entwicklung werden hierbei berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna berücksichtigt bei ihrer Kindergartenbedarfsplanung die sich ändernden Bedarfe und aktualisiert auch unterjährig die Plandaten. Die freien Träger werden dabei eng eingebunden.

Die Anmeldelisten in den Kindertagesstätten werden dezentral als Excel-Listen in den einzelnen Kindertagesstätten geführt und an das Jugendamt übermittelt. Das Jugendamt führt die Listen zusammen und kann Mehrfachanmeldungen erkennen.

Im Anschluss an das Meldeverfahren werden Einzelgespräche mit jedem Träger geführt. Dabei wird auch gemeinsam nach einer Lösung für noch unversorgte Kinder gesucht. Die Gruppenformen werden entsprechend des jeweiligen Bedarfes festgelegt. Erst nach den Abstimmungsgesprächen mit dem Jugendamt können die Träger der Einrichtungen die Betreuungsverträge abschließen.

Das Jugendamt erhält nach Abschluss der Betreuungsverträge eine Aufstellung aller Kinder, denen ein Platz zugesprochen werden konnte. Die Eltern der „unversorgten“ Kinder können sich unmittelbar an das Jugendamt wenden. Von dort erhalten sie einen freien Platz in einer anderen Einrichtung oder ein Platzangebot in der Kindertagespflege.

Bei der dezentralen Anmeldung bestehen aus Sicht der GPA NRW Risiken. Es muss durch eine engmaschige Abstimmung sichergestellt werden, dass das Jugendamt zu jeder Zeit über den Stand der Anmeldungen vollständig informiert ist. Die Zahl und Altersstruktur der angemeldeten Kinder muss dem Jugendamt bekannt sein. Auch in welcher Einrichtung das Kind angemeldet wurde, muss jederzeit ersichtlich sein.

Nach Aussage des Jugendamtes der Stadt Unna ist eine größtmögliche Abstimmung mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen vorhanden. Die erforderlichen Informationen sind jederzeit und vollständig abrufbar.

→ **Feststellung**

Die Anmeldung der Kinder erfolgt in der Stadt Unna dezentral. Durch die in persönlichen Gesprächen dargestellte gute und detaillierte Abstimmung mit den Trägern werden die damit verbundenen Risiken minimiert.

Das Jugendamt der Stadt Unna wertet die Finanz-, Bedarfs- und Belegungsdaten regelmäßig aus.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Unna sollte das vorhanden Fachcontrolling um weitere Kennzahlen und Indikatoren aus dem Finanzcontrolling ergänzen. Dafür bieten sich zum Beispiel auch die Kennzahlen dieser Prüfung an.

→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder

Diese Kennzahl zeigt den Ressourceneinsatz (Nettoaufwand ohne Investitionen). Sie umfasst sowohl Tageseinrichtungen als auch Kindertagespflege und bezieht sich auf die für die Tagesbetreuung für Kinder relevante Altersgruppe der Bevölkerung.

In der Stadt Unna hat sich der Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege)

2012	2013	2014	2015
5.006.888	5.079.470	5.850.710	5.976.465

Der Fehlbetrag verdeutlicht, dass nicht alle Aufwendungen in der Stadt Unna durch Erträge von außen gedeckt sind. Die Höhe des Fehlbetrages spiegelt die Höhe der eingesetzten eigenen Ressourcen der Kommune wider.

Der Fehlbetrag ist im Betrachtungszeitraum deutlich angestiegen. Besonders auffällig ist die Steigerung im Jahr 2014. Dieser höhere Fehlbetrag wird durch höhere Aufwendungen aufgrund des verstärkten Ausbaus der U3-Betreuung verursacht. Neben neuen Gruppen durch Anbauten an bestehende Einrichtungen sind zahlreiche Gruppen umstrukturiert worden. Besonders die Gruppenform I ist vermehrt gebildet worden. Darüber hinaus sind durch Kita-Sanierungen im Rahmen des Konjunkturpaketes II. Abschreibungen angefallen. Zuletzt hat das Land neue Förderungen für die Tageseinrichtungen aufgelegt, z.B. die Verfügungspauschale, Plus-Kita und die Sprachförderung.

Alle betrachteten Kommunen im Bereich der Tagesstätten für Kinder verzeichnen Fehlbeträge in unterschiedlicher Höhe. Aussagekräftiger wird dieser Fehlbetrag für die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege jedoch, wenn man ihn zunächst auf die Altersgruppe der Bevölkerung bezieht, die die Leistung in Anspruch nimmt.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis 6 Jahren in Euro

	2012	2013	2014	2015
Fehlbetrag absolut in Euro	5.006.888	5.079.470	5.850.710	5.976.465
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	2.790	2.811	2.812	2.966
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro	1.795	1.807	2.081	2.015

Der Fehlbetrag in absoluter Höhe steigt in den Jahren 2012 bis 2015 an. Die Zahl der Einwohner von 0 bis unter sechs Jahren ist leicht steigend.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.081	1.924	3.403	2.386	2.151	2.344	2.569	30

→ Feststellung

Die Stadt Unna gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit dem niedrigsten Fehlbetrag im Bereich der Tagesstätten für Kinder je Einwohner unter sechs Jahren.

Zusätzlich zu dem dargestellten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren ermittelt die GPA NRW den Fehlbetrag je Platz. Hier werden ausschließlich die Plätze in den Kindertageseinrichtungen betrachtet.

Der Fehlbetrag in der Tagesbetreuung für Kinder (ohne Kindertagespflege) liegt im Vergleichsjahr 2014 bei 5.346.694 Euro. Es sind 1.841 belegte Plätze in den Kindertageseinrichtungen zu verzeichnen. Je Platz beträgt der Fehlbetrag 2.904 Euro.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.904	2.801	4.425	3.407	3.153	3.369	3.660	30

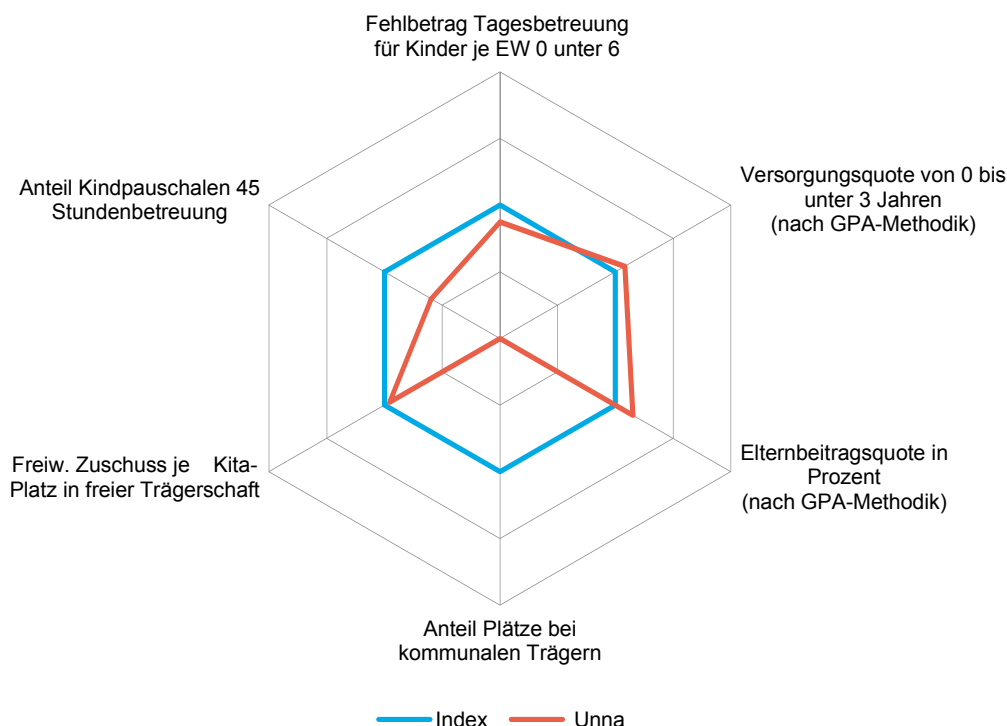
→ Feststellung

In der Betrachtung des Fehlbetrages je Platz bestätigt die Stadt Unna die gute Positionierung. Der Fehlbetrag liegt nur knapp über dem Minimalwert.

Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge

Verschiedene Einflussfaktoren prägen den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Die folgende Grafik zeigt die Ausprägung der wesentlichen Einflussfaktoren mit den Kennzahlenwerten für die Stadt Unna. Der Index bildet die entsprechenden Mittelwerte der im interkommunalen Vergleich berücksichtigten Kommunen der gleichen Größenklasse ab.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2014



Versorgungsquoten

Die GPA NRW definiert als Versorgungsquote den prozentualen Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze nach der Bedarfsplanung an der Zahl der Kinder in einer entsprechenden Altersgruppe der Bevölkerung. Die Altersgruppen differenziert die GPA NRW nach U 3 für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren und Ü 3 für Kinder von 3 Jahren bis unter 6 Jahren.

Als Betreuungsplätze zählen sowohl die Plätze in den Tageseinrichtungen für Kinder als auch die in der Kindertagespflege. Die GPA NRW berücksichtigt nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Für die Bevölkerungszahlen legen wir die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. zugrunde.

Schwerpunktmäßig betrachtet die GPA NRW die Altersgruppe U 3.

Seit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 besteht ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder. Daher mussten die Kommunen ihr Betreuungsangebot für diese Altersgruppe zeitnah und bedarfsgerecht ausbauen. Als bedarfsgerecht und ausreichend legten seinerzeit Bund, Länder und Kommunen bundesweit eine Versorgungsquote von im Durchschnitt 35 Prozent fest. Bezogen auf das Land NRW hält das zuständige Ministerium eine Quote von 32 Prozent für ausreichend.

Der tatsächliche Bedarf schwankt jedoch regional deutlich. Er hängt davon ab, wie viele Plätze örtlich im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen öffentlichen Trägers der Jugendhilfe tatsächlich nachgefragt werden. Die Kommunen mit einem eigenen Jugendamt müssen demnach zunächst den Bedarf an Betreuungsplätzen ermitteln. In der Kindergartenbedarfsplanung müssen sie diesen Bedarf dokumentieren. Danach muss die Kommune ein bedarfsgerechtes Angebot schaffen.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Betreuungsplätze U3 gesamt	271	359	365	375
Einwohner U3	1.367	1.402	1.433	1.527
Versorgungsquote U3 in Prozent	31,2	35,0	35,3	33,8
Versorgungsquote U3 nur Kindertageseinrichtungen in Prozent	19,8	25,6	25,5	24,6

Quelle: Einwohnerdaten lt. IT.NRW ab 2011 nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplan

Die Stadt Unna erreicht im Vergleichsjahr 2014 eine Versorgungsquote, die deutlich über der vom Land NRW als bedarfsgerecht angesehene Quote von 32 Prozent liegt.

U3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege in Prozent 2014/2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
35,3	25,7	40,2	32,6	29,6	32,0	35,2	33
Versorgungsquote für Kinder unter 3 Jahren ausschließlich in Kindertageseinrichtungen							
25,5	15,3	34,5	24,3	21,7	24,8	26,6	33

Der interkommunale Mittelwert spiegelt die vom Land NRW als ausreichend erachtete Versorgungsquote nahezu wider. Die Stadt Unna liegt jedoch im Bereich der Betreuung der U3-Kinder am dritten Quartil und damit deutlich überdurchschnittlich.

→ Feststellung

Die hohen U3-Versorgungsquoten belasten grundsätzlich den Fehlbetrag. Sie sind nur bedingt beeinflussbar z.B. durch die Höhe der Elternbeitragsquote und einen niedrigen Anteil der kostenintensiven 45 Stundenbetreuung.

Elternbeitragsquote

Ein weiterer wichtiger Bestandteil zur Reduzierung des Fehlbetrages der Kindertagesbetreuung sind die Elternbeiträge. Die Elternbeitragsquote bildet das prozentuale Verhältnis der ertragswirksamen Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen für die Kindertageseinrichtungen

ab. Sie ist damit nicht unmittelbar vergleichbar mit dem im Gesamtfinanzierungsmodell des Landes vorgesehenen fiktiven Elternbeitrag von 19 Prozent.

Elternbeiträge sind die Erträge aus den Elternbeiträgen zuzüglich der Zuweisungen des Landes NRW zum Ausgleich für die gesetzliche Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr⁴.

Die Jugendämter können nach § 23 Abs. 1 KiBiz für die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung „Elternbeiträge“ nach § 90 Abs. 1 SGB VIII festsetzen. Deren Höhe kann vom Jugendamt festgelegt werden; eine soziale Staffelung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit der Eltern ist vorzusehen. Der Anteil der Elternbeiträge ist ein fester Bestandteil im Finanzierungssystem von KiBiz. Ein Elternbeitragsaufkommen unterhalb der gesetzlich vorgesehenen Höhe ist vollständig aus dem Haushalt der Kommune zu tragen.

Nach Abzug des Trägeranteils, des Landeszuschusses sowie des Finanzierungsanteils des Jugendamtes verbleibt eine rechnerische Finanzierungslücke. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Finanzierungslücke durch Elternbeiträge gedeckt wird. Kann der Differenzbetrag nicht vollständig durch Elternbeiträge gedeckt werden, erhöht sich der Anteil des Jugendamtes entsprechend.

Zu beachten ist, dass die Höhe des Elternbeitragsaufkommens beeinflusst wird von den strukturellen Rahmenbedingungen. Eine Stadt mit guten strukturellen Rahmenbedingungen sollte ein Elternbeitragsaufkommen erreichen, welches deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt. Wie bereits im Vorbericht ausgeführt ist, sind die strukturellen Rahmenbedingungen für die Stadt Unna eher günstig.

Die Stadt Unna verzeichnet für das Vergleichsjahr 2014 Elternbeiträge einschließlich des Ausgleichs für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr in Höhe von 2.080.862 Euro. Die ordentlichen Aufwendungen im Produkt Tageseinrichtungen für Kinder betragen 14.720.178 Euro. Durch die Elternbeiträge werden 14,8 Prozent der ordentlichen Aufwendungen gedeckt.

Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2011	2012	2013	2014	2015
Elternbeiträge in Euro*	1.928.932	2.243.038	1.973.727	2.080.862	2.228.512
ordentliche Aufwendungen in Euro	12.511.836	12.296.662	12.604.627	14.024.222	14.720.178
Elternbeitragsquote in Prozent	15,4	18,2	15,7	14,8	15,1

Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleich für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Zum 01. August 2011 trat in der Stadt Unna eine neue Elternbeitragssatzung in Kraft. Die Beitragsbescheide wurden umgestellt. Dies hatte zur Folge, dass die Elternbeiträge im Jahr 2012 deutlich gestiegen sind. Dabei handelt es sich jedoch um eine Besonderheit im Finanzjahr 2012, ab dem Jahr 2013 wird wieder ein durchschnittliches Jahresergebnis erzielt.

⁴ Ab dem Kindergartenjahr 2011/2012 besteht landesweit für das Kindergartenjahr vor der Einschulung eine gesetzliche Beitragsbefreiung (vgl. § 23 Abs. 3 KiBiz). Der hierfür vom Land den Jugendämtern erstattete Einnahmefall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

Anteil der Elternbeiträge an den Aufwendungen der Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,8	8,5	17,1	12,9	11,7	13,3	14,0	33

→ Feststellung

Die Stadt Unna gehört zu den 25 Prozent der Städte mit den höchsten Elternbeitragsquoten. Dies wirkt sich begünstigend auf den Fehlbetrag Kindertagesbetreuung je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren aus.

Zur Überprüfung der günstigen Positionierung setzt die GPA NRW die Elternbeiträge in das Verhältnis zur Zahl der zur Verfügung gestellten Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder. Dabei werden die Elternbeiträge zuzüglich der Erstattung für das beitragsfreie dritte Kindergartenjahr ins Verhältnis zur Zahl der Plätze gesetzt. Im zeitlichen Verlauf wird deutlich, dass die Elternbeiträge pro Platz kontinuierlich angestiegen sind. Auch hier wird die Besonderheit durch die Neugestaltung der Elternbeitragssatzung im Jahr 2012 erkennbar.

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Platz pro Jahr in Euro

2011	2012	2013	2014	2015
985	1.230	1.060	1.130	1.207

Die Stadt Unna stellt im Vergleichsjahr 2014 insgesamt 1.841 Plätze in Kindertagesstätten zur Verfügung. Sie verzeichnet Elternbeiträge und Erstattungen des Landes in Höhe von 2.080.862 Euro. Der Elternbeitrag je Platz in einer Kindertagesstätte liegt damit bei 1.130 Euro. Im interkommunalen Vergleich stellt sie sich damit wie folgt dar:

Elternbeitrag im Bereich Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.130	708	1.384	1.022	943	1.034	1.116	33

Auch in dieser Betrachtung gehört die Stadt Unna zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Werten.

→ Feststellung

Mit dem Elternbeitrag je Platz in Tageseinrichtungen liegt die Stadt Unna leicht über dem dritten Quartil. Diese gute Positionierung wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag in der Kindertagesbetreuung aus.

Der Elternbeitrag je Kita-Platz im Jahr 2014 entspricht einer monatlichen Belastung von rund 94 Euro für die Elternbeitragspflichtigen in der Stadt Unna.

Analyse der Elternbeitragssatzung

Wie oben dargestellt liegt die Elternbeitragsquote deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dennoch betrachten wir die Elternbeitragssatzung im Hinblick auf weitere mögliche Potenziale.

Regelmäßige Erhöhung der Elternbeiträge

Die Elternbeitragstabelle wurde letztmalig zum 20. Juni 2014 überarbeitet. Mit den Anlagen 1 und 2 werden die Elternbeiträge für den Besuch von Kindertageseinrichtungen bzw. der Kindertagespflege festgeschrieben. Eine Erhöhung der Elternbeiträge setzt damit eine Änderung der Elternbeitragssatzung voraus.

Möglich ist, bereits in der Satzung über die Erhebung von Elternbeiträgen eine regelmäßige Erhöhung einzuplanen. Dies kann durch einen festgelegten Prozentsatz erfolgen. Eine neue Beitragstabelle muss dann nicht regelmäßig über eine Satzungsänderung beschlossen werden.

→ Empfehlung

Die Elternbeiträge sollten jährlich an die steigenden Kosten angepasst werden. Möglich ist die Anlehnung der prozentualen Erhöhung an die festgelegten Steigerungen der Kindspauschalen (§ 19 Abs. 2 KiBiz). So wird den steigenden Einkommen sowie den steigenden Aufwendungen Rechnung getragen.

Höhe der Elternbeitragssätze

Die GPA NRW hat die absolut zu zahlenden Elternbeiträge anhand von Beispielberechnungen verglichen. Dieser Vergleich hat ergeben, dass die Beiträge im unteren Einkommensbereich unter dem Landesdurchschnitt liegen. Im mittleren Einkommensbereich liegen sie in etwa am Landesdurchschnitt. Im oberen Einkommensbereich verzeichnet die Stadt Unna überdurchschnittlich hohe Elternbeiträge, die sich bis zum Maximalwert erstrecken. Die Analyse der Elternbeiträge ergibt somit eine stärkere Belastung der oberen Einkommensgruppen.

Die untere Einkommensgrenze liegt mit 16.000 Euro im Vergleich zu anderen Kommunen in NRW im unteren Bereich. Eine weitere Absenkung dieser Grenze führt nicht oder nur zu unwesentlich höheren Beiträgen.

Die Elternbeitragstabelle umfasst insgesamt 14 Einkommensstufen. Die Stufen selbst steigen in Schritten von 6.000 Euro.

Die obere Einkommensgrenze liegt in der Stadt Unna mit 86.000 Euro im Vergleich zu den der GPA NRW bekannten Satzungen auf niedrigem Niveau. Bei Überschreiten der Einkommensgrenze ist kein Nachweis über die tatsächliche Höhe des Einkommens erforderlich. Daher ist dem Jugendamt in diesen Fällen das tatsächliche Einkommen nicht bekannt. Eine Berechnung, in welchem Umfang höhere Beträge erzielt werden könnten, ist damit nicht möglich.

Insgesamt ist aber zu erwarten, dass bei einer deutlichen Erhöhung der oberen Einkommensgrenze auch deutlich höhere Beiträge für den Besuch von Kindertageseinrichtungen bzw. Kindertagespflege erzielt werden können. Zudem würden Beitragspflichtige mit hohen Einkommen auch stärker belastet und so die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit stärker berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Einkommensstufen sollten auf bis zu 150.000 Euro ausgedehnt werden. Damit steigen die in den oberen Einkommensgruppen zu zahlenden Beiträge tendenziell.

Eine gute Möglichkeit, die Elternbeitragssatzung ausgewogen zu gestalten, bietet die prozentuale Berechnung der Elternbeiträge. Dabei werden die vorhandenen Stufen beibehalten, jedoch nicht mit absolut zu zahlenden Beiträgen belegt. Vielmehr ist in den jeweiligen Stufen ein von Stufe zu Stufe steigender Prozentsatz des verfügbaren Einkommens zu zahlen.

Diese Vorgehensweise ist zwar arbeitsintensiver, bietet aber eine höhere Berücksichtigung der finanziellen Situation des einzelnen Beitragszahlers.

Höherer Beitrag für Kinder unter drei Jahren

Eine weitere Handlungsmöglichkeit bietet die Ausgestaltung der Elternbeitragstabellen. Die Elternbeitragssatzung der Stadt Unna weist zwei Elternbeitragstabellen aus. Eine Tabelle gilt für Kinder unter zwei Jahren (U2), die zweite Tabelle gilt für Kinder ab zwei Jahren. Die Tabelle für Kinder unter zwei Jahre weist aufgrund des höheren Betreuungsbedarfs auch höhere Beiträge aus.

Das KiBiz unterscheidet bei den Kindpauschalen grundsätzlich nach Kindern U3 und Ü3. Es empfiehlt sich daher, diese Differenzierung auch bei den Elternbeitragssätzen zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Tabelle mit den höheren Beiträgen sollte auf die Gruppe der unter drei Jahre alten Kinder (U3) ausgedehnt werden. So kann die Stadt Unna den Beitragsunterschied für einen ganzen Kindergartenjahrgang geltend machen.

Beiträge für Geschwisterkinder

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Unna sieht nach § 3 Abs. 3 eine vollständige Befreiung der Geschwisterkinder von den Elternbeiträgen vor. Nach § 23 Abs. 5 KiBiz ist eine Beitragsbefreiung zulässig. Aufgrund des hohen Fehlbetrages in der Tagesbetreuung für Kinder sollte jedoch nicht vollständig auf Beiträge für das zweite und jedes weitere Kind einer Familie verzichtet werden.

→ **Empfehlung**

Die vollständige Befreiung der Geschwister sollte in eine Ermäßigung umgewandelt werden. Für das zweite Kind könnte z. B. ein Beitrag von 50 Prozent, für jedes weitere Kind ein Beitrag in Höhe von 25 Prozent erhoben werden.

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Unna sollte überarbeitet werden, um einen höheren Elternbeitrag zu erzielen und einen Konsolidierungsbeitrag zum defizitären Haushalt zu leisten. Ansatzpunkte dabei sollten sein:

- regelmäßige Erhöhung der Elternbeiträge
- Anhebung der oberen Einkommensstufe auf 150.000 Euro
- die Anhebung des höheren Elternbeitrages für die Altersgruppe U2 auf U3
- die Umwandlung der Geschwisterkindbefreiung in eine –ermäßigung

Plätze in kommunaler Trägerschaft

Der Anteil der Plätze in kommunalen Kindertageseinrichtungen beeinflusst den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder. Das Land NRW gewährt dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe für kommunale Plätze im Vergleich zu den Plätzen in Tageseinrichtungen freier Träger einen geringeren Zuschuss.⁵ Ferner ist bei kommunaler Trägerschaft der höchste Trägeranteil aufzubringen.⁶ Die angesetzten Kindpauschalen entsprechen zudem nicht den tatsächlichen Aufwendungen für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung aller Gebäude-, Sach-, und Personalkosten.

In der Stadt Unna werden insgesamt 29 Kindertagesstätten vorgehalten. Davon befindet sich keine in städtischer Trägerschaft. 13 Kindertagesstätten werden in kirchlicher Trägerschaft und neun in anderer Trägerschaft geführt. Sieben Einrichtungen werden als Elterninitiativen betrieben.

Anteil der Plätze in Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft in Prozent 2014/2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,0	0,0	68,3	26,1	12,4	27,0	38,1	33

→ Feststellung

Die Stadt Unna führt keine Kindertagesstätten in eigener Trägerschaft. Sie hat somit einen strukturellen Vorteil gegenüber Kommunen mit entsprechenden Plätzen. Das wirkt sich aufgrund des Finanzierungssystems der Kindertageseinrichtungen positiv auf den Fehlbetrag aus.

⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

⁶ vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Das KiBiz fördert die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder in Form von Kindpauschalen. Deren Höhe richtet sich nach den in der Anlage zu § 19 KiBiz festgelegten Gruppenformen und Betreuungszeiten.⁷ Die Höhe der Kindpauschalen beträgt je nach Wochenbetreuungsstunden und Alter der Kinder zwischen rund 3.500 Euro und 16.600 Euro jährlich.

Welche Betreuungszeiten/Wochenbetreuungsstunden die Eltern buchen prägt die Kostenstruktur wesentlich. Insbesondere der Anteil der Kindpauschalen für die 45 Stunden Wochenbetreuung beeinflusst aufgrund der Höchstsätze bei den Kindpauschalen deutlich das Finanzergebnis. Der 45 Wochenstundenbetreuung kommt daher im Rahmen der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung eine besondere Steuerungsrelevanz zu.

Anteil Kindspauschalen wöchentliche Betreuungszeit von 45 Stunden in allen Tageseinrichtungen im Zeitreihenvergleich in Prozent

2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
27,3	27,9	27,1	26,8	27,1

Die Zahl der Kinder, die mit dem maximalen Umfang von 45 Stunden pro Woche betreut werden, liegt auf einem konstanten Niveau.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2014/2015

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden Wochenbetreuung							
4,7	0,3	22,4	7,9	2,9	6,5	10,9	35
35 Stunden Wochenbetreuung							
68,4	24,1	68,4	47,1	40,2	46,7	53,9	35
45 Stunden Wochenbetreuung							
26,8	26,8	70,9	45,0	37,4	43,6	52,0	35

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Der Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung bildet im interkommunalen Vergleich den Minimalwert. Ein niedriger Anteil an Kindspauschalen für 45 Stunden wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag aus.

Der Bedarf für einen kostenintensiven 45-Stunden-Platz wird durch das Jugendamt der Stadt Unna geprüft. Dabei muss zum Nachweis des Bedarfes eine entsprechende Bescheinigung des Arbeitgebers vorgelegt werden. Darüber hinaus werden die Betreuungsplätze mit dem höchsten Umfang nur nach Empfehlung des Allgemeinen Sozialen Dienstes vergeben.

⁷ § 19 KiBiz in Verbindung mit der Anlage zu § 19 KiBiz

→ Feststellung

Die Unna steuert die Vergabe der kostenintensiven Plätze mit einer 45 Stunden Wochenbetreuung durch die Abfrage des Betreuungsbedarfs und der Vorlage eines Nachweises. So erreicht sie bei dieser Kennzahl den Minimalwert. Hier spiegelt sich die gute Steuerung des Bereiches Tagesstätten für Kinder besonders deutlich wider.

Der Anteil der Kindspauschalen für die 35 Stunden-Wochenbetreuung bildet dagegen den Maximalwert ab. Dieser Betreuungsumfang ist im Vergleich zu einer Betreuung mit 25 Wochenstunden mit mehr Sach- und Personalaufwand verbunden.

Freiwillige Zuschüsse an freie Träger

Das Subsidiaritätsprinzip aus § 4 Abs. 2 SGB VIII garantiert eine möglichst vielfältige Trägerstruktur. Der öffentliche Träger der Jugendhilfe soll demnach erst tätig werden, wenn die freien Träger den Bedarf an Betreuungsplätzen nicht bereitstellen können. In der Praxis stellen in NRW überwiegend freie Träger der Jugendhilfe⁸ Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Der öffentliche und die freien Träger müssen zusammenwirken. Nur so können sie die Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen bedarfsgerecht bereitstellen und den Rechtsanspruch erfüllen.

Viele Städte gewähren neben den gesetzlichen Betriebskostenzuschüssen nach dem KiBiz zusätzlich freiwillige Zuschüsse zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen. Diese zahlen sie aus kommunalen Haushaltsmitteln an freie Träger. Den Ressourceneinsatz hierfür bildet die Kennzahl freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft ab.

Die Stadt Unna gewährt den Trägern der Einrichtungen freiwillige Zuschüsse. Diese werden in unterschiedlicher Höhe ausgezahlt. Die Zahlungen erfolgen aufgrund von individuellen Vereinbarungen mit den Trägern.

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2011	2012	2013	2014	2015
Freiwillige Zuschüsse in Euro	566.230	576.006	613.911	655.533	676.065
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.757	1.824	1.862	1.841	1.847
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	322	316	330	356	366

Der freiwillige Zuschuss steigt im Verhältnis zur Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege überproportional an. Daher steigt auch der freiwillige Zuschuss pro Kita-Platz an. Die Erhöhung der freiwilligen Zuschüsse ist im Wesentlichen mit der steigenden Zahl der erforderlichen Kita-Plätze – besonders im Bereich der Betreuung der U-3 Kinder – zu begründen.

⁸ konfessionelle Träger/Kirchen, andere freie Träger, Elterninitiativen i.S. von § 20 Abs. 3 KiBiz

Freiwilliger Zuschuss je Betreuungsplatz in Tageseinrichtungen für Kinder freier Träger

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
356	152	760	373	295	375	457	33

→ Feststellung

Der freiwillige Zuschuss je Betreuungsplatz in freier Trägerschaft liegt leicht unter dem Mittelwert. Diese Positionierung ist wegen der vollständigen Abhängigkeit von den freien Trägern besonders positiv zu sehen.

Kindertagespflege

Das Gesetz und die Rechtsprechung haben die Kindertagespflege mit der institutionellen Kindertagesbetreuung gleichgestellt⁹. Dadurch hat die Kindertagespflege als Betreuungsangebot einen gleichrangigen Stellenwert erhalten. In der Praxis bietet die Kindertagespflege deutlich flexiblere Betreuungszeiten an als die Kindertageseinrichtungen. Sie ist damit eine wichtige alternative Betreuungsform insbesondere im Rahmen der U-3 Betreuung sowie der Randzeitenbetreuung. Hier kann sie beachtlich dazu beitragen, den Rechtsanspruch zu gewährleisten.

Der Anteil der Kindertagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen insgesamt zeigt, in welchem Umfang die Kindertagespflege das institutionelle Betreuungsangebot der Stadt Unna ergänzt.

Plätze in Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Plätze in Kindertagespflege*	125	155	132	141	141
Tagesbetreuungsplätze gesamt*	1.757	1.824	1.862	1.841	1.847
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	6,6	7,8	6,6	7,1	7,1

*Platzangebot lt. Kindergartenbedarfsplanung

→ Feststellung

Die Stadt Unna hat die Zahl der Plätze in der Kindertagespflege ausgebaut. Dabei hat sie sich am tatsächlichen Bedarf orientiert und hält ein ausreichendes Angebot an Kindertagesplätzen vor. .

⁹ § 24 Abs. 2 SGB VIII, sh. auch Urteil OVG NRW 12 B 793/13

Anteil der angebotenen Plätze in Kindertagespflege an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,1	3,2	11,8	7,5	6,2	7,1	9,2	33

→ **Feststellung**

Der Anteil der Plätze in der Kindertagespflege entspricht dem Durchschnitt innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW.

→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

Die Stadt Unna erreicht in der zentralen Kennzahl „Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je Einwohner von 0 bis unter 6 Jahren in Euro 2014“ einen Wert nahezu am Minimalwert. Dieser sehr guten Positionierung liegen mehrere Einflussfaktoren zugrunde.

So verfügt die Stadt Unna über eine überdurchschnittlich gute Sozialstruktur. Auch die Tatsache, dass die Stadt Unna keine kommunalen Kindertagesstätten betreibt, wirkt sich positiv aus. Der freiwillige Zuschuss je Platz in freier Trägerschaft liegt auf durchschnittlichem Niveau. Mit den Trägern der Einrichtungen wird eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit gepflegt.

Die Vergabe der 45-Stunden-Plätze erfolgt sehr zurückhaltend und ist an Voraussetzungen gebunden. Die gute und kostenbewusste Steuerung im Bereich der Tagesstätten für Kinder wird hier besonders deutlich. Die Elternbeitragsatzung ist sozial gestaffelt und fordert von Beziehern höherer Einkommen auch höhere Beiträge. Die Elterneinkommen werden jährlich überprüft und die Beiträge konsequent festgesetzt und beigetrieben. Dies hat eine überdurchschnittlich hohe Elternbeitragsquote zur Folge.

Die maßgebliche Obergrenze der Einkommen sollte jedoch deutlich angehoben werden. Auch die Einschränkung der bisherigen vollständigen Geschwisterkindbefreiung sollte überdacht werden. Zusammen mit einer Anhebung der Altersgrenze für höhere Beiträge für Kinder ab dem 2. Lebensjahr bestehen noch verschiedene Möglichkeiten, den Fehlbetrag weiter zu reduzieren.

Die Stadt Unna verzeichnet eine überdurchschnittlich hohe Versorgungsquote. Dies belastet den Fehlbetrag für die Tagesbetreuung für Kinder deutlich. Eine höhere Zahl von Betreuungsplätzen bedeutet auch höhere anteilige Aufwendungen für die Stadt. Die Versorgungsquoten sind jedoch durch das Jugendamt nicht beeinflussbar.

Der Stadt Unna gelingt es dennoch, diesen Nachteil durch andere Einflussfaktoren aufzufangen. Die hohe Elternbeitragsquote sowie der sehr niedrige Anteil der Plätze mit einem Betreuungsumfang von 45 Wochenstunden führen dazu, dass der Fehlbetrag im Bereich Tagesstätten für Kinder auf einem konstant niedrigen Niveau liegt.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Unna mit dem Index 5.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Schulen der Stadt Unna im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Grundschulen	5
Realschulen	8
Gymnasien	9
Gesamtschulen	11
Schulturnhallen	13
Turnhallen (gesamt)	15
Gesamtbetrachtung	16
→ Schulsekretariate	18
→ Schülerbeförderung	21
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	23

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

- Flächenmanagement der Schulen (ohne Förderschulen) und Turnhallen,
- Schulsekretariate,
- Schülerbeförderung.

Ziel der GPA NRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Indem die GPA NRW die Gebäudeflächen analysiert, sollen die Kommunen für einen bewussten und sparsamen Umgang mit ihrem Gebäudevermögen sensibilisiert werden. Die Prüfung der Schulsekretariate gibt Hinweise auf eine angemessene Stellenausstattung. Die Optimierung der Schülerbeförderung ist Voraussetzung für einen effizienten Mitteleinsatz. Gleichzeitig zeigt die GPA NRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die GPA NRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Sie hat Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnet die GPA NRW Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2014/15. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude.

¹ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen

Ein vorausschauendes Flächenmanagement ist für Städte und Kommunen ein wichtiges Werkzeug, um den Haushalt zu konsolidieren. Es muss sich am Bedarf sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren. Ebenso muss die Kommune berücksichtigen, wie sich der demografische Wandel auswirken wird.

Unter diesen Vorgaben analysiert die GPA NRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Unna mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks berücksichtigen zunächst alle für den Regelschulbetrieb notwendigen Unterrichts- und Fachräume.

Zudem gewährt die GPA NRW in ihren Benchmarks unter anderem Zuschläge für Lehrerarbeitsplätze und weitere notwendige Räume. Flächen für die Offene Ganztagsschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen rechnet die GPA NRW entsprechend der individuellen Situation in den Benchmarks an.

Bisher gibt es keine verbindlichen Vorschriften für Raumstandards für Schulen mit inklusivem Unterricht. Dennoch geht auch die GPA NRW davon aus, dass für die Inklusion zusätzlich Flächen benötigt werden. Dieser zusätzliche Flächenbedarf wird jedoch an den meisten Schulstandorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen. Insbesondere ist der Flächenbedarf für diese Zwecke davon abhängig, ob die Kommune Schwerpunktschulen bildet, an denen sie die erforderlichen Rahmenbedingungen für die einzelnen Förderschwerpunkte schafft. Daher ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Kommune den Bedarf für jede Schule individuell konkretisiert und das Raumprogramm entsprechend anpasst. Vor diesem Hintergrund sind in den Benchmarks keine zusätzlichen Flächen für die inklusive Beschulung förderbedürftiger Kinder eingerechnet.

Die GPA NRW betrachtet im Folgenden auch die individuelle Situation vor Ort unter den Gesichtspunkt Inklusion und Zuwanderung.

- Die Stadt Unna hat im Jahr 2010 mit der Gemeinde Holzwickede einen gemeinsamen Schulentwicklungsplan für die Schuljahre 2011/2012 – 2019/2020 aufgestellt.
- Im September 2014 wurde der Anlassbezogene Schulentwicklungsplan zur Entwicklung des weiterführenden Schulwesens in Unna vorgestellt.
- Ein Kurzgutachten zum Schulraumbedarf der drei Grundschulen in Unna-Mitte liegt seit Dezember 2014 vor.
- Eine Aktualisierung der Schulentwicklungsplanung plant die Stadt Unna ab Oktober 2017.
- Geplant ist die Schließung der Anne Frank Realschule im Jahr 2018. Seit dem Schuljahr 2014/2015 werden bei der Anne Frank Realschule keine Eingangsklassen mehr gebildet.
- Die Gerhart-Hauptmann-Schule, Schule für spätausgesiedelte Kinder und Jugendliche (Primarstufe und Sekundarstufe I) wurde zum Ende des Schuljahres 2008/2009 aufgelöst. Das Schulgebäude wurde abgerissen, das Grundstück vermarktet.

- Die Harkort Förderschule wurde zum 31. Juli 2016 schulrechtlich aufgelöst und in das Förderzentrum Süd des Kreises Unna zum 01. August 2016 übergeleitet. Die Liegenschaft ist an den Kreis Unna vermietet.

Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Unna mit einer Gemeindefläche von 88,56 km² einen unterdurchschnittlichen Wert, der Mittelwert beträgt 97 km². Die Bevölkerungsdichte liegt mit 663 Einwohner/km² unter dem Mittelwert von 969 Einwohner/km².

➔ **Feststellung**

Bei der Abdeckung des Stadtgebietes mit Schulstandorten hat die Stadt Unna insgesamt durchschnittliche Rahmenbedingungen.

Grundschulen

Die Zahl der Schüler an den städtischen Grundschulen in Unna hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 mit 2.728 Schülern zu 2014/2015 mit 2.116 Schülern kontinuierlich um rund 22 Prozent verringert. Bezugnehmend auf die Schulstatistik sind die Grundschüler zum Schuljahr 2016/2017 auf 2.069 Schüler gesunken.

Im Vergleichsjahr 2014 gibt es in Unna insgesamt elf Grundschulen an elf Standorten, deren Gesamtbruttogrundfläche 29.583 m² beträgt.

Es wurden 23 Eingangsklassen im Schuljahr 2014/2015 gebildet; an folgenden Schulen nur mit einer Eingangsklasse:

- Grundschule Nicolaischule (Innenstadt),
- Grundschule Lünern und
- Grundschule Hemmerde.

➔ **Feststellung**

An drei Grundschulstandorten wurde im Schuljahr 2014/2015 jeweils nur eine Eingangsklasse gebildet.

Auch im Schuljahr 2015/2016 ändert sich diese Struktur nicht bei gleichzeitig 22 Eingangsklassen.

➔ **Empfehlung**

Die Nicolaischule und die Grundschulen Lünern und Hemmerde haben jeweils nur eine Eingangsklasse. Für den Fall weiter abnehmender Schülerzahlen sollte eine Schulschließung überprüft werden. Grundschulverbünde sollten vermieden werden, da sie nur wenig Einsparpotenzial für den Schulträger bieten.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014



Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
329	318	337	370	31

In der Einzelbetrachtung der Schulstandorte zeigt sich eine heterogene Flächensituation.

An zehn Grundschulstandorten betreut die Stadt Unna Schüler im Offenen Ganztag (OGS). Im Schuljahr 2014/2015 nehmen 883 Schülern an der OGS-Betreuung teil. Daraus ergibt sich eine OGS-Betreuungsquote von insgesamt rund 43 Prozent. An den einzelnen Standorten liegt diese Quote zwischen 34 und 61 Prozent. Bei der Aufstellung der Benchmarkwerte wurde die jeweilige OGS-Betreuungsquote individuell berücksichtigt. Ebenso die entsprechende Zügigkeit an den einzelnen Grundschulen.

Auswertung Grundschulen nach Standorten 2014

Grundschulen	BGF (m²)	Räume	Klassen	BGF / Klasse (m²)	Benchmark (m²)	Potenzial (m²)
Falkschule	2.994	10	9	333	301	285
Liedbachschule	2.340	7	7	334	309	177
Nicolaischule	1.999	6	5	400	306	469
Katharinenschule	4.482	12	12	373	293	966
Grilloschule	4.811	16	11	437	298	1.533
Schule am Friedrichsborn	3.934	12	12	328	293	418
Sonnenschule	2.148	8	8	269	298	0
Schillerschule	2.583	8	9	287	298	0
Osterfeldschule	2.144	8	7	306	287	135
Grundschule Lünern	1.133	4	4	283	293	0
Grundschule Hemmerde	1.016	6	6	169	285	0
Gesamt	29.583	97	90	329	295	3.033

Auf der Basis der Benchmarkwerte ist in der Summe im Vergleichsjahr 2014/2015 ein rechnerisches Flächenpotenzial bei den Grundschulen von rund 3.000 m² bei der Stadt Unna vorhanden.

Im Schuljahr 2015/2016 steigt das Flächenpotenzial unter Berücksichtigung der 87 gebildeten Klassen auf 3.900 m².

Die Stadt Unna beauftragte ein pädagogisches Gutachten „**Phase 0**“ für die Falkschule. Eine externe Beratung soll Erkenntnisse über den notwendigen Flächenbedarf bei Umsetzung eines neuen pädagogischen Konzeptes an der Falkschule aufzeigen. Eine Umsetzung in einen Neubau der Falkschule mit geschätzten Baukosten von 8,5 Mio. Euro wird in die Betrachtung einbezogen. Bis zum Ende dieser Prüfung lagen noch keine Ergebnisse der externen Beratung vor.

→ **Empfehlung**

Auf Grund des vorhandenen Flächenpotentials an der Falkschule sollte zunächst die Nutzung der vorhandenen Schulflächen geprüft werden bevor über einen Neubau eines Schulgebäudes entschieden wird.

Die Anzahl von 2.116 Grundschulern im Schuljahr 2014/2015 wird auf 2.017 Grundschüler im Schuljahr 2021/2022 Schüler zurückgehen. Der Flächenüberhang wird sich tendenziell weiter erhöhen.

Es zeigt sich insgesamt eine ungleichmäßige Auslastung der einzelnen Grundschulstandorte. Fünf Standorte überschreiten den Benchmark und weisen ein Flächenpotenzial von mindestens 285 m² BGF (Benchmarkwert für eine Klasse gesamt) auf. An vier Standorten ist rechnerisch kein Flächenpotenzial vorhanden.

Aktuell gehen die Prognosezahlen der Schulstatistik 2021/2022 von einer sinkenden Anzahl von Grundschulern aus. Die Bevölkerungsgruppe der Einwohner unter 18 Jahre verzeichnet ebenfalls einen Rückgang für Unna von 9.329 Einwohner im Jahr 2014 auf 7.728 Einwohner im Jahr 2040 (Datenquelle Zensus, IT-NRW).

Aktuelle Studien gehen allerdings davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten) sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Hinzu kommen weitere Veränderungen wie die Rückkehr zum Abitur nach neun Jahren sowie die Weiterentwicklung der schulischen Inklusion. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

In ihrer Kindergartenbedarfsplanung geht die Stadt Unna ebenfalls bei von einem geringeren Rückgang aus, punktuell auch schon von leicht steigenden Kinderzahlen in bestimmten Altersgruppen. Diese Entwicklung wird sich in den einzelnen Stadtteilen und damit an den einzelnen Grundschulstandorten unterschiedlich darstellen. Insofern ist die aktuell geplante Fortschreibung der Schulentwicklungsplanung ausdrücklich zu begrüßen.

Die Stadt Unna kann Flächenüberhänge auch über Raumbilanzen feststellen. Sofern mehr Klassenräume als Klassen vorhanden sind sollten die Raumnutzungen analysiert werden. Die Mehrzweck – und Fachunterrichtsräume sind ebenfalls zu betrachten, da diese möglicherweise

Klassenräume waren oder als Klassenräume genutzt werden können. Hierzu lieferte die Stadt Unna für alle vorgehaltenen Schulformen Angaben zu Klassenräumen sowie Mehrzweck – und Fachunterrichtsräumen.

→ Feststellung

Die Stadt Unna stellt im Schuljahr 2014/2015 für 90 Grundschulklassen 97 Klassenräume und 51 Mehrzweck- und Fachunterrichtsräume zur Verfügung.

Die Raumbilanz wird beispielhaft für die Grilloschule erläutert. Sie hält für elf gebildete Klassen 16 Klassenräume und fünf Mehrzweck – und Fachunterrichtsräume vor. Der Flächenüberhang beträgt danach 1.533 m². Bei der Schillerschule dagegen werden für neun gebildete Klassen acht Klassenräume und sieben Mehrzweck – und Fachunterrichtsräume vorgehalten. Es ist kein Flächenüberhang vorhanden.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte bei Schulen mit Flächenüberhang Raumdokumentationen für den Bestand nach tatsächlicher Nutzung und Auslastung erstellen. Dadurch können die rechnerisch ermittelten Flächenüberhänge konkretisiert werden. Diese Flächen können anschließend für außerschulische Nutzungen bereitgestellt werden.

Ist die Aufgabe von Schulstandorten nicht realisierbar, so sollte durch die Ansiedelung zusätzlicher Nutzungen (z.B. Kindergarten, VHS, Musikschule) eine Verbesserung der Flächennutzung dieser Gebäude erreicht werden.

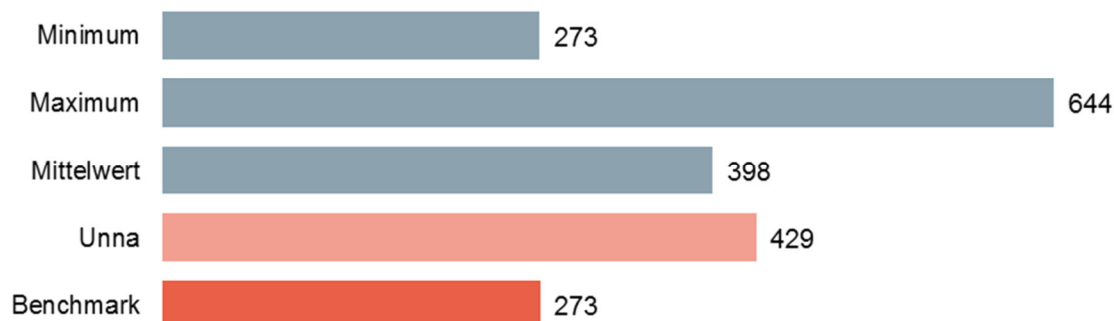
Realschulen

Die Anzahl der Realschüler in Unna hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 von 1.368 Schüler auf 969 Schüler verringert.

Im Vergleichsjahr 2014/2015 beträgt die genutzte Bruttogrundfläche der zwei Realschulen in Unna 15.021 m². In der Summe wurden 35 Klassen unterrichtet.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2014



Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
429	340	374	431	31

Auswertung Realschulen nach Standorten 2014

Realschulen	BGF (m ²)	Räume	Klassen	BGF / Klasse (m ²)	Benchmark (m ²)	Potenzial (m ²)
Anne Frank Realschule*	8.092	33	16	506	273	3.724
Hellweg Realschule*	6.929	33	19	365	273	1.742
Gesamt	15.021	66	35	429	273	5.500

*OGS Anteil 0 Prozent

Auf der Basis des GPA-Benchmarks von 273 m² ist im Vergleichsjahr 2014 ein rechnerisches Flächenpotenzial bei den Realschulen der Stadt Unna von ca. 5.500 m² BGF vorhanden. Das Potenzial entspricht rund 36 Prozent der vorgehaltenen Schulfläche.

Es zeigt sich eine ungleichmäßige Auslastung der einzelnen Standorte. Die Anne Frank Realschule hat einen Flächenüberhang von rund 3.700 m². Für 16 gebildeten Klassen werden 33 Klassenräume bzw. Mehrzweckräume vorgehalten.

Die Anne Frank Realschule bildet keine Eingangsklasse mehr und wird auslaufend aufgelöst.

→ Feststellung

Die GPA begrüßt die Entscheidung der Stadt Unna, das Flächenangebot bei den Realschulen zu reduzieren und die Anne Frank Realschule zum Schuljahr 2018/2019 auslaufen zu lassen.

Das Gesamtpotenzial für beide Realschulen beträgt im Schuljahr 2015/2016 rund 6.300 m² BGF.

Sinkt die Anzahl der Realschüler nach dem Schuljahr 2021/2022 mit 582 Schülern planmäßig weiter, sind Flächenpotenziale auch bei der Hellweg Realschule zu erwarten.

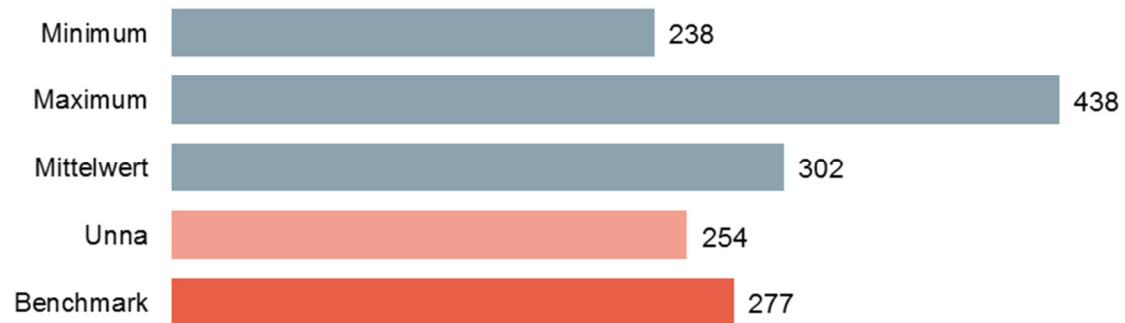
Gymnasien

Die Anzahl der Gymnasiasten in Unna ist im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 von 2.794 auf 2.700 Schüler gesunken.

Im Vergleichsjahr 2014/2015 stand den drei Gymnasien in Unna eine Bruttogrundfläche von 29.544 m² zur Verfügung. In der Summe wurden 116 Klassen/Kurse unterrichtet.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2014



Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
254	275	295	336	31

Im Vergleichsjahr 2014 liegt die Bruttogrundfläche je Klasse der Gymnasien unterhalb des GPA-Benchmarks. Rechnerisch ist somit kein Flächenpotenzial ermittelbar.

Auswertung Gymnasien nach Standorten 2014

Gymnasien	BGF (m²)	Räume	Klassen / Kurse	BGF / Klasse (m²)	Benchmark (m²)	Potenzial (m²)
Pestalozzi Gymnasium *	10.104	46	38	265	285	0
Geschwister Scholl Gymnasium *	10.855	53	39	280	272	312
Ernst Barlach Gymnasium *	8.585	47	39	218	275	0
Gesamt	29.544	146	116	254	277	0

* Die Benchmarkwerte an den einzelnen Gymnasien differieren aufgrund unterschiedlicher Anteile Ganztags und Anzahl der Zügigkeit.

Flächenpotenziale sind dennoch beim Geschwister Scholl Gymnasium ersichtlich. Die Raumbilanz des Geschwister Scholl Gymnasiums zeigt für 39 Klassen/ Kurse 35 Klassenräume und 18 Mehrzweck- und Fachunterrichtsräume. Im Jahr 2015/2016 steigt das Flächenpotenzial auf 1.100 m².

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte aktiv die Flächennutzung des Geschwister Scholl Gymnasiums verbessern. Zu diesem Zweck sollte sie überprüfen, welche Flächen wie genutzt werden und welche zusätzlichen Nutzungen integriert werden können.

Erschwerend wird für den Zeitraum bis 2021/2022 ein Rückgang der Schülerzahlen auf 2.202 Schüler prognostiziert.

→ Feststellung

Die sinkenden Schülerzahlen in der Gesamtbetrachtung lassen künftig auch weitere Flächenüberhänge an den Gymnasien erwarten.

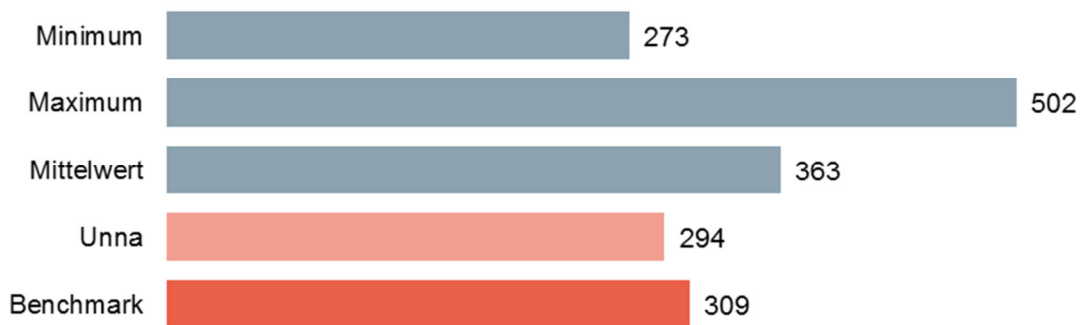
Gesamtschulen

Die Anzahl der Gesamtschüler in Unna ist im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 und 2014/2015 von 2.003 Schüler auf 2.194 Schüler gestiegen.

Im Vergleichsjahr 2014/2015 stand den zwei Gesamtschulen in Unna eine Bruttogrundfläche von 25.431 m² zur Verfügung.

Die Bruttogrundfläche je Klasse im Jahr 2014 stellt sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2014



Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
294	302	351	419	28

Ein rechnerisches Flächenpotenzial bei den Gesamtschulen ist nicht vorhanden.

Auswertung Gesamtschulen nach Standorten 2014

Gesamtschulen	BGF (m ²)	Räume	Klassen / Kurse	BGF / Klasse (m ²)	Benchmark (m ²)	Potenzial (m ²)
Peter Weiss Gesamtschule*	14.576	74	49	297	311	0
Werner von Siemens Gesamtschule*	10.855	58	37	290	306	0
Gesamt	25.431	132	86	294	309	0

* Die Benchmarkwerte an den einzelnen Gesamtschulen differieren aufgrund unterschiedlicher Anteile Ganztags und Anzahl der Zügigkeit bzw. Anteile Sek II.

Für den Zeitraum bis 2021 wird eine Steigerung der Schülerzahlen von 3,3 Prozent prognostiziert. Ein Flächenüberhang ist somit kurzfristig nicht zu erwarten.

Potenzialberechnung Schulgebäude 2014/2015

Potenzialberechnung Schulgebäude 2014

Schulart	BGF je Klasse in m²	Benchmark je Klasse in m² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m² BGF	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial in m² BGF (gerundet)
Grundschulen	329	295	34	90	3.000
Realschulen	429	273	156	35	5.500
Gymnasien	254	277	-7	116	0
Gesamtschulen	294	309	-15	87	0
Gesamt	304				8.500

Potenzialberechnung Schulgebäude 2015

Schulart	BGF je Klasse in m²	Benchmark je Klasse in m² BGF	Flächenpotenzial je Klasse in m² BGF	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial in m² BGF (gerundet)
Grundschulen	340	295	45	87	3.900
Realschule	469	273	196	32	6.300
Gymnasien	263	276	-13	112	0
Gesamtschulen	298	310	-12	85	0
Gesamt	314				10.200

Für das Vergleichsjahr 2014 ergibt sich ein rechnerisches Flächenpotenzial von rund 8.500 m² BGF oder rund 8,5 Prozent der vorgehaltenen Schulfläche. Im Folgejahr steigt das rechnerische Flächenpotenzial auf rund 10.200 m².

→ Feststellung

Nach der Schließung der Anne Frank Realschule mit einer BGF von 8.092 m² zum Schuljahr 2018/2019 entfällt das ausgewiesene Potenzial bei den Realschulen. Damit verbleibt die Hellweg Realschule mit einer Gesamtfläche von 6.929 m².

→ Empfehlung

Bei den Grundschulen der Stadt Unna sind punktuell nennenswerte Flächenpotenziale vorhanden. Die Stadt Unna sollte dies zum Anlass nehmen, hier entsprechend gegenzusteuern. Ziel sollte es sein, die vorgehaltene Fläche der Schulen deutlich anzupassen.

Die GPA NRW legt bei der monetären Bewertung der ermittelten Flächenüberhänge einen jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF zugrunde. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft

gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² aus. Die GPA NRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannbreite. Das reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen.

Das rechnerische Flächenpotenzial im Schuljahr 2014/2015 beträgt rund 8.500 m². Die jährliche Belastung des städtischen Haushalts für diese zusätzlichen Flächen beläuft sich demnach ohne Berücksichtigung der Anne Frank Realschule auf rund 300.000 Euro. Das Potenzial steigt im Jahr 2015 auf rund 390.000 Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte eine Strategie entwickeln welche der Grundschulstandorte auf Grund zurückgehender Schülerzahlen langfristig erhalten werden sollen.

Aufwendungen für Personal, Schülerbeförderung oder Baumaßnahmen können zur Umsetzung des ausgewiesenen Potenzials je nach der Art der Maßnahmenumsetzung notwendig sein.

Sie sind im Einzelfall zu berechnen und mit dem zu erwartenden Einsparpotenzial durch die Flächenreduzierung zu saldieren.

Setzt die Kommune den inklusiven Unterricht um, so können zusätzliche Flächen (z.B. für Differenzierungsräume; Therapie- oder Rückzugsräume, Pflege-/Hygienräume) notwendig sein. Diese Räume benötigen mit 20 - 30 m² BGF allerdings wesentlich weniger Fläche als Klassenräume.

Ausgehend von einem zusätzlichen Differenzierungsraum je Zug ergibt sich beispielsweise für eine vierzügige Grundschule, die die Förderschwerpunkte Lernen, Sprache sowie emotionale und soziale Entwicklung aufnimmt, ein Mehrbedarf von circa 100-180 m² BGF.

Künftig erschwert auch die steigende Zahl von zugewanderten Kindern und Jugendlichen den Kommunen, die Schulflächen zu planen. Die Kinder und Jugendlichen müssen zunächst in „Auffangklassen“ die nötigen Deutschkenntnisse erlangen, um dann am Unterricht teilnehmen zu können. Aufgrund der geringen Gruppengrößen reichen auch für diese Klassen kleinere Räume. Als Grundlage für eine zuverlässige Planung sind auch hier Raumbilanzen und Übersichten erforderlich.

Die für diese Zwecke erforderlichen Räume können bei den meisten Standorten nur einen geringen Anteil der errechneten Flächenüberhänge rechtfertigen. Auch unter Berücksichtigung des Mehrbedarfs durch Inklusion und Zuwanderung verbleibt bei vielen Schulstandorten ein Flächenüberhang, der entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen notwendig macht.

Schulturnhallen

Die Stadt Unna nutzt 30 Turnhalleneinheiten im Schuljahr 2014/2015. In der Summe haben die Turnhallen eine Bruttogrundfläche von 30.000 m² BGF.

Die Schulturnhallen wurden im Schuljahr 2014/2015 von 327 Klassen/Kursen genutzt.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
92	44	118	77	68	72	87	31

Die GPA NRW geht davon aus, dass jeweils zwölf Klassen eine Turnhallen-Einheit benötigen. Den so ermittelten Bedarf für Unna stellt sie dem aktuellen Bestand gegenüber:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2014

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	7,5	13,0	5,5
Realschulen	2,9	2,0	-0,9
Gymnasien	9,7	8,0	-1,7
Gesamtschulen	7,2	7,0	-0,2
Gesamt	27,3	30,0	2,7

Es ergeben sich für Unna in der Summe rechnerisch 2,7 überzählige Halleneinheiten. Der Überhang von Halleneinheiten bei den Grundschulen wird durch den negativen Saldo der Realschulen, Gesamtschulen und Gymnasien teilweise kompensiert.

→ Feststellung

In Unna gibt es in 2014 bei den Schulturnhallen einen Überhang von 2,7 Hallen-Einheiten. Bei einer durchschnittlichen Hallengröße von 1.000 m² errechnet sich ein Flächenüberhang von 2.700 m² BGF. Monetär ausgedrückt bedeutet dies ein weiteres Potenzial von rund 270.000 Euro.

Im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen sollte die Stadt hierbei primär darauf hinwirken, die Kapazitäten der vorhandenen Sporthallen maximal auszulasten. Neu- und Erweiterungsbauten sollte sie so weit wie möglich vermeiden.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte im Rahmen der Schulentwicklungsplanung die Versorgung der Schulen mit Turn- und Sporthallen verstärkt in den Blick nehmen. Durch eine bedarfsorientiertere Vorgehensweise (Gesamthandlungskonzept, zentrale Hallenbelegung/-koordination, Datenbank etc.) könnte aus Sicht der GPA NRW die Bedarfsplanung und –Belegungssituation verbessert werden. Im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen sollte die Stadt hierbei primär darauf hinwirken, die vorhandenen Kapazitäten maximal auszulasten.

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhallen-Einheiten für Schulen 2015

	Bedarf	Bestand	Saldo
Grundschulen	7,3	13,0	5,8
Realschulen	2,7	2,0	-0,7
Gymnasien	9,4	8,0	-1,4
Gesamtschulen	7,1	7,0	-0,1
Gesamt	26,4	30,0	3,6

Es ergeben sich für Unna in der Summe rechnerisch 3,6 überzählige Halleneinheiten. Der Überhang von Halleneinheiten bei den Grundschulen und den Realschulen wird durch den negativen Saldo der Hauptschulen, Gesamtschulen und Gymnasien teilweise kompensiert.

→ Feststellung

Die Flächenüberhänge sind auf die Turnhallen der Grundschulen zurückzuführen. Sie betragen 5,8 Halleneinheiten in 2015.

Siehe auch Flächenüberhänge Grundschulen im Berichtsteil Grundschulen.

Turnhallen (gesamt)

Neben den oben angeführten Turnhallen für den Schulsport werden von der Stadt Unna keine weiteren Turnhallen vorgehalten.

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
511	251	511	369	315	374	403	31

Im interkommunalen Vergleich der Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner 2014 stellt die Stadt Unna den Maximalwert.

Der Maximalwert der Bruttogrundfläche wird von der Anzahl und Größe der Sporthallen beeinflusst. Die Stadt Unna hält für die Werner von Siemens Gesamtschule und das Geschwister Scholl Gymnasium sechs Halleneinheiten mit großer Tribünenanlage vor. Die BGF beträgt 9.836 m² für eine Sportnutzfläche von 2.342 m². Weitere kleinere Tribünen gibt es in den Sporthallen Schillerschule und Ernst Barlach Gymnasium.

Wie bereits weiter in der Tabelle dargestellt, sind von den vorhandenen 30 Turnhalleneinheiten zur Durchführung des schulischen Sportunterrichts nur rund 26 im Schuljahr 2015/2016 notwendig. Alle Turnhallen stehen außerhalb der Schulzeiten als Sport- und Freizeiteinrichtungen den Bürgern und Vereinen der Stadt Unna zur Verfügung. Die Aufwendungen, die durch die Nutzung durch Bürger und Vereine in den Sporthallen entstehen, wurden noch nicht detailliert erfasst. Entsprechend werden Nutzungsentgelte für die Turnhallen nicht erhoben

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte zur Entlastung des städtischen Haushaltes die Einführung von Nutzungsentgelttarife anhand des erzielten Aufwandsdeckungsgrades prüfen. Hierzu sollten zunächst die Aufwendungen für die Turnhallen inklusive der genutzten Gebäude aufgestellt und ausgewertet werden.

Gesamtbetrachtung

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Eine Schulüberleitung erfolgte in Unna mit der Harkort Förderschule zum 31. Juli 2016 an den Kreis Unna.
- Beschlossen durch den Rat der Stadt Unna ist die Schließung der Anne Frank Realschule zum Schuljahr 2018/2019.
- Die Stadt Unna hat im Jahr 2010 mit der Gemeinde Holzwickede einen gemeinsamen Schulentwicklungsplan für die Schuljahre 2011/2012 – 2019/2020 aufgestellt.
- Im Jahr 2014 wurde der anlassbezogene Schulentwicklungsplan zur Entwicklung des weiterführenden Schulwesens und zum Schulraumbedarf der Grundschulen in Unna-Mitte vorgestellt.
- Die Stadt Unna stellt im Schuljahr 2014/2015 für 90 Grundschulklassen 97 Klassenräume und 51 Mehrzweck- und Fachunterrichtsräume zur Verfügung. Diese verteilen sich auf elf Grundschulen
- Die Bruttogrundfläche je Klasse bei den Grundschulen liegt über dem GPA-Benchmark. In der Summe ist im Vergleichsjahr 2014 ein Flächenpotenzial bei den Grundschulen der Stadt Unna von rund 3.000 m BGF vorhanden. Das Flächenpotenzial steigt im Vergleichsjahr 2015 auf rund 3.900 m² BGF.
- 80 Prozent des berechneten Flächenpotenzials der Grundschulen befinden sich an der Katharinenschule und an der Grilloschule.
- Eine Optimierung der Flächensituation an den Grundschulen könnte der geplante Neubau der Falkschule bieten. Hierzu wurde ein pädagogisches Gutachten in Auftrag gegeben.
- Die Nicolaischule und die Grundschulen Lünern und Hemmerde haben jeweils nur eine Eingangsklasse. Für den Fall weiter abnehmender Schülerzahlen sollten Grundschulverbünde vermieden werden, da sie wenig Einsparpotenzial für den Schulträger bieten.
- Die Stadt Unna sollte bei den Schulen mit Flächenüberhang eine Raumdokumentation nach tatsächlicher Nutzung und Auslastung erstellen. Dadurch können die rechnerisch ermittelten Flächenüberhänge konkretisiert werden. Diese Flächen können anschließend für außerschulische Nutzungen bereitgestellt werden.
- Im Vergleichsjahr 2014 liegt die Bruttogrundfläche je Klasse der Realschulen über dem GPA-Benchmark. Insgesamt ist ein Flächenpotenzial bei den Realschulen der Stadt Unna von rund 5.500 m² BGF vorhanden.
- Die Stadt Unna hat den Handlungsbedarf im Realschulbereich erkannt und mit der Schließung der Anne Frank Realschule zum Schuljahr 2018/2019 entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen unternommen.

- Im Vergleichsjahr 2014 ist bei den Gymnasien und den Gesamtschulen der Stadt Unna kein Flächenpotenzial ersichtlich.
- Bei den Schulturnhallen ergeben sich in der Summe rechnerisch 2,7 überzählige Halleneinheiten. Vorhandene Flächenbedarfe werden mit den Flächenüberhängen verrechnet. Die Flächenüberhänge sind auf die Turnhallen der Grundschulen zurückzuführen. Sie betragen 5,5 Halleneinheiten in 2014.
- Die Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse überschreitet in 2014/2015 den interkommunalen Mittelwert deutlich. Beim Vergleich der Bruttogrundfläche aller Turnhallen je 1.000 Einwohner stellt die Stadt Unna den Maximalwert 2014 aller großen kreisangehörigen Kommunen.
- Alle Turnhallen stehen außerhalb der Schulzeiten als Sport- und Freizeiteinrichtungen den Bürgern und Vereinen der Stadt Unna zur Verfügung. Auch hier ist das strategische Handlungsfeld „Sport“ deutlich erkennbar. Das grundsätzlich freiwillige Angebot an Sport- und Freizeiteinrichtungen sollte dennoch auf den Prüfstand, mit dem Ziel einer Entlastung des städtischen Haushaltes. Hierzu könnte auch die Einführung von Nutzungsentgelten für Sportstätten dienen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Unna mit dem Index 2.

→ Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- die sinkenden Schülerzahlen,
- die gebildeten Schulverbünde,
- die ausgeweiteten Betreuungsangebote und Ganztagsunterricht,
- das Bildungs- und Teilhabepaket sowie
- die zunehmende Integration und Inklusion.

Dies wirkt sich zwangsläufig auf den Personalbedarf in den Schulsekretariaten aus.

Die Stadt Unna hatte 13,71 Vollzeit-Stellen im Jahr 2014 in den Schulsekretariaten. Für die Kennzahlenbildung ermittelt die GPA NRW die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte². Dadurch wirken sich personenbezogene Einflussgrößen, wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten, nicht aus.

Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
79,81	63,19	128,67	88,21	79,36	85,57	97,47	32

Die Stadt Unna hat vergleichsweise geringe Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler.

Die Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler liegen bei allen Schulformen mit Ausnahme der Förderschule unter dem jeweiligen Mittelwert.

Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
591	368	746	544	480	536	594	32

Bei allen Schulformen mit Ausnahme der Real- und Förderschule liegen die Schülerzahlen je Vollzeit Stelle Sekretariat über dem interkommunalen Mittelwert.

Die Personalaufwendungen je Stelle liegen mit 47.145 Euro im interkommunalen Vergleich im dritten Quartil der Vergleichskommunen. Der Mittelwert beträgt 46.794 Euro.

² Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Eingruppierung der Sekretariatskräfte

Die meisten Kommunen ordnen die Sekretariatsstellen den Entgeltgruppen 5 und 6 zu. Oft erhalten die Beschäftigten jetzt die Entgeltgruppe 6, weil sie so nach dem früher geltenden Bundesangestelltentarifvertrag eingruppiert waren und dieser Besitzstand gewahrt wird.

Die Eingruppierungen in Unna basieren auf einer Arbeitsplatzbeschreibung bzw. Bewertung Schulsekretariat für die Grundschulen mit EG 5 und Schulsekretariat für weiterführende Schulen mit EG 6.

Alle Sekretariatsstellen der Stadt Unna sind im Jahr 2014 und 2015 den Entgeltgruppen 5 und 6 zugeordnet und entsprechend damit der üblichen Struktur.

Die Entgeltgruppe 5 ist bei allen Grundschulen mit 3,33 Stellenanteilen angesiedelt, dies entspricht 24,3 Prozent bezogen auf alle Sekretariatsstellen. Die Entgeltgruppe 6 ist bei allen weiterführenden Schulen mit 10,38 Stellenanteilen vorhanden, das entspricht 75,7 Prozent.

Maßgeblich für die tarifrechtliche Bewertung von Sekretariatsstellen sind die konkret zugewiesenen Aufgaben und deren Zuordnung zu den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung. Es kommt also darauf an, welche Aufgaben den Schulsekretariaten konkret zugeordnet sind. Aus tarifrechtlichen Gründen ist es erforderlich, dass jede Stelle auf der Basis einer individuellen Stellenbeschreibung sachgerecht bewertet wird.

Verfahren zur Stellenbemessung

Die Stellenbemessung der Sekretariatsstellen in Unna basiert auf langjährigen Festlegungen der Stadt Unna. Veränderungen sind derzeit nicht geplant. Im Grundschulbereich sind die Sekretärinnen mit entsprechenden Stundenanteilen an zwei oder drei Schulen eingesetzt.

Die Stellenbemessung erfolgte auf der Basis einer Matrix aus Tätigkeitsbeschreibung und weiterer Faktoren. Berücksichtigt wird die Anzahl bzw. Häufigkeit der zu erbringenden Tätigkeit.

Überprüfungen zur Ermittlung der wöchentlichen Arbeitszeit erfolgen jährlich. Die Anpassung der Stellenanteile wird zum jeweils nächsten Kalenderjahr vorgenommen. In den letzten Jahren ist die Stellenbesetzung nicht merklich verändert worden. Das Stellenvolumen ist insgesamt relativ konstant geblieben.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte das im Herbst 2014 erschienene KGSt-Gutachten zur Stellenbemessung der Schulsekretariate mit der eigenen Stellenbemessung vergleichen und sofern notwendig, aktualisieren.

Aufgabenwahrnehmung

Die Sekretariate sind in der Mitwirkung beim Antragsverfahren zur Schülerbeförderung eingebunden. Überprüfung der Ansprüche, Fahrkarten aushändigen, eventuell einziehen und abrechnen.

Die Sekretariate unterstützen bei der Organisation der Betriebspraktika und bei der Organisation der Mittags- und Ganztagsangebote.

Neben den im Allgemeinen wahrgenommenen Aufgaben werden von der Stadt Unna keine weiteren besonderen Tätigkeiten in den Schulsekretariaten wahrgenommen. Insofern kann die Aufgabenwahrnehmung der Schulsekretariate in Unna als übliche Praxis bewertet werden. Sie ist so oder in ähnlicher Form in den meisten Schulsekretariaten anzutreffen.

Zusätzliche „Springer-Kräfte“ werden nicht eingesetzt, es erfolgt eine gegenseitige Vertretung in Krankheitsfällen.

→ Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit der Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Flächenausdehnung der Stadt Unna mit 88,56 km² liegt deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert von 97 km. Die Bevölkerungsdichte von 663 Einwohner/km² liegt ebenfalls unterhalb des Mittelwertes von 969 Einwohner/km².

→ Feststellung

Die Stadt Unna hat eine geringe Flächenausdehnung mit einer unterdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte, sodass prinzipiell durchschnittliche strukturelle Bedingungen für eine kostengünstige Schülerbeförderung vorliegen.

Die Aufwendungen für die Schülerbeförderung von 2.478 Schülern betragen 1,37 Mio. Euro im Jahr 2014.

1,29 Mio. Euro bzw. 95 Prozent entfallen auf den ÖPNV. Die Aufwendungen für Fahrten zu den Sportstätten betragen 73.305 Euro und für den Schülerspezialverkehr 6.768 Euro.

Prämien für Verzicht auf Beförderungen wurden nicht vergütet.

Kennzahlen Schülerbeförderung 2014

Kennzahl	Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	169	80	265	169	127	164	194	32
Aufwendungen (Schulweg) je beförderten Schüler in Euro	524	134	875	577	475	598	688	29
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	30,6	13,7	52,9	28,3	21,9	26,8	33,6	31

Die Aufwendungen je Schüler in Euro stellen den Mittelwert dar. Die Aufwendungen (Schulweg) je beförderten Schüler in Euro liegen unterdurchschnittlich. Der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl liegt rund 2 Prozent über dem Mittelwert.

Die unterdurchschnittlich große Gemeindefläche wirkt sich entlastend auf die Aufwendungen je beförderten Schüler aus.

Die Einpendlerquote von 25,1 Prozent ist überdurchschnittlich. Der Mittelwert liegt bei 9,0 Prozent. Dadurch erhöhen sich der Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtzahl und die Aufwendungen je Einwohner.

Unna liegt bei den Aufwendungen je Einwohner mit 23,34 Euro überdurchschnittlich hoch. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 18,22 Euro.

Die Kennzahlenwerte für die einzelne Schulform konnten nicht gebildet werden, da die Aufwendung nicht getrennt nach Schulform vorgehalten werden. Die Anzahl der Schüler liegt getrennt vor. Die Daten der tatsächlich beförderten Schüler (Schulweg), Anzahl der mit Spezialverkehr beförderten Schüler und die Anzahl der Einpendler sind für die einzelne Schulform erfasst.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte künftig die tatsächlichen Aufwendungen nach Schulform getrennt vorgehalten. Die Werte können den interkommunalen Vergleichswerten gegenüber gestellt und analysiert werden.

Die vorhandenen Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 2 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Unna vergibt für die Schülerbeförderung Schulwegkarten genannt „Flash Ticket“ für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Die Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbH vertritt die Verkehrsunternehmen der Verkehrsgemeinschaften Münsterland und Ruhr-Lippe und die Zweckverbände Münsterland und Ruhr/Lippe.

Die Schülerbeförderung wird seit dem Jahr 2004 an die Verkehrsgesellschaft Kreis Unna mbH vergeben.

Der ÖPNV als wirtschaftlichste Beförderungsmöglichkeit wird in Unna ganz überwiegend genutzt. Schülerspezialverkehr wird im Wesentlichen nur dort eingesetzt, wo es in Einzelfällen medizinisch erforderlich bzw. der ÖPNV nicht erreichbar ist.

Der ÖPNV wird kontinuierlich auf die Bedarfe der Schülerbeförderung hin optimiert. Halbjährlich finden Abstimmungsgespräche zwischen den Vertretern der Verkehrsunternehmen und der Schulverwaltung statt. Vor allem im Nachmittagsbereich werden die Busfahrpläne mit den Schulzeiten abgestimmt.

Der Schülerspezialverkehr wird regelmäßig, meist jährlich ausgeschrieben.

Aufwendungen für zusätzliche Fahrten, die nicht als Schulweg/Unterrichtsfahrten gelten (z.B. Ausflugsfahrten) werden nicht übernommen.

Den Höchstbetrag nach § 2 Abs. 1 der Schülerfahrkostenverordnung (SchfkVO) von 100 Euro im Monat (gegebenenfalls gemindert um den Eigenanteil) hält die Stadt Unna ein.

Aspekte der Schülerbeförderung werden mit der Schulentwicklungsplanung verknüpft.

➔ **Feststellung**

Die Stadt Unna hat unterdurchschnittliche Aufwendungen (Schulweg) je beförderten Schüler in Euro. Die Steuerung und Organisation der Schülerbeförderung ist gut aufgestellt. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt wirtschaftlich ganz überwiegend über den ÖPNV.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Unna	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	71	53	123	84	66	84	94	32
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	636	379	856	576	493	551	659	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	45.100	37.800	48.371	45.986	45.100	46.292	47.800	32
Hauptschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	./.	55	302	123	90	111	146	31
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	./.	158	937	439	319	411	510	31
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	./.	37.800	51.200	46.893	46.293	47.800	47.800	31
Realschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	77	41	122	78	68	78	90	32
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	617	392	1.097	625	530	620	668	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	51.200	46.517	45.100	47.798	47.800	32
Gymnasien								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	81	63	114	86	78	86	95	32
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	589	417	748	564	500	555	612	32
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	42.900	51.200	47.540	46.748	47.800	47.800	32
Gesamtschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	80	56	167	89	80	86	91	31
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	595	281	860	558	515	555	608	31
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	41.800	51.200	47.335	46.910	47.800	47.800	31

Kennzahl	Unna	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quartil	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	Anzahl Werte
Förderschulen								
Personalaufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	234	117	433	222	174	185	271	25
Schüler je Vollzeit-Stelle Sekretariat	204	115	387	233	168	241	275	25
Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle in Euro	47.800	37.800	49.835	46.687	45.100	47.800	47.800	27

Tabelle 2: Kennzahlen Schülerbeförderung differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Unna	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	An- zahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	5	177	71	43	61	90	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	413	2.810	1.017	541	750	1.136	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	6,3	0,0	21,0	5,6	2,4	3,2	6,8	27
Einpendlerquote in Prozent	3,3	0,0	3,3	0,6	0,0	0,1	0,6	24
Hauptschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	49	529	211	128	206	252	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	107	1.041	503	407	492	531	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	./.	5,6	98,6	42,2	22,3	37,4	60,3	26
Einpendlerquote in Prozent	./.	0,0	16,5	5,3	2,4	3,4	7,8	25
Realschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	65	271	164	123	170	198	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	104	792	497	443	511	539	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	47,5	13,6	78,4	33,9	22,7	27,8	39,6	27
Einpendlerquote in Prozent	36,9	0,0	36,9	8,1	1,5	5,4	8,9	26

Kennzahl	Unna	Mini- mum	Maxi- mum	Mittel- wert	1. Quar- til	2. Quar- til (Me- dian)	3. Quar- til	An- zahl Werte
Gymnasien								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	93	386	201	146	195	234	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	113	679	517	458	538	610	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	31,4	17,0	77,5	38,8	25,6	35,5	45,6	27
Einpendlerquote in Prozent	27,9	0,0	38,4	13,6	5,5	10,4	21,9	25
Gesamtschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	105	445	232	166	208	318	25
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	122	856	517	440	512	636	22
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	45,9	19,1	79,1	44,6	31,4	41,9	57,8	27
Einpendlerquote in Prozent	37,4	0,0	41,9	14,6	7,5	11,3	21,8	26
Förderschulen								
Aufwendungen (gesamt) je Schüler in Euro	./.	89	1.284	580	251	422	914	20
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	./.	171	4.212	1.139	608	683	1.302	17
Anteil der beförderten Schüler (Schulweg) an der Schülerzahl insgesamt in Prozent	21,7	0,0	92,2	43,5	24,4	45,1	56,6	22
Einpendlerquote in Prozent	21,7	0,0	51,6	9,8	1,8	4,3	15,2	23

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt Unna
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
→ Park- und Gartenanlagen	9
Strukturen	9
→ Spiel- und Bolzplätze	12
Strukturen	12
→ Straßenbegleitgrün	15
Strukturen	15
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	17
→ Sportaußenanlagen	19
Organisation und Steuerung	19

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind:

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale aufzuzeigen, um den Haushalt zu konsolidieren und das Grünflächenmanagement zu optimieren.

Dazu untersucht die GPA NRW, zum einen wie die Kommune ihre kommunalen Grünflächen steuert und organisiert. Zum anderen beleuchten wir die örtlichen Strukturen. Zudem analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Anhand von Benchmarks ermittelt die GPA NRW für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen. Die GPA NRW betrachtet sie in dieser Prüfung aber separat. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

→ Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Unna ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Gibt es Informationen zur Einwohnerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Erfüllungs- grad	Bewertung/ Skalierung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmä- ßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unter- zogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				52	93
Erfüllungsgrad in Prozent					56

Organisation/Steuerung

Die Stadt Unna hat mit der zentralen Aufgabenerbringung der Unterhaltung und Pflege der Grünflächen die Stadtbetriebe Unna beauftragt. Die Stadtbetriebe Unna werden als eigenbe-
triebsähnliche Einrichtung auf der Grundlage der gesetzlichen Vorschriften und den Bestim-
mungen der Betriebssatzung geführt.

Die Stadtbetriebe Unna unterhalten alle städtischen Liegenschaften wie zum Beispiel:

- Park- und Gartenanlagen,
- Sportanlagen,
- städtischen Spielplätze, Bolzplätze, Kindergärten,
- städtischen Schulen und
- Verkehrsgrün.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt für den Bereich Jugend und Familie, Umwelt und Straßen-
und Verkehrswesen über Pauschalaufträge.

Einzelaufträge erteilen die Bereiche Schulen, Immobilienmanagement und Sport Service Unna.

Eine Gesamtbetrachtung zur Freiflächenentwicklung liegt bei der Stadt Unna nicht vor.

Es sind jedoch Entwicklungskonzepte im Städtebau und einer kommunalen Sportentwicklungs-
konzeption vorhanden.

Informationen zur Zufriedenheit der Bürger werden in der Stadt Unna durch ein Beschwerde-
management bei den Stadtbetrieben gebündelt. Die Internetseite „Anregungen und Kritik“ der
Stadt Unna bietet über ein Feedbackformular die Kontaktmöglichkeit. Eine Bürgerbefragung zu
Grünflächen ist bisher nicht durchgeführt worden.

Zielvorgaben der Verwaltung werden von der Stadt Unna seit Jahren festgelegt. Diese beziehen
sich unter anderem auf die Haushaltssicherung aus dem Jahr 2010 und sehen eine Reduzie-
rung von Pflegestandards bei der Grünflächenpflege vor.

Ein aktuelles Pflegekonzept mit detaillierten Flächendaten zu Park- und Gartenanlagen und
Spiel- und Bolzplätzen ist nicht vorhanden.

→ **Empfehlung**

Operative Ziele zur Optimierung der Unterhaltung von Grünflächen sollten jährlich festgelegt und über Kennzahlen dokumentiert werden.

Die Stadt Unna hält zentral ein Grünflächeninformationssystem (GRIS) vor. Dort können Informationen zum Straßenbegleitgrün abgerufen werden. Daten für Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze sind nicht vorhanden. Im Verlauf der Prüfung waren daher die benötigten Flächendaten separat zusammenzustellen und nachzuliefern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte ihre Datenbasis vervollständigen und aktualisieren. Art, Lage, Größe der Fläche, Unterteilung in Einzelflächen einer Gesamtanlage und Pflegeklassen von eins bis fünf sind zu ergänzen. Flächendeckende Standards sind für alle Grünflächen festzulegen. Diese enthalten auch die Beschreibung der Pflegearbeiten mit hinterlegten Pflegeplänen.

Analysen zu Flächenauswertungen und detaillierte Pflegeleistungen werden dadurch unterstützt. Anwendungsbeispiele sind in den Berichtsteilen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätzen und Straßenbegleitgrün genannt.

Wirtschaftlichkeit

- Kennzahlen zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Unterhaltungs- und Pflegeleistungen werden derzeit nicht erhoben. Es ist geplant ab 2017 Kennzahlen zu erheben.
- Ein Berichtswesen sowie eine sachgerechte Bewertung wie zum Beispiel die Präsentation Evaluation Grünpflege² wird durch die Stadtbetriebe Unna als Auftragnehmer vorgehalten. Die Stadt Unna als Auftraggeber sollte allerdings neben den Aufwendungen auch die Zielerreichung dokumentieren.
- Ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis besteht z. B. für Pauschalaufträge der Bereiche Jugend und Familie, Umwelt und Straßen- und Verkehrswesen. Die Beauftragung beinhaltet eine Leistungsvereinbarung und ein festgelegtes pauschales Budget, welches jährlich neu vereinbart wird. Aus den Bereichen Immobilienmanagement, Sportservice Unna und Schulen werden Einzelaufträge erteilt.
- Die Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen werden auf Vollkostenbasis verrechnet. Insofern werden die verwendeten finanziellen Mittel vollständig abgebildet. Eine Verrechnung auf Basis von Leistungspreisen erfolgt im Regelfall noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die durch die Stadtbetriebe Unna zu erbringenden Leistungspositionen schrittweise erfassen und deren Einheitspreise bzw. Stückkosten ermitteln. In einer weiteren Phase sind steuerungsrelevante Aufwandskennzahlen zu bilden. In einem regelmäßi-

² Evaluation Grünpflege Präsentation Stadtbetriebe Unna 2016

gen Berichtswesen sollten die Stadt Unna diese Kennzahlen im Bereich der Grünflächenunterhaltung darstellen und analysieren.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen bei den Grünflächen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen³ dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Kennzahl	Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je km ²	663	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	72,3	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35
Erholungs- und Grünfläche je EW in m ²	1.091	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünfläche je EW in m ²	46	20	472	85	44	62	85	22
Anteil kommunale Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	3,1	1,2	17,9	7,1	3,7	6,5	9,9	22

Mit 58.724 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2014 lt. IT NRW) ist Unna im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen die Stadt mit der geringsten Einwohnerzahl. Die Gemeindefläche ist mit 88,6 km² unterdurchschnittlich. Im Ergebnis führt dies zu einer Bevölkerungsdichte von 663 Einwohnern je km², die unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich ist.

- Der prozentuale Anteil der Erholungs- und Grünfläche an der Gemeindefläche einschließlich der landwirtschaftlich genutzten Flächen ist im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.
- Die Erholungs- und Grünfläche je Einwohner ist im interkommunalen Vergleich ebenfalls überdurchschnittlich.

3

Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Die Einwohner der Stadt Unna sind somit weniger auf kommunale Grünflächen angewiesen als Einwohner von Kommunen mit einer geringen Erholungs- und Grünfläche je Einwohner.

- Die Stadt Unna positioniert sich mit der kommunalen Grünfläche je Einwohner und dem Anteil der kommunalen Grünfläche an der Gemeindefläche jeweils unterhalb der interkommunalen Mittelwerte.

Aufgrund der unterdurchschnittlichen Fläche kommunaler Grünfläche je Einwohner ist im interkommunalen Vergleich tendenziell von einer geringeren Belastung des Haushalts durch die Pflege- und Unterhaltungsaufwendungen für die Grünflächen auszugehen. Vorausgesetzt wird eine wirtschaftliche Pflege und Unterhaltung der Grünfläche.

Die Verteilung der kommunalen Grünfläche nach Nutzungsformen zeigt, dass die Forstflächen den höchsten Anteil mit 34,8 Prozent darstellen. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 37,2 Prozent. Das Straßenbegleitgrün mit 30,0 Prozent und die Friedhofsflächen mit 11,0 Prozent der kommunalen Grünfläche liegen oberhalb des interkommunalen Mittelwertes von 10,4 Prozent beziehungsweise 7,4 Prozent.

Die restlichen Nutzungsformen liegen jeweils im einstelligen Prozentbereich.

→ Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Die Stadt Unna unterhält 14 Park- und Gartenanlagen. Die Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen wurde von der Stadt Unna mit 422.311 m² benannt. Im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen liegt die Stadt Unna im ersten Quartil. Der Mittelwert beträgt 785.934 m².

Eine differenzierte Aufteilung der Vegetationsflächen innerhalb der Park- und Gartengartenanlagen konnten nicht für alle Flächen geliefert werden.

→ Empfehlung

Das Erfassen der Vegetationsflächen getrennt nach Rasen, Sträucher/Gehölze, Beete, Wege/Plätze und Wasserflächen wird bei den Park- und Gartenanlagen empfohlen.

Die Pflege und Unterhaltung von Beeten mit Wechselbepflanzung verursacht einen hohen Pflegeaufwand. Deshalb wird nach Angabe der Stadt Unna keine Wechselbepflanzung eingesetzt.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

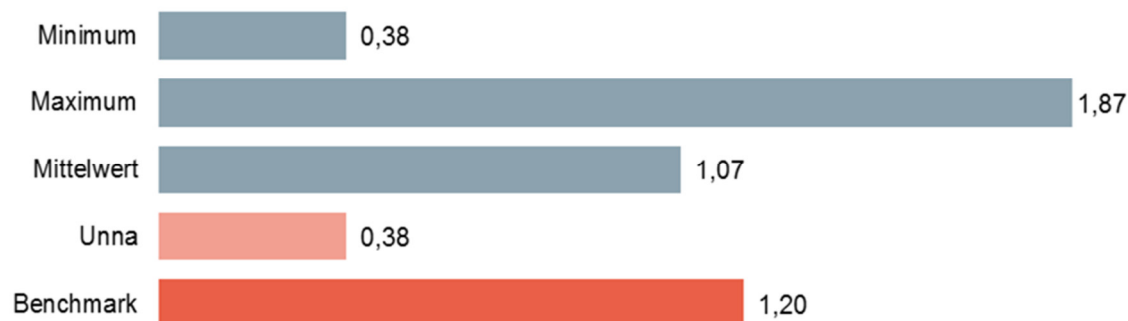
Kennzahl	Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	7,2	3,3	18,5	9,7	7,2	9,4	11,6	25
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	30.165	1.024	57.927	13.078	4.819	8.708	13.764	23

Einwohnerbezogen wird eine geringe Fläche für Park- und Gartenanlagen vorgehalten.

Die überdurchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen bildet eine positive strukturelle Bedingung für eine kostengünstigere Unterhaltung und Pflege.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2014



Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,38	0,83	1,10	1,35	19

- Für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen hat die Stadt Unna im Jahr 2014 162.280 Euro gesamt aufgewendet. Die Höhe der Fremdleistungen betragen 12.439 Euro, dies entspricht rund acht Prozent.
- Im Zeitreihenvergleich der Jahre 2012 bis 2014 sinken die Gesamtaufwendungen von 196.366 Euro auf 162.280 Euro. Dies entspricht einer Senkung um 17,4 Prozent. Im Folgejahr 2015 betragen die Aufwendungen 194.291 Euro. Die Ursachen für den Anstieg um 19,7 Prozent gründen auf erhöhte Aufwendungen bei Fremdleistung.

Die GPA NRW hat für die oben dargestellte Kennzahl einen Benchmark festgelegt. Dieser liegt bei 1,20 Euro je m². Dieser Wert wird bereits von mehreren Kommunen erreicht. Die Stadt Unna unterschreitet diesen Benchmark und erreicht im interkommunalen Vergleich den Minimalwert.

Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je Einwohner 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,76	2,76	29,61	11,19	6,22	10,63	14,25	21

Der Aufwand je Einwohner bedeutet für das Jahr 2014 mit 2,76 Euro den interkommunalen Minimalwert der großen kreisangehörigen Kommunen. Diese Kennzahl bestätigt die unterdurchschnittliche Haushaltsbelastung je Einwohner und ist positiv beeinflusst durch eine geringe Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen.

→ Feststellung

Der Benchmark ist bei den Aufwendungen für Park- und Gartenanlagen je m² unterschritten. Ein Einsparpotential ist rechnerisch nicht vorhanden. Der Aufwand je Einwohner stellt den Minimalwert und erzeugt eine niedrige Haushaltsbelastung für die Stadt Unna.

Eine weitere Reduzierung der Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen je Einwohner ist nur über die Reduzierung der Fläche oder durch Wandlung in extensive Flächen z. B. Biotope möglich. Die Konsequenzen können bei der Reduzierung der Fläche in der städtebaulichen Grünflächenentwicklung spürbar sein. Die Wandlung in extensive Flächen kann eine weitere Reduzierung der Qualität und Ausstattung der Park- und Gartenanlagen bedeuten.

→ **Empfehlung**

Zur langfristigen Sicherung der guten wirtschaftlichen Ergebnisse sollte die Stadt Unna differenzierte Daten zu einzelnen Pflegeleistungen der Park- und Gartenanlagen erstellen.

Folgende Kennzahlen könnte die Stadt Unna mit differenzierten Daten zu einzelnen Pflegeleistungen bilden:

- Aufwendungen Rasen Park- und Gartenanlagen je m² Rasenfläche in Euro,
- Aufwendungen Sträucher/Gehölze Park- und Gartenanlagen je m² Sträucher/Gehölze in Euro,
- Aufwendungen Bäume Park- und Gartenanlagen je Baum in Euro und
- Aufwendungen Wege und Plätze Park- und Gartenanlagen je m² Wege und Plätze in Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte zum Erhalt der wirtschaftlichen Ergebnisse die Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen für Rasen, Bäume, Sträucher und Beete erfassen und auswerten. Das Ziel sollte sein, die unwirtschaftlichen Bereiche herauszufiltern und zu optimieren. Als Instrument kann ein Vergleich mit den GPA Aufwendungskennzahlen beziehungsweise der Vergleich von Leistungspreisen der Eigen – und Fremdleistung dienen.

→ Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Unna unterhält 121 Spiel- und Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rund 156.000 m². Im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen liegt Unna im zweiten Quartil. Der Mittelwert beträgt 174.458 m².

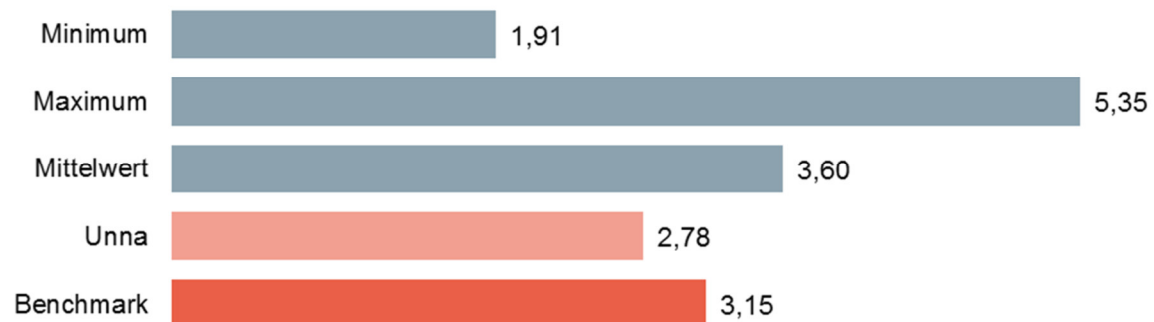
Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in m ²	16,7	6,0	18,9	13,2	11,6	13,1	15,4	28
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	13,0	3,4	13,4	8,0	6,0	7,9	9,9	29
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ² Spielplatzfläche	3,9	2,3	11,3	4,7	3,6	4,5	5,5	27
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze	1.289	1.069	3.055	1.727	1.529	1.683	1.939	28

Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre beträgt 16,7 m² und erreicht den fünfhöchsten Wert im interkommunalen Vergleich. Die Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m² Spielplatzfläche und die Größe der Spiel- und Bolzplätze sind unterdurchschnittlich. Eine geringe Anzahl von Spielgeräten reduziert den Kontroll- und Unterhaltungsaufwand. Die Aufwendungen für die Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze werden unter anderem durch das Flächenverhältnis von den Spiel- zu den Bolzplätzen geprägt. Bolzplätze sind deutlich preiswerter, da sie nur geringer Pflege bedürfen. Baum- und Strauchflächen sind an den Rand-bereichen konzentriert. Die Fläche der Bolzplätze je Einwohner in m² liegt bei der Stadt Unna mit 0,61 m² über dem Mittelwert von 0,42 m² der großen kreisangehörigen Kommunen.

Gesamtbetrachtet sind positive strukturelle Bedingungen für die Unterhaltsaufwendungen je m² Spiel- und Bolzplätze in Unna vorhanden.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2014



Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,78	3,15	3,75	4,09	24

→ Feststellung

Der Benchmark wird bei den Aufwendungen für Spiel- und Bolzplätze je m² unterschritten.
Ein Einsparpotential ist rechnerisch nicht vorhanden.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je Einwohner 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7,39	2,26	14,34	8,08	7,11	7,56	9,17	25

Für die Unterhaltung und Pflege der Spiel- und Bolzplätze hat die Stadt Unna im Jahr 2014 433.883 Euro aufgewendet. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt Unna damit im zweiten Quartil der großen kreisangehörigen Kommunen mit 7,39 Euro je Einwohner.

Die Aufwendungen für die Spiel- und Bolzplätze je Einwohner können weiter verringert werden, indem die Fläche und die Anzahl der Spielplätze beziehungsweise die Anzahl der Spielgeräte reduziert werden.

Bis 2040 wird laut Prognosezahlen lt.NRW die Anzahl der unter 18-Jährigen in Unna von 9.329 auf 7.728 Einwohner zurückgehen. Die Stadt Unna geht zum Beispiel bei Ihrer Kindergartenbedarfsplanung von einem geringeren Rückgang aus bzw. sogar von punktuell leicht steigenden Kinderzahlen in bestimmten Altersgruppen. Diese Entwicklung kann sich in den einzelnen Stadtteilen durchaus unterschiedlich darstellen. Durch den demografischen Wandel nutzen nicht nur weniger Kinder und Jugendliche die vorhandenen Spiel- und Bolzplätze. Auch die Ansprüche der Bevölkerung an Anzahl, Fläche und Ausstattung der Spiel- und Bolzplätze haben sich geändert.

Eine Darstellung der Pflegeleistungen für die öffentlichen Spiel- und Bolzplätze erfolgte bei der Grünflächenpflege und den Aufwendungen für Sand- /Fallschutzflächen durch die Stadt Unna.

Die Aufwendungen für die Kontrolle, Reparatur und Wartung der Spielgeräteausrüstung pro Spielplatz können nicht beziffert werden.

→ **Empfehlung**

Aufwendungen der Eigenleistung und Fremdleistung sollte für Kontrolle, Wartung und Reparatur für jeden Spiel- und Bolzplatz getrennt erfasst und dokumentiert werden. Das Ziel sollte sein, die unwirtschaftlichen Bereiche herauszufiltern und zu optimieren. Als Instrument kann ein Vergleich mit den GPA Aufwendungskennzahlen beziehungsweise der Vergleich von Leistungspreisen der Eigen – und Fremdleistung dienen.

Folgende Kennzahlen könnte die Stadt Unna mit differenzierten Daten zu einzelnen Pflegeleistungen bilden:

- Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je m² Spielplatz in Euro,
- Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je m² Spielplatz in Euro,
- Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je m² Spielplatz in Euro,
- Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro,
- Aufwendungen für die Kontrolle der Spielgeräte je Spielgerät in Euro,
- Aufwendungen für die Wartung/Reparatur der Spielgeräte je Spielgerät in Euro und
- sonstige Pflegeaufwendungen je m² Spiel- und Bolzplatz in Euro

→ Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Stadt Unna unterhält im Straßenbegleitgrün eine Fläche von 815.236 m². Der Mittelwert beträgt 514.072 m². Die Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns liegt über dem 3. Quartil.

Strukturkennzahlen Straßenbegleitgrün 2014

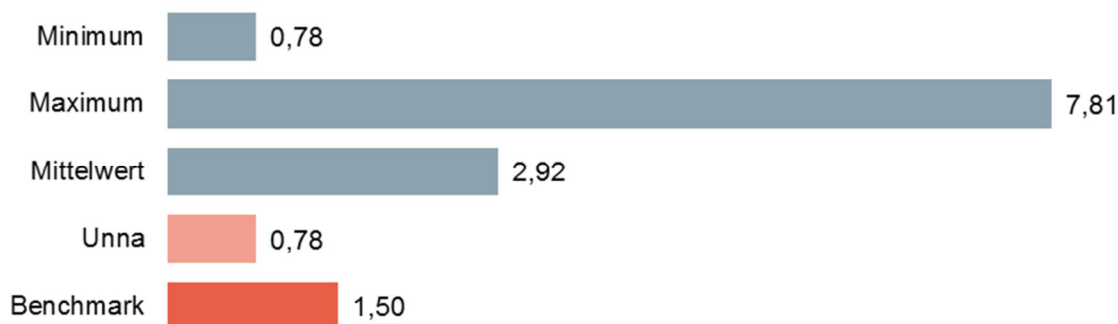
Kennzahl	Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner in m ²	13,9	1,1	17,6	6,2	2,8	4,9	8,0	23
Anteil Fläche Straßenbegleitgrün an der Verkehrsfläche in Prozent	21,6	4,0	30,7	13,5	8,3	11,9	17,4	13
Anzahl der Bäume je 1.000 m ² Straßenbegleitgrün	8	8	76	30	19	26	37	19

Die Fläche des Straßenbegleitgrüns liegt bezogen auf den Einwohner höher als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen. Die Gesamtfläche absolut des Straßenbegleitgrün der Stadt Unna liegt im interkommunalen Vergleich im vierten Quartil.

Die Stadt Unna unterhält auf der Fläche des Straßenbegleitgrüns 6.129 Bäume und liegt damit im ersten Quartil im interkommunalen Vergleich. Bei der Anzahl der Bäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrün stellt Unna den Minimalwert. Die überdurchschnittliche Gesamtfläche an Straßenbegleitgrün beeinflusst diese Kennzahl maßgeblich.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je m² in Euro 2014



Unna	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,78	1,61	2,44	3,06	19

Die Stadt Unna erreicht den Minimalwert im interkommunalen Vergleich.

- Für die Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns hat die Stadt Unna im Jahr 2014 634.189 Euro aufgewendet.
- Im Zeitreihenvergleich der Jahre 2012 bis 2015 steigen die Gesamtaufwendungen von 760.668 Euro auf 834.456 Euro. Dies entspricht einer Steigerung um 9,7 Prozent.
- Die Aufwendungen für Straßenbegleitgrün je m² im Jahr 2015 betragen 1,02 Euro. Der Anstieg der Pflegeleistung wird mit Fremdleistung in Höhe von 306.019 Euro erbracht. Im Jahr 2014 betragen die Pflegeaufwendungen 87.685 Euro für Fremdleistung.

Aufwendungen Straßenbegleitgrün je Einwohner 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4,88	4,88	24,36	11,77	8,70	10,80	13,91	21

Die Stadt Unna stellt auch bei den Aufwendungen Straßenbegleitgrün je Einwohner den Minimalwert der großen kreisangehörigen Kommunen.

Aufgrund des für die überörtliche Prüfung bereitgestellten Datenbestandes war eine weitere Analyse der Aufwendungen für einzelne Pflegeleistungen nicht möglich.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte zum Erhalt der wirtschaftlichen Ergebnisse die Unterhaltungs- und Pflegeaufwendungen für Rasen, Bäume, Sträucher und Beete erfassen und auswerten. Das Ziel sollte sein, die möglichen unwirtschaftlicheren Bereiche herauszufiltern und zu optimieren. Als Instrument kann auch hier ein Vergleich mit den GPA Aufwendungskennzahlen beziehungsweise der Vergleich von Leistungspreisen der Eigen – und Fremdleistung dienen.

Folgende Kennzahlen könnte die Stadt Unna mit differenzierten Daten zu einzelnen Pflegeleistungen bilden:

- Aufwendungen Rasen Straßenbegleitgrün je m² Rasenfläche in Euro,
- Aufwendungen Bäume Straßenbegleitgrün je Baum in Euro,
- Aufwendungen Kontrolle Bäume je Baum in Euro,
- Aufwendungen Sträucher/Gehölze je m² Sträucher-/Gehölzflächen in Euro und
- Aufwendungen Beete/Wechselbepflanzung je m² Beetfläche in Euro.

→ Gesamtbetrachtung Grünflächen

Nachfolgend stellt die GPA NRW die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen aus den zuvor betrachteten Bereichen zusammenfassend dar:

- Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Die Stadt Unna erreicht einen Erfüllungsgrad von 56 Prozent.
- Die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen der Stadt Unna erfolgt zentral durch die Stadtbetriebe Unna.
- Die Stadt Unna sollte die durch die Stadtbetriebe Unna zu erbringenden Leistungspositionen schrittweise erfassen und deren Einheitspreise bzw. Stückkosten ermitteln. In einer weiteren Phase sollten steuerungsrelevante Aufwandskennzahlen gebildet werden. In einem regelmäßigen Berichtswesen können diese Kennzahlen im Bereich der Grünflächenunterhaltung dargestellt und analysiert werden.
- Die Gesamtfläche der Park- und Gartenanlagen wurde von der Stadt Unna mit 422.311 m² benannt. Im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen liegt die Stadt Unna im ersten Quartil. Die überdurchschnittliche Größe der einzelnen Park- und Gartenanlagen ist eine positive strukturelle Situation für eine kostengünstige Unterhaltung und Pflege. Die Unterhaltungs- und Pflegekosten je m² unterschreiten den Benchmark deutlich. Die Stadt Unna erreicht den Minimalwert im interkommunalen Vergleich. Ein Einsparpotenzial ist rechnerisch nicht vorhanden.
- Der Aufwand je Einwohner liegt im Jahr 2014 mit 2,76 Euro deutlich unter dem Mittelwert der großen kreisangehörigen Kommunen von 10,27 Euro. Die Stadt Unna stellt auch hier den Minimalwert.
- Die Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre erreicht den fünfthöchsten Wert im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Städte.
- Der Benchmark wird bei den Aufwendungen für Spiel- und Bolzplätze je m² unterschritten. Ein Einsparpotential ist rechnerisch nicht vorhanden.
- Eine Differenzierung der Pflegeaufwendungen für die manuellen Eigenleistungen erfolgte durch die Stadt Unna nicht umfassend. Die Aufwendungen für die Kontrolle, Reparatur und Wartung der Spielgeräteausstattung kann nicht beziffert werden.
- Aufwendungen für Grünflächenpflege, Kontrolle, Wartung und Reparatur sollten für jeden Spiel- und Bolzplatz getrennt erfasst, dokumentiert und analysiert werden. Differenzierte Aufwandskennzahlen können dann vertiefend dargestellt werden.
- Die Stadt Unna unterhält im Straßenbegleitgrün eine Fläche von 815.236 m². Der Mittelwert beträgt 514.072 m². Die Gesamtfläche des Straßenbegleitgrüns liegt über dem 3. Quartil.

- Die Aufwendungen für Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrün je m² unterschreiten den Benchmark deutlich und bilden mit 0,78 Euro den Minimalwert. Ein Einsparpotenzial ist rechnerisch nicht vorhanden.
- Die Stadt Unna sollte die einzelnen Pflegeaufwendungen zur Unterhaltung und Pflege des Straßenbegleitgrüns z. B. für Rasen, Bäume und Sträucher differenziert erfassen und auswerten. Hierdurch sind weitere Optimierungspotentiale erkennbar.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Unna mit dem Index 3.

→ Sportaußenanlagen

Die GPA NRW betrachtet hier zunächst kommunale – also in der Bilanz ausgewiesene - Sportplatzanlagen im Sinne der DIN 18035-1 (Sportplätze, Teil 1: Freianlagen für Spiele und Leichtathletik, Planung und Maße). Die GPA NRW beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Ebenso berücksichtigt sie Flächen, die die Kommune für Sportaußenanlagen gepachtet hat. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung. Sportanlagen im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen zunächst nicht in die Kennzahlen ein. Die GPA NRW nimmt sie jedoch informativ mit auf und analysiert auch diese Flächen.

Die Kennzahl zur Sportnutzfläche sowie die Bedarfsberechnung beziehen sich auf die Spielfelder bzw. den Fußballsport. Sonstige Sportnutzflächen, wie z. B. Laufbahnen, Sprunganlagen, Beachvolleyballfelder, und deren Nutzung betrachtet die GPA NRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis des von der Stadt Unna (Dezernat 2 /Sport Service Unna) beantworteten Fragenkatalogs.

- Der Sport Service Unna ist für die Sportstättenvergabe und Belegungsplanung der Sportaußenanlagen und Sporthallen zuständig. Die Unterhaltung und Pflege der Sportaußenanlagen erfolgt im Regelfall durch die Stadtbetriebe Unna. Die Gebäude werden durch das Immobilienmanagement der Stadt Unna betreut.

→ Feststellung

Die GPA NRW bewertet die im Wesentlichen zentrale Lösung der Organisation für die Sportaußenanlagen positiv.

- Die Stadt Unna hat einen aktuellen Überblick über ihren Bestand an Sportanlagen. Die Daten werden anlassbezogen fortgeschrieben. Es werden dabei detailliert die Anzahl, Ausstattung und Eigenschaften des Platzes aufgezeichnet.
- Die Stadt Unna hält eine Verfahrensanweisung für Inspektionen im Rahmen der Verkehrssicherung vor. Danach werden regelmäßige monatliche Überprüfungen durch den Sport Service Unna durchgeführt und dokumentiert. Die Stadt Unna führt Sicherheitsüberprüfungen bei Flutlichtanlagen und beweglichen Fußballtoren durch.
- Vormittags und nachmittags (im Regelfall bis 16:00 Uhr) stehen die schulisch genutzten Sportaußenanlagen den Schulen zur Verfügung.
- 69 Vereine (Stand 2017) nutzen anschließend die Sportaußenanlagen gemäß den von ihnen gemeldeten Nutzungszeiten. Die Anzahl der nutzenden Vereine und Mannschaften / Jugendmannschaften sind der Stadt bekannt. Aktuelle Belegungspläne der Anlagen sind vorhanden. Die Belegungszeiten der Vereine werden kontinuierlich aktualisiert. Teilweise werden Anlagen von mehreren Vereinsmannschaften gleichzeitig belegt.

- Eine stichprobenhafte Kontrolle der Sportanlagen findet durch den Sport Service Unna monatlich statt. Eine tägliche Dokumentation der Nutzungszeiten der Schulen beziehungsweise Vereine mit der Anzahl der Nutzer und Nennung der Mannschaften liegt nicht vor. Nutzungszeiten der Schulen und der Vereine werden nicht erfasst und dokumentiert.
- Eine Einwohner- und Vereinsbefragung zum aktuellen und künftigen Sportverhalten hat die Stadt Unna noch nicht durchgeführt. Informationen über die sonstigen örtlichen Sportanbieter und deren Programme liegen bei der Stadt vor.

Eine Sportentwicklungsplanung basiert bei der Stadt Unna auf Basis des Sportstättenpaketes 2011 - 2015 mit einem Investitionsvolumen von rund fünf Mio. Euro. Diese besteht unter anderem aus der Schaffung von neuen Kunstrasenplätzen in Kombination mit der Schließung der Sportanlagen Weberstraße im Jahr 2011, Hertinger Tor im Jahr 2015 und Steinstraße im Jahr 2016.

→ **Feststellung**

Die GPA NRW wertet positiv, dass die Stadt Unna ihre Entscheidungen auf Grundlage eines Sportentwicklungskonzepts durchführt.

→ **Empfehlung**

Für eine zukunftsorientierte Sportentwicklungsplanung kann eine Verhaltensstudie mit Einwohner- und Vereinsbefragung zum aktuellen und künftigen Sportverhalten hilfreich sein. Ergänzend sollten die tatsächlichen Nutzungszeiten der Vereine und Schulen mit den jeweiligen Mehrfachnutzungen erfasst und ausgewertet werden.

Die Stadt Unna schließt mit den Vereinen einen Nutzungsvertrag mit festgelegten Pflichten und Aufgaben ab. Der Verein übernimmt alle mit dem Betrieb der Sportanlage verbundenen Kosten. Reparaturen von jährlich insgesamt über 300 Euro und die bauliche Unterhaltung übernimmt die Stadt Unna. Ein Nutzungsentgelt für die Sportaußenanlagen wird nicht separat erhoben.

→ **Empfehlung**

Zur Entlastung des städtischen Haushaltes sollte die Stadt Unna die Einführung von Nutzungsentgelten für die Sportaußenanlagen prüfen. Diese sind je nach erzieltm Aufwandsdeckungsgrad jährlich anzupassen.

Eine mehrjährige Übersicht sämtlicher Investitionskosten-, Unterhaltungs- und Betriebskosten je Sportaußenanlage getrennt liegt laut Aussage der Stadt Unna vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte ihre Aufstellung und Auswertung der Aufwendungen je Sportaußenanlage nutzen, um ein Nutzungsentgelt zu kalkulieren. Auch eine Übertragung der Anlagen auf die Vereine sollte geprüft werden.

Neue Kunstrasenplätze müssen je nach Nutzungsintensität nach rund 15 Jahre renoviert werden.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt einen Ansparvertrag mit den Nutzern zu vereinbaren, damit die Renovierungskosten der Kunstrasenplätze von den Vereinen nach circa 15 Jahren getragen werden können.

Strukturen

Im Bezugsjahr 2014 werden von der Stadt Unna 10 Sportaußenanlagen mit 15 Sportplätzen betrieben. Sie haben eine Gesamtfläche von 151.968 m². Die interkommunalen Mittelwerte je Kommune betragen 21 Sportplätze und 337.065 m² Gesamtfläche.

Strukturkennzahlen Sportaußenanlagen im interkommunalen Vergleich 2014

Kennzahl	Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m²	2,59	1,65	9,59	4,28	3,03	4,20	5,05	32
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m²	1,09	0,57	4,10	1,74	1,17	1,63	2,04	32

Inwieweit die Vorhaltung von Sportstätten im derzeitigen Umfang gerechtfertigt ist, kann zusätzlich über die Kennzahl „Sportnutzfläche je Mannschaft“ analysiert werden. Im Jahr 2014 nutzten 14 Vereine mit 94 Mannschaften incl. 63 Jugendmannschaften die Sportaußenanlagen der Stadt Unna.

Der interkommunale Mittelwert der derzeit beteiligten Kommunen liegt bei 17 Vereinen. Der Mittelwert der nutzenden Mannschaften beträgt 140.

→ Feststellung

Mit einer Anzahl von 94 Mannschaften liegt die Stadt Unna im ersten Quartil der Vergleichskommunen.

Sportnutzfläche je Mannschaft im interkommunalen Vergleich 2014

Unna	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.018	393	1.883	1.028	753	1.006	1.170	30

Anhand der belegten Nutzungszeiten der Vereine in Höhe von 10.832 Stunden pro Jahr und den verfügbaren Nutzungszeiten in Höhe von 17.472 Stunden pro Jahr, ergibt sich eine Auslastung der Sportaußenanlagen von 62 Prozent. Im interkommunalen Vergleich beträgt der Mittelwert „Anteil der belegten Nutzungszeiten Vereine an den verfügbaren Nutzungszeiten“ ca. 70 Prozent.

→ Feststellung

Mit einer Auslastung der Sportaußenanlagen von 62 Prozent positioniert sich die Stadt Unna unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen.

Im Weiteren führt die GPA NRW einen Vergleich der benötigten mit den vorhandenen verfügbaren Nutzungszeiten je Woche durch. Die Sportaußenanlagen in Unna bieten 290 verfügbare Nutzungsstunden je Woche im Jahr 2014.

Die Anlagen werden im Jahr 2014 insgesamt von 94 Mannschaften (davon 63 Jugendmannschaften) genutzt. Bei einer Nutzungszeit von drei Stunden je Woche und ohne Doppelbelegungsquote beträgt die gesamte benötigte Nutzungszeit 282 Stunden pro Woche.

Im Jahr 2015 wurden 104 Mannschaften durch die Stadt Unna gemeldet. Die verfügbaren Nutzungsstunden je Woche betragen 322 Stunden im Jahr 2015. Rechnerisch werden 312 Nutzungsstunden benötigt. Dabei ist allerdings eine Doppelbelegung der Plätze z.B. durch 66 Jugendmannschaften nicht berücksichtigt.

→ **Feststellung**

Unter Einbeziehung der verschiedenen Einflussfaktoren zeigt sich in Unna ein großzügiges Angebot an Sportaußenanlagen.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt der Stadt Unna die Dokumentation der tatsächlichen Nutzung und Doppelbelegung der vorgehaltenen Sportaußenanlagen.

Für die Stadt Unna wird von IT.NRW eine sinkende Anzahl der unter 18-Jährigen prognostiziert (- 17,2 Prozent bis 2040). Somit ist zukünftig von einer geringeren Anzahl von Vereinsmitgliedern und somit auch einer geringeren Nutzung der Sportaußenanlagen auszugehen.

Weiterhin verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60 - 75-Jährigen von z.B. Fußball in Richtung Wandern oder Fitness/Gesundheit.

Sportaußenanlagen vorzuhalten gehört nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Daher sind sie kritisch im Rahmen von Haushaltskonsolidierungen zu hinterfragen.

Derzeit sind die Sportanlagenflächen des Vereins Blau Rot Billmerich bis 30. Juni 2021 und des Vereins SUS Lünern bis 31. Juli 2044 durch die Stadt Unna gepachtet. Die verfügbare Nutzungszeit des Vereins Blau Rot Billmerich beträgt 1.456 Stunden, derzeit werden 236 Stunden durch drei Mannschaften genutzt. Jugendmannschaften sind keine vorhanden. Die verfügbare Nutzungszeit des Vereins SUS Lünern beträgt 1.456 Stunden, derzeit werden 486 Stunden durch sechs Mannschaften davon vier Jugendmannschaften genutzt.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt eine höhere Auslastungsquote der Plätze herzustellen oder rechtzeitig die Pachtverträge zu beenden.

Die Stadt Unna sollte die Anzahl und Auslastung aller vorgehaltenen Sportaußenanlagen kontinuierlich überprüfen und bei einem weiteren Rückgang der Belegungsquote entsprechende Flächenoptimierungen vornehmen.

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de