

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Lünen
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lünen	3
Managementübersicht	3
Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)	6
→ Ausgangslage der Stadt Lünen	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 Lünen

Managementübersicht

Die Stadt Lünen befindet sich seit mehr als 25 Jahren in einer schwierigen Haushaltssituation. Auch mit dem Übergang in das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) zum 01.01.2007 befand sich die Stadt Lünen in der Haushaltssicherung. Das seit 2010 regelmäßig fortgeschriebene Haushaltssicherungskonzept weist den Haushaltsausgleich 2017 aus. Mit Einführung des NKF wird der Werteverzehr im fortschreitenden Verbrauch des Eigenkapitals sichtbar. Die Stadt Lünen hat ihre Ausgleichsrücklage bereits 2010 vollständig aufgezehrt. Die allgemeine Rücklage hat sich 2010 bis 2014 um insgesamt rund 59 Mio. Euro verringert. 2015 gerät die Stadt Lünen vorübergehend in die Überschuldung. Die Stadt Lünen hat deshalb die Teilnahme an der dritten Stufe des Stärkungspaktes beantragt. Der Antrag wurde jedoch von der Bezirksregierung Arnsberg mit der Begründung abgelehnt, dass die Stadt Lünen 2017 den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft schafft. Ab 2017 plant Lünen wieder positive Jahresergebnisse und kann den Bestand der allgemeinen Rücklage sukzessiv auf rund 2,5 Mio. Euro füllen.

Die gpaNRW hat für die Stadt Lünen den nachhaltigen Konsolidierungsbedarf ermittelt. Die Ergebnisrechnungen geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Gesamtsituation einer Stadt. Sie sind oft beeinflusst durch Sondereffekte, wie auch in Lünen. Bei einem Haushaltsvolumen der Stadt Lünen von 249 Mio. Euro errechnet sich für 2014 ein strukturelles Defizit von rund 14 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 524 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Das für 2019 geplante positive Jahresergebnis von 12,7 Mio. Euro stellt gegenüber dieser Konsolidierungslücke eine planerische Verbesserung von 26,7 Mio. Euro dar. Diese ergeben sich überwiegend aus höheren Schlüsselzuweisungen und Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Die Stadt Lünen plant Ihre Haushalte vorwiegend risikoarm. Allgemeine, z. B. konjunkturelle Risiken oder Preissteigerungsrisiken bestehen jedoch immer. Die Stadt Lünen sollte deshalb neben der Haushaltskonsolidierung dauerhaft Risikovorsorge betreiben.

Die NKF-Kennzahlen 2014 spiegeln die angespannte Situation der Stadt Lünen wider. So sind die Eigenkapitalquoten vergleichsweise gering, die Fehlbetragsquote der Stadt Lünen stellt den Maximum-Wert unter den Vergleichskommunen. Rund 47 Prozent des Eigenkapitals zum 31.12.2013 werden durch den Fehlbetrag 2014 in Anspruch genommen. Die Investitionsquoten verringern sich von 79 Prozent in 2010 auf nur noch 40 Prozent in 2014. Die kurzfristige Verbindlichkeitenquote tendiert zum Maximum und spiegelt den hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung. Zum 31. Dezember 2014 hatte Lünen Liquiditätskredite in Höhe von 175 Mio. Euro. Eine vergleichsweise geringe Zinslastquote spiegelt die tatsächliche Situation nicht wider. Die Stadt Lünen hat Zinszahlungen für beklagte Kreditgeschäfte ausgesetzt. Lünen kann nicht aus eigener Kraft investieren und Kredite tilgen, denn der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit ist negativ.

Eine vergleichsweise geringe Personalintensität ist die Folge zahlreicher Ausgliederungen. Berücksichtigt man das Personal der vollkonsolidierten Betriebe ergibt sich für 2014 eine Personalquote 2, die höher ist als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Lünen hat 29 Stellen mehr als eine Kommune, die dem Mittelwert entspricht. Die Differenz zum Minimum beträgt 112

Stellen. Im Stellenplan 2017 weist die Stadt Lünen sogar rund 17 neue Vollzeit-Stellen aus, die die Personalquote 2 weiter erhöhen. Die Stadt Lünen sollte die Altersfluktuation von rund einem Drittel des Personals in den nächsten zehn Jahren nutzen, um Stellen zu reduzieren. Die gpaNRW empfiehlt außerdem, Abteilungen zusammenzulegen, um Synergien zu erzielen und Leitungsstellen abzubauen.

Auch Stellenvergleiche im Einwohnermeldewesen, im Personenstandwesen und im Bereich Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten haben gezeigt, dass die Stadt Lünen dort mehr Personal einsetzt als andere Kommunen. Im Personenstandswesen und im Bereich Sicherheit und Ordnung hat die gpaNRW hohe Standards im Vergleich zu anderen festgestellt. Lange Öffnungszeiten, individuelle Trauungen mit umfassender Beratung, Prävention beim gaststättenrechtlichen Jugendschutz erfordern mehr Personal. Durch Standardreduzierungen können Stellen eingespart werden. Eine eingehende Analyse der gpaNRW im Bereich Einwohnermeldewesen hat ergeben, dass die Erträge für die Anzahl der ausgestellten Ausweisdokumente deutlich zu gering sind. Seit Jahren fehlen im Bürgerbüro Kontrollmechanismen und Dokumentationspflichten für die Kassengeschäfte und die Verwaltung der Ausweisdokumente. Eine Gebührensoftware ohne Schnittstelle zur Einwohnermeldesoftware ermöglichte es einer Mitarbeiterin, über Jahre Gebühren für Ausweisdokumente und Melderegisterauskünfte zu unterschlagen. Die Staatsanwaltschaft ermittelt in diesem Fall. Die gpaNRW hat die Missstände im Bürgerbüro zum Anlass genommen, eine unvermutete Kassenprüfung durchzuführen. Die Ergebnisse, die in verschiedenen Bereichen einen dringenden Handlungsbedarf signalisieren, enthält der Bericht der Überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung der Stadt Lünen 2017.

Die Haushaltssituation mit negativen Jahresergebnissen und erheblichem Eigenkapitalverzehr erfordert Konsolidierung in allen Verwaltungsbereichen. Lünen ist im Vergleich zu anderen Kommunen gleicher Größenklasse ertragsstark. Die allgemeinen Deckungsmittel lagen im Vergleichsjahr und in den Vorjahren am oder über dem dritten Quartil. Aber auch bei den Aufwendungen erzielt die Stadt Lünen Spitzenwerte. Die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Lünen je Einwohner liegen 2014 mit 2.936 Euro nahezu am Maximum-Wert von 2.941 Euro. Ordentliche Aufwendungen je Einwohner am Mittelwert würden für Lünen insgesamt 215 Mio. Euro ergeben. Gegenüber dem für 2014 ausgewiesenen Wert von 249 Mio. Euro wären das rund 34 Mio. Euro weniger. Mit vergleichsweise hohen Erträgen schafft es die Stadt Lünen seit 2010 nur einmal, ihre ordentlichen Aufwendungen zu decken und dies in erster Linie aufgrund eines Einmaleffektes beim Gewerbesteuerertrag.

Die gpaNRW hat in verschiedenen Bereichen höhere Aufwendungen für die Aufgabenerledigung als in den Vergleichskommunen festgestellt. So zum Beispiel in der Unterhaltung der Grünflächen. Die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen übernehmen in Lünen seit 2002 die Wirtschaftsbetriebe Lünen GmbH (WBL GmbH). Die WBL GmbH erbringt die Pflege- und Unterhaltungsarbeiten gemäß Funktionalauftrag. Die Stadt Lünen zahlt der WBL GmbH einen Selbstkostenpreis für die laut Leistungsverzeichnis zu erbringenden Leistungen. Der Garantiesumme liegen hohe Leistungspreise zugrunde. Die Stadt Lünen kann betriebswirtschaftliche Steuerungsmöglichkeiten nicht voll ausschöpfen. Das führt zu hohen Unterhaltungsaufwendungen, z.B. 1,73 Euro je m² für die Park- und Gartenanlagen, fast der Maximalwert bei einem Benchmark von 1,20 Euro je m². Lünen hat große Spiel- und Bolzplatzflächen, die geringere Fahrt- und Rüstzeiten erfordern. Andererseits sind auf den Spielplätzen viele ältere Spielgeräte vorhanden, die hohe Kontroll- und Reparaturaufwendungen verursachen. Das führt neben hohen Leistungspreisen zu Unterhaltungsaufwendungen über dem Benchmark. Mit einem neuen Spielplatzkonzept will die Stadt Lünen den Bereich optimieren. Eine flächenmäßig kleine Stadt

hat naturgemäß wenig Straßenbegleitgrün. So auch Lünen, mit 1,5 m² je Einwohner eine Fläche am Minimum-Wert. Für dessen Unterhaltung wendete Lünen insgesamt 996.057 Euro inkl. Umsatzsteuer auf. Daraus ergibt sich bei einem Unterhaltungsaufwand von 7,81 Euro je m² und einem Benchmark in Höhe von 1,50 Euro je m² ein Potenzial von 800.000 Euro. Hohe Standards und/oder hohe Leistungspreise führen zu diesem hohen Unterhaltungsaufwand. Aber auch zahlreiche Bäume im Straßenbegleitgrün und deren Pflege sind ursächlich. In Lünen stehen 76 Bäume in 1.000 m² Straßenbegleitgrün, in den Vergleichsstädten im Mittel lediglich 30 Bäume. Trotz geringer Flächen, die in Lünen zu unterhalten sind ist die Haushaltsbelastung der Grünflächenunterhaltung groß. Die gpaNRW empfiehlt, die fristgerechte Kündigung des Vertrages mit der WBL zu prüfen und die Leistungen entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes EU-weit auszuschreiben.

Hohe Aufwendungen verursachen in Lünen auch die Gebäudeflächen. Bei Vollkosten von 100 Euro je m² Bruttogrundfläche (BGF) und rund 291.000 m² BGF Gebäudefläche errechnen sich 29,1 Mio. Euro. Mehr als die Hälfte entfällt auf die Schulflächen. Diese hat die gpaNRW im Prüfgebiet Schulen analysiert. Lünen hat eine ausgeprägte Schullandschaft mit 15 Grundschulstandorten, je drei Haupt- und Realschulen sowie je zwei Gymnasien und Gesamtschulen im Schuljahr 2014/2015. Die gpaNRW hat ein großes Flächenpotenzial ermittelt. Im Grundschulbereich stehen für die 125 Klassen 141 Klassen- und 53 Nebenräume zur Verfügung. Trotzdem wurden Anbauten für den Offenen Ganzttag beschlossen. Auch in den weiterführenden Schulen, mit Ausnahme der Gymnasien, sieht die gpaNRW ein großes Flächenpotenzial. Trotz Aufgabe der Hauptschule Wethmar und Verringerung der Flächen an den Gesamtschulen steigt es künftig. Das liegt an Erweiterungen am Freiherr-vom-Stein-Gymnasium und sinkenden Klassen- und Kurszahlen. Die Stadt Lünen sollte für ihre Schulen ein strategisches Gesamtkonzept zur besseren Auslastung vorhandener Gebäude entwickeln, benötigte Räume möglichst im Bestand realisieren, auf Erweiterungsbauten verzichten und nicht mehr benötigte Standorte aufgeben. So kann Lünen Aufwand für die Gebäudebewirtschaftung reduzieren. Auch die Beförderung eines Schülers ist in Lünen teurer als in den Vergleichsstädten, obwohl Lünen ein kleines Stadtgebiet hat und nur wenige Schüler einpendeln. Die Stadt Lünen sollte mit dem Kreis Unna über ein neues Ticketmodell verhandeln. Weitere Einsparmöglichkeiten sieht die gpaNRW, wenn die Stadt Lünen auf den nicht notwendigen Schülerspezialverkehr verzichtet.

Werden Aufwendungen und Standards nicht reduziert, müssen die Bürgerinnen und Bürger stärker über Beiträge, Gebühren und Steuern beteiligt werden. Hier sieht die gpaNRW Möglichkeiten. Die Stadt Lünen könnte ihre Erträge erhöhen, indem Sie die Nutzer städtischer Gebäude stärker an den Kosten beteiligt und die Hundesteuer auf den im Kreis Unna vorhandenen Höchstwert von 120 Euro erhöht. Die Abschreibungsbasis sollte Lünen in allen Gebührenhaushalten auf Wiederbeschaffungszeitwerte ändern. Im Bereich Bestattungswesen sind die Gebühren zwingend neu zu kalkulieren und dabei Kostenunterdeckungen der Folgejahre zu berücksichtigen. Dies beabsichtigt die Stadt Lünen bis 2018. Die Stadt Lünen könnte zudem die Anteile der Beitragspflichtigen für Straßenbaumaßnahmen erhöhen und damit mehr liquide Mittel für weitere Investitionen in das Straßenvermögen generieren.

Im Prüfgebiet Tagesbetreuung für Kinder kommt die gpaNRW zu dem Ergebnis, dass die Stadt Lünen die Erträge in diesem Bereich steigern sollte. Die Fehlbeträge je Einwohner unter 6 Jahren und je Platz sind vergleichsweise hoch. Das erstaunt, da die Versorgungsquote der unter 3-Jährigen und der Anteil der 45-Stunden Betreuung, beides Faktoren, die einen höheren Aufwand verursachen, in Lünen geringer sind als in den anderen Städten. Die Lünen Eltern beteiligen sich jedoch nur in geringerem Maße an der Finanzierung der Tagesbetreuung als die Eltern

in anderen Kommunen. Das zeigt die Elternbeitragsquote, die mit 11,3 Prozent geringer ist als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Je Platz werden in Lünen im Jahr durchschnittlich 954 Euro Elternbeiträge erhoben. Im Mittel der anderen Städte sind es rund 90 Euro je Platz mehr, für Lünen wären das insgesamt 240.000 Euro. Hier wirkt sich sicher die problematische Sozialstruktur der Stadt Lünen aus. Aus Sicht der gpaNRW könnten Erträge trotzdem gesteigert werden, indem eine Ermäßigung des Beitrages für Geschwisterkinder anstelle deren vollständiger Befreiung eingeführt wird. Höhere Elternbeiträge können auch, wie in vielen anderen Städten, für die Gruppe der Kinder unter drei Jahren und nicht nur für die unter Zweijährigen erhoben werden. Die oberen Einkommensstufen in der Beitragstabelle sollten auf mindestens 100.000 Euro angehoben und die Beiträge in den höheren Stufen angepasst werden. Das würde zur Beitragsgerechtigkeit beitragen. Das Jugendamt der Stadt Lünen steuert die Kindertagesbetreuung gut. Es überwacht die Belegung der Kindertageseinrichtungen über KiBiz.web und erstellt quartalsweise Controlling-Berichte für den Jugendhilfeausschuss. Die Stadt Lünen nimmt seit dem Kindergartenjahr 2016/2017 am Bundesprogramm „KitaPlus“ teil. In sechs städtischen Kindertageseinrichtungen werden seit dem 1. November 2016 Öffnungszeiten von 6.00 Uhr bis 20.00 Uhr angeboten. Das voll refinanzierte „KitaPlus“-Angebot wird nach Aussage der Stadt Lünen gut angenommen.

Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit (KIWI)

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

In den Teilberichten ermittelt und analysiert die gpaNRW 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.

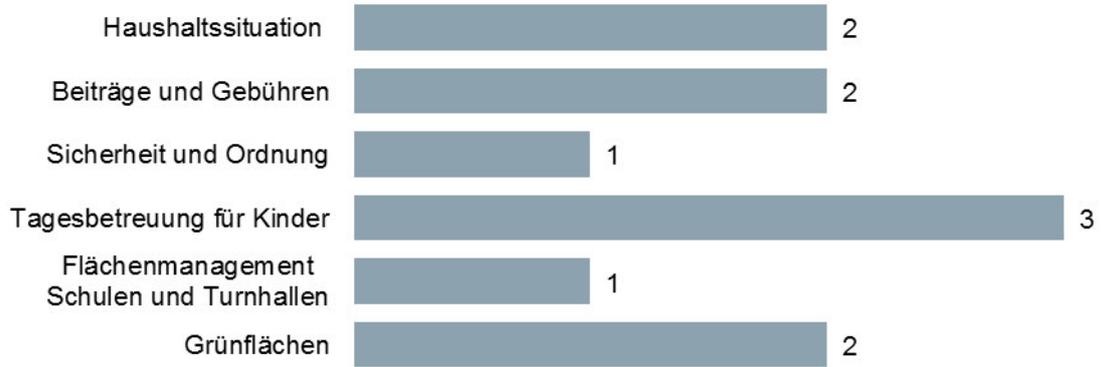
Im Prüfgebiet Finanzen bewertet die gpaNRW hingegen allein die Haushaltssituation. Die KIWI-Bewertung spiegelt hier den Konsolidierungsbedarf wider. Sie zeigt damit auch, wie groß der Handlungsbedarf ist, die von uns aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten umzusetzen.

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 gpaNRW in den Teilberichten.

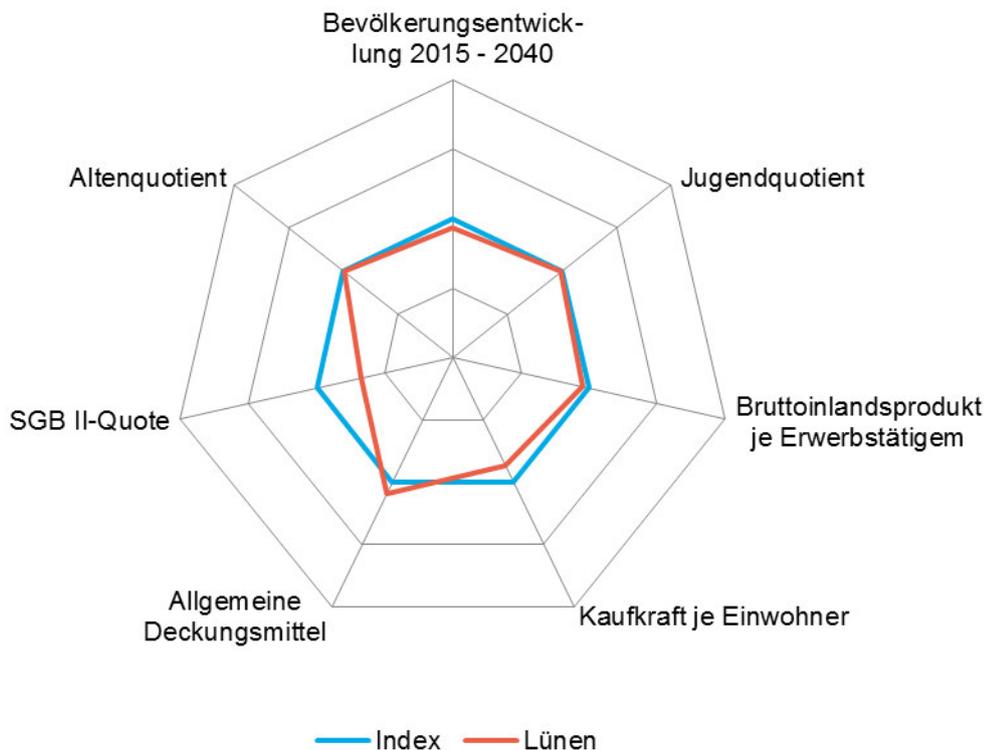
KIWI



→ Ausgangslage der Stadt Lünen

Strukturelle Situation

Das folgende Netzdiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Lünen. 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.

Ergänzend zur Auswertung statistischer Unterlagen haben wir die Strukturmerkmale auch im Interview mit dem Bürgermeister und dem 1. Beigeordneten der Stadt Lünen am 16. Januar 2017 hinterfragt.

Lünen ist eine große kreisangehörige Kommune und mit rund 86.000 Einwohnern zugleich die größte Stadt im Kreis Unna. Mit einer Fläche von rund 60 km² und 14 Stadtbezirken gehört sie zu den flächenmäßig kleinen Kommunen in diesem Prüfsegment mit 35 Kommunen. Die Einwohnerdichte ist mit rund 1.400 Einwohnern je km² vergleichsweise groß. Gleichwohl ist Lünen

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

eine „Grüne Stadt“ mit vielen Parks und Grünflächen. 1996 fand in Lünen die Landesgartenschau statt. Die durch die Innenstadt fließende Lippe prägt das Stadtbild Lünens. Lünen bildet die Grenze zwischen Ruhrgebiet und Münsterland. Hier trifft die Naturlandschaft des Münsterlandes auf die Industriekulisse des Ruhrgebietes.

Die Strukturmerkmale zeigen für Lünen, mit Ausnahme der allgemeinen Deckungsmittel, eine belastende Wirkung.

Auffällig ist die hohe SGB II Quote der ehemaligen Bergbaustadt im Vergleich der 35 großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Mit einer Quote von 16,3 liegt Lünen deutlich über dem Mittelwert von 12,3. Die schwierige Sozialstruktur zeigt sich auch in anderen Kennzahlen, z.B. in denen der Bertelsmann Stiftung im Wegweiser Kommune. Die Anzahl der Haushalte mit niedrigem Einkommen sowie die von Kinder-, Jugend- und Altersarmut betroffene Bevölkerung sind in Lünen deutlich größer als im Kreis Unna oder in NRW.²

Die Einwohner Lünens haben eine vergleichsweise niedrige Kaufkraft zur Verfügung. Der Anteil der Haushalte mit hohem Einkommen ist in Lünen vergleichsweise niedrig und kann das geringe Einkommen der großen Anzahl von Leistungsbeziehern nach SGB II nicht ausgleichen.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem 2011 bis 2014 liegt im Kreis Unna bei 62.015 Euro und ist im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich (Mittelwert 64.749 Euro). Der Wert der produzierten Waren und Dienstleistungen ist in anderen Kreisen höher. Dabei hat sich die Wirtschaftsstruktur der lange Zeit durch den Bergbau geprägten Städte im Kreis Unna positiv entwickelt. Die Zahl der Unternehmen und sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist deutlich gestiegen, auch in Lünen. Hier hat sich die Anzahl der Arbeitsplätze in den vergangenen fünf Jahren um 13,9 % erhöht.

Lünen ist Mittelzentrum und attraktive Einkaufsstadt mit breitem Angebot und hoher Aufenthaltsqualität. Eine Einzelhandelszentralität von 97 zeigt jedoch einen Kaufkraftabfluss in die Region. Selbst die vergleichsweise geringe Kaufkraft verbleibt somit nicht ganz in Lünen.

Die Stadt Lünen hat für ihre Aufgabenerledigung mehr allgemeine Deckungsmittel je Einwohner zur Verfügung als der Durchschnitt der Vergleichskommunen, im Mittel der Jahre 2012 bis 2015 1.625 Euro je Einwohner und Jahr. Die großen kreisangehörigen Kommunen haben im Durchschnitt jährlich rund 140 Euro je Einwohner weniger. In den allgemeinen Deckungsmitteln sind die wesentlichen Steuereinnahmen (Grundsteuer, Gewerbesteuer, Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer) und die Schlüsselzuweisungen enthalten. Der Stadt Lünen gelang es in der Vergangenheit nicht, ihre Aufwendungen mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu decken. Im Teilbericht Finanzen analysiert die gpaNRW die Finanzsituation der Stadt Lünen im Detail.

Nach einem Einbruch 2015 erwartet Lünen künftig Erträge aus der Gewerbesteuer von rund 39 Mio. Euro. Gewerbeflächen stehen im vergleichsweise kleinen Stadtgebiet nur noch vereinzelt zur Verfügung. Die Regionalplanung ermöglicht keine Ausweisung neuer Gewerbeflächen. Im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit plant man die Entwicklung neuer Gewerbeflächen.

² www.wegweiser-kommune.de ; Bericht Stadt Lünen Soziale Lage

Als Hemmnis für eine stärkere Entwicklung der Wirtschaft wird der Verkehr gesehen. Die Verkehrsbelastung in Lünen ist zu bestimmten Zeiten sehr hoch. Als mögliche Strategie beabsichtigt man den Ausbau des Radwegenetzes, um durch verstärktes Radfahren den Autoverkehr zu reduzieren.

Demografische Entwicklung

Die Folgen des demografischen Wandels sind für die Kommunen eine strategische Herausforderung. Die gpaNRW 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 ebenfalls im Interview am 16. Januar 2017 mit dem Bürgermeister und dem 1. Beigeordneten erläutert.

Eine wichtige Bedeutung in diesem Zusammenhang hat die interkommunale Zusammenarbeit. Die gpaNRW sammelt gute Beispiele und gibt sie an die Kommunen weiter. Interkommunale Zusammenarbeit ist aus unserer Sicht zum einen relevant, um die Effizienz des Verwaltungshandelns zu steigern. Zum anderen spielt sie eine wichtige Rolle, um die künftige Aufgabenerfüllung zu sichern.

Die Bertelsmann-Stiftung ordnet die Stadt Lünen dem Demografietyt 8 „Stark alternde Kommunen“ zu. Diesem Typ sind Städte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen zugeordnet, für die außerdem eine Abwanderung junger Menschen, ein geringe Kaufkraft und hohe Armutsquoten sowie eine angespannte finanzielle Situation der Kommune charakteristisch sind.³

Im Lünen lebten nach der Landesstatistik zum 31.12.2014 insgesamt 84.783 Menschen, zum 31.12.2015 85.867. Die Bevölkerungsentwicklung zeigt für die Stadt Lünen von 2015 bis 2040 einen deutlichen Rückgang. IT NRW prognostiziert für diesen Zeitraum einen Bevölkerungsrückgang um mehr als sechs Prozent. Danach leben im Jahr 2040 noch rund 80.000 Menschen in Lünen. Auch die Bertelsmann-Stiftung geht für die Stadt Lünen von einem Rückgang der Bevölkerung aus, für den Zeitraum 2012 bis 2030 um rund 8 Prozent. Nach der eigenen Fortschreibung des Melderegisters der Stadt Lünen sind zum 31.12.2015 87.604 Einwohner gemeldet (10.605 Ausländer), zum 31.12.2016 sogar 88.142, davon 11.473 oder 29 Prozent Ausländer. Die positive Einwohnerentwicklung seit 2015 ist somit deutlich geprägt durch den Zuzug von Flüchtlingen. Die Stadt Lünen muss sich, wie andere Kommunen auch, darauf einstellen, dass sich die Altersstruktur der Bevölkerung deutlich verändern wird. 2015 lag das Durchschnittsalter in Lünen bei 44,5 Jahren. Im Kreis Unna betrug es sogar 45,1 Jahre, in ganz Nordrhein-Westfalen jedoch nur 43,9. Die Bevölkerung in Lünen und im Kreis Unna ist somit vergleichsweise alt. Im Vergleich zu den großen kreisangehörigen Kommunen in NRW ist der Altenquotient etwas höher, der Jugendquotient geringfügig niedriger. Der Anteil der älteren Einwohner wird aber künftig in Lünen deutlich steigen. Im Jahr 2040 leben laut IT NRW 5.200 mehr Menschen über 65 Jahre in Lünen als noch 2014.

Die Familienwanderung in Lünen ist positiv, allerdings in den letzten 3 Jahren auch geprägt durch die Zuwanderung. Lünen ist attraktiv für Familien. Freie Wohnbaugrundstücke und verschiedene Bauprojekte bieten attraktive Angebote für Interessenten in unterschiedlichen Le-

³ www.wegweiser-kommune.de; Demografietyt 8 – Stark alternde Kommunen

benslagen. 2013 haben Akteure aus Politik, Verwaltung und Wohnungswirtschaft gemeinsame Ziele entwickelt, wie sich der Wohnstandort Lünen zukünftig entwickeln soll. Die Handlungsstrategie enthält der Bericht zum nachhaltigen Wohnflächenmanagement Stadt Lünen.

Auf einer Internetseite www.zuhause-in-Lünen können sich Interessenten umfassend über Grundstücks- und Immobilienangebote informieren. Dort wirbt die Stadt Lünen mit ihrer Attraktivität sowohl für Familien als auch für Paare&Singles sowie für Senioren.

Mit dem Sozialbericht aus dem Jahr 2014 hat sich die Stadt Lünen einen Überblick über die soziale Lage in der Stadt verschafft. Das Stadtgebiet wurde in 17 Quartiere aufgeteilt und Daten zu verschiedenen Merkmalen der Bevölkerung wie z.B. Alter, Sozialhilfebezug, Zuwanderungsgeschichte, Alleinerziehende kleinräumig erfasst und ausgewertet. Damit hat die Stadt Lünen eine detaillierte Datengrundlage für politische Richtungsentscheidungen in den unterschiedlichsten Handlungsfeldern. Der Bericht wird 2017 fortgeschrieben.

Verschiedene Internetforen und Broschüren geben den Zielgruppen umfangreiche Informationen über Hilfen und Angebote. Ob Familienbüro, Stadtteilzentren oder Bürgerzentren, in Lünen finden sich viele verschiedene Anbieter von Hilfen, Beratungsleistungen und Freizeitprogrammen für Kinder, Jugendliche und Familien. Auch für Senioren, deren Anteil an der Bevölkerung kontinuierlich steigt, hat Lünen einiges zu bieten. Gebündelt sind die Informationen in der Broschüre „Älterwerden in Lünen“. Es ist ein Wegweiser für Seniorinnen und Senioren, Angehörige und Interessierte. Die Koordinierungsstelle Altenarbeit der Stadt Lünen sowie das Netzwerk Demenz Lünen erweitern das Beratungsangebot. Bereits seit 1991 gibt es in Lünen den Seniorenbeirat. Er versteht sich als überparteiliches, überkonfessionelles und verbandsunabhängiges Gremium der Willensbildung und -beratung in allen Seniorenfragen und vertritt die Belange der Lünener Seniorinnen und Senioren.

Ein Integrationsrat vertritt in Lünen die Interessen der ausländischen Einwohnerinnen und Einwohner gegenüber Rat und Verwaltung. Der Kreis Unna hat 2012, aufbauend auf den Integrationsleitzielen, ein Integrationskonzept für seine zehn kreisangehörigen Kommunen erstellt. Es ist die Grundlage für die strategische Ausrichtung des Kreises Unna und für die praktische Arbeit des Kommunalen Integrationszentrums Kreis Unna. Das Integrationszentrum unterstützt die kreisangehörigen Kommunen sowie die Einrichtungen des Bildungs- und Erziehungswesens bei der sozialen, schulischen und sprachlichen Integration von Familien mit Zuwanderungsgeschichte. Ein eigenes Integrationskonzept hat die Geschwister-Scholl-Gesamtschule in Lünen erstellt. Es ist ein umfassendes Konzept zur Integration von Schülerinnen und Schülern mit Zuwanderungsgeschichte und trägt dazu bei, Jugendlichen mit Migrationshintergrund das Abitur zu ermöglichen und auf das Berufsleben vorzubereiten.

Mit der Initiierung verschiedener Projekte der Stadtentwicklung möchte die Stadt Lünen auch den Herausforderungen des demografischen Wandels in den unterschiedlichen Handlungsfeldern begegnen. Zu nennen sind der „Stadtumbau Innenstadt - Impulse für einen starken Kern“, „Kooperation im Quartier (KiQ –Bundesmodell-vorhaben-): Brambauer im Aufbruch“, „ZukunftsdialoG Infrastruktur“, „Masterplan Einzelhandel – Nahversorgungskonzept“, „StadtGartenQuartier Münsterstraße – Quartiersentwicklung“.

Zahlreiche Lünener engagieren sich ehrenamtlich in Vereinen, Gruppierungen und Organisationen. Bürgerschaftliches Engagement findet man insbesondere in Sportvereinen, aber auch im Kulturbereich oder im Sozialwesen. Die Bürger-Stiftung Lünen mobilisiert den bürgerschaftli-

chen Einsatz von Privaten, Unternehmen und Freiberuflern. Der Ertrag privat eingebrachten Stiftungskapitals in Form von Spenden, aktiver Mitarbeit oder als Zustiftung wird genutzt, um zu fördern, besonders aber auch um konkrete eigene Projekte zu realisieren. Das sind Projekte zu Kultur, Bildung und Umwelt. Mit der jährlichen Ausrichtung des Kinofestes Lünen hat der Verein Pro Lünen e.V. landesweite Anerkennung errungen. Der Verein existiert seit dem Jahr 2003. Er hat sich verschiedene Ziele gesetzt. So möchte er eigenverantwortlich gute Dinge für die Heimatstadt Lünen anstoßen und voranbringen sowie die entscheidenden Mitspieler in einer Kommune auf dieses Ziel integrieren. Damit will der Verein eine Kultur schaffen, die am Ende gute Bedingungen im wirtschaftlichen, sozialen, gesellschaftlichen, ökologischen und kulturellen Bereich für die Bürger und Unternehmer dieser Stadt hervorbringt.

Im Bürgermeisterbüro ist eine Ehrenamtsbörse angesiedelt. Bedarfe und Angebote werden hier gebündelt. Bürgerinnen und Bürger, die sich engagieren möchten oder die Unterstützung benötigen, können sich hier melden. Die Ehrenamtsbörse vermittelt Unterstützung in verschiedenen Bereichen. Mit der Ehrenamtskarte dankt die Stadt Lünen engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Der Tag des Ehrenamtes auf dem Marktplatz gibt dem Ehrenamt ein Gesicht und soll neue Unterstützung für das Ehrenamt gewinnen.

Die Stadt Lünen arbeitet bereits in einigen Projekten mit anderen Kommunen oder Dritten zusammen. So besteht bereits seit 2004 eine interkommunale Kooperation in der Rechnungsprüfung zwischen Lünen und Selm. Lünen übernimmt für die Stadt Selm die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung, Verwaltungsprüfungen, Prüfungen nach der Landeshaushaltsordnung, Prüfung von Maßnahmen des Konjunkturpaketes II, Jahresabschlussprüfung sowie die Prüfung des kommunalen Gesamtabschlusses. Insbesondere im Bereich e-government wollen die Kommunen im Kreis Unna die Gestaltungspotenziale interkommunaler Zusammenarbeit weiter ausschöpfen. Neue Organisationsformen und -strukturen sollen dabei den Weg ebnen für ein effizienteres Zusammenarbeiten hinsichtlich der Kosten, dem Personaleinsatz und dem Bürgerservice. Ein von der Stadt Lünen gewünschtes gemeinsames Gewerbegebiet mit der Stadt Dortmund konnte nicht realisiert werden.

.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

In der aktuellen überörtlichen Prüfung vergleicht die gpaNRW die 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 KIWI⁴, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.

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

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

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

⁴ Kommunalindex für Wirtschaftlichkeit

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

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW 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 gpaNRW.

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 gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW weitere Kriterien zugrunde legt, stellt sie diese in den Teilberichten dar.

Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW 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 gpaNRW errechnet aus der Differenz des Kennzahlenwerts der Kommune zum Benchmark jeweils einen Betrag, der die monetäre Bedeutung aufzeigt (Potenzial). Dadurch können die einzelnen Handlungsfelder im Hinblick auf einen möglichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung eingeordnet werden.

Nicht jeden 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 gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW hat Prüfung in der Stadt Lünen von Juni 2016 bis Mai 2017 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen angefordert und mit der Stadt Lünen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. In mehreren Bereichen konnte die Stadt Lünen die erforderlichen Daten zunächst nicht zur Verfügung stellen. Aufgrund von Unklarheiten mussten zahlreiche Gespräche geführt werden. Die Validität einiger Daten konnte abschließend nicht sichergestellt werden. Anschließend haben wir die Daten analysiert.

Für den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW in der Stadt Lünen die Jahre 2014 und 2015 zugrunde gelegt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Birgit Cramer-Görtz
Finanzen	Mario Deckers
Personalwirtschaft und Demografie	Maike Wendt
Sicherheit und Ordnung	Maike Wendt
Tagesbetreuung für Kinder	Maike Wendt
Schulen	Sandra Krämer
Grünflächen	Sandra Krämer

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

Am 4. Mai 2017 hat das Prüfteam der gpaNRW dem Verwaltungsvorstand der Stadt Lünen die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in einem Abschlussgespräch vorgestellt. Zum Berichtsentwurf hatte die Stadt Lünen zu drei Feststellungen Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 7. September 2017 hat sie Stellung genommen.

Herne, den 20.09.2017

gez.

Doris Krüger

Abteilungsleitung

gez.

Birgit Cramer-Görtz

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 Lünen im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Haushaltssituation	5
Haushaltsausgleich	5
Strukturelle Haushaltssituation	7
Gesamtbetrachtung der Haushaltssituation	12
Vermögenslage	13
→ Haushaltswirtschaftliche Risiken	16
Risikoszenario	16
→ Haushaltskonsolidierung	18
Kommunaler Steuerungstrend	18
Kommunale Abgaben	20
Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren	24
→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse	27
Vermögenslage	27
Schulden- und Finanzlage	33
Ertragslage	40
→ Gebäudeportfolio	45

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die Finanzprüfung der gpaNRW 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.

In der Finanzprüfung analysiert die gpaNRW Jahres- und Gesamtabchlüsse sowie Haushaltspläne:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse der Stadt Lünen

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2010	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA
2011	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2012	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2013	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI
2016	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Die Stadt Lünen hat zum 01. Januar 2007 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt. Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2009. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2010.

Die im Haushalt 2016 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2019 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Ergänzend bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse ein. Um Doppelarbeiten zu vermeiden, setzt sie mit ihren Analysen auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

Die Rechtmäßigkeitsprüfung beschränkt sich auf wesentliche und erfahrungsgemäß fehleranfällige Positionen.

Die Prüfung der gpaNRW stützt sich methodisch auf Kennzahlen aus dem NKF-Kennzahlenset NRW sowie zur vertiefenden Analyse auf weitere Kennzahlen. Die gpaNRW 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 Haushalts-situation auswirken und sich in der Prüfung identifizieren lassen. Grundlage dieses Berichtes ist die Analyse der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage.

→ 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 gpaNRW beurteilt die Haushaltssituation anhand der folgenden Fragen:

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

Haushaltsausgleich

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

Rechtliche Haushaltssituation

Die Stadt Lünen hat gemäß § 76 GO NRW ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Das seit 2010 regelmäßig fortgeschriebene Konzept weist den Haushaltsausgleich 2017 aus. Der Kreis Unna hat die Genehmigungen für die Haushaltssicherungskonzepte bis einschließlich 2016 erteilt.

Für die Analyse zukünftiger Entwicklungen berücksichtigt die gpaNRW die Haushaltsplanungen 2015 und 2016 sowie die mittelfristige Finanzplanung 2017 bis 2019.

Sowohl in diesem als auch in den übrigen Teilberichten weist die gpaNRW eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten aus. Diese sprechen für eine Realisierung positiver Ergebnisse in künftigen Haushaltsjahren aus eigener Kraft.

Haushaltsstatus

Haushaltsstatus	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
HSK genehmigt	X	X	X	X	X	X	X

Jahresergebnisse und Rücklagen (Ist) in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Jahresergebnis	-16.050	-27.151	11.560	-22.635	-13.932
Höhe der allgemeinen Rücklage	67.728	40.577	52.137	29.502	15.677
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo)	0	0	0	0	93

	2010	2011	2012	2013	2014
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	9,2	40,1	keine Verringerung	43,4	47,2
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	19,2	40,1	positives Ergebnis	43,4	47,2

Im Jahresabschluss 2014 hat die Stadt Lünen eine Korrektur aus der Erstbilanzierung vorgenommen. Dies führte zu einer Erhöhung der allgemeinen Rücklage um rund 15.000 Euro. Es handelt sich hierbei weder um eine Korrektur der Eröffnungsbilanz nach § 57 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO) in Verbindung mit § 92 Abs. 7 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO) noch um Verrechnungen nach § 43 Absatz 3 GemHVO. Die Korrektur erfolgte nach den Empfehlungen des NKf-Arbeitskreises der Bezirksregierungen, des Ministeriums für Inneres und Kommunales (MIK NRW) und der gpaNRW (Sitzung vom 10. Dezember 2012) zum Thema Korrektur von Jahresabschlüssen.

Lediglich die Ergebnisrechnung 2012 weist ein positives Jahresergebnis aus. Die Stadt Lünen hat ihre Ausgleichsrücklage bereits 2010 vollständig aufgezehrt. Die allgemeine Rücklage hat sich 2010 bis 2014 um insgesamt rund 59 Mio. Euro verringert.

→ **Feststellung**

Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Ziel der Stadt muss es sein, das Eigenkapital langfristig wieder zu erhöhen. Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des HSK muss daher oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben.

Jahresergebnisse und Rücklagen (Plan) in Tausend Euro

	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis	-30.020	-9.138	4.272	9.027	12.731
Höhe der allgemeinen Rücklage	-14.343	-23.481	-19.210	-10.183	2.548
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres in Prozent	191,5	-63,7	keine Verringerung		
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	191,5	-63,7	positives Ergebnis		

Mit dem negativen Jahresergebnis 2015 weist die Stadt Lünen erstmals einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus und gerät somit in die Überschuldung. Aus diesem Grund hat die Stadt die Teilnahme an der dritten Stufe des Stärkungspaktes beantragt. Die Bezirksregierung Arnsberg hat den Antrag der Stadt Lünen auf Teilnahme an der an der dritten Stufe des Stärkungspaktes zwischenzeitlich abgelehnt.

Der ab 2015 planmäßig negative Bestand der allgemeinen Rücklage kann damit durch die Jahresüberschüsse sukzessiv auf rund 2,5 Mio. Euro verbessert werden. Das Eigenkapital der Stadt liegt 2019 mit diesem Wert um rund 105 Mio. Euro unter dem in der Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Wert.

Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-164	-289	86	-94	-164	-82	-11	21

Die Stadt Lünen erwirtschaftet im Jahr 2014 ein Jahresdefizit, das höher ist als im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen ein geringeres Defizit oder ein positives Jahresergebnis aus.

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 gpaNRW stellt zum einen die aktuelle strukturelle Haushaltssituation auf Basis von Ist-Ergebnissen dar. Zum anderen hinterfragt sie, welche wesentlichen haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Kommune im Planungszeitraum vorsieht.

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 gpaNRW definiert das strukturelle Ergebnis wie folgt: Vom Jahresergebnis 2014 werden die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der allgemeinen Kreisumlage abgezogen. Diese Werte ersetzt die gpaNRW durch die Durchschnittswerte der Jahre 2010 bis 2014. Zusätzlich bereinigt sie positive wie negative Sondereffekte. 2014 sind dies Erträge und Aufwendungen durch Nutzungsänderungen im Bereich der Grundstücke, die Aufstockung der Drohverlustrückstellung für CHF-Kassenkredite sowie Erträge aus der Auflösung/Herabsetzung von Rückstellungen.

Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2014

Lünen		
	Jahresergebnis	-13.932
./.	Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	72.416
./.	Bereinigungen Sondereffekte	-7.675
=	bereinigtes Jahresergebnis	-78.673
+	Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	64.682
=	strukturelles Ergebnis	-13.992

→ Feststellung

Das strukturelle Ergebnis 2014 beträgt minus 14,0 Mio. Euro. In Höhe des strukturellen Ergebnisses besteht bei unveränderten Rahmenbedingungen ein Konsolidierungsbedarf der Stadt Lünen.

Haushaltsplanung

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

Die gpaNRW will aufzeigen,

- welche haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wesentlichen Parameter die Stadt Lünen ihrer Planung zu Grunde legt und
- mit welchen Risiken diese Annahmen gegebenenfalls verbunden sind,
- inwieweit eigene Konsolidierungsmaßnahmen zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen,
- inwieweit sich nach dem strukturellen Ergebnis 2014 und der weiteren Haushaltsplanung Konsolidierungsbedarfe ergeben.

Vergleich strukturelles Ergebnis 2014 und Planergebnis 2019 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

	2014	2019	Differenz	Durchschnittliche jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern (4013)*	51.975	39.560	-12.415	-5,3
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern (402)*	26.397	39.530	13.133	8,4
Ausgleichsleistungen (405)*	2.600	3.144	544	3,9
Schlüsselzuweisungen (4111)*	44.183	74.650	30.467	11,1

	2014	2019	Differenz	Durchschnittliche jährliche Änderung in Prozent
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	4.698	15.122	10.423	26,3
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen (534)*	7.379	5.490	-1.889	-5,7
Allgemeine Umlagen (5371 und 5372)*	53.494	61.414	7.920	2,8
Personalaufwendungen	43.543	42.994	-548	-0,3
Versorgungsaufwendungen	14.599	12.750	-1.849	-2,7
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen (55)	2.653	5.710	3.057	16,6

* Durchschnittswerte 2010 -2014

Gewerbsteuer

Bis 2019 rechnet die Stadt Lünen mit einem Rückgang bei den Gewerbesteuererträgen von durchschnittlich 5,3 Prozent. Für 2016 kalkuliert die Stadt mit 36,4 Mio. Euro. Dieser Betrag wird als guter Wert in Anlehnung an die tatsächlichen Entwicklungen der Vorjahre angesehen. Insbesondere ein deutlicher Rückgang der Gewerbesteuererträge 2015 führt in den Folgejahren zu einer Planung, die weit unter dem Durchschnittswert 2014 liegt. Das Rechnungsergebnis 2015 liegt bei rund 29,4 Mio. Euro, das Anordnungssoll 2016 bei rund 39 Mio. Euro. Die Fortschreibung bis 2019 erfolgt mit den prognostizierten Steigerungsraten der Orientierungsdaten vom 08. Juli 2015. Zumindest bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums werden seitens der Stadt keine wesentlichen Veränderungen erwartet. Freie Gewerbeflächen sind derzeit nur in geringem Umfang vorhanden. Die Regionalplanung ermöglicht keine Ausweisung neuer Gewerbeflächen. Angestrebt wird daher eine interkommunale Zusammenarbeit hinsichtlich der Entwicklung neuer Gewerbeflächen.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gewerbesteuererträge kein zusätzliches Risiko.

Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern wurden für 2016 mit insgesamt 33,7 Mio. Euro veranschlagt. Sie leisten somit neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum angestrebten Haushaltsausgleich. In den Folgejahren erfolgt die Fortschreibung mit den prognostizierten Steigerungsraten der Orientierungsdaten. In den Planungen enthalten sind die Entlastungen des Bundes für die Kosten der Eingliederungshilfe. Die Stadt Lünen berücksichtigt diese Entlastungsleistungen in der Planung auf der Grundlage der Vorgaben des Erlasses des MIK NRW vom 10. Dezember 2014 bis einschließlich 2019.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen. Die Erträge aus der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken bei der Planung.

Ausgleichsleistungen

Die Kompensationszahlung für die Verluste aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs plant die Stadt für 2016 mit 2,9 Mio. Euro ein. Für die Folgejahre plant sie mit moderaten Steigerungen. Die gpaNRW sieht in dieser Ertragsposition kein zusätzliches Risiko.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Lünen plant ab 2017 mit Zuwächsen gegenüber der Planung 2016 in Höhe der Orientierungsdaten 2016 bis 2019. Bei den Planungen berücksichtigt die Stadt die Entwicklung der eigenen Finanzkraft.

Die endgültige Berechnung zum GFG 2017 weist für die Stadt Lünen Schlüsselzuweisungen von rund 69,9 Mio. Euro aus. Diese liegen um rund 1,3 Mio. Euro über dem bisher für 2017 eingeplanten Wert der Stadt.

In der Position Schlüsselzuweisungen sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

Kostenerstattungen und Kostenumlagen

Die Stadt Lünen plant ab 2016 mit deutlichen Zuwächsen bei den Kostenerstattungen und Kostenumlagen. Diese beruhen auf erhöhte Landeszuweisungen nach dem Flüchtlingsaufnahmegesetz. Den Erstattungsbetrag 2016 plant die Stadt mit 9,7 Mio. Euro. Ab 2017 wird auf der Grundlage eines Zuweisungsbetrages von 10.400 Euro je Flüchtling pro Jahr kalkuliert.

Kreisumlage

Die Kreisumlage wird beeinflusst durch die Änderungen der Steuerkraft der Gemeinde, der Steuerkraft der anderen kreisangehörigen Gemeinden und der Haushaltssituation des Kreises.

Hinsichtlich der Planung der Kreisumlage übernimmt die Stadt Lünen die im Kreishaushalt ausgewiesenen Daten.

Die Landschaftsumlage könnte aufgrund der perspektivisch steigenden Aufwendungen für die Eingliederungshilfe ansteigen. Die hieraus resultierende Erhöhung der Kreisumlage kann durch positive Ergebnisse des Kreises Unna voraussichtlich abgemildert werden. Es besteht jedoch ein allgemeines Planungsrisiko, dass die Aufwendungen für die Kreisumlage perspektivisch ansteigen. Zusätzliche Risiken ist die Stadt Lünen bei der Planung jedoch nicht eingegangen.

Personal- und Versorgungsaufwendungen

Bei der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. Stufensteigerungen, altersbedingte Fluktuation, Einstellungen). Die Fortschreibung der Auf-

wendungen erfolgt entsprechend den Orientierungsdaten mit einer jährlichen Steigerungsrate von zwei Prozent. Unter Berücksichtigung der Veränderungen aus dem Haushaltssicherungskonzept sowie des Wegfalls von Stellen aufgrund auslaufender Befristungen und kw/ku-Vermerken liegt die ausgewiesene Gesamtsteigerung unter zwei Prozent. Im Stellenplan 2017 hat die Stadt eine Stellenausweitung um insgesamt 17,44 Stellen ausgewiesen. Für eine Vielzahl von Stellen hat sie Befristungen für den Zeitraum 2017 bis 2019 vorgesehen. Wenn diese Befristungen nicht verlängert und auch die weiteren personalwirtschaftlichen Maßnahmen eingehalten werden, sieht die gpaNRW keine zusätzlichen Risiken in der Planung der Personal- und Versorgungsaufwendungen der Stadt.

Gewerbesteuerumlagen

Die Planwerte der Stadt Lünen stimmen mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Die gpaNRW sieht bei der Planung der Gewerbesteuerumlagen kein Risiko.

Zinsaufwendungen

Eine Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung ist die Senkung der Zinsaufwendungen. Dabei reduzieren die derzeit günstigen Zinsen und auch die erbrachten Tilgungsleistungen der Stadt die Zinsaufwendungen. Die Stadt Lünen hat zum 31. Dezember 2015 einen Bestand an Investitionskrediten von 65,0 Mio. Euro. Die Zinsaufwendungen für Investitionskredite entwickeln sich von 2010 bis 2014 stark rückläufig. Während die Stadt 2010 rund 4,3 Mio. Euro Zinsaufwendungen erbracht hat, liegt der Aufwand 2014 bei 1,6 Mio. Euro.

Ausschlaggebend für diese Entwicklung ist der Umstand, dass die Stadt für eine Vielzahl von Kreditgeschäften Schadenersatz wegen Beratungspflichtverletzung geltend macht. Sie hat diesbezüglich Klagen beim Landgericht Düsseldorf eingereicht. Für die Dauer der Verfahren leistet die Stadt seit 2013 keine Zinsaufwendungen. Auf die erforderliche Rückstellungsbildung geht die gpaNRW im Abschnitt „Haushalts- und Jahresabschlussanalyse“ näher ein.

Die Planung für 2015 bis 2019 berücksichtigt Zinsaufwendungen von rund 2,6 Mio. Euro bis rund 3,1 Mio. Euro. Die Zinssätze schreibt die Stadt kurz-, mittel- und langfristig fest. Damit streut die Stadt Lünen die Zeitpunkte der Zinsfestschreibungen und reduziert das Zinsrisiko für eine Vielzahl von Investitionskrediten. Die gpaNRW sieht deshalb bei den Zinsaufwendungen kein besonderes Risiko.

Der Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung beträgt zum 31. Dezember 2014 rund 175 Mio. Euro. Die Stadt nimmt diese Kredite überwiegend im kurz- und mittelfristigen Bereich auf. Lediglich 15 Mio. Euro sind zum 31. Dezember 2014 mit einer Laufzeit von mehr als fünf Jahren gebunden. Diese Vorgehensweise entspricht dem Zweck dieser Kredite, die Zahlungsfähigkeit der Stadt im jeweiligen Haushaltsjahr aufrecht zu erhalten. Nach dem Runderlass des MIK NRW vom 16. Dezember 2014 wäre hier allerdings für einen Betrag von rund 88 Mio. Euro grundsätzlich auch die Aufnahme mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren möglich. Hierdurch könnte sich die Stadt das derzeitige Zinsniveau für einen längeren Zeitraum sichern. Die Stadt Lünen hat 2016 ein Schuldscheindarlehen über 45,5 Mio. Euro aufgenommen. Für die vereinbarte Laufzeit von zehn Jahren hat sich die Stadt langfristig einen Zinssatz von etwas über einem Prozent gesichert.

Das derzeit historisch niedrige Zinsniveau lässt erwarten, dass mit steigenden Zinsen gerechnet werden muss. Die Stadt Lünen berücksichtigt den Zinsaufwand für Kredite zur Liquiditätssicherung in der mittelfristigen Finanzplanung konstant mit 2,5 Mio. Euro. Die liquiden Mittel entwickeln sich im gleichen Zeitraum positiv.

Inwiefern die Annahmen der Stadt das Risiko steigender Zinsen vollständig abdecken, entzieht sich jedoch einer sicheren Prognose. Zusätzliche Planungsrisiken sieht die gpaNRW aufgrund der Planungsgrundlagen nicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Die gpaNRW sieht in den Planungen der Stadt kein zusätzliches Risiko.

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 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lünen
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation				
Aufwandsdeckungsgrad	87,9	104,2	96,3	93,4
Eigenkapitalquote 1	-16,1	48,9	25,7	2,9
Eigenkapitalquote 2	8,5	74,5	46,0	17,8
Fehlbetragsquote	1,6	47,2	4,8	47,2
Vermögenslage				
Infrastrukturquote	0,0	48,5	32,1	31,5
Abschreibungsintensität	2,9	22,6	7,8	5,7
Drittfinanzierungsquote	18,4	79,9	55,5	76,5
Investitionsquote	14,2	300,2	46,0	40,3
Finanzlage				
Anlagendeckungsgrad 2	51,2	102,5	81,0	64,0
Liquidität 2. Grades	4,1	413,6	41,7	30,0
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	7	422	44	./.
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	1,7	27,7	12,3	23,1
Zinslastquote	0,3	7,4	1,9	1,1
Ertragslage				
Netto-Steuerquote	33,5	65,7	50,5	45,7

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lünen
Zuwendungsquote	8,7	40,7	24,1	28,3
Personalintensität	15,9	29,7	22,1	17,5
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,5	28,4	15,4	17,2
Transferaufwandsquote	37,6	50,8	44,1	41,8

Einwohnerbezogene Kennzahlen in Euro 2014

Kennzahl	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lünen
Jahresergebnis je Einwohner	-289,4	86,5	-93,7	-164,3
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner	-122,6	291,4	23,9	-28,0
Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	1.235,6	2.079,2	1.575,8	1.808,0

Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation

Die Stadt Lünen war seit 2010 nur einmal in der Lage, die ordentlichen Aufwendungen durch die ordentlichen Erträge zu decken. Dies gelang der Stadt 2012 in erster Linie aufgrund eines Einmaleffektes beim Gewerbesteuerertrag. 2014 verzeichnet die Stadt Lünen ein Jahresergebnis von minus 13,9 Mio. Euro. Positive Jahresergebnisse plant die Stadt wieder ab 2017. Die Eigenkapitalquote 1 entwickelt sich seit 2010 rückläufig von 12,3 Prozent auf 2,9 Prozent in 2014. Auch die Eigenkapitalquote 2, die zusätzlich die Sonderposten berücksichtigt, hat sich in Lünen im gleichen Zeitraum von 28,8 Prozent auf 17,8 Prozent reduziert. Beide Quoten liegen deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen. Bei der Fehlbetragsquote stellt die Stadt Lünen den Maximum-Wert unter den Vergleichskommunen. Rund 47 Prozent des Eigenkapitals zum 31.12.2013 werden durch den Fehlbetrag 2014 in Anspruch genommen. Das Jahresergebnis je Einwohner stellt sich in Lünen ebenfalls deutlich schlechter dar als der Mittelwert.

Vermögenslage

Das Investitionsverhalten der Stadt Lünen ist stark rückläufig. Während die Investitionsquote 2010 noch bei 79 Prozent lag, beträgt diese 2014 lediglich 40 Prozent. 2014 investiert die Hälfte der Vergleichskommunen mehr als 46 Prozent ihres Abschreibungsaufwandes. Die Stadt Lünen unterschreitet diesen Wert. Das Infrastrukturvermögen umfasst mit 32 Prozent des Anlagevermögens weniger als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Demgegenüber liegt die Abschreibungsintensität mit 5,7 Prozent unter dem Wert von 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der Abwasserbetrieb nicht im Kernhaushalt enthalten ist. Die Abwasserbeseitigung obliegt in Lünen dem als Anstalt öffentlichen Rechts geführten Stadtbetrieb Abwasserbeseitigung Lünen (SAL). Die Stadt Lünen profitiert von den in der Vergangenheit geflossenen Zuwendungen. Dies in einem weit überdurchschnittlichen Maß. Die Drittfinanzierungsquote liegt mit 76,5 Prozent nahe am Maximum-Wert von 79,9 Prozent.

Finanzlage

Die Stadt Lünen weist 2014 einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 2,4 Mio. Euro aus. Damit ist die Stadt nicht in der Lage aus eigener Kraft Tilgungsleistungen und Investitionen vorzunehmen. Die Selbstfinanzierungskraft ist geringer als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen (18 Euro je Einwohner). Der Saldo entwickelt sich planmäßig ab 2017 positiv.

Ertragslage

Die Stadt Lünen ist keine steuerstarke Stadt. Sie ist mehr als die Vergleichskommunen von Zuwendungen abhängig. Die der Stadt zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel erreichen 2014 mit 1.808 Euro je Einwohner zwar einen Wert, der deutlich über dem Mittelwert von 1.576 Euro je Einwohner liegt. Ausschlaggebend hierfür sind aber in erster Linie um rund 14,5 Mio. Euro höhere Gewerbesteuererträge als 2015. Die Planungen ab 2016 liegen mit 35 bis 40 Mio. Euro weit unter dem Ergebnis 2014 von 63,2 Mio. Euro.

Die Kennzahl Personalintensität – der Anteil der Personalaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen – ist geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Nicht berücksichtigt sind hierbei jedoch die Aufwendungen des Stadtbetriebs Abwasser (SAL), des Stadtbetriebs Zentrale Gebäudebewirtschaftung (ZGL) und der Wirtschaftsbetriebe Lünen (WBL).

Die Sach- und Dienstleistungsintensität überschreitet dagegen die Grenze der 75 Prozent mit den niedrigsten Quoten. Hierin enthalten sind auch die Kostenerstattungen an den SAL und die WBL.

Die Stadt Lünen leistet gemessen an den ordentlichen Aufwendungen geringere Transferaufwendungen als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Neben der Kreisumlage, den Gewerbesteuerumlagen und sozialen Leistungen sind dies insbesondere Aufwendungen im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Die Haushaltssituation stellt sich insgesamt wie folgt dar:

- Der Jahresabschluss 2015 ist festgestellt. Der Haushalt 2016 wurde bekannt gemacht.
- Die Stadt Lünen hat ihre Ausgleichsrücklage bereits 2010 vollständig aufgezehrt.
- Das strukturelle Ergebnis 2014 weist einen nachhaltigen Konsolidierungsbedarf von 14,0 Mio. Euro aus.
- 2015 weist die Stadt erstmals einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus und ist somit überschuldet.
- Die allgemeine Rücklage liegt Ende 2015 planmäßig bei minus 14,3 Mio. Euro.
- 2016 plant die Stadt Lünen erneut mit einem negativen Jahresergebnis. Ab 2017 plant sie positive Jahresergebnisse.
- Der Bestand der allgemeinen Rücklage kann durch die geplanten Jahresüberschüsse ab 2017 sukzessiv bis 2019 auf rund 2,5 Mio. Euro verbessert werden.

- Die Haushaltsplanungen erfolgen grundsätzlich sehr risikoarm.
- Die Verschuldung der Stadt Lünen (Kernhaushalt) entspricht mit 430,2 Mio. Euro etwa dem 1,7-fachen der ordentlichen Aufwendungen und der Finanzaufwendungen 2014. Sie wächst seit 2010 um rund 47,2 Mio. Euro.
- Die Stadt Lünen verfügt 2014 über eine unterdurchschnittliche Selbstfinanzierungskraft von minus 28 Euro je Einwohner.
- Die Altersstruktur des Straßenvermögens lässt aus bilanzieller Sicht langfristig weitergehende Investitionen erwarten. Diese werden die Selbstfinanzierungskraft der Stadt beanspruchen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation der Stadt Lünen mit dem Index 2.

→ Haushaltswirtschaftliche Risiken

Haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen und mit ihnen umzugehen sind wesentliche Bestandteile der Haushaltssteuerung. Die gpaNRW 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 Lünen erreicht durch die Maßnahmen des fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzeptes einen Haushaltsausgleich planmäßig 2017. Das bereits mit Nachtragsatzung 2014 formulierte „Zieljahr“ 2017 für einen ausgeglichenen Haushalt erreicht die Stadt trotz eines Mehraufwandes durch die Aufnahme von Flüchtlingen. Der Stadt ist bewusst, dass dennoch nach wie vor weitere Anstrengungen und ein striktes Einhalten und Umsetzen der beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich ist.

Risikoszenario

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

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

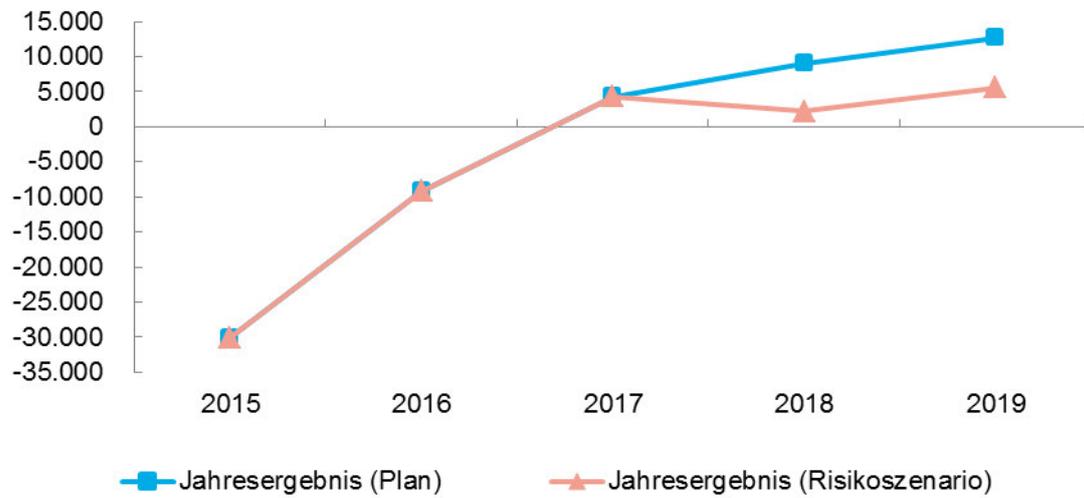
Um dieses beispielhaft darzustellen, hat die gpaNRW einzelne, erfahrungsgemäß besonders risikofällige Haushaltspositionen ausgewählt:

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

Auf diese Positionen setzt die gpaNRW einen pauschalen Risikoabschlag von fünf Prozent an: Die gpaNRW 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 gpaNRW auf die Planwerte der Stadt im zweiten Jahr des mittelfristigen Planungszeitraums an. Die Auswirkung auf die geplanten Jahresergebnisse bis 2019 stellt sich wie folgt dar.

Haushaltsplanung und Risikoszenario 2015 bis 2019 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 ist es deshalb wichtig, sich auf solche Situationen vorzubereiten.

→ 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. Die Kommune 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.

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 entnommen werden.

Konsolidierungsmöglichkeiten im Überblick

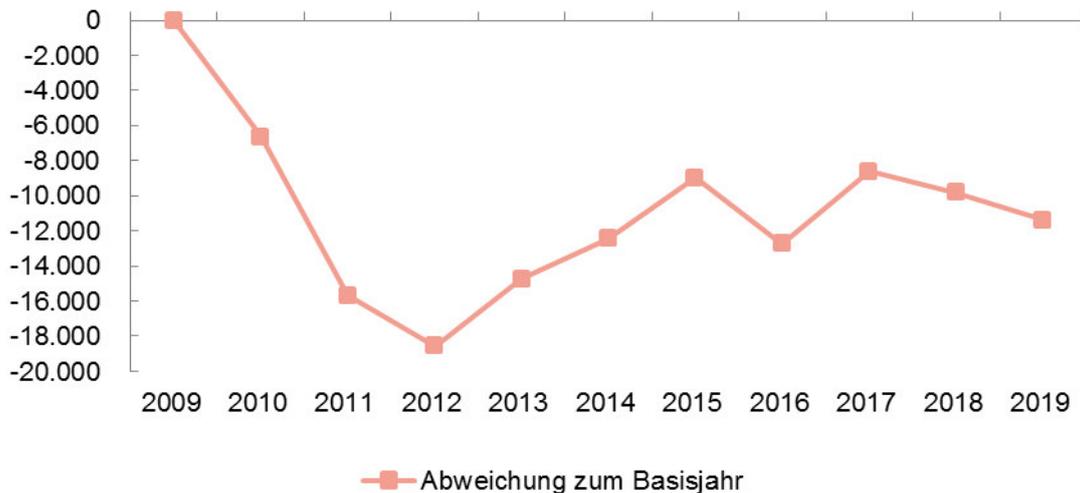
Konsolidierungsmöglichkeiten	Fundstelle (Berichtsabschnitt)
Anteile der Beitragspflichtigen bei straßenbaulichen Maßnahmen (KAG) nach pflichtgemäßen Ermessen erhöhen	Beiträge
Erhöhung der durch die SAL AöR an die Stadt abzuführenden Eigenkapitalverzinsung	Gebühren
Berücksichtigung von Kostenunterdeckungen im Bereich Bestattungswesen bei den Gebührenkalkulationen der Folgejahre	Gebühren
Änderung der Abschreibungsbasis in allen Gebührenhaushalten auf Wiederbeschaffungszeitwerte	Gebühren
Vermarktung der Bürgerhäuser Horstmar und Brambauer	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 gpaNRW 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 folgende Grafik macht die Auswirkungen des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich.

Kommunaler Steuerungstrend 2009 bis 2019



2009 bis 2014 (Ist), 2015 bis 2019 (Plan)

Im Eckjahresvergleich verschlechtert sich der Trend um rund 11,4 Mio. Euro. Der Saldo der Erträge und Aufwendungen, die einer kommunalen Steuerung zugänglich sind, verschlechtert sich. Wesentliche Einflussfaktoren sind die Transferaufwendungen mit einem Anstieg von 2010 bis 2019 um rund 17 Mio. Euro. Der größte Anteil entfällt mit zehn Mio. Euro auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

Die Stadt Lünen hat bereits eine Vielzahl der im Haushaltssicherungskonzept enthaltenen Konsolidierungsmaßnahmen umgesetzt. Die Wirkung dieser Maßnahmen wird jedoch insbesondere durch die vorstehend genannten Veränderungen bei den Transferaufwendungen überlagert.

2011 und 2016 wirken sich insbesondere gegenüber den Vorjahren erhöhte Personal- und Versorgungsaufwendungen und Sach- und Dienstleistungsaufwendungen negativ aus. Während sich die Personal- und Versorgungsaufwendungen um rund 5,5 und 3,3 Mio. Euro erhöhen, steigen die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um rund 2,1 und 4,4 Mio. Euro.

2012 liegt das bereinigte Jahresergebnis um rd. 18,6 Mio. Euro unter dem Wert des Basisjahres. Ausschlaggebend hierfür ist die Bereinigung um Sondereffekte von rund 10,5 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich um Erträge aus der Auflösung/Herabsetzung von Rückstellungen und der Minderung von Rechnungsabgrenzungsposten sowie Rückstellungsbildungen für Prozessrisiken.

Dass die Jahresergebnisse der Stadt in der Planung stark von dem Verlauf des Steuerungstrends differieren, ist in steigenden Erträgen bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern und bei den Schlüsselzuweisungen begründet.

→ **Feststellung**

Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen. Die Stadt Lünen

sollte daher ihre Konsolidierungsbemühungen weiter konsequent verfolgen, um die Verbesserungen unabhängig von konjunkturellen Einflüssen zu gestalten.

Soweit Einsparungen nicht ausreichen, sind Ertragspotenziale bei den Beiträgen und Gebühren auszuschöpfen und ggf. die Steuern anzuheben.

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 beteiligen¹. Die Kommunen sind nicht berechtigt, auf diesen Finanzierungsbeitrag zu verzichten (Beiträgerhebungspflicht). In welchem Umfang in Lünen davon Gebrauch gemacht wurde, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote.

	2010	2011	2012	2013	2014
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbeiträge	1.809	3.002	1.701	2.757	3.314
Abschreibungen auf das Straßennetz	4.203	5.398	4.762	7.186	10.718
Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen	43,1	55,6	35,7	38,4	30,9

Bei der Stadt Lünen sind 2014 rund 31 Prozent der Abschreibungen durch die Erträge aus der Auflösung von Beiträgen finanziert. Dieser Wert liegt unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 37 Prozent.

Die Drittfinanzierungsquoten aus Beiträgen zeigen vorwiegend die Entwicklungen der Vergangenheit. Wie sich diese Quote in Zukunft entwickeln wird, verdeutlicht das Verhältnis aus den Beitragseinzahlungen zu den Investitionsauszahlungen im Straßenbau.

Beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent

	2015	2016	2017	2018	2019
Einzahlungen aus Beiträgen für Straßen	1.676	1.676	1.150	2.083	1.000
Bauinvestitionsauszahlungen für Straßen	4.052	8.683	3.436	1.200	1.200
Auszahlung für Grunderwerb im Straßenbau	1.150	950	950	950	650
beitragsfinanzierte Investitionsauszahlungen im Straßenbau in Prozent	32,2	17,4	26,2	96,9	54,1

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

Eine wesentliche Ursache für die Deckung der Abschreibungen liegt in der Ausgestaltung der Straßenbaubeitragsatzung nach § 8 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG). Hier analysiert die gpaNRW nachfolgend die satzungsrechtlichen Möglichkeiten für die Stadt Lünen.

Erschließungsbeiträge

Die Stadt Lünen verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus 1988. Die Satzung regelt, dass 10 Prozent des beitragsfähigen Aufwands von der Stadt Lünen getragen wird. Für die Erschließung von Neubaugebieten werden mit den Erschließungsträgern Verträge geschlossen. Nach Fertigstellung werden dann die Verkehrsanlagen der Stadt kostenfrei übertragen.

→ Feststellung

Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.

Straßenbaubeiträge

Die Satzung der Stadt Lünen über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des KAG wurde zuletzt 2016 aktualisiert.

Der in § 1 der Satzung verwendete weiter gehende Anlagenbegriff des KAG erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswege. Für die Abrechnung von Wirtschaftswegen enthält die Satzung einen gesonderten Beitragsanteil von 65 Prozent.

Die Stadt beschränkt sich derzeit auf die Unterhaltung der Wirtschaftswege. Für Investitionsmaßnahmen an bzw. den Neubau von Wirtschaftswegen plant die Stadt Lünen 2016 und in den Folgejahren keine Mittel ein. Es erfolgt momentan und wohl auch zukünftig kein Ausbau der eine Beitragspflicht initiieren könnte.

Die von der Stadt Lünen angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen für Straßenbaumaßnahmen orientieren sich jeweils etwa zehn bis 20 Prozentpunkte unter dem Maximalwert des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent für die Fahrbahn, die Satzung der Stadt sieht hier 70 Prozent vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte die in der Satzung festgelegten Anteile der Beitragspflichtigen dahingehend überprüfen, ob sie im richtigen Verhältnis zu den besonderen wirtschaftlichen Vorteilen stehen, die den Beitragspflichtigen durch die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung geboten werden. Sie sollte die Anteile der Beitragspflichtigen nach pflichtgemäßem Ermessen anheben, um auch eine größtmögliche Refinanzierung zukünftiger Straßenerneuerungsmaßnahmen zu erreichen.

Höhere Beiträge führen zwangsläufig zu höheren Belastungen für die Beitragszahler. Die allgemeinen Anteile der Investitionen werden jedoch über die Gesamtdeckung des Haushaltes finanziert und damit letztendlich auch über die Erträge aus Realsteuern.

→ **Feststellung**

Die Finanzierung der Investitionen im Straßenvermögen aus der allgemeinen Deckung des Haushaltes entspricht nicht den in § 1 KAG und in § 77 Abs. 2 GO festgeschriebenen Subsidiaritätsgrundsatz. Gerade im Hinblick auf die Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen hat die Finanzierung durch Gebühren und Beiträgen Vorrang vor der Steuerfinanzierung.

Die gpaNRW stellt in der nachfolgenden Tabelle am Beispiel bereits abgerechneter Maßnahmen die möglichen Auswirkungen einer Anpassung der Beiträge auf die Höchstsätze dar.

Finanzielle Auswirkungen einer Beitragserhöhung in Euro

Straße	Beiträge aktuell	Straßenart	Nutzung	derzeitiger Prozentsatz	Höchstsatz	Beiträge bei Höchstsatz
Dortmunder Straße	140.592	Haupterschließungsstraße	Fahrbahn	50	60	168.711
Am Friedhof	150.826	Anliegerstraße	Fahrbahn	70	80	182.561
	94.300		Gehweg	80	80	94.300
	34.309		Parken	80	80	34.309
	11.520		Beleuchtung	80	80	11.520
	11.141		Begleitgrün	80	70	9.748
Fliederweg	43.609	Anliegerstraße	Fahrbahn	70	80	49.839
Mittelfeld	41.789	Anliegerstraße	Fahrbahn	70	80	47.759
Summe	528.086					598.747
Potenzial						70.661

Eine Erhöhung der Beitragssätze würde sich danach wie folgt auf die Haushaltssituation der Stadt Lünen auswirken:

- Rund 70.000 Euro mehr liquide Mittel für weitere Investitionen in das Straßenvermögen der Stadt.
- Die Ergebnisrechnung wird entlastet. Durch die Beitragseinzahlungen bildet die Stadt Sonderposten für Beiträge. Diese werden über die Dauer der Nutzung des Anlagegutes Straße ertragswirksam aufgelöst. Darüber hinaus verringern sich Fremdkapitalkosten bei einer höheren Finanzierungsquote durch die Anlieger.

Die gpaNRW konnte die Verbuchung der Erschließungs- und Ausbaubeiträge im Haushalt der Stadt Lünen 2010 bis 2014 nur schwer nachvollziehen. Die Buchungsabwicklung vom Zahlungseingang bis zur Umbuchung auf die Sonderposten war aufgrund fehlender Transparenz nicht ohne weiteres ersichtlich. Unter den Einzahlungen aus Beiträgen und ähnlichen Entgelten waren jeweils Ergebnisse mit null Euro ausgewiesen. Erst nach Rücksprache mit der örtlichen Rechnungsprüfung und Bereitstellung ergänzender Unterlagen konnten die Zahlungsströme

nachvollzogen werden. Die örtliche Rechnungsprüfung hat die fehlende Transparenz in der Vergangenheit bereits mehrfach bemängelt.

→ **Feststellung**

Die Buchungssystematik hinsichtlich der Verbuchung von eingezahlten Erschließungs- und Ausbaubeiträgen entspricht in dem von der gpaNRW geprüften Zeitraum nicht den Vorgaben des doppelten Rechnungswesens.

Die Stadt Lünen hat die Buchungssystematik aufgrund der Beanstandungen der örtlichen Rechnungsprüfung 2015 geändert. Bisher zu Buchungszwecken verwendete Verwahrkonten hat die Stadt zum Jahresabschluss 2014 abgestimmt und aufgelöst.

Gebühren

Bereits in der überörtlichen Prüfung 2005 hat die gpaNRW die Gebührenhaushalte intensiv analysiert. Neben den seinerzeit betrachteten Einrichtungen berücksichtigt diese Prüfung zudem den Bereich Rettungsdienst.

Der Betrieb Abwasserbeseitigung wird als Anstalt des öffentlichen Rechts geführt. In diesem Bereich wurde in der letzten Prüfung empfohlen, die Vorgehensweise im Bereich der Verzinsung des Eigenkapitals zu überprüfen. Der Stadtbetrieb Abwasserbeseitigung Lünen (SAL) nimmt aktuell eine Verzinsung des Eigenkapitals mit 5,1 Prozent vor. Hiervon wird ein Teilbetrag an die Stadt Lünen abgeführt. Ziel der damaligen Empfehlung sollte sein, den für das Jahr 2012 diesbezüglich festgesetzten Prozentsatz von vier Prozent bereits zu einem früheren Zeitpunkt zu erreichen.

Mit Beschluss aus 2012 hat der Rat der Stadt Lünen die von der SAL AöR an die Stadt Lünen abzuführende Eigenkapitalverzinsung auf einen Betrag von jährlich 900.000 Euro ab 2014 begrenzt. Ab 2016 plant die Stadt mit einem Betrag von 1,2 Mio. Euro. Durch diese Begrenzung reduziert die Stadt das Risiko, das sich bei der SAL AöR aus einem hohen Stand an Verbindlichkeiten ergibt. Die Begrenzung der abzuführenden Eigenkapitalverzinsung soll bei der SAL AöR zu einem schnelleren Abbau von Kreditverbindlichkeiten beitragen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die vorgenommene Begrenzung der durch die SAL AöR abzuführenden Eigenkapitalverzinsung regelmäßig überprüfen. Ziel sollte bei einem positiven Verlauf der Jahresergebnisse und einem fortschreitenden Abbau der Kreditverbindlichkeiten der SAL AöR eine Anpassung der Abführung an die Stadt sein. Dies wäre ein zusätzlicher Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.

Die Stadt Lünen arbeitet in den nach § 6 des KAG NRW zu beurteilenden Aufgabenbereichen weitgehend kostendeckend. Kostenüberdeckungen und Unterdeckungen in den kostenrechnenden Einrichtungen berücksichtigt sie, mit Ausnahme des Bereiches Bestattungswesens, bei den Gebührenkalkulationen der Folgejahre entsprechend den Regelungen in § 6 Abs. 2 Satz 3 des KAG NRW.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen gleicht Unterdeckungen im Bereich Bestattungswesen zu Lasten des städtischen Haushalts nicht aus. Insbesondere im Hinblick auf die Herstellung und Unterhaltung

öffentlicher Einrichtungen und Anlagen hat die Finanzierung durch Gebühren und Beiträge Vorrang vor der Steuerfinanzierung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte auch im Bereich Bestattungswesen Kostenunterdeckungen bei den Gebührenkalkulationen der Folgejahre berücksichtigen.

Benutzungsgebühren sind nach § 6 Abs. 2 Satz 2 KAG NRW spätestens nach drei Jahren neu zu kalkulieren. Dies ist unter anderem erforderlich, um Kostenunterdeckungen aus Vorjahren zeitnah ausgleichen zu können. Nach § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG NRW ist ein solcher Ausgleich in einem Zeitraum von lediglich vier Jahren möglich.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen hat die letzte Gebührenkalkulation im Bereich Bestattungswesen für 2012 vorgenommen. Dies entspricht nicht den Vorgaben des § 6 Abs. 2 Satz 2 KAG NRW.

→ Die gpaNRW bittet hierzu um Ihre Stellungnahme.

Die Stadt Lünen hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass die Gebührenkalkulation bis Ende 2017 überarbeitet und zum 01.01.2018 neu erstellt wird. Dabei würden auch Kostenüber- und -unterdeckungen der letzten Jahre im Rahmen des § 6 Abs. 2 Satz 2 KAG berücksichtigt.

Die Abschreibungen erfolgen in den Bereichen Rettungsdienst und Bestattungswesen auf der Basis von Anschaffungswerten. In den übrigen Bereichen werden Wiederbeschaffungszeitwerte zugrunde gelegt.

→ **Feststellung**

Die Kalkulation der Gebühren in den Bereichen Rettungsdienst und Bestattungswesen berücksichtigt Abschreibungen auf der Basis von Anschaffungswerten.

Eine Änderung der Abschreibungsbasis auf Wiederbeschaffungszeitwerte würde zu höheren Gebührenerträgen führen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lünen die Abschreibungsbasis in allen Gebührenhaushalten auf Wiederbeschaffungszeitwerte zu ändern. Hierdurch könnte die Stadt weitere Erträge zur Haushaltskonsolidierung generieren.

Der Gebührenbereich ist immer wieder Gegenstand der überörtlichen Prüfung. Die Stadt Lünen sollte sicherstellen, dass alle Gebührenbereiche rechtssicher kalkuliert werden.

Gesamtbetrachtung Beiträge und Gebühren

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

- Die Stadt Lünen sollte die Möglichkeit einer Erhöhung der Beitragsanteile für die Straßenbaumaßnahmen überprüfen, um eine höhere Drittfinanzierung zu erzielen.

- Die Stadt Lünen sollte die vorgenommene Begrenzung der durch die SAL AöR abzuführenden Eigenkapitalverzinsung regelmäßig überprüfen.
- Kostenunterdeckungen sind auch im Bereich Bestattungswesen bei den Gebührenkalkulationen der Folgejahre zu berücksichtigen.
- Die Gebühren im Bereich Bestattungswesen sind spätestens nach drei Jahren neu zu kalkulieren.
- Die Abschreibungsbasis sollte die Stadt in allen Gebührenhaushalten auf Wiederbeschaffungszeitwerte ändern.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Beiträge und Gebühren der Stadt Lünen mit dem Index 2.

Steuern

Das strukturelle Defizit 2014 beträgt 14,0 Mio. Euro. Das entspricht zusätzlichen 524 Hebesatzpunkten der Grundsteuer B. Mit einem Hebesatz von 1.145 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.

In diesem Zusammenhang ist die Frage zu stellen, ob eine weitere deutliche Erhöhung der Grundsteuer B rechtlich überhaupt zulässig ist. Dies ist zu bejahen. Die 5. Kammer des Verwaltungsgerichtes Düsseldorf hat mit Urteilen vom 9. Mai 2016 in dieser Frage entschieden und damit die Klagen von Duisburger Bürgern gegen die Erhöhung der Grundsteuer abgewiesen. Das Gericht ist in der Begründung seiner Urteile der bisherigen, auch in anderen Bundesländern vorherrschenden Rechtsprechung gefolgt. Danach besitzt der Rat bei Grundsteuererhöhungen einen weiten Ermessenspielraum. Die besondere Höhe eines Hebesatzes von 855 v.H. sei unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt zu beanstanden.

Realsteuerhebesätze 2015 im Vergleich

	Stadt Lünen	Kreis Unna	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	fiktive Sätze
Grundsteuer A	390	430	288	293	213
Grundsteuer B	760	669	524	579	423
Gewerbesteuer	490	467	447	447	415

Mit der Haushaltssatzung 2016 hat die Stadt Lünen die Realsteuerhebesätze gegenüber 2015 unverändert festgesetzt.

Mit diesen Hebesätzen liegt die Stadt im Vergleich zu den anderen Kommunen des Kreises Unna, mit Ausnahme der Grundsteuer A, bereits oberhalb der Durchschnittswerte. Dennoch muss die Stadt Lünen auch in diesem Bereich nachsteuern, wenn sich der Haushalt nicht wie geplant entwickelt und die Stadt nicht andere Konsolidierungsmaßnahmen auf der Aufwandsseite ergreift.

Hundesteuer

Mit Änderungsatzung vom 19. Dezember 2014 hat die Stadt Lünen die Hundesteuer ab 2015 angehoben. Die Stadt erhebt für den ersten Hund einen Steuersatz von 108 Euro. Die Haushaltsumfrage des Städte- und Gemeindebundes 2016 zeigt, dass Kommunen mit einer Einwohnerzahl von 75.000 bis 95.000 Einwohnern einen Steuersatz von bis zu 119 Euro für den ersten Hund festgelegt haben. Im Kreis Unna erreicht die Stadt Lünen nicht den Höchstwert von 120 Euro.

→ Feststellung

Die Stadt Lünen erhebt bei der Hundesteuer einen Steuersatz, der unter dem Höchstsatz der Kommunen im Kreis Unna liegt.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte den Steuersatz für die Erhebung von Hundesteuer für den ersten Hund auf den im Kreis Unna vorhandenen Höchstwert von 120 Euro erhöhen.

Vergnügungssteuer

Die Stadt Lünen hat mit Änderungsatzung vom 07. März 2014 ebenfalls die Vergnügungssteuer erhöht. Der überwiegende Anteil wird aus der Besteuerung von Apparaten mit Gewinnmöglichkeit erzielt. Hierbei erhebt die Stadt von dem Einspielergebnis 20 Prozent. Dies ist der höchste Wert im Kreis Unna. Bei den Kommunen der Größenklasse 75.000 bis 95.000 Einwohner liegt der Höchstwert bei 21 Prozent

Wettbürosteuer

Mit Satzung vom 24.04.2015 hat die Stadt Lünen die Erhebung einer Wettbürosteuer ab dem 01. Juli 2015 eingeführt. Ab 2016 plant die Stadt mit Erträgen aus der Wettbürosteuer von 85.000 Euro pro Jahr.

→ Feststellung

Die Stadt Lünen erhebt seit 2015 eine Wettbürosteuer. Die gpaNRW bewertet die Einführung dieser Besteuerung als einen guten Beitrag zur Haushaltskonsolidierung.

→ Haushalts- und Jahresabschlussanalyse

Vermögenslage

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

Vermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	510.313	505.933	503.960	499.388	486.156
Umlaufvermögen	38.365	31.289	32.694	31.626	45.424
Aktive Rechnungsabgrenzung	3.078	11.854	4.377	6.966	6.493
Bilanzsumme	551.756	549.076	541.031	537.980	538.073
Anlagenintensität in Prozent	92,5	92,1	93,1	92,8	90,4

Das Anlagevermögen sinkt im Eckjahresvergleich um 24,2 Mio. Euro und damit 4,7 Prozent. 2014 erhöht sich das Umlaufvermögen gegenüber 2013 deutlich um 13,8 Mio. Euro. Hiervon entfallen 3,4 Mio. Euro auf Forderungen und 10,4 Mio. Euro auf liquide Mittel.

Anlagevermögen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Immaterielle Vermögensgegenstände	640	527	734	650	571
Sachanlagen	295.378	293.714	294.123	292.284	281.927
Finanzanlagen	214.296	211.692	209.103	206.454	203.657
Anlagevermögen gesamt	510.313	505.933	503.960	499.388	486.156

Die Finanzanlagen sinken im Eckjahresvergleich um 10,6 Mio. Euro. Auch bei den Sachanlagen findet ein stetiger Werteverzehr statt, im Eckjahresvergleich um 13,5 Mio. Euro.

Sachanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte	97.748	97.278	97.183	97.037	94.175
Kinder- und Jugendeinrichtungen	2.197	2.118	2.040	1.961	1.458

	2010	2011	2012	2013	2014
sonstige Bauten (incl. Bauten auf fremdem Grund und Boden)	1.486	1.322	1.860	1.801	1.183
Infrastrukturvermögen	182.496	181.558	179.932	177.758	169.748
davon Straßenvermögen	181.755	180.696	178.616	176.478	168.478
davon Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen	37	19	1	0	26
sonstige Sachanlagen	11.450	11.437	13.108	13.727	15.363
Summe Sachanlagen	295.378	293.714	294.123	292.284	281.927

Außer bei den sonstigen Sachanlagen reduziert sich das städtische Vermögen in Lünen. 2014 wurde eine Kindertagesstätte an die Zentrale Gebäudebewirtschaftung Lünen verkauft. Die Veränderung beim Straßenvermögen ist insbesondere inventurbedingt durch Korrekturen der Straßenabschnitte sowie Sonderabschreibungen auf eine schlechtere Zustandsklasse. Die Investitionsquote bei den sonstigen Sachanlagen liegt bei 118 Prozent. Die Steigerung von 1,4 Mio. Euro gegenüber 2013 ergibt sich in erster Linie aus der Anschaffung von Feuerwehrfahrzeugen sowie aus Veränderungen bei der Position Anlagen im Bau. Die Investitionsquote 2014 insgesamt erreicht mit 40 Prozent nicht die Hälfte des Werteverzehrs. Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, den Werterhalt nicht zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Die Altersstruktur des Gebäudebestands ist im Berichtsteil Gebäudeportfolio beschrieben. Nachfolgend analysiert die gpaNRW auch die Altersstruktur des Infrastrukturvermögens auf Basis der bilanziellen Daten.

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 Kommune eine langfristige Investitionsstrategie. Sie muss die Altersstruktur des vorhandenen Vermögens berücksichtigen.

Vermögenswerte je Einwohner in Euro 2014

Vermögensbereich	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lünen
Straßenvermögen*	0	3.252	2.137	1.987
Finanzanlagen	141	6.531	1.930	2.402

* Grund und Boden, Brücken und Tunnel sowie Straßen, Wege und Plätze Tabellenfuß

Die Gemeindefläche der Stadt Lünen beträgt 59 qkm. Der Durchschnittswert der Vergleichskommunen liegt bei 97 qkm. Bedingt durch die geringe Gemeindefläche im Vergleich und durch den hohen Anlagenabnutzungsgrad zeigt sich beim Straßenvermögen ein unterdurchschnittlicher Vermögenswert. Die gpaNRW analysiert die Altersstruktur des Straßenvermögens.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer Rahmentabelle		Gesamtnutzungsdauer Lünen	Durchschnittl. Restnutzungsdauer Lünen	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Straßen	30	60*	50	20	60,00

* Mit dem NKFVG wurde die Nutzungsdauer auf 25 bis 50 Jahre reduziert. Dies gilt jedoch nur für neu zu bilanzierende Straßen frühestens im Haushaltsjahr 2013.

Die Stadt orientiert sich bei der Nutzungsdauer an der oberen Grenze der Spannweite nach der NKF-Rahmentabelle. Die langen Nutzungszeiten belasten den Haushalt in den Abschreibungsjahren weniger, bergen jedoch das Risiko einer vorzeitig notwendigen Ersatzinvestition.

Die Anlagenabnutzung bei den Straßen erreicht in Lünen gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer mehr als die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 19,8 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Straßen in den nächsten 25 Jahren abgeschrieben sein. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Straßen von rund 25 Prozent. Hiervon entfallen lediglich rund 2,2 Mio. Euro auf Straßenvermögen, das bereits einer Abschreibung in den nächsten zehn Jahren unterliegt. Mit 58 Mio. Euro werden rund 75 Prozent der Straßenvermögenswerte erst im Zeitraum ab 25 Jahren vollständig abgenutzt sein.

Die Investitionsquoten im Bereich Straßen lagen in der Vergangenheit im Mittel der Jahre 2010 bis 2014 bei 77 Prozent. Die Stadt Lünen plant im Zeitraum 2015 bis 2019 Investitionen im Straßenbau von insgesamt rund 28 Mio. Euro. In den Jahren 2015 und 2016 liegen die geplanten Investitionstätigkeiten deutlich über den Werten der in diesem Bereich zu erbringenden Abschreibungen.

Weitere Hinweise und Analysen zur Altersstruktur beinhaltet das Kapitel Gebäudeportfolio.

→ Feststellung

Die Stadt Lünen begegnet dem Umstand, dass rund 25 Prozent des Straßenvermögens kurz- bis mittelfristig abgenutzt sein wird, mit einem hohen Investitionsvolumen in diesem Bereich im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung.

Finanzanlagen

Finanzanlagen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anteile an verbundenen Unternehmen	114.561	114.561	114.561	114.561	114.561

	2010	2011	2012	2013	2014
Beteiligungen	1.077	1.081	1.081	1.081	1.081
Sondervermögen	41.859	41.859	41.859	41.859	41.859
Wertpapiere des Anlagevermögens	499	499	499	499	499
Ausleihungen	56.300	53.692	51.103	48.454	45.657
Summe Finanzanlagen	214.296	211.692	209.103	206.454	203.657
Finanzanlagen je Einwohner in Euro	2.448	2.474	2.466	2.435	2.402

Die Finanzanlagen der Stadt Lünen umfassen 37,8 Prozent der Bilanzsumme. Der einwohnerbezogene interkommunale Vergleich verdeutlicht, dass die Stadt mit 2.402 Euro je Einwohner mehr Finanzanlagen vorhält als die Vergleichskommunen. Hier liegt der Mittelwert bei 1.930 Euro je Einwohner.

Verbundene Unternehmen

Den verbundenen Unternehmen sind folgende Gesellschaften zugeordnet:

- Stadtwerke Lünen GmbH
- Bädergesellschaft Lünen GmbH
- Wirtschaftsbetriebe Lünen GmbH
- Klinikum Westfalen GmbH
- Umwelt-Werkstatt gGmbH
- Wirtschaftsförderungszentrum Lünen GmbH
- LünTec-Technologierzentrum Lünen GmbH
- Stadtbetrieb Abwasserbeseitigung SAL AöR
- Zweckverbandssparkasse

Die Stadt Lünen ist alleinige Gesellschafterin der **Stadtwerke Lünen GmbH**. Gegenstand des Unternehmens ist die Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme, sowie der Betrieb von Häfen. Die Stadt Lünen kann der Gesellschaft mit Beschluss der Gesellschafterversammlung weitere Aufgaben übertragen. Die Stadtwerke Lünen GmbH hat 2014 einen Jahresüberschuss von rund 2,33 Mio. Euro erwirtschaftet. Der Überschuss wurde in voller Höhe (abzüglich Kapitalertragssteuer) an die Stadt Lünen ausgeschüttet.

An der **Bädergesellschaft Lünen GmbH** ist die Stadt Lünen mit 99 Prozent über die Stadtwerke Lünen GmbH und mit ein Prozent unmittelbar beteiligt. Gegenstand des Unternehmens ist der Betrieb von öffentlichen Bädern in der Stadt Lünen und aller damit verbundenen Einrichtungen und Erweiterungen. Der Gesellschaft können mit Beschluss der Gesellschafterversammlung weitere Aufgaben übertragen werden. Aufgrund eines Ergebnisabführungsvertrages wer-

den Fehlbeträge von der Stadtwerke Lünen GmbH ausgeglichen. Das Ergebnis der Bädergesellschaft Lünen 2014 vor Verlustübernahme liegt bei rund minus 2,2 Mio. Euro. Weitere Hinweise zu den Bädern der Stadt enthält der Berichtsteil Gebäudeportfolio.

Gesellschaftszweck der **Wirtschaftsbetriebe Lünen GmbH** ist die Durchführung von Aufgaben der Abfallentsorgung, der Straßenunterhaltung und -reinigung, des Winterdienstes, technischer Dienste und der Grünflächenpflege einschließlich Bestattungen und damit zusammenhängender Leistungen. Die Stadt Lünen ist mit 51 Prozent an den Wirtschaftsbetrieben Lünen beteiligt. Das Geschäftsjahr 2014 schließt mit einem Jahresüberschuss von rund 1,5 Mio. Euro ab. Seit 2013 erhält die Stadt Lünen Gewinnausschüttungen von der WBL GmbH. 2014 sind dies rund 557.000 Euro. Eine HSK-Maßnahme ist die Erhöhung der Ausschüttung ab 2015. Danach werden 2015 rund 637.000 Euro ausgeschüttet. Für 2016 und Folgejahre plant die Stadt jeweils 650.000 Euro ein. Im Teilbericht Grünflächen geht die gpaNRW näher auf die vertraglichen Beziehungen zwischen der Stadt Lünen und der WBL GmbH ein.

Zweck der **Klinikum Westfalen GmbH** ist die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhausleistungen im Rahmen der Aufgabenstellung nach dem Krankenhausplan des Landes Nordrhein-Westfalen sowie des Versorgungsauftrages. Dies hat durch die langfristige Sicherung und Weiterentwicklung der Krankenhäuser bzw. des Krankenhauses mit den Betriebsstellen Knappschaftskrankenhaus und Klinik am Park zu erfolgen. Die Stadt Lünen ist mit 20,1 Prozent an der GmbH beteiligt. Das Jahresergebnis 2014 ist ausgeglichen.

Die Stadt Lünen ist mit 40 Prozent an der **Umwelt-Werkstatt gGmbH Lünen und Selm** beteiligt. Gegenstand des Unternehmens ist die soziale Betreuung, die Ausbildung und Qualifizierung sowie die Beschäftigung von so genannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes (z.B. Jugendliche, junge Erwachsene bis zum 25. Lebensjahr, ältere Arbeitnehmer/innen, Langzeitarbeitslose, Sozialhilfeempfänger/innen, Behinderte). Ziel ist die Eingliederung bzw. Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Durchführung von Beratungen und Weiterbildungen für Arbeitnehmer, um drohende Arbeitslosigkeit zu vermeiden bzw. deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Das Jahresergebnis 2014 ist bei einem Fehlbetrag von rund 5.000 Euro nahezu ausgeglichen.

Gesellschaftszweck der **Wirtschaftsförderungszentrum Lünen GmbH**, an der die Stadt Lünen mit 51 Prozent beteiligt ist, ist das Vorantreiben und das Begleiten der wirtschaftlichen Entwicklung in der Stadt Lünen in struktureller Hinsicht unter Beachtung ökologischer Erfordernisse. Ziel dabei ist es, neue Arbeitsplätze zu schaffen und bestehende für die Zukunft zu sichern. Der Jahresfehlbetrag 2014 beträgt rund 357.000 Euro. Aufgrund einer gesellschaftsrechtlichen Vereinbarung über Verlustausgleichszahlungen ist die Stadt Lünen hieran anteilig beteiligt.

Die Stadt Lünen ist mit 65,5 Prozent an der **LünTec-Technologiezentrum Lünen GmbH** beteiligt. Gegenstand des Unternehmens ist die Förderung von Existenzgründungen, Innovation und Technologietransfer. Hierzu können die Errichtung und der Betrieb eines Technologiezentrums für innovative Unternehmen und Existenzgründer gehören sowie das Angebot von damit zusammenhängenden Service- und Dienstleistungen. Das Geschäftsjahr 2014 schließt mit einem Jahresfehlbetrag von rund 117.000 Euro ab.

Gegenstand der **Stadtbetrieb Abwasserbeseitigung Lünen AöR** ist es, das auf dem Gebiet der Stadt Lünen anfallende Abwasser zu beseitigen und die dafür notwendigen Anlagen vorzuhalten, zu planen, zu bauen und zu betreiben. Die Stadt Lünen als alleinige Gesellschafterin

überträgt der Anstalt die ihr diesbezüglich gemäß § 53 Abs. 1 Landeswassergesetz Nordrhein-Westfalen (LWG NW) in Verbindung mit § 18 a des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) obliegende Abwasserbeseitigungspflicht gemäß § 114 a Abs. 3 GO NW zur Wahrnehmung in eigenem Namen und in eigener Verantwortung. Der Jahresüberschuss 2014 beläuft sich auf rund 1,2 Mio. Euro. 900.000 Euro werden an die Stadt Lünen ausgeschüttet.

Der Sparkassenzweckverband der Städte Lünen und Selm ist Träger der **Sparkasse Lünen – Zweckverbandssparkasse**. Der Jahresüberschuss 2014 beträgt rund eine Mio. Euro. Die Stadt Lünen erhält seit 2015 eine jährliche anteilige Gewinnausschüttung. 2015 wird ein Betrag von rund 715.000 Euro an die Stadt ausgeschüttet. Das HSK weist ein Konsolidierungsziel für 2017 von 400.000 Euro aus. Die Planfortschreibung bis 2019 erfolgt in gleicher Höhe.

Beteiligungen

Unter den Beteiligungen bilanziert die Stadt ihre Anteile an

- newPark Planungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH
- Vereinigung ehemaliger kommunaler Aktionäre der VEW GmbH (VKA)
- Antenne Unna Betriebsgesellschaft mbH & Co. KG
- WFG Kreis Unna mbH
- VKU Verkehrsdienst GmbH

An der **newPark Planungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH** ist die Stadt Lünen mit 5 Prozent beteiligt. Die Tätigkeit der Gesellschaft ist ausschließlich und unmittelbar auf Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur in den an der Gesellschaft beteiligten Kommunen sowie der Emscher-Lippe-Region ausgerichtet, und zwar durch Förderung und Umsetzung des newPark-Konzeptes. Das Geschäftsjahr 2014 schließt bei einem Fehlbetrag von rund 1.500 Euro nahezu ausgeglichen ab.

Gegenstand der **Vereinigung ehemaliger kommunaler Aktionäre der VEW GmbH (VKA)** ist die Bildung und Vertretung einer einheitlichen Auffassung der Gesellschafter in energiewirtschaftlichen und damit zusammenhängenden kommunalpolitischen Fragen. Die Gesellschaft ist berechtigt, alle Handlungen vorzunehmen und alle geschäftlichen Maßnahmen zu ergreifen, die zur Erfüllung des Gesellschaftszwecks notwendig oder nützlich erscheinen. Der Jahresfehlbetrag 2014 beträgt rund 9.000 Euro. Von 116 Geschäftsanteilen halten 26 Gesellschafter, unter anderem die Stadt Lünen, jeweils zwei Geschäftsanteile.

Mit 3,58 Prozent ist die Stadt Lünen an der **Antenne Unna Betriebsgesellschaft mbH & Co. KG** beteiligt. Gegenstand des Unternehmens ist die Wahrnehmung der Aufgaben, die sich aus dem Landesrundfunkgesetz für den Betrieb lokalen Rundfunks ergeben. Der Jahresüberschuss 2014 beträgt rund 227.000 Euro.

Der Anteil der Stadt Lünen an der **Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Unna mbH** beträgt 13,78 Prozent. Das Unternehmen bemüht sich um die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Struktur des Kreises Unna durch Förderung der Wirtschaft, insbesondere durch Industrieansiedlung, Schaffung neuer Arbeitsplätze und Sanierung von Altlasten. Die

WFG erzielte 2014 ein Jahresergebnis von rund minus 879.000 Euro. Der Verlust wird von den Gesellschaftern entsprechend ihrer Anteile übernommen.

Gegenstand der **VKU Verkehrsdienst GmbH** ist der Betrieb von öffentlichem Personenverkehr im Verkehrsgebiet des Kreises Unna sowie in angrenzenden Verkehrsgebieten, ferner die Beteiligung an Unternehmen, die diese Zwecke fördern. Alleinige Gesellschafterin ist die Verkehrsgesellschaft für den Kreis Unna mbH. Die Stadt Lünen ist hieran mit 16,39 Prozent beteiligt.

Sondervermögen

Unter dem Sondervermögen bilanziert die Stadt Lünen die **Zentrale Gebäudebewirtschaftung Lünen (ZGL)**. Zweck des Stadtbetriebes ist die bedarfsgerechte Bereitstellung und effiziente Bewirtschaftung von Räumen, Gebäuden und zugehörigen Grundstücken als wirtschaftliche Einheiten unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Der Jahresfehlbetrag 2014 beträgt rund 212.000 Euro.

Wertpapiere des Anlagevermögens

Hier erfolgt der Ausweis der in einen Versorgungsfonds angelegten Versorgungsrücklage für die Beamtenversorgung. Das Fondsvermögen ist im kvw-Versorgungsfonds der Kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe angelegt. Der Bestand stellt den Anschaffungswert dar. Die Wertverbesserung (31. Dezember 2014: 357.249 Euro) wird nach dem Niederstwertprinzip nicht bilanziert.

Ausleihungen

Unter den Ausleihungen weist die Stadt Lünen in erster Linie Gesellschafterdarlehen an die Stadtwerke Lünen GmbH mit rund 5,9 Mio. Euro und an den Stadtbetrieb Abwasserbeseitigung Lünen mit rund 39,1 Mio. Euro aus.

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)

	2010	2011	2012	2013	2014
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-12.149	-17.380	13.423	-18.008	-2.371
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	1.227	-2.201	-2.518	1.683	-4.773
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-10.922	-19.581	10.905	-16.325	-7.144
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	17.118	6.071	-3.978	17.629	13.942
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	6.196	-13.510	6.927	1.304	6.798
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	7.521	15.371	-4.118	15.125	15.435
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	1.654	-5.979	12.285	-992	3.623
= Liquide Mittel	15.371	-4.118	15.095	15.437	25.856

Die Finanzrechnung der Stadt Lünen weist zum 31. Dezember 2011 liquide Mittel von minus 4,1 Mio. Euro aus. Hierin enthalten sind Negativsalden auf Bankkonten von insgesamt rund 4,7 Mio. Euro. Diese werden auf der Passivseite der Bilanz unter der Position Liquiditätskredite ausgewiesen. Ohne Berücksichtigung der negativen Liquiditätskonten verändert sich der Saldo der liquiden Mittel zum 31. Dezember 2011 auf 594.598 Euro.

→ Feststellung

Die in der Finanzrechnung 2011 ausgewiesenen liquiden Mittel stimmen nicht mit dem Bestand in der Schlussbilanz überein.

→ Empfehlung

Der Ausweis von Liquiditätskrediten in Höhe der Negativsalden geht mit einer Einzahlung in Höhe der Negativbestände einher. Bei künftig vergleichbaren Fällen sollte die Stadt Lünen diese über die Kontenart „Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung“ buchen. Diese Kontenart wird als Einzahlung in der Finanzrechnung berücksichtigt und erhöht den Bestand an liquiden Mitteln, so dass diese mit dem bilanziellen Bestand übereinstimmen.

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro (Plan)

	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-31.672	-11.025	1.213	6.134	10.874
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-2.834	-6.549	1.462	3.491	1.798
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-34.507	-17.574	2.675	9.625	12.671
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.638	5.367	-1.512	-1.722	-1.924
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-32.869	-12.206	1.163	7.903	10.747
+ Anfangsbestand an Finanzmitteln	0	0	0	0	0
+ Änderung des Bestandes an fremden Finanzmitteln	0	0	0	0	0
= Liquide Mittel	-32.869	-12.206	1.163	7.903	10.747

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit verläuft im Planungszeitraum bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung zunehmend positiv. Die Stadt Lünen kann planmäßig ab 2017 die Auszahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit durch Einzahlungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit decken. Ab 2017 ist zudem unter Einbeziehung des Saldos aus Investitionstätigkeit ein Finanzmittelüberschuss geplant. Damit wird deutlich, dass die Stadt den Handlungsspielraum für zukünftige Generationen nicht mehr durch die Aufnahme von Krediten verringert. Die planmäßigen positiven Finanzergebnisse eröffnen die Chance, zukünftig notwendige Investitionen ganz oder zum Teil aus Eigenmitteln zu finanzieren.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen plant ab 2017 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW keine wesentlichen zusätzlichen Risiken festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

Entwicklung des Saldos der Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro bzw. je Einwohner in Euro

Haushaltsjahr	IST/PLAN*)	Saldo in Euro je Einwohner
2010	-12.149	-138,80
2011	-17.380	-203,14
2012	13.423	158,29
2013	-18.008	-212,42
2014	-2.371	-27,97
2015	-31.672	-373,57
2016	-11.025	-130,03
2017	1.213	14,31
2018	6.134	72,35
2019	10.874	128,25

*) : Istwerte bis 2014, Planjahre ab 2015

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro im interkommunalen Vergleich 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
-28	-123	291	24	-107	18	94	21

Im Vergleichsjahr 2014 unterschreitet der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner die Werte, die von 50 Prozent der Vergleichskommunen erreicht werden. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass die Stadt Lünen in diesem Jahr von deutlich höheren Gewerbesteuerzahlungen profitiert. In den Folgejahren plant die Stadt eine positive Entwicklung des Saldos. Dieser steigt bis 2019 auf 128 Euro je Einwohner an.

Den **Saldo aus Investitionstätigkeit** plant die Stadt Lünen im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum ab 2017 ebenfalls positiv. Investitionen sieht sie im Zeitraum 2017 bis 2019 in einem Gesamtumfang von rund 20 Mio. Euro vor. 2017 erfolgen die Investitionen oberhalb des Werteverzehrs, 2018 und 2019 liegt die Investitionstätigkeit unter dem Werteverzehr.

Den **Saldo aus Finanzierungstätigkeit** plant die Stadt bis 2016 positiv und ab 2017 aufgrund vorhandener **liquider Mittel** ausschließlich negativ. Im Zeitraum 2017 bis 2019 will sie Schulden von insgesamt rund fünf Mio. Euro abbauen.

Verbindlichkeiten

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:

Schuldenübersicht Kernhaushalt in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	75.093	74.557	72.969	69.359	68.583
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	145.500	154.212	144.500	163.000	175.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	11.095	10.706	7.548	8.720	9.157
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2.306	1.616	1.340	2.877	2.181
Sonstige Verbindlichkeiten (bis Jahresergebnis 2012 inkl. Erhaltene Anzahlungen)	9.751	10.211	13.941	10.848	10.575
Erhaltene Anzahlungen (ab Jahresergebnis 2012)	0	0	0	5.515	7.476
Verbindlichkeiten gesamt	243.744	251.303	240.298	260.318	272.972
Rückstellungen	138.271	147.474	146.606	147.119	156.049
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.014	1.055	1.079	1.045	1.218
Schulden gesamt	383.029	399.832	387.983	408.482	430.240
davon Verbindlichkeiten in Euro je Einwohner	2.785	2.937	2.834	3.071	3.220

Die Investitionskredite konnte die Stadt seit 2010 um rund 6,5 Mio. Euro reduzieren. Dagegen sind die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung auf 175 Mio. Euro angestiegen. Insgesamt betragen die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen und zur Liquiditätssicherung rund 244 Mio. Euro. Dies entspricht rund 97 Prozent der ordentlichen Aufwendungen und der Finanzaufwendungen 2014.

Der Bestand an Investitionskrediten von 68,6 Mio. Euro beinhaltet auch Kreditaufnahmen für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Zentrale Gebäudebewirtschaftung Lünen (ZGL). Der diesbezügliche Zinsaufwand wird von der Stadt Lünen erbracht und von der ZGL erstattet. Die Verbuchung der Erstattung erfolgt jedoch nicht auf der Ertragsseite, sondern als Absetzung bei den

Zinsaufwendungen. Nach § 11 Abs. 1 GemHVO NRW sind Erträge in voller Höhe und getrennt von den Aufwendungen zu planen und zu bewirtschaften.

→ **Feststellung**

Die Verbuchung der erstatteten Zinsaufwendungen durch die ZGL steht nicht im Einklang mit § 11 Abs. 1 GemHVO NRW.

→ Die gpaNRW bittet hierzu um Ihre Stellungnahme.

Die Stadt Lünen führt dazu in ihrer Stellungnahme aus, dass sie für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung ZGL Kredite aufnimmt und diese abwickelt, weil das Know-how dafür bei der Stadt Lünen vorhanden ist. Die bisherige Erstattung der Zinsen durch ZGL wurde aus Vereinfachungsgründen vom Zinsaufwand abgesetzt. Diese Praxis entspricht nicht dem Bruttoprinzip und wird bereits für das laufende Jahr 2017 umgestellt. Die Zinserstattungen werden zukünftig in einem Ertragskonto verbucht. Ab 2018 wird auch die Haushaltsplanung angepasst.

Kennzahlen zur Finanzlage in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014
Anlagendeckungsgrad 2	68,8	68,1	69,9	65,4	64,0
Liquidität 2. Grades	14,2	6,5	25,0	60,4	30,0
Dynamischer Verschuldungsgrad (in Jahren)	negatives Ergebnis		27,1	negatives Ergebnis	
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	30,6	25,9	17,4	7,1	23,1
Zinslastquote	3,1	2,7	2,1	1,8	1,1

Die Stadt kann ihr Anlagevermögen nicht aus langfristig gebundenem Kapital decken. Lediglich 31 Prozent des langfristigen Vermögens sind über Eigenkapital und Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge finanziert. Zu 69 Prozent erfolgt die Finanzierung über langfristiges Fremdkapital.

Die Liquidität 2. Grades unterschreitet die 100 Prozent-Marke deutlich. Damit reichen die liquiden Mittel und kurzfristigen Forderungen nicht aus, um die kurzfristigen Verbindlichkeiten zu decken. Der Anteil der liquiden Mittel an der Liquidität 2. Grades beträgt 69 Prozent. Der Anteil der kurzfristigen Forderungen liegt bei 31 Prozent. 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen eine höhere Liquidität 2. Grades aus.

Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote hat sich ausgehend von 2010 bis zur Schlussbilanz 2014 um 7,5 Prozent auf 23,1 Prozent verringert. Die Kredite zur Liquiditätssicherung umfassen mit 175 Mio. Euro 76 Prozent der kurzfristigen Verbindlichkeiten.

Positiv für die Stadt ist, dass die Zinslastquote gesunken ist. Der Anteil der Zinsaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen hat sich reduziert. Die Stadt profitiert hierbei von dem derzeit historisch niedrigen Zinsniveau. Allerdings beruht die niedrige Zinslastquote unter anderem auch auf die bereits im Kapitel Haushaltsplanung erwähnten ausgesetzten Zinszahlungen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen verfügt über eine niedrige Zinslastquote im Vergleich. Die kurzfristige Verbindlichkeitsquote liegt dagegen deutlich über dem Mittelwert der Vergleichskommunen

(12,3 Prozent). Allein 76 Prozent basieren hierbei auf Liquiditätskrediten. Die Liquidität 2. Grades ist gegenüber 2013 deutlich gesunken. Tendenziell sind das keine guten finanziellen Rahmenbedingungen.

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

Die gpaNRW nimmt hierzu die im Gesamtabchluss ausgewiesenen Verbindlichkeiten.

Da die Stadt Lünen zum Zeitpunkt der Prüfung noch keinen Gesamtabchluss aufgestellt hatte, kann zurzeit kein interkommunaler Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten vorgenommen werden. Die gpaNRW wird jedoch zu einem späteren Zeitpunkt Vergleichsdaten auf ihrer Homepage zur Verfügung stellen.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Pensionsrückstellungen	118.546	124.021	125.999	129.003	134.649
Instandhaltungsrückstellungen	0	1.310	1.200	1.651	1.160
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	19.725	22.143	19.407	16.465	20.240
Summe der Rückstellungen	138.271	147.474	146.606	147.119	156.049

Die Stadt Lünen hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt zum 31. Dezember 2014 rund 499.000 Euro Fondsvermögen bei den Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe. Weitere Finanzanlagen wurden nicht erworben. Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die ertragswirksame Auflösung kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Gegenüber 2013 hat die Stadt die Höhe der sonstigen Rückstellungen deutlich erhöhen müssen. Insgesamt hat sie zum 31. Dezember 2014 rund 1,9 Mio. Euro für die Übernahme von Versorgungslasten gemäß § 107b Beamtenversorgungsgesetz zurückgestellt. Die Stadt hat zudem Rückstellungen von rund 1,1 Mio. Euro für nicht ausgeschüttete Leistungsprämien und von insgesamt rund 780.000 Euro für nicht genommenen Urlaub und Überstunden gebildet. Aus einer 2013 bestehenden Rückstellung für CHF-Derivate wurden 4 Mio. Euro in eine Rückstellung für die CHF-Kassenkredite umgebucht. Dem Risiko der Verschlechterung der Zinslast bei den Derivaten durch einen niedrigen CHF-Kurs steht eine hohe Wahrscheinlichkeit eines für die Stadt Lünen erfolgreichen Rechtsstreits entgegen. Aus Gründen der Vorsicht wurde die Rückstellung mit rund 5,5 Mio. Euro beibehalten. Zur Rückstellungsbewertung wurde die Stellungnahme einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft eingeholt. Der Rückstellung für CHF-Kassenkredite wurden vor dem Hintergrund der Aufhebung der Kursbindung des Schweizer

Franken und die mit der Kursentwicklung einhergehenden Verluste weitere 5,1 Mio. Euro zugeführt.

Sonderposten

Sonderposten in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014
Sonderposten	92.367	92.289	91.625	88.290	81.850
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	91.298	91.178	90.411	86.836	80.144
davon Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1.014	1.055	1.079	1.045	1.218
davon sonstige Sonderposten	55	56	135	409	488

Die Sonderposten entwickeln sich seit 2010 insgesamt rückläufig.

Bei den sonstigen Sonderposten handelt es sich in erster Linie um Baukostenanteile für Straßen sowie Spenden für Spielgeräte und Musikinstrumente.

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 in Tausend Euro (Ist)

	2010	2011	2012	2013	2014
Eigenkapital	67.728	40.577	52.137	29.502	15.677
Sonderposten	92.367	92.289	91.625	88.290	81.850
davon Sonderposten für Zuwendungen/Beiträge	91.298	91.178	90.411	86.836	80.144
Rückstellungen	138.271	147.474	146.606	147.119	156.049
Verbindlichkeiten	243.744	251.303	240.298	260.318	272.972
Passive Rechnungsabgrenzung	9.646	17.434	10.365	12.751	11.525
Bilanzsumme	551.756	549.076	541.031	537.980	538.073
Eigenkapitalquoten in Prozent					
Eigenkapitalquote 1	12,3	7,4	9,6	5,5	2,9
Eigenkapitalquote 2	28,8	24,0	26,3	21,6	17,8

Eigenkapitalquoten 1 und 2 in Prozent im interkommunalen Vergleich 2014

	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1	2,9	-16,1	48,9	21,7	4,4	25,7	35,5	20
Eigenkapitalquote 2	17,8	8,5	74,5	46,0	33,8	47,8	61,1	20

Die Stadt Lünen erzielt im Vergleichsjahr 2014 eine Eigenkapitalquote 1 die geringer ist, als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch unter Berücksichtigung der Sonderposten bleibt das wirtschaftliche Eigenkapital deutlich geringer als bei 75 Prozent. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben.

→ Feststellung

Der Verbrauch an Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Ziel der Stadt muss es sein, das Eigenkapital - wie geplant - wieder zu erhöhen. Ein dauerhafter Haushaltsausgleich muss daher oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben.

Ertragslage

Erträge

Die gpaNRW analysiert die Ertragsarten und geht auf wesentliche Besonderheiten ein.

Erträge (Ist) in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Steuern und ähnliche Abgaben	79.068	79.637	110.510	92.681	111.003
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	55.206	58.367	68.726	55.627	65.767
Sonstige Transfererträge	732	853	791	798	719
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	19.654	21.398	19.771	22.099	24.211
Privatrechtliche Leistungsentgelte	1.480	2.020	2.178	1.847	2.373
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	5.320	5.447	4.563	4.581	4.698
Sonstige ordentliche Erträge	20.446	15.931	24.347	17.693	23.653
Aktivierete Eigenleistungen	75	71	65	63	68
Ordentliche Erträge	181.982	183.724	230.950	195.387	232.492
Finanzerträge	5.549	5.853	5.506	5.264	5.442

Die ordentlichen Erträge konnte die Stadt Lünen im Eckjahresvergleich um rund 50,5 Mio. Euro steigern. Dennoch schafft es die Stadt im vorstehenden Zeitraum nicht, die ordentlichen Aufwendungen über die ordentlichen Erträge zu decken. Die wesentlichen Veränderungen bei den

Erträgen gehen von den Ertragsarten aus, die von der gpaNRW den allgemeinen Deckungsmitteln zugeordnet werden.

Bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen führt zudem die Auflösung von Sonderposten zu deutlichen Mehrerträgen. Ursächlich für die erhöhte Auflösung von Sonderposten sind eine in 2014 durchgeführte Straßeninventur und daraus resultierende Änderungen bei den Zustandsklassen.

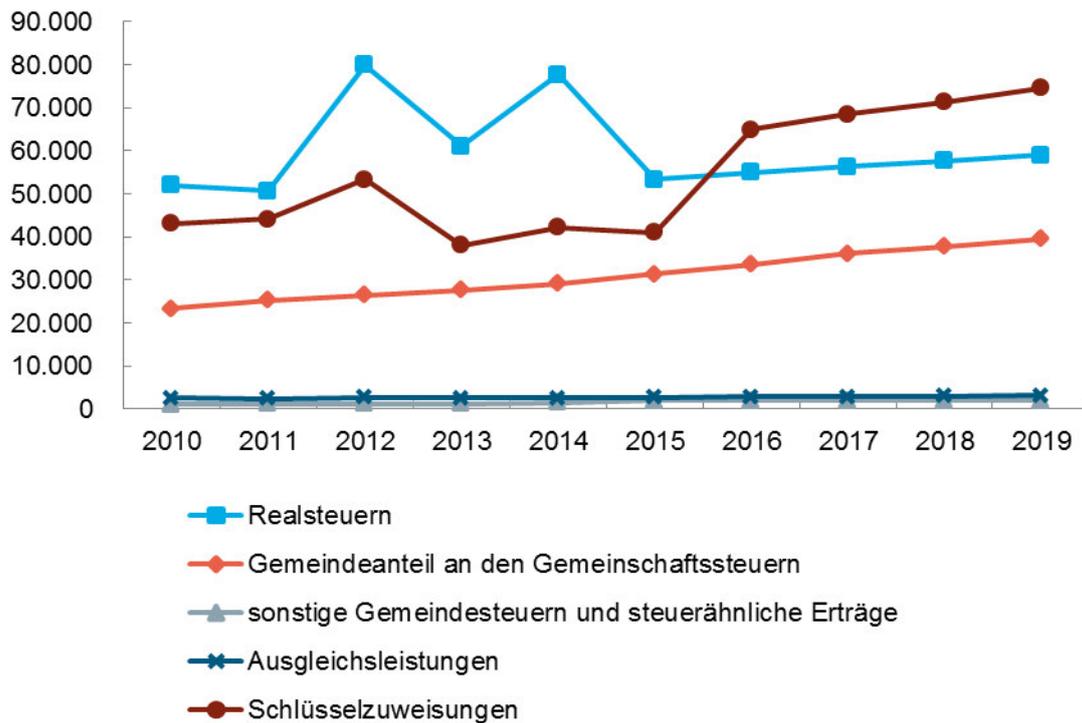
Der Anstieg bei den sonstigen ordentlichen Erträgen von 17,7 Mio. Euro 2013 auf 23,7 Mio. Euro 2014 beruht im Wesentlichen auf einer Umstellung der Buchungssystematik im Bereich Pensions- und Beihilferückstellungen (Bruttoprinzip) und auf Nutzungsänderungen im Bereich der Grundstücke.

Allgemeine Deckungsmittel

Die gpaNRW 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.



Die Stadt Lünen erzielt ab 2015 leicht steigende allgemeine Deckungsmittel. Dabei geht der größte Zuwachs von den Schlüsselzuweisungen aus. Auf die Risiken in der Planung ist die gpaNRW bei der Analyse der Haushaltsplanung eingegangen.

Allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Euro 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.808	1.236	2.079	1.576	1.469	1.556	1.655	21

Die Stadt stellt 2014 mit 1.808 Euro je Einwohner einen Wert bei den allgemeinen Deckungsmitteln, der deutlich über dem Mittelwert liegt. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass die Stadt Lünen 2014 von deutlich höheren Gewerbesteuererträgen profitieren konnte.

Informativ daher nachfolgend die Daten für 2010 bis 2013. Auch in den Vorjahren erzielte die Stadt Lünen allgemeine Deckungsmittel am oder über dem dritten Quartil, gehörte also zu den ertragsstarken Kommunen.

Haus-haltsjahr	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2010	1.396	1.095	1.914	1.348	1.203	1.262	1.396	21
2011	1.447	1.160	2.233	1.414	1.330	1.368	1.458	21
2012*	1.932	1.078	1.932	1.504	1.418	1.474	1.600	21
2013	1.542	1.112	1.993	1.493	1.436	1.481	1.542	21

*2012 konnte die Stadt Lünen ebenfalls von außerordentlich hohen Gewerbesteuererträgen profitieren.

Aufwendungen

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

Aufwendungen (Ist) in Tausend Euro

	2010	2011	2012	2013	2014
Personalaufwendungen	30.989	32.489	32.618	36.126	43.543
Versorgungsaufwendungen	6.031	9.969	9.343	9.231	14.599
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	40.336	42.360	43.326	43.039	42.694
Bilanzielle Abschreibungen	8.459	8.843	9.176	10.164	14.557
Transferaufwendungen	87.870	93.952	99.755	100.747	104.119
Sonstige ordentliche Aufwendungen	23.868	23.480	26.100	20.086	29.393
Ordentliche Aufwendungen	197.554	211.093	220.318	219.394	248.904
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	6.028	5.634	4.578	3.893	2.653

Die Stadt Lünen hat ihre Personalaufwendungen bei summarischer Betrachtung mit den Versorgungsaufwendungen von 2010 bis 2014 um rund 21,1 Mio. Euro erhöht. Der Anstieg von 2013 nach 2014 beträgt 12,8 Mio. Euro. Dieser ist im Wesentlichen bedingt durch die Umstellung der Buchungssystematik im Bereich Pensions- und Beihilferückstellungen (entsprechender Hinweis bei den sonstigen ordentlichen Erträgen). Zudem entstehen Mehraufwendungen durch die Übernahme des Tarifergebnisses auf die Beamtinnen und Beamten. Die Personalintensität liegt mit 17,5 Prozent deutlich unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen (22,1 Prozent). Nicht berücksichtigt sind hierbei allerdings die Aufwendungen des SAL und der WBL. Diese werden über die Position Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen abgebildet.

Aufgrund einer 2014 durchgeführten Straßeninventur und daraus resultierenden Änderungen bei den Zustandsklassen hat die Stadt Lünen Sonderabschreibungen vorgenommen. Den erhöhten Aufwendungen stehen Erträge aus der entsprechenden Auflösung von Sonderposten gegenüber.

Erhöhte Gewerbesteuererträge führen 2014 bei den Transferaufwendungen zu entsprechend höheren Gewerbesteuerumlagen.

Daneben ist der Zuwachs der ordentlichen Aufwendungen 2014 in Höhe von 29,5 Mio. Euro gegenüber 2013 im Wesentlichen auf die sonstigen ordentlichen Aufwendungen zurückzuführen. Diese steigen um 9,3 Mio. Euro an. Mit rund 5,1 Mio. Euro geht der Anstieg von der Aufstockung der Drohverlustrückstellung im Bereich der CHF-Kassenkredite aus.

Die ordentlichen Aufwendungen der Stadt Lünen liegen 2014 mit rund 249 Mio. Euro im Vergleich deutlich über dem Mittelwert von 202 Mio. Euro. 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen weniger als 237 Mio. Euro an ordentlichen Aufwendungen aus. Mit 2.936 Euro je Einwohner erreicht die Stadt Lünen hier zudem nahezu den Maximum-Wert von 2.941 Euro. Unter

Zugrundelegung des Mittelwertes von 2.533 Euro je Einwohner würden sich für Lünen ordentliche Aufwendungen von rund 215 Mio. Euro ergeben. Gegenüber dem für 2014 ausgewiesenen Wert wäre dies eine Verringerung um rund 34 Mio. Euro.

Zur Position Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen wird auch an dieser Stelle auf die bereits im Kapitel Haushaltsplanung erwähnten ausgesetzten Zinszahlungen verwiesen.

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.

Abschreibungsintensität und Drittfinanzierungsquote in Prozent

	2010	2011	2012	2013	2014
Ordentliche Aufwendungen	197.554	211.093	220.318	219.394	248.904
Abschreibungen auf Anlagevermögen	7.423	8.553	7.828	10.528	14.127
Erträge aus der Auflösung von Sonderposten	6.736	7.002	5.216	5.818	10.810
Netto-Ergebnisbelastung	688	1.551	2.612	4.710	3.317
Abschreibungsintensität	3,8	4,1	3,6	4,8	5,7
Drittfinanzierungsquote	90,7	81,9	66,6	55,3	76,5

Die Abschreibungsintensität der Jahre 2010 bis 2014 beträgt durchschnittlich 4,4 Prozent. 2014 belasten die Abschreibungen brutto die Stadt Lünen schwächer als die Vergleichskommunen. Der Mittelwert der Abschreibungsintensität bei den Vergleichskommunen beträgt in 2014 7,8 Prozent.

Durch Investitionszuwendungen erzielt die Stadt 2014 Erträge aus der Auflösung von Sonderposten von 10,8 Mio. Euro. Hiermit kann sie die Netto-Ergebnisbelastung durch Abschreibungen im Haushalt abmildern. Dies gegenüber den Vergleichskommunen in einem überdurchschnittlichen Umfang. Die Drittfinanzierungsquote tendiert mit 76,5 Prozent Richtung Maximum-Wert von 79,9 Prozent.

→ 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 gpaNRW 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.

Der interkommunale Vergleich zeigt in einem ersten Schritt, bei welchen Gebäudearten die Stadt Lünen über größere Flächenressourcen verfügt als die Vergleichskommunen. Hohe Kennzahlenwerte sowie Gebäudearten, die andere Kommunen überwiegend nicht vorhalten, bieten Anlass für eine kritische Betrachtung. Darüber hinaus entwickelt die gpaNRW Aussagen zu Risiken und Chancen der zukünftigen Haushaltswirtschaft, die sich aus dem Gebäudeportfolio ergeben. Schulgebäude und Schulturnhallen untersucht die gpaNRW in einem gesonderten Berichtsteil (Schulen).

Bruttogrundfläche in m² absolut nach Nutzungsarten

Nutzungsart	BGF absolut in m ²	BGF in m ² je 1.000 Einwohner	Anteil an der Gesamtfläche in Prozent
Schulen	152.895	1.803,4	52,5
Jugend	19.698	232,3	6,8
Sport und Freizeit	7.323	86,4	2,5
Verwaltung	25.115	296,2	8,6
Feuerwehr / Rettungsdienst	12.012	141,7	4,1
Kultur	20.087	236,9	6,9
Soziales	13.110	154,6	4,5
sonstige Nutzungen	40.891	482,3	14,0
Gesamtsumme	291.131	3.433,8	100

BGF je Nutzungsart in m² je 1.000 Einwohner im interkommunalen Vergleich

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lünen
Schulen	1.533	2.384	1.964	1.803
Jugend	8	328	200	232
Sport und Freizeit	60	393	207	86
Verwaltung	194	466	314	296
Feuerwehr / Rettungsdienst	62	270	132	142
Kultur	139	785	365	237

Nutzungsart	Minimum	Maximum	Mittelwert	Lünen
Soziales	43	576	181	155
sonstige Nutzungen	299	5.918	1.377	482
Gesamtfläche	3.410	9.666	4.741	3.434

Insgesamt beträgt der Flächeneinsatz 291.131 m² Bruttogrundfläche. Die gpaNRW schätzt im Bereich der Schulgebäude die Vollkosten je m² Bruttogrundfläche und Jahr auf 100 Euro. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die betriebenen Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Dieser Betrag beinhaltet den Personalaufwand in der Gebäudewirtschaft, die Bauunterhaltung, die Bewirtschaftung sowie Abschreibungen und Kapitalkosten. Die gpaNRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite.

→ Feststellung

Unter Berücksichtigung von 100 Euro Vollkosten pro m² BGF verursachen alle Gebäude der Stadt Lünen rund 29,1 Mio. Euro Kosten pro Jahr.

Einwohnerbezogen unterhält die Stadt Lünen deutlich weniger Gebäudefläche als die Vergleichskommunen. Lünen hat mit 59 km² eine geringere Fläche als die Vergleichskommunen im Mittel von 97 km². Mit 9 Ortsteilen ist Lünen kompakter als die anderen Kommunen. Der Mittelwert liegt bei 13 Ortsteilen. Die Einwohnerzahl Lünens entspricht nahezu dem Durchschnitt im interkommunalen Vergleich. Kleine und kompakte Kommunen benötigen erfahrungsgemäß weniger Gebäudefläche für die Aufgabenerledigung als Flächenkommunen mit mehreren Ortsteilen. Schaut man sich den Flächenverbrauch je Quadratkilometer Gemeindefläche an, liegt Lünen mit 4.902 m² BGF über dem Mittelwert von 4.573 m² BGF je km² Gemeindefläche. Die Schulflächen je km² Gemeindefläche ergeben insgesamt 2.574 m² je km² Gemeindefläche. Der Mittelwert liegt hier bei 1.881 m². Trotz der vergleichsweise geringen Gemeindefläche hält die Stadt Lünen bezogen auf diese Fläche mehr Gebäudeflächen vor als die Vergleichskommunen.

Der Stadtbetrieb Zentrale Gebäudebewirtschaftung Lünen (ZGL) ist verantwortlich für die bedarfsgerechte Bereitstellung und effiziente Bewirtschaftung von Räumen, Gebäuden und zugehörigen Grundstücken als wirtschaftliche Einheiten unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Er wird als wirtschaftlich selbständige Einrichtung ohne eigene Rechtspersönlichkeit wie ein Eigenbetrieb entsprechend den für Eigenbetriebe geltenden gesetzlichen Vorschriften und den Bestimmungen der Betriebssatzung geführt.

Die ZGL vermietet die jeweiligen Gebäude bzw. Räume an die nutzenden Fachbereiche und Einrichtungen und erbringt die im Zusammenhang mit der Gebäudenutzung notwendigen Serviceleistungen. Hierzu zählen:

- die Raum-/Gebäudebereitstellung,
- die Substanzerhaltung,
- die Bewirtschaftung und die Unterhaltung,
- die Raumnutzung aus gesamtstädtischer Sicht (Flächenmanagement),
- die Ausführung von Serviceleistungen (z. B. Hausmeister- und Reinigungsleistungen),

- die Anmietung und Vermietung von Räumen und
- Neu- und Ersatzinvestitionen.

Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt durch die Organisationseinheiten kaufmännische und technische Abteilungen sowie Hausmeister-/Reinigungsdienste und Vertragswesen. Die Vorgaben aus den Fachbereichen sind seitens der ZGL umzusetzen. Auf die Veränderung von vorhandenen Strukturen hat die ZGL keinen Einfluss. Vorschläge, zum Beispiel zur Standardreduzierung oder zu anstehenden Unterhaltungsmaßnahmen, werden durch die Stadt oftmals nicht oder nur ansatzweise umgesetzt bzw. berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lünen eine stärkere Zusammenarbeit mit der ZGL. Die Stadt sollte die ZGL im Rahmen der Haushaltskonsolidierung stärker einbinden. Das vorhandene Wissen, sowohl fachlich als auch wirtschaftlich, ist für das gesamtstädtische Handeln unentbehrlich.

Schulen

Der Flächenverbrauch für die Schulen in Lünen liegt einwohnerbezogen unter dem Mittelwert, bezogen auf die Gemeindefläche deutlich darüber. Ausführliche Angaben zu den Schulflächen inklusive einer Analyse (zum Beispiel Fläche je Klasse in m²) und einer Potenzialdarstellung enthält der Teilbericht Schulen.

Jugend

Die Nutzungsart Jugend umfasst bei der Stadt Lünen 21 Kindertageseinrichtungen und drei Jugendhäuser / Jugendeinrichtungen. Von den Kindertageseinrichtungen befinden sich 13 im Eigentum der Stadt, bei den übrigen Einrichtungen handelt es sich um angemietete Objekte. Eine Nutzungsanalyse erfolgt jährlich in Form der Kindergartenbedarfsplanung. Eine Reduzierung oder Aufgabe von Gebäudenutzungen ist danach nicht absehbar. Weitere Analyseergebnisse enthält der Bericht Tagesbetreuung für Kinder.

Eine Jugendeinrichtung mit einer Fläche von 1.642 m² befindet sich im städtischen Eigentum. An diesem Standort sind auch die Musikschule sowie das Lüner Kultur- und Aktionszentrum (LüKaZ) untergebracht. Zwei weitere Jugendeinrichtungen mit einer Gesamtfläche von 504 m² sind angemietet.

Insgesamt liegt die Stadt Lünen bei der Nutzungsart Jugend mit 232 m² je 1.000 Einwohner über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 200 m².

Sport und Freizeit

Der Flächenverbrauch für Sport und Freizeit liegt in der Stadt Lünen deutlich unter dem Mittelwert. Es handelt sich hier um Flächen, die nicht schulischen Zwecken dienen. Die Sportflächen der überwiegend schulischen Nutzung sind unter der Nutzungsart Schulen erfasst und werden gesondert im Teilbericht Schulen analysiert. Unter die Sport- und Freizeitflächen fallen bei der Stadt Lünen überwiegend die Gebäude der Bäder. Es handelt sich hierbei um das Freibad

Brambauer, das Lippe Bad und das Freibad Cappenberger See. Die Bäder werden von der Bädergesellschaft Lünen mbH betrieben. Hieran ist die Stadt Lünen mit einem Prozent unmittelbar und über die Stadtwerke Lünen GmbH mit 99 Prozent mittelbar beteiligt. Die Gewinn- und Verlustrechnung weist für 2014 einen Verlust von rund 2,3 Mio. Euro aus. Dieser wird in voller Höhe durch die Stadtwerke ausgeglichen.

Die gpaNRW vertritt die Rechtsauffassung, dass das Vorhalten von Schwimmbädern eine freiwillige Leistung ist. In der Vergangenheit haben die Kommunen vielfach aus Konsolidierungsgründen und bei Sanierungstaus ihr Bäderangebot sukzessive verringert.

→ **Feststellung**

Die Bäder der Stadt Lünen sind „geborene Verlustbetriebe“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte insbesondere bei zukünftigen Sanierungs- und Investitionsentscheidungen berücksichtigen, dass das Vorhalten von Bädern eine freiwillige Leistung darstellt. Eine Bäderschließung oder geringere Verluste durch die Erhöhung von Eintrittsgeldern würden zu einer höheren Ausschüttung durch die Stadtwerke und somit zu einer Entlastung der Jahresergebnisse der Stadt beitragen.

Die von der gpaNRW berücksichtigten Sportplatzgebäude werden von den Lünen Sportvereinen genutzt. Für die Sportanlagen werden Nutzungsgebühren erhoben. Die Satzung der Stadt Lünen über die Nutzung der städtischen Frei-, Hallen- und Sondersportanlagen und die Erhebung von Gebühren datiert vom 04. Oktober 2011. Sie ist am 01. Januar 2010 rückwirkend in Kraft getreten. Eine Differenzierung der Nutzungsgebühren nach Lünen Nutzern und nach ortsfremden Nutzern hat die Stadt bisher nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die festgelegten Entgelte der Nutzer städtischer Sportanlagen regelmäßig dahingehend überprüfen, ob sie im richtigen Verhältnis zu den in Anspruch genommenen Angeboten stehen. Sie sollte die Entgelte gegebenenfalls anheben.

Das Eigentum an einer Vielzahl von Sportanlagen hat die Stadt Lünen in der Vergangenheit auf die Sportvereine übertragen. Für die eigenverantwortliche Nutzung der Sportanlagen erhalten die Sportvereine Zuschüsse nach den Sportförderungs-Richtlinien der Stadt Lünen. Diese sind zum 30. September 2011 in Kraft getreten. 2014 hat die Stadt Zuschüsse von rund 500.000 Euro an die Lünen Vereine gezahlt. Die Planung 2016 ff. weist Zuschüsse von jeweils 540.000 Euro aus.

→ **Feststellung**

Durch die Übertragung von Sportanlagen auf die Vereine hat die Stadt Lünen die Förderung der Vereine größtenteils auf die Gewährung von Zuschüssen reduziert. Dies trägt zur Haushaltskonsolidierung der Stadt bei.

Verwaltung

Der Flächenverbrauch für die Nutzungsart Verwaltung liegt in der Stadt Lünen unterhalb des Mittelwertes der Vergleichskommunen. Die hier vorgehaltenen Flächen setzen sich insbesondere aus den beiden Rathäusern am Willy-Brandt-Platz sowie der Bürogebäude der Stadtwerke

und des Stadthafens zusammen. Verwaltungsdependancen hat die Stadt in der Vergangenheit weitestgehend aufgegeben. Lediglich rund 13 Prozent der Verwaltungsflächen befinden sich in städtischem Eigentum.

Die angemieteten Flächen der Stadtverwaltung lassen sich noch durch die Einführung alternativer Arbeitsformen reduzieren. So werden beispielsweise alternative Arbeitsformen, wie non-territoriale Büros und Desksharing noch nicht praktiziert. Auch Arbeitsprozesse können in diesem Zusammenhang untersucht und ihre Ausrichtung auf alternative Arbeitsformen sukzessive vorbereitet werden. Die Stadt Lünen hat das Thema Tele-/Heimarbeit aufgegriffen. Sie hat eine Arbeitsgruppe geschaffen und erste Arbeitsplätze entsprechend eingerichtet. Flächen wurden hierdurch bisher noch nicht freigegeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte bei künftigen Raum-Belegungsplanungen die Möglichkeit alternativer Arbeitsformen berücksichtigen. Tele-/Heimarbeitsplätze sollten verstärkt eingerichtet werden, wenn sich der Flächenbedarf hierdurch reduzieren lässt.

Feuerwehr und Rettungsdienst

Die Flächen dieser Nutzungsart liegen in der Stadt Lünen mit 142 m² über dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 132 m². Die Stadt Lünen verfügt über eine Feuerwehr, die sich aus hauptamtlichen und freiwilligen Kräften zusammensetzt. Derzeit hält die Stadt eine Hauptfeuerwache und sechs Feuerwehrgerätehäuser vor. Die Möglichkeit einer Zusammenlegung von Standorten hat die Stadt bisher nicht geprüft. Das Vorhalten mehrerer Feuerwehrgerätehäuser bindet die Finanzen der Stadt sowohl in der Bewirtschaftung als auch in der Unterhaltung der Gebäude. Die Erreichung der Hilfsfristen ist gegebenenfalls auch bei Aufgabe eines Standortes bzw. der Zusammenlegung von Standorten gegeben.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Lünen, die Standorte der Feuerwehrgerätehäuser daraufhin zu überprüfen, ob eine Zusammenlegung möglich ist. Sowohl feuerwehrtaktische als auch wirtschaftliche Aspekte sollten hierbei Berücksichtigung finden.

Kultur

Die Fläche je Einwohner im kulturellen Bereich ist bei der Stadt Lünen im Vergleich zu anderen Kommunen unterdurchschnittlich und liegt mit 237 m² deutlich unter dem Mittelwert von 365 m². Die Flächenanteile an der Gesamtfläche des kulturellen Bereiches setzen sich hauptsächlich wie folgt zusammen:

- Heinz-Hilpert-Theater mit 5.660 m²
- Hansesaal mit 4.366 m²
- Bürgerhaus Horstmar mit 2.399 m² und
- Bürgerhaus Brambauer mit 2.109 m².

Die Produkte Theater und Hansesaal schließen 2014 mit Fehlbeträgen von rund 585.000 Euro und 385.000 Euro ab. Die Planungen 2016 weisen Fehlbedarfe von rund 813.000 Euro und 397.000 Euro aus.

Für die Überlassung von Räumlichkeiten des Theaters und des Hansesaales erhebt die Stadt Nutzungsentgelte. Die Höhe der Entgelte richtet sich nach den jeweiligen Entgeltordnungen, die zuletzt 2013 bzw. 2005 angepasst wurden.

Der Hansesaal wird aufgrund einer bestehenden Vereinbarung mit dem dort ansässigen Hotelbetreiber 2020 von der Stadt auf diesen übertragen.

→ **Feststellung**

Durch die Übertragung des Hansesaals ab 2020 wird der Haushalt der Stadt Lünen entlastet. Dies trägt zur Haushaltskonsolidierung der Stadt bei.

Die Bürgerhäuser Horstmar und Brambauer befinden sich im Eigentum der Stadt Lünen. Die Verwaltung und Vermietung übernehmen Trägervereine. Unterhaltungsmaßnahmen werden in beiden Fällen von der Stadt Lünen getragen. Im Bürgerhaus Horstmar besteht aktuell für Brandschutzmaßnahmen und für energetische Maßnahmen ein Investitionsbedarf von rund 550.000 Euro. Der Unterhaltungsaufwand für beide Objekte beläuft sich 2015 auf rund 140.000 Euro. Das Vorhalten der Bürgerhäuser stellt eine freiwillige Leistung der Stadt dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte insbesondere aufgrund der aktuell anstehenden Sanierungs- und Investitionsentscheidungen berücksichtigen, dass das Vorhalten von Bürgerhäusern eine freiwillige Leistung darstellt. Eine Vermarktung der Objekte würde zu einer Entlastung der Jahresergebnisse der Stadt beitragen.

Soziales

Unter diese Nutzungsart fallen in erster Linie Flächen für Asylbewerber-, Übergangs- und Obdachlosenunterkünfte. Die Flächen der Stadt Lünen liegen unter dem Mittelwert und verteilen sich derzeit auf eine Vielzahl von Standorten. Für die Unterbringung von Asylbewerbern hält die Stadt Lünen derzeit elf Gebäude vor. Hierunter fallen unter anderem ehemalige Gebäude der Feuerwehr und der Rettungswache sowie frei gewordene Schulgebäude. Obdachlose bringt die Stadt Lünen derzeit in zwei Wohnanlagen unter. Mit einer Fläche von 155 m² je 1.000 Einwohner für die Nutzungsart Soziales liegt die Stadt Lünen unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 181 m².

Sonstige Nutzungen

Im Wesentlichen finden sich folgende Flächen unter dieser Nutzungsart:

- Betriebsgebäude der Stadtwerke Lünen mit 7.632 m²,
- Betriebsgebäude des Stadthafens Lünen mit 20.811 m² sowie
- Betriebsgebäude der Wirtschaftsbetriebe Lünen mit 3.172 m².

Die restlichen Flächen sind von untergeordneter Bedeutung für den Gesamtflächenanteil. Hierbei handelt es sich um Friedhofsgebäude, vermieteten Wohn- und Geschäftsraum sowie kleinere leerstehende Gebäudeteile.

→ 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
Demografie der Stadt Lünen
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Personalwirtschaftliches Handeln	4
Verwaltungsorganisation	4
Altersstruktur und Fluktuation	5
Wissensbewahrung	7

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Handlungsfeld Personalwirtschaft und Demografie prüft die gpaNRW, 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 gpaNRW 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. Gemäß der Einwohnerstatistik von IT.NRW hat die Stadt Lünen am 31.12.2015 85.867 Einwohner. Die Prognosedaten von IT.NRW zeigen, dass die Einwohnerzahlen bis 2040 um rund sechs Prozent auf 80.395 Einwohner zurückgehen werden. Im gleichen Zeitraum sinkt die Zahl der Einwohner in der Altersstufe der 0 – 21-Jährigen um 19 Prozent. Der Anteil der über 65 Jährigen nimmt in diesem Zeitraum um 27 Prozent zu. Aufgrund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung in den verschiedenen Altersgruppen wird die Stadt Lünen ihr Aufgabenspektrum und den Personaleinsatz anpassen müssen. Deshalb ist eine strukturierte Aufgabenanalyse und Aufgabenplanung notwendig. Auf dieser Basis sollte die Stadt Lünen anschließend organisatorische und personalwirtschaftliche Prozesse einleiten.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich für die Stadt Lünen folgende Optimierungs- bzw. Handlungsmöglichkeiten:

Verwaltungsorganisation

Personalfuktuationen erfordern von jeder Verwaltung, die Aufbau und Ablauforganisation auf mögliche Optimierungen hin zu untersuchen. Nur so kann eine Verwaltung die Aufgaben auch in Zukunft effektiv und wirtschaftlich wahrnehmen. .

Eine Aufbauorganisation orientiert sich an den Aufgaben, Produkten und Abläufen einer Verwaltung. Dem Bürgermeister sollten nicht mehr als vier Dezernate direkt unterstellt bzw. selbst zugeordnet sein. Die Aufbauorganisation der Stadt Lünen erfüllt diese Anforderung. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass in Lünen zusätzlich zahlreiche Aufgaben ausgegliedert sind. Die Stadtverwaltung Lünen gliedert sich in vier Dezernate, von denen der Bürgermeister ein Dezernat selbst verantwortet. Unterhalb der Dezernatsebene sind 33 Abteilungen angesiedelt. Mit dem Fachdezernat (III / 1) hat das Dezernat V oberhalb der Abteilungen eine weitere Hierarchieebene. Dem Fachdezernat sind die Aufgaben Jugend, Bürgerservice und Soziales, also sehr unterschiedliche Aufgaben, zugeordnet.

Auffällig ist die große Anzahl an Abteilungen in der Stadtverwaltung Lünen. Die Leitungsspannen innerhalb der Abteilungen sind sehr unterschiedlich und teilweise sehr klein. Auch ist auffällig, dass Aufgaben, die typischerweise zusammengefasst sind in Lünen eigene Organisationseinheiten darstellen, z.B.

- Personal, Organisation und IT,

- Bürgerbüro und Standesamt
- Schulverwaltung und Sportverwaltung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen könnte spätestens im Zuge der anstehenden Altersfluktuation Abteilungen zusammenlegen, um Synergien zu erzielen und Leitungsstellen abzubauen. Eine hohe Personalquote 2 signalisiert die Möglichkeit und die Notwendigkeit der Stellenreduzierung. Im Stellenplan 2017 weist die Stadt Lünen mehr als 17 neue Vollzeit-Stellen aus. Durch die Stellenausweitung wird die Personalquote 2 weiter steigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die bevorstehende Altersfluktuation bei den Führungskräften nutzen, um Abteilungen zusammenzulegen.

Ein wichtiges Instrument des Personalmanagements stellen Anforderungsprofile dar. Diese zeigen auf, welche fachlichen Qualifikationen und soziale Fähigkeiten auf den einzelnen Stellen benötigt werden. Sie sind wichtig für:

- interne und externe Stellenausschreibungen,
- Beförderungen und die damit verbundenen Leistungsbeurteilungen,
- die Bedarfsermittlung zur Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen.

Wenn für eine Stelle festgelegt ist, welche Qualifikationen und Kompetenzen gebraucht werden, kann das Personalmanagement geeignete Beschäftigte, systematisch fördern bzw. neues Personal einstellen. Die Stadt Lünen hat die Wichtigkeit von Anforderungsprofilen erkannt und nutzt Anforderungsprofile bei Stellenbesetzungen inzwischen standardmäßig.

Zur Erledigung von zeitlich begrenzten oder befristeten Aufgaben setzt die Stadt Lünen gelegentlich Projekt- und Arbeitsgruppen, wie beispielsweise die Kommission zur Prozessoptimierung, ein.

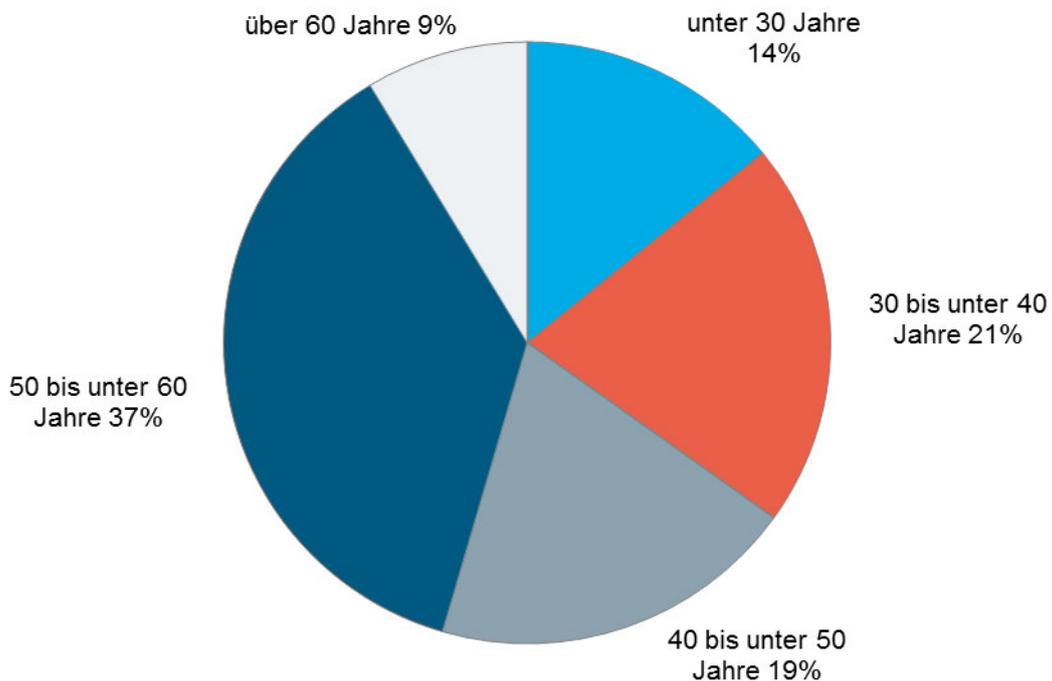
→ **Feststellung**

Der Einsatz von Projekt- und Arbeitsgruppen ist ein geeignetes Mittel um zeitlich begrenzte Aufgaben flexibel zu erledigen.

Altersstruktur und Fluktuation

Das Personalmanagement der Stadt Lünen verfügt über die relevanten Informationen, um eine Altersstrukturanalyse und eine Fluktuationsprognose zu erstellen. In Abstimmung mit dem Personalmanagement der Stadt Lünen hat die gpaNRW die vorliegenden Daten systematisch aufbereitet. Einbezogen wurden die Beschäftigten der Kernverwaltung, der ZGL und der WBL GmbH. Auf dieser Basis hat die gpaNRW für die Stadt Lünen eine Fluktuationsanalyse für die nächsten zehn Jahre nach Ausscheidejahren, Dezernaten, Bereichen und Führungskräften erstellt und den Fachverantwortlichen ausgehändigt. Die Analyse basiert auf den Daten der Personalliste der Stadt Lünen vom 14. Dezember 2016. Die neuen Rentenjahrgänge werden bereits berücksichtigt.

Altersstruktur der Beschäftigten der Stadt Lünen (Stand 14. Dezember 2016)



Verteilung nach Anzahl der Beschäftigten 124

unter 30 Jahre	30 bis unter 40 Jahre	40 bis unter 50 Jahre	50 bis unter 60 Jahre	über 60 Jahre
124	182	172	323	76

→ **Feststellung**

Aufgrund des geringen Anteils von Beschäftigten unter 40 Jahren (35 Prozent) wird die Stadt Lünen in den kommenden Jahren nur einen Teil des altersbedingt ausscheidenden Personals ersetzen können.

Das Durchschnittsalter der 877 Beschäftigten der Stadt Lünen liegt zum obigen Stichtag bei rund 45 Jahren. 46 Prozent des Personals ist älter als 50 Jahre. 27 Prozent der Beschäftigten (237 Personen) ist über 55 Jahre alt. Innerhalb der nächsten zehn Jahre scheidet etwa ein Drittel der Beschäftigten der Stadt Lünen altersbedingt aus. Darunter befinden sich rund 20 Führungskräfte des gehobenen und höheren Dienstes.

In den nachfolgend dargestellten Bereichen der Stadt Lünen zeichnen sich bis 2026 die zahlenmäßig größten altersbedingten Abgänge ab:

Altersfluktuation nach Bereichen bis 2026

Bereiche	Anzahl Beschäftigte	Vollzeit-Stellen
Tagesbetreuung für Kinder	56	46,44
Hausmeister, Reinigungsdienste und Liegenschaften	32	21,21
Jugend „Hilfen und Förderung“	19	15,62
Schulverwaltung	23	15,38
Feuerwehr	10	10,00

Als Maßnahme zur Haushaltssicherung setzte die Stadt Lünen von 2010 bis 2014 eine Kommission zur Prozessoptimierung ein. Freiwerdende Stellen wurden standardisiert aufgabenkritisch betrachtet.

→ Empfehlung

Die Haushaltssituation der Stadt Lünen erfordert Einsparungen auch im Personalbereich. Um den Personaleinsatz der Stadt Lünen wirtschaftlicher zu gestalten, sollte die Stadt künftig wieder alle freiwerdenden Stellen standardmäßig aufgabenkritisch betrachten und das zukünftige „ob“ und „wie“ der Aufgabenerfüllung hinterfragen

Wissensbewahrung

Das „Wissen“ einer Verwaltung setzt sich aus verschiedenen Wissensarten zusammen. Alle Beschäftigten, egal ob Führungskraft, Sachbearbeiter oder anders Beschäftigter sammeln täglich Wissen, Daten und Informationen über bestimmte Abläufe und Vorgänge. Dieses Wissen wird zum Teil in Datenbanken, Aktenordnern, Dokumenten, Gesprächsnotizen und Fachbüchern gesichert. Dieses „explizite“ Wissen ist mitteilbar und übertragbar. Der weitaus größere Teil des Wissens besteht aus dem sogenannten „impliziten“ Wissen. Es ist personengebunden und steckt in den Köpfen der Beschäftigten. Es handelt sich um subjektive Einsichten und Erfahrungen, die schwer mitteilbar und übertragbar sind. Hierzu zählt z. B. das Wissen, wie „schwierige“ Fälle optimal bearbeitet werden oder wie man mit bestimmten Personen umgeht. Zum impliziten Wissen zählen auch die Netzwerke persönlicher Kontakte, die sich alle Beschäftigten im Laufe ihres Arbeitslebens aufbauen.

Das vorhandene Wissen zu erhalten und neues Wissen zu erwerben, ist für jede Organisation existenziell bedeutend. Denn beides trägt insbesondere dazu bei, dass die Stadtverwaltungen die Qualität ihrer Dienstleistungen für den Bürger bewahren bzw. optimieren können.

Wissensbewahrung und Wissenstransfer sind vor allem dann verstärkt erforderlich, wenn geburtenstarke Jahrgänge zunehmend ausscheiden. Wie im Kapitel „Altersstruktur und Fluktuation“ dargestellt, scheidet bis 2016 etwa ein Drittel der Beschäftigten der Stadtverwaltung Lünen altersbedingt aus. Mit ihnen geht mehr Wissen und Lebenserfahrung verloren, als den jüngeren Generationen im normalen Arbeitsprozess kurzfristig vermittelt werden kann. Dies gilt umso mehr bei ausscheidenden Beschäftigten, die über Spezialwissen (sog. Schlüsselwissen) verfügen, das nur für sie verfügbar ist. Je weniger Wissen an einen neuen Stelleninhaber weitergegeben wird, desto mehr Zeit benötigt dieser, bis er die ihm übertragenen Aufgaben umfassend wahrnehmen kann. Besonders schwierig gestaltet sich implizites Wissen, also Erfahrungswissen und informelles Wissen, zu bewahren. Es muss zunächst in explizites Wissen verwandelt

werden. Wissen muss also zunächst zugänglich gemacht werden. Nur so können die Verwaltungen Erfahrungswissen erhalten und es schnell verteilen.

Die Stadt Lünen hat erkannt, dass der Aufbau eines strukturierten Verfahrens zum Thema Wissensmanagements zukünftig unverzichtbar ist. Das Wissensmanagement wird Bestandteil des von der Stadt Lünen geplanten Personalentwicklungskonzeptes sein. Die Stadt plant jedoch, sich erst mittelfristig konkret mit dem Thema Wissensmanagement zu befassen. Innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahren will sich Lünen vorrangig mit anderen Themen, wie z.B. der Einführung von Telearbeitsplätzen, beschäftigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte frühzeitig damit beginnen, ein strukturiertes Verfahren zum Aufbau eines Wissensmanagements zu entwickeln.

→ 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 Lünen im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Einwohnermeldeaufgaben	5
→ Personenstandswesen	14
Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung	16
→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	22
→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung	25
→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen	28

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW prüft innerhalb des Produktbereiches Sicherheit und Ordnung folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der gpaNRW 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 gpaNRW Potenziale. Der interkommunale Vergleich und die Potenzialausweisung helfen den Kommunen, Prioritäten für mögliche Veränderungs- und Entwicklungsprozesse zu setzen.

Dafür vergleicht und analysiert die gpaNRW den jeweiligen Personaleinsatz und die erbrachten Leistungsmengen. Strukturierte Interviews unterstützen die Analyse. In jedem Handlungsfeld vergleicht die gpaNRW 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 gpaNRW Durchschnittswerte¹ zugrunde. Die Fallzahlen gewichten wir, um den unterschiedlichen Bearbeitungszeiten Rechnung zu tragen. In den Tabellen am Ende des Teilberichts ist dargestellt, wie die gpaNRW die Gewichtung berechnet.

Die Aufgaben der großen kreisangehörigen Kommunen in den betrachteten Handlungsfeldern sind grundsätzlich identisch. Die gpaNRW 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 gpaNRW 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

Typischerweise sind die drei untersuchten Handlungsfelder in den Vergleichsstädten organisatorisch in einem Fachbereich z.B. „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ angesiedelt. Dahingegen sind in der Stadt Lünen die Handlungsfelder Einwohnermeldeaufgaben und Personstandswesen dem Fachdezernat Jugend, Bürgerservice und Soziales zugeordnet. Das Handlungsfeld Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten ist, wie die allgemeinen Ordnungsangelegenheiten, in einer Abteilung beim technischen Dezernenten angesiedelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte erwägen, die Handlungsfelder Einwohnermeldeaufgaben, Personstandswesen, Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sowie die dazugehörigen nicht von der gpaNRW untersuchten Handlungsfelder Wahlen, weitere Aufgaben des Bürgerbüros, Ausländerangelegenheiten und die allgemeinen Ordnungsangelegenheiten in einem Dezernat zu bündeln.

→ Einwohnermeldeaufgaben

Die Einwohnermeldeaufgaben werden in der Stadt Lünen im Bürgerbüro erledigt. Das Bürgerbüro ist organisatorisch dem Dezernat V zugeordnet und dort als Abteilung 1.1 - Bürgerbüro und Wahlen - im Fachdezernat III/1 (Fachdezernat Jugend, Bürgerservice und Soziales) angesiedelt. Neben den originären Einwohnermeldeaufgaben bietet das Bürgerbüro noch weitere Dienstleistungen an, die bei den Analysen der gpaNRW unberücksichtigt bleiben. Nicht Bestandteil des Stellenvergleichs sind insbesondere die Aufgaben Wahlen, Führerscheingelegenheiten und Fischereischeine.

Die Einwohnermeldeaufgaben erledigte die Stadt Lünen im Jahr 2015 mit 8,60 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Zusätzlich bildeten 0,90 Vollzeit-Stellen den Overhead.

Die gpaNRW setzt die Personalaufwendungen je Stelle auf Basis von KGSt-Daten in das Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle. Einbezogen werden sowohl die Sachbearbeiter- wie auch die Overhead-Vollzeit-Stellen. Im Vergleichsjahr 2015 beliefen sich die Personalaufwendungen für die Einwohnermeldeaufgaben in Lünen auf rund 532.000 Euro. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 20.331 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Einwohnermeldeaufgaben in Euro 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
26,17	17,91	40,30	26,14	21,99	25,47	28,11	18

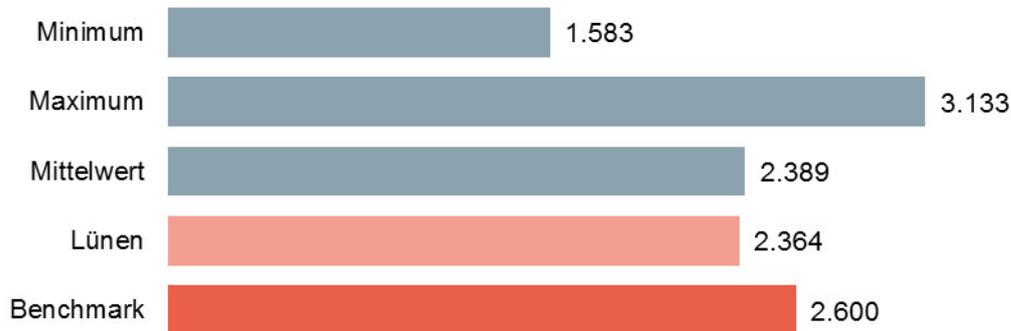
Die Fallbearbeitung bei den Einwohnermeldeaufgaben ist in der Stadt Lünen durchschnittlich teuer. Die Personalaufwendungen je Fall werden insbesondere von den Stellenwertigkeiten und durch den Stellenanteil des Overheads beeinflusst, da die Personalaufwendungen für Beschäftigte mit Leitungsfunktion generell höher sind. Deshalb hat die gpaNRW zusätzlich die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle bei den Einwohnermeldeaufgaben betrachtet. Sie sind mit 56.000 Euro durchschnittlich, obwohl die Stadt Lünen mit fast zehn Prozent einen vergleichsweise hohen Overheadanteil hat. Die Vergleichsstädte setzten im Mittel nur 6,8 Prozent der Stellenanteile für Leistungsaufgaben im Bereich Einwohnermeldewesen ein. Die Leitungskräfte haben dort mehrere Aufgabenbereiche in ihrer Verantwortung.

→ Feststellung

Mit einer zuvor empfohlenen Zusammenlegung verschiedener Aufgaben in einer Abteilung kann die Stadt Lünen auch den Overheadanteil senken.

Die gpaNRW setzt das Stellenvolumen der Sachbearbeitung ins Verhältnis zu den gewichteten Fallzahlen und vergleicht die gewichteten Fälle je Vollzeit-Stelle interkommunal.

Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben 2015



Lünen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.364	2.213	2.409	2.600	18

→ **Feststellung**

Orientiert am Benchmark ergibt sich 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 0,8 Vollzeit-Stellen.

Bei den Beschäftigten des Lünener Bürgerbüros sind im Vergleichsjahr auskunftsgemäß hohe Fehlzeiten von weniger als sechs Monaten entstanden, die die Stadt Lünen aber nicht konkret beziffert kann. Die gpa-Systematik berücksichtigt Krankheitszeiten erst ab sechs Monaten Abwesenheit. Solange der hohe Krankenstand fortbesteht und häufige Personalwechsel stattfinden, sieht sich die Stadt Lünen nicht in der Lage, das rechnerische Stellenpotenzial zu realisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte den Leistungswert der Einwohnermeldeaufgaben ab 2016 fortschreiben und den Personaleinsatz an das Fallaufkommen anpassen.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Die Kennzahlenergebnisse werden von den Rahmenbedingungen vor Ort in der Aufgabenwahrnehmung beeinflusst. Wir analysieren diese Rahmenbedingungen näher. Das Lünener Bürgerbüro arbeitet kunden- und serviceorientiert. Die Stadt setzt im Bürgerbüro regelmäßig mindestens vier Sachbearbeiter an den Bedientischen im Front-Office und zwei Sachbearbeiter im Back-Office ein. Die Bereiche Front-Office und Back-Office sind bislang personell voneinander getrennt. Zum Prüfungszeitpunkt wurde die Stelle der Abteilungsleitung des Bürgerbüros nach längerer Vakanz neu besetzt. Die neue Abteilungsleitung erarbeitet aktuell ein Konzept, um die Aufgabenwahrnehmung im Bürgerbüro zukünftig zu optimieren. Geplant ist beispielsweise, die strikte Trennung zwischen den Beschäftigten im Front-Office und Back-Office aufzuheben und sie im Rotationsprinzip in beiden Bereichen einzusetzen. Die Aufgabenerledigung soll auf Einheitssachbearbeitung umgestellt werden. Gleichzeitig ist geplant, die Stärken der Beschäftigten herauszuheben, indem ihnen passende Sonder- und Zusatzaufgaben zugeordnet werden.

→ **Feststellung**

Die von der Stadt Lünen geplanten Maßnahmen sind geeignet, die Aufgabenerledigung im Bürgerbüro zu optimieren. Durch die angestrebte Aufhebung der Trennung zwischen Front-Office und Back-Office lernen die Beschäftigten die Arbeitszusammenhänge besser zu verstehen. Zudem kann die Stadt Lünen dadurch die Kooperationsbereitschaft der Beschäftigten des Bürgerbüros stärken und ihr Personal flexibler einsetzen.

Häufig sind rechnerische Stellenpotenziale das Ergebnis höherer Standards wie zum Beispiel besonders langer Publikumszeiten.

Zahl der Wochen-Öffnungszeiten Einwohnermeldeaufgaben 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34,5	30,0	48,5	38,0	35,0	36,5	41,0	17

Das Bürgerbüro der Stadt Lünen hat gegenüber dem Durchschnitt der Vergleichskommunen wöchentlich dreieinhalb Stunden weniger geöffnet. Die Stadt setzt im Bürgerbüro eine Aufrufanlage ein und steuert damit die Reihenfolge der Bedienung. Über einen Bildschirm werden die Kunden aufgerufen und dem zuständigen Sachbearbeiter im Bürgerbüro zugewiesen. 2016 hat die Stadt Lünen die Daten zur Kundenfrequentierung ausgewertet. Demnach ist das Bürgeraufkommen vormittags zwischen neun und zwölf Uhr am höchsten. Die durchschnittliche Wartezeit lag in 2016 bei 23 Minuten.

→ **Feststellung**

Das rechnerische Stellenpotenzial ist nicht auf die Wochen-Öffnungszeiten des Lünener Bürgerbüros zurückzuführen.

Die Stadt Lünen sollte die Wochen-Öffnungszeiten im Bürgerbüro zusätzlich über Terminvergaben strukturieren. In der Regel ist das tägliche Geschäft umso besser planbar, je mehr Termine vergeben sind. Die Terminvergaben sollten auf publikumsärmere Zeiten gesteuert werden, um Wartezeiten zu verkürzen. Voraussetzung für den Erfolg der Terminvergabe ist, dass die Termine eingehalten werden können. Dazu müssen die Kunden pünktlich sein und bei Unpünktlichkeit der Termin nach einer kurzen Wartezeit verfallen. Gleichzeitig muss für kurzfristige Ausfälle (Krankheit) der Mitarbeiter Ersatz geplant werden. Die Stadt Lünen beabsichtigt, 2017 ein Online-Terminvergabesystem einzuführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte das geplante Online-Terminvergabesystem einführen und die Publikumsströme dadurch besser steuern.

Die gpaNRW stellt die Fallentwicklung der wesentlichen Einwohnermeldeaufgaben in der Stadt Lünen von 2011 bis 2015 dar. Das sind die An-, Ab- und Ummeldungen sowie die Ausweisdokumente. Das Fallaufkommen 2014 je 10.000 Einwohner vergleichen wir interkommunal.

Entwicklung der An-, Ab- und Ummeldungen in der Stadt Lünen

	2011	2012	2013	2014	2015
An-, Ab- und Ummeldungen	13.907	13.076	13.476	13.598	15.702

	2011	2012	2013	2014	2015
gesamt					
Summe nur Anmeldungen	3.713	3.382	3.728	3.900	5.449

Die Zahl der An-, Ab- und Ummeldungen hat sich in der Zeitreihe um rund 13 Prozent erhöht. Das Fallaufkommen bei den Anmeldungen - der zeitintensivsten Aufgabe - ist im selben Zeitraum um 47 Prozent gestiegen. In 2015 bearbeitete die Stadt Lünen überproportional viele Anmeldungen. Allein gegenüber dem Vorjahr nahm das Fallaufkommen um rund 40 Prozent zu.

Zahl der An-, Ab- Ummeldungen je 10.000 Einwohner 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.829	1.262	3.485	1.948	1.713	1.885	2.067	18

Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte bearbeitete in 2015 einwohnerbezogen mehr An-, Ab- und Ummeldungen als die Stadt Lünen.

Entwicklung der beantragten Ausweisdokumente in der Stadt Lünen

	2011	2012	2013	2014	2015
Beantragte Ausweisdokumente insg.	15.260	13.996	11.016	11.400	12.480
Summe nur Personalausweise (inkl. vorläufige Ausweise)	9.877	8.502	6.435	6.529	7.074
Summe nur Reisepässe (inkl. vorläufiger und Kinderreisepässe)	2.780	2.593	2.335	2.349	2.650

Die Zahl der beantragten Ausweisdokumente hat sich in der dargestellten Zeitreihe bis 2013 deutlich verringert. Im Vergleich der Eckjahre 2011 und 2015 wurden in Lünen 28 Prozent weniger Personalausweise und fünf Prozent weniger Reisepässe beantragt. Erfahrungsgemäß verlaufen die Fallzahlen bei den Ausweisanträgen wellenförmig. Seit 2014 nimmt das Fallaufkommen wieder zu. Die Stadt Lünen geht davon aus, dass die Fallzahlen auch ab 2016 weiter steigen. Aufgrund der Schwankungen ist es schwierig für die Städte, immer entsprechend der Fallzahlen fachlich qualifiziertes Personal bereitzuhalten. Einige Städte nutzen die auch von der Stadt Lünen eingesetzte MESO-Software, um Personen mit abgelaufenen Ausweisdokumenten per Serienbrief automatisiert anzuschreiben. Die Stadt Lünen nutzt diese Möglichkeit noch nicht. Am 20. Juni 2016 waren 2.437 Lünener ohne gültiges Ausweisdokument.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte Personen mit ungültigen Ausweisdokumenten automatisiert anschreiben. Dadurch könnte die Stadt die Zahl der ungültigen Ausweisdokumente verringern, einen Teil des Fallaufkommens zeitlich steuern, die Erträge erhöhen und gleichzeitig den Bürgerservice verbessern.

Zahl der beantragten Ausweisdokumente je 10.000 Einwohner 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.453	1.275	1.579	1.398	1.350	1.394	1.447	18

Die Stadt Lünen zählt in 2015 zum Viertel der Vergleichsstädte, in denen je 10.000 Einwohner die meisten Ausweisdokumente beantragt wurden.

Zahl der beantragten Kinderreisepässe 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.467	588	1.467	923	710	893	1.025	18

→ Feststellung

In der Stadt Lünen wurden im Vergleichsjahr mit Abstand die meisten Kinderreisepässe beantragt.

Die Stadt Lünen nimmt an, dass die hohe Anzahl an Kinderreisepässen aus der Vielzahl Lünener mit Migrationshintergrund resultiert. Dieser Personenkreis beantragt nach Angabe der Stadt Lünen für seine Kinder regelmäßig – und deutlich häufiger als Deutsche ohne Migrationshintergrund – Reisepässe.

Erträge

Als zusätzlichen Vergleichsparameter hat die gpaNRW den Personalaufwandsdeckungsgrad untersucht. Dieser stellt die Erträge im Bereich der Einwohnermeldeaufgaben ins Verhältnis zu den Personalaufwendungen. Bei der Stadt Lünen ergaben sich im Vergleichsjahr 2015 Erträge (abzüglich des Fremdanteils Verwaltungsgebühren) in Höhe von rund 111.000 Euro und Personalaufwendungen in Höhe von rund 532.000 Euro.

Personalaufwandsdeckungsgrad Einwohnermeldeaufgaben in Prozent 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
20,9	18,2	48,2	31,5	26,8	30,0	38,3	16

→ Feststellung

Nur eine Vergleichskommune deckt ihre Personalaufwendungen zu einem noch geringeren Anteil über Erträge als die Stadt Lünen. Dieses Ergebnis ist nicht schlüssig da der Anteil des gebührenpflichtigen Fallaufkommens in Lünen mit rund 44 Prozent höher ausfällt als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Fallbezogen positioniert sich die Stadt Lünen wie folgt:

Ertrag je Fall Einwohnermeldeaufgaben 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,47	4,88	10,87	7,75	6,94	7,72	8,84	16

→ Feststellung

Auch der Ertrag je Fall ist in der Stadt Lünen besonders niedrig. Nur eine Vergleichskommune mit einem geringen gebührenpflichtigen Fallaufkommen hat einen noch niedrigeren Kennzahlenwert. Der Ertrag je Fall müsste in Lünen überdurchschnittlich ausfallen.

Um die Gründe für die geringe Ertragslage zu identifizieren hat die gpaNRW die Erträge der Stadt Lünen bei den Einwohnermeldeaufgaben genauer analysiert.

Erträge Einwohnermeldeaufgaben 2015

Aufgabe	Fälle	Erträge in Euro 2015
Personalausweise	8.297 Ausweise , davon 7.074 Personalausweise 1.223 vorläufige Personalausweise	166.561
Reisepässe	4.183 Pässe , davon 2.650 Reisepässe 66 vorläufige Reisepässe 1.467 Kinderreisepässe	135.662
Beglaubigung Abschriften	./.	5.708
Beglaubigung Unterschriften	./.	36
gebührenpflichtige Führungszeugnisse	./.	46.799
gebührenpflichtige Melderegisterauskünfte	./.	76.977
gebührenpflichtige Gewerbezentralregisterauskünfte	./.	3.666
Zwischensumme		435.409
abzüglich Fremdanteil Verwaltungsgebühren		-324.297
Summe Erträge Einwohnermeldeaufgaben		111.112

→ Feststellung

Für Personalausweise und Reisepässe erzielte die Stadt Lünen 2015 Erträge in Höhe von 302.223 Euro. Ausgehend vom Fallaufkommen für Ausweisdokumente und den gesetzlichen Verwaltungsgebühren für die einzelnen Ausweis-/Passarten, müssten die Erträge deutlich höher ausfallen. Damit begründen sich die niedrigen ertragsbezogenen Kennzahlenwerte insbesondere durch sehr geringe Erträge bei den Ausweisdokumenten.

Die Stadt Lünen hat die geringen Erträge zunächst wie folgt begründet:

- EC-Kartenzahlungen wurden bis 2015 ohne die Eingabe einer PIN-Nummer vorgenommen. In dieser Zeit seien viele EC-Kartenzahlungen geplatzt. Nicht in allen Fällen konnte das Geld von dem Schuldner eingefordert werden. Kosten für die ausgestellten Dokumente fielen trotzdem an.

- Durch falsche Eintragungen im Melderegister oder auch individuelle Fehler im Antragsvorgang kam es in der Vergangenheit immer wieder zu falsch ausgestellten Dokumenten. Die Kosten für eine neue Beantragung gingen zu Lasten der Verwaltung.
- Aufgrund stetiger Druckerprobleme seien vorläufige Personalausweise, vorläufige Reisepässe, Kinderreisepässe sowie Änderungen bei Kinderreisepässen immer wieder verdrukt worden. Dafür fielen Aufwendungen an, denen keine Erträge gegenüberstanden.
- Bei sozialen Härtefällen hat die Stadt Lünen Ausweisdokumente gebührenfrei ausgestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte den Beschäftigten des Bürgerbüros regelmäßig Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen ermöglichen, um Erfassungsfehler bei der Beantragung von Ausweisdokumenten zu vermeiden.

→ **Feststellung**

Aufgrund der aus Sicht der gpaNRW deutlich zu geringen Erträge hat die gpaNRW die Stadt Lünen angewiesen, die Ursachen für das geringe Ertragsaufkommen näher zu analysieren. Dabei sollte die Stadt das Fallaufkommen 2015 für alle unterschiedlichen Arten von Ausweisdokumenten mit den jeweils geltenden gesetzlichen Verwaltungsgebühren multiplizieren. Das Ergebnis sollte die Stadt den tatsächlichen Erträgen gegenüberstellen.

→ **Feststellung**

Die gpaNRW hat die Stadt Lünen darauf hingewiesen, dass sie die Staatsanwaltschaft einschaltet, sollten die Gründe für geringe Erträge nicht schlüssig nachgewiesen werden können.

Die Stadt Lünen hat daraufhin noch während der laufenden Prüfung die Ursachen für die geringen Erträge bei den Ausweisdokumenten näher analysiert. Auskunftsgemäß ermöglicht es die Einwohnermeldesoftware MESO der Stadt Lünen nicht, die beantragten Ausweisdokumente entsprechend der o.g. gpa-Empfehlung auszuwerten. Quittungen oder sonstige Nachweise der Bundesdruckerei über die Bestellungen in den vergangenen Jahren existieren in der Stadt Lünen nicht.

Bei ihrer Ursachenforschung ist die Stadt Lünen schließlich auf einen seit 2013 andauernden Fall von Untreue und Unterschlagung gestoßen, der die geringen Erträge bei den Einwohnermeldeaufgaben begründet. Die Stadt Lünen hat den Fall bei der zuständigen Staatsanwaltschaft zur Anzeige gebracht. Zudem hat die Stadt eine interne Arbeitsgruppe damit beauftragt, den Vorfall lückenlos aufzuklären.

→ **Feststellung**

Um Fälle im Sinne des Strafgesetzbuches (StGB) zukünftig möglichst zu verhindern, ist im Bürgerbüro der Stadt Lünen eine lückenlose, manipulationssichere Gebührenkassensoftware mit Schnittstelle zur Einwohnermeldesoftware einzusetzen. Außerdem sind Kontrollmechanismen und Dokumentationspflichten einzuführen.

- Die gpaNRW bittet hierzu um Ihre Stellungnahme.

Die Stadt Lünen hat zu der Feststellung am 7. September 2017 ausführlich Stellung genommen.

Nach Feststellung der Unregelmäßigkeiten im Bürgerbüro wurde dem Rechnungsprüfungsamt der Stadt Lünen ein Sonderprüfauftrag erteilt. Die Sonderprüfung ist noch nicht abgeschlossen. Der Prüfbericht steht daher noch aus. In einem ersten Schritt wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bürgerbüros nochmals auf die Notwendigkeit der Einhaltung der Regelungen der „Vorläufigen Arbeitsanweisung für die Gebühren-Vereinnahmung in der Abteilung 1.1 der Stadt Lünen“ hingewiesen und entsprechend geschult. Insbesondere standen hier die folgenden Bereiche im Vordergrund:

- Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei Kassenabschlüssen und im generellen Umgang mit Bargeld,
- rechtzeitige Abschöpfung der Haupt- und Einzelkassen bei Erreichung der Schwellenwerte (Einzelkassen 600,00 €, Hauptkasse 4.000,00 €) und
- regelmäßige Einzahlung der Bargeldbestände bei der Sparkasse Lünen mit folgendem Turnus nach Berücksichtigung der Öffnungszeiten des Bürgerbüros und der Geschäftsstelle der Sparkasse Lünen:

Montag: keine Bareinzahlung

Dienstag: Bareinzahlung Tagesabschluss Montag

Mittwoch: Bareinzahlung Tagesabschluss Dienstag und Mittwoch

Donnerstag: keine Bareinzahlung

Freitag: Bareinzahlung Tagesabschluss Donnerstag und Freitag

Darüber hinaus wurden durch die Abteilungsleitung die folgenden ergänzenden Sicherungsmaßnahmen und Dokumentationspflichten installiert:

- Einführung der Dokumentenverwaltung über MESO für vorläufige Reisepässe einschließlich Personaldatenseiten, Kinderreisepässe einschließlich Personaldatenseiten und Verlängerungsaufkleber sowie Personalausweise,
- automatische Speicherung von Melde- und Aufenthaltsbescheinigungen in der eAkte der Fachanwendung MESO,
- Einführung des einheitlichen Handlungsleitfadens zum Umgang mit und zur Dokumentation von Gebührenbefreiungen in besonders gelagerten Einzelfällen (Fehler des Bürgerbüros bei der Ausstellung, fehlerhafte Dokumente der Bundesdruckerei),
- Einführung von Dokumentationspflichten für sogenannte „verdruckte Ausweisdokumente“,
- Schließung der Sicherheitslücke in dem Kassenprogramm H&H ProDoppik, welche durch die Erzeugung von Quittungen als Word-Dokument bestand und
- Einführung eines einheitlichen Handlungsleitfadens und eines Scheckbuchs für die Erfassung von Verrechnungsschecks.

Die ergriffenen Maßnahmen stellen den ersten Schritt der notwendigen Kontrollmechanismen und Dokumentationspflichten dar, sind aber nach Vorlage des Prüfberichts des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Lünen nochmals zu überprüfen und anzupassen.

Zur weiteren Prüfung einer anderen Gebührenkassensoftware, die den Medienbruch zwischen Fachanwendung und Gebührenkasse zukünftig ausschließt, wurde eine Arbeitsgruppe installiert. Eine kurzfristige Beschaffung wäre hier wenig zielführend gewesen, da sämtliche Feststellungen und Anforderungen aus der Prüfung des Rechnungsprüfungsamtes Berücksichtigung finden müssen. Favorisiert wird derzeit die Anschaffung der Gebührenkasse des Fachverfahrens MESO. Die Stadtverwaltung befindet sich im Austausch mit dem Hersteller HSH (MESO) und H&H (ProDoppik) sowie anderen Städten, die ebenfalls die MESO-Gebührenkasse nutzen. Die Einführung einer neuen Gebührenkassensoftware muss hausintern dahingehend geprüft werden, ob der Übertrag an das Buchungsprogramm ProDoppik weiterhin gewährleistet werden kann bzw. wie zukünftig hinsichtlich der Schnittstelle zu verfahren sein wird. Perspektivisch soll die neue Gebührenkassensoftware im ersten Quartal 2018 angeschafft werden.

→ Personenstandswesen

Das Standesamt der Stadt Lünen ist wie das Bürgerbüro dem Dezernat V zugeordnet und dort als Abteilung 1.2 - Standesamt - im Fachdezernat III/1 angesiedelt. Das Standesamt ist im Rathaus der Stadt Lünen untergebracht. Die für das Personenstandswesen definierten Tätigkeiten erledigte die Stadt Lünen im Vergleichsjahr 2015 mit 5,99 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Für Overhead-Aufgaben wurden 0,50 Vollzeit-Stellen berücksichtigt. In 2016 ist der Personaleinsatz unverändert.

Im Gegensatz zu den meisten Vergleichsstädten hat das Lünener Standesamt eine „Zentrale Urkundenstelle“. Die Stadt Lünen setzt dort vier Beschäftigte im Umfang von 2,99 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein. Sie sind zuständig für die Erstbeurkundung von Geburten und Sterbefällen, nachträglich beantragte Urkunden, Beschreibungen, Ahnenforschung, Vorbereitung der Eheschließungen sowie die Nacherfassung von Personenstandsfällen. Diese Beschäftigten sind maximal in EG 8 eingruppiert. Fünf Beschäftigte des gehobenen Dienstes sind im Umfang von 3,00 Vollzeit-Stellen für die übrige Sachbearbeitung des Standesamtes, insbesondere die Eheschließungen, zuständig.

Für die Berechnung der Kennzahl sind 926 gewichtete Fälle aus dem Vergleichsjahr 2015 berücksichtigt worden.

Auch bei den Aufgaben des Personenstandswesens setzt die gpaNRW die Personalaufwendungen je Stelle auf Basis von KGSt-Daten in das Verhältnis zu der gewichteten Zahl der Fälle. In der Summe berücksichtigen wir Personalaufwendungen für die Sachbearbeitung und den Overhead in Höhe von rund 445.000 Euro.

Personalaufwendungen je Fall Personenstandswesen in Euro 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
481	211	481	335	290	344	386	18

→ Feststellung

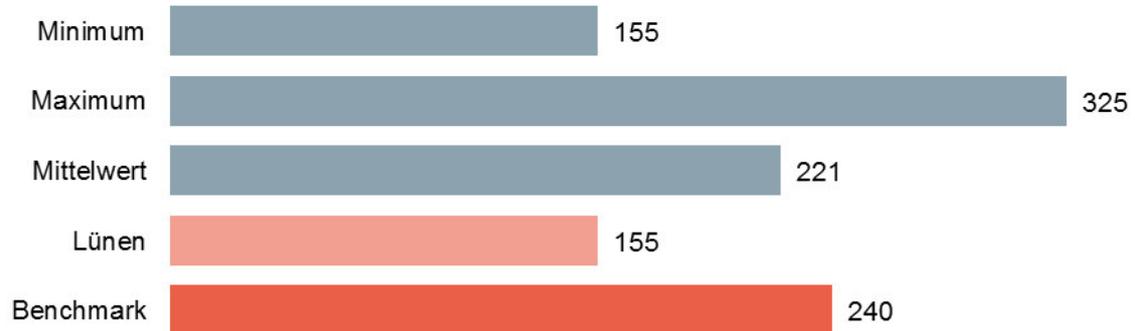
Die Fallbearbeitung ist in der Stadt Lünen am teuersten.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen in Lünen mit 68.642 Euro über dem Mittel von 66.412 Euro. Ursächlich für den erhöhten Kennzahlenwert sind die Personalaufwendungen für die Overhead-Aufgaben des Standesamtsleiters, die im Umfang von 0,5 Stellen A 13 gD berücksichtigt sind. Auch im Lünener Standesamt fällt der Overhead-Anteil mit 7,7 Prozent höher aus als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Der Mittelwert liegt bei 6,4 Prozent.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte erwägen, die Abteilungen Standesamt und Bürgerbüro-Wahlen zu einer Organisationseinheit zusammenzulegen, wenn die Standesamtsleitung altersbedingt ausscheidet. Die Stadt könnte Overhead-Anteile reduzieren, die Leitungsspanne erhöhen und die Synergieeffekte aus einer intensiveren Zusammenarbeit der beiden Organisationseinheiten nutzen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen 2015



Lünen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
155	186	207	237	18

→ Feststellung

Die Stadt Lünen stellt das neue Minimum. Gemessen am Benchmark ergibt sich in 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 2,1 Vollzeit-Stellen. Durch höhere Fallzahlen im Folgejahr reduziert sich das rechnerische Stellenpotenzial in 2016 auf rund 1,8 Vollzeit-Stellen.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte den Leistungswert beim Personenstandswesen ab 2017 fortschreiben. Es sollten organisatorische Maßnahmen umgesetzt werden, um Stellen abbauen zu können.

Nach Einschätzung der Stadt Lünen gibt es Faktoren, die es erschweren, Stellen zu reduzieren:

- Das Lünen Standesamt ist bewusst sehr serviceorientiert aufgestellt. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel „Eheschließungen“.
- Für die Eheschließungen an Wochenenden und Feiertagen erhalten die fünf eingesetzten Standesbeamten Zeitgutschriften. Dadurch entstehen regelmäßig Fehlzeiten während der regulären Öffnungszeiten des Standesamtes. Damit das Standesamt in diesen Zeiten dennoch erreichbar ist, setzt die Stadt entsprechend viel Personal zur Aufgabenerledigung ein.
- Das Lünen Standesamt nutzt freie Arbeitskapazitäten für die elektronische anlassbezogene und systematische Nacherfassung von alten Personenstandsfällen. Hierbei handelt es sich zwar um eine freiwillige Leistung des Standesamtes, aber gleichwohl um eine vom Bundesministerium des Inneren empfohlene Leistung. Die elektronische Nacherfassung ist Voraussetzung für eine medienbruchfreie Arbeit und unterstützt damit die Zukunftsfähigkeit der Arbeitsprozesse. Mit fortschreitender Nacherfassung kann die Produktivität im Standesamt erhalten bzw. erhöht werden. Das Lünen Standesamt erfasst sowohl sämtliche als Eheeintrag fortgeführten Familienbücher, als auch sämtliche Geburtenbücher, anlassbezogen sowie systematisch nach. Die Geburtenbücher wurden bereits bis zum Jahr 2004 systematisch nacherfasst. Viele Kommunen verfahren genauso wie Lünen, einige erfassen alte Personenstandsfälle nur anlassbezogen nach.

Rahmenbedingungen in der Aufgabenwahrnehmung

Bei den Aufgaben des Personenstandswesens sind die örtlichen Besonderheiten von großer Bedeutung. Insbesondere die Menge der durchgeführten Eheschließungen, das Geburtenaufkommen und die Zahl der Sterbefälle beeinflussen den Personalbedarf im Standesamt.

Eheschließungen

Die Eheschließungen haben in Lünen einen besonders hohen Stellenwert. In der Stadt Lünen können Paare an 360 Tagen im Jahr heiraten. Ausgenommen sind nur die Feiertage Neujahr, Karfreitag, Ostersonntag, Pfingstsonntag und Allerheiligen. Die Vergleichsstädte führen Trauungen zwar auch außerhalb der regulären Öffnungszeiten des Standesamtes durch. Sie beschränken das Angebot an Sonderterminen aber auf bestimmte Samstage und wenige weitere Sondertermine pro Jahr.

Auch die Auswahlmöglichkeiten zwischen den unterschiedlichen Trauorten sind in Lünen außergewöhnlich groß. So sind Eheschließungen an neun verschiedenen Orten im Stadtgebiet möglich:

- Trausaal im Rathaus
- Schlossmühle in Lippoldhausen
- Schiffstrauung auf der Santa Monika im Preußenhafen
- Museum der Stadt Lünen
- Museum Schloss Schwansbell
- Kino Cineworld
- Deele des Bauernhofes Goertz
- Bergarbeiterwohnmuseum in Brambauer
- Hansesaal

Interkommunal verglichen bietet Lünen mit Abstand die meisten Trauorte an. In den Vergleichsstädten können Paare durchschnittlich zwischen vier Trauorten wählen.

Das Lünener Standesamt ist sehr serviceorientiert. Die Standesbeamten beraten die Paare umfassend und lang. Sie stellen die verschiedenen Trauorte ausführlich vor. Teilweise zeigen die Standesbeamten den Paaren den Trauraum in der 14. Etage des Rathauses sowie die Parkmöglichkeiten. Das Standesamt stellt für Eheschließungen im Rathaus direkt bei der Anmeldung zur Eheschließung auf Wunsch eine Sonderparkerlaubnis für die Brautleute aus. Die ausführliche Beratung und die Vorstellung aller Trauorte erfordert viel Zeit.

→ Feststellung

Die umfassende Beratung der Paare erhöht den durchschnittlichen Zeitbedarf für die Bearbeitung eines Meldeverfahrens.

Durchschnittlicher Zeitbedarf für die Bearbeitung eines Meldeverfahrens in Minuten 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
110	53	180	86	71	75	93	16

Nur zwei Vergleichskommunen wenden für die Bearbeitung eines Meldeverfahrens im Durchschnitt mehr Zeit auf als das Standesamt der Stadt Lünen.

→ Feststellung

Das umfangreiche Angebot der Stadt Lünen an Trauermitteln und -orten sowie die ausführliche Beratung der Brautleute stellen einen äußerst hohen Standard dar. Dieser ist für den vergleichsweise höheren Personaleinsatz mit ursächlich. Durch eine Standardsenkung könnte die Stadt Lünen einen Teil des ausgewiesenen rechnerischen Stellenpotenzials realisieren.

Entwicklung der Zahl der Eheschließungen in der Stadt Lünen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Eheschließungen insg. (Lüner und auswärtige Paare)	379	437	417	398	391	444
davon Eheschließungen Lüner Paare (Meldeverfahren und Trauung)	359	360	332	329	339	383
davon Eheschließungen auswärtige Paare (nur Trauung)	20	77	85	69	52	61
Meldeverfahren (ohne Eheschließung)	49	51	43	48	49	58

In der Zeitreihe hat sich die Zahl der Eheschließungen insgesamt um rund 17 Prozent erhöht. In 2016 fanden in Lünen 53 Trauungen mehr statt als im Vergleichsjahr 2015.

Mit rund 40 Eheschließungen von ortsansässigen Paaren je 10.000 Einwohner erreicht die Stadt Lünen im Jahr 2015 ein durchschnittliches Ergebnis. In 2016 zählt Lünen mit 45 Eheschließungen je 10.000 EW zum Viertel der Vergleichsstädte mit den meisten Eheschließungen ortsansässiger Paare.

In 2012 und 2013 ließen sich besonders viele auswärtige Paare in Lünen trauen. Danach nahm dieser Trend deutlich ab. Je 10.000 Einwohner ließen sich 2015 sechs auswärtige Paare in Lünen trauen. Das Mittel liegt bei sieben Trauungen je 10.000 Einwohner.

→ Feststellung

Obwohl die Stadt Lünen das umfangreichste Trauangebot im Vergleich vorhält, sank die Zahl der Eheschließungen von 2013 bis 2015 kontinuierlich. Erst 2016 verzeichnete die Stadt wieder höhere Fallzahlen. Das Angebot erfordert viel Personal und scheint nur bedingt angenommen zu werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte die Trauermitteln auf feste Wochentage und die Zahl der Trauorte auf die am stärksten nachgefragten Örtlichkeiten reduzieren.

Trauungen außerhalb des Rathauses erfordern einen zeitlichen Mehraufwand der einen erhöhten und von der Stadt beeinflussbaren Standard darstellt. Die gpaNRW hat im Rahmen ihrer Prüfungen zwischenzeitlich festgestellt, dass es vergleichbare Ambiente-Trauungen in fast jeder Stadt gibt, wobei der entstehende Mehraufwand unterschiedlich ist. Nach Auffassung der gpaNRW sollten die Standesämter ihre Gebühren auskömmlich kalkulieren. Insbesondere sollten sie für den Zeitaufwand für Eheschließungen außerhalb des Rathauses bzw. um eine Trauung individuell zu gestalten eine Aufwandsentschädigung erheben. Auf Grundlage ihrer Allgemeinen Verwaltungsgebührensatzung erhebt die Stadt Lünen seit 2015 höhere Verwaltungsgebühren für Eheschließungen während folgender Zeiten:

- Montag – Donnerstag zwischen 16.00 Uhr und 18.30 Uhr und Freitag von 12.30 Uhr bis 15.00 Uhr: 125 Euro
- Freitag ab 15.00 Uhr und Samstag: 225 Euro
- Sonn- und Feiertage, Hl. Abend, Silvester und nach 18.30 Uhr: 320 Euro

→ **Feststellung**

Die Sondergebühr für Eheschließungen außerhalb der Servicezeiten von montags bis donnerstags zwischen 16.00 Uhr und 18.30 Uhr ist noch nicht in der Allgemeinen Verwaltungsgebührensatzung der Stadt Lünen geregelt.

→ **Empfehlung**

Um eine Rechtsgrundlage für die Erhebung der Sondergebühr für Eheschließungen außerhalb der Servicezeiten der Stadtverwaltung von montags bis donnerstags zwischen 16.00 Uhr und 18.30 Uhr zu schaffen, sollte die Stadt Lünen ihre allg. Verwaltungsgebührensatzung um die vorgenannten Zeiten ergänzen.

Eine Gebühr für die Eheschließungen außerhalb des Rathauses sowie für die individuelle Gestaltung der Trauungszeremonie, wie z.B. für das Verfassen einer sehr persönlichen Traured, erhebt die Stadt Lünen nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte Verwaltungsgebühren für die Eheschließungen außerhalb des Rathauses sowie für die individuelle Gestaltung der Trauungszeremonie erheben.

Gemäß § 13 Absatz 4 Satz 3 Personenstandsgesetz hat eine Eheschließung innerhalb von sechs Monaten nach der Anmeldung zur Eheschließung zu erfolgen. Aufgrund dieser Frist werden Eheschließungen in Lünen grundsätzlich nur mit einer Vorlaufzeit von maximal sechs Monaten terminiert. Als besonderen Service bietet die Stadt Lünen die Reservierung von Trauterminen am Wunschtermin auch außerhalb des Halbjahreszeitraumes an. Für diese Dienstleistung entsteht der Stadt Lünen ein zeitlicher Mehraufwand.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte für die Reservierung von Trauungen am Wunschtermin mit einer Vorlaufzeit von mehr als sechs Monaten eine Verwaltungsgebühr erheben. Diese Verwaltungsgebühr sollte in der allg. Verwaltungsgebührensatzung geregelt werden.

Geburten

Im Personenstandswesen sind die örtlichen Besonderheiten von großer Bedeutung. In Lünen gibt es ein Krankenhaus mit Geburtsstation. Die Zahl der Geburten hat sich von 2011 bis 2016 um etwa ein Drittel erhöht. 2015 wurden in Lünen 810 Kinder geboren. Mit 94 Geburten je 10.000 Einwohner zählt die Stadt Lünen zum Viertel der Städte, in denen einwohnerbezogen am wenigsten Kinder entbunden wurden (1. Quartil: 105 Fälle). Das Mittel liegt bei 171 Geburten je 10.000 Einwohner. Trotz höherer Geburtenzahlen in 2016 bleibt das Fallaufkommen mit 101 Fällen je 10.000 Einwohner vergleichsweise gering. Durch die Geburten kommen im Standesamt der Stadt Lünen jährlich über 800 neue Fälle hinzu, die ab diesem Zeitpunkt einen zusätzlichen Arbeitsaufwand verursachen. So sind in Autista zahlreiche Folgebeurkundungen von Amts wegen zu erstellen. Zudem stellt das Standesamt im Nachhinein häufig Geburtsurkunden aus, beispielsweise aus folgenden Anlässen:

- Anmeldung an einer weiterführenden Schule
- Anmeldung in einem Fußballverein
- Beginn einer Ausbildung/eines Vorbereitungsdienstes
- Eheschließung
- Rentenzwecke

Die Stadt Lünen arbeitet bei Geburtsbeurkundungen nicht mit dem Krankenhaus zusammen. Krankenhäuser bieten in vielen Städten einen Geburtendienst an und koordinieren die Vorlage der Anträge und Unterlagen. Einige Krankenhäuser übermitteln die für die Geburtsbeurkundung notwendigen Daten elektronisch an die Standesämter. Diese können die Angaben direkt für die eigene Sachbearbeitung übernehmen. Für die Eltern und auch für die Standesämter ist dieses Verfahren deutlich effektiver.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte prüfen, ob sie ihren Zeitbedarf zur Bearbeitung der Geburtenfälle durch eine Vereinbarung mit dem Krankenhaus senken und gleichzeitig den Service für die Eltern verbessern kann.

Sterbefälle

In der Stadt Lünen gibt es ein Krankenhaus mit einer Geriatrie-Abteilung sowie diverse Alten- und Pflegeheime. Im Oktober 2016 eröffnete in Lünen das flächenmäßig größte stationäre Hospiz in Nordrhein-Westfalen. Es bietet auf 1.600 qm Platz für zwölf Patienten sowie deren Angehörige. Ergänzt wird das Angebot durch einen ambulanten Hospiz-Service.

Die Zahl der Sterbefälle hat sich in Lünen von 2011 bis 2016 um 17 Prozent erhöht. 2015 registrierte das Lüner Standesamt 1.335 Sterbefälle, 2016 1.404 Sterbefälle. Mit 155 Sterbefällen je 10.000 Einwohner liegt das Fallaufkommen 2015 im Vergleich am Durchschnitt von 150 Sterbefällen je 10.000 Einwohner.

Die Bestatter kommen während der Öffnungszeiten ins Standesamt. Im Regelfall bearbeitet das Standesamt den Fall direkt im Beisein der Bestatter. Nur wenn gleichzeitig mehrere Sterbefälle

zu beurkunden sind, lassen die Bestatter die Unterlagen im Standesamt und holen sie nach der Bearbeitung ab. In einigen Vergleichskommunen faxen die Bestatter die erforderlichen Unterlagen bereits vorab zum Standesamt. Dort werden die Sterbefälle im Back Office bearbeitet. Sobald die Bearbeitung abgeschlossen ist, werden die Bestatter informiert. Bei der Abholung legen sie die Originaldokumente vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte mit ihren Bestattern das Verfahren zur Bearbeitung von Sterbefällen (z.B. Abholung der Unterlagen zu einem späteren Zeitpunkt) vereinbaren. So können die Beurkundungen flexibel außerhalb der Öffnungszeiten oder zu Zeiten mit geringem Kundenaufkommen bearbeitet werden.

Nachträglich beantragte Urkunden

Die Ausstellung von sogenannten nachträglich beantragten Personenstandsunterlagen bindet nicht unerhebliche personelle Ressourcen bei den Beschäftigten der Urkundenstelle. Das Standesamt Lünen stellt jährlich rund 2.500 dieser Urkunden aus. Bei der genannten Fallzahl handelt es sich allerdings um einen Schätzwert der Stadt Lünen, da das Standesamt das Fallaufkommen bisher nicht lückenlos registriert hat. Bei absolut 2.500 nachträglich beantragten Urkunden ergibt sich für Lünen eine einwohnerbezogene Kennzahl von 291 Fällen je 10.000 Einwohner. Damit positioniert sich Lünen am Minimum von 267 Fällen je 10.000 Einwohner. Der Mittelwert liegt bei 659 Fällen je Einwohner.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die Zahl der nachträglich beantragten Urkunden erheben und prüfen, ob sie den Arbeitsaufwand durch den Einsatz eines internetbasierten Urkundensmoduls reduzieren kann. Dem Einsatz sollte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die anzuschaffende Software vorgeschaltet werden.

Als zusätzlichen Vergleichsparameter hat die gpaNRW die Erträge beim Personenstandswesen ins Verhältnis zu den Personalaufwendungen gestellt.

Personalaufwandsdeckungsgrad Personenstandswesen 2015 in Prozent

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32,5	20,9	53,0	37,3	31,6	34,9	43,3	18

Bei der Stadt Lünen ergaben sich im Vergleichsjahr 2015 Erträge in Höhe von rund 145.000 Euro. Die Personalaufwendungen lagen bei rund 445.000 Euro. Daraus resultiert ein vergleichsweise geringer Personalaufwandsdeckungsgrad.

Wie bereits im Kapitel „Eheschließungen“ dargestellt, erhebt die Stadt Lünen seit dem 01. Mai 2015 für sämtliche gebührenpflichtigen Leistungen des Standesamtes höhere Verwaltungsgebühren als die Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung NRW unter Tarifstelle 5b. 2015 wurden die höheren Verwaltungsgebühren zwar nur für acht Monate erhoben, gleichwohl hat die Stadt Lünen ihre Erträge gegenüber dem Vorjahr - bei konstanten Fallzahlen - um rund 15.000 Euro gesteigert.

→ **Feststellung**

Die seit 2015 geltenden besonderen Gebühren für Leistungen des Standesamtes sind eine geeignete Maßnahme um die Erträge im Standesamt und damit auch den Personalaufwanddeckungsgrad zu erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die im Kapitel „Eheschließungen“ aufgeführten Empfehlungen umsetzen um die Erträge beim Personenstandswesen weiter zu erhöhen.

→ Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind organisatorisch dem Dezernat IV zugeordnet und gehören zur Abteilung 4.8 - Allg. Ordnungs- und Gewerbeangelegenheiten. Das Ordnungsamt ist im Technischen Rathaus der Stadt Lünen in fußläufiger Entfernung zum Rathaus untergebracht.

Die Stadt Lünen erledigte die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015 mit 3,24 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung. Davon entfielen 0,48 Vollzeit-Stellen auf Tätigkeiten des städtischen Außendienstes sowie 0,30 Vollzeit-Stellen auf die Überwachung des gewerbe- und gaststättenrechtlichen Jugendschutzes. Zusätzlich bildeten 0,35 Vollzeit-Stellen den Overhead. Mit 0,42 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner liegt die Stadt Lünen über dem Mittelwert von 0,37 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner.

Im Vergleichsjahr 2015 berücksichtigte die gpaNRW 233.000 Euro Personalaufwendungen und 67.000 Euro Erträge. Die Bezugsgröße für die Kennzahlen sind 2.011 gewichtete Fälle.

Personalaufwendungen je Fall Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten in Euro 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
116	52	141	82	71	81	85	17

→ Feststellung

In der Stadt Lünen ist die Fallbearbeitung am zweit teuersten.

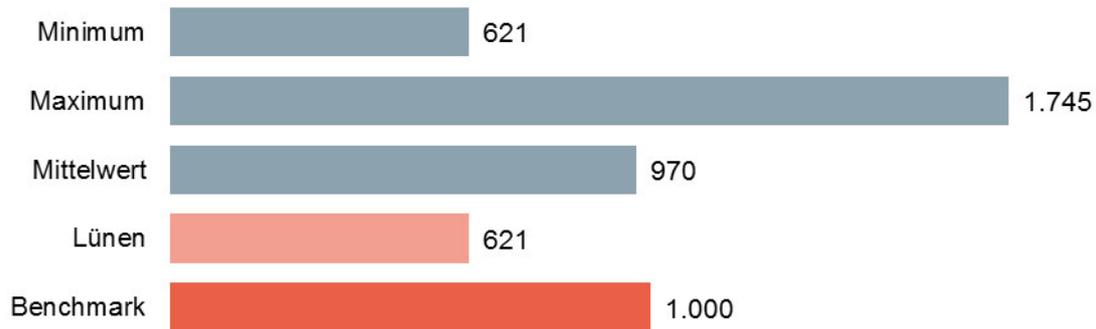
Die Personalaufwendungen je Fall werden insbesondere von den Stellenwertigkeiten und durch den Stellenanteil des Overheads beeinflusst, da die Personalaufwendungen für Beschäftigte mit Leitungsfunktion generell höher sind.

Die Personalaufwendungen je Vollzeit-Stelle liegen in Lünen mit 64.919 Euro unter dem Durchschnitt der Vergleichsstädte von 66.690 Euro. Der hohe Anteil an Beschäftigten des mittleren Dienstes begünstigt den Kennzahlenwert. Der Overheadanteil ist mit 9,7 Prozent geringer als beim Mittel der Vergleichskommunen (10,9 Prozent).

→ Feststellung

Die Stellenwertigkeiten sowie der Overheadanteil der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sind nicht ursächlich für den hohen Personalaufwand je Fall. Der hohe Kennzahlenwert ist darauf zurückzuführen, dass das eingesetzte Personal vergleichsweise wenige Fälle bearbeitet.

Fälle je Vollzeit-Stelle Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015



Lünen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
621	843	964	1.057	17

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen bearbeitet bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten am wenigsten Fälle je Vollzeit-Stelle. Orientiert am Benchmark ergibt sich für 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von 1,2 Vollzeit-Stellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte den Leistungswert ab 2016 fortschreiben und ihren Personaleinsatz bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten reduzieren.

Auch bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten analysiert die gpaNRW die Aufgabenwahrnehmung näher. Die Wochen-Öffnungszeiten beeinflussen den Personalbedarf.

Zahl der Wochen-Öffnungsstunden Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten 2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
30,0	10,0	41,0	26,8	23,0	26,0	32,0	17

Die Stadt Lünen bietet bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten vergleichsweise lange Wochen-Öffnungszeiten an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte prüfen, ob den Beschäftigten der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wegen der langen Öffnungszeiten ausreichend zusammenhängende Zeit zur Erledigung von zeitaufwändigen Back-Office Aufgaben bleibt. Abhängig vom Ergebnis sollten die Wochen-Öffnungszeiten zugunsten einer verstärkten Terminvergabe reduziert werden.

Das Fallaufkommen ist in Lünen geringer als in den Vergleichskommunen. Mit 234 gewichteten Fällen je 10.000 Einwohner stellt die Stadt Lünen das Minimum. Im Durchschnitt bearbeiteten die Vergleichsstädte 303 Fälle je 10.000 Einwohner.

Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse/ Gestattungen /Gewerbemeldungen/Gewerbeauskünfte je 10.000 Einwohner 2015

	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	(Median) 2. Quartil	3. Quartil	Anzahl Werte
Zahl der erteilten Gaststättenerlaubnisse je 10.000 Einwohner	2,91	2,65	8,72	4,58	3,23	4,20	5,31	18
Zahl der erteilten Gestattungen je 10.000 Einwohner	12,5	10,9	55,8	21,4	13,8	17,1	25,3	18
Zahl der An-, Um- und Abmeldungen Gewerbe je 10.000 Einwohner	160	136	250	195	183	193	209	18

Auch die verschiedenen Aufgaben zeigen ein vergleichsweise geringes Fallaufkommen. Daher erreicht die Stadt Lünen durchweg Kennzahlenwerte im 1. Quartil.

Die Stadt Lünen arbeitet bei den Gewerbe- und Gaststättengelegenheiten präventiv. Durch den Einsatz von Außendienstmitarbeitern sowie einem Beschäftigten für gaststättenrechtlichen Jugendschutz zeigt die Stadt Präsenz, mit dem Ziel, Verstöße von vornherein zu verhindern. Im Gegensatz zu Vergleichsstädten, die Maßnahmen vorwiegend repressiv ergreifen, setzt die Stadt Lünen für die Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten bewusst mehr Personal ein. Folgerichtig erreicht die Stadt Lünen bei der Zahl der durchgeführten Jugendschutzkontrollen mit 3,14 Fällen je 10.000 Einwohner einen besseren Kennzahlenwert als 75 Prozent der Vergleichsstädte (3. Quartil: 1,64 Fälle). Dahingegen ist die Zahl der eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahren im Gewerbe- und Gaststättenbereich insgesamt geringer als beim Durchschnitt der Vergleichsstädte. Die Stadt führt dies auf die wirksame Präsenz des Außendienstes zurück.

Als zusätzlichen Vergleichsparameter hat die gpaNRW den Personalaufwandsdeckungsgrad untersucht. Bei der Stadt Lünen ergaben sich im Vergleichsjahr 2015 Erträge in Höhe von 67.000 Euro und Personalaufwendungen in Höhe von rund 233.000 Euro. Infolge der hohen Personalaufwendungen liegt der Personalaufwandsdeckungsgrad bei 28,6 Prozent und damit unter dem Mittel von 34,0 Prozent.

→ Gesamtbetrachtung Sicherheit und Ordnung

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

- Bei der Leistungskennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ erreicht die Stadt Lünen im Einwohnermeldewesen ein durchschnittliches Ergebnis. Dahingegen fallen die Kennzahlenwerte beim Personenstandswesen und bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten besonders niedrig aus. Die Stadt Lünen stellt in beiden Aufgabenbereichen das neue Minimum.
- Bei den Einwohnermeldeaufgaben ergibt sich im Vergleichsjahr 2015 ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 0,8 Vollzeit-Stellen. Beim Personenstandswesen hat die gpaNRW ein rechnerisches Stellenpotenzial von rund 2,1 Vollzeit-Stellen ermittelt; bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten von rund 1,2 Vollzeit-Stellen.
- Die Personalaufwendungen je Fall sind im Einwohnermeldewesen der Stadt Lünen durchschnittlich. Dahingegen ist die Fallbearbeitung im Personenstandswesen und bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten vergleichsweise teuer. Beim Personenstandswesen stellt Lünen das neue Maximum.
- Die Stadt sollte die Leistungskennzahlen der gpaNRW fortschreiben und den Personaleinsatz an das Fallaufkommen anpassen. Nach Standardreduzierungen beim Personenstandswesen und bei den Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten sollte die Stadt Lünen ihren Personaleinsatz reduzieren.
- Mit dem geplanten Online-Terminvergabesystem im Bürgerbüro lassen sich die Publikumsströme besser steuern.
- Das Bürgerbüro sollte Personen mit ungültigen Ausweisdokumenten automatisiert anschreiben. Dadurch könnte die Stadt die Zahl der ungültigen Ausweisdokumente verringern, einen Teil des Fallaufkommens zeitlich steuern, die Erträge erhöhen und gleichzeitig den Bürgerservice verbessern.
- Um Fälle im Sinne des Strafgesetzbuches (StGB) zukünftig möglichst zu verhindern, ist im Bürgerbüro der Stadt Lünen eine lückenlose, manipulationssichere Gebührenkassensoftware mit Schnittstelle zur Einwohnermeldesoftware einzusetzen. Außerdem sind Kontrollmechanismen und Dokumentationspflichten einzuführen.
- Die gpaNRW bittet hierzu um Ihre Stellungnahme.
- Die Stadt Lünen sollte den Beschäftigten des Bürgerbüros regelmäßig Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen ermöglichen, um Erfassungsfehler bei der Beantragung von Ausweisdokumenten zu vermeiden.
- Die Abteilungen Standesamt und Bürgerbüro-Wahlen können zu einer Organisationseinheit zusammengelegt werden, wenn der Abteilungsleiter des Standesamtes altersbedingt ausscheidet. Hierdurch könnte die Stadt Overhead-Anteile reduzieren, die Leitungsspan-

ne erhöhen und die Synergieeffekte aus der intensiveren Zusammenarbeit der beiden Organisationseinheiten nutzen.

- Das umfangreiche Angebot der Stadt Lünen an Trautermindern und –orten sowie die ausführliche Beratung der Brautleute stellen einen äußerst hohen Standard gegenüber den Vergleichsstädten dar. Durch eine Standardsenkung könnte die Stadt Lünen Stellen reduzieren.
- Um die Erträge im Standesamt weiter zu erhöhen, sollte die Stadt Lünen Verwaltungsgebühren für die Eheschließungen außerhalb des Rathauses, für die individuelle Gestaltung der Trauungszeremonie, sowie für die Reservierung von Trauungen am Wunschtermin mit einer Vorlaufzeit von mehr als sechs Monaten erheben.
- Die Stadt Lünen könnte ihren Zeitbedarf zur Bearbeitung der Geburtenfälle durch eine Vereinbarung mit dem Krankenhaus senken.
- Die Stadt Lünen sollte mit den Bestattern ein Verfahren zur Bearbeitung von Sterbefällen (z.B. Abholung der Unterlagen zu einem späteren Zeitpunkt) vereinbaren. So können die Beurkundungen flexibel außerhalb der Öffnungszeiten oder zu Zeiten mit geringem Kundenaufkommen bearbeitet werden.
- Die Stadt Lünen sollte die Zahl der nachträglich beantragten Urkunden erheben und analysieren, ob sie den Arbeitsaufwand durch den Einsatz eines internetbasierten Urkundensmoduls reduzieren kann. Dem Einsatz sollte eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für die anzuschaffende Software vorgeschaltet werden.
- Die Stadt sollte prüfen, ob den Beschäftigten der Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten wegen der langen Öffnungszeiten ausreichend zusammenhängende Zeit zur Erledigung von zeitaufwändigen Back-Office Aufgaben bleibt. Abhängig vom Ergebnis sollten die Wochen-Öffnungszeiten zugunsten einer verstärkten Terminvergabe reduziert werden.

Gesamtpotenzial Sicherheit und Ordnung

Handlungsfeld	Stellenpotenzial
Einwohnermeldeaufgaben	0,8
Personenstandwesen	2,1
Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten	1,2
Gesamtsumme	4,1

Die gpaNRW 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 205.000 Euro.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Prüfgebiet Sicherheit und Ordnung der Stadt Lünen mit dem Index 1.

→ Anlage: Gewichtung der Fallzahlen

Einwohnermeldeaufgaben

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldung , Ummeldung und Abmeldung	0,5	15.702	7.851
Personalausweis	1,0	8.297	8.297
Reisepass		4.183	4.183
Gesamt			20.331

Personenstandswesen

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Beurkundung Geburt	0,3	810	243
Beurkundung Sterbefall	0,2	1.335	267
Eheschließung: Anmeldung + Trauung	1,0	339	339
Eheschließung: nur Trauung		52	52
Eheschließung: nur Anmeldung	0,5	49	25
Gesamt			926

Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten

Bezeichnung	Gewichtung	Anzahl 2015	gewichtet 2015
Anmeldungen	1,0	664	664
Ummeldungen		153	153
Abmeldungen	0,4	561	224
gewerberechtliche Erlaubnisse	8,0	8	64
Reisegewerbekarte	4,0	20	80
Spielhallenerlaubnis	10,0	-	-
erteilte Gaststättenerlaubnisse	12,0	25	300
erteilte Gestattungen nach GastG	2,0	107	214
Gewerbeuntersagungen	24,0	13	312
Gesamt			2.011

→ 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 Lünen 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	9
Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge	10
→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder	21

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpanrw 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 gpanrw 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 gpaNRW 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 gpaNRW von 0 bis unter 3 Jahren und von 3 bis unter 6 Jahren.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen

Stadt Lünen	2014	2020	2025	2030	2040
Anzahl der Einwohner gesamt	84.783	83.991	83.301	82.507	80.395
Anzahl 0 bis unter 6 Jahre	4.153	4.052	3.990	3.811	3.308
Anzahl 0 bis unter 3 Jahre	2.128	1.964	1.920	1.810	1.572
Anzahl 3 bis unter 6 Jahre	2.025	2.088	2.070	2.001	1.736

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

Laut IT.NRW sinken die Gesamteinwohnerzahlen der Stadt Lünen im Betrachtungszeitraum um etwa fünf Prozent. Die Zahl der Kinder unter drei Jahren nimmt lt. IT.NRW im selben Zeitraum um rund 26 Prozent ab. Für die über dreijährigen Kinder prognostiziert IT.NRW steigende Kinderzahlen bis 2020. Bis 2040 sinken auch die Einwohnerzahlen dieser Altersgruppe um etwa 14 Prozent. Der Anteil der unter 6-Jährigen an der Gesamtbevölkerung liegt im Vergleichsjahr bei 4,9 Prozent und damit unter dem Mittelwert der Vergleichskommunen von 5,1 Prozent. Nach Angabe der Stadt Lünen steigen die Einwohnerzahlen – und damit auch die Kinderzahlen – seit 2015; einerseits verstärkt durch Zuzüge aus dem europäischen Ausland, andererseits durch gestiegene Geburtenzahlen.

Die Stadt Lünen stellt nach der Kindergartenbedarfsplanung folgendes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung:

Angebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze gesamt*	2.485	2.674	2.927	2.695	2.776
davon für die Betreuung von U-3 Kindern	311	462	625	636	680
davon für die Betreuung von Ü-3 Kindern	2.159	2.192	2.272	2.044	2.094
davon Anzahl der Plätze in Kindertageseinrichtungen	2.450	2.604	2.807	2.610	2.686
davon Anzahl der Plätze in der Kindertagespflege	35	70	120	85	90

*Kindergartenjahr 01.08. bis 31.07.

Das Platzangebot insgesamt hat sich im Zeitraum 2011/2012 bis 2013/2014 um rund 18 Prozent erhöht. In dieser Zeit hat die Stadt Lünen ihr Angebot an U-3 Betreuungsplätzen um 314 Plätze ausgebaut und es damit mehr als verdoppelt. Die Zahl der Ü-3 Betreuungsplätze hat sich im selben Zeitraum um etwa fünf Prozent erhöht. Durch die Umwandlung von Ü-3 Plätzen in U-3 Plätze sowie Platzzahlreduzierungen aufgrund von inklusiven Plätzen stehen seit dem Kindergartenjahr 2014/2015 weniger Plätze in den Kindertageseinrichtungen zur Verfügung. Das U-3 Angebot der Stadt Lünen hat sich bis zum Kindergartenjahr 2015/2016 weiter erhöht. Dagegen stehen für die Betreuung der über 3-Jährigen im Kindergartenjahr 2015/2016 178 Plätze weniger zur Verfügung als im Kindergartenjahr 2013/2014. Um den Betreuungsbedarf für Kinder dieser Altersgruppe zu decken, kompensiert die Stadt die Unterversorgung durch Überbelegungen. Die Stadt Lünen schafft bedarfsgerecht weitere Tagesbetreuungsplätze. Im Bereich des Bebauungsplanes Nr. 83 soll eine neue viergruppige Kindertageseinrichtung gebaut werden. Im AWO-Zentrum wird eine dreigruppige Kita eingerichtet. Weiterhin sollen an die bestehende Kita Baukelweg zwei weitere Gruppen angebaut werden.

Klagen wegen Nichterfüllung des Rechtsanspruches auf eine U-3 Betreuung sind derzeit nicht anhängig.

Nunmehr ist die 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 Flüchtlingssentwicklung 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 Flüchtlingssentwicklung und deren Auswirkungen lassen sich ortsspezifisch nur schwer prognostizieren. Kommunen können zukünftige Bedarfe mittelfristig nicht valide planen. Im Wege der Zuweisung von Flüchtlingen durch das Land NRW werden die Familien mit Kindern auf die Kommunen verteilt. Diese benötigen altersabhängig u. a. einen vorschulischen Betreuungsplatz, z. B. in einer Kindertageseinrichtung. Auf diese Situation müssen sich die Kommunen einstellen und geeignete Konzepte entwickeln, um kurzfristig auftretenden Bedarfen mit angemessenen Angeboten begegnen zu können. Die Stadt Lünen hat sich 2015 mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen darauf verständigt, dass ein Platz pro Gruppe für ein Flüchtlingskind reserviert werden soll.

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

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

→ 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 im Rathaus der Stadt Lünen untergebracht. Der Aufgabenbereich der Tagesbetreuung für Kinder gehört zum Dezernat V und ist als Fachdienst 10.2 im Fachbereich 10 (Jugend) angesiedelt.

Steuerungsinstrumente

Die Stadt Lünen schreibt ihre Kindergartenbedarfsplanung regelmäßig fort. Sie aktualisiert die Plandaten zweimal jährlich und passt die Bedarfsplanung dementsprechend an. Die Kindergartenbedarfsplanung unterteilt sich in die vier Versorgungsbereiche Brambauer, Mitte, Nord und Süd. Für diese Bereiche stellt die Stadt die Versorgungssituation für die Altersgruppen der über und unter 3-Jährigen dar. Die Stadt Lünen erstellt noch keine gesamtstädtische Versorgungsübersicht

→ **Empfehlung**

Um auch die gesamtstädtische Versorgungssituation darzustellen sollte die Stadt Lünen ihre Kindergartenbedarfsplanung um eine Zusammenfassung der Ergebnisse aus den vier Versorgungsbereichen und der Kindertagespflege ergänzen.

Die Platzvergabe in den Kindertageseinrichtungen ist in der Stadt Lünen derzeit dezentral geregelt. Es gibt für die Kitas kein elektronisches Anmeldeverfahren. Die zweite Revision des KiBiz sieht gemäß § 3b als ein Ziel seit dem Kindergartenjahr 2014/2015 die Möglichkeit eines einheitlichen elektronischen Anmeldesystems vor. Manche Anmeldesysteme bieten den Eltern einen Zugang zum Anmeldeprogramm um vorab eine Vormerkung mit Priorisierung der Einrichtungen treffen zu können. Bei dieser Vormerkung kann außerdem das gewünschte Stundenkontingent angegeben werden. Anschließend entscheidet der Träger über eine Zu- oder Absage. Dadurch ist es dem Jugendamt schon zum Zeitpunkt der Vormerkung möglich, die Bedarfsituation der Eltern auszuwerten. In diesem Verfahren werden ab Zusage einer Einrichtung die Doppelanmeldungen automatisch gelöscht. Die gpaNRW hält elektronische Anmeldeverfahren für ein geeignetes Mittel, um den Betreuungsbedarf verlässlich festzustellen und um die Belegungen in den Kindertageseinrichtungen bedarfsgerecht zu steuern. Die Stadt Lünen setzt insbesondere aus Kostengründen noch kein Kitaplatzvergabesystem ein. Das Anmeldeverfahren für die Kindertagesbetreuung ist stadtweit einheitlich und mit allen Trägern von Kindertageseinrichtungen verbindlich abgesprochen. Mit allen Trägern der Kindertageseinrichtungen sowie der Jugendhilfeplanung findet jährlich ein gemeinsames Trägergespräch statt. Dort wird das Platzangebot der einzelnen Kitas abgestimmt. Die Eltern schauen sich die Kitas an, für die sie sich interessieren. Bis zum 22. Januar müssen sie ihr konkretes Interesse an einem Platz bekunden. Nach Abschluss aller Betreuungsverträge übermitteln die Träger der Einrichtungen die relevanten Daten aus den Betreuungsverträgen ans Jugendamt. Wenn Eltern bei der Platzvergabe leer ausgehen greift das Jugendamt steuernd in den Prozess der dezentralen Platzvergabe ein. Die Stadt arbeitet dabei eng mit den Leitungen der Kindertageseinrichtungen und den Eltern zusammen. Auf dieser kommunikativen Ebene hat die Stadt erreicht, dass Eltern dem Jugendamt das nötige Vertrauen entgegenbringen, im Bedarfsfall rechtzeitig einen Betreuungsplatz zu erhalten. Dies kann auch während des laufenden Kindergartenjahres passieren. Die Stadt erreicht durch die stetige Abstimmung, dass kein verfrühter „künstlicher“ Betreuungsbedarf geschaffen wird. In einigen Vergleichsstädten beanspruchen Kinder bereits zum Beginn eines Kindergartenjahres einen Betreuungsplatz, den sie eigentlich erst zum einem späteren Zeitpunkt benötigen. Dies geschieht dort aus Sorge der Eltern, innerhalb des laufenden Kindergartenjahres keinen Kindergartenplatz mehr zu erhalten.

Die Stadt überwacht die Belegung der Kindertageseinrichtungen über KiBiz.web. Zudem erstellt das Jugendamt quartalsweise Controlling-Berichte für den Jugendhilfeausschuss. Die Stadt nutzt diese Auswertungen, um frühzeitig steuernd eingreifen zu können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen steuert den Aufgabenbereich der Tagesbetreuung für Kinder gut. Regelmäßige Auswertungen ermöglichen es dem Jugendamt, bei Bedarf entsprechend gegenzusteuern.

Für die Steuerung der Tagesbetreuung für Kinder bieten sich darüber hinaus die Kennzahlen der KGSt oder die der gpaNRW an.

→ Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder

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

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder (einschließlich Kindertagespflege) in Euro

2011	2012	2013	2014
10.195.558	10.006.668	10.547.579	10.485.899

Der Fehlbetrag hat sich um rund drei Prozent erhöht. Die Aufwendungen der Tagesbetreuung haben sich im selben Zeitraum um rund 5,2 Mio. Euro erhöht, die Erträge sind um rund 4,9 Mio. Euro gestiegen. Rund 9,9 Mio. Euro des Fehlbetrages 2014 entfallen auf die Kindertageseinrichtungen und rund 550.000 Euro auf die Kindertagespflege. Der Fehlbetrag verdeutlicht, dass nicht alle Aufwendungen in Lünen durch Erträge gedeckt sind. In dieser Höhe setzt die Kommune eigene Ressourcen in der Tagesbetreuung für Kinder ein (Nettoaufwand ohne Investitionen). Der Anteil des Fehlbetrages der Tagesbetreuung für Kinder am Gesamtfehlbetrag des Jugendamtes beträgt im Jahr 2014 rund 41 Prozent.

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

2011	2012	2013	2014
2.522	2.515	2.587	2.525

In der einwohnerbezogenen Betrachtung hat sich der Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder von 2011 bis 2015 kaum verändert. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich sowohl der absolute Fehlbetrag als auch die Kinderzahlen bei den unter 6-Jährigen im v.g. Zeitraum gleichermaßen proportional erhöht haben.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für die Stadt Lünen folgendes Bild:

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

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.525	1.956	3.403	2.443	2.288	2.380	2.564	15

Der Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahren fällt in der Stadt Lünen höher aus als beim Mittel der Vergleichsstädte

Die folgende Tabelle stellt im Vergleich dazu die Entwicklung des absoluten und platzbezogenen Fehlbetrags für die Kindertageseinrichtungen ohne die Kindertagespflege dar.

Fehlbeträge absolut und je Platz für Kinder in Kindertageseinrichtungen in Euro

	2011	2012	2013	2014
Fehlbetrag absolut in Euro	9.654.554	9.400.939	10.028.388	9.931.997
Fehlbetrag je Platz in Euro	3.940	3.610	3.573	3.805

Der Fehlbetrag bei den Kindertageseinrichtungen hat sich in der betrachteten Zeitreihe um rund 280.000 Euro erhöht. Das Platzangebot in den Kindertageseinrichtungen ist im selben Zeitraum um 160 Plätze gestiegen. Im Vergleich der Eckjahre 2011 und 2014 resultiert daraus ein um rund drei Prozent geringerer Fehlbetrag je Platz.

Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2014

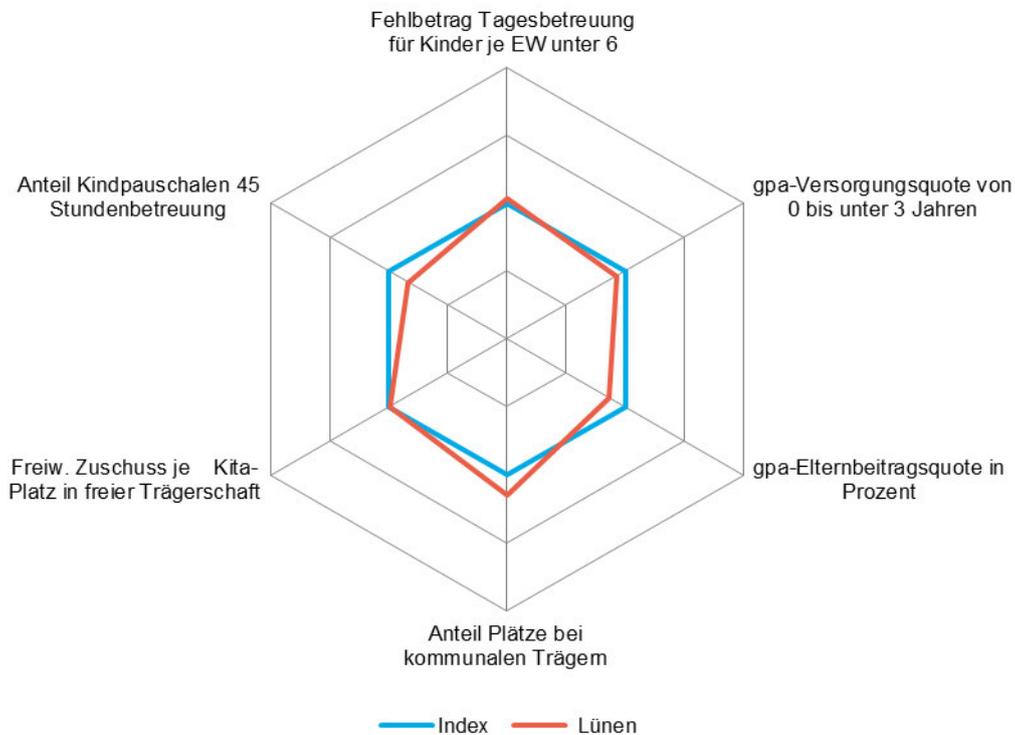
Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.805	2.969	4.425	3.482	3.174	3.451	3.645	15

Der Fehlbetrag bei der Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz fällt in der Stadt Lünen höher aus als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte.

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 Lünen. Der Index bildet die entsprechenden Mittelwerte der im interkommunalen Vergleich berücksichtigten Kommunen der gleichen Größenklasse ab.

Einflussfaktoren Tagesbetreuung für Kinder 2014



→ Feststellung

Die den Fehlbetrag beeinflussenden Kennzahlen im Netzdiagramm zeigen sowohl entlastende als auch belastende Ausprägungen. Als Gesamtergebnis ergibt sich ein überdurchschnittlicher Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre.

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die beeinflussenden Kennzahlen auf Handlungsmöglichkeiten, um das Ergebnis perspektivisch zu verbessern.

Versorgungsquoten

Die gpaNRW 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 gpaNRW 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 gpaNRW berücksichtigt nur öffentlich geförderte Betreuungsplätze. Für die Bevölkerungszahlen legen wir die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31.12. zugrunde.

Schwerpunktmäßig betrachtet die gpaNRW 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. Dann muss die Kommune ein bedarfsgerechtes Angebot schaffen.

U-3 Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Betreuungsplätze U-3 gesamt	311	462	625	636	680
Anzahl der Einwohner unter 3 Jahren zum 31.12.	1.942	1.907	2.010	2.128	2.269
Versorgungsquote U-3 in Prozent gesamt	16,0	24,2	31,1	29,9	30,0
Versorgungsquote U-3 in Kindertageseinrichtungen in Prozent	15,0	21,6	26,6	26,6	26,1

Quellen: Einwohnerdaten lt. IT.NRW nach Zensus; Betreuungsplätze lt. Kindergartenbedarfsplanung

Die Zahl der unter 3-Jährigen in Lünen hat sich im Betrachtungszeitraum um rund 17 Prozent erhöht. Die Stadt Lünen hat frühzeitig mit dem Ausbau von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren begonnen und damit familienfreundliche Strukturen zur Kinderbetreuung geschaffen. Das Angebot an Betreuungsplätzen ist wegen des gestiegenen Bedarfes durch die Einführung des Rechtsanspruches auf einen U-3 Betreuungsplatz deutlich gestiegen. Im Kindergartenjahr 2015/2016 stellte die Stadt Lünen gegenüber dem Kindergartenjahr 2011/2012 369 U-3 Betreuungsplätze mehr zur Verfügung. Somit hat die Stadt ihr U-3 Platzangebot innerhalb von fünf Jahren mehr als verdoppelt. Der U-3 Ausbau ist in Lünen wegen des steigenden Bedarfs nach U-3 Betreuung, insbesondere bei der Gruppe der ein- und zweijährigen Kinder, noch nicht abgeschlossen. Die von der Stadt Lünen politisch angestrebte U-3 Zielquote beträgt 35 Prozent.

gpa-Versorgungsquote bei Kindern von 0 bis unter 3 Jahren in Prozent 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
29,9	25,7	40,2	32,4	29,6	33,3	35,0	16

Die Stadt Lünen gehört etwa zum Viertel der Vergleichsstädte mit den niedrigsten U-3 Versorgungsquoten.

Die nachfolgend beschriebene Versorgungsquote der Stadt Lünen ist aufgrund einer abweichenden Erfassungssystematik nicht mit der Versorgungsquote der gpaNRW identisch. Die gpaNRW definiert aus Vergleichsgründen die Versorgungsquote von 0 bis unter 3 Jahren mit dem Anteil der vorhandenen Betreuungsplätze (Kindergarten- und Kindertagespflegeplätze) für Kinder von 0 bis unter 3 Jahren (Angebot). Dies im Verhältnis zur Anzahl der Kinder in der Bevölkerungsgruppe von 0 bis unter 3 Jahren. Basis ist die Einwohnerstatistik von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember. Dahingehen bildet die Stadt Lünen in ihrer Kindergartenbedarfsplanung den U-3 Bedarf für Kinder ab dem vierten Lebensmonat ab. Somit stellt die Stadt Lünen den verfügbaren Betreuungsplätzen eine geringere Kinderzahl gegenüber als die gpaNRW. Von ihrer U-3 Zielquote (35 Prozent) ist die Stadt Lünen – gesamtstädtisch betrachtet - noch vier Prozentpunkte entfernt.

U-3-Versorgung in der Stadt Lünen (Stand November 2015*)

Versorgungsbereich	Kinder unter 3 Jahren	Platzangebot	Versorgungsquote in Prozent
Nord	706	212	30,0
Süd	526	128	24,3
Mitte	338	82	24,3
Brambauer	478	132	27,6
Zusatzplätze in Kitas	./.	16	
Kindertagespflegeplätze ges.	./.	65	
	2.048	635	31,0

* Lt. Fortschreibung der Bedarfsplanung für Kindertageseinrichtungen für die Kita-Jahre 2016/17 und 2017/18

gpa-Elternbeitragsquote

Ein Einflussfaktor auf den Fehlbetrag 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, der die Elternbeiträge ins Verhältnis zur Summe aller Kindpauschalen setzt.

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

Ermittlung der Elternbeitragsquote (nur Kindertageseinrichtungen)

	2011	2012	2013	2014
Elternbeiträge in Euro*	1.721.786	1.993.108	2.378.518	2.489.161

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 Einnahmeausfall ist als Elternbeitrag zu berücksichtigen.

	2011	2012	2013	2014
ordentliche Aufwendungen in Euro	17.093.447	18.427.193	20.319.135	21.985.037
gpa-Elternbeitragsquote in Prozent	10,1	10,8	11,7	11,3

*Elternbeiträge ab 2011 einschließlich Ausgleichszahlung für die Beitragsbefreiung des dritten Kindergartenjahres

Das Elternbeitragsaufkommen der Stadt Lünen hat sich in der dargestellten Zeitreihe um rund 45 Prozent erhöht. Die Elternbeiträge des Jahres 2014 setzen sich zusammen aus 1.787.910 Euro unmittelbaren Elternbeiträgen und 701.251 Euro Landeszuweisungen für die Beitragsbefreiung im dritten Kindergartenjahr.

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

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11,3	8,5	17,1	13,1	12,7	13,5	13,9	16

Die Stadt Lünen zählt zum Viertel der Vergleichsstädte mit der geringsten gpa-Elternbeitragsquote.

Elternbeitrag je Kita-Platz 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
954	708	1.337	1.046	974	1.049	1.104	16

Auch beim Elternbeitrag je Kita-Platz erreichen 75 Prozent der Vergleichsstädte einen höheren Kennzahlenwert als die Stadt Lünen. Bei 2.610 Plätzen in Kindertageseinrichtungen würde die Stadt Lünen mit einem durchschnittlichen Elternbeitrag je Kita-Platz rund 240.000 Euro höhere Erträge erzielen.

Die gpaNRW hat die Elternbeitragssetzung der Stadt Lünen näher analysiert:

- Die höchste Einkommensstufe liegt in Lünen bei über 72.000 Euro. Das bedeutet, dass alle Eltern mit einem Einkommen über 72.000 Euro denselben Elternbeitrag bezahlen. Damit ist die höchste Einkommensstufe in Lünen interkommunal verglichen am niedrigsten. Im Durchschnitt liegt die höchste Einkommensstufe bei 96.000 Euro. Da in Lünen die maximal zu zahlenden Beiträge vergleichsweise gering sind, könnte die Satzung mit dem Ziel der Beitragsgerechtigkeit höhere Einkommensstufen mit jeweils höheren als den bisher maximalen Beiträgen vorsehen.
- Der höchste Beitrag kostet bei den über 2-Jährigen rund 330 Euro, bei den unter 2-Jährigen rund 491 Euro. Damit zählt die Stadt Lünen bei den über 2-Jährigen zum Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Höchstbeiträgen (1. Quartil: 330 Euro). Der Mittelwert liegt bei 388 Euro. Auch bei den U-2 Kindern liegt der Höchstbeitrag unter dem Mittel der Vergleichsstädte von 527 Euro.

- Einen weiteren Optimierungsansatz, um Erträge zu erhöhen, bietet die Ausgestaltung der Elternbeitragstabelle. Die Elternbeitragssatzung der Stadt Lünen weist zwei Elternbeitragstabellen differenziert nach 25, 35 und 45 Betreuungsstunden für Kinder unter zwei Jahren und für Kinder ab zwei Jahren aus. Trotz des höheren Aufwands für alle U-3 Kinder erhebt die Stadt Lünen höhere Elternbeiträge nur für die Gruppe der Kinder bis unter zwei Jahren.
- Für Geschwisterkinder in einer Kindertageseinrichtung, in der Kindertagespflege oder in der offenen Ganztagschule wird in Lünen kein Beitrag erhoben. Durch diese Regelung sollen Eltern mit mehreren Kindern entlastet werden. So fällt beispielsweise nur ein Elternbeitrag an, wenn ein Kind eine Kindertageseinrichtung und ein anderes Kind die offene Ganztagschule besucht. Hierdurch gehen der Stadt Einnahmen verloren.

→ **Feststellung**

Die Elternbeitragssatzung der Stadt Lünen bietet aus Sicht der gpaNRW Spielraum, das Elternbeitragsaufkommen zu steigern und die Beitragsgerechtigkeit zu erhöhen.

→ **Empfehlung**

Um ihren Finanzierungsanteil an der Kindertagesbetreuung und damit die Fehlbeträge zu senken, sollte die Stadt Lünen eine Anhebung der Elternbeiträge beschließen. Hierbei sollte die Stadt die oberen Einkommensstufen auf mindestens 100.000 Euro anheben. Die Stadt sollte die Differenzierung der Altersgruppen von U-2 bzw. Ü-2 abändern in U-3 bzw. Ü-3 und dadurch höhere Beiträge für die zweijährigen Kinder erheben. Zudem sollte die Stadt Lünen ihre Befreiungsregelung kritisch überprüfen und für Geschwisterkinder mindestens anteilige Elternbeiträge erheben.

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 Lünen gibt es im Kindergartenjahr 2014/2015 40 Kindertageseinrichtungen. Die Kitas werde von Kirchengemeinden, Wohlfahrtsverbänden, Elterninitiativen, Vereinen und der Stadt Lünen geführt. Die Stadt betreibt im Vergleichsjahr zehn kommunale Kitas. Somit stellen in Lünen die freien Träger der Kindertageseinrichtungen das überwiegende Platzangebot.

⁵ vgl. §§ 20, 21 KiBiz

⁶ vgl. § 20 Abs. 1 KiBiz

Angebot in Kindertageseinrichtungen

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Anzahl der Kita-Plätze gesamt	2.450	2.604	2.807	2.610	2.686
Anzahl der Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft	661	870	970	840	896
Anteil Kita-Plätze in kommunaler Trägerschaft in Prozent	27,0	33,4	34,6	32,2	33,4
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.789	1.734	1.837	1.770	1.790
Anteil Kita-Plätze in freier Trägerschaft in Prozent	73,0	66,6	65,4	67,8	66,6

Interkommunal verglichen positioniert sich die Stadt Lünen beim Anteil Kita-Plätze bei kommunalen Trägern wie folgt:

Anteil KiTa-Plätze bei kommunalen Trägern an den Gesamtplätzen in Prozent 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
32,2	0,0	68,3	27,9	12,3	26,6	38,8	16

In der Stadt Lünen gibt es anteilig mehr Betreuungsplätze in städtischen Kindertageseinrichtungen als beim Durchschnitt der Vergleichskommunen. Diese Konstellation belastet den Fehlbetrag der Tagesbetreuung für Kinder. Allerdings ermöglichen die hohe Anzahl an Tageseinrichtungen in eigener Trägerschaft und der daraus resultierende überdurchschnittliche Anteil an Kita-Plätzen in städtischer Trägerschaft der Stadt Lünen gute Steuerungsmöglichkeiten. Die Stadt kann so beispielsweise Einfluss auf die Belegung der Betreuungszeiten und die Gewährung von freiwilligen Zuschüssen an freie Träger nehmen.

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.

Die Kostenstruktur ist geprägt von den gebuchten Wochenbetreuungsstunden. 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.

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

Nachfolgend bildet die gpaNRW die zum 15.03. jeden Jahres dem Landesjugendamt durch das Jugendamt der Stadt Lünen auf der Basis der örtlichen Jugendhilfeplanung gemeldeten Kindpauschalen ab (Quelle: KiBiz web, d-NRW Besitz-GmbH & Co. KG).

Kindpauschalen nach Betreuungszeiten

Kindergartenjahr	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Anzahl der Kindpauschalen gesamt	2.450	2.604	2.807	2.610	2.686	2.712
Anzahl der Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung	29	31	12	32	41	66
Anteil Kindpauschalen für 25 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	1,2	1,2	0,4	1,2	1,5	2,4
Anzahl der Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung	1.648	1.622	1.662	1.597	1.690	1.650
Anteil Kindpauschalen für 35 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	67,3	62,3	59,2	61,2	62,9	60,8
Anzahl der Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung	773	951	1.133	981	955	996
Anteil Kindpauschalen für 45 Stunden Wochenbetreuung in Prozent	31,6	36,5	40,4	37,6	35,6	36,7

Quelle: Kindpauschalen d-NRW

Die Zahl der Kindpauschalen hat sich im Vergleich der Kindergartenjahre 2011/2012 und 2016/2017 um 262 Pauschalen (elf Prozent) erhöht. Der Anteil der Kindpauschalen für 25 Wochenstunden ist in Lünen marginal. Gleichwohl hat er sich in der dargestellten Zeitreihe mehr als verdoppelt. Bei der Betreuungszeit von 35 Wochenstunden hat sich die Anzahl der Kindpauschalen im Vergleich 2011 und 2016 kaum verändert. Sie macht in der dargestellten Zeitreihe den höchsten Anteil aus. Der Anteil der Kindpauschalen für eine Betreuungszeit von 45 Wochenstunden ist im Betrachtungszeitraum um 5,1 Prozentpunkte auf 36,7 Prozent gestiegen.

→ Feststellung

Die Stadt Lünen vollzieht die Tagesbetreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen überwiegend im Wege der 35 Wochenstundenbetreuung.

Anteile der Kindpauschalen nach Betreuungszeiten in Prozent 2014/2015

Betreuungsumfang	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
25 Stunden/Woche	1,2	0,3	22,4	7,9	2,9	6,5	10,9	35
35 Stunden/Woche	61,2	24,1	68,4	47,1	40,2	46,7	53,9	35
45 Stunden/Woche	37,6	26,8	70,9	45,0	37,4	43,6	52,0	35

Die Stadt Lünen bietet vergleichsweise wenig Plätze in der 25 Stunden Wochenbetreuung an. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil mit dieser Betreuungszeit. Die Stadt zählt zum Viertel der Städte mit dem höchsten Anteil bei der Betreuungszeit von 35 Wochenstunden. Dahingegen liegt der Anteil der 45 Stunden Wochenbetreuung unter dem Mittel der Vergleichsstädte. Dieser Betreuungsumfang ist in der Stadt Lünen für die Eltern nicht frei wählbar. Um einen 45-Stunden-Platz zu erhalten, müssen Eltern der Stadt Lünen einen schriftlichen Beschäftigungsnachweis vorlegen. Der Anteil der 45-Stunden-Betreuung wird jährlich mit den Trägern im Trägersgespräch festgelegt. Die genaue Verteilung des Anteils auf teils mehrere Einrichtungen steuern die Träger intern.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen steuert die Buchung der Betreuungszeiten gut. Der Anteil der Kindpauschalen für eine 45-Stunden Wochenbetreuung ist in der Stadt Lünen vergleichsweise gering. Mit einem höheren Anteil wäre der Fehlbetrag noch höher.

Die Stadt Lünen nimmt seit dem Kindergartenjahr 2016/2017 am Bundesprogramm „KitaPlus“ teil. In sechs städtischen Lünener Kindertageseinrichtungen werden seit dem 1. November 2016 im Bedarfsfall Öffnungszeiten von 6.00 Uhr bis 20.00 Uhr angeboten. Davon profitieren insbesondere Alleinerziehende, Eltern in Schichtarbeit, Eltern in Ausbildung bzw. im Studium sowie arbeitssuchende Eltern, für die eine neue Erwerbstätigkeit mit einem Schichtdienst oder Randzeiten verbunden wäre. Eine verlässliche Kindertagesbetreuung ermöglicht Eltern die Aufnahme bzw. den Fortbestand einer Berufstätigkeit und erleichtert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das voll refinanzierte „KitaPlus“-Angebot wird auskunftsgemäß gut angenommen. Die gebuchten Betreuungszeiten von 45 Wochenstunden verschieben sich dadurch nur zeitlich. Die teilnehmenden städtischen Kindertageseinrichtungen decken die ausgedehnten Betreuungszeiten mittels rollierender Dienstpläne ab.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen hat die Rand-Betreuungszeiten in mehr als der Hälfte der städtischen Kindertageseinrichtungen ausgedehnt und wird dadurch individuellen Betreuungsbedarfen gerecht.

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.

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

Freiwillige Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen

	2011	2012	2013	2014	2015
Freiwillige Zuschüsse in Euro	510.368	514.548	733.635	665.192	705.000
Anzahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft	1.789	1.734	1.837	1.770	1.790
Freiwillige Zuschüsse je Kita-Platz in freier Trägerschaft in Euro	285	297	399	376	394

Quelle: Stadt Lünen

Die Zahl der Kita-Plätze in freier Trägerschaft ist im Vergleich 2011 und 2015 konstant. Gleichwohl hat sich der freiwillige Zuschuss je Kita-Platz im selben Zeitraum um 109 Euro erhöht. Bei 1.790 Plätzen entspricht dies einem Betrag von rund 195.000 Euro.

In der Stadt Lünen erhalten alle freien Träger von Kindertageseinrichtungen freiwillige Zuschüsse. Den kirchlichen Trägern bleibt aufgrund des freiwilligen Zuschusses der Stadt Lünen ein Eigenanteil von neun Prozent. Damit liegt er gegenüber dem im KiBiz für kirchliche Träger vorgesehenen Eigenanteil um drei Prozentpunkte niedriger. Für alle anderen freien Träger sowie die Elterninitiativen übernimmt die Stadt Lünen die Eigenanteile vollständig. Für die sieben Kindertageseinrichtungen der DRK übernimmt die Stadt Lünen zusätzlich die von der 100 Prozent-Förderung nicht gedeckten Mietmehrkosten.

Freiwilliger Zuschuss je Kindergartenplatz in freier Trägerschaft in Euro 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
376	188	760	379	254	321	486	16

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte darauf hinwirken, dass sich alle freien Träger der Kindertageseinrichtungen mit einem Trägeranteil an den Aufwendungen für die Tagesbetreuung beteiligen. So sieht es das KiBiz vor und so handhaben es auch andere Kommunen.

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. Hier kann sie beachtlich dazu beitragen, den Rechtsanspruch zu gewährleisten.

In der Stadt Lünen war der Ausbau von Plätzen in der Kindertagespflege ein Bestandteil des U-3 Betreuungsaubaus. Weiterhin nutzt die Stadt Lünen die Kindertagespflege zur Rand-

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

zeitenbetreuung von Ü-3 Kindern und zur Betreuung von Kindern, deren Eltern im Schichtdienst arbeiten. Im Vergleichsjahr 2014 setzte die Stadt 41 Tagespflegepersonen ein.

Eine Variante der Kindertagespflege stellt die Betreuung von Kindern in Großtagespflegestellen dar. Diese Betreuungsart wird in den Vergleichsstädten zunehmend nachgefragt und angenommen. Bei diesem Betreuungsmodell können in Kleingruppen bis zu neun Kinder im Alter von unter drei Jahren betreut werden. So kann individuell auf die Bedürfnisse der Kinder eingegangen werden. Die Betreuung in Großtagespflegestellen hat einen familienähnlichen Charakter, gleichzeitig wird die Kindertagespflege „öffentlicher“ und die Grenze zur Kindertageseinrichtung fließender. Die Kindertagespflege institutionalisiert sich zunehmend. Der Vorteil von Großtagespflegestellen liegt insbesondere in der größeren Flexibilität: Kosten für Räume können geteilt werden und Tagespflegepersonen können sich gegenseitig vertreten. Das Risiko für die Eltern, dass die Betreuung bei Erkrankung einer Tagespflegeperson ausfällt kann gesenkt und Urlaubszeiten können überbrückt werden. Die Stadt Lünen plant, zukünftig auch die Betreuung in einer Großtagespflegestelle anzubieten.

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

Plätze in der Kindertagespflege

Überschrift	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
Plätze in Kindertagespflege	35	70	120	85	90
Tagesbetreuungsplätze gesamt	2.485	2.674	2.927	2.695	2.776
Anteil Plätze in Kindertagespflege in Prozent	1,4	2,6	4,1	3,2	3,2

Die Stadt Lünen hat ihr Platzangebot in der Kindertagespflege im Betrachtungszeitraum deutlich erhöht. Im Vergleichsjahr entfielen in der Kindertagespflege 70 Plätze auf die U-3 Betreuung und 15 Plätze auf die Ü-3 Betreuung.

Anteil der angebotenen Tagespflegeplätze an den Tagesbetreuungsplätzen gesamt 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,2	4,2 ¹⁰	11,8	8,0	6,5	7,7	9,4	16

→ Feststellung

Trotz deutlichem Platzanstieg bietet die Stadt Lünen bezogen auf die gesamten Tagesbetreuungsplätze interkommunal verglichen anteilig am wenigsten Plätze in der Kindertagespflege an.

Auskunftsgemäß bevorzugen die Lünener Eltern einerseits einen regulären Kita-Platz. Andererseits fällt es der Stadt zunehmend schwere geeignete Tagespflegepersonen zu finden.

¹⁰ Bisheriges Minimum zum maßgeblichen Datenbankstichtag

→ Gesamtbetrachtung Tagesbetreuung für Kinder

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

- Die Stadt Lünen steuert den Aufgabenbereich der Tagesbetreuung für Kinder gut.
- Die Stadt Lünen erfüllt den Rechtsanspruch auf einen Platz in der Tagesbetreuung durch Überbelegungen. Zur Bedarfsdeckung werden weitere Betreuungsplätze geschaffen.
- Die Fehlbeträge in der Tagesbetreuung für Kinder sind vergleichsweise hoch.
- Mit einer Anpassung der Elternbeitragsatzung und einer Erhöhung der Erträge aus den Elternbeiträgen könnte die Stadt Lünen ihren Finanzierungsanteil an der Kindertagesbetreuung und damit die Fehlbeträge senken. Die derzeitige Beitragsatzung bietet dazu aus Sicht der gpaNRW einige Möglichkeiten.
- Der Anteil der 45 Stunden-Wochenbetreuung ist in der Stadt Lünen vergleichsweise gering.
- Die Tagesbetreuung für Kinder wird überwiegend von freien Trägern durchgeführt. Für diese Kindertageseinrichtungen übernimmt die Stadt Lünen einen Teil der bzw. die vollen Trägeranteile. Die Stadt Lünen sollte darauf hinwirken, dass sich alle freien Träger der Kindertageseinrichtungen mit einem Trägeranteil an den Aufwendungen für die Tagesbetreuung beteiligen.
- Die Stadt nutzt die Kindertagespflege als flexibles Betreuungsangebot insbesondere für die Betreuung der unter 3-Jährigen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Tagesbetreuung für Kinder der Stadt Lünen mit dem Index 3.

→ 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 Lünen im
Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Flächenmanagement Schulen und Turnhallen	4
Grundschulen	4
Weiterführende Schulen (gesamt)	8
Hauptschulen	8
Realschulen	10
Gymnasien	12
Gesamtschulen	13
Schulturnhallen	16
Turnhallen (gesamt)	17
Gesamtbetrachtung	18
→ Schulsekretariate	20
Organisation und Steuerung	21
→ Schülerbeförderung	23
Organisation und Steuerung	24
→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen	26

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Schulen umfasst folgende Handlungsfelder:

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

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Indem wir die Gebäudeflächen analysieren, 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 gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale sukzessive umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und betrachtet die Organisation und Steuerung. Wir haben Benchmarks für die Kennzahlen zu den Schulflächen ermittelt. Auf der Basis dieser Benchmarks berechnen wir Potenziale für jede Schulform.

Die Flächen- und Schülerzahlen beziehen sich auf das Schuljahr 2014/2015. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹ (BGF) der Gebäude. Falls die Kommune auch die Nutzungsflächen² (NF) der Gebäude kennt, betrachtet die gpaNRW diese ergänzend zur BGF. Auch berücksichtigen wir die Raumbilanzen der Schulgebäude.

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

² Die Nutzungsfläche (ehemals Nutzfläche) eines Schulgebäudes ist die Fläche, die theoretisch für Unterrichtszwecke genutzt werden könnte. Eventuelle Lagerflächen sind eingeschlossen. Sie beträgt bei Schulen typischerweise rund 60 bis 70 Prozent der BGF.

→ 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 gpaNRW die Flächen der Schulen und Turnhallen der Stadt Lünen mit Ausnahme der Förderschulen. Die Benchmarks berücksichtigen zunächst alle für den Regelschulbetrieb notwendigen Unterrichts- und Fachräume.

Zudem gewährt die gpaNRW in ihren Benchmarks unter anderem Zuschläge für Lehrerarbeitsplätze und weitere notwendige Räume. Flächen für die Offene Ganztagschule (OGS) an Grundschulen sowie Ganztagsunterricht an weiterführenden Schulen rechnen wir 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 gpaNRW 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 gpaNRW betrachtet im Folgenden die individuelle Situation vor Ort unter den Gesichtspunkten Inklusion und Zuwanderung. Auffangklassen für zugewanderte Kinder und Jugendliche gibt es in den allgemein bildenden Schulen des Kreises Unna – und somit in der Stadt Lünen – nicht. Die Schüler werden in Regelklassen integriert.

Grundschulen

Wie in den meisten Kommunen ist die Zahl der Grundschüler in der Stadt Lünen rückläufig. Im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 bis 2014/2015 hat sich die Zahl der Grundschüler von 4.471 um 1.557 verringert. Dies entspricht einem Rückgang von fast 35 Prozent.

Im Schuljahr 2014/2015 verfügte die Stadt Lünen über 15 kommunale Grundschulstandorte. Die Osterfeldschule, die Overbergschule und die Schule Am Lüserbach bilden jeweils einen Verbund. Die Schulverbünde wurden gegründet, um die früher eigenständigen Standorte der Nikolaus-Groß-Schule, der Vinckeschule und der Schule Niederaden als Teilstandorte zu sichern. 2014 gab es in allen drei Teilstandorten nur noch eine Eingangsklasse. Geschlossen wurden bereits die Paul-Gerhardt-Schule in Lünen-Süd im Jahr 2009 und die Hellwegschule in Beckinghausen im Jahr 2008.

Die katholische Gottfriedschule und die Matthias-Claudius-Schule liegen beide im Ortsteil Wethmar und sind in einem Gebäude untergebracht.

Grundschulen der Stadt Lünen 2014/2015

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Elisabethschule	2.372	194	8	2	297
Gottfriedschule	1.981	211	8	2	248
Kardinal-von-Galen-Schule	3.933	268	11	3	358
Leoschule	3.195	286	12	3	266
Matthias-Claudius-Schule	1.981	178	8	2	248
Osterfeldschule HSO	2.246	164	7	2	321
Osterfeldschule TSO	1.825	94	4	1	456
Overbergschule HSO	3.355	191	8	2	419
Overbergschule TSO	2.238	90	4	1	560
Schule am Heikenberg	3.219	191	8	2	402
Schule Auf dem Kelm	3.110	270	12	3	259
Schule am Lüserbach HSO	2.962	277	11	2	269
Schule am Lüserbach TSO	1.224	86	4	1	306
Viktoriaerschule	4.374	212	9	2	486
Wittekinderschule	5.323	202	11	3	484
Grundschulen gesamt	43.338	2.914	125	31	347

Im Schuljahr 2014/2015 wurde das OGS-Angebot von 1.013 der insgesamt 2.914 Grundschüler in kommunalen Schulen genutzt. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von fast 35 Prozent. Diese OGS-Betreuungsquote ist bei der Bemessung des Benchmarks berücksichtigt.

Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² 2014/2015



Lünen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
347	307	332	347	18

Für die verschiedenen Standorte werden sehr unterschiedliche, teilweise weit über dem Benchmark liegende Kennzahlen ausgewiesen. Neben der Bauweise, z. B. verfügen die Schule Am Heikenberg und die Wittekindschule über ein ungenutztes Dachgeschoss, ist der wesentlicher Grund dafür, dass die Zügigkeiten mit mehr Schülern früher höher gewesen sind. Die Teilstandorte der Overberg- und der Osterfeldschule waren früher als selbstständige Grundschulen zweizügig. Die Schule am Heikenberg war dreizügig und die Viktoria- und die Wittekindschule waren sogar vierzügig. Damit hat es früher in den noch vorhandenen Schulen 24 Klassen mehr gegeben, und die Kennzahl würde den Benchmark mit 291 m² BGF je Klasse fast genau treffen. Die Wittekindschule ist darüber hinaus denkmalgeschützt und entsprechend ihrer Bauzeit im Jahr 1904 großzügig gebaut.

→ **Feststellung**

Der Schülerrückgang im demografischen Wandel führt zu erheblichen Flächenüberhängen, weil die Schulgebäude nicht mehr ausgelastet sind.

Potenzial Grundschulen 2014/2015

Name der Grundschule	Fläche BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial
Elisabethschule	297	293	28
Gottfriedschule	248	285	0
Kardinal-von-Galen-Schule	358	293	710
Leoschule	266	293	0
Matthias-Claudius-Schule	248	290	0
Osterfeldschule HSO	321	293	195
Osterfeldschule TSO	456	285	685
Overbergschule HSO	419	293	1.011
Overbergschule TSO	560	303	1.026
Schule am Heikenberg	402	301	811
Schule Auf dem Kelm	259	295	0
Schule am Lüserbach HSO	269	290	0
Schule am Lüserbach TSO	306	285	84
Viktoria-schule	486	293	1.737
Wittekindschule	484	293	2.100
Grundschulen gesamt	347	290	7.100

Über alle Grundschulen ermittelt sich ein Flächenpotenzial von 7.100 m². Das sind über 16 Prozent der gesamten Gebäudefläche. Für die 125 Klassen stehen 141 Klassen- und 53 Nebenräume zur Verfügung.

An fünf Schulstandorten sollen Anbauten für die OGS errichtet werden: Das sind die Gottfried- und die Matthias-Claudius-Schule, die Kardinal-von-Galen-Schule, die Leoschule, die Overbergschule (HSO) und die Schule auf dem Kelm.

Bei vier Grundschulstandorten sind die vorhandenen Räume mit Klassen belegt bzw. ist die ermittelte Kennzahl niedrig. Der Hauptstandort der Overbergschule jedoch ist erst im Jahr 2011 neu eröffnet worden. Die Schule wurde dreizügig errichtet, ist aber nur zweizügig belegt. Da sich bereits während der Bauzeit abzeichnete, dass die Schülerzahlen zurückgehen, wurden einige Räume mit Anschlüssen für die Essensausgabe und den OGS-Betrieb ausgestattet. Daher sollte an der Overbergschule kein Anbau erfolgen.

→ **Feststellung**

Aus Sicht der gpaNRW sind die vorhandenen Räume für die Beschulung ausreichend und auf Anbauten sollte verzichtet werden. Der weit überwiegende Teil der Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsaufwendungen entsteht nicht mit der Errichtung sondern im gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes.

Die Zentrale Gebäudebewirtschaftung Lünen (ZGL) hat per Beschluss vom 03. März 2016 den Auftrag zu prüfen ob es wirtschaftlich ist, für die Leoschule und den Haupt- und den Teilstandort der Osterfeldschule einen zentralen Neubau zu errichten. Dann sollten an der Leoschule keine Um- und Anbauten mehr erfolgen. Die angemietete Fläche für den OGS-Betrieb der Leoschule im benachbarten Wohnhaus kann dann aufgegeben werden.

Der vorliegende Schulentwicklungsplan (SEP) aus August 2016 reicht mit der Prognose bis in das Jahr 2021/2022. Diese Klassenzahlen liegen den nachfolgenden Prognoseberechnungen zugrunde. Demnach werden im Schuljahr 2021/2022 voraussichtlich 2.745 Schüler die Lünener Grundschulen besuchen. Dies ist ein weiterer Rückgang von 169 Grundschulern bzw. fast sechs Prozent gegenüber 2014.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte die vorhandenen Räume und deren Nutzung kritisch prüfen und die prognostizierte demografische Entwicklung in die Planungen einbeziehen.

Grundschulen der Stadt Lünen (Prognose)

Voraussichtlich steigt die OGS-Betreuungsquote bis 2021 auf 50 Prozent. Dann liegt der Benchmark bei 298 m² BGF je Klasse. Der Neubau von Erweiterungsflächen für vier offene Ganztagschulen stand in der Sitzung des Rates vom 02. März 2017 zur Beschlussfassung an. Insgesamt sollen 2.380 m² errichtet werden. Das Gesamtpotenzial steigt bei prognostizierten 123 Klassen auf 9.100 m².

→ **Feststellung**

Einige Flächenpotenziale im Vergleich zur Gesamtgröße des jeweiligen Grundschulstandortes zeigen dringenden Handlungsbedarf auf.

Besonders große Flächenüberhänge werden die Viktoriaschule mit fast 2.000 m², die Wittekindschule mit fast 3.000 m², der Hauptstandort der Overbergschule mit dem neuen Anbau mit rund 1.900 m² sowie der Teilstandort der Overbergschule mit über 1.000 m² Flächenpotenzial aufweisen.

Die Teilstandorte der Osterfeldschule und der Schule Am Lüserbach in Niederaden werden voraussichtlich nur noch 72 bzw. 74 Schüler besuchen. Das ist eine durchschnittliche Schülerzahl von 18 bzw. 18,5 je Klasse. Während die Osterfeldschule möglicherweise in einen zentra-

len Neubau in Lünen-Mitte integriert wird, müssten Schüler aus Niederaden ggf. den Hauptstandort der Schule Am Lüserbach in Horstmar besuchen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte für ihre Schulen ein strategisches Gesamtkonzept zur besseren Auslastung vorhandener Gebäude entwickeln, Lenkungsmaßnahmen prüfen und nicht mehr benötigte Standorte aufgeben, selbst wenn sie schulrechtlich gesichert sind.

Effizient errichtete Anbauten an bestehenden Hauptstandorten könnten zur Aufgabe der einzügigen Teilstandorte führen. Weiter wäre z. B. denkbar, im Ortsteil Brambauer die Elisabethschule wieder in die Wittekindschule zu integrieren³ und das Gebäude der Elisabethschule aufzugeben. Das Gebäude der Wittekindschule wurde 1904 errichtet und steht unter Denkmalschutz.

Sollte die Stadt sich nicht für den zentralen Grundschul-Neubau in Lünen-Mitte als Ersatz für die Osterfeldschulen und die Leoschule entscheiden, könnten die katholisch ausgerichtete Leoschule und die Viktoriaschule die Gebäude tauschen und zu einer besseren Auslastung führen.

Weiterführende Schulen (gesamt)

In Lünen gab es in 2014/2015 folgende weiterführenden Schulen:

- Hauptschule Heinrich-Bußmann-Schule,
- Hauptschule ProfilSchuleLünen (PSL),
- Hauptschule Wethmar,
- Realschule Brambauer,
- Realschule Altlünen,
- Ludwig-Uhland-Realschule,
- Gymnasium Altlünen,
- Freiherr-vom-Stein-Gymnasium,
- Geschwister-Scholl-Gesamtschule und
- Käthe-Kollwitz-Gesamtschule.

Hauptschulen

Die Zahl der Hauptschüler in Lünen hat sich im Vergleich der Schuljahre 2000/2001 bis 2014/2015 um 311 von 1.122 Schülern verringert. Das entspricht einem Rückgang von fast 28 Prozent.

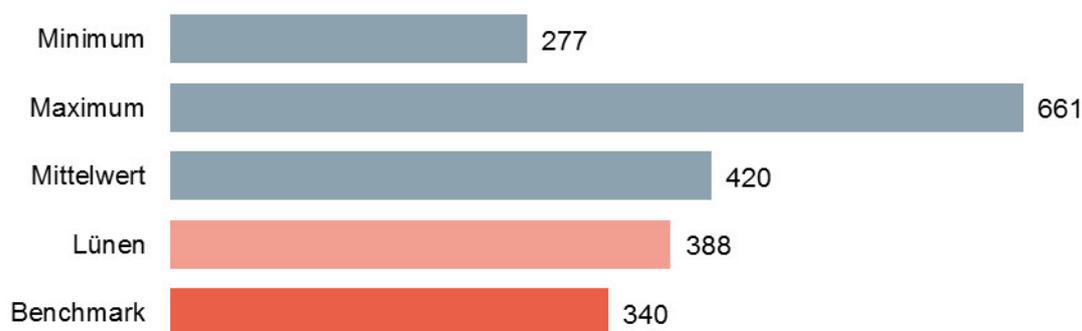
³ Das war bereits bis Ende der 80er Jahre der Fall, seinerzeit sogar mit der Diesterweg-Sonderschule.

Hauptschulen der Stadt Lünen 2014/2015

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Heinrich-Bußmann-Schule	4.988	413	18	3	277
ProfilSchuleLünen (PSL)	5.984	253	13	2	460
Hauptschule Wethmar	3.391	145	6	0	565
Hauptschulen gesamt	14.363	811	37	5	388

Die PSL ist eine Ganztags Hauptschule. Demzufolge liegt der Benchmark 2014 über alle drei Hauptschulen bei 340 m² BGF je Klasse.

Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in m² 2014/2015



Lünen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
388	337	422	479	18

Potenzial Hauptschulen 2014/2015

Name der Hauptschule	Fläche BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial
Heinrich-Bußmann-Schule	277	320	0
ProfilSchuleLünen	460	370	1.174
Hauptschule Wethmar	565	320	1.471
Hauptschulen gesamt	388	340	1.800

Die Hauptschule Wethmar wurde im darauffolgenden Schuljahr 2015/2016 geschlossen und soll zukünftig Wohnunterkünfte für Asylanten bieten. Die Schüler machen an der PSL in Brambauer ihren Abschluss. Neue Hauptschüler melden sich eher an der Heinrich-Bußmann-Hauptschule an, da sie zentraler liegt. Mit weiter 18 Klassen in der Heinrich-Bußmann-Hauptschule und vorübergehend 15 Klassen in der PSL lag die Kennzahl 2015/2016 mit 332 m² je Klasse unter dem Benchmark.

Hauptschulen der Stadt Lünen (Prognose)

In der Prognose rechnet die Schulverwaltung für die Heinrich-Bußmann-Hauptschule mit einer stabilen Dreizügigkeit und zusätzlich drei Klassen mit Abschülern (Rückkehrern) aus höheren Schulformen. Das sind insgesamt 21 Klassen. Das führt zu sehr beengten Verhältnissen, denn es gibt nur 19 Klassen- und 10 Fach- und Nebenräume. Erweiterungsmöglichkeiten gibt es auf dem Grundstück nicht. Die ermittelte Kennzahl liegt deutlich unter dem Benchmark. Gleichwohl gelingt in der Heinrich-Bußmann-Hauptschule ein geordneter Schulbetrieb.

Im Ortsteil Brambauer hatte die Stadt Lünen eine Sekundarschule aus der PSL und der Realschule Brambauer vorgesehen. Die Eltern stimmten jedoch dagegen und meldeten ihre Kinder aus Protest in Haupt- bzw. Realschulen oder Gesamtschulen in Dortmund oder Waltrop an. Letztlich hat sich die Stadt Lünen nach zwei gescheiterten Anläufen, eine Sekundarschule aufzubauen, für die Erhaltung der Haupt- und der Realschule in Brambauer entschieden.

Seit 2015/2016 gibt es nur noch eine Eingangsklasse in der PSL. Zusammen mit drei Abschlussklassen in den Stufen 7 bis 10 ergeben sich für die Prognoseberechnung insgesamt zehn Klassen. Wie sich die Schülerzahlen mittel- und langfristig entwickeln werden, bleibt abzuwarten. Die PSL befindet sich in einem baulich vergleichsweise guten Zustand⁴.

Früher waren in dem Gebäude der PSL zwei weitere Schulformen untergebracht. Für den heutigen Bedarf ist es völlig überdimensioniert. Bei einer Belegung mit zehn Klassen steht die Hälfte des Gebäudes leer.

→ Empfehlung

Die PSL besteht aus verschiedenen Bauteilen. Bis die Schule sich in den nächsten vier bis fünf Jahren gefestigt hat oder endgültig aufgegeben werden muss, könnte zur Verringerung der Bewirtschaftungsaufwendungen ein Trakt stillgelegt oder abgerissen werden.

Realschulen

Die Schülerzahlen waren auch in den Realschulen der Stadt Lünen seit Jahren rückläufig. Vom Schuljahr 2000/2001 bis zum Vergleichsjahr 2014/2015 reduzierten sich die Schülerzahlen von 1.780 auf 1.376 bzw. knapp 23 Prozent.

Realschulen der Stadt Lünen 2014/2015

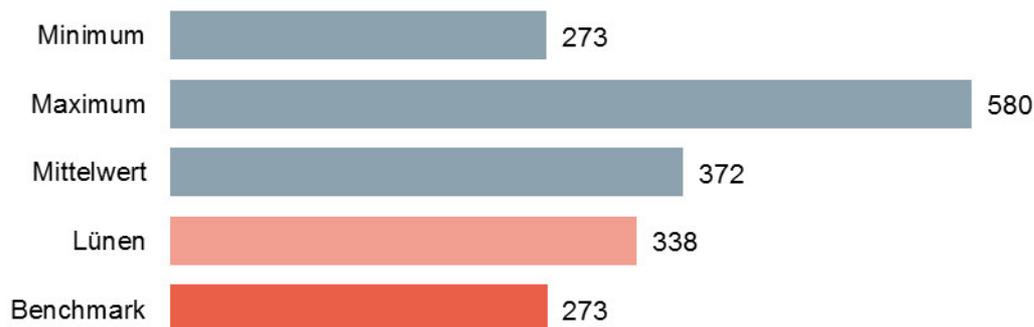
Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Realschule Brambauer	6.302	419	16	3	394
Realschule AltLünen	6.184	535	20	4	309
Ludwig-Uhland-Realschule	5.067	422	16	3	317

⁴ Umsetzung Brandschutzkonzept, Innenraumsanierung mit Akustikdecken und Beleuchtung, energetisch hochwertige Fenster im Werkraum im Keller, Fertigstellung Mensa und Neugestaltung Innenhof mit Schulgarten

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen	Klassen	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse
Realschulen gesamt	17.554	1.376	52	10	338

Die Realschulen bieten an einigen Tagen Übermittagsbetreuung an. Unterricht findet nachmittags nicht statt. Der Benchmark liegt daher bei 273 m² je Klasse für alle drei Realschulen.

Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in m² 2014/2015



Lünen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
338	325	363	380	18

Potenzial Realschulen 2014/2015

Standort	Fläche BGF je Klasse	Benchmark	Potenzial
Realschule Brambauer	394	273	1.934
Realschule Altlünen	309	273	724
Ludwig-Uhland-Realschule	317	273	699
Realschulen gesamt	338	273	3.400

In die PSL und die Realschule Brambauer sollte eine Sekundarschule hineinwachsen. Dafür gab es jedoch kein Elternvotum. Als Realschule ist das Gebäude in Brambauer überdimensioniert. Alle Schulen verfügen über mehr Klassenräume als Klassen gebildet wurden und zusätzlich über etliche Fach- und Nebenräume. Das Raumangebot ist größer als der Bedarf. Insgesamt stehen für 52 Klassen 65 Klassen- und 35 Nebenräume zur Verfügung.

Ein externes Büro hat untersucht, ob eine der drei Realschulen geschlossen werden kann. Die Entscheidung würde aus wirtschaftlichen Gründen auf die Realschule Altlünen fallen, obwohl das Gymnasium Altlünen direkt anschließt. Das Realschulgebäude weist einen so starken Sanierungsstau auf, dass statt einer Sanierung nur ein Neubau in Frage kommen würde. Die Realschule in Brambauer ist in gutem Zustand, die Ludwig-Uhland-Realschule in Horstmar entsprechend der unterschiedlichen Baujahre der Gebäudeteile ebenfalls.

Die Szenarien und die Folgen für die verbleibenden Schulen wurden mit allen Beteiligten und Entscheidungsträgern ausführlich diskutiert, ohne eine Lösung zu finden. Da die Schülerzahlen seit dem Jahr 2015 wieder angestiegen sind, wurde die Entscheidung vertagt. Notwendigste Brandschutzmaßnahmen zur Sicherheit der Schüler werden aktuell in der Realschule Altlünen durchgeführt.

Realschulen der Stadt Lünen (Prognose)

Die Prognose zeigt, dass ab dem Jahr 2021 die Zahl der Realschüler wieder auf das Niveau vom Schuljahr 2014/2015 sinkt. Bei voraussichtlich 51 Klassen steigt das Flächenpotenzial auf 3.600 m², wenn alle drei Realschulen unverändert bestehen bleiben.

Der Stadt Lünen ist der Handlungsbedarf bekannt. Inzwischen gibt es einen Antrag zum Neubau der Realschule Altlünen. Die endgültige Entscheidung soll getroffen werden, wenn die Anmeldungen für das Schuljahr 2018/2019 vorliegen.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte die Schülerzahlen der nächsten Jahre kritisch bewerten. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Realschule in Brambauer durch Lenkungsmaßnahmen besser ausgelastet werden kann. Ggf. kann in der PSL bis auf Weiteres eine Dependence der Realschule eingerichtet werden. Die endgültige Aufgabe der Realschule Altlünen würde Sanierungskosten sparen und mit einer Vermarktung des Grundstücks in doppeltem Sinne zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

Bei einem Abriss der Realschule Altlünen könnte das Grundstück zur Wohnbebauung vermarktet werden. Für die Schüler bestünde die Möglichkeit, zwischen den beiden anderen Realschulen oder den Gesamtschulen zu wählen. Damit wären auch diese besser ausgelastet.

Gymnasien

Die Stadt Lünen betreibt zwei Gymnasien. Die Schülerzahlen sind vom Schuljahr 2000/2001 bis 2014/2015 um 283 Schüler bzw. fast 14 Prozent gesunken.

Gymnasien der Stadt Lünen 2014/2015

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen Sek I + Sek II	Klassen/ Kurse	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse/ Kurs
Gymnasium Altlünen	9.757	837	37	4	264
Freiherr-vom-Stein-Gymnasium	10.387	945	41	4	253
Gymnasien gesamt	20.144	1.782	78	8	258

Im Benchmark für Gymnasien sind wegen des Nachmittagsunterrichts grundsätzlich Zuschläge für die Ganztagsbetreuung enthalten, die der Inanspruchnahme von 60 Prozent der Schüler entsprechen. Tatsächlich gibt es in den Gymnasien in Lünen keinen gebundenen Ganztagsunterricht. Über alle Gymnasien beträgt der Benchmark 281 m² BGF je Klasse.

Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in m² 2014/2015



Lünen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
258	268	287	317	18

Die Kennzahlen beider Gymnasien in Lünen liegen unterhalb des Benchmarks. Daher wird kein Potenzial ausgewiesen.

Gymnasien der Stadt Lünen (Prognose)

Im Rahmen der Zuwendungsmaßnahme "Gute Schule 2020" wurde beschlossen, am Freiherr-vom-Stein-Gymnasium sechs Räume auf insgesamt 881 m² anzubauen. Die Zahl der Klassen und Kurse sinkt von 78 voraussichtlich auf 72. Dadurch übersteigt die Kennzahl mit 292 m² je Klasse/Kurs den Benchmark.

→ Feststellung

Durch den Anbau am Freiherr-vom-Stein-Gymnasium und eine geringere Zahl an Klassen und Kursen ergibt sich zukünftig ein Flächenpotenzial in Höhe von rund 1.000 m² BGF.

Gesamtschulen

In der Stadt Lünen gibt es seit jeher zwei Gesamtschulen. Die Schülerzahlen sind vom Schuljahr 2000/01 bis 2014/2015 moderat rückläufig.

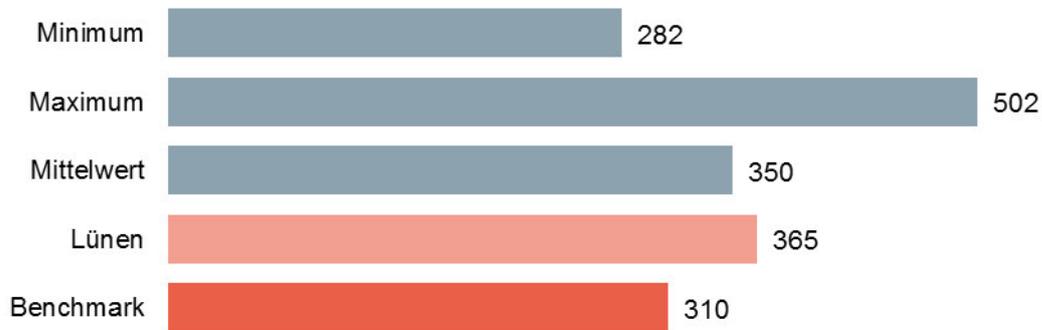
Gesamtschulen der Stadt Lünen 2014/2015

Standort	Fläche in m ² BGF	Schülerzahlen Sek I + Sek II	Klassen/ Kurse	Zahl der Eingangsklassen	Fläche je Klasse/ Kurs
Geschwister-Scholl-Gesamtschule	13.368	1.028	40	4	335
Käthe-Kollwitz-Gesamtschule	14.349	928	36	4	399
Gesamtschulen gesamt	27.716	1.956	76	8	365

Gesamtschulen sind grundsätzlich Ganztagschulen. Der Benchmark beträgt über alle Gesamtschulen 310 m² BGF je Klasse. Für die beiden Gesamtschulen einzeln schwankt der

Benchmark aufgrund des Verhältnisses von Klassen zu Kursen und dem dafür benötigten Platzbedarf.

Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in m² 2014/2015



Lünen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
365	296	334	369	16

Potenzial Gesamtschulen 2014/2015

Name der Gesamtschule	Fläche BGF je Klasse/ Kurs	Benchmark	Potenzial
Geschwister-Scholl-Gesamtschule	335	304	1.258
Käthe-Kollwitz-Gesamtschule	399	317	2.959
Gesamtschulen gesamt	365	310	4.200

Die Geschwister-Scholl-Gesamtschule wurde zwischen 2011 und 2013 für rund 8,5 Mio. Euro umfassend saniert. Das denkmalgeschützte Gebäude des Architekten Hans Scharoun gewann nach der Ertüchtigung und Renovierung mehrere Preise. Der im Jahr 1971 nachträglich errichtete Pavillon in Systembauweise ist inzwischen aufgegeben. Die Abbrucharbeiten werden derzeit ausgeschrieben. Die Fläche reduziert sich um sechs Räume bzw. ca. 660 m².

Das Hauptgebäude der Käthe-Kollwitz-Gesamtschule befindet sich nach Sanierungsarbeiten von 2011 bis 2015 in gutem Zustand. Für das Bauteil D bestand aufgrund von Senkungen durch den Bergbau und Rissbildungen die Notwendigkeit des Abbruchs. Die Fläche beträgt 2.129 m². Die darin befindlichen Musikräume sollen neu errichtet werden.

Gesamtschulen der Stadt Lünen (Prognose)

Die Zahl der 76 Klassen und Kurse aus dem Jahr 2014/2015 wird sich bis zum Jahr 2021/2022 voraussichtlich auf 70 reduzieren. Die Fläche der Geschwister-Scholl-Gesamtschule beträgt nach Abbruch des Pavillons rund 12.700 m². Da es für die neuen Musikräume an der Käthe-Kollwitz-Gesamtschule noch keine konkreten Planungen gibt, ist keine Ersatzfläche berücksichtigt. Die Fläche umfasst aktuell 12.200 m².

→ **Feststellung**

Durch den Abbruch abgängiger Gebäudeteile reduziert sich das Flächenpotenzial trotz der zurückgehenden Klassen und Kurse auf rund 3.400 m².

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte prüfen, ob die Musikräume an der Käthe-Kollwitz-Gesamtschule mit geeigneten baulichen Maßnahmen im Bestand realisiert werden können und dann auf die Errichtung eines neuen Traktes verzichten.

Darstellung der Potenziale

Potenzialberechnung Schulgebäude 2014/2015

Schulart	BGF je Klasse in m ²	Benchmark je Klasse in m ²	Flächenüberhang je Klasse in m ²	Anzahl Klassen/Kurse	Potenzial in m ² (gerundet)
Grundschulen	347	290	57	125	7.100
Hauptschulen	388	340	48	37	1.800
Realschulen	338	273	65	52	3.400
Gymnasien	258	281	0	78	0
Gesamtschulen	365	310	56	76	4.200
Gesamt				368	16.500

Die gpaNRW bewertet die ermittelten Flächenüberhänge mit einem jährlichen Betrag von 100 Euro je m² BGF. Erfahrungswerte aus der Gebäudewirtschaft gehen von Vollkosten für die bewirtschafteten Flächen zwischen 100 und 200 Euro je m² BGF aus. Die gpaNRW orientiert sich damit bewusst konservativ am unteren Ende der tatsächlichen Spannweite. Dies reicht aus, um für die besondere Bedeutung des Themas zu sensibilisieren und adäquate Konsolidierungspotenziale für den Haushalt aufzuzeigen. Für die Stadt Lünen bestand 2014/2015 somit ein monetäres Potenzial von rund 1,7 Mio. Euro.

→ **Feststellung**

Trotz Aufgabe der Hauptschule Wethmar und der Verringerung der Flächen an den Gesamtschulen steigt das gesamte Flächenpotenzial aufgrund der Erweiterungen an den Grundschulen und dem Freiherr-vom-Stein-Gymnasium bei gesunkenen Klassen- und Kurszahlen auf rund 17.500 m². Das entspricht 1,75 Mio. Euro jährlich an Bewirtschaftungsaufwendungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte für ihre Schulen ein strategisches Gesamtkonzept zur besseren Auslastung vorhandener Gebäude entwickeln, benötigte Räume möglichst im Bestand realisieren, nicht mehr benötigte Standorte aufgeben und auf Erweiterungsbauten verzichten.

Schulturnhallen

Insgesamt verfügt die Stadt Lünen für den Sportunterricht über 33 Halleneinheiten (HE). Diese teilen sich auf in 15 Einfachhallen, drei Doppeltturnhallen und vier Dreifachhallen.

Mit der Sportverwaltung wurden die Halleneinheiten entsprechend der tatsächlichen Belegungszeiten des Schuljahrs 2014/2015 den einzelnen Schulen zugeordnet. Die alten Schulturnhallen der Elisabethschule und der Grundschule Am Lüserbach wurden im Jahr 2015 ersetzt durch neue Hallen, d. h. Stilllegung und Abbruch erfolgten im Sommer 2014, die Inbetriebnahme der neuen Hallen nach den Sommerferien 2015. Es wurde auf die Hallen der Paul-Gerhardt-Schule (geschlossen seit 2009) und der Wittekindschule (deren Turnhalle ist nicht mehr in schulischer Nutzung) ausgewichen. Nach 2015 standen diese als Flüchtlingsunterkünfte zur Verfügung. Derzeit stehen sie wieder leer und werden entweder als Reserve für die Unterbringung neuer Flüchtlinge vorgehalten oder von ZGL endgültig vermarktet.

Für die nachstehenden Berechnungen wurden die Hallen der Elisabethschule und der Grundschule Am Lüserbach angesetzt, die den Schulen eigentlich zur Verfügung stehen, da sie fast eins zu eins ersetzt wurden. Die folgende Tabelle zeigt die Zuordnung zu den jeweiligen Schulformen ohne die anteilige Nutzung von Flächen durch die Friedrich-Ebert-Förderschule mit 0,7 Halleneinheiten.

Schulturnhallen der Stadt Lünen 2014/2015

Turnhallen	m ² BGF	vorhandene Halleneinheiten	Größe je Halleneinheit in m ² (gerundet)
Turnhallen Grundschulen	7.641	11,3	678
Turnhallen Hauptschulen	2.753	3,8	728
Turnhallen Realschulen	4.005	5,7	698
Turnhallen Gymnasien	4.507	5,0	901
Turnhallen Gesamtschulen	5.237	6,6	800
Turnhallen gesamt	24.143	32,3	747

Die Größe von Turn- und Sporthallen richtet sich im Allgemeinen nach der Anzahl der Sportflächen (Einfach-, Doppel- oder Dreifachhalle), der dafür erforderlichen Anzahl an Umkleiden und sonstigen Nebenräumen und ggf. einer Ausrichtung als Wettkampfhalle mit entsprechender Ausstattung bis hin zu Tribünen.

Durchschnittliche BGF je Übungseinheit in m² 2014/2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
747	528	1.025	797	747	792	870	18

→ Feststellung

Die Stadt Lünen stellt mit 747 m² je Übungseinheit vergleichsweise kleine Hallen zur Verfügung. Dies hat Auswirkungen auf die BGF der Schulturnhallen je Klasse.

Den 368 Klassen und Kursen des Schuljahrs 2014/2015 stand eine Fläche von 24.143 m² zur Verfügung. Hieraus ergibt sich eine Bruttogrundfläche von 66 m² BGF je Klasse.

Bruttogrundfläche Schulturnhallen je Klasse in m² 2014/2015

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
66	50	118	77	67	72	88	18

→ Feststellung

Der Flächenverbrauch für den Sportunterricht liegt in der Stadt Lünen im untersten Viertel der Vergleichskommunen.

Die gpaNRW geht davon aus, dass im Sportunterricht jeweils zwölf Klassen eine Halleneinheit benötigen, da ein Teil des Unterrichts auf Außenanlagen (Sportaußenanlagen mit Laufbahnen und Leichtathletikfeldern) oder im Lippebad stattfinden kann. Der ermittelte Bedarf für die Stadt Lünen wird dem aktuellen Bestand im Schuljahr 2014/2015 gegenübergestellt:

Vergleich Bedarf und Bestand Turnhalleneinheiten 2014/2015

	Bedarf	Bestand	Saldo
Turnhallen Grundschulen	10,4	11,3	0,9
Turnhallen Hauptschule	3,1	3,8	0,7
Turnhallen Realschulen	4,3	5,7	1,4
Turnhallen Gymnasien	6,5	5,0	-1,5
Turnhallen Gesamtschulen	6,3	6,6	0,2
Turnhallen gesamt	30,6	32,3	1,7

Der Saldo ist bei den einzelnen Schulformen tendenziell ausgeglichen. Während bei den Gymnasien eher ein Mehrbedarf besteht, gibt es bei den anderen Schulformen geringe Überkapazitäten.

Den für 2021/2022 prognostizierten 347 Klassen und Kursen stehen zukünftig noch 31,3 Halleneinheiten zur Verfügung, weil die Hauptschule Wethmar und ihre Einfachturnhalle aufgegeben wurden. Gleichzeitig wird unterstellt, dass die Friedrich-Ebert-Förderschule die Halle der Osterfeldschule in gleichem Umfang wie 2014 nutzt. Demnach werden zukünftig bei einem Ansatz von zwölf Klassen je Halleneinheit 28,9 Halleneinheiten benötigt. Der Saldo steigt dann rechnerisch auf 2,4 Halleneinheiten. Der Kreis Unna erwägt, für die Friedrich-Ebert-Förderschule eine eigene Turnhalle zu errichten. Dann steigt der Saldo bei vorhandenen 32 und benötigten 29 Halleneinheiten auf drei Halleneinheiten.

Turnhallen (gesamt)

An dieser Stelle vergleicht die gpaNRW, wie viel Fläche den Einwohnern der Stadt Lünen in Sporthallen für sportliche Aktivitäten insgesamt zur Verfügung steht. Daher müssen für die Betrachtung zu den Turnhallenflächen des Schulsports weitere Hallenflächen addiert werden. Dies

ist der für die Betrachtung des Schulsports herausgerechnete Anteil für die Friedrich-Ebert-Förderschule. Zusätzlich wird die Dreifachhalle des Berufskollegs Lippe berücksichtigt, die dem Vereinssport zur Verfügung steht. Da der Stadt Lünen die Größe der Halle unbekannt ist, wurde eine Standardgröße mit 1.800 m² BGF angesetzt. Insgesamt stehen den Bewohnern der Stadt Lünen demnach 26.389 m² BGF zur Verfügung. Nach ZENSUS hatte die Stadt Lünen im Jahr 2014 84.783 Einwohner.

Turnhallen gesamt 2014

	m ² BGF	Halleneinheiten
Schulturnhallen	24.143	32,3
BK Lippe	1.800	3,0
Anteil Friedrich-Ebert-FS	446	0,7
Turnhallen gesamt	26.389	36,0

Bruttogrundfläche Turnhallen je 1.000 Einwohner in m² 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
311	251	492	376	336	387	416	18

Die Hallenflächen für den Vereinssport je 1.000 Einwohner liegen, wie die Flächen je Klasse im Schulsport, im untersten Viertel der Vergleichskommunen.

Halleneinheiten je 1.000 Einwohner 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
0,42	0,40	0,56	0,47	0,43	0,47	0,50	18

→ Feststellung

Die Stadt Lünen stellt den Bürgern vergleichsweise kleine Hallen zur Verfügung. Die Anzahl an Halleneinheiten liegt ebenfalls im untersten Viertel im Vergleich zu anderen Kommunen. Die gute Positionierung geht auf das umfassend ausgearbeitete „Sportentwicklungskonzept“ zurück (vgl. Kapitel Sportaußenanlagen im Teilbericht „Grünflächen“). Außerdem benötigt eine flächenmäßig kleine und kompakte Stadt mit wenigen Stadtteilen erfahrungsgemäß weniger Gebäudefläche.

Gesamtbetrachtung

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

- 2014 gibt es zwölf Grundschulen an 15 Standorten. Es wurden drei Schulverbünde gegründet, um die Standorte aufrechterhalten zu können. Die Teilstandorte sind einzügig

geführt. Die Kennzahl beträgt 347 m² je Klasse und liegt über dem Benchmark. Das Überschreiten des Benchmarks führt zu einem Potenzial in Höhe von 7.100 m². Geplante Anbauten von insgesamt 2.380 m² führen zu einem noch größeren Flächenpotenzial in den nächsten Jahren. An einigen Standorten ist das Flächenpotenzial so groß, dass aus Sicht der gpaNRW dringender Handlungsbedarf besteht. Möglichkeiten zur Verringerung der Flächen wurden im Kapitel Grundschulen aufgezeigt.

- 2014 gibt es drei Hauptschulen, davon ist eine auslaufend. Die Kennzahl liegt mit 388 m² je Klasse über dem Benchmark. Daraus ergibt sich ein Potenzial von 1.800 m². In der Prognose ist die Heinrich-Bußmann-Hauptschule eher beengt. Die PSL steht rechnerisch zur Hälfte leer. Da sie aus mehreren Bauteilen besteht, könnten Gebäudeteile vorübergehend stillgelegt, anderweitig genutzt und endgültig abgebrochen werden, wenn sich die Schülerzahlen nach den Veränderungen in der Schullandschaft nivelliert haben. Sollten sich nicht mehr ausreichend Schüler anmelden, muss die PSL aufgegeben werden.
- In Lünen sind 2014 drei Realschulen vorhanden. Die Kennzahl liegt mit 338 m² je Klasse deutlich über dem Benchmark. Das Potenzial lag 2014 bei 3.400 m². Es wurde bereits geprüft, ob eine Realschule aufgegeben werden kann. Da die Schülerzahl zwischenzeitlich anstieg, sind alle drei Realschulen zunächst fortgeführt worden. Die Entwicklung der Schülerzahlen muss kritisch beobachtet werden. Eine Entscheidung muss in den nächsten zwei bis drei Jahren getroffen werden. Das Potenzial in Höhe von 3.600 m² in der Prognose verteilt sich fast gleich auf alle drei Schulen. Zur Disposition steht die Realschule Altlünen aufgrund von hohem Sanierungsstau. Entweder sie wird aufgegeben oder neu errichtet. Der Antrag auf die Neuerrichtung liegt inzwischen vor. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Lünen auf die Realschule Altlünen verzichten und Lenkungsmaßnahmen zu anderen Realschulen oder den Gesamtschulen einleiten. Ggf. kann in Brambauer die PSL genutzt werden.
- Es gibt zwei Gymnasien in Lünen. 2014 wird der Benchmark unterschritten. Die Zahl der Klassen und Kurse reduziert sich in der Prognose. Darüber hinaus wurde ein Anbau im Rahmen des Projekts „Gute Schule 2020“ beschlossen. Das Flächenpotenzial beträgt nach der Erweiterung rund 1.000 m².
- Auch zwei Gesamtschulen gibt es in Lünen. Die Kennzahl liegt 2014 über dem Benchmark. Das Potenzial beträgt 4.200 m². Beide Gebäude befinden sich in gutem Zustand; das denkmalgeschützte Gebäude von Scharoun wurde für rund 8,5 Mio. Euro umfassend saniert. Da ein Gebäudetrakt abgerissen wurde, reduziert sich das Potenzial auf 3.400 m², verteilt auf beide Gesamtschulen. Die neuen Musikräume sollten nicht in einem Erweiterungsbau sondern mit geeigneten baulichen Maßnahmen im Bestand realisiert werden.

→ **KIWI-Bewertung**

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Flächenmanagement Schulen und Turnhallen der Stadt Lünen mit dem Index 1.

→ Schulsekretariate

Die Anforderungen an die Schulsekretariate haben sich in den vergangenen Jahren verändert durch

- die sinkenden Schülerzahlen,
- die gebildeten Schulverbände,
- 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 Lünen beschäftigte 2014 in den Schulsekretariaten Mitarbeiterinnen im Umfang von insgesamt 20,3 Vollzeit-Stellen inklusive einer Springer-Stelle (0,4 Vollzeit-Stellen). Die gpaNRW ermittelt die Personalaufwendungen anhand der KGSt-Durchschnittswerte⁵. Dadurch bleiben personenbezogene Einflussgrößen wie zum Beispiel das Alter der Beschäftigten ohne Auswirkung. Der Gesamtaufwand betrug rund 920.000 Euro.

Kennzahlen Schulsekretariate der Stadt Lünen 2014

Kennzahl	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	102	63	129	90	80	93	101	19
Schüler je Sekretariatsstelle	442	368	746	538	470	499	576	19
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.199	44.551	48.084	46.641	46.255	46.721	47.232	19

Die Aufwendungen für die Schulsekretariate sind abhängig vom quantitativen Personaleinsatz, von der Stellenbemessung und der Eingruppierung.

Über alle Schulformen hinweg ist der Personalaufwand für die Schulsekretariate unterschiedlich ausgeprägt. In den Grundschulen, den Realschulen und an den Gymnasien ergibt sich ein vergleichsweise hoher Aufwand je Schüler und eine geringe Zahl betreuter Schüler je Stelle. In den Hauptschulen und Gesamtschulen sowie der Förderschule wurde mit mittlerem Aufwand eine mittlere Zahl an Schülern betreut. Die Aufgabe der Hauptschule Wethmar machte sich hier demnach noch nicht bemerkbar.

⁵ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/13)

Die Friedrich-Ebert-Förderschule wurde zum 01. August 2016 an den Kreis Unna übertragen. Die Kennzahlen ohne die Förderschule lauteten im Jahr 2014 100 Euro für Aufwendungen je Schüler in Euro und 450 betreute Schüler je Sekretariatsstelle.

Die Kennzahlenwerte für die einzelnen Schulformen sind der Tabelle 1 am Ende des Teilberichts zu entnehmen.

→ **Feststellung**

In den Schulsekretariaten der Stadt Lünen wird insgesamt mit vergleichsweise überdurchschnittlichen Personalaufwendungen je Schüler eine Zahl an Schülern je Stelle im untersten Viertel der Vergleichskommunen betreut.

Organisation und Steuerung

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. Entsprechendes gilt für 0,9 Vollzeit-Stellen in Lünen. Die Sekretärin ist zum 31. Dezember 2016 aus dem Dienst ausgeschieden und wird ersetzt durch eine Kollegin, die in EG 5 eingruppiert ist.

Eingruppierung der Schulsekretariatskräfte der Stadt Lünen 2014

Entgeltgruppe / Besoldungsgruppe	Lünen Vollzeit-Stellen	Lünen Anteil in Prozent	Interkommunale Verteilung in Prozent
EG 6	0,9	4,5	54,6
EG 5	19,4	95,5	43,1
Summe (gerundet)	20,3	100	

Der überwiegende Teil der Kommunen sieht die Stellenwertigkeit von Sekretariatskräften aktuell bei Neueinstellungen in der EG 5, auch wenn die Auswertung der vorhandenen Stellen diese Einschätzung noch nicht widerspiegelt. Die KGSt bestätigt diese Einschätzung in ihrem Bericht 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“.

Verfahren zur Stellenbemessung

Als Berechnungsgrundlage für die Stellenbemessung in den Schulsekretariaten der Stadt Lünen dient seit Ende der neunziger Jahre eine eigene Berechnungsmethode auf Basis eines umfangreichen Aufgabenkataloges. Er wurde exemplarisch für die Realschulen vorgelegt. Darin wird die Jahresarbeitszeit in Minuten für jede Schule separat ermittelt.

Den aufgeführten Tätigkeiten wurde auf Grundlage des damals aktuellen KGSt-Berichtes 17/1991 "Schulsekretärinnen" eine mittlere Bearbeitungszeit zugeordnet. Eine Arbeitsgruppe (Personalabteilung, Personalrat, Organisationsabteilung, Schulverwaltung, Schulsekretärinnen) hat auf dieser Grundlage einen örtlichen Wert für Lünen erarbeitet. Diesen legt man für die Be-

messung zugrunde. Im Wesentlichen deckt sich der Ansatz mit den KGSt-Werten, es gibt jedoch auch Über- oder Unterschreitungen. Die Bemessung erfolgt seitdem jährlich. Anpassungen nimmt man in Absprache mit den Stelleninhaberinnen bzw. bei Versetzungen vor.

Die Stadt Lünen räumte ein, dass der Aufgabenkatalog nicht mehr ganz aktuell ist. Das betrifft insbesondere neuere Tätigkeiten wie z. B. den Mehraufwand durch das Bildungs- und Teilhabepaket, die Betreuung von Migrant*innen und inklusiven Schülern sowie die Arbeit in Dependancen.

→ **Feststellung**

Der Aufgabenkatalog für die Stellenbemessung der Schulsekretärinnen ist nicht mehr aktuell und muss überarbeitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte eine neue Stellebemessung durchführen und den neuen KGSt-Bericht 14/2014 „Bemessung des Stellenbedarfs in Schulsekretariaten“ zur Hilfe nehmen.

Der KGSt-Bericht aus dem Jahr 2014 ist in Lünen bisher nicht angewendet worden. Durch das von der KGSt mit dem Bericht zur Verfügung gestellte Excel-Tool kann für jeden Standort mit überschaubarem Aufwand eine individuelle Stellenbedarfsberechnung durchgeführt werden. Die im KGSt-Bericht vorgeschlagenen mittleren Bearbeitungszeiten sowie Zeitzuschläge für übernommene Sonderaufgaben sollten kritisch betrachtet werden. Die gpaNRW empfiehlt bei den Schulsekretariaten die Orientierung am unteren Rand der Spannbreite. Zuschläge sollten nur für tatsächlich anfallende Arbeiten gewährt werden.

→ Schülerbeförderung

Bei der Schülerbeförderung liegt der Schwerpunkt der Prüfung in der Beurteilung, ob und inwieweit sich die Kommunen bereits mit Optimierung der Schülerbeförderung befassen.

Die Größe und Struktur einer Stadt wirken sich auf die Schülerbeförderung aus. Das Stadtgebiet der Stadt Lünen umfasst fast 60 km² und gehört damit zu den flächenmäßig kleineren Kommunen des großen kreisangehörigen Segments. Eine vergleichsweise mittlere Einwohnerzahl führt aufgrund des kleinen Stadtgebietes zu einer hohen Bevölkerungsdichte mit 1.428 Einwohnern je km². Die Bevölkerungsdichte liegt im obersten Viertel aller großen kreisangehörigen Kommunen. Daher sollte der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) gut ausgebaut sein.

Die Stadt Lünen wendete für die Schülerbeförderung auf dem Schulweg im Jahr 2014 insgesamt fast 1,3 Mio. Euro auf. Von dem Betrag entfielen mehr als 1,1 Mio. Euro auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und rund 120.000 Euro auf den Schülerspezialverkehr. Darüber hinaus kostete im Spezialverkehr die Schülerbeförderung zu Sportstätten mehr als 150.000 Euro und Sonderfahrten, z. B. für die Verkehrserziehung auf dem Verkehrsübungsplatz, Schülerpraktika und Betriebserkundungen im Übergang von der Schule zum Beruf über 13.000 Euro. Insgesamt wendete die Stadt Lünen rund 1,4 Mio. Euro für die Schülerbeförderung auf.

Kennzahlen Schülerbeförderung der Stadt Lünen 2014

Kennzahl	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen je Schüler in Euro	160	80	240	167	155	164	190	18
Aufwendungen (nur Schulweg) je befördertem Schüler in Euro	612	134	875	591	547	601	630	17
Anteil der beförderten Schüler an der Gesamtschülerzahl in Prozent	23,1	16,8	52,9	27,7	20,7	26,8	29,4	17
Einpendlerquote in Prozent	5,2	5,1	16,9	9,0	6,3	8,9	10,5	17

Die Stadt Lünen hat aus Zeitgründen keine schulformbezogenen Angaben der Aufwendungen für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und für den Schülerspezialverkehr gemacht, sondern jeweils die Gesamtaufwendungen benannt. Die Verteilung ist der Schulverwaltung bekannt, hätte jedoch für die Erfassung durch die gpaNRW differenziert werden müssen. Da die Aufwendungen nicht auffällig hoch sind, wurde darauf verzichtet.

Organisation und Steuerung

Die Stadt Lünen verfügt über eine flächendeckende Versorgung durch die Verkehrsgesellschaft des Kreises Unna mbH (VKU). Kleinbusse und Taxen ergänzen die Schulwegfahrten der Schüler in den Außenbereichen.

Die VKU hat zusammen mit den Verkehrsgemeinschaften Ruhr-Lippe (VRL) und Münsterland (VGM) ein Ticketmodell entwickelt, das günstiger angeboten werden konnte als das vorher geltende Young Ticket. Die Stadt Lünen hat daher beschlossen, ab Februar 2004 das so genannte „FlashTicket“ als Schülerticket an den weiterführenden Schulen verbindlich einzuführen. Dies ist eine Schülerzeitkarte im ÖPNV, die über den Schulweg hinaus für den gesamten Verkehrsverbund gilt. Den Schulträgern werden nach der Anzahl der beförderten Schüler bemessene Pauschalen in Rechnung gestellt. Insofern hat die Stadt Lünen geringe Einwirkungsmöglichkeiten.

Anträge auf Schülerfahrkarten werden von der Schulverwaltung geprüft und an die VKU weitergeleitet. Von dort werden die Fahrkarten verschickt und direkt dort ein Eigenanteil in Höhe von aktuell 10,70 Euro je Monat für das erste Kind und sechs Euro für das erste Geschwisterkind erhoben und einbehalten.

→ Feststellung

Die Aufwendungen je befördertem Schüler sind überdurchschnittlich, obwohl die Einpendlerquote beim Minimum liegt und der weitaus größte Teil der Aufwendungen trotz kleinem Stadtgebiet für den ÖPNV aufgewendet wird.

→ Empfehlung

Die Stadt Lünen sollte prüfen, ob im Kreis Unna ein anderes Ticketmodell möglich und wirtschaftlicher ist.

Schülerspezialverkehr

In Lünen ist zusätzlich zum ÖPNV ein Schülerspezialverkehr eingerichtet. In den Außenbereichen wohnen zurzeit 35 Schülerinnen und Schüler. Es fahren vier Kleinbusse und/oder Taxen zur täglichen Beförderung. Die Schüler werden teilweise "gesammelt" und zur nächstgelegenen Haltestelle befördert. Ist dies nicht möglich, weil keine Haltestelle in der Nähe liegt, werden sie direkt zur Schule befördert.

Die Schulverwaltung hatte vorgeschlagen, den Schülerspezialverkehr zum 31. Juli 2016 einzustellen, auch weil die Friedrich-Ebert-Förderschule zum 01. August 2016 an den Kreis Unna übertragen wurde. Gemäß der Entscheidung des Verwaltungsvorstandes im Juli 2016 wird der Spezialverkehr jedoch weitergeführt und soll im Januar 2017 neu ausgeschrieben werden. Zu dem Zweck werden die Wohnorte der Schülerinnen und Schüler weiterhin ausgewertet und geclustert, um so wenige Haltepunkte wie möglich einzurichten. Jedes Jahr wird vor Ende des laufenden Schuljahres eine mögliche Optimierung für das neue Schuljahr geprüft.

→ Feststellung

In Lünen ist zusätzlich zum ÖPNV ein Schülerspezialverkehr eingerichtet, obwohl dies aus Sicht der Schulverwaltung nicht notwendig ist.

Der Stadt Lünen als Schulträger obliegt gemäß § 3 SchfkVO keine Beförderungspflicht sondern lediglich eine Kostentragungspflicht. Dies gilt für den Schulweg der Schülerinnen und Schüler zur nächstgelegenen Schule der jeweiligen Schulform (§ 9 SchfkV). Die Stadt Lünen ist als Schulträger nicht verpflichtet, einen Schülerspezialverkehr vorzuhalten. Dies gilt auch dann, wenn die Stadt- oder Ortsteile nur unzureichend an den ÖPNV angebunden sind.

Bei einer unzureichenden Anbindung an die Haltepunkte des ÖPNV ist eine pauschalierte Wegstreckenentschädigung für die Beförderung mit Privatfahrzeugen zur nächsten Haltestelle zu zahlen. Diese Entschädigungen kann die Stadt Lünen auf Antrag übernehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte den Schülerspezialverkehr für die Beförderung der Schüler auf dem Schulweg zum nächstmöglichen Zeitpunkt einstellen.

→ Anlagen: Ergänzende Grafiken/Tabellen

Grafik1: Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in m² nach Standorten 2014/2015

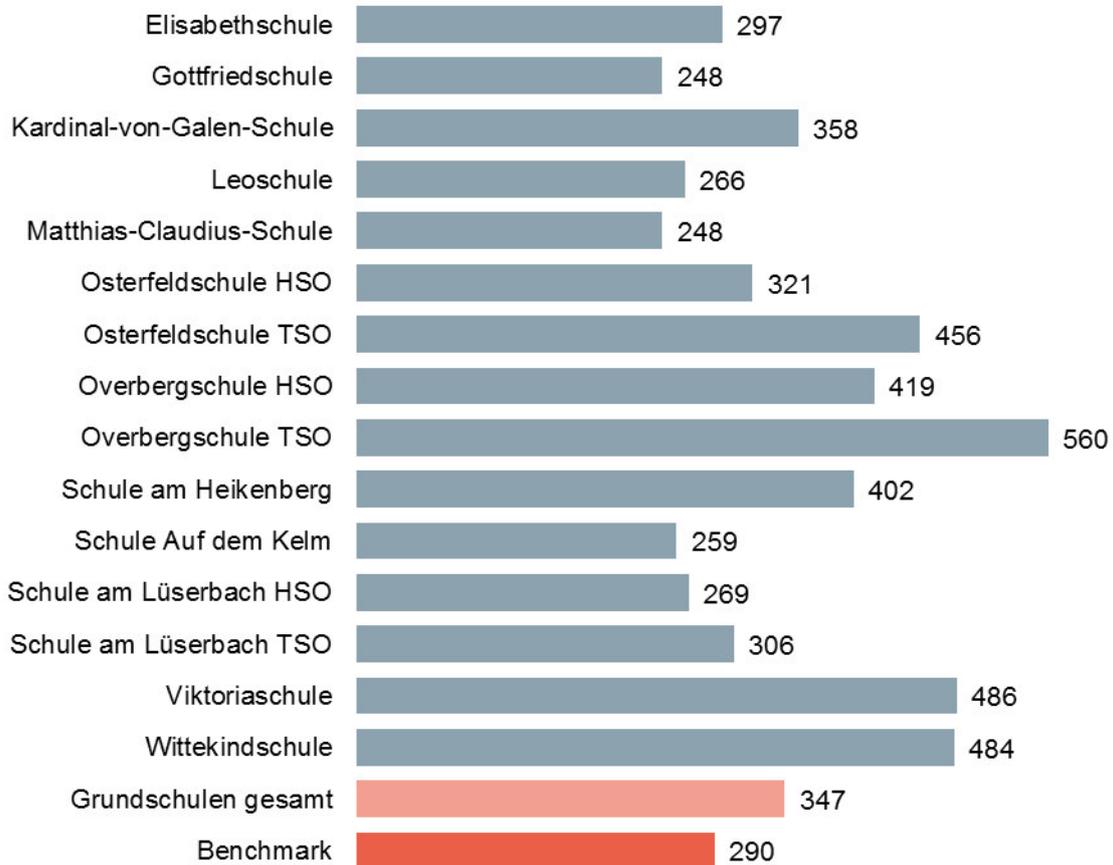


Tabelle 1: Kennzahlen Schulsekretariate differenziert nach Schulformen 2014

Kennzahl	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Grundschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	110	53	123	88	76	89	106	19
Schüler je Sekretariatsstelle	409	379	856	550	435	518	597	19
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.078	43.447	48.371	45.831	45.100	45.188	46.727	19
Hauptschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	125	55	302	130	94	125	147	19

Kennzahl	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Schüler je Sekretariatsstelle	361	158	865	417	317	378	491	19
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.078	44.844	47.800	46.797	45.100	47.795	47.800	19
Realschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	91	41	122	81	69	80	91	19
Schüler je Sekretariatsstelle	493	392	1.097	608	503	599	659	19
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.078	45.078	47.800	46.703	45.100	47.459	47.800	19
Gymnasien								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	96	63	114	87	76	87	96	19
Schüler je Sekretariatsstelle	475	420	748	561	483	544	619	19
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.733	45.100	50.596	47.327	46.586	47.800	47.800	19
Gesamtschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	86	56	167	89	81	87	92	18
Schüler je Sekretariatsstelle	526	281	860	560	512	543	593	18
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.078	45.078	48.513	47.102	46.563	47.794	47.800	18
Förderschulen								
Aufwendungen für Schulsekretariate je Schüler in Euro	227	117	355	225	160	226	281	14
Schüler je Sekretariatsstelle	199	135	387	233	168	206	286	14
Aufwendungen je Stelle in Euro	45.078	45.078	47.800	46.727	45.100	47.795	47.800	15

→ 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 Lünen
im Jahr 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Inhalte, Ziele und Methodik	3
→ Grünflächen allgemein	5
Organisation und Steuerung	5
Strukturen	9
→ Park- und Gartenanlagen	11
Strukturen	11
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	12
→ Spiel- und Bolzplätze	14
Strukturen	14
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	15
→ Straßenbegleitgrün	18
Strukturen	18
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	19
→ Gesamtbetrachtung Grünflächen	20
→ Sportaußenanlagen	21
Organisation und Steuerung	21
Strukturen	22
Bedarfsberechnung	23

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW 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 gpaNRW 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,
- Biotop, 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 gpaNRW 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 sowie 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 gpaNRW für die Aufwendungen der drei Nutzungsformen Potenziale. Die Sportaußenanlagen sind zwar grundsätzlich auch zu den kommunalen Grünflächen zu zählen. Die gpaNRW betrachtet sie in dieser Prüfung aber separat. Hier steht die Analyse der Steuerung und Organisation sowie der Flächensituation und Auslastung im Vordergrund.

Für die Grünflächen ist die Datenlage in den Städten zum Zeitpunkt der Prüfung nicht flächendeckend auf einem guten Niveau. Daher liegt zu Beginn der Prüfung in den großen kreisangehörigen Kommunen noch keine große Anzahl an Vergleichswerten vor. Die gpaNRW hat für die Aufwendungen Benchmarks definiert. Diese dienen neben den Vergleichswerten als Orientie-

rung. Das Kennzahlenset wird regelmäßig auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht. Dort kann sich die Stadt Lünen über die Entwicklung einzelner Vergleichskennzahlen informieren.

→ Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Lünen, Fachabteilung 4.7 Stadtgrün, ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die gpaNRW 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?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Gibt es Informationen zur Einwohnerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	vollständig erfüllt	3	3	9	9
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	vollständig erfüllt	3	3	9	9

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung/ Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
Punktzahl gesamt				78	93
Erfüllungsgrad in Prozent					84

Zusammenfassung der Ist-Situation und Handlungsempfehlungen

Die Stadt Lünen erreicht beim Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement 84 Prozent.

- Für alle Grünflächen, Friedhöfe und Spielplätze der Stadt ist die Fachabteilung 4.7 Stadtgrün zuständig. Die Abteilungsleitung trägt die Verantwortung für die Produkte Grün und Friedhöfe. Insofern verfügt die Stadt über ein zentrales Grünflächenmanagement.
- Die Pflege und Unterhaltung der Grünflächen erfolgt mit wenigen Ausnahmen durch die Wirtschaftsbetriebe Lünen GmbH (WBL GmbH). Die Gesellschaft wurde am 15. November 2001 geründet. Gesellschafter sind die Stadt Lünen zu 51 Prozent und die Remondis GmbH zu 49 Prozent. Mit Wirkung vom 01. Januar 2002 hat die Stadt Lünen die WBL GmbH beauftragt, die Leistungen der Grünflächenpflege/Bestattungen zu erbringen. Dazu wurde am 15. November 2001 ein Vertrag zwischen der Stadt Lünen und der WBL GmbH geschlossen. Ein Leistungsverzeichnis ist dem Vertrag angehängt. Neben der Grünflächenunterhaltung und Betreuung der Friedhöfe übernehmen die WBL GmbH weitere Aufgaben für die Stadt Lünen, wie z. B. die Abfallentsorgung, die Straßenunterhaltung und -reinigung.

Die gpaNRW hat in vergangenen Prüfungen 2005 und 2010 sowie in einer Beratung 2006 die Regelungen des Vertrages und die Konsequenzen daraus für die Stadt Lünen betrachtet. Bereits 2005 hat sie im Prüfbericht darauf hingewiesen, dass die Auftragsvergabe von der Stadt Lünen an die WBL GmbH zu einem späteren Zeitpunkt ohne Ausschreibung nicht hätte erfolgen dürfen, weil sich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geändert hat. Heute gilt, dass die Übertragung derartiger Aufgaben für Kommunen grundsätzlich nur im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung gemäß § 25 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) zulässig ist. Als Ausnahme hiervon ist eine freihändige Vergabe an eine Gesellschaft als sogenanntes Inhouse-Geschäft nur möglich, wenn die Kommune über die Gesellschaft eine Kontrolle ausübt wie über ihre eigenen Dienststellen (sog. Kontrollkriterium) und wenn die Gesellschaft ihre Tätigkeit im Wesentlichen für beauftragende Kommune verrichtet (sog. Wesentlichkeitskriterium). Beide Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinen Entscheidungen eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle dann angenommen, wenn der öffentliche Auftraggeber alle Anteile am Auftragnehmer hält. Das ist vorliegend nicht der Fall. Die Stadt Lünen hält 51 Prozent der Anteile. Daneben ist eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle über den Auftragnehmer entsprechend der Rechtsprechung des EuGH immer dann gegeben, wenn sich der öffentliche Auftraggeber umfassende Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gesichert hat, die sicherstellen, dass der Auftragnehmer keine eigene Entscheidungsgewalt hat. Dies bedeutet, dass der Kommune im Gesellschaftsvertrag sämtliche Entscheidungs- und Steuerungsbefugnisse

zugesichert werden müssen. Das vom EuGH zudem geforderte Wesentlichkeitskriterium ist erfüllt, wenn der durch die Aufträge der Stadt generierte Umsatz mehr als 90 Prozent beträgt.

Umfassende Entscheidungs- und Steuerungsbefugnisse der Stadt Lünen sieht der Gesellschaftervertrag nicht vor. Auch das Wesentlichkeitskriterium ist nicht erfüllt. Der Gesellschaftervertrag sieht in § 2 Abs. 2 Nr. 3 vor, dass der für andere Auftraggeber erzielte Umsatz regelmäßig 20 Prozent des Gesamtumsatzes nicht übersteigen soll.

- Der Leistungsvertrag Grünflächenpflege/Bestattungen hat eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2026. Das Vertragsverhältnis muss spätestens zwei Jahre vor seinem Auslaufen gekündigt werden. Ansonsten verlängert es sich um jeweils fünf Jahre. Die gpaNRW sieht aufgrund der EU-Rechtsprechung nach Vertragsende das Erfordernis einer Ausschreibung der von der WBL GmbH erbrachten Leistungen. Die Stadt Lünen muss sicherstellen, dass der Vertrag fristgerecht gekündigt wird.
- Aktuell kann die Stadt Lünen aufgrund der Vertragsgestaltung mit der WBL GmbH betriebswirtschaftliche Steuerungsmöglichkeiten nicht voll ausschöpfen. Die WBL GmbH erbringt die Pflege- und Unterhaltungsarbeiten gemäß Funktionalauftrag. Die Stadt Lünen zahlt der WBL GmbH einen Selbstkostenpreis für die laut Leistungsverzeichnis zu erbringenden Leistungen. Nicht im Vertrag definierte Leistungen oder Neugestaltungen kann die Fachabteilung unter Beteiligung der WBL GmbH an einem Angebot auch anderweitig vergeben. Da die Stadt Lünen drei Sozialbauhöfe mit SGB II-Kolonnen und Asylbewerbern für weniger anspruchsvolle Pflege- und Reinigungsarbeiten betreibt, werden kaum Leistungen ausgeschrieben und vergeben.
- Die Fachabteilung Stadtgrün ist an allen Planungen und der Umsetzung für jede städtebauliche Maßnahme beteiligt. Hier sind z. B. die Bauleitplanung, der Stadtumbau West bzw. Lünen-Süd, Maßnahmen aus dem Programm Soziale Stadt oder das Radwegekonzept zu nennen. In Vorbereitung ist die Beteiligung an der Internationalen Gartenschau (IGA) 2027. Einzelkonzepte, z. B. die Spielflächenleitplanung oder das Sportstättenentwicklungskonzept, werden daraus abgeleitet und i.d.R. alle vier bis fünf Jahre unter Einbeziehung des demografischen Wandels überarbeitet.
- Eine umfassende Bürgerbefragung wurde bislang nicht vorgenommen. Der KGSt²-Bericht „Bundesweite Internetbefragung zur Messung der Bürgerzufriedenheit mit den kommunalen Grünflächen“ sowie die Ergebnisse der bundesweiten Internetbefragungen der GALK³ sind der Fachabteilung Stadtgrün bekannt. Das Vorgehen wurde für Lünen als nicht zielführend eingestuft. Stattdessen werden Bürgerbeteiligungen zu fast allen Baumaßnahmen, z. B. der Neugestaltung des Flussparks oder zu Spielplätzen durchgeführt, ausgewertet und die Wünsche der Bürger möglichst mit einbezogen. Dies betrifft besonders die Belange von Senioren und Behinderten.
- Konkrete Vorgaben der Verwaltungsführung, z. B. die Aufwendungen um einen bestimmten Prozentsatz zu senken, sind aufgrund der Vereinbarungen im Vertrag mit der WBL

² Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

³ GALK e.V., Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz

GmbH nicht möglich und daher nicht schriftlich definiert. Die Neugestaltung von Anlagen und das Sanierungsprogramm werden jährlich mit der Dezernatsleitung abgestimmt und dann umgesetzt.

- Eine Kostenrechnung speziell für die städtischen Grünflächen gibt es in der Verwaltung bisher nicht. Die WBL GmbH führt eine eigene Kostenrechnung, jedoch ohne z. B. die Personalaufwendungen und Sachkosten, die in der Verwaltung anfallen. Die Stadt Lünen sollte den Einsatz von betriebswirtschaftlichen Instrumenten im Grünflächenmanagement (also in der Fachabteilung Stadtgrün) schnellstmöglich in die Wege leiten. Sonst läuft die Stadt Gefahr, dass sie für den Fall, dass die WBL GmbH nach der EU-weiten Ausschreibung über die Leistungen nicht den Zuschlag erhält, keinen Zugriff auf Steuerungselemente mehr hat. Nach Auslaufen des Vertrages mit der WBL GmbH kann dann der wirtschaftliche Erfolg im Vergleich der Kennzahlen („vorher – nachher“) gemessen werden. Derzeit kann die Fachabteilung nur Einzelleistungen über den Vertrag hinaus oder Neugestaltungen von Flächen fremd vergeben, wenn die WBL GmbH Leistungen nicht günstiger anbieten kann.
- In der Stadt Lünen gibt es ein digitales Grünflächenkataster, das von der Fachabteilung 4.2 Vermessung vorgehalten und gepflegt wird. Die Fachabteilungen sind vernetzt und können darauf zugreifen. Die WBL GmbH verfügt über ein eigenes Kataster. Beide werden einmal jährlich abgeglichen. Nach Aussage der Fachabteilung sind die Flächen annähernd auf identischem und neuestem Stand. Die für die Prüfung abgefragten Vegetationsflächen konnten von der Stadt Lünen angegeben werden. Nach Ende des Vertrages mit der WBL GmbH dient das Kataster als Grundlage für die Pflegeleistungen. Daher sollte es rechtzeitig zu einem vollständigen Grünflächeninformationssystem mit Fachschalen für die Hinterlegung von Pflegeklassen und Leistungswerten ausgebaut werden.
- Standards für die Unterhaltung und Pflege der Grün-, Sport- und Spielanlagen sowie der Friedhöfe sind in dem Gesellschaftervertrag zwischen der Stadt Lünen und der WBL GmbH festgelegt. Es gibt vier Pflegeklassen. Der Funktionalauftrag gilt als Leistungskatalog. Die in diesem Auftrag beschriebenen Erscheinungsbilder der Pflegeeinheiten werden von der Fachabteilung Stadtgrün kontrolliert.

Die gpaNRW empfiehlt, hochwertige Vegetationsflächen aus wirtschaftlichen Gründen zum Ende des Vertrages mit der WBL GmbH deutlich zurückzubauen und Blickpunkte nur noch an exponierten Lagen zur Aufwertung des Stadtbildes zu erhalten. Aufwendungen für Rasenflächen sind deutlich geringer als für Staudenbeete oder Rosenflächen.

- Die WBL GmbH ist verpflichtet, ein Berichtswesen zu führen. In der Fachabteilung Stadtgrün gibt es Kostenzusammenstellungen und Auswertungen, jedoch kein Berichtswesen. In einem kaufmännischen Berichtswesen werden die steuerungsrelevanten Ergebnisse einer Vollkostenrechnung dargestellt und analysiert. Dazu gehören Soll-Ist-Vergleiche, die Darstellung des Verlaufs im Vergleich zu den Vorjahren, die Entwicklung von Kennzahlen und diesbezügliche Erläuterungen. Im Grünflächenmanagement sollte zusammen mit der Kostenrechnung ein verwaltungsinternes Berichtswesen eingeführt werden.
- Ein strukturiertes Auftragswesen ist in der Stadt Lünen bis zum Ende des Vertrages mit der WBL GmbH nur für Leistungen außerhalb der vereinbarten Garantiesumme vorhanden. Der Großteil der Leistungen wird über den "Funktionalauftrag" mit der WBL GmbH

abgewickelt. Abschläge erfolgen monatlich. Wird der Ansatz am Jahresende unterschritten, erstattet die WBL GmbH den Saldo zu 51 Prozent zurück an die Stadt. Sie werden den einzelnen Produktbereichen jedoch nicht zugeordnet. Einzelleistungen werden im Rahmen einer Ausschreibung von der WBL GmbH kalkuliert und angeboten. Sie können von der Fachabteilung Stadtgrün aber auch fremd vergeben werden. Nur diese Einzelleistungen werden in einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis abgerechnet.

- Die wirtschaftliche Bewertung der Aufgabenerledigung in verschiedenen Leistungsbereichen wird durch die Fachabteilung Stadtgrün nur ansatzweise durchgeführt, weil sie keine Einflussmöglichkeiten hat. Erst nach einer Neubauftragung der Leistungen können die Leistungspreise sinnvoll in den Vergleich mit konkurrierenden Anbietern am freien Markt gestellt werden.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die gpaNRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen⁴ dar. Darunter hat die gpaNRW 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.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2014

Kennzahl	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.428	379	2.063	969	613	838	1.323	35
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	56,6	44,6	84,7	67,7	60,4	69,6	75,3	35
Erholungs- und Grünfläche je Einwohner in m ²	397	216	2.235	880	485	804	1.209	35
Kommunale Grünflächen								
Anteil der kommunalen Grünflächen an der Gesamtfläche in Prozent	7,7	1,2	17,9	6,4	2,9	4,0	7,2	13
Kommunale Grünflächen je Einwohner in m ²	54	20	472	86	42	56	78	13

Die Stadt Lünen zählt mit 84.783 Einwohnern zum Segment der großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Mit der Fläche des Stadtgebietes von rund 60 km² gehört

⁴ Auswertungen lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

Lünen zu den flächenmäßig kleineren Kommunen des Segments (Mittelwert 97 km²) und verfügt über einen vergleichsweise geringen Grünanteil an der Gemeindefläche. Die Einwohnerdichte liegt mit 1.428 Einwohnern je km² im obersten Viertel aller großen kreisangehörigen Kommunen.

Der Anteil der kommunalen Grünflächen an der Gesamtfläche des Gemeindegebietes ist vergleichsweise hoch.

In der Betrachtung einzelner Grünflächen haben die Park- und Gartenanlagen, Biotop- und Ausgleichsflächen sowie die Forstflächen einen hohen Anteil an der Gesamt-Grünfläche in Lünen und beeinflussen die Kennzahl (7,7 Prozent) erheblich. Die Spiel- und Bolzplätze, das Straßenbegleitgrün, Außenanlagen an städtischen Gebäuden, Kleingartenanlagen sowie Friedhöfe liegen unterdurchschnittlich.

In Lünen gibt es eine Sonderanlage, die im Nachfolgenden nicht betrachtet ist. Es handelt sich um den so genannten Preußenhafen. Dies ist ein im Herbst 1925 in Betrieb gegangener Hafen am Datteln-Hamm-Kanal in Lünen-Süd. Ab Ende der 80er Jahre verlor er an Bedeutung, nachdem die Zechen geschlossen worden waren. Heute dient er als Wasserwander-Rastplatz und Naherholungsgebiet mit hergerichteten Hafenhäusern und Anlegern. Mit dem Rad- und Wanderweg „Gneisenau-Trasse“ ist er an das überregionale Wegenetz angeschlossen. Durch die Besonderheiten der Kaimauern, Bootsanleger, Kränen, Gastronomie und Sanitäreinrichtungen zählt er nicht als eine Park- und Gartenanlage nach Definition der gpaNRW. Die Fläche wurde mit 14.640 m² angegeben und ist mit einem Anteil von 0,3 Prozent an der Gesamt-Grünfläche der Stadt Lünen zu vernachlässigen. Er wird u. a. mit Mitteln der Europäischen Union gefördert und wird Bestandteil der IGA 2027 (Internationale Gartenausstellung der Metropole Ruhr) sein.

→ 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 Lünen verfügt 2014 über 17 Park- und Gartenanlagen, die eine Gesamtfläche von 984.760 m² aufweisen. Der Flusspark in der Innenstadt und der Bürgerpark Gahmen sind erst 2014 eröffnet worden. Vor der Fertigstellung betrug die Fläche der Park- und Gartenanlagen rund 830.000 m².

Nach Angaben der Fachabteilung 4.7 Stadtgrün teilt sich die Gesamtfläche in mehr als 550.000 m² Rasenflächen und über 170.000 m² Stauden-, Sträucher-, Gehölz- und Baumbestandsflächen auf. Die Fläche der Wege und Plätze beträgt fast 130.000 m². Beete mit Wechselbepflanzung gibt es nicht mehr; die Flächen wurden in pflegeleichtere Staudenflächen umgewandelt. Es gibt rund 143.000 m² Wasserflächen und 21.560 kontrollpflichtige Bäume.

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2014

Kennzahl	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen je Einwohner in m ²	11,6	3,3	16,6	9,3	7,1	8,9	11,0	15
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	57.927	1.671	26.114	8.644	4.075	7.469	9.695	14

In der aktuellen Auswertung liegt die Kennzahl zur Fläche der Park- und Gartenanlagen je Einwohner im obersten Viertel der Vergleichskommunen⁵. Die durchschnittliche Größe aller Park- und Gartenanlagen beträgt fast 58.000 m² und liegt damit mehr als doppelt so hoch wie der bisherige Maximalwert.

⁵ Die fortgeschriebenen Vergleichskennzahlen kann die Stadt Lünen nach Abschluss der Prüfung den Internetseiten der gpaNRW entnehmen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt auf Basis der Gesamtaufwendungen (Vollkosten), die den städtischen Haushalt für diese Leistung belasten.

Die Gesamtaufwendungen setzen sich zusammen aus den vertraglich vereinbarten Leistungen an die WBL GmbH inkl. der Umsatzsteuer und dem Overhead der Verwaltung. Da es in der Fachabteilung Stadtgrün keine Kostenrechnung gibt, wurden für die Berechnung des Overheads die Stellenbeschreibungen der Mitarbeiter ausgewertet und die Aufwendungen für die Mitarbeiter mit den KGSt-Durchschnittswerten⁶ ermittelt.

Die Fachabteilung 4.7 Stadtgrün hat für die Park- und Gartenanlagen im Jahr 2014 insgesamt Aufwendungen in Höhe von 1.698.922 Euro inkl. Umsatzsteuer angegeben. Im Wesentlichen werden die Park- und Gartenanlagen von Mitarbeitern der WBL GmbH bearbeitet. Für die SGB II-Bauhöfe wurden rund 180.000 Euro aufgewendet. Aus den Angaben ermitteln sich für die Stadt Lünen Aufwendungen in Höhe von 1,73 Euro je m² für die Park- und Gartenanlagen.

→ Feststellung

Die Stadt Lünen hat mit 1,73 Euro je m² Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen fast in Höhe des Maximums, wobei hier ein Anteil Umsatzsteuer berücksichtigt ist. Der Benchmark liegt bei 1,20 Euro je m². Es ergibt sich ein Potenzial in Höhe von rund 520.000 Euro jährlich.

Die einwohnerbezogene Kennzahl stellt mit 20,04 Euro den neuen Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Sie zeigt die Belastung von Haushalt und Bürgern durch die insgesamt große vorgehaltene Fläche und die hohen Aufwendungen je Fläche.

Wie bereits im Bericht 2010 dargestellt, sind die Aufwendungen für die Park- und Gartenanlagen immer noch überdurchschnittlich hoch. Seit Eröffnung des Flussparks in der Innenstadt und des Bürgerparks Gahmen sind die Gesamtaufwendungen um über 200.000 Euro gestiegen. Auch wenn durch den Sturm Ela 2014 einige Aufwendungen auf die Beseitigung von Sturmschäden entfallen (geringfügiger Rückgang an Aufwendungen im Jahr 2015, jedoch nicht auf das vorherige Niveau), sind sie mit dem Maximalwert des Stundenverrechnungssatzes im interkommunalen Vergleich, der anfallenden Umsatzsteuer für die WBL GmbH, riesigen Flächen und Standards zu erklären.

Viele naturnahe Flächen sowie Rasen- und Wiesenflächen verursachen nur geringe Pflegeaufwendungen. Rasen- und Wiesen können von den Bürgern für Sport und Erholung genutzt werden. Jedoch gibt es in Lünen auch überdurchschnittlich viele Strauch-, Stauden- und Gehölzflächen, die pflegeaufwändiger als Rasenflächen und Wiesen sind. Die Anzahl der kontrollpflichtigen Bäume liegt weit über dem bisherigen Maximum. Auch wenn der flächenbezogene Leistungspreis durch eine Reduzierung von Flächen relativ gleich bleibt, so betrüge das jährliche monetäre Potenzial bei gleichem Leistungspreis ohne die beiden neuen Parks rund 80.000 Euro weniger.

⁶ Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2012/2013)

→ **Empfehlung**

Der Garantiesumme im Vertrag zwischen der Stadt Lünen und der WBL GmbH liegen hohe Leistungspreise zugrunde. Daher können die Aufwendungen insgesamt und somit das errechnete Potenzial bis zum Jahr 2026 nur realisiert werden, wenn Flächen erheblich zurückgebaut und Standards gesenkt würden.

→ Spiel- und Bolzplätze

Die gpaNRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt. Die Produktverantwortung trägt die Fachabteilung 4.7 Stadtgrün. Das Fachdezernat Jugend, Bürgerservice und Soziales wird an den Planungen beteiligt.

Strukturen

Die Stadt Lünen unterhielt im Jahr 2014 69 öffentliche Spielplätze mit einer Fläche von 147.183 m² und sechs Bolzplätze mit einer Fläche von 14.815 m². Insgesamt sind das 75 Anlagen mit einer Fläche von 161.998 m². Auf der ausgewiesenen Spielplatzfläche befanden sich im Jahr 2014 630 Spielgeräte unterschiedlicher Größe, also vom einfachen Federgerät bis zur Multifunktionsanlage.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2014

Kennzahl	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze je Einwohner unter 18 Jahre in m ²	11,7	6,0	18,9	13,4	11,7	13,2	15,6	17
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 Einwohner unter 18 Jahre	5,43	3,39	13,38	8,14	6,01	7,86	10,04	17
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	2.160	1.069	3.055	1.718	1.515	1.668	1.857	17
Anzahl der Spielgeräte je 1.000 m ²	4,3	2,3	11,3	4,8	3,7	4,6	5,5	17

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren bis zum Jahr 2040 von 13.807 auf 11.549, also um über 16 Prozent, zurückgehen. Somit werden sich die einwohnerbezogenen Kennzahlen zur Anzahl und zur Fläche entsprechend erhöhen, wenn die Stadt Lünen nicht entsprechend gegensteuert. Im Vergleich zum Jahr 2010 sind zwei Spielplätze in Gahmen und ein Bolzplatz in Brambauer hinzugekommen.

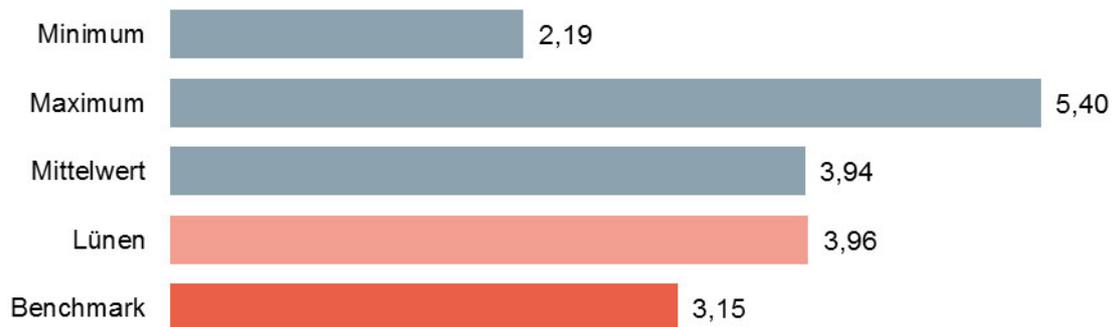
Während die Fläche und die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze bezogen auf die Einwohner unter 18 Jahren im untersten Viertel der Vergleichskommunen liegen, ist die Größe der Spiel- und Bolzplätze überdurchschnittlich. Die Anzahl der Spielgeräte hat von 2013 mit 670 über 2014 mit 630 bis hin zu 2015 mit nur noch 560 Geräten unterschiedlicher Größe, also vom einfachen Federgerät bis zur Multifunktionsanlage, kontinuierlich abgenommen. Gleichwohl ist die Anzahl der Geräte je 1.000 m² Spielplatzfläche nur knapp unterdurchschnittlich. Da Lünen über insge-

samt wenig Flächen verfügt, hält die Stadt flächenbezogen vergleichsweise mehr Spielgeräte vor als andere Kommunen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Stadt Lünen hat in 2014 für die Spiel- und Bolzplätze 640.725 Euro inkl. Umsatzsteuer aufgewendet. Für die Bemessung des Verwaltungs-Overheads gilt das im Kapitel „Park- und Gartenanlagen“ Gesagte.

Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2014



Lünen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,96	3,36	3,93	4,43	15

Der im Bericht 2010 festgestellte Maximalwert für die Spiel- und Bolzplätze (Vergleichsjahr 2007) wurde von 4,88 Euro je m² in Richtung aktuellem Mittelwert reduziert. Die große durchschnittliche Fläche der Spielplätze verursacht bei der WBL GmbH weniger Fahrt- und Rüstzeiten. Die Aufwendungen werden nach der Anzahl der Spielplätze bemessen und nicht nach deren Größe oder Ausstattung. Einvernehmlich wurden kleine Spielplätze zurückgebaut.

→ Feststellung

Die Überschreitung des Benchmarks führt zu einem Potenzial in Höhe von rund 130.000 Euro im Jahr.

Die geringe Anzahl und Fläche der Spiel- und Bolzplätze bezogen auf die Einwohner unter 18 Jahren und die geringe Anzahl der Spielgeräte wirken sich insgesamt begünstigend auf die Aufwendungen aus. Andererseits werden die wenigen Spielplätze und -geräte in Lünen entsprechend durch die Kinder und Jugendlichen beansprucht. Auffällig sind in Lünen die sehr hohen Aufwendungen je Spielgerät.

→ Feststellung

Viele ältere Spielgeräte und die hohe Frequentierung verursachen hohe Kontroll- und Reparaturaufwendungen. Daher wurden bereits in der Vergangenheit und werden weiterhin viele Spielgeräte ersatzlos abgebaut.

Lünen hat sich bereits seit vielen Jahren mit der Konzeption der Spielplätze befasst. Eine erste Spielplatzanalyse wurde bereits 1990 bis 1992 aufgestellt und 1997 bis 1998 aktualisiert. Die

Überarbeitung der Spielflächenleitplanung von 2012 ist beauftragt und soll im Frühjahr 2017 vorgestellt und beschlossen werden. Bürger und Kinder bzw. Jugendliche werden bei jeder Neu- oder Umplanung beteiligt.

Grundsätzlich hat sich die Stadt Lünen an den Vorgaben der DIN 18034 „Spielplätze und Freiräume zum Spielen – Anforderungen für Planung, Bau und Betrieb“ orientiert. Sie ist ursprünglich bereits 1971 erschienen und wurde mehrfach, zuletzt 2012, überarbeitet.

Die DIN 18034 ist wie verschiedene andere Normen und Erlasse zur Erreichbarkeit und der Einteilung in Spielplatzkategorien nach Altersgruppen der Kinder im Einzugsbereich nicht rechtsverbindlich. Kommunen können davon abweichend Spielplatzflächen zurückbauen, was Lünen in der Vergangenheit auch schon getan hat.

Die früher im Vordergrund stehende Naherreichbarkeit ist heutzutage nur noch bedingt relevant, weil die Eltern mobiler und die Kinder, gerade die älteren, unabhängiger sind. Spielplätze besonderer Qualität sind einfacher zu erreichen als früher. Grundsätzlich ist heute von einer geringeren Nutzung der Spiel- und Bolzplätze auszugehen als noch vor Jahren, als der Großteil der Spielplätze angelegt wurde. Das betrifft neben dem Rückgang der Nutzerzahlen sowohl die Verweildauer als auch die Häufigkeit der Spielplatzbesuche. Verstärkt hat sich diese Entwicklung durch den Ausbau von ganztägiger Betreuung in Tageseinrichtungen, ganztägigem Unterricht in den Schulen sowie die Verlagerung der Interessen von Kindern und Jugendlichen zugunsten so genannter Funsport-Anlagen und der medialen Welt.

Meist zieht die Einrichtung von so genannten Leuchtturm- oder Themenspielplätzen die jungen Nutzer in den Bann. Das sind besonders gut und unterschiedlich ausgestattete Spielplätze. Dabei steht die Qualität und Heterogenität der Spielgeräte im Vordergrund. Die Attraktivität von unterschiedlichen Multifunktionsanlagen ist für die Nutzer höher als eine große Anzahl kleiner Geräte, die schnell langweilig werden. Es gibt mehr Möglichkeiten zu spielen und zu toben. Bei den modernen Spielgeräten handelt es sich um Mehrzweckgeräte mit verschiedenen Nutzungsformen, die oft aus verschiedenen Materialien bestehen. Sie sprechen möglichst alle Sinne der Kinder und Jugendlichen an und fördern Bewegung, Spiel, Spaß und soziale Kontakte.

Spielplätze so auszustatten ist – allein durch die Anschaffung eines Multifunktionsgeräts – meist teuer. Gleichwohl können sie langfristig günstiger sein, denn auf die Aufwendungen wirkt sich ein zentrales Spielgerät meist positiv gegenüber vielen kleinen, verstreut stehenden Geräten aus. Diese verursachen auch eine aufwändigere Grünpflege mit dem Handrasenmäher um das Spielgerät herum oder das Anlegen von mehrfachen Fallschutzflächen. Wenige große Spielplätze mit wenigen, dafür attraktiven Spielgeräten ermöglichen optimierte Arbeitsprozesse und verursachen weniger Fahrt- und Rüstzeiten des Betriebshofs für die Kontrolle, Reparatur, Unterhaltung, Pflege und Müllbeseitigung.

Auch die Flächengestaltung wirkt sich auf die Höhe der Aufwendungen aus. Sinnvoll ist es, Bäume, Sträucher und Ausstattungsgegenstände wie Bänke zu gruppieren und abseits der Rasenflächen aufzustellen, wo sie keine Mähhindernisse darstellen. Ebenso macht sich eine ungünstige, wenn auch für die Kinder interessante Modellierung der Fläche (Anlegen von Hügel, Mulden, Höhlen usw.) in einem höheren Leistungspreis bemerkbar.

Die Stadt Lünen hat auch einen Wasserspielplatz. Diese ziehen eine regelmäßige Kontrolle der Pumpen, der Wasserqualität und der Wasserstandshöhe nach sich. In Kommunen, die solche Spielplätze vorhalten, wirkt sich das auf die Höhe der Gesamtaufwendungen aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte bei der Überarbeitung des Spielplatzkonzeptes sowohl die Langzeitprognosen zu den Nutzerzahlen berücksichtigen als auch die Hinweise zum wirtschaftlichen Betreiben von Spielplätzen beachten.

→ Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die gpaNRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Strukturen

Die Stadt Lünen unterhält im Jahr 2014 127.460 m² Straßenbegleitgrün, davon rund 112.000 m² Rasenflächen sowie rund 15.700 m² Stauden-, Sträucher-, Gehölz- und Baumbestandsflächen. Diese Flächen wurden bereits vor einigen Jahren deutlich reduziert und Wiesenflächen angelegt. Es gibt bereits umfangreiche Extensivflächen und es wurden Blumenzwiebeln gesetzt.

Jedoch gibt es immer noch viele Kleinflächen im Straßenbegleitgrün. Beete mit Wechselbepflanzungen wurden aufgegeben. Blumenkübel und -ampeln wurden abgebaut. Im Kataster sind 9.660 kontrollpflichtige Straßenbäume erfasst.

Strukturkennzahl Straßenbegleitgrün 2014

Kennzahl	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Straßenbegleitgrün je Einwohner in m ²	1,5	1,1	17,6	5,5	3,0	4,1	5,7	14

Entsprechend der geringen Gemeindefläche verfügt die Stadt Lünen über vergleichsweise wenig Straßenbegleitgrün je Einwohner. Es fällt auf, dass einige der ausgedehnten Park- und Gartenanlagen bis an die Straßen bzw. Gehwege heranreichen, so dass hier von einer gewissen Verschiebung von Grünflächen in den Produktbereichen⁷ auszugehen ist.

Die ermittelten 76 Bäume je 1.000 m² Straßenbegleitgrün stellen deutlich das neue Maximum. Der Mittelwert liegt bei ca. 30 Bäumen je 1.000 m². Die im Juni 2014 dem Sturm Ela zum Opfer gefallenen Bäume sind inzwischen durch Neupflanzungen ersetzt worden.

Es gibt ein Straßenbaumkonzept der Fachabteilung Stadtgrün, das sich in der Beschlussphase befindet. Jedes Jahr sollen ca. 200 neue Bäume gepflanzt und dafür die Aufwendungen für Neupflanzungen um ca. 35.000 Euro aufgestockt werden.

→ Empfehlung

In der Stadt Lünen sind für die Pflege der vorhandenen Straßenbäume maximale Aufwendungen zu verzeichnen. Da die Stadt bereits über vergleichsweise viele Bäume verfügt, sollte sie aufgrund ihrer Haushaltssituation auf Neupflanzungen verzichten, auch wenn die jungen Bäume zunächst geringere Aufwendungen je Baum verursachen.

⁷ Produktbereich 12: Verkehrsflächen und -anlagen (Straßenbegleitgrün), Produktbereich 13: Natur- und Landschaftspflege (Park- und Gartenanlagen)

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Stadt Lünen wendete 2014 für das Straßenbegleitgrün insgesamt 996.057 Euro inkl. Umsatzsteuer auf. Für die Bemessung des Verwaltungs-Overheads gilt das im Kapitel „Park- und Gartenanlagen“ Gesagte.

Die Aufwendungen für die Beseitigung der Sturmschäden konnten nicht differenziert werden und sind in den Gesamtaufwendungen für das Straßenbegleitgrün enthalten. Nach Auffassung der gpaNRW ist die Kostenrechnung nicht ausreichend transparent. Solche außergewöhnlichen Belastungen sollten auch in Folgejahren noch ausgewertet werden können.

Flächenbezogen wendet die Stadt Lünen für das Straßenbegleitgrün 7,81 Euro je m² auf. Die Kennzahl liegt 6,31 Euro über dem Benchmark in Höhe von 1,50 Euro je m². Damit ist ein Potenzial in Höhe von rund 800.000 Euro jährlich auszuweisen.

Die Flächen und die dazugehörigen Aufwendungen wurden mehrmals überprüft und abschließend von der Stadt Lünen bestätigt. Die hohen Aufwendungen lassen den Schluss zu, dass entweder die Standards für die Pflege und Unterhaltung des Straßenbegleitgrün sehr hoch gesetzt oder die dem Gesellschaftsvertrag zugrunde liegenden Leistungspreise zu hoch sind.

Wie bereits bei der Nutzungsform Park- und Gartenanlagen festgestellt, sind einzelne Aufwandskennzahlen im interkommunalen Vergleich beim Maximum. Das betrifft insbesondere die Aufwendungen für Rasenflächen und Bäume sowie besonders die Strauch- und Gehölzflächen. Hier wendete die Stadt Lünen im Jahr 2014 13,23 Euro je m² auf. Der Mittelwert liegt bei unter zwei Euro.

→ Empfehlung

Grundsätzlich gilt für die Reduzierung der Aufwendungen für das Straßenbegleitgrün das bereits im Kapitel Park- und Gartenanlagen Gesagte. Die Flächen sind zwar gering, die Aufwendungen aufgrund der Leistungspreise im Vertrag mit der WBL GmbH dafür umso höher. Die Stadt Lünen muss vor Vertragsende die Leistungen EU-weit ausschreiben.

→ Gesamtbetrachtung Grünflächen

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

- Der Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement zeigt mit 84 Prozent ein gutes Ergebnis auf.
- Die Stadt Lünen hat mit der WBL GmbH am 15. November 2001 einen 25 Jahre laufenden Vertrag, u. a. über die Grünflächenpflege, geschlossen. Nach neuester Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gilt, dass die Übertragung derartiger Aufgaben für Kommunen grundsätzlich nur im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung gemäß § 25 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO NRW) zulässig ist. Bei dem vorliegenden Leistungsvolumen müsste die Stadt Lünen EU-weit ausschreiben. Der Vertrag muss spätestens zwei Jahre vor dem Auslaufen gekündigt und die Ausschreibung rechtzeitig vorbereitet werden.
- Die Stadt Lünen sollte im Grünflächenmanagement der Fachabteilung Stadtgrün schnellstmöglich eine Vollkostenrechnung aufbauen und auf dieser Basis Leistungspreise und Kennzahlen ermitteln.
- Die Stadt Lünen verfügt über eine überdurchschnittliche Fläche an Park- und Gartenanlagen für ihre Einwohner. Die Unterhaltung dieser Flächen belastet den Haushalt der Stadt Lünen je Einwohner höher als in anderen Kommunen. Für die Unterhaltung der Flächen fallen jährlich insgesamt rund 1,7 Mio. oder 1,73 Euro je m² Park- und Gartenanlage an. Das ist fast der Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Der Benchmark liegt bei 1,20 Euro je m². Es ergibt sich ein Potenzial in Höhe von rund 520.000 Euro jährlich, das durch Reduzierung von Flächen zumindest teilweise realisiert werden könnte.
- Für die Spiel- und Bolzplätze wendet die Stadt Lünen rund 640.000 Euro im Jahr auf. Die Kennzahl liegt mit 3,96 je m² beim Mittelwert im interkommunalen Vergleich. Der Benchmark beträgt 3,15 Euro je m². Es ergibt sich ein Potenzial von rund 130.000 Euro im Jahr. Lünen hat den bisher höchsten Aufwand für die Wartung, Kontrolle und Reparatur der alten und stark genutzten Spielgeräte. Es stehen vergleichsweise wenige Spielflächen auf wenigen, aber großen Anlagen zur Verfügung. Die Spielflächenleitplanung wird derzeit überarbeitet und soll im Frühjahr 2017 verabschiedet werden. Der prognostizierte Rückgang der Einwohner unter 18 Jahre mit über 16 Prozent muss berücksichtigt werden.
- Die Stadt Lünen hat absolut gesehen entsprechend ihrer geringen Ausdehnung sehr wenig Straßenbegleitgrün. Auch einwohnerbezogen liegt der Wert im untersten Viertel der Vergleichskommunen. Abgerechnet wird von der WBL GmbH fast eine Mio. Euro. Daraus ergibt sich der Maximalwert von 7,81 Euro je m² im interkommunalen Vergleich. Der Benchmark liegt bei 1,50 Euro je m². Das Potenzial beträgt rund 800.000 Euro im Jahr.

→ KIWI-Bewertung

Die gpaNRW bewertet das Handlungsfeld Grünflächen der Stadt Lünen mit dem Index 1.

→ Sportaußenanlagen

Die gpaNRW 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). Wir beziehen auch Sportanlagen ein, deren Pflege und Unterhaltung ganz oder teilweise an die Vereine übertragen worden sind. Stadien wie auch Spiel- und Bolzplätze finden an dieser Stelle keine Berücksichtigung. Sportanlagen im Eigentum von Vereinen oder Dritten fließen nicht in die Kennzahlen ein. Die gpaNRW nimmt sie jedoch informativ mit auf.

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 gpaNRW in dieser Prüfrunde hingegen nicht.

Organisation und Steuerung

Die Analyse der Organisation und Steuerung der Sportaußenanlagen erfolgt auf der Basis eines in den Kommunen einheitlich eingesetzten und mit der zuständigen Abteilung 3.6 „Kulturbüro und Sportverwaltung“ erörterten Fragenkatalogs. Im Ergebnis ist für die Stadt Lünen Folgendes festzuhalten:

- Die Abteilung 3.6 „Kulturbüro und Sportverwaltung“ trägt die Produktverantwortung für die Sportaußenanlagen.
- Im Jahr 2011 wurde für die Sportanlagen und -hallen ein Betrieb gewerblicher Art (BgA) gegründet. Dadurch können Einnahmen erzielt und Wirtschaftlichkeitskennzahlen abgebildet werden. Anlass waren insbesondere der Neubau der Dreifachsporthalle am Schulzentrum Altlünen, die Sanierung der Rundsporthalle und der Neubau von drei Kunstrasenplätzen.
- Mit den Vereinen wurden Pflegeverträge geschlossen und sie zahlen Nutzungsentgelte. Bis auf Zuschüsse der Stadt aus der Sportpauschale für die Umwandlung von Belägen, z. B. Tennen- in Kunstrasenplätze, und die laufende Unterhaltung finanzieren die Vereine die Sportanlagen selbst. Sie werden anlagenscharf abgerechnet. Platzwarte werden von den Vereinen getragen. Auch die Freiflächen um die Sportplätze herum werden von den Vereinen gepflegt. Nur bei größeren Baumaßnahmen, z. B. an Wegen oder den Parkplätzen ist die WBL GmbH zuständig. Sie übernimmt auch den Baumschnitt über 2 m Höhe.
- Die Sportaußenanlagen verfügen ausschließlich über Großspielfelder. Eine größere Wiesenfläche und vier Kleinstflächen von ein paar hundert m² haben die Vereine selbst angelegt. Sie sind jedoch nur als Ausweichspielfelder oder zum Aufwärmen gedacht und entsprechen nicht den Anforderungen an ein Spielfeld für den Fußballsport. Für diese Flächen erhebt die Stadt keine Nutzungsentgelte.

- Seit 2006 wurde ein umfassendes „Sportentwicklungskonzept 2007 bis 2020“ erarbeitet und im Jahr 2008 vorgestellt. Sehr detailliert wurden der Breiten- und Vereinssport, der Leistungssport und der Schulsport sowie die vorhandenen Sportanlagen und Sporthallen erfasst, analysiert und unter Beachtung der finanziellen Rahmenvorgaben weiterentwickelt. Die letzte Fortschreibung des Sportentwicklungskonzeptes der Stadt Lünen erfolgte 2013. Der bauliche Zustand und die Auslastung für die Sportplätze und Hallen werden kontinuierlich erfasst.
- Es gibt ebenfalls einen guten Überblick über kommerzielle Angebote wie z. B. Fitnessstudios und die Ausübung von Sport im Freien wie Joggen, Walken, Fahrradfahren usw., denn sie wirken sich auf die Inanspruchnahme der Sportanlagen aus.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen verfügt über vollständige Kenntnisse hinsichtlich ihrer Sportanlagen und Sporthallen, der Vereine und Mannschaften sowie deren Mitgliedszahlen.

Strukturen

- Die Stadt Lünen verfügt 2014 über neun kommunale Sportanlagen. Die kleinste Sportanlage ist mit 9.556 m² der Sportplatz Kaubrügge und die größte Anlage mit über 40.000 m² die Sportanlage am Freibad mit dem Stadion und dem Sportplatz am Karrenbusch. Insgesamt umfassen die Sportaußenanlagen der Stadt Lünen fast 200.000 m².
- 2014 gibt es zwei Rasen-, vier Tennen- und sechs Kunstrasenplätze. Im Jahr 2016 wurde der Tennenplatz auf der Platzanlage In der Geist zu einem Kunstrasenplatz umgebaut. Im Jahr 2017 wird am Sportplatz Heikenberg in Alstedde der bisherige Rasenplatz zu einem kleinen Kunstrasenplatz umgebaut.
- Auf sechs Sportanlagen sind Leichtathletikflächen vorhanden. Drei davon verfügen nur über eine Weitsprunganlage mit rund 90 m². Weitere Sportnutzflächen wie z. B. Hockey- oder Beachvolleyballplätze oder eine Dirtbahn⁸ wie teilweise in anderen Kommunen gibt es in Lünen nicht. Die Fläche der kommunalen Sportplätze (Spielfelder) beträgt fast 88.000 m², die der Leichtathletikanlagen rund 6.380 m². Bei den anderen Flächen handelt es sich um Grünflächen, Park- und Wegflächen, Vereins- und Sanitärgebäude usw.

Strukturkennzahlen kommunale Sportaußenanlagen in 2014

Kennzahl	Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche Sportaußenanlagen je Einwohner in m ²	2,31	2,31	9,59	4,57	3,12	4,20	5,50	18
Sportnutzfläche Sportplätze je Einwohner in m ²	1,03	1,02	4,10	1,92	1,31	1,79	2,10	18

⁸ Anlage zum Springen über Erdhügel mit BMX- oder Mountainbikes

Sportnutzfläche je Mannschaft im interkommunalen Vergleich 2014

Lünen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
622	668	1.915	1.084	885	1.031	1.192	18

→ Feststellung

Die Stadt Lünen stellt einwohnerbezogen und je Mannschaft die geringsten Sportaußenanlagen zur Verfügung. Auch die Kennzahl der „Sportnutzfläche je Einwohner“ stellt einen Wert nahe dem Minimum.

Bedarfsberechnung

Die Bedarfsberechnung ist ein wichtiger Bestandteil einer Sportentwicklungsplanung. Der Bedarf muss bekannt sein, um beurteilen zu können, welche Sportanlagen in welcher sportfunktionalen und baulichen Ausgestaltung mit welcher Ausstattung und an welchen Standorten für die heutige und für die zukünftige Bevölkerung vorzuhalten sind.

Der Bedarf muss für jede Art von Sportstätten (Sportplätze, Sporthallen und ggf. Bäder oder andere) individuell berechnet werden.

Die Zahl der Mannschaften sinkt von 2014 mit 141 Mannschaften auf 140 Mannschaften im Jahr 2015. Das entspricht dem allgemeinen Trend der demografischen Entwicklung. Langfristig sinkt die Zahl der Einwohner in Lünen bis 2040 um rund fünf Prozent und die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren sogar um mehr als 16 Prozent. Daher wird auch die Zahl der Mannschaften weiter abnehmen. Die Entwicklung der Zahl der Mannschaften sollte weiter fortgeschrieben und danach das zukünftige Sportangebot bemessen werden.

Die Bedarfsberechnung der gpaNRW soll neben der Auslastung der einzelnen Sportaußenanlagen einen Hinweis darauf geben, ob Bestand und Bedarf übereinstimmen und wohin sich das Angebot zukünftig entwickeln muss. Die verschiedenen Beläge der Sportplätze ermöglichen verschiedene mögliche Nutzungszeiten.

Schulische und berufliche Verpflichtungen führen dazu, dass die Sportplätze frühestens ab 16.00 Uhr genutzt werden können. Daher verwendet die gpaNRW folgende verfügbare mittlere Nutzungszeiten:

- Sportrasenplätze: 14 Stunden je Woche, d. h. 728 Stunden im Jahr,
- Tennenplätze: 25 Stunden je Woche, d. h. 1.300 Stunden im Jahr und
- Kunstrasenplätze: 30 Stunden je Woche, d. h. 1.560 Stunden im Jahr.

Die Wochenstunden liegen im Sommer höher, im Winter je nach Witterung evtl. niedriger. Wettkampfzeiten am Wochenende werden nicht hinzugerechnet. Wir unterstellen, dass ausreichende Kapazitäten für Wettkämpfe am Wochenende vorhanden sind, wenn der Bedarf in der Woche gedeckt ist. Die Großspielfelder sind in Lünen alle mit einer Flutlichtanlage ausgestattet.

Demnach stehen in Lünen im Jahr 2014 auf den zwölf kommunalen Sportplätzen rund 16.000 Stunden insgesamt zur Verfügung. Tatsächlich werden die Plätze mit 10.250 Stunden belegt.

Dies entspricht einer Nutzungsintensität von 64 Prozent über alle kommunalen Sportplätze. Die Spannweite der Auslastungsquoten geht von 44 Prozent auf dem Sportplatz Kaubrügge und rund 48 Prozent auf dem Sportplatz Horstmar bis hin zum Sportplatz Cappenberger See mit 100 Prozent.

→ **Feststellung**

Die Stadt Lünen weist im interkommunalen Vergleich eine knapp unterdurchschnittliche Auslastungsquote an den verfügbaren Nutzungszeiten auf, obwohl sie einwohner- und mannschaftsbezogen nur über geringe Flächen verfügt.

Wesentlicher Grund für die unterdurchschnittliche Auslastungsquote in Lünen ist, dass die Plätze nur bis 20.30 Uhr belegt werden. Auf dem Kunstrasenplatz Sportplatz Horstmar reichen die Belegungszeiten nur von 17.00 bis 20.30 Uhr.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lünen sollte überprüfen, ob die tatsächlichen Nutzungszeiten den belegten Zeiten entsprechen oder ob die Zeiten überschritten werden. Sie müssten dann entsprechend abgerechnet werden. Ggf. sollte sie auf die Vereine einwirken, die Plätze länger zu bespielen.

Die Nachfrage bei den Vereinen auf den Anlagen Horstmar und Kaubrügge im Rahmen der Prüfung ergaben seit August 2016 höhere Stundenzahlen. Die Auslastungsquoten betragen damit auf beiden Anlagen ebenfalls über 60 Prozent.

Gleichwohl gibt es bereits verschiedene Überlegungen, die kommunalen Sportplätze weiter zu reduzieren. Wenn die Vereine kooperieren, könnten die Plätze besser ausgelastet und weniger genutzte Anlagen geschlossen werden. Nach Aussage der Sportverwaltung gestaltet sich die Umsetzung jedoch schwierig. Die Stadt Lünen sollte erwägen, Platzanlagen stillzulegen und die Flächen zu vermarkten. Dies sollte in den politischen Gremien beraten und Durchführungsbeschlüsse gefasst werden.

Mit der demografischen Entwicklung und einem daraus resultierenden geänderten Freizeitverhalten kommen im Hinblick auf die Sportstättenbedarfsplanung ohnehin neue Herausforderungen auf die Städte und Gemeinden zu. Rückläufig ist neben dem Rückgang der Einwohnerzahlen zumeist die Zahl der jungen Vereinsmitglieder, weil die Schulzeiten bis weit in den Nachmittag ausgeweitet wurden. Für zusätzlichen Sport bleiben den Schülern dann oft nur die Wochenenden, denn die Abendstunden werden meist von den „Senioren“ genutzt. Mit dem Rückgang der bis zu 40-Jährigen und einem Zuwachs der 60- bis 75-Jährigen verlagert sich das Sportverhalten in der Bevölkerung von aktivem Sport wie z. B. Fußball in Richtung Wandern, Fitness und Gesundheit. Gesundheitsprävention, Aktivität und Geselligkeit bis ins hohe Alter sollten von der Stadt unterstützt werden. Optimal ist ein generationenübergreifendes Angebot.

→ 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