

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Gladbeck im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gladbeck	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Gladbeck	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Gladbeck	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	30
1.1 Managementübersicht	30
1.1.1 Haushaltssituation	30
1.1.2 Haushaltssteuerung	31
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	31
1.3 Haushaltssituation	32
1.3.1 Haushaltsstatus	33
1.3.2 Ist-Ergebnisse	35
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	64

1.4.4	Fördermittelmanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	73
2.	Beteiligungen	83
2.1	Managementübersicht	83
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
2.3	Beteiligungsportfolio	85
2.3.1	Beteiligungsstruktur	85
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	87
2.4	Beteiligungsmanagement	89
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	90
2.4.2	Berichtswesen	92
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	93
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	94
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	95
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	99
3.	Informationstechnik	101
3.1	Managementübersicht	101
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	102
3.3	IT-Profil	103
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	104
3.3.2	IT-Kosten	106
3.3.3	Digitalisierung	110
3.3.4	Prozessmanagement	121
3.3.5	IT-Sicherheit	125
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	127
3.4	IT an Schulen	130
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	135
4.	Hilfe zur Erziehung	137
4.1	Inhalte, Ziele, Methodik	137
4.2	Strukturen	137
4.2.1	Strukturkennzahlen	138
4.3	Personaleinsatz	138
4.4	Leistungsgewährung	139
4.4.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	139
4.4.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	144
4.4.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	148
4.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	150
5.	Bauaufsicht	153
5.1	Managementübersicht	153

5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	154
5.3	Baugenehmigung	154
5.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	155
5.3.2	Rechtmäßigkeit	157
5.3.3	Geschäftsprozesse	158
5.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	159
5.3.5	Digitalisierung	164
5.3.6	Personaleinsatz	165
5.3.7	Bauberatung	168
5.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	171
5.3.9	Transparenz und Steuerung	175
5.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	176
6.	Verkehrsflächen	178
6.1	Managementübersicht	178
6.2	Inhalte, Ziele und Methodik	179
6.3	Steuerung	180
6.3.1	Datenlage	180
6.3.2	Straßendatenbank	181
6.3.3	Kostenrechnung	182
6.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	183
6.4	Prozessbetrachtung	184
6.4.1	Aufbruchmanagement	184
6.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	188
6.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	191
6.5.1	Strukturen	191
6.5.2	Bilanzkennzahlen	193
6.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	194
6.6.1	Alter und Zustand	195
6.6.2	Unterhaltung	197
6.6.3	Reinvestitionen	198
6.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	200
	Kontakt	203

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gladbeck

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der **Stadt Gladbeck** zeigt weiterhin einen hohen Handlungsbedarf. Die Stadt hat bis Ende 2021 am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen. Seit 2022 ist sie zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet. Sie wird von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen erst befreit werden, wenn sie wieder Eigenkapital ausweisen kann.

Um die bilanzielle Überschuldung beenden und wieder Eigenkapital aufbauen zu können, muss die Stadt Gladbeck Jahresüberschüsse erwirtschaften. Der Stadt ist es in den vergangenen Jahren gelungen, die Jahresergebnisse zu verbessern. Mit den Jahresabschlüssen 2018, 2019 und 2020 weist sie erstmals seit Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement Überschüsse aus.

Diese Entwicklung setzt sich nach den aktuellen Daten des Haushaltsplans 2022 fort. Die Stadt Gladbeck plant bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraumes 2025 mit positiven Jahresergebnissen. Die ausgeglichenen Haushalte erreicht Gladbeck jedoch lediglich durch die außerordentlichen Erträge, durch die die Belastungen der Pandemie im städtischen Haushalt isoliert werden. Die Plandaten unterliegen zudem durch die unsichere konjunkturelle Entwicklung erheblichen Risiken.

Die Stadt Gladbeck ist weiterhin bilanziell überschuldet. Die Überschüsse der Planjahre 2022 bis 2025 reichen nicht aus, um wieder ein positives Eigenkapital auszuweisen.

Mit dem geringen Eigenkapital korrespondiert eine hohe Verschuldung. Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Gladbeck liegen im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen deutlich

über dem mittleren Wert. Um die Verbindlichkeiten verringern zu können, sind jährliche Überschüsse aus laufender Verwaltungstätigkeit erforderlich. Überschüsse benötigt die Stadt auch, um Investitionen in das Gebäude- und Straßenvermögen mitfinanzieren zu können.

Die Stadt sollte ihre in den letzten Jahren erzielten Konsolidierungserfolge sichern. Insgesamt besteht für die Stadt Gladbeck aufgrund der bilanziellen Überschuldung, der hohen Verbindlichkeiten und des Investitionsbedarfs in den kommenden Jahren weiterhin ein hoher Handlungsbedarf. Dieses gilt auch angesichts der haushaltswirtschaftlichen Risiken durch die Auswirkungen der Pandemie, des Ukraine-Krieges und der konjunkturellen Entwicklung.

Fördermittel können einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Die Stadt Gladbeck hat den Prozess der Fördermittelakquise bereits gut entwickelt und will diesen weiter verbessern. Zudem verfügt die Stadt Gladbeck über eine funktionierende und praxiserprobte Fördermittelbewirtschaftung. Die bestehenden Optimierungsmöglichkeiten beim Fördermittelcontrolling hat die Stadt bereits erkannt und befinden sich in der Umsetzung.

Ein wichtiger Teil der Haushaltssteuerung ist der Umgang mit bis zum Jahresende nicht in Anspruch genommenen **Haushaltsermächtigungen**. Die Stadt Gladbeck überträgt Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen generell nicht ins Folgejahr. Konsumtive und investive Auszahlungsermächtigungen dagegen überträgt sie im Zuge der flexiblen Haushaltsführung ins Folgejahr. Von den investiven Auszahlungsermächtigungen nimmt die Stadt Gladbeck jedoch teilweise weniger als die Hälfte tatsächlich in Anspruch. Wir empfehlen der Stadt, die Übertragung von investiven Haushaltsermächtigungen an strengere Voraussetzungen zu knüpfen und nur Maßnahmen in den Haushalt aufzunehmen, deren Umsetzung auch möglich ist.

Die **Beteiligungen** haben oftmals einen erheblichen Einfluss auf den städtischen Haushalt. Der Haushalt der Stadt Gladbeck wird durch die Beteiligungen im Jahr 2019 mit 3,6 Mio. Euro entlastet. Hierzu tragen insbesondere die Gewinnausschüttungen der Emscher Lippe Energie GmbH und der RWE AG bei.

Die wirtschaftliche Bedeutung und die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist in Gladbeck zwar geringer als bei vielen anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Trotzdem stellen sie an das Beteiligungsmanagement Mindestanforderungen. Diese Mindestanforderungen erfüllt die Stadt Gladbeck nur zum Teil. Die gpaNRW sieht Verbesserungspotenzial bei der Organisation der Beteiligungsverwaltung und beim Berichtswesen. Insgesamt sollte das Beteiligungsmanagement der Stadt Gladbeck gestärkt werden, um u.a. die Beteiligungssteuerung ausbauen und die Beteiligungsstruktur zukunftsfähig halten zu können.

Bei der Prüfung zur Einflussnahme hat die gpaNRW exemplarisch die beiden Beteiligungen Innovationszentrum Wiesenbusch Betriebsgesellschaft mbH (IWG Betrieb) und GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH in den Blick genommen. Bei der IWG Betrieb sollten Vertretungsregelungen der Aufsichtsratsmitglieder getroffen werden. Bei der GWG sollte die Stadt Gladbeck mehr Einfluss auf die Wirtschaftsplanung nehmen.

Die Kosten für die **Informationstechnik (IT)** der Stadt Gladbeck sind im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen durchschnittlich. Der Anteil der Sachkosten einschließlich der Kosten für den Zweckverband GKD Recklinghausen an den Gesamtkosten ist vergleichsweise gering. Die Stadt hat einen wesentlichen Teil ihrer operativen IT an die GKD Recklinghausen als IT-Dienstleister ausgelagert. Zudem stellt die Stadt Gladbeck auch IT-Services mit eigenem

Personal bereit. Dieses Betriebsmodell eröffnet der Stadt Gladbeck eine große Flexibilität und gute Möglichkeiten, ihre IT-Leistungen und IT-Kosten bedarfsgerecht zu steuern.

Für die interne IT-Steuerung sowie für die Bereiche Digitalisierung und Prozessmanagement empfehlen wir, die strategischen Festlegungen zu erweitern. An den Vorgaben könnten sich die operativen Tätigkeiten ausrichten. Wir empfehlen der Stadt Gladbeck zudem, vorab verstärkt ihre zugrundeliegenden Prozesse zu analysieren und bei Bedarf zu optimieren. Dieses würde die Einrichtung von digitalen und medienbruchfreien Verwaltungsleistungen und damit die digitale Transformation insgesamt unterstützen.

Die Stadt Gladbeck führt gegenwärtig die workflowbasierte Bearbeitung von Eingangsrechnungen in ihrem Finanzverfahren ein. Dieser Workflow zeigt noch Ansatzpunkte für eine stärkere technische Unterstützung. Die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit erfüllt die Stadt Gladbeck bereits.

Die IT-Sicherheit der Stadt Gladbeck ist hingegen wie in vielen anderen Kommunen noch nicht ausreichend. Dieses birgt Risiken für die Stadt. Besonders in konzeptioneller Hinsicht sehen wir noch Handlungsbedarf.

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck könnte mehr als bisher zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen Informationstechnik beitragen. Wir empfehlen der Stadt Gladbeck, das Prüfen der IT und das Prüfen mit IT auszuweiten.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Gladbeck ist sehr gut organisiert. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben hält die Stadt überwiegend ein. Den Gebührenrahmen schöpft sie weitgehend aus.

Das aus korruptionspräventiven Gründen wichtige Vier-Augen-Prinzip hält die Bauaufsicht der Stadt Gladbeck in vorbildlicher Weise ein. Die Bauaufsicht arbeitet insgesamt rechtssicher.

Wir empfehlen der Stadt Gladbeck, die Informationsbasis für Antragstellende noch zu verbessern. Dadurch könnte der bisher sehr zeitintensive Beratungsbedarf von Bauwilligen gesenkt werden. Die Stadt könnte unter anderem die Internetseiten der Bauaufsicht nutzerfreundlicher gestalten und um weitere Informationen ergänzen.

Die Bauaufsicht der Stadt Gladbeck nutzt eine Fachsoftware. Die Antragstellenden reichen die Bauanträge zurzeit noch ausschließlich in Papierform ein. Die Bauaufsicht führt die Hauptbauakte in Papierform und zusätzlich eine digitale Nebenakte. Dadurch entstehen vielfach Medienbrüche. Die Stadt sollte die bereits bestehenden Überlegungen zur Digitalisierung der Bauantragsverfahren weiterführen und zeitnah umsetzen.

Die Dauer der Genehmigungsverfahren zeigen ein differenziertes Bild in Gladbeck. Die Gesamtlaufzeiten der einfachen Genehmigungsverfahren liegen 2020 deutlich niedriger als die der normalen Verfahren für Sonderbauten. Dies liegt vor allem an Verzögerungen bei den zu beteiligenden Stellen. Diese konnten ihrer Arbeit auf Grund der Corona-Pandemie nicht im sonst üblichen Zeitrahmen nachkommen. Im interkommunalen Vergleich sind die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge in Gladbeck überdurchschnittlich. Die erst ab Vervollständigung der Anträge gemessenen Laufzeiten sind in Gladbeck im mittleren Bereich.

Wir empfehlen der Stadt Gladbeck, auch außerhalb unserer Prüfungen Kennzahlen zu erheben, unter anderem zu den Laufzeiten, den Rückständen und dem Personaleinsatz. Auf dieser

Grundlage könnten konkrete Ziele festgelegt werden, zum Beispiel zu den durchschnittlichen Laufzeiten von Bauanträgen.

Die **Verkehrsflächen** haben in Gladbeck wie in vielen anderen Kommunen einen hohen Anteil am Gesamtvermögen und eine entsprechende wirtschaftliche Bedeutung. Zwischen 2008 und 2020 lagen die Abschreibungen bei den Verkehrsflächen jedoch wesentlich höher als die Investitionen. Dadurch reduzierte sich der Vermögenswert bereits um 48,6 Mio. Euro bzw. rund 40 Prozent.

Für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen setzt die Stadt Gladbeck jährlich weniger Mittel ein, als die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen empfiehlt.

Die Stadt Gladbeck hat 2019 eine Zustandserfassung der Verkehrsflächen durchgeführt. Trotz der niedrigen Investitionen und Unterhaltungsaufwendungen befindet sich überwiegende Teil der Straßen noch in einem mittleren bis guten Zustand.

Langfristig sind niedrige Investitionen und Unterhaltungsaufwendungen jedoch ein Risiko für den Erhalt der Verkehrsflächen. Sofern notwendige Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen nur aufgeschoben werden, können sich zudem Risiken für den Haushalt entwickeln. Die Stadt Gladbeck sollte deshalb die Auskömmlichkeit der Unterhaltungs- und Investitionsmittel im Blick behalten.

Die Stadt Gladbeck arbeitet im Verkehrsflächenmanagement bereits mit strategischen Zielen und Konzepten (Straßen- und Wegekonzept). Um die Zielerreichung überprüfen zu können, sollte die Stadt zudem Kennzahlen nutzen.

Das Aufbruchmanagement der Stadt Gladbeck ist bereits gut aufgestellt. Eine Bündelung und Integration sämtlicher Informationen in der Straßendatenbank könnte die Aufgabenwahrnehmung noch unterstützen.

Im Handlungsfeld **Hilfe zur Erziehung** hatte die gpaNRW bereits eine Stärkungspaktberatung durchgeführt. In der überörtlichen Prüfung haben wir deshalb ausschließlich eine Kennzahlenerhebung durchgeführt und deren interkommunale Einordnung dargestellt. Auf eine tiefergehende Analyse haben wir in Abstimmung mit der Stadt Gladbeck verzichtet.

0.2 Ausgangslage der Stadt Gladbeck

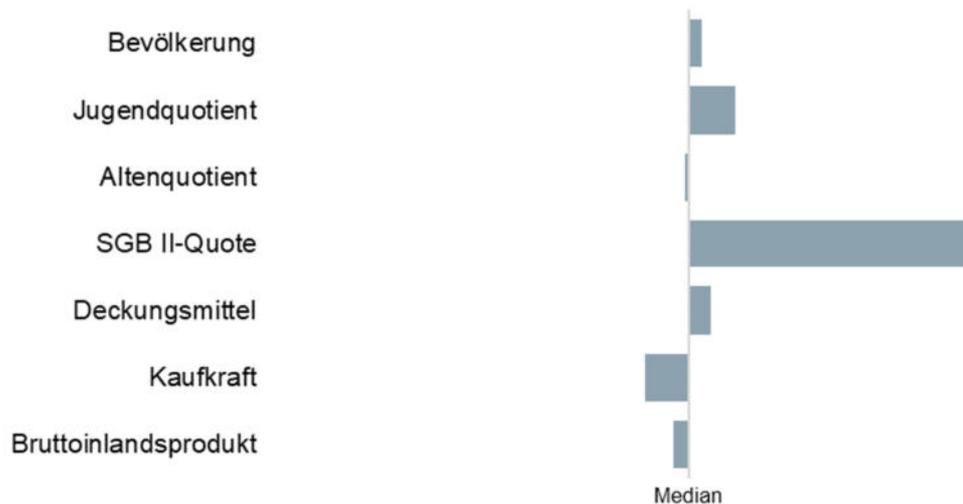
0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Gladbeck. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme

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

bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Gladbeck 2020



Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Gladbeck haben sich gegenüber der überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 nicht wesentlich verändert.

Gladbeck hat zum 31. Dezember 2020 rund 75.500 Einwohner. Nach den derzeitigen Prognosen wird diese Einwohnerzahl in den kommenden Jahren etwas anwachsen. Darauf deutet auch die Bevölkerungsstruktur hin. Der Anteil von Jugendlichen unter 21 Jahren liegt über dem Landesdurchschnitt, der Anteil der über 65-Jährigen im mittleren Bereich.

Die Indikatoren zur Wirtschaftskraft zeigen weiterhin Herausforderungen für die Stadt Gladbeck auf. Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen und die Kaufkraft liegen unterhalb der Durchschnittswerte der großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Mit der hohen SGB II-Quote gehen unter anderem Belastungen für den städtischen Haushalt einher.

Positiv auf den Haushalt wirken sich dagegen die überdurchschnittlichen Erträge aus Steuern und aus dem Finanzausgleich aus.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die jeweils zuständigen Verwaltungsbereiche der Stadt Gladbeck haben die Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW ausgewertet. Die Verwaltung hat zu den Feststellungen und Empfehlungen Vorschläge zum weiteren Vorgehen erarbeitet. Anschließend hat der Rechnungsprüfungsausschuss über die Ausführungen der Verwaltung und das weitere Vorgehen beraten.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

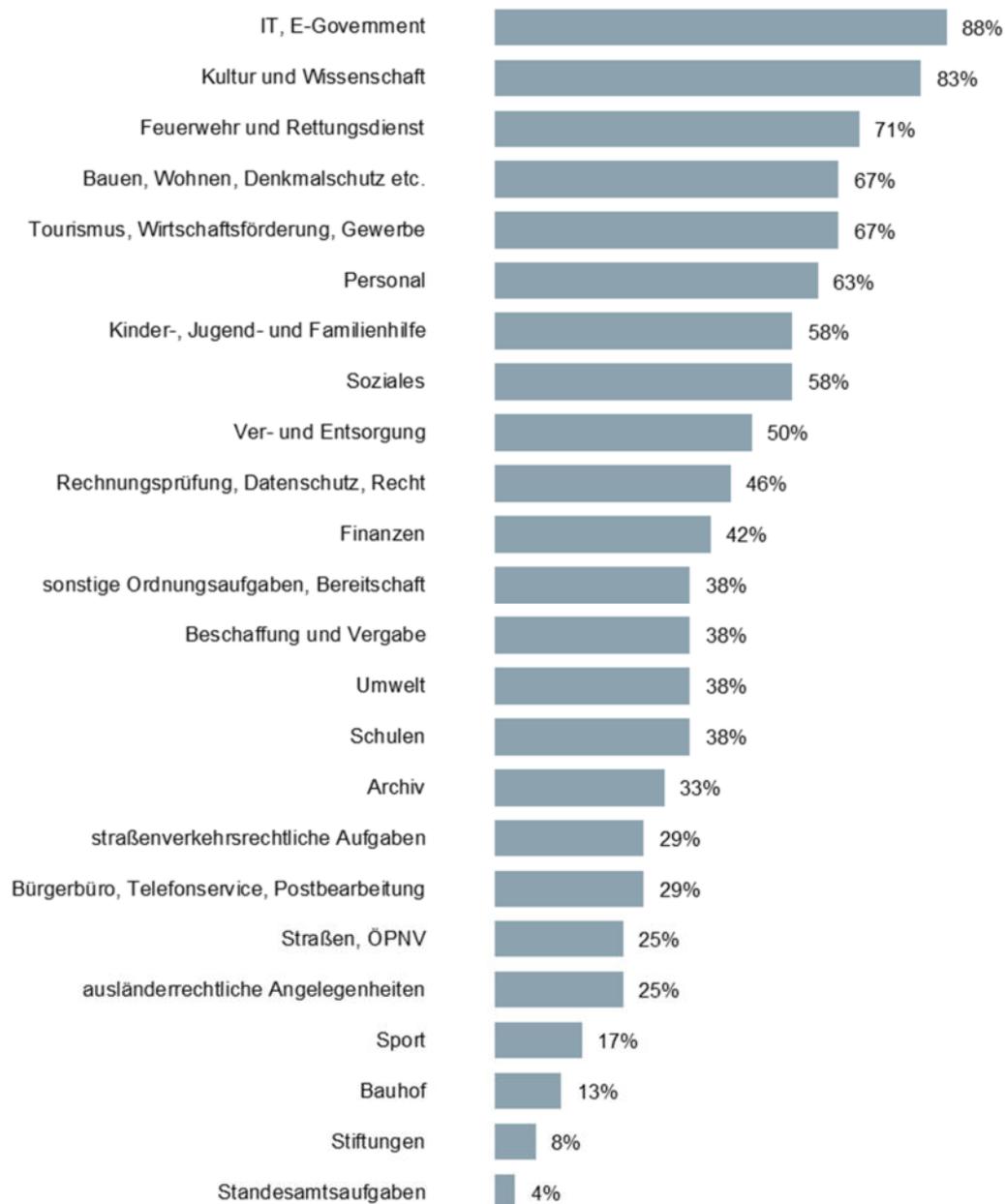
^[1] Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbq.nrw), S. 34f

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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021



Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-

Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auffällig ist, dass die großen kreisangehörigen Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten der IKZ für die Zukunft sehen, als dies bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Die

Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW, im Rahmen ihrer Prüfungen, ebenfalls erhoben.

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

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2021

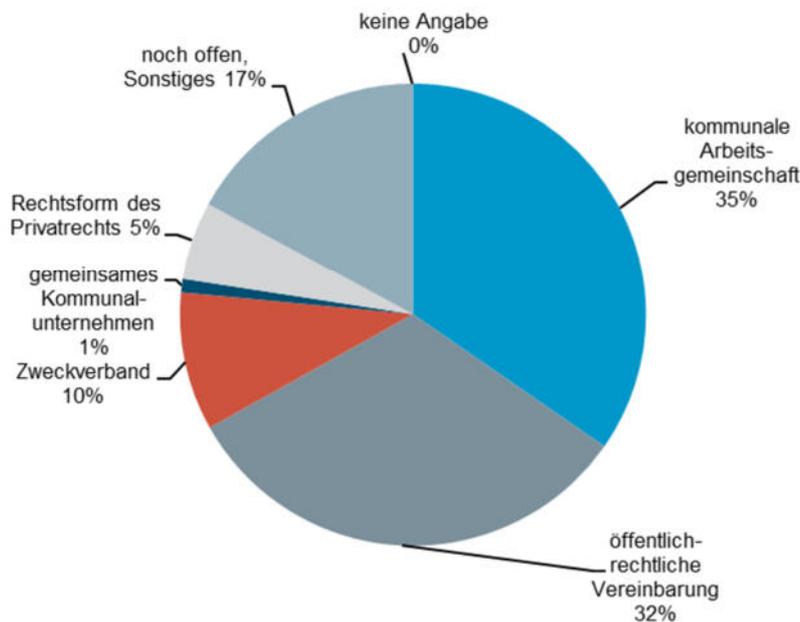


Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen².

Rechtsformen IKZ 2021



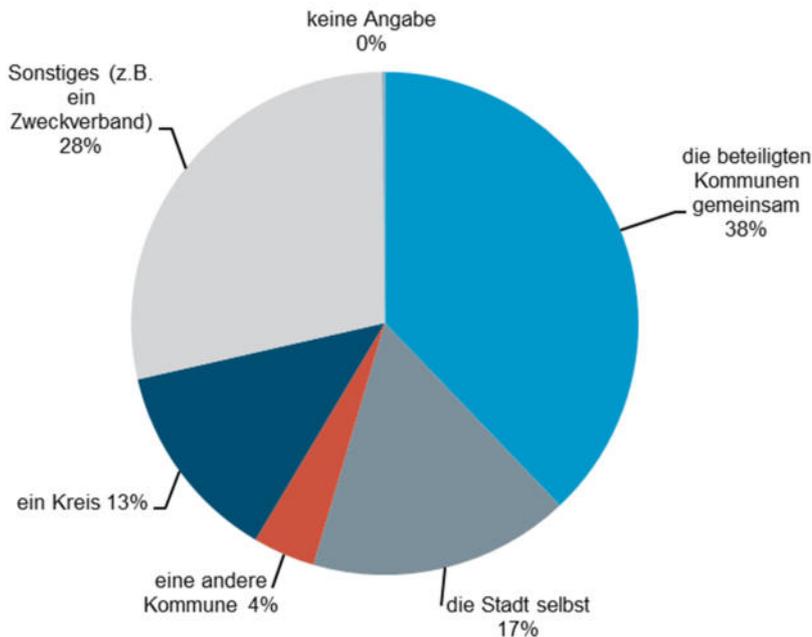
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel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

² Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2021



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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

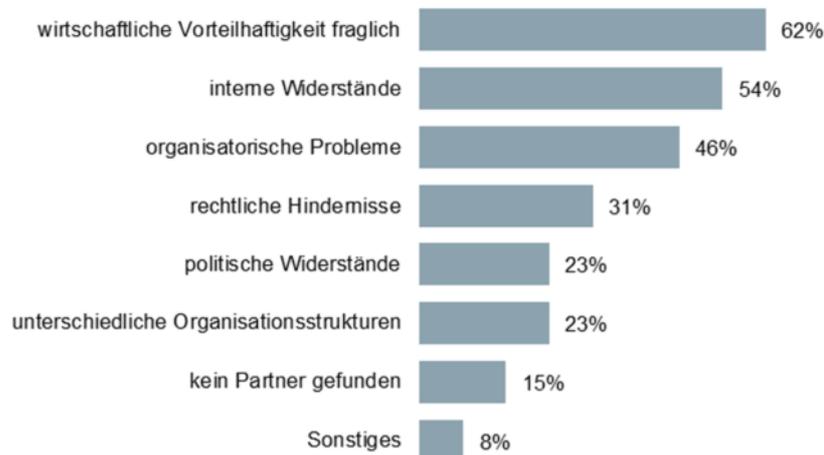
Bemerkenswert ist dabei, dass die Kooperation auf Augenhöhe, das gegenseitige Vertrauen und die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur etwa ein Fünftel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht.

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

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

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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Gladbeck

Für die Stadt Gladbeck ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung.

Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten u. a.

- in den internen Dienstleistungsbereichen (Beihilfesachbearbeitung, Aus- und Fortbildung, Beschaffungen, Informationstechnik, E-Government) und
- im klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (Feuerwehr und Rettungsdienst, Verkehrsüberwachung, Schulen, Bibliotheken, Soziales, Ordnungsaufgaben, Bauen, Vermessung).

Die Stadt Gladbeck möchte mit interkommunalen Kooperationen insbesondere eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erreichen, die Service- und Bürgerorientierung weiterentwickeln, die Aufgabenerledigung sichern und deren Qualität verbessern.

Erfolgsfaktoren aus Sicht der Stadt Gladbeck sind vor allem klare Zielvorgaben, eine Kooperation auf Augenhöhe, ein ähnlicher Handlungsdruck der beteiligten Kommunen sowie einfache, schlanke Strukturen der Zusammenarbeit.

Wie viele andere Kommunen nennt die Stadt Gladbeck unter anderem rechtliche Gründe, die einer vermehrten interkommunalen Zusammenarbeit entgegenstehen. Insbesondere gibt es zum Teil Unsicherheiten in Steuerfragen oder es bestehen wirtschaftliche Nachteile durch eine eintretende Umsatzsteuerpflicht.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen³. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.

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

- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁴. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

⁴ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

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

Viertelwerte teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Der erste Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Der zweite Viertelwert entspricht dem Median und liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller großen kreisangehörigen Kommunen einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Wir machen den haushaltsbezogenen Handlungsbedarf transparent. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

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

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind,

zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Kommunen transparent und zeigt Ansätze für Veränderungen auf.

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

Der Prüfung liegt keine vollständige Betrachtung von Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungen zugrunde. Es ist daher möglich, dass in anderen Bereichen weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, die über in diesem Prüfungsbericht beschriebene Handlungsmöglichkeiten hinausgehen.

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der großen kreisangehörigen Kommunen erhoben haben.

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Gladbeck hat die gpaNRW vom März 2021 bis Juni 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Gladbeck überwiegend die Daten des Jahres 2020.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Stefanie Hackfort
Beteiligungen	Jan Müller / Dorothee Jülich
Informationstechnik	Linda Lauber
Hilfe zur Erziehung	Thomas Riemann
Bauaufsicht	Silke Ehrbar-Wulfen
Verkehrsflächen	Andreas Meyer

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam die Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand am 26. April 2022 vorgestellt.

Herne, den 22. August 2022

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	In den vergangenen Jahren haben sich für die Stadt Gladbeck erhebliche Mehrbelastungen des Haushalts ergeben. Die Stadt kann die erheblichen Aufwandssteigerungen nicht mit Konsolidierungsmaßnahmen in Form von Aufwandsreduzierungen oder Ertragssteigerungen ausgleichen.	E1	Die Stadt Gladbeck sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte weiterhin eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.
F2	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt in geringerem Umfang ins Folgejahr als die Vergleichskommunen. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungsermächtigungen deutlich unterdurchschnittlich. Die Stadt konnte in allen Jahren eine ausreichende Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit sicherstellen.	E2	Die Stadt Gladbeck sollte zukünftig noch stringenter die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW beachten. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F3	Die Stadt Gladbeck verfügt bereits über funktionierende und praxiserprobte Prozesse bei der Fördermittelbewirtschaftung. Die bestehenden Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich des Fördermittelcontrollings hat die Stadt bereits erkannt und befindet sich in der Umsetzung.	E3	Die Stadt Gladbeck sollte im Zuge der Einführung des Fördermittelcontrollings ein standardisiertes Berichtswesen für diesen Bereich etablieren.

Feststellung		Empfehlung	
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gladbeck ergeben.	E1	Die Stadt Gladbeck sollte die Funktionen der Beteiligungsverwaltung / des Beteiligungsmanagements stärken und die Prozesse so organisieren, dass die zentrale Beteiligungsverwaltung lückenlos und zeitnah über alle relevanten Daten verfügen kann. Dies ist zugleich eine wesentliche Grundvoraussetzung für eine systemische Unterstützung der Gremienvertreter, für den Aufbau eines zentralen Beteiligungscontrollings und somit für die Umsetzung der aktiven Beteiligungssteuerung im Sinne des § 109 Abs. 1 GO. Ebenso sollte die Stadt Gladbeck darauf hinwirken, dass die relevanten Unterlagen der Beteiligungen automatisiert und digital an das Beteiligungsmanagement übersandt werden. Von Vorteil können außerdem klare Regelungen zum Beteiligungsmanagement sein, zum Beispiel im Rahmen einer Beteiligungsrichtlinie.
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gladbeck ergeben.	E2	Die Stadt Gladbeck sollte den Beteiligungsbericht 2020 schnellstmöglich erstellen und dem Rat zur Beschlussfassung vorlegen. Es ist sicherzustellen, dass die Beteiligungen vollständig, also auch die mittelbaren Beteiligungen, in den Beteiligungsbericht aufgenommen werden. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens zum Ende des dem Berichtsstich-tag folgenden Jahres erstellt und dem Rat vorgelegt werden.
F3	Die Stadt Gladbeck stellt bei den beiden betrachteten Beteiligungen ihre rechtliche Einflussnahme durch den beherrschenden Einfluss sicher.	E3	Die Stadt Gladbeck sollte durch eine Vertretungsregelung der Aufsichtsratsmitglieder bei der Innovationszentrum Wiesenbusch Betriebsgesellschaft mbH sicherstellen, dass Sie auch bei Verhinderung einzelner Mitglieder die Mehrheit hat. Eine entsprechende Vertretungsregelung ist im Gesellschaftervertrag aufzunehmen.
F4	Die Stadt Gladbeck nimmt durch die direkte Einbindung des Verwaltungsvorstands angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Betriebsgesellschaft mbH. Die Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung der GWG könnte verbessert werden, insbesondere in Bezug auf die Wirtschaftsplanung und die unterjährige Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans.	E4.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gladbeck für die Zukunft den Prozess zur Wirtschaftsplanerstellung bei der IWG Betrieb sowie zu den unterjährigen Berichten schriftlich zu fixieren, sodass auf beiden Seiten (Stadt und Beteiligung) die Abläufe klar geregelt sind und auch bei Personalwechseln oder Vertretungen die Abläufe sichergestellt sind.
		E4.2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gladbeck sich stärker in den Prozess zur Wirtschaftsplanerstellung der GWG einzubringen. Ebenso sollten die Quartalsberichte an die Beteiligungsverwaltung weitergeleitet werden.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik (IT)			
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Gladbeck eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die interne IT-Steuerung ist allerdings risikobehaftet, da sie nicht hinreichend formalisiert ist und Steuerungsmöglichkeiten ungenutzt bleiben.	E1	Die Stadt Gladbeck sollte ihre interne IT-Steuerung formalisieren und zu diesem Zweck eine IT-Strategie formulieren. Zudem sollte sie sicherstellen, dass vorhandene Regelungen auch in der Praxis umgesetzt werden.
F2	Die fehlende strategische Grundlage zur digitalen Transformation der Stadt Gladbeck verhindert ein systematisches Vorgehen. Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation der Verwaltung gefährdet.	E2	Die Stadt Gladbeck sollte die angestrebte Neuorganisation der digitalen Transformation mit Priorität umsetzen. Sie sollte zudem eine Digitalisierungsstrategie formulieren. Daraus abgeleitet sollte sie ihre Einzelprojekte der Digitalisierung in einer Roadmap festlegen und eine Bemessung der erforderlichen Ressourcen durchführen.
F3	Im Hinblick auf die Anforderungen des Online-Zugangsgesetzes ist die Projektplanung der Stadt Gladbeck noch nicht hinreichend konkretisiert und formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass dessen Umsetzung nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie das Potenzial für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden kann.	E3	Die Stadt Gladbeck sollte ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Auf Basis der bisherigen Erfahrungen und der bestehenden Rahmenbedingungen sollte sie darüber hinaus eine verbindlich terminierte Umsetzungsplanung für die OZG-Leistungen festschreiben.
F4	Die Stadt Gladbeck führt aktuell einen Rechnungsbearbeitungsprozess ein, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen konkrete Optimierungsansätze.	E4	Die Stadt Gladbeck sollte die bereits initiierte Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung mit Priorität zum Abschluss bringen. Sie sollte noch stärker darauf abzielen, manuelle Tätigkeiten durch eine noch stärkere IT-Unterstützung zu reduzieren. Hierzu sollte die Stadt Gladbeck zeitnah eine automatisierte Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze in ihren Rechnungsbearbeitungsworkflow aufnehmen. Zudem bestärkt die gpaNRW die Stadt Gladbeck in ihrem Vorhaben, den Bestell-Prozess zu digitalisieren.
F5	Die Stadt Gladbeck hat begonnen, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Die fehlende Formalisierung stellt auch hier ein Risiko dar.	E5	Die Stadt Gladbeck sollte ihre Strategie zur Einführung des Dokumentenmanagementsystems durch einen Projektplan absichern. Zudem sollte sie weitere interne und externe Verwaltungsleistungen medienbruchfrei anbieten.
F6	Das Prozessmanagement der Stadt Gladbeck wird den Anforderungen an die digitale Transformation nicht hinreichend gerecht.	E6	Ein systematisches Prozessmanagement könnte die digitale Transformation der Stadt Gladbeck unterstützen. Sie sollte zunächst eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement festzulegen. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Um Prozesse einheitlich und anforderungsgerecht dokumentieren zu können, sollte die Stadt Gladbeck das vorhandene Fachverfahren nutzen.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Gladbeck weist konzeptionelle Defizite in der IT-Sicherheit auf. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen insbesondere im Bereich des Notfallmanagements, aber auch in technischen Aspekten.	E7	Neben den technischen Aspekten sollte die Stadt Gladbeck die fehlenden organisatorischen Maßnahmen zeitnah umsetzen. Hierzu zählen beispielsweise die Notfallkonzeption und die Benennung eines Notfall-Verantwortlichen. Aber auch die Sensibilisierung und Qualifizierung der Beschäftigten sind mögliche Ansatzpunkte.
F8	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck lassen derzeit keine hinreichende Prüfung mit IT sowie Prüfung der IT zu.	E8	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck sollte sich zeitnah einen Überblick über die Prüfhandlungen der GKD Recklinghausen verschaffen. Sie sollte zudem eine eigene systematische örtliche IT-Prüfung aufbauen und ihre Handlungsfähigkeit durch entsprechende Personalressourcen und fachspezifische Fortbildungen sicherstellen. Weiterhin sollte die Stadt Gladbeck bei ihrer digitalen Transformation berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze perspektivisch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.
F9	Die Stadt Gladbeck hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Verbleibende offene Aspekte sind aktuell in der Bearbeitung.	E9	Die Stadt Gladbeck sollte ihre Medienentwicklungsplanung weiter konkretisieren und Lücken im Ressourcenüberblick möglichst schließen.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht arbeitet mit Checklisten für die verschiedenen Antragsverfahren. Für die Entscheidungsbefugnisse orientieren sich die Beschäftigten an einer verbindlichen Verfügung. Es entstehen vielfach Medienbrüche durch die doppelte Aktenführung der Papier- und der digitalen Akte.	E1	Die Stadt sollte die Digitalisierung vorantreiben, um die digitale Akte als Hauptakte führen zu können und die doppelte Aktenführung zu vermeiden. Das vereinfacht auch die spätere Archivierung.
F2	Die gewählte Softwarelösung der Bauaufsicht in Gladbeck ist geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen. Sie bietet noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Einer weiterreichenden Digitalisierung steht die Bauaufsicht aufgeschlossen gegenüber.	E2	Die Stadt Gladbeck sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens jetzt aktiv vorantreiben. Die geplante Anbindung an das Bauportal.NRW befürworten wir. Ziel muss es sein, das Antragsverfahren vollumfänglich ab dem 01. Januar 2023 digital abwickeln zu können.
F3	Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Bauaufsicht beraten Bauwillige vor allem telefonisch und in persönlichen Gesprächen. Die Stadt stellt darüber hinaus Informationen und Formulare auf ihrer Homepage zur Verfügung. Der Internetauftritt ist noch nicht optimal gestaltet. Einen Flyer oder eine Broschüre für Bauwillige gibt es nicht.	E3	Um den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren, sollte die Bauaufsicht ihren Internetauftritt kundenfreundlicher und informativer gestalten. Eine Baubroschüre oder ein Flyer zu den verschiedenen Bauvorhaben würde die Informationsbasis für Bauwillige weiter verbessern.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren liegen in Gladbeck bei den einfachen Verfahren knapp über dem mittleren Wert und bei den normalen Verfahren zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen.	E4	Die Bauaufsicht sollte sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge kontinuierlich erheben und auswerten. Auf diese Weise könnte sie die Transparenz der Verfahrensdauer erhöhen, um ggf. gegensteuern zu können. Darüber hinaus wäre sie so für die Berichtspflicht gegenüber der obersten Bauaufsicht gewappnet.
F5	Die Bauaufsicht bildet aktuell kaum Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Damit verzichtet die Stadt auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.	E5	Die Bauaufsicht sollte regelmäßig Kennzahlen erheben, um die Transparenz ihrer Arbeit zu erhöhen. Die Ergebnisse sollte sie analysieren und über Zielvereinbarungen als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen an. Besonders wichtig sind die Laufzeiten der Bauantragsverfahren, die Fälle je Vollzeit-Stelle sowie die Rückstandsquote.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Gladbeck setzt im Verkehrsflächenmanagement zur Verwaltung relevanter Grunddaten eine Standardsoftware als Straßendatenbank ein. Daneben führt sie weitere gesonderte Dokumentationen. Steuerungsrelevante finanzwirtschaftlichen Informationen pflegt die Kämmererei auch außerhalb der Straßendatenbank. Zusätzlicher Arbeits- und Erfassungsaufwand ist bei mehrfacher Datenpflege in diversen Dokumentationen nicht auszuschließen und birgt das Risiko von Fehlerquellen.	E1	Die Stadt Gladbeck sollte soweit möglich das Erhaltungsmanagement vollständig in ihre Straßendatenbank integrieren. Dies könnte dazu beitragen, Erfassungsfehler und doppelte Datenhaltungen zu vermeiden.
F2	Das Amt 66 setzt im Verkehrsflächenmanagement keine Kostenrechnung ein.	E2	Die Stadt Gladbeck sollte unter Abwägung von Aufwand und Nutzen prüfen, ob die für Steuerungszwecke benötigten Daten durch eine Kostenrechnung oder in anderer Form zur Verfügung gestellt werden können. Ziel sollte es sein, den Ressourceneinsatz transparent abzubilden und objektive Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu ermöglichen.
F3	Die Stadt Gladbeck verfolgt als strategische Ziele die Verkehrssicherung und den Wert-/Substanzerhalt der Anlagegüter. Ergänzende Ziele sind mit Ausnahme des Straßen- und Wegekonzepts nicht formuliert.	E3	Die strategischen Zielvorgaben der Stadt Gladbeck sollten im Bereich der Verkehrsflächenbewirtschaftung durch Kennzahlen flankiert und messbar gemacht werden. Um die Erfüllung der strategischen Ziele nachzuhalten und darüber zu informieren, sollte unter Berücksichtigung der Kennzahlenergebnisse ein regelmäßiges Controlling und Berichtswesen aufgebaut bzw. erweitert werden.
F4	Das Aufbruchmanagement des Amtes 66 ist im Grundsatz gut aufgestellt. Sämtliche wesentlichen Verfahrensschritte werden im Interesse einer ordnungsgemäßen Bauausführung, Mängelvermeidung und -beseitigung sowie im Interesse des Gewährleistungsprozesses kontrolliert und dokumentiert. Diesbezügliche Dokumentationen werden aber außerhalb der Straßendatenbank geführt.	E4.1	Das Amt 66 sollte die in den Abstimmungsterminen besprochenen Maßnahmen (Kordinierungspläne) sowie die Genehmigungen allen Vorhabenträgern und Beteiligten in der Straßendatenbank zugänglich machen.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	In die Straßendatenbank sollten verbindlich auch die wesentlichen Informationen der Aufbruchphase übernommen werden (Erledigungsnachweise zu den Phasen der Ausführung, Kontrollprotokollierungen, Mängelprotokolle und -rügen).
		E4.3	Das Amt 66 sollte alle wesentlichen Informationen der Ab-/Übernahmephase in die Straßendatenbank übernehmen.
		E4.4	Es bietet sich an, im Interesse einheitlicher Dokumentationen und zur Vermeidung differierender Datenpools auch die für die Gewährleistung relevanten Informationen in die Straßendatenbank zu integrieren.
F5	Nach den Daten der Anlagebuchhaltung haben die Straßen ein hohes Durchschnittsalter. Die tatsächlichen Zustände aufgrund von aktuellen Zustandserfassungen zeigen jedoch ein besseres Bild.	E5	Die Stadt Gladbeck sollte ihre regelmäßigen Zustandserhebungen im Interesse realistischer Erfassungen nicht nur visuell, sondern auch mit Hilfe messtechnischer Untersuchungen vornehmen.
F6	Die Stadt Gladbeck setzt jährlich weniger Mittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein als die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) empfiehlt. Dennoch ist nach Maßgabe der aktuellen Zustandszuordnungen und der mehrjährigen konzeptionellen Planungsgrundlagen von einer bisher sachgerechten Unterhaltungsplanung auszugehen. Dauerhaft niedrige Unterhaltungsaufwendungen stellen mittel- und langfristig aber ein Risiko für den Erhalt der Verkehrsflächen dar.	E6	Um einen möglichen Substanzverlust in der Zukunft zu vermeiden, sollte die Stadt die Auskömmlichkeit der Verkehrsflächenunterhaltung im Blick behalten.
F7	In den vergangenen Jahren haben im Bereich der Verkehrsflächen die Reinvestitionen nicht ausgereicht, die Abschreibungen auszugleichen. Für die Zukunft plant die Stadt notwendige investive Straßenbaumaßnahmen im fortgeschriebenen Straßen- und Wegekonzept ein.	E7	Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollte die Stadt Gladbeck im Rahmen ihrer zukunftsorientierten Maßnahmenplanungen auch den Reinvestitionsbedarf weiter sachgerecht im Fokus halten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der **Handlungsbedarf** der Stadt Gladbeck, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Die Stadt unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, da sie seit 2012 auf Antrag an der zweiten Stufe des Stärkungspakt Stadtfinanzen teilnimmt. Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt zudem erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.

Positiv ist, dass es der Stadt Gladbeck in den letzten Jahren gelungen ist, ihre Haushaltsdefizite deutlich zu reduzieren. In den **Jahresabschlüssen** 2018 und 2019 weist sie erstmals seit Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement Überschüsse aus. Auch 2020 schließt die Stadt Gladbeck, mit Hilfe der Isolierung Corona-bedingter Schäden, mit einem positiven Jahresergebnis ab.

Die gpaNRW sieht in der **Planung** vor allen Dingen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, bedingt durch die konjunkturelle Entwicklung, welche die Haushalte nächsten Jahre belasten. Durch die Isolierung der Corona-bedingten Schäden gemäß des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) kann die Stadt Gladbeck bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraumes ausgeglichene Haushalte darstellen. Der durch die Pandemie verursachte Schaden für den Haushalt der Stadt wird aktuell bis 2025 auf rund 50,5 Mio. Euro geschätzt. Der zu erwartende Corona-Finanzschäden führt allerdings trotz bilanzieller Isolierung zu erheblichen Fehlbedarfen in der Liquidität.

Handlungsbedarf für die Stadt Gladbeck sieht die gpaNRW nunmehr darin, die positive Entwicklung vor der Pandemie wieder zu erreichen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um die **Überschuldung** der Stadt sukzessive zurückzuführen. Dies mit der langfristigen Zielsetzung, **Eigenkapital** ausweisen zu können. Überschüsse führen zudem zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um den Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Die Reinvestitionsbedarfe in das Gebäude- und Straßenvermögen steigen deutlich in

den nächsten Jahren. Die anstehenden Investitionen könnten somit nur über neue Kredite finanziert werden, welche zusätzlich zur aktuell schon bestehenden Altschuldenlast kommen. Bereits jetzt gehört Gladbeck zu den Kommunen mit deutlich überdurchschnittlichen **Schulden** und **Verbindlichkeiten** je Einwohner. Auch wenn kurzfristig noch nicht von steigenden Zinsen auszugehen ist, bleibt mittel- bis langfristig insgesamt ein hohes Zinsänderungsrisiko bestehen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung greift die Stadt auf ein funktionierendes **Berichtswesen und Controlling** zurück. Diese gilt es, in der Zukunft weiter auszubauen. Aufgrund einer Systemumstellung und personeller Engpässe gelingt es der Stadt aktuell noch nicht, die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse einzuhalten. Beim Gesamtabschluss fehlen der Stadt die Gesamtabschlüsse für die Jahre 2016 bis 2018. Danach macht die Stadt von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch. Des Weiteren hat sich die Stadt zur Aufarbeitung der Rückstände aktuell personell verstärkt.

Die **Konsolidierungsmaßnahmen** der Stadt Gladbeck können die angefallenen Aufwandssteigerungen nicht kompensieren. Eigene Anstrengungen sind daher weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen.

Die Stadt Gladbeck macht von der Möglichkeit der Übertragung von **Ermächtigungen** von ordentlichen Aufwendungen keinen Gebrauch. Dabei überträgt die Stadt allerdings überdurchschnittlich hohe konsumtive Auszahlungsermächtigungen je Einwohner. Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt in geringerem Umfang als die Vergleichskommunen. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen überwiegend deutlich unterdurchschnittlich. Die Stadt Gladbeck gelingt es teilweise nicht, auch nur die Hälfte des geplanten und übertragenen Investitionsvolumens zu bewältigen. Allerdings zeigte sich zuletzt ein positiver Trendverlauf.

Im Bereich des **Fördermittelmanagements** ist die Stadt Gladbeck bereits auf einem guten Weg. Sie hat den Prozess der Fördermittelakquise gut aufbereitet und will diesen zukünftig noch weiter optimieren. Zudem verfügt die Stadt Gladbeck über funktionierende und praxiserprobte Prozesse bei der Fördermittelbewirtschaftung. Die bestehenden Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich des Fördermittelcontrollings hat die Stadt bereits erkannt und befinden sich in der Umsetzung.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?

- Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer, sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen haben Bund und Land im Jahr 2020 zum Teil abgedeckt, zum Beispiel durch Gewerbesteuerausgleichszahlungen. Zudem gibt es haushaltsrechtliche Regelungen des Landes zur Isolierung

der Corona-bedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit Corona-bedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Gladbeck ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Gladbeck 2015 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht			HPI
2022	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2014. Die im Haushaltsplan 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Gladbeck hat zum Zeitpunkt der Prüfung die Jahresabschlüsse bis 2018 festgestellt und für die Jahre 2019 und 2020 aufgestellt. Hinsichtlich weiterer Details dazu wird auf den Berichtsteil 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation verwiesen.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt Gladbeck aktuell bis 2015 bestätigt. Die noch fehlenden Gesamtabschlüsse sollen zeitnah nachgeholt werden. Die Stadt Gladbeck ist aufgrund ihrer Konzernstruktur ab dem Jahr 2019 nicht mehr verpflichtet einen Gesamtabschluss aufzustellen.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Gladbeck unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie war bis 2021 Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Ab dem Haushaltsjahr 2022 ist die Stadt dann zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet. Die Stadt ist in ihrer kommunalen Selbstverwaltung damit eingeschränkt.

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

Haushaltsstatus Stadt Gladbeck 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt								
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt								X
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt								
Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt								

Die **Stadt Gladbeck** nimmt seit 2012 am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Die letzte Tranche der Konsolidierungshilfe von rund 2,8 Mio. Euro ist für das Jahr 2020 geflossen. Im Gegenzug zur Gewährung dieser Landeshilfen hat sich die Stadt zu einem strikten Sparprogramm verpflichtet (Haushaltssanierungsplan) mit einem Konsolidierungsvolumen von insgesamt 152 Mio. Euro bis 2021. Die Stadt Gladbeck hat sich außerdem dazu verpflichtet, ihren Haushalt ab dem Jahr 2018 dauerhaft auszugleichen, auch über den sogenannten Konsolidierungszeitraum hinaus. Ab dem Haushaltsjahr 2022 ist die Stadt dann zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Gladbeck 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-30,92	-4,50	-4,98	2,41	1,75	0,4
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Mio. Euro	116,04	120,43	125,38	122,95	121,20	120,9
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-18,29	0,11	0,03	0,01	0	-0,04

Die Überschüsse sowie Fehlbeträge werden gemäß § 96 Abs. 1 Satz 3 GO NRW direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Im Jahresabschluss 2015 wurde eine außerplanmäßige Abschreibung auf die RWE-Aktien vorgenommen und der entstandene Verlust nach den Vorgaben des § 43 Abs. 3 GemHVO unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage bzw. hier mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag verrechnet. Da die Stadt von einer dauernden Wertminderung ausgehen musste, wurde eine Abschreibung auf den Kurswert in Höhe von 18,4 Mio. Euro vorgenommen.

Des Weiteren wurden aus der Veräußerung von Vermögensgegenständen im Betrachtungszeitraum Erträge in Höhe von rund 560.000 Euro sowie Aufwendungen in Höhe von 332.000 Euro mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag verrechnet. Hierdurch wurde der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag im Saldo um 228.000 Euro reduziert.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,39	0,46	1,46	1,68	0,35
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Mio. Euro	120,5	120,0	118,6	116,9	116,5

Stand: Haushaltsplan 2020 und 2021

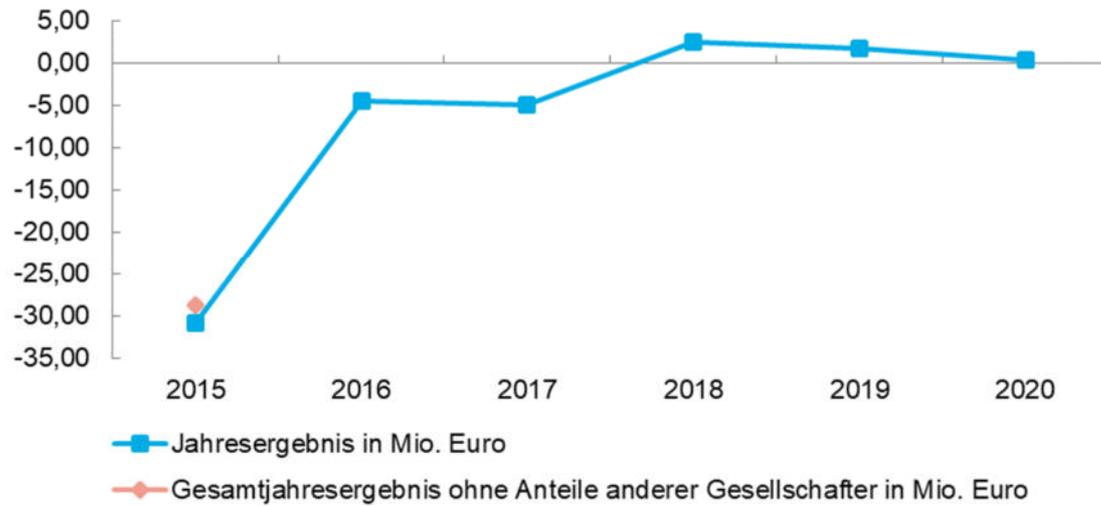
Die Stadt Gladbeck kann ihrer Verpflichtung zur Aufstellung ausgeglichener Haushalte nur nachkommen, da das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) es vorsieht, die Corona-bedingten Schäden über den außerordentlichen Ertrag haushaltsneutral bis einschließlich 2025 in einer Nebenrechnung zu führen.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Gladbeck kann ab 2018 ausgeglichene Haushalte darstellen. Wesentlicher Grund hierfür ist die positive konjunkturelle Entwicklung. Diese Entwicklung dokumentiert auch das negative strukturelle Ergebnis. In konjunkturell schlechteren Zeiten wird es für Gladbeck nochmals deutlich schwieriger, ausgeglichene Jahresergebnisse zu erwirtschaften.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse⁵ Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2015 bis 2020



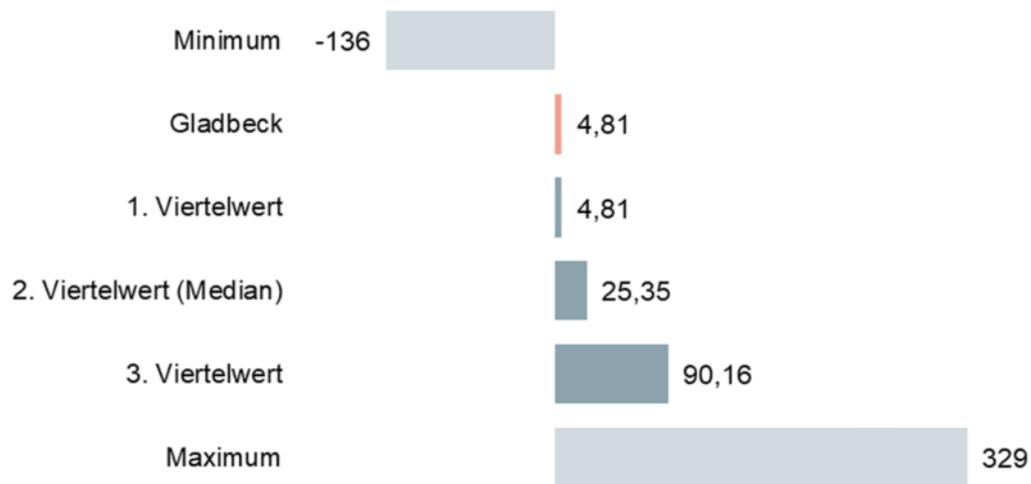
Durch die umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen und die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz konnte die **Stadt Gladbeck** wie geplant in 2018 einen ausgeglichenen Haushalt erwirtschaften. Im aktuell aufgestellten Jahresabschluss 2020 kann die Stadt wiederum den Haushaltsausgleich erreichen. Die ausgeglichenen Haushalte ließen sich bis einschließlich 2020 nur unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen erzielen.

Die Gesamtjahresergebnisse können aufgrund des fehlenden Gesamtabschlusses 2016 ff. nur bis 2015 dargestellt werden. Ab 2019 ist die Stadt von der Aufstellung des Gesamtabschlusses befreit.

Für das aktuelle Vergleichsjahr im Kernhaushalt der Stadt Gladbeck ergibt sich nachfolgende Positionierung:

⁵ Bei dem Gesamtjahresergebnis ohne Anteile anderer Gesellschafter handelt es sich um das Gesamtjahresergebnis ohne den Anteil des Jahresergebnisses, welches auf die Fremdgesellschafter der GWG entfallen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020

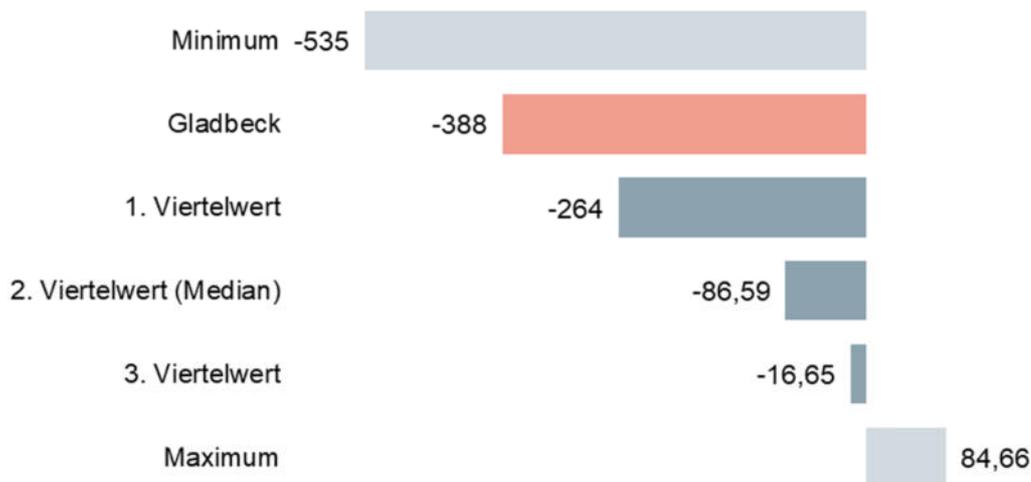


In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Insgesamt zeigt sich eine positive Entwicklung im Betrachtungszeitraum. Die Stadt Gladbeck kann bis einschließlich 2017 nur Positionierungen unter dem 1. Viertelwert erzielen. Für die Betrachtung der Gesamtabschlüsse liegt im Betrachtungszeitraum aktuell nur ein zu verwertendes Ergebnis vor. Dabei erzielt das letzte aufgestellte Gesamtjahresergebnis 2015, das jedoch stark durch Sondereffekte gekennzeichnet war, folgende Positionierung:

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Die Gesamtergebnisse sind im Wesentlichen durch das Jahresergebnis der Kernverwaltung geprägt.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz steht den Kommunen nicht dauerhaft zur Verfügung. Daher hat die gpaNRW diese nicht in der Modellrechnung berücksichtigt. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 der Anlage zu diesem Teilbericht.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Gladbeck	
Jahresergebnis	0,36
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz)	100,30
Bereinigungen Sondereffekte	0,33
= bereinigtes Jahresergebnis	-100,27
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	82,53
= strukturelles Ergebnis	-17,74

Die strukturelle Modellrechnung ist im Gegensatz zum tatsächlichen Ergebnis negativ. Das ist im Wesentlichen auf die tatsächlich höheren Schlüsselzuweisungen zurückzuführen. Diese liegen in den letzten drei Jahren über dem hier verwendeten Durchschnittswert. Die in der Modellrechnung verwendeten durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen liegen alleine rund 8,6 Mio. Euro unter dem tatsächlich erzielten Ergebnis.

Mit Blick auf die geplanten Erträge aus Schlüsselzuweisungen ist davon auszugehen, dass bei einer dauerhaften Stabilisierung der Schlüsselzuweisungen auf dem Niveau von 2020 sich auch die strukturelle Situation tendenziell verbessern würde.

Einen großen Unterschied macht ebenfalls die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz (2,8 Mio. Euro). Diese wurde zeitlich befristet bis 2020 gewährt und reduzierte sich schrittweise ab 2019. Um die strukturelle Situation zu erfassen, wird sie in der Modellrechnung nicht berücksichtigt. Das Gleiche gilt für die in 2020 gewährte Sonderhilfen gemäß § 3 Sonderhilfengesetz Stärkungspakt in Höhe von rund 4,8 Mio. Euro.

Strukturell ist der Haushalt auch weiterhin nicht ausgeglichen. Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Mio. Euro 2015 bis 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Plan-Ergebnisse	-11,33	-10,61	-3,73	0,67	0,22	0,16
Ist-Ergebnisse	-30,92	-4,50	-4,98	2,41	1,75	0,36
Differenz	-19,59	+6,11	-1,25	+1,75	+1,54	+0,20

Die Stadt Gladbeck kann in vier von sechs Jahren ihr jeweiliges Plan-Ergebnis erreichen bzw. deutlich übertreffen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020, mit Ausnahme der Sondereffekte in 2015, kann die Stadt jährlich eine durchschnittliche Verbesserung von rund 1,7 Mio. Euro erzielen. Dies ist rund ein Prozent des jährlichen Haushaltsvolumens. Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit noch Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Gladbeck plant bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 2025 weiterhin ausgeglichenen Haushalte. Dies gelingt nur durch die Isolierung der Corona-bedingten Schäden bis 2025. Die Haushaltsplanung der Stadt ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

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

Jahresergebnisse Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2021 bis 2025



Die Kommunen haben nach § 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) im Rahmen der Haushaltsplanungen 2021 und 2022 sowie der mittelfristigen Ergebnisplanung die Summe der auf die Corona-Pandemie entfallende Haushaltsbelastung durch Mindererträge bzw. Mehraufwendungen zu prognostizieren.

Im Wesentlichen betrifft dies die Gewerbesteuererträge, die Gemeindeanteile an der Einkommenssteuer sowie die Schlüsselzuweisungen. In Höhe der Corona-bedingten Schäden ist ein außerordentlicher Ertrag zu planen. Dadurch erklärt sich die Diskrepanz der beiden Diagrammlinien.

Die **Stadt Gladbeck** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 einen Überschuss von rund 0,3 Mio. Euro (blaue Linie). Diese Planung beinhaltet außerordentliche Erträge bedingt durch die Isolierung von Corona-bedingten Schäden in folgender Höhe:

Geplante außerordentliche Erträge Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2021 bis 2025

	2021	2022	2023	2024	2025
außerordentlicher Ertrag	12,27	8,59	13,40	8,78	4,56

Ohne die Möglichkeit der Isolierung durch die geschaffenen Regelungen im Rahmen des NKF-CIG könnte die Stadt Gladbeck für das Haushaltsjahr 2021 ff. keine ausgeglichenen Jahresergebnisse einplanen (rote Linie).

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

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

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	12,87	18,19	+5,32	7,2
Gewerbesteuern	24,31 (26,61)	30,87	6,56 (4,26)	4,9 (3,0)
Gemeindeanteil an den Einkommenssteuern	29,85 (29,49)	36,43	6,59 (6,94)	4,1 (4,3)
Gemeindeanteil an den Umsatzsteuern	5,60 (4,40)	4,84	-0,75 (0,44)	-2,8 (1,9)
Schlüsselzuweisungen	83,05 (74,46)	97,93	14,87 (23,47)	3,3 (5,6)
Übrige Erträge	122,48	115,56	-6,92	-1,2
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	1,44 (2,97)	2,18	0,75 (-0,79)	8,7 (-6,0)
allgemeine Kreisumlage	55,55 (53,13)	64,50	8,95 (11,38)	3,0 (4,0)
Personalaufwendungen	65,80	72,82	7,02	2,0
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	41,48	45,72	4,24	2,0
übrige Transferaufwendungen	72,62	78,67	6,05	1,6
Übrige Aufwendungen	43,77	44,14	0,37	0,2

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

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

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

Die größte prozentuale Steigerung auf der Ertragsseite wird in den nächsten Jahren durch die Anhebung der **Grundsteuer B** hervorgerufen. Um das Ziel eines genehmigungsfähigen Haushaltes realisieren zu können, war es notwendig, die bereits in 2012 beschlossene Anhebung der Grundsteuer B für das Jahr 2021 auf 750 v.H. Hebesatzpunkten umzusetzen. Damit wurde der Hebesatz erstmals nach 2013 wieder erhöht. Darüber hinaus hat die Stadt Gladbeck zum Ausgleich allgemeiner Preissteigerungen weitere Erhöhungen für die Folgejahre 2022 und 2023 um jährlich jeweils 100 Hebesatzpunkten beschlossen. Die Anpassung der Hebesätze der Grundsteuer B werden bis 2025 eine Ertragssteigerung von rund 5,3 Mio. Euro zur Folge haben und bedeutet somit auch eine Annäherung an das bereits bestehende durchschnittliche Pro-Kopf-Aufkommen der anderen Kommunen im Kreis Recklinghausen. Haushaltswirtschaftliche Risiken sind hier nicht zu erkennen

Die **Gewerbsteuererträge** sind neben den Positionen Schlüsselzuweisungen und Einkommenssteuer die drittgrößte Position im Haushalt der Stadt Gladbeck und bilden in 2020 rund 8,9 Prozent der gesamten ordentlichen Erträge ab. Damit ist die Gewerbesteuer die bedeutendste örtliche Steuer der Stadt Gladbeck. Im Veranlagungsjahr 2021 erwirtschaften 17 Prozent der Betriebe rund 80 Prozent des Gewerbesteueraufkommens. Dabei ist mit Blick über den Betrachtungszeitraum hinaus eine deutliche Schwankungsanfälligkeit zu erkennen, welche für die Stadt ein anhaltendes Haushaltsrisiko birgt.

Das Gewerbesteueraufkommen hat sich dabei im Betrachtungszeitraum bis einschließlich 2018 deutlich gesteigert und einen merklichen Beitrag zum Haushaltausgleich geleistet. Im Jahr 2019 konnte bereits ein leicht rückläufiger Trend (-0,3 Mio. Euro) beobachtet werden. Die Gewerbesteuer-Einnahmen für das Jahr 2020 haben sich dann als Folge der Corona-Pandemie deutlich reduziert (-5,4 Mio. Euro).

Für 2022 ist die Gewerbesteuer mit 25,4 Mio. Euro eingeplant, während sie in der Mittelfristplanung „vor Corona“ für 2022 noch mit rund 29,9 Mio. Euro veranschlagt war. Die Differenz von 4,5 Mio. Euro gegenüber der Planung „vor Corona“ wird als Corona- Finanzschaden isoliert und als außerordentlicher Ertrag veranschlagt. Der Rückgang der Gewerbesteuer spiegelt die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung infolge der Corona-Pandemie wider.

Bei ihren Planungen geht die Stadt von der Annahme aus, dass für Gladbeck ein Rückgang von insgesamt -5,5 Prozent von 2019 nach 2022 zu berücksichtigen ist. Diesen Rückgang hat die Stadt unter Berücksichtigung der Orientierungsdaten 2020 bis 2022 sowie eigenen Berechnungen ermittelt. Dabei hat sich in 2021 bereits eine Verbesserung (Gewerbesteueraufkommen rund 27,5 Mio. Euro) zum Planwert (25,7 Mio. Euro) ergeben. Die Überlegung führt im Ergebnis

dazu, dass ausgehend vom voraussichtlichen Ist-Aufkommen 2021 nach 2022 mit einem Rückgang der Gewerbesteuer von -7,6 Prozent kalkuliert wird. Insofern bleibt es gemessen an der Steigerungsrate nach den Orientierungsdaten von 4,2 Prozent bei einer vorsichtigen Veranschlagung der Gewerbesteuer.

Mit Blick auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie wird möglicherweise auch weiterhin mit reduzierten Gewerbesteuererträgen zu rechnen sein. Die zurückhaltende Planung der Stadt für das Jahr 2022 ist demnach positiv zu bewerten. Für die Planung der Stadt verbleibt allerdings ein allgemeines hauswirtschaftliches Risiko, dass die Gewerbesteuererträge durch weitere Konjunkturabkühlung bzw. Rezession nicht das geplante Niveau erreichen werden.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko besteht ebenfalls für die **Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer**. Diese haben 2020 einen Anteil von 13,0 Prozent an den ordentlichen Erträgen. In Gladbeck ist der Anteil an der Einkommensteuer betragsmäßig die wichtigste Steuer. Durch die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie ist der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in 2020 erstmalig wieder rückläufig gewesen. Für 2022 wurde in der letzten Mittelfristplanung „vor Corona“ noch mit 35,0 Mio. Euro gerechnet, während die derzeitige Prognose bei nur noch 31,1 Mio. Euro liegt. Die Stadt hat daher alleine für 2022 einen Finanzschaden von 3,9 Mio. Euro veranschlagt. Die Planung der Stadt Gladbeck für die Jahre 2022 ff. wurde nachvollziehbar dargelegt. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen jedoch letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden.

Zudem rechnet die Stadt Gladbeck mit einem Anteil an der Umsatzsteuer für 2022 in Höhe von 4,6 Mio. Euro. Dieser Wert stellt immer noch einen deutlichen Einbruch von rund einer Mio. Euro zum in 2020 erzielten Betrag von 5,6 Mio. Euro dar. Dabei ist der Anteil an der Umsatzsteuer im Betrachtungszeitraum deutlich gestiegen. Dies lässt sich allerdings nicht auf ein höheres Steueraufkommen zurückführen, sondern resultiert aus dem im Bund beschlossenen Geldern zur Entlastung von den Soziallasten. Diese Entlastung wird den Kommunen zu über 50 Prozent durch höhere Umsatzsteueranteile zugeteilt. Die Planung der Stadt Gladbeck für die Jahre 2022 ff. ist ebenfalls nachvollziehbar. Das Vorgehen orientiert sich an dem der Einkommensteuerplanung.

Die **Schlüsselzuweisungen** für das Jahr 2022 belaufen sich nach den Berechnungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes auf rund 92,1 Mio. Euro und stimmen insoweit mit dem Planwert der Stadt für dieses Jahr überein. In der mittelfristigen Planung ab 2022 errechnet die Stadt Gladbeck die Höhe ihrer Schlüsselzuweisungen unter Berücksichtigung der Orientierungsdaten. Es ergibt sich an dieser Stelle ebenfalls ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die vom Land ermittelten Steigerungsraten sich nicht realisieren lassen. Die Erträge aus Schlüsselzuweisungen bilden die größte Ertragsposition der Stadt Gladbeck und bilden damit rund 30 Prozent der gesamten jährlichen ordentlichen Erträge des städtischen Haushalts ab. Die Stadt beziffert die Corona-bedingten Schäden an dieser Stelle bis 2025 mit insgesamt 11,8 Mio. Euro.

Die Verschlechterungen bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und an der Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen werden, wie im vorangegangenen Text dargestellt, als „Corona-bedingte Finanzschäden“ behandelt. Die dargestellten Ertragsausfälle bleiben damit bis 2025 zwar ergebnisneutral, gleichwohl fehlt die entsprechende Liquidität. Details dazu entnehmen Sie bitte dem Kapitel 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf).

Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken bei den **übrigen Erträgen** (privatrechtliche Leistungsentgelte, etc.).

Die eingeplanten Steuerbeteiligungen in Form der **Gewerbsteuerumlage** sowie der **Finanzierungsbeitrag zum „Fonds Deutsche Einheit“** entsprechen der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG). Nach der aktuellen Rechtslage hatten sich die Kommunen und Gemeindeverbände nur noch bis 2020 an den Lasten der Deutschen Einheit zu beteiligen. Der Fonds deutscher Einheit hat durchschnittliche jährliche Aufwendungen von rund 1,5 Mio. Euro verursacht, welche die Stadt Gladbeck sachgerecht in den Folgejahren nicht mehr eingeplant hat. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko besteht demnach nicht.

Die Stadt Gladbeck hat hier gegenüber den Corona-bedingten Schäden bei der Gewerbesteuer eine Entlastung durch weniger zu zahlende Gewerbesteuerumlage in Höhe von 240.000 Euro für 2021 eingeplant. Für die mittelfristige Planung hat die Stadt weitere Entlastungen von insgesamt 579.000 Euro ermittelt.

Die **Personalaufwendungen** stellen neben den Transferaufwendungen die zweitgrößte Aufwandsart im Ergebnisplan dar. Sie haben 2020 einen Anteil von 23,8 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen. Damit liegt die Personalintensität im aktuellen interkommunalen Vergleich knapp über dem Median (23,4 Prozent). Die geplante Steigerung der Personalaufwendungen von 2021 zu 2022 beträgt 3,2 Prozent und ist dabei im Wesentlichen auf höhere Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen sowie auf Tarif- und Besoldungsanpassungen.

Zu berücksichtigen ist, dass Personalaufwendungen zu Teilen refinanziert werden (z.B. über Gebühren, Personalkostenerstattungen und Zuweisungen des Landes). Die für 2022 kalkulierte Refinanzierung liegt insgesamt bei rund elf Mio. Euro. Hinzukommen, laut Angaben der Stadt, noch 5,1 Mio. an Erstattungen des Jobcenters.

Die geplanten Personalaufwendungen werden jährlich durch personenscharfe Hochrechnung über ein Personalabrechnungsverfahren ermittelt. Dem vorangestellt sind eine umfangreiche Bestandsanalyse sowie eine möglichst bedarfsgerechte Planung für die folgenden Jahre unter Berücksichtigung aller zum Zeitpunkt der Planung bekannten und absehbaren Personalveränderungen. Ebenfalls berücksichtigt wurden Tarif- und Besoldungsanpassungen, die zum Zeitpunkt der Planung bereits feststanden.

Bis 2025 sollen die Personalaufwendungen um weitere 2,1 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung ab 2020 von zwei Prozent. Mit Blick auf die Tarif- und Besoldungsanpassungen der letzten Jahre lässt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit sagen, dass eine Einhaltung der Planwerte unter Berücksichtigung des notwendigen Ausbaus von Kinderbetreuungsplätzen und dem Aufrechterhalten des städtischen Verwaltungshandelns kaum zu erreichen ist. Auf die Auswirkungen der bisherigen Konsolidierungsbemühungen im Rahmen der Haushaltssanierung wird im Kapitel 1.4.2 noch ausführlicher eingegangen.

Ein Vergleich der Planwerte mit den tatsächlichen Personalaufwendungen im Betrachtungszeitraum zeigt, dass die Stadt Gladbeck ihre Planansätze seit 2015 immer überschritten hat. Wesentlicher Faktor für diese Überschreitungen waren hier die Pensionsrückstellungen. Die Stadt plant hier mittlerweile mit erhöhten Zuschlagssätzen. In den letzten zwei festgestellten Jahresabschlüssen lagen die Überschreitungen bei über zwei Mio. Euro. Es verbleibt für die gewählten Planansätze somit zumindest ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** plant die Stadt Gladbeck für das Jahr 2022 mit Aufwendungen von rund 45,6 Mio. Euro. Dies entspricht einer konstanten Beibehaltung des Planansatzes 2021. Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen wurden im Hinblick auf die Ertragsausfälle infolge der Corona-Pandemie eng kalkuliert. Daher entfällt im Eckjahresvergleich bis 2025 die Kostensteigerung vollständig. Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen. Preissteigerungen werden bei der Aufstellung mit einem Prozent berücksichtigt. In den Jahren 2015 bis 2020 wurden die geplanten Haushaltsansätze jährlich im Durchschnitt mit rund 1,3 Mio. Euro unterschritten. Die Stadt konnte daher im Betrachtungszeitraum in Summe reduzierte Ansätze von rund acht Mio. Euro erzielen. Mit Blick auf die derzeitig steigende Inflation insbesondere im Baubereich verbleibt hier nach Auffassung der gpaNRW zumindest ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Transferaufwendungen** sind die größte Aufwandsposition im städtischen Haushalt und bilden mit 48,0 Prozent knapp die Hälfte der ordentlichen Aufwendungen ab. Die größte Einzelposition innerhalb der Transferaufwendungen ist die zu entrichtende **Kreisumlage** an den Kreis Recklinghausen. Dazu kommen noch Transferaufwendungen für die Beteiligung an den SGB II-Leistungen sowie der städtische Finanzierungsanteil am Jobcenter und die Umlage zur Finanzierung des öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV).

Die Kreisumlage plant die Stadt Gladbeck anhand des Haushaltsplanentwurfes des Kreises Recklinghausen. Der Entwurf bzw. das Eckdatenpapier gab bereits frühzeitig Auskunft über den Umlagebedarf des Kreises und den zu erbringenden Anteil der Stadt Gladbeck. Der Wert wurde nachvollziehbar unter Berücksichtigung der geplanten Steigerungsraten des Kreises Recklinghausen ermittelt.

Für 2022 kommt es gegenüber der letztjährigen Mittelfristplanung zu einer Verbesserung von insgesamt 1,5 Mio. Euro. Dabei sinken die Kreisumlage, die ÖPNV-Umlage und die kommunale Leistungsbeteiligung an den SGB II-Leistungen. Der Finanzierungsanteil für das Jobcenter steigt dagegen leicht an.

Begründet ist diese Entlastung durch die langjährig geforderte und nun umgesetzte Beteiligung des Bundes an den kommunalen Soziallasten (Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft nach dem SGB II). Dies führte ab 2020 zu einer strukturellen Entlastung des Kreishaushaltes, welcher diese Entlastung an seine zehn Städte des Kreises weitergibt. Der Kreis plant zudem für das Haushaltsjahr 2022 mit einer Entnahme aus der Ausgleichsrücklage in Höhe von nur noch 7,78 Mio. Euro.

Insgesamt ergibt sich dadurch für das Jahr 2022 ein Anteil an der Kreisumlage für die Stadt Gladbeck in Höhe von 56,2 Mio. Euro. Dies ist eine Steigerung von rund drei Prozent zum Planwert 2021. Der prozentuale Anteil der Stadt Gladbeck an der Finanzierung des Kreises steigt im Vergleich zu den übrigen Städten des Kreises weiter an. Gründe dafür sind die Umlagegrundlagen nach dem GFG, die in Gladbeck im Kreisvergleich stärker gestiegen sind, sowie die Entwicklung der SGB II-Bedarfsgemeinschaften. Diese waren zwar auch in Gladbeck zuletzt rückläufig, jedoch weniger stark als im Rest des Kreises.

Aus den gebildeten Haushaltsansätzen ergibt sich zumindest ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, da die Corona-bedingten Folgen doch deutlichere Auswirkungen auf die Kreisumlage haben könnten als bisher angenommen.

Die **übrigen Transferaufwendungen** werden maßgeblich durch die Zuschüsse an sonstige Bereiche und die sozialen Leistungen geprägt. Neben den vorgenannten Aufwendungen durch Steuerbeteiligungen und der Kreisumlage verbleiben noch rund 72,6 Mio. Euro. Davon entfallen in 2020 mit rund 43,2 Mio. Euro mehr als die Hälfte dieser Transferaufwendungen auf das Produkt Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Hier sind zum einen steigende Zuschüsse für den laufenden Betrieb der städtischen Kindertagesstätten zu nennen. Zum anderen sind Aufwands- und Fallzahlensteigerungen insbesondere in der Hilfe zu Erziehung zu verzeichnen. Dabei konnte bei der Haushaltsveranschlagung die vom Jugendamt angemeldeten Bedarfe nicht vollumfänglich berücksichtigt werden. Das Gesamtziel des Haushaltsausgleichs wäre sonst nicht erreichbar gewesen. Die Budgetbemessung wird somit auch als Zielsetzung für die fachliche Steuerung aufgefasst. Sie ist angesichts der aktuellen Entwicklungen, laut Angaben der Stadt Gladbeck, ausdrücklich mit einem Haushaltsrisiko behaftet. Die gpaNRW folgt dieser Einschätzung und sieht hier ebenfalls ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

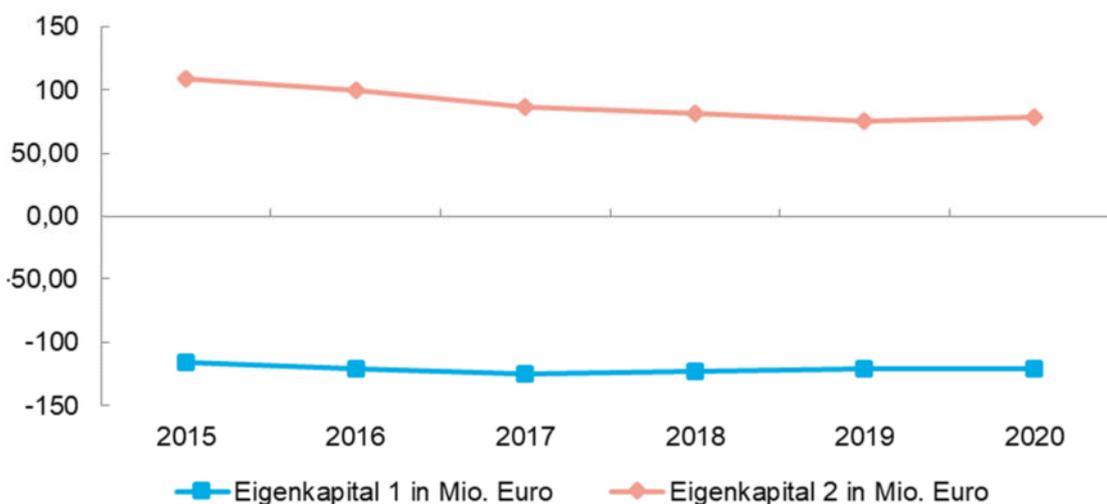
Die Folgen der steigenden Belastungen im Produkt Kinder-, Jugend- und Familienhilfe werden im Berichtsteil 1.4.2 Auswirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung nochmals näher betrachtet.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Gladbeck ist seit 2013 überschuldet. Sie verstößt damit gegen die Haushaltsgrundsätze gem. § 75 Abs. 7 GO NRW. Eine Überwindung der Überschuldung ist nach derzeitigem Kenntnisstand nicht absehbar.

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

Eigenkapital Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2015 bis 2020



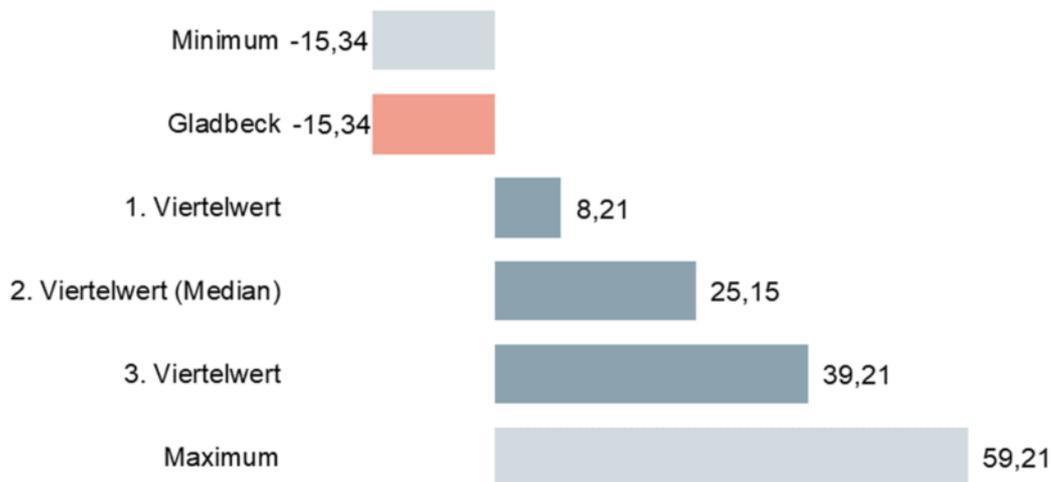
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 4 der Anlage.

Seit dem Jahresabschluss 2013 verfügt die **Stadt Gladbeck** über kein Eigenkapital mehr. Neben hohen Fehlbeträgen ist dies vor allem auf eine Wertkorrektur der Finanzanlagen zurückzuführen. Maßgeblich war hier die Abwertung der städtischen Anteile an der RWE-AG mit einem Bilanzverlust von 74,9 Mio. Euro. Zusammen mit einer zweiten Wertanpassung 2015 von 18,4 Mio. Euro hat das negative Eigenkapital 2017 mit 125,4 Mio. Euro seinen Höchststand erreicht. Dieser negative Trend endet mit den positiven Jahresergebnissen 2018 ff.

Obwohl die Jahresergebnisse 2018 ff. einen leichten Abbau der Überschuldung bewirkt haben, zeigt die Dimension der Überschuldung, dass die Stadt bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums kein positives Eigenkapital ausweisen kann. Um dieses Ziel zu erreichen, muss sich sowohl die Konjunktur wieder stabilisieren als auch die Konsolidierung weiter fortgesetzt werden. Weitere Details dazu sind dem Berichtsteil 1.4.2 Wirkung kommunale Haushaltssteuerung zu entnehmen.

Für die Jahre 2021 ff. plant die Stadt mit ausgeglichenen Haushalten. Diese würden den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag vorerst weiter verringern können. Darin enthalten sind aber auch außerordentliche Erträge in Höhe von insgesamt 50,5 Mio. Euro. Die mit dem Jahresabschluss 2020 erstmalig anzusetzende Bilanzierungshilfe ist beginnend mit dem Haushaltsjahr 2025 linear über längstens 50 Jahre erfolgswirksam abzuschreiben. Die Kommunen haben zudem die Wahl im Jahr 2025, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Eine Überschuldung darf dadurch weder eintreten noch eine bereits bestehende Überschuldung erhöht werden. Aufgrund der finanziellen Lage der Stadt Gladbeck besteht aktuell somit nur die Möglichkeit der Abschreibung.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im gesamten Betrachtungszeitraum (2015 bis 2019) ordnet sich die Stadt Gladbeck in den interkommunalen Vergleich ähnlich ein. Meist stellt sie das Minimum der Vergleichskommunen dar.

Zum wirtschaftlichen Eigenkapital gehören auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen. Zusammen mit dem Eigenkapital 1 bilden diese das Eigenkapital 2. Obwohl die Sonderposten seit 2015 um 28,0 Mio. Euro gesunken sind, ist das Eigenkapital 2 weiter positiv. Jedoch positioniert sich die Stadt Gladbeck auch bei der Eigenkapitalquote 2 im interkommunalen Vergleich jeweils deutlich unter dem 1. Viertelwert.

Gesamteigenkapitalquoten in Prozent 2015

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	-14,31	-17,95	-0,58	15,74	24,86	35,02	18
Gesamteigenkapitalquote 2	14,25	-2,79	18,76	40,45	45,86	62,09	18

Die Eigenkapitalquoten des Konzerns Stadt Gladbeck positionieren sich im interkommunalen Vergleich analog zu den Quoten des Kernhaushalts. Dabei fallen beide Eigenkapitalquoten leicht besser aus. Durch den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags des Kernhaushalts ist auch der Konzern Stadt Gladbeck nicht in der Lage, Eigenkapital in seiner Bilanz auszuweisen.

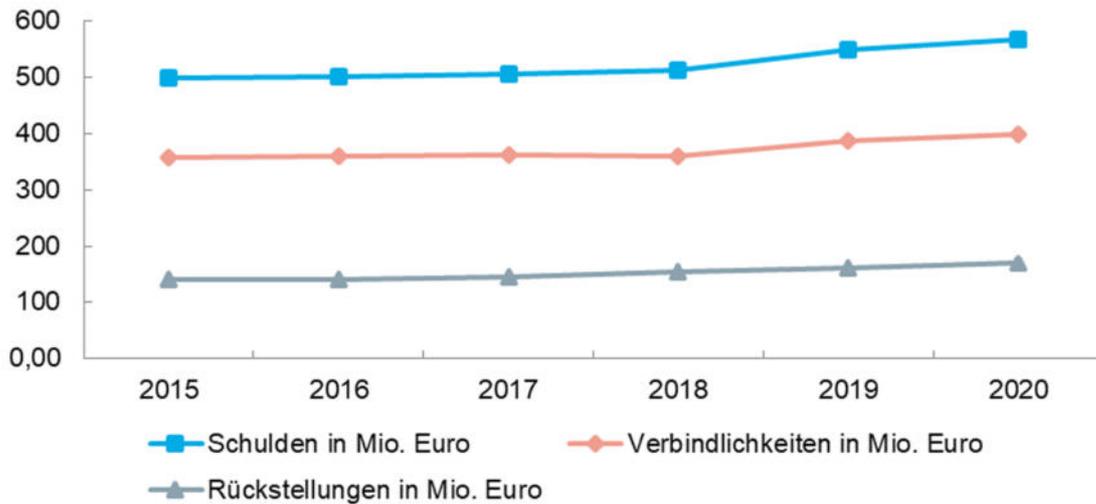
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Der Handlungsspielraum des Kernhaushalts und auch des Konzerns Stadt Gladbeck ist aufgrund der überdurchschnittlichen Schulden und Verbindlichkeiten deutlich eingeschränkt. Bei den Vermögenswerten zeigt sich aufgrund der notwendigen Haushaltssanierungsmaßnahmen in Vorjahren ein stetiger Werteverzehr.

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

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

Schulden Stadt Gladbeck in Tausend Euro 2015 bis 2020



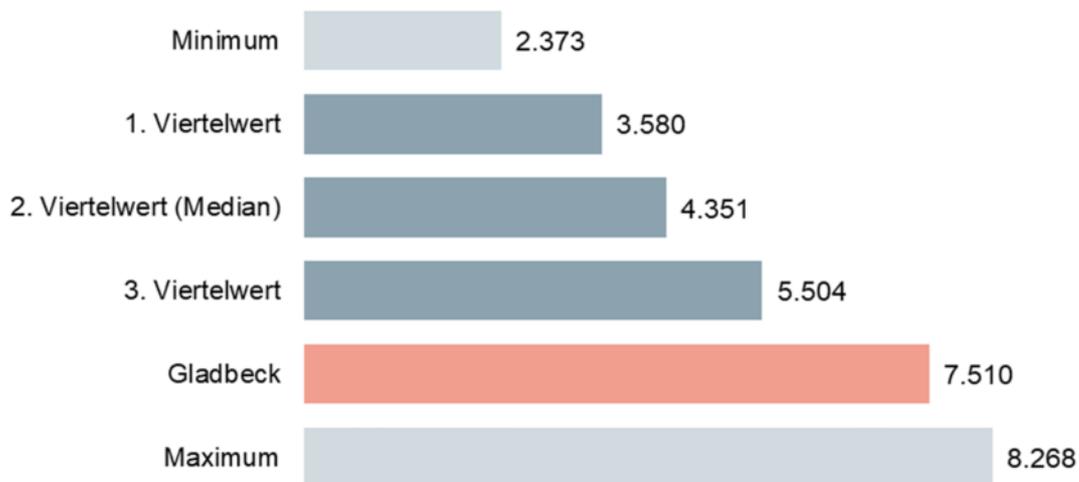
Die Schulden der **Stadt Gladbeck** werden im Wesentlichen von den Verbindlichkeiten geprägt. Diese machen rund 71 Prozent der Schulden aus. Die Schulden sind im Eckjahresvergleich bis 2020 um rund 14,0 Prozent (rund 69,7 Mio. Euro) gestiegen. Dabei ist der Anstieg zu 59 Prozent (41,1 Mio. Euro) auf gestiegene Verbindlichkeiten zurückzuführen. Der größte Anteil ist dabei auf die gestiegenen erhaltenen Anzahlungen (+32,7 Mio. Euro) zurückzuführen. Weitere Ausführungen dazu entnehmen Sie dem Kapitel 1.3.5.1 Verbindlichkeiten.

Nach den NKF-Vorschriften werden erhaltene Anzahlungen (nicht verwendete Zuwendungen für Investitionen) unter den Verbindlichkeiten in der Bilanz aufgeführt, obwohl ihnen keine Rückzahlungsverpflichtung gegenübersteht. Im Jahr der Fertigstellung der Investitionsmaßnahmen werden die erhaltenen Anzahlungen dann bei den Verbindlichkeiten aus- und bei den Sonderposten eingebucht. Diese Sonderposten werden über die Abschreibungsdauer des Vermögensgegenstandes ertragswirksam aufgelöst. Diese Erträge dienen dazu, den erhöhten Abschreibungsaufwand zum Teil auszugleichen und damit die Belastung für die Ergebnisrechnung zu begrenzen.

Der Anstieg im Bereich der Rückstellungen (28,2 Mio. Euro) ist dabei größtenteils auf die Pensionsrückstellungen (Anstieg um 22,7 Mio. Euro) zurückzuführen. Des Weiteren war im Eckjahresvergleich ein Anstieg der sonstigen Rückstellungen in Höhe von rund 6,3 Mio. Euro zu verzeichnen. Die Instandhaltungsrückstellungen konnte die Stadt in den Jahren 2015 bis 2020 um rund 0,8 Mio. Euro reduzieren.

Die Verbindlichkeiten in Summe positionieren sich im interkommunalen Vergleich deutlich überdurchschnittlich und bewegen sich in allen Jahren über dem 3. Viertelwert. Darüber hinaus sind die Rückstellungen in Summe in allen Jahren ebenfalls überdurchschnittlich, allerdings allesamt unter dem 3. Viertelwert zu finden. Dies führt bei der Betrachtung der Schulden in Bezug auf den Einwohner zu folgender Einordnung:

Schulden je EW in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen.

Die Stadt Gladbeck positioniert sich im aktuellen interkommunalen Vergleich deutlich über dem 3. Viertelwert. Somit haben mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen weniger Schulden bilanziert. In den Jahren 2015 bis 2019 positioniert sich die Stadt ebenfalls über dem 3. Viertelwert.

An dieser Stelle betrachtet die gpaNRW in der Regel nun den Verlauf der Gesamtverschuldung des Konzerns Stadt. Die Stadt Gladbeck hat vier Mehrheitsbeteiligungen, welche in 2019⁶ Verbindlichkeiten von rund 58,2 Mio. Euro bilanziert haben. Aufgrund der fehlenden Informationen bezüglich der noch nicht aufgestellten Gesamtabschlüsse kann eine weitergehende Betrachtung an dieser Stelle nicht erfolgen.

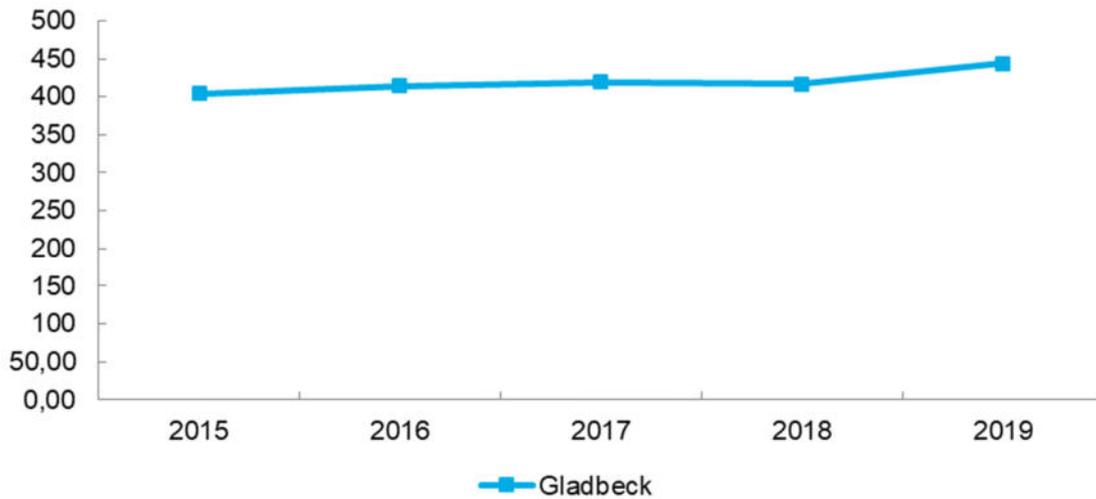
Da die Entwicklung der Schulden zu rund 71 Prozent durch den Verlauf der Verbindlichkeiten geprägt ist, werden diese im nachfolgenden Kapitel nochmals genauer betrachtet.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 hat die gpaNRW die Daten aus dem Gesamtabschluss der Stadt Gladbeck verwendet. Für die Jahre 2016 bis 2019 hat die Stadt die entsprechenden Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes und der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen mitgeteilt. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

⁶ Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen nur valide Daten bis 2019 vor.

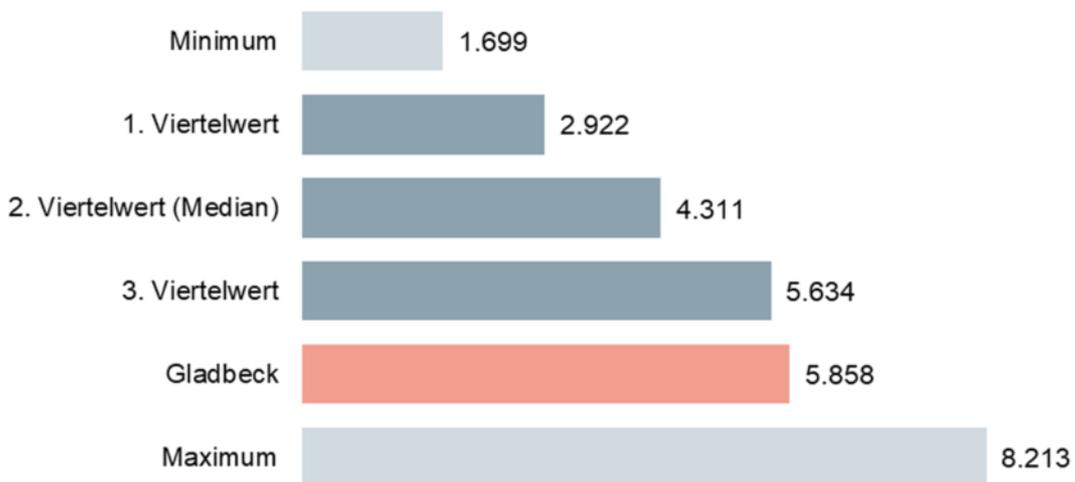
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2015 bis 2019



Die Gesamtverbindlichkeiten bestehen im Jahr 2019 zu rund 48,0 Prozent aus den Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung. Diese resultieren im Wesentlichen aus dem Kernhaushalt der Stadt Gladbeck. Die Investitionskredite machen rund 28,0 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten aus. Die Summe der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionstätigkeit resultiert neben dem Einzelabschluss der Konzernmutter Stadt Gladbeck (rund 107,8 Mio. Euro in 2019) aus den Einzelabschlüssen des Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH (rund 46,9 Mio. Euro), dem Sondervermögen Zentraler Betriebshof Gladbeck mit 5,6 Mio. Euro sowie der Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Besitzgesellschaft mbH und der Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Betriebsgesellschaft mbH mit insgesamt 2,9 Mio. Euro.

Einwohnerbezogen ergibt sich für das Jahr 2019 folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



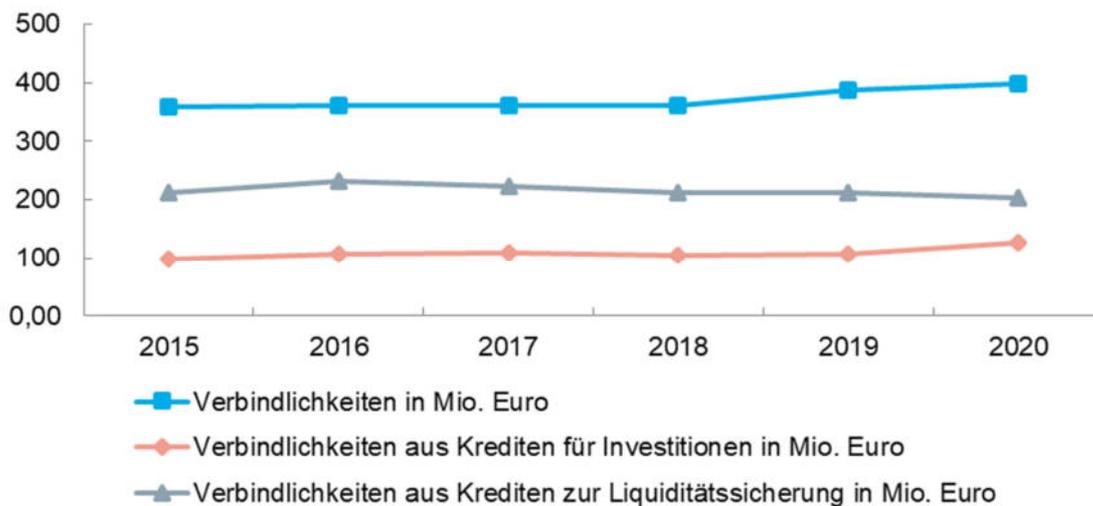
In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Jahren 2015 bis 2018 positioniert sich der Konzern Stadt Gladbeck jeweils um den 3. Viertelwert herum und ist somit in allen Jahren deutlich über dem Durchschnitt. Die Situation hat sich ab 2020 durch die erhebliche Neuverschuldung (Neubau des Heisenberg-Gymnasiums) nochmals wesentlich verschärft.

Aufgrund des doch deutlichen Einflusses des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten sind nachfolgend dessen Verbindlichkeiten näher zu betrachten.

Verbindlichkeiten Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2015 bis 2020



Der maßgebliche Einfluss der Liquiditätskredite auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes wird anhand dieser Grafik nochmals deutlich. Ebenfalls ersichtlich ist, dass die Stadt durch ihre Bemühungen die Liquiditäts- und Investitionskredite im Betrachtungszeitraum konstant halten konnte. Im interkommunalen Vergleich bezogen auf den Einwohner ergibt sich folgendes Bild:

Verbindlichkeiten des Kernhaushalts in Euro 2020

Kennzahl	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	1.675	393	801	1.167	1.671	3.057	24

Kennzahl	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Liquiditätskredite je Einwohner	2.688	0,00	46,79	544	1.381	4.338	24
Verbindlichkeiten je Einwohner	5.275	850	1.439	2.493	3.430	6.104	25

Die Stadt Gladbeck bilanziert im gesamten Betrachtungszeitraum höhere Verbindlichkeiten aus Investitions- und Liquiditätskrediten als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dass sich die Verbindlichkeiten je Einwohner insgesamt deutlich über dem 3. Viertelwert befinden, nahe dem Maximalwert, ist allerdings auf die sehr hohen Liquiditätskredite zurückzuführen. Die Stadt Gladbeck ist bemüht diese abzubauen. Dies gelingt ihr in kleinen Schritten. Vom Höchststand in 2016 mit rund 230,6 Mio. Euro bilanzierten Liquiditätskrediten sind zum 31. Dezember 2020 (203,2 Mio. Euro) rund zwölf Prozent getilgt worden. Dennoch beinhalten vor allem kurzfristige Liquiditätskredite Zinsänderungsrisiken. Die Übergewichtung kurzfristiger Liquiditätskredite hängt im Wesentlichen mit den Altlasten der Schweizer-Franken-Kredite zusammen. Dem Rat liegt dazu bereits ein Ausstiegsszenario vor, welches in Kürze beschlossen werden soll.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-2,38	3,70	0,17	4,29	8,61
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-54,64	-27,63	-13,04	-6,96	-2,36
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-57,02	-23,93	-12,87	-2,67	6,25
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	53,19	23,93	12,36	2,30	-5,98
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3,83	0	-0,51	-0,38	0,27

Die Stadt Gladbeck plant bereits ab 2022 wieder mit positiven Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. Während der Ergebnisplan einen Überschuss von rund einer halben Mio. Euro vorsieht, rechnet man im Finanzplan mit einem Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit von 3,7 Mio. Euro. Dies liegt an nicht auszahlungswirksamen Aufwendungen (Abschreibungen, Zuführungen zu Rückstellungen, etc.) einerseits und nicht einzahlungswirksamen Erträgen (Auflösung Sonderposten, aktivierte Eigenleistungen und außerordentlichen Erträgen aus der Isolation von Corona-Schäden) andererseits.

Trotz der finanziellen Situation muss und möchte die Stadt Gladbeck weiter in ihre Infrastruktur und ihre Gebäude investieren. Dazu plant Sie allein in 2021 ein Investitionsvolumen von rund 73,4 Mio. Euro ein. Insgesamt sollen bis 2025 Investitionen in Höhe von rund 186,9 Mio. Euro getätigt werden. Den Auszahlungen stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit in Höhe von

rund 82,3 Mio. Euro, also weniger als die Hälfte, zur Deckung gegenüber. Der wesentlichere Teil der Investitionsauszahlungen (155,7 Mio. Euro) bezieht sich dabei auf Baumaßnahmen im Bereich der Schulinfrastruktur, Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Stadtentwicklung Gladbeck Mitte sowie investive Maßnahme im Bereich Tiefbau.

Die Stadt plante daher für 2021 nochmals mit einer deutlich erhöhten Kreditaufnahme im investiven Bereich in Höhe von 92,3 Mio. Euro. Insgesamt hat die Stadt für den Planungszeitraum bis 2025 eine notwendige Aufnahme von Investitionskrediten von rund 188,3 Mio. Euro ermittelt. Die tatsächliche Höhe der Kreditaufnahmen für Investitionen im Planungszeitraum ist, laut der Stadt, abhängig von den zwischenzeitlichen Jahresergebnissen und den damit verbundenen tatsächlichen Steuereinnahmen. Gleichzeitig plant die Stadt mit Tilgungsleistungen (2021 bis 2025) von rund 198,4 Mio. Euro, sodass die Nettoneuverschuldung bei den Investitionskrediten rund 82,2 Mio. Euro beträgt. Des Weiteren plant die Stadt, wie oben bereits beschrieben, zur Finanzierung ihrer Ausgaben die weitere Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten. Für 2020 hatte die Stadt keine Aufnahme geplant, hat aber dann im Rahmen einer Umschuldung unterjährig zehn Mio. Euro aufgenommen, welche am Ende des Jahres vollständig getilgt werden konnten, sowie zusätzlich weitere zehn Mio. Euro. Die aktuelle Haushaltsplanung sieht dagegen vorerst keine Möglichkeit der Tilgung der aufzunehmenden Liquiditätskredite bis einschließlich 2023.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

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

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Gladbeck 2019

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren	RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Wohnbauten	70	12	83

Vermögensgegenstand	GND* in Jahren	RND* in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent
Verwaltungsgebäude	80	37	54
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins- u. Jugendheime	80	19	76
Feuerwehrgerätehäuser	75	50	34
Schulgebäude - keine Differenzierung in Schulformen	75	18	76
Schulsporthallen	50	16	68
Tageseinrichtungen für Kinder	75	28	63
Hallenbäder	70	16	77
Abwasserkanäle	67	24	64
Verkehrsflächen	50	12	75

*Die Gesamtnutzungsdauern (GND) ergeben sich aus der Rahmentabelle der Stadt Gladbeck. Die Restnutzungsdauer (RND) sind das arithmetische Mittel aller Gebäude der jeweiligen Kategorie Verwaltungsgebäude, Schulen usw.

Die Stadt Gladbeck hat für ihre Vermögensgegenstände größtenteils Spannbreiten für Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Dabei reichen diese Spannbreiten oftmals an die maximal möglichen Gesamtnutzungsdauern heran. Bei langen Gesamtnutzungsdauern, wie zum Beispiel bei dem Hallenbad oder Schulgebäuden, hat sie dadurch niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kurzen Gesamtnutzungsdauern. Bei langen Gesamtnutzungsdauern besteht die Gefahr, dass die tatsächliche Abnutzung schon weiter vorangeschritten ist, als der Anlagenabnutzungsgrad es anzeigt. Gleichzeitig steigt das Risiko vorzeitiger Abschreibungen aufgrund von überaltertem Vermögen. Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet.

Die zum größten Teil langen Abschreibungsdauern bei den Gebäuden sind Bestandteil des in 2012 aufgestellten Haushaltssanierungsplans. Die Maßnahme verteilt sich auf alle relevanten Produkte im Haushaltsplan und führt zu einem jährlichen Konsolidierungspotenzial von rund zwei Mio. Euro. Die längeren Abschreibungsdauern implizieren allerdings gleichzeitig auch eine längere Nutzung von möglicherweise schon maroder Infrastruktur. Weitere Details zu aktuellen Haushaltssanierungsmaßnahmen sind dem Berichtsteil 1.4.2 zu entnehmen.

Die Anlagenabnutzungsgrade deuten in fast allen Bereichen, abgesehen von den Feuerwehrgerätehäusern und den Verwaltungsgebäuden, auf einen möglichen Handlungsbedarf hin. Auf die wesentlichen Handlungsbedarfe geht die gpaNRW nachfolgend näher ein:

Der aktuell fortgeschrittenste Anlagenabnutzungsgrad ist im Segment der Wohngebäude zu finden. Hier ist die Stadt zum Teil auch in Besitz von Wohnhäusern, welche bereits vollständig abgeschrieben sind.

Der bilanzielle Wert der Schulgebäude umfasst rund zwölf Prozent der Bilanzsumme in 2019. Neben diesem finanziellen Aspekt kommt den Schulen auch politisch eine große Bedeutung zu.

Umso wichtiger ist es, Kenntnisse über den Zustand der Schulgebäude zu haben. Die Schulgebäude haben einen bereits fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrad. Der Investitionsschwerpunkt lag zuletzt auf dem Neubau des Heisenberg-Gymnasiums. Das Investitionsvolumen beträgt rund 34,7 Mio. Euro. Die Finanzierung erfolgt durch eine Zuwendung aus dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz in Höhe von 4,7 Mio. Euro sowie durch Kreditaufnahmen. Weiterhin sind Maßnahmen für die Verbesserung der Schulinfrastruktur in Höhe von 10,4 Mio. Euro geplant. Hier sind insbesondere die Erweiterungen der Wilhelmschule, Lambertischule und Regenbogenschule zu nennen. Darüber hinaus gestaltet sich aktuell die ursprünglich geplante Erweiterung des Riesener Gymnasiums zu einem Großprojekt mit vergleichbarem Volumen wie beim Heisenberg-Gymnasium. Das jüngst veröffentlichte Gutachten sieht dabei mehrere Lösungsmöglichkeiten vor, wobei auch ein kompletter Abriss und Neubau der Schule in Erwägung gezogen wird.

Für den Bereich der Schulsporthallen plant die Stadt Gladbeck die Erneuerung der Schulsporthallen in Brauck und Rentfort. Hierfür sind im Haushalt 2021 Investitionen von 1,4 Mio. Euro vorgesehen.

Zur Verwirklichung des Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege hat die Stadt Gladbeck ein „Sofort-Programm zur Schaffung von Kita-Plätzen“ ins Leben gerufen. Vor diesem Hintergrund werden aktuell zusätzliche Kindergartenplätze an der Umlandstraße, Berliner Straße und Holthäuser Straße geschaffen. Es entstehen dafür im Haushalt 2021 noch weitere Investitionsauszahlungen von 3,5 Mio. Euro. Im Gegenzug wurde ein Förderantrag beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe über 1,3 Mio. Euro gestellt. Für den Ausbau der Kindertagesstätte an der Wiesenstraße werden 0,6 Mio. Euro veranschlagt. An dieser Stelle wird deutlich, dass die bedarfsgerechte Ausstattung der Stadt Gladbeck mit Kinderbetreuungsplätzen nicht nur die Ergebnisrechnung mit Transferaufwand belastet, sondern auch die Finanzrechnung in Form von Investitionsauszahlungen.

Für Kanalbaumaßnahmen im gesamten Stadtgebiet werden jährlich 4,0 Mio. Euro im Haushalt veranschlagt. Diese refinanzieren sich anteilig über Entwässerungsgebühren nach dem Kommunalabgabengesetz. Allerdings sind dem Anlagespiegel letztmalig in den Jahren 2015 und 2016 größere Investitionen, welche zu einer Steigerung des Kanalanlagevermögens geführt haben, zu entnehmen. In den Jahren 2017 bis 2019 sind laut Anlagespiegel dagegen nur geringfügige Investitionen vorgenommen worden. Die Stadt wäre demnach deutlich hinter ihren Planansätzen zurückgeblieben. Die Stadt Gladbeck hat dazu mitgeteilt, dass sehr wohl mehr investive Maßnahmen erfolgt sind (8,3 Mio. Euro), diese aber aufgrund von Rückständen in der Anlagenbuchhaltung noch nicht als Kanalvermögen, sondern noch als Anlagen im Bau geführt werden. Bei den jährlich zu verzeichnenden Abschreibungsaufwendungen von durchschnittlich rund 2,8 Mio. Euro ist es tatsächlich in den Jahren 2017 bis 2019 zu keinem Werteverzehr gekommen. Für die Jahre 2022 ff. sind die konkret geplanten Maßnahmen dem Produkt 11.02.01 Planung und Bau der Stadtentwässerung zu entnehmen.

Einen weiteren wichtigen Bereich des Anlagevermögens bilden die Verkehrsflächen. Dabei macht die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen bei der Stadt Gladbeck für das Jahr 2019 rund 14 Prozent des gesamten Anlagevermögens aus. Ähnlich wie beim Kanalvermögen gibt es auch hier deutliche Rückstände bei der Anlagenbuchhaltung. Betrachtet man die geplanten und tatsächlich umgesetzten Investitionsmaßnahmen, hat die Stadt nur weniger als 40 Prozent des jährlichen geplanten Volumens umgesetzt. Setzt man dagegen den jährlich entstandenen Abschreibungsaufwand von rund fünf Mio. Euro, ergibt

sich für den Betrachtungszeitraum ein deutlicher Werteverzehr von rund 11,6 Mio. Euro. Weitere Details zum Zustand und zur zukünftigen Entwicklungsperspektive können dem Teilbericht Verkehrsflächen entnommen werden.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Gladbeck kann aufgrund technischer und personeller Engpässe aktuell die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse nicht einhalten. Die Haushaltssatzungen hat die Stadt jeweils mit kleinen Verzögerungen angezeigt. Beim Gesamtabschluss fehlen der Stadt die Gesamtabschlüsse für das Jahr 2016 bis 2018. Danach macht die Stadt von der Möglichkeit der Befreiung nach § 116a GO NRW Gebrauch.
- Die Entscheidungsträger der Stadt Gladbeck sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele des Haushaltssanierungsplans in Gefahr geraten.

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

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

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

Die **Stadt Gladbeck** hat den Jahresabschluss 2020 deutlich verzögert aufgestellt. Der Jahresabschluss 2020 soll bis Mitte 2022 festgestellt werden. Zukünftig sollen die Fristüberschreitungen vermieden werden. Die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung kann die Stadt eben-

falls nicht wahren. In Abstimmung mit der Kommunalaufsicht sind in den letzten Jahren die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung allerdings nur geringfügig überschritten worden.

Die Gesamtabchlüsse sind bis einschließlich 2015 bestätigt worden. Für die Gesamtabchlüsse 2016 bis 2018 wird das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse angewandt. Ab 2019 wird von der Befreiungsmöglichkeit des §116a GO NRW Gebrauch gemacht.

Die Stadt Gladbeck hat ein Finanzcontrolling implementiert. Das Amt für kommunale Finanzen ist dabei verantwortlich für den monatlichen Finanzbericht sowie die Quartalsberichte nach § 2 NKF-CIG. Die Berichte werden zentral erstellt. Bis einschließlich Mitte 2020 wurden vierteljährliche Berichte durch die Ämter verfasst. Die Erfahrungen mit diesen dezentralen Berichten waren nicht gut, da die Berichte laut Aussagen der Stadt Gladbeck nicht standardisiert und mit erheblichem manuellen Aufwand verbunden waren. Zudem sei die Aussagekraft aus unterschiedlichsten Gründen oft fraglich gewesen. Aus diesem Grund wurde die dezentrale Berichtserstellung im Zuge NKF-CIG eingestellt. Die Stadt beabsichtigt eine Weiterentwicklung der neu etablierten Finanzberichterstattung durch eine fachliche Einordnung der jeweiligen Ämter.

Darüber hinaus hat die Stadt Gladbeck im Zuge der Liquiditätsplanung die Erstellung eines halbjährlicher Zins- und Schuldenberichtes etabliert, welchen der Rat jeweils zur Kenntnisnahme erhält. Dazu kommt ein vierteljährliches internes Reporting, das in Zusammenarbeit mit einem Externen erarbeitet wurde.

Abschließend war die Stadt noch bis einschließlich 2021 Teilnehmerin des Stärkungspaktes. Daraus ergab sich eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans. In diesen Berichten informiert die Stadt sowohl über die Umsetzungslage der einzelnen Sanierungsmaßnahmen als auch über die Ergebnisprognose. Hinsichtlich bestimmter HSP-Maßnahmen erwartet die Bezirksregierung zu den jeweiligen Berichtsterminen sogar eine gesonderte Berichterstattung. Diese Berichte erhält der Rat ebenfalls zur Kenntnisnahme. Ab dem Jahr 2022 gelten laut Haushaltsverfügung des Kreises Recklinghausen die Berichtspflichten im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes. Dazu kommt zukünftig noch ein Bericht über die Entwicklung der Ausgaben, resultierend aus der aktuellen Flüchtlingskrise (Ukraine Krieg).

Die Finanz- und Quartalsberichte basieren auf der Aufwands- und Ertragslage und verfolgen das Ziel des Haushaltsausgleichs auf der Ergebnisebene. Dabei wird das Finanzberichtswesen monatlich aktualisiert und beruht auf den bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufenen Ist- und Planbuchungen. Bei der Prognose werden alle bis zum Berichtsstichtag verfügbaren Informationen berücksichtigt. Darüber hinaus werden die Planwerte auf Grundlage der saisonalen Entwicklungen der Vorjahre auf unterjährige Planwerte herunter gebrochen.

Der Zins- und Schuldenbericht informiert über die aktuellen Stände der jeweiligen Kredite sowie über die aktuelle Finanzmarktlage. Über wichtige Investitionsmaßnahmen berichten die zuständigen Fachämter direkt in den Fachausschüssen. Ziele und Kennzahlen werden aktuell lediglich im Rahmen der Haushaltsplanung aktualisiert und berichtet.

Um die unterjährige Steuerung noch besser unterstützen zu können ist beabsichtigt, das bestehende Finanzcontrolling im Rahmen eines förmlichen Controlling-Konzeptes weiter zu entwickeln und zu etablieren.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

In den vergangenen Jahren haben sich für die Stadt Gladbeck erhebliche Mehrbelastungen des Haushalts ergeben. Die Stadt kann die erheblichen Aufwandssteigerungen nicht mit Konsolidierungsmaßnahmen in Form von Aufwandsreduzierungen oder Ertragssteigerungen ausgleichen.

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung von Konsolidierungsmaßnahmen wird durch die oft erheblichen Schwankungen bei den genannten Haushaltspositionen überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte.

Als Sondereffekte bereinigt wurden

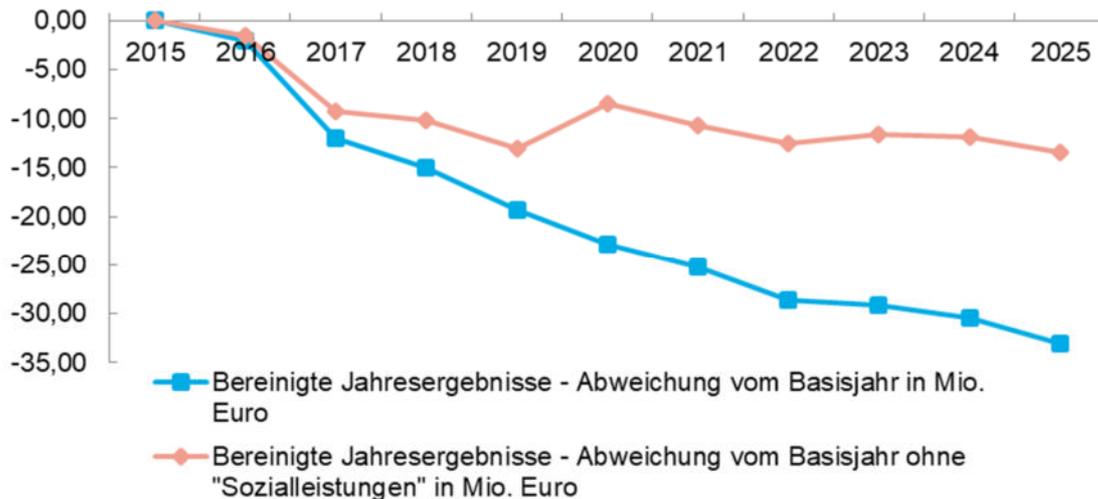
- Kursverluste aus der Bewertung von Fremdwährungskrediten 2015 und 2016 sowie
- aus der Verzinsung einer Steuererstattungspflicht (Gewerbesteuer) 2015.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Gladbeck ermittelten Corona-bedingten Belastungen als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 9 bis 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2015 bis 2025



Bis 2020 Ist-Zahlen, ab 2021 Plan-Zahlen

Die Grafik spiegelt die Veränderung der bereinigten Jahresergebnisse der **Stadt Gladbeck** seit 2015 wider. Das Basisjahr 2015 wird als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die Grafik zeigt, dass sich das bereinigte Jahresergebnis 2025 gegenüber 2015 um 33,0 Mio. Euro (blaue Linie) verschlechtert. Hierfür gibt es unterschiedliche Ursachen.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blaue Linie). Der Verlauf zeigt, dass es der Stadt Gladbeck nicht gelingt, allgemeine Aufwandssteigerungen durch Konsolidierung auszugleichen. Im direkten Vergleich der Jahre 2015 und 2020 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um 22,9 Mio. Euro. Grund dafür ist der deutlich stärkere Anstieg der bereinigten ordentlichen Aufwendungen mit rund 38,7 Mio. Euro als die bereinigten ordentlichen Erträge, welche im Eckjahresvergleich nur eine Steigerung von rund 23,5 Mio. Euro zu verzeichnen haben.

Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die bereinigten Transferaufwendungen mit 17,4 Mio. Euro, die Personalaufwendungen mit zusätzlichen 17,0 Mio. Euro sowie die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen mit 6,6 Mio. Euro.

Bei den Personalaufwendungen steigen die Entgelte für die tariflich Beschäftigten im Eckjahresvergleich um neun Mio. Euro an, trotz der Personalkonsolidierungsmaßnahmen. Dieses ist weitestgehend auf die im Betrachtungszeitraum erfolgten Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie die Rückstellungszuführungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen zurückzuführen. Beide Aufwandspositionen sind aufgrund der gesetzlichen Vorgaben von der Stadt nicht beeinflussbar. Explizite Einsparungen im Personalbereich sind mit Blick auf die demografische Entwicklung, den zunehmenden Fachkräftemangel sowie einen weiter steigenden Kommunalisierungsgrad öffentlicher Aufgaben, laut der Stadt Gladbeck, kaum mehr darstellbar. Einzig durch arbeitsorganisatorische und / oder technische Maßnahmen oder Neudefinition von Standards könne eine Kompensation noch gelingen. Vor diesem Hintergrund sieht das Haushaltssicherungskonzept - anders als der Haushaltssanierungsplan 2012 bis 2021 - keine expliziten Stel-

leneinsparungen mehr vor. Gleichwohl werden in den Stellenplanfortschreibungen entsprechend des Stellenbedarfs und der Stellenwertigkeiten weiterhin Wegfall- und Umwandlungsvermerke angebracht und auch umgesetzt.

Bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen ergeben sich die Steigerungen aus höheren Unterhaltungskosten im Wesentlichen an Schulen. Dazu kommen allgemeine Preissteigerungen, welche zu erhöhten Aufwendungen beispielsweise im Bereich der Reinigung und auch den sonstigen Dienstleistungen führen.

Die Transferaufwendungen sind ebenfalls angestiegen, diesen stehen aber teilweise Erstattungen bei den Erträgen gegenüber. Im Wesentlichen resultiert der Anstieg der Transferaufwendungen aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Beim Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2020 zum Basisjahr rund 14,4 Mio. Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: -1,4 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 13,0 Mio. Euro.

Vor allem im Produktbereich 06 hat der Zuschussbedarf deutlich zugenommen. Der Produktbereich umfasst unter anderem die Hilfe zur Erziehung sowie die Kindertagesstätten. Beide Produktgruppen haben im Eckjahresvergleich deutliche Steigerung zu verzeichnen gehabt. Dieser Trend wird sich voraussichtlich fortsetzen: Auch in der Haushaltsplanung sieht die Stadt Gladbeck den Um- und Neubau von Kindertagesstätten vor, um den Betreuungsbedarf zu decken. Dazu kommen die Belastungen aus dem Bereich Hilfe zur Erziehung, welche den Haushalt jährlich mit Steigerungen von durchschnittlich sieben Prozent pro Jahr belasten.

Der Stadt Gladbeck kann somit nicht alle Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tariferhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen. Die Stadt hat in ihrem Haushaltssanierungsplan verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen und umgesetzt, um dem entgegenzuwirken. Unter anderem finden sich dort folgende Maßnahmen:

- Konsolidierung der Personal- und Versorgungsaufwendungen, unter Ausnutzung der Personalfuktuation,
- Verlängerung der Abschreibungsdauern für städtische Gebäude,
- Erhöhung der Beteiligungserträge, sowie
- Erhöhung der Grundsteuer B ab 2021 ff.

Die negative Entwicklung in den Planjahren zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Der geplante Haushaltsausgleich kann nur unter der Annahme einer sich erholenden konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden. Unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Rahmen der Corona-

Pandemie ist es daher umso wichtiger, dass die Stadt vorbeugend an den bestehenden Maßnahmen festhält und darüber hinaus unterjährig entwicklungsbezogen weitere Maßnahmen erarbeitet.

Um die geplanten Überschüsse im Jahr 2021 ff. auch im Rechnungsergebnis zu erreichen, bedarf es daher auch weiterhin einer restriktiven Haushaltsbewirtschaftung und eines engmaschigen Controllings in allen Fachbudgets. Angesichts der hohen Aufwandssteigerungen und neuen bzw. erweiterten Aufgaben sieht die Stadt insbesondere in den Bereichen Erziehung, Bildung und Familien sowie Sicherheit und Ordnung einen erhöhten Controllingbedarf.

In dem neu aufgestellten Haushaltssicherungskonzept ab 2022 hat die Stadt bereits Handlungsfelder mit Untermaßnahmen definiert und zeitliche Verläufe für Konzeption und Umsetzungen festgelegt. Aus den Beschreibungen der Maßnahmen ist erkennbar, dass diese in einigen Fällen eher auf das Erzielen langfristiger Wirkung anstelle kurzfristiger Erfolge ausgerichtet sind.

Durch die aktuell noch erforderliche Konzeption und Detailplanung von Maßnahmen, welche noch zwischen Verwaltung und Politik erarbeitet werden müssen, lassen sich derzeit in einigen Bereichen noch keine belastbaren Konsolidierungsbeträge feststellen. Das Konsolidierungspotenzial aus den beschriebenen Maßnahmen ist derzeit noch nicht vollständig absehbar. Insgesamt ist allerdings durchaus erkennbar, dass die geplanten Maßnahmen Konsolidierungspotenzial enthalten können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte weiterhin eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Mit Beginn des Stärkungspakts hat die Stadt Gladbeck sich nur in den Jahren 2012 und 2013 mit entsprechenden Hebesatzanpassungen dem Steueraufkommen des restlichen Kreises Recklinghausen / der Emscher-Lippe-Region angenähert. Der Fokus der Konsolidierungsbemühungen lag danach deutlich auf anderen Einsparmöglichkeiten. Damit ist die Stadt Gladbeck auch den gesetzlichen Vorgaben des § 77 GO NRW vollends nachgekommen.

Dabei konnte die Stadt Gladbeck schon ab 2015 erkennen, dass sich dadurch das Grundsteueraufkommen der Stadt im Vergleich zu den Nachbarstädten deutlich niedriger gestaltet. Andere Städte haben ihre Haushalte damit zugleich wieder krisenfester gemacht und Schulden abgebaut. Für Gladbeck hingegen bedeutete dieses jährliche Mindererträge.

Im Berichtszeitraum hat die **Stadt Gladbeck** in 2016 ihre Gewerbesteuer von 480 auf 495 v.H. angehoben. Die Hebesätze für die Realsteuern in Höhe von 285 v.H. für die Grundsteuer A und 690 v.H. für die Grundsteuer B bestanden seit den Jahren 2012 und 2013.

Im Februar 2021 hat die Stadt dann eine erneute Hebesatzanpassung vorgenommen. Aus dieser geht eine jährliche Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B vor, welche wie folgt aussieht:

- ab dem Jahr 2021: 750 v.H.,
- ab dem Jahr 2022: 850 v.H.,
- ab dem Jahr 2023: 950 v.H..

Die geplanten leichten Überschüsse in den Jahren 2021 ff. und der damit einhergehende genehmigungsfähige Haushalt und Haushaltssanierungsplan waren dabei nur unter Berücksichtigung der Isolation der Corona-bedingten Schäden sowie der Hebesatzanpassung darstellbar.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Gladbeck mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze in von Hundert 2021

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Gladbeck	285	750	495
Castrop-Rauxel	600	825	500
Dorsten	450	780	495
Herten	285	790	480
Marl	285	790	530
Recklinghausen	390	695	520
Mittelwert im Kreis Recklinghausen	428	772	497
Mittelwert großer kreisangehörige Kommunen	312	575	456
Mittelwert Stärkungspaktkommunen	369	707	483

Die Erhöhung ist zum einen insofern vertretbar, dass mit Hinblick auf die Verantwortung für die nachfolgenden Generationen eine weiterführende Sanierung des Haushaltes notwendig ist. Zum anderen ergibt sich aus dem oben dargestellten interkommunalen Vergleich der Grundsteuern, dass die veranschlagten Hebesätze in den letzten Jahren deutlich unter Kreisniveau waren und auch im Vergleich zu den anderen Stärkungspakt Kommunen geringer waren. Dies unterstreicht zudem die Positionierung im interkommunalen Vergleich der Erträge aus der Grundsteuer B bezogen auf den Einwohner:

Erträge aus der Grundsteuer B je EW in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte aus 24 Vergleichskommunen eingeflossen.

Trotz schwieriger Haushaltslage hat die Stadt von einer Anpassung des Gewerbesteuer-Hebesatzes abgesehen. Die Gewerbesteuer unterliegt stark dem interkommunalen Wettbewerb bei der Standortwahl von Unternehmen bzw. bei der steuerrechtlichen Zerlegung von Gewerbeerträgen / Unternehmensgewinnen. Darüber hinaus hat der Rat der Stadt Gladbeck vorerst von einer jährlichen Dynamisierung des Hebesatzes der Grundsteuer B ab dem Jahr 2024 abgesehen. Eine jährliche Dynamisierung würde zukünftig einen regelmäßigen Inflationsausgleich schaffen. Die Stadt möchte aber zuerst die Entwicklungen im Rahmen der Grundsteuerreform ab 2025 abwarten, um weitere Entscheidungen diesbezüglich zu treffen.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Stadt Gladbeck hat Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einem angemessenen Umfang geregelt.

→ Feststellung

Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt in geringerem Umfang ins Folgejahr als die Vergleichskommunen. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungsermächtigungen deutlich unterdurchschnittlich. Die Stadt konnte in allen Jahren eine ausreichende Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit sicherstellen.

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

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

Eine Regelung zu den Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Gladbeck im Dezember 2012 beschlossen. Hiernach wurde festgelegt, dass Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen grundsätzlich nicht gebildet werden. Ausnahmen bei den konsumtiven Auszahlungen bilden die Ermächtigungen für die Restabwicklung von Rückstellungen aus der Eröffnungsbilanz sowie für Auszahlungen aus Verbindlichkeiten. Konsumtive Ermächtigungsübertragungen verbleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres. Die Mittel für

Auszahlungen bei Investitionen bleiben in der Regel bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar. Dabei ist im investiven Bereich die Bildung von Ermächtigungsübertragungen nur zulässig, wenn es sich dabei um rentierliche Maßnahmen handelt, insbesondere im Bereich des Kanalbaus oder für die Fortführung sonstiger bereits begonnener Bau- und Beschaffungsmaßnahmen. Des Weiteren ist eine Übertragung in begründeten Einzelfällen für jährlich pauschal veranschlagte Mittel für Beschaffungen (von 410 Euro bis 10.000 Euro je Einzelmaßnahme) sowie kleineren Baumaßnahmen unter 50.000 Euro Wertgrenze je Einzelmaßnahme gestattet. Die Inanspruchnahme von Mitteln aus einer einzelnen Ermächtigungsübertragung ist mit Freigabe durch den Kämmerer vor Beschlussfassung durch den Rat über das Verzeichnis der Ermächtigungsübertragungen möglich.

Über die beantragten Ermächtigungsübertragungen entscheidet der Verwaltungsvorstand unter Berücksichtigung der Finanzierungsmöglichkeiten. Eine Gesamtübersicht über die übertragenen Ermächtigungen wird dem Rat bekannt gegeben. Vor der Entscheidung des Verwaltungsvorstandes kann in dringenden Fällen vorab über einzelne Ermächtigungsübertragungen verfügt werden, wenn ein Antrag mit entsprechender Begründung bzw. erläuternden Unterlagen vorliegt und der Inanspruchnahme durch den Kämmerer zugestimmt wurde.

In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Gladbeck im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Gladbeck 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	215.550	230.911	247.770	256.450	262.886	270.552
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0	0	0	0	0	0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	215.550	230.911	247.770	256.450	262.886	270.552
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0	0	0	0	0	0
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	234.175	231.405	252.101	266.984	266.734	276.194
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	108,6	100,2	101,7	104,1	101,5	102,1

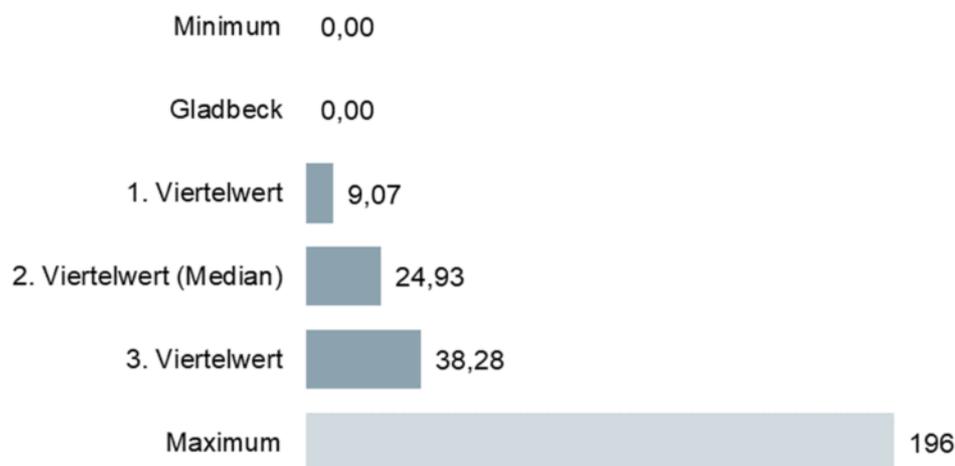
* Ansatzerhöhungsgrad = Ermächtigungsübertragungen Ordentliche Aufwendungen/ (fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen – Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen)

** Grad der Inanspruchnahme = Ist-Ergebnis ordentliche Aufwendungen/Fortgeschriebener Ansatz ordentliche Aufwendungen *100

Die Stadt Gladbeck hat in allen Jahren mehr Aufwendungen geleistet als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte. Die Ansatzüberschreitungen in den Jahren 2016 sowie 2018 und 2019 waren allerdings auch durch entsprechende Mehrerträge gedeckt. Die Überschreitungen 2015, 2017 und 2020 gingen dagegen zu Lasten des Haushaltes.

Die Stadt Gladbeck hat in keinem Jahr Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen vorgenommen. Dies trägt zur Transparenz der Haushaltswirtschaft bei und spiegelt sich auch in der Positionierung im interkommunalen Vergleich wider:

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich 2020 sind 23 Werte eingeflossen. Davon haben weitere vier Vergleichskommunen keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen. Die Positionierung ergibt sich ebenfalls für alle anderen Jahre des Betrachtungszeitraums.

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit Stadt Gladbeck 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	202.743	220.787	236.604	241.911	245.874	249.480
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	5.971	15.173	12.900	13.200	11.261	12.671
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	2,9	6,9	5,5	5,5	4,6	5,1
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	208.715	235.960	249.504	255.111	257.135	262.150
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	2,9	6,4	5,2	5,2	4,4	4,8
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	203.097	222.104	227.874	239.436	238.033	248.982

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	97,3	94,1	91,3	93,9	92,6	95,0

Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit überträgt die Stadt im Betrachtungszeitraum durchschnittlich zu 5,1 Prozent jährlich. Dabei handelt es sich um die oben bereits genannten Ermächtigungsübertragungen für Rückstellungen (rund 6,6 Mio. Euro) und den Verbindlichkeiten (4,7 Mio. Euro). Im interkommunalen Vergleich ist dies verhältnismäßig viel, wie der nachfolgenden Grafik zu entnehmen ist:

Ermächtigungsübertragungen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich 2020 sind 23 Werte eingeflossen.

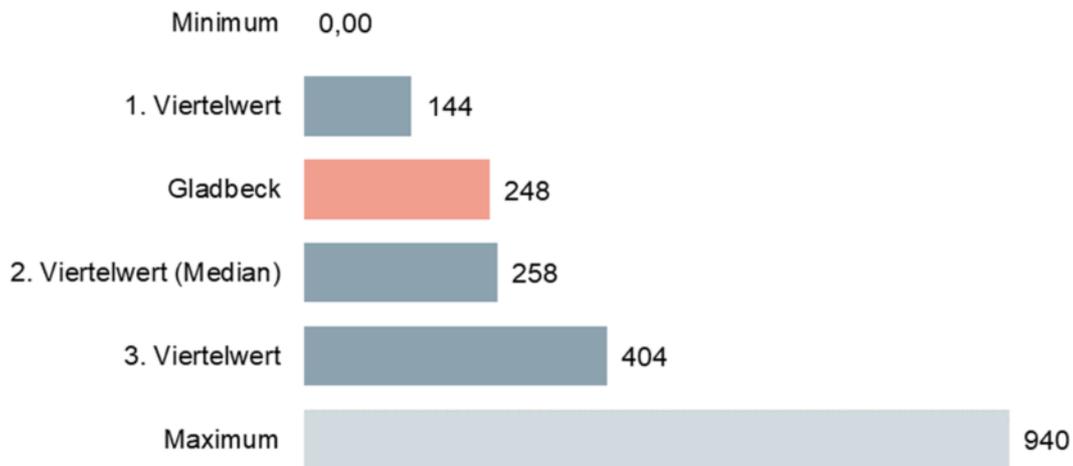
In den Betrachtungsjahren 2015 bis 2019 positioniert sich die Stadt Gladbeck ebenfalls über dem drittem Viertelwert.

Investive Auszahlungen Stadt Gladbeck 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Tausend Euro	10.977	17.197	19.460	19.349	24.362	43.782
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	8.715	6.014	9.381	15.400	15.244	18.745
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	71,0	35,0	48,2	79,6	62,6	42,8
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	19.152	23.211	28.841	34.749	39.606	62.527
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	42,7	25,9	32,5	44,3	38,5	30,0
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	7.111	8.458	8.559	12.782	17.756	40.458
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	36,1	36,4	29,7	36,8	44,8	64,7

In den Jahren 2015 bis 2020 hat die Stadt Gladbeck investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 12,2 Mio. Euro übertragen.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 23 Kommunen.

Auch in den vorangegangenen Haushaltsjahren, abgesehen von 2018, sind die Übertragungen für investive Auszahlungen jeweils unterdurchschnittlich im interkommunalen Vergleich.

Dass die Stadt Gladbeck weniger Ermächtigungen überträgt als die Vergleichskommunen, ist auf zwei Maßnahmen zurückzuführen. Zum einen werden für Maßnahmen, welche noch nicht begonnen wurden, die Haushaltsmittel im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum neu veranschlagt. Zum anderen wird im Zuge der Beratungen über die Ermächtigungsübertragungen dem Verwaltungsvorstand jährlich eine Übersicht mitgesandt, die aufzeigt, ob die Höhe der Ermächtigungsübertragungen rückblickend notwendig gewesen sind. Dadurch erfolgt eine Sensibilisierung der Fachbereiche nochmals genau zu prüfen, wo entsprechende Übertragungen notwendig sind.

Die Ermächtigungsübertragungen bilden dann zusammen mit dem für das Jahr neu geplanten Ansatz den sogenannten fortgeschriebenen Ansatz. Die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ zeigt in diesem Zusammenhang auf, wieviel die Stadt Gladbeck von ihrem fortgeschriebenen Ansatz im jeweiligen Jahr dann tatsächlich benötigt hat. Dabei schöpft die Stadt Gladbeck ihre Haushaltsmittel für investive Auszahlungen bis einschließlich 2019 zu nie mehr als 50 Prozent aus. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt daher auch jeweils unter dem Median.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (investive Auszahlungen) in Prozent 2020



Der Grad der Inanspruchnahme im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2020 positioniert sich mit knapp 65 Prozent deutlich besser. Diese Verbesserung ist im Wesentlichen dem Bau des Heisenberggymnasiums zurückzuführen. Es ist somit zuletzt ein positiver Trend zu erkennen.

Als mögliche Gründe für den vergleichsweise schlechteren Grad der Inanspruchnahme in den Vorjahren bei gleichzeitiger vergleichsweise geringen Ermächtigungsübertragungen sieht die Stadt Gladbeck zum einen die Anpassungen einzelner Maßnahmen im Durchführungszeitraum. Dies habe zu einer geringeren Inanspruchnahme geführt. Zum anderen liegt dies an den Stellenvakanzen, die dazu führen, dass Maßnahmen generell oder nicht in dem ursprünglich geplanten Maße durchgeführt werden konnten. Nach Angaben der Stadt Gladbeck nimmt sie die Auszahlungsermächtigungen nur im notwendigen und realisierbaren Umfang in Anspruch. Dieses ist im Sinne der Haushaltskonsolidierung zielführend. Die Stadt sollte versuchen, die Notwendigkeit und Realisierbarkeit verstärkt schon bei Festlegung der Haushaltsansätze und Ermächtigungsübertragungen zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte zukünftig noch stringenter die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW beachten. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Die Stadt Gladbeck konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt nur auf, wenn sie investive Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann. Die Kreditermächtigungen waren in allen Jahren ausreichend.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Die Stadt Gladbeck nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Sie hat den Prozess der Fördermittelakquise bereits gut aufbereitet und will diesen zukünftig noch weiter optimieren.

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

Nach den Regelungen der Stadt Gladbeck ist das Amt für kommunale Finanzen Abteilung Kämmererei für die Bearbeitung von Fördermitteln des investiven Haushalts zuständig. Zuschussmaßnahmen des konsumtiven Haushalts werden dezentral durch die jeweils zuständigen Fachdienststellen bearbeitet. Ausnahmen hiervon sind u.a. Maßnahmen von besonderer Bedeutung, für die sonst verschiedene Fachämter zuständig wären.

Durch den Ausbau und die Verabschiedung zahlreicher neuer Förderprogramme (u.a. zum Thema Digitalisierung) und durch personelle Verstärkung wurde das Fördermittelmanagement neu aufgestellt. Hier soll zukünftig auch entsprechende Software in Anspruch genommen werden.

Laut Auskunft der Stadt Gladbeck wird bei der Haushaltsveranschlagung grundsätzlich geprüft, ob für die Maßnahmen entsprechende Förderprogramme in Anspruch genommen werden können. Weitere strategische Vorgaben hat die Stadt Gladbeck bisher nicht geschaffen. Zum Beispiel würden Zielvorgaben der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung einräumen und schaffen Verbindlichkeit.

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategischen Zielvorgaben umzusetzen. Diese sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -gruppen
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Gladbeck gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche auf unterschiedliche Quellen wie Newsletter, Webseiten der Fördergeber oder Förderdatenbanken zurück.

Einen zentralen Überblick über alle möglichen Förderprojekte pflegt die Stadt in einer Excel-Tabelle im Amt für kommunale Finanzen. Dazu erfasst die Stadt Gladbeck folgende Aspekte:

- Fördertopf und Förderprogramm ggfls. noch entsprechendes Unterprogramm,
- Bewilligungsbehörde,
- Finanzierungsart,
- externe Beteiligte
- sowie das zuständige Fachamt mit den entsprechenden Sachbearbeitern.

Die jeweiligen Informationen zu den einzelnen Maßnahmen werden dazu noch mit einer internen Maßnahmennummer verlinkt. Der Link führt dann zu den Antrags- und Bescheidaten, den Finanzdaten sowie der Aufstellung zu den erfolgten und geplanten Mittelabrufen.

Der zentrale Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es der Stadt Gladbeck, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen. Die Excel-Tabelle soll im Rahmen der Aktualisierung des Fördermittelmanagements zeitnah durch eine professionelle Standard-Software ersetzt werden.

Den Aufwand für die Antragstellung beschreibt die Stadt Gladbeck bei regelmäßig genutzten Antragsverfahren als gleichbleibend und annehmbar. Bei neuen Förderprogrammen sind die teilweise kurzen Antragsfristen zu beanstanden. Auf der anderen Seite berichtet die Stadt, insbesondere bei Förderprogrammen im Bereich Straßenbau von erheblichen Vorlaufzeiten, welche dazu führen, dass Maßnahmen bis zur Bewilligung verschoben werden müssen.

Die Stadt hebt positiv hervor, dass bei Fragen zur Antragstellung und Abwicklung die Sachbearbeiter*innen der jeweiligen Förderdezernate der Bezirksregierung regelmäßig mit Auskünften zur Verfügung stehen. Abgelehnte Anträge konnte die Stadt bisher keine verzeichnen. Durch die aktive Kontaktaufnahme der Stadt mit der Bezirksregierung werden die Chancen auf eine positive Bescheiderteilung erhöht.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Gladbeck verfügt bereits über funktionierende und praxiserprobte Prozesse bei der Fördermittelbewirtschaftung. Die bestehenden Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich des Fördermittelcontrollings hat die Stadt bereits erkannt und befindet sich in der Umsetzung.

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

Für die Fördermittelbewirtschaftung ist ebenfalls das Amt für kommunale Finanzen, Abteilung Kämmerei, zuständig. Die mit den jeweiligen Zuwendungsbescheiden bereitgestellten Mittel werden nach dem aktuellen Ausgabenstand abgerufen. Dazu besteht ein enger Austausch mit den Fachdienststellen. Falls ein Mittelverfall droht, werden im Ausnahmefall Mittel vorzeitig abgerufen; Zinszahlungen werden dabei in Kauf genommen. Trotz Abstimmung mit der Fachdienststelle kommt es in Einzelfällen zu Rückforderungen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Beurteilung der Zuwendungsfähigkeit einzelner Rechnungen von der Bewilligungsbehörde abweichend beurteilt wird.

Fristgerechte Abrufe der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel werden durch eine entsprechende Datei sowie eine interne Wiedervorlage gewahrt. Hier wird ebenfalls die Frist zur Vorlage der erforderlichen Verwendungsnachweise dokumentiert. Mittelverschiebungen/Fristverlängerungen werden in Anpassung an die Maßnahmenabwicklung beantragt.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Gladbeck bislang nicht etabliert. Die Stadt hat die bestehenden Optimierungspotenziale an dieser Stelle aber bereits erkannt und beabsichtigt, ein Fördermittelcontrolling einschließlich eines standardisierten Berichtswesens aufzubauen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte im Zuge der Einführung des Fördermittelcontrollings ein standardisiertes Berichtswesen für diesen Bereich etablieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	In den vergangenen Jahren haben sich für die Stadt Gladbeck erhebliche Mehrbelastungen des Haushalts ergeben. Die Stadt kann die erheblichen Aufwandssteigerungen nicht mit Konsolidierungsmaßnahmen in Form von Aufwandsreduzierungen oder Ertragssteigerungen ausgleichen.	59	E1	Die Stadt Gladbeck sollte den Weg der Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Es sollte weiterhin eine regelmäßige Aufgabenkritik erfolgen, die auch den Umfang von Pflichtaufgaben prüft.	62
F2	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt in geringerem Umfang ins Folgejahr als die Vergleichskommunen. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungsermächtigungen deutlich unterdurchschnittlich. Die Stadt konnte in allen Jahren eine ausreichende Finanzierung ihrer Investitionstätigkeit sicherstellen.	64	E2	Die Stadt Gladbeck sollte zukünftig noch stringenter die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW beachten. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	69
F3	Die Stadt Gladbeck verfügt bereits über funktionierende und praxiserprobte Prozesse bei der Fördermittelbewirtschaftung. Die bestehenden Optimierungsmöglichkeiten hinsichtlich des Fördermittelcontrollings hat die Stadt bereits erkannt und befindet sich in der Umsetzung.	71	E3	Die Stadt Gladbeck sollte im Zuge der Einführung des Fördermittelcontrollings ein standardisiertes Berichtswesen für diesen Bereich etablieren.	72

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,70	91,67	96,58	97,77	101,0	109,5	25
Eigenkapitalquote 1	-15,34	-15,34	8,21	25,15	39,21	59,21	25

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	10,01	3,28	36,33	46,59	56,29	71,70	25
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	27,13	0,00	22,66	27,13	32,51	43,47	25
Abschreibungsintensität	6,13	0,47	4,01	5,68	6,80	8,14	24
Drittfinanzierungsquote	44,70	26,89	44,41	56,92	66,24	84,77	24
Investitionsquote	229,92	49,51	90,39	118,74	180,94	262,64	24
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	58,79	51,16	77,53	87,51	95,56	108,62	25
Liquidität 2. Grades	18,27	12,03	31,73	62,88	111,76	329,43	25
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	38,7	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	27,05	3,51	6,38	10,15	17,27	32,81	25
Zinslastquote	1,62	0,15	0,76	1,16	1,69	3,46	25
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	28,2						
Zuwendungsquote	45,06	21,46	28,77	31,49	37,26	45,85	25
Personalintensität	23,82	17,15	20,24	23,42	24,17	30,06	25
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,02	7,11	12,37	16,09	18,12	30,39	25
Transferaufwandsquote	46,93	35,54	43,31	45,87	48,05	51,67	25

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-4,50	-4,98	2,41	1,75	0,36	
Gewerbesteuern (4013)	23,69	25,31	30,05	29,70	24,31	26,61
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	27,20	28,69	30,15	31,57	29,85	29,49
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2,97	3,76	4,63	5,05	5,60	4,40
Ausgleichsleistungen (405)	2,69	2,82	2,86	2,97	3,03	2,88
Schlüsselzuweisungen (4111)	61,06	70,93	77,41	79,88	83,05	74,46
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	0	3,91	0,78
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	9,26	9,26	9,26	6,02	7,54	
Summe der Erträge	126,87	140,76	154,36	155,18	157,29	138,62
Steuerbeteiligungen (534)	2,10	3,83	4,23	3,24	1,44	2,97
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	48,78	52,48	55,37	53,48	55,55	53,13
Solidaritätumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	
Summe der Aufwendungen	50,88	56,32	59,56	56,72	56,99	56,09
Saldo	75,99	84,44	94,80	98,46	100,30	82,53

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	0	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	116,04	120,43	125,38	122,95	121,20	120,89
Eigenkapital 1	-116,04	-120,43	-125,38	-122,95	-121,20	-120,89
Sonderposten für Zuwendungen	177,76	175,00	168,44	161,66	154,71	159,29
Sonderposten für Beiträge	46,72	45,19	43,79	43,06	41,81	40,49
Eigenkapital 2	108,44	99,76	86,85	81,77	75,32	78,89
Bilanzsumme	737,99	736,79	736,04	735,78	764,12	788,19

Tabelle 5: Schulden Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	98,55	107,35	109,04	105,41	107,78	126,63
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	211,54	230,65	222,91	211,15	212,42	203,23
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	12,44	0,11	0,10	0,01	0,01	0,01
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2,00	2,34	3,03	1,66	2,39	5,59
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,88	1,24	1,02	1,11	0,76	1,96
Sonstige Verbindlichkeiten	20,86	3,69	5,53	12,41	23,87	17,25

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Erhaltene Anzahlungen	11,42	14,69	19,64	28,14	39,94	44,10
Verbindlichkeiten	357,69	360,07	361,28	359,93	387,19	398,82
Rückstellungen	140,19	139,81	143,78	152,97	160,43	168,39
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,23	0,34	0,71	0,47	0,64	0,65
Schulden	498,11	500,22	505,76	513,37	548,26	567,86

Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2015

Kennzahlen	2015
Verbindlichkeiten	403,98
Rückstellungen	141,46
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,66
Gesamtschulden	546,10

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2015

Kennzahlen	2015
Anleihen	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	139,89
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	211,54
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	12,44
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3,04
Sonstige Verbindlichkeiten	22,67

Kennzahlen	2015
Erhaltene Anzahlungen	14,40
Gesamtverbindlichkeiten	403,98

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Gladbeck in Mio. Euro 2016 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	360,07	361,28	359,93	387,19
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,92	0,91	0,90	0,88
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,76	0,97	0,67	1,15
Grunddaten Beteiligungen*				
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	55,95	60,04	58,58	58,24
Gibt es zu wesentliche eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	./.	./.	./.	./.
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	414,33	419,44	416,95	443,40

*GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH, Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Besitzgesellschaft mbH, Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Betriebsgesellschaft mbH, Zentraler Betriebshof Gladbeck (ZBG)

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Gladbeck in Tausend Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	-30,92	-4,50	-4,98	2,41	1,75	0,36
Gewerbesteuer	10,55	23,69	25,31	30,05	29,70	24,31
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	26,64	27,20	28,68	30,15	31,57	29,85
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2,91	2,97	3,76	4,63	5,05	5,59
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	2,64	2,69	2,82	2,86	2,97	3,03
Schlüsselzuweisungen vom Land	56,39	61,06	70,92	77,41	79,87	83,05
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	9,26	9,26	9,26	9,26	6,02	7,54
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0	0	3,91
Summe der Erträge	108,40	126,87	140,76	154,36	155,18	157,29
Steuerbeteiligungen	2,57	2,10	3,83	4,23	3,24	1,44
Allgemeine Kreisumlage	49,13	48,78	52,48	55,33	53,48	55,55
Summe der Aufwendungen	51,70	50,88	56,32	59,56	56,72	56,99
Saldo der Bereinigungen	56,70	75,99	84,44	94,80	98,46	100,30
Saldo der Sondereffekte	-10,21	-1,11	0	0	0	0,33
Bereinigtes Jahresergebnis	-77,40	-79,38	-89,43	-92,38	-96,71	-100,27

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-1,98	-12,02	-14,98	-19,30	-22,86

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Gladbeck in Tausend Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	0,39	0,46	1,46	1,68	0,35
Gewerbsteuer	25,68	25,42	27,58	29,54	30,87
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	29,90	31,09	32,93	35,00	36,43
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4,55	4,61	4,73	4,82	4,84
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbsteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	2,93	3,15	3,25	3,32	3,41
Schlüsselzuweisungen vom Land	85,40	92,08	89,50	93,53	97,93
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	148,44	156,36	157,99	166,21	173,48
Steuerbeteiligungen	1,82	1,80	1,95	2,09	2,18
Allgemeine Kreisumlage	56,74	56,19	61,07	62,85	64,50
Summe der Aufwendungen	58,55	57,99	63,02	64,94	66,69
Saldo der Bereinigungen	89,89	98,37	94,98	101,27	106,79
Saldo der Sondereffekte	10,92	8,08	13,00	8,30	3,99
Bereinigtes Jahresergebnis	-102,62	-105,99	-106,52	-107,90	-110,43

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Abweichung vom Basisjahr	-25,22	-28,58	-29,12	-30,49	-33,03

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Gladbeck in Tausend Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bereinigtes Jahresergebnis	-77,40	-79,38	-89,43	-92,38	-96,71	-100,27
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-5,19	-5,23	-5,66	-5,75	-6,23	-5,19
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-41,29	-42,72	-43,76	-44,85	-45,31	-41,29
Jugendamtsumlage	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-45,50	-46,96	-54,80	-55,61	-58,52	-50,97
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-1,47	-9,30	-10,11	-13,02	-5,48

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Gladbeck in Tausend Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-102,62	-105,99	-106,52	-107,90	-110,43
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-5,23	-5,66	-5,75	-6,23	-5,23
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-42,72	-43,76	-44,85	-45,31	-42,72
Jugendamtsumlage	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-56,14	-58,03	-57,09	-57,30	-58,90

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-10,64	-12,54	-11,60	-11,80	-13,40

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

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

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

Beteiligungen

Die **Stadt Gladbeck** ist zum 31. Dezember 2019 unmittelbar an 16 Unternehmen beteiligt. Die Stadt übt auf fünf dieser Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss aus und auf eine weitere Beteiligung einen maßgeblichen Einfluss. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgabebereiche weist die Beteiligungsstruktur derzeit eine niedrige Komplexität auf. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist im Vergleich zu anderen großen kreisangehörigen Kommunen geringer.

Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Gladbeck durch die Beteiligungen im Jahr 2019 mit 3,6 Mio. Euro entlastet. Hierzu tragen insbesondere die Gewinnausschüttungen der Emscher Lippe Energie GmbH und der RWE AG bei.

Trotz der im Vergleich zu anderen Kommunen geringen Komplexität der Beteiligungsstruktur und geringeren wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen, stellen sich an das Beteiligungsmanagement der Stadt Gladbeck Mindestanforderungen. Selbst diese Anforderungen erfüllt die Stadt Gladbeck nur zum Teil. Die gpaNRW sieht Verbesserungspotenzial bei der Organisation der Beteiligungsverwaltung und beim Berichtswesen. Insgesamt sollte das Beteiligungsmanagement der Stadt Gladbeck gestärkt werden, um u.a. die Beteiligungssteuerung ausbauen und die Beteiligungsstruktur zukunftsfähig halten zu können.

Bei der Prüfung zur Einflussnahme wurden die beiden Beteiligungen Innovationszentrum Wiesenbusch Betriebsgesellschaft mbH (IWG Betrieb) und GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH in den Blick genommen. Dabei kommt die gpaNRW zu dem Ergebnis, dass die Stadt Gladbeck ihre Einflussnahme verbessern könnte. Bei der IWG Betrieb sollten Vertretungsregelungen der Aufsichtsratsmitglieder getroffen werden. Bei der GWG sollte die Stadt Gladbeck mehr Einfluss auf die Wirtschaftsplanung nehmen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert.

Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken. Folglich sind die Beteiligungen für die Kommunen von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung von Kommunen sind zu beachten.

Jede Kommune ist gehalten, die kommunalrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Beteiligungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten. Daneben sind die Beteiligungen entsprechend der kommunalen Zielsetzungen zu führen und zu steuern. Die Entscheidungsträger der Kommune (Rat und Verwaltungsführung) tragen diesbezüglich die Verantwortung.

Vor diesem Hintergrund kommt dem kommunalen Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement ist notwendig, um auf Grundlage steuerungsrelevanter Informationen die öffentlichen Aufgaben effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können.

Wir untersuchen in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben, wie z.B. Berichtswesen oder Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen, wahrnimmt. Außerdem prüfen wir die Einflussnahme der Kommune auf Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einzelner ausgewählter Beteiligungen.

Die Prüfung der gpaNRW

- schafft Transparenz hinsichtlich des Beteiligungsportfolios sowie der Bedeutung der kommunalen Beteiligungen und vorhandener Risiken,
- stellt die gegenwärtige Situation im Bereich des Beteiligungsmanagements dar,
- gibt Empfehlungen zu den Instrumenten der Beteiligungssteuerung an die Hand und
- zeigt konkrete Lücken und mögliche Stellschrauben hinsichtlich der Einflussnahme der Kommune auf.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Rat sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben des Berichtswesens wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme der Kommune auf ihre Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens

drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2019 haben sich nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die gpaNRW beurteilt die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen. Dazu prüft sie

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

Die einzelnen zur Beurteilung herangezogenen Parameter werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Neben diesen Parametern fließen stets die Gesamtsituation und individuelle Besonderheiten bei der Stadt in die Beurteilung ein.

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Das Beteiligungsportfolio umfasst zum 31. Dezember 2019 16 unmittelbare Beteiligungen. Auf sechs Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist gering.

Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen und Beteiligungsebenen und die Rechtsformen der Beteiligungen gekennzeichnet. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement steigen mit der Anzahl der Beteiligungen, da mehr Beteiligungen gesteuert und betreut werden und sich im Regelfall auch das Aufgabenspektrum der Beteiligungen vergrößert. Je weiter eine Beteiligung von der Kommune entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Kommune. Neben den inhaltlichen Anforderungen je nach Betätigungsfeld der Beteiligungen (z.B. Strommarkt) sind auch die unterschiedlichen Rechtsformen mit unterschiedlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Beispielsweise sind die unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften nach HGB und NKF oder auch spezielle Vorschriften wie z. B. bei Krankenhäusern zu beachten. Insoweit steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, das über Fachkompetenz in vielen verschiedenen Bereichen verfügen muss.

Die **Stadt Gladbeck** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an 16 Unternehmen unmittelbar beteiligt. Die Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit acht Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Gladbeck wie folgt auf:

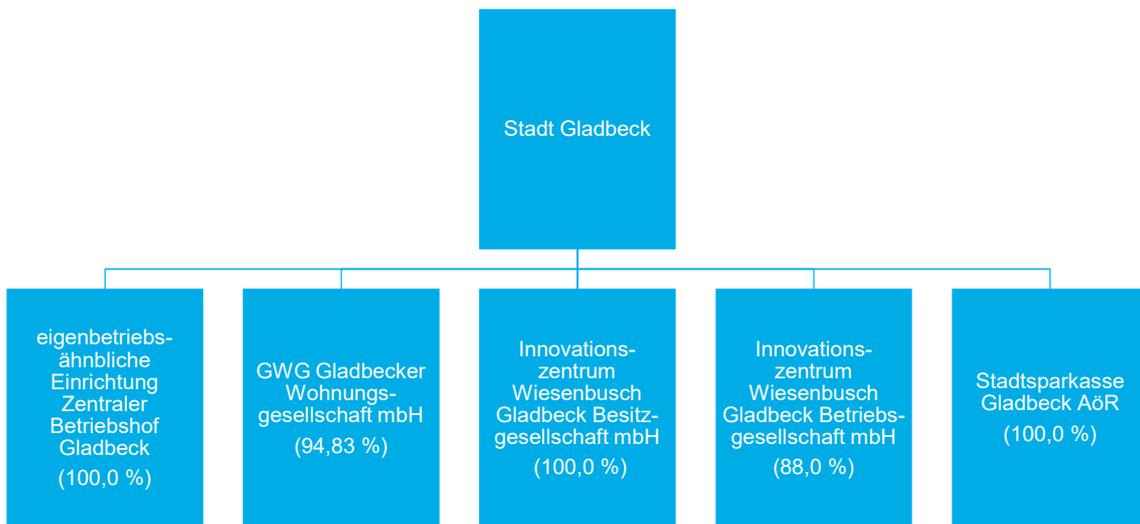
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher untersuchen wir nachfolgend diejenigen Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Bei der Stadt Gladbeck handelt es sich zum 31. Dezember 2019 hier um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



Neben der Stadt Gladbeck ist an der GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH die Pro Domus GmbH beteiligt. An der Innovationszentrum Wiesenbusch Betriebsgesellschaft mbH ist neben der Stadt Gladbeck auch der Verein zur Förderung der Gladbecker Wirtschaft e.V. beteiligt. Hierbei handelt es sich um eine Beteiligung zur Wirtschaftsförderung.

Neben den oben aufgeführten Beteiligungen ist die Emscher Lippe Energie GmbH trotz einer geringen Beteiligungsquote von 16,63 Prozent von Bedeutung für die Stadt Gladbeck. Die Stadt erhält jährlich hohe Gewinnausschüttungen von dem Unternehmen.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Der Haushalt der Stadt Gladbeck wird in den Berichtsjahren durch Gewinnausschüttungen der Beteiligungen entlastet. Das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten sowie die erwirtschafteten Erträge der Beteiligungen⁷ sind im Vergleich zur Stadt niedrig.

Bei der wirtschaftlichen Bedeutung werden insbesondere die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt aus den Beteiligungen durch Gewinnausschüttungen und Dividenden der Beteiligungen bzw. Verlustübernahmen und Zuschüsse der Stadt betrachtet. Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des kommunalen Haushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des kommunalen Haushaltes. Darüber hinaus stellen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften, die die Kommune ihren Beteiligungen gewährt, zusätzliche Risiken für den kommunalen Haushalt dar. Beispielsweise kann im Falle einer Insolvenz der Beteiligung die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen ausfallen bzw. die Kommune kann zu Verpflichtungen aus Bürgschaften herangezogen werden. Je höher die Risiken und Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind und je komplexer die Finanzbeziehungen sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den kommunalen Haushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Kommunale Beteiligungen halten im Vergleich zum städtischen Haushalt oft hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerte. Neben ertragsstarken Beteiligungen gibt es auch Beteiligungen, die durch hohe Aufwendungen belastet sind. Auch dies ist in die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung einzubeziehen. Denn auch ohne bzw. nur mit geringen Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen können Beteiligungen für die Kommune von Bedeutung sein. Häufig sind in kommunalen Konzernstrukturen beispielsweise steuerliche Querverbünde vorzufinden. Gewinne eines Unternehmens (z.B. Stadtwerke) werden zur Deckung von Verlustbetrieben (z.B. Bäderbetrieb) genutzt.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Gladbeck** stellen sich wie folgt dar:

Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt in Tausend Euro

Art der Erträge und Aufwendungen	2017	2018	2019
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	7.165	5.514	3.794
- Aufwendungen aus Umlagen, Zuschüssen und Verlustübernahmen	247	239	169
= Ergebnisbelastung/-entlastung	6.918	5.275	3.625

Die Stadt Gladbeck erwirtschaftet durch die Beteiligungen Emscher-Lippe Energie GmbH (16,63 %⁸), RWE AG (0,2 %²) und RWW GmbH (4,24 %²) insgesamt Gewinnausschüttungen und Dividenden von 3,8 Mio. Euro. Die Schwankungen entstehen durch Ausschüttungen der

⁷ nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

⁸ Beteiligungsquote

Stadtsparkasse Gladbeck AöR sowie der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Zentraler Betriebshof Gladbeck. Im Jahr 2017 wurde die Verwertung und Entsorgung Karnap Städte Holding GmbH liquidiert. Der Liquidationsüberschuss wurde unter anderem an die Stadt Gladbeck in Höhe von 2,7 Mio. Euro ausgeschüttet.

Die Verlustübernahmen entstehen im Wesentlichen für die Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Betriebsgesellschaft mbH.

Der Haushalt der Stadt Gladbeck wird durch die Beteiligungen entlastet. Dies ist auch in den Folgejahren der Fall.

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

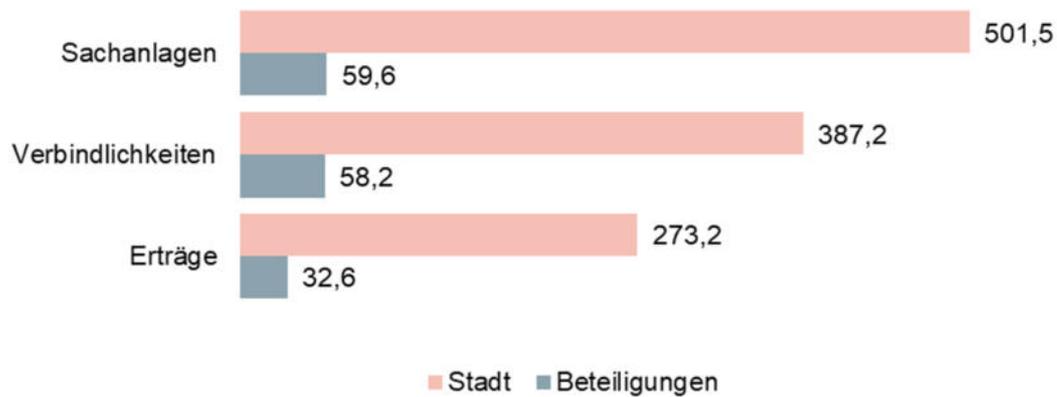
Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	909	895	881
Bürgschaften (Stand 31.12.)	3	8	8
Gesamtsumme	912	903	889

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Die Stadt Gladbeck hat ein Gesellschafterdarlehen an die GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH ausgegeben. Sie übernimmt des Weiteren geringe Bürgschaften für die GWG Gladbecker Wohnungsbaugesellschaft mbH sowie die Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Besitzgesellschaft mbH.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Gladbeck anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW die Stadtsparkasse Gladbeck AöR außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen der Beteiligungen⁹ in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Die Beteiligungen halten im Vergleich zur Stadt Gladbeck nur wenig Anlagevermögen. Davon entfällt mit 47,5 Mio. Euro ein wesentlicher Teil auf die GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH. Ein entsprechendes Bild zeigt sich auch bei den Verbindlichkeiten, von denen 46,9 Mio. Euro auf die GWG entfallen. Von den städtischen Beteiligungen erwirtschaftet die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Zentraler Betriebshof Gladbeck mit 19,5 Mio. die meisten Erträge. Euro. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Erträge aus Gebühren für die Abfallbeseitigung, die Straßenreinigung und das Bestattungswesen.

2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen. Des Weiteren ist es Aufgabe des Beteiligungsmanagements Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Rat als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Zentraler Betriebshof Gladbeck für das Beteiligungsmanagement der Stadt Gladbeck von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an die Kommune gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise der Rat der Kommune zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Käm-

⁹ nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

merin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb prüfen wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

→ Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gladbeck ergeben.

Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten voraus. Hilfreich ist eine gewisse Nähe zur Verwaltungsleitung, um diese bei Ihren Aufgaben zu unterstützen. Unter Berücksichtigung des Beteiligungsportfolios ist eine ausreichende Personalausstattung entsprechend den sich hieraus ergebenden Anforderungen an das Beteiligungsmanagement Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement und eine effektive Beteiligungssteuerung.

Um die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wirksam erfüllen zu können, sind konzernweite Regelungen hinsichtlich der Einbindung des Beteiligungsmanagements in die Entscheidungen und Strategien der Unternehmen erforderlich. Zudem sollte das Beteiligungsmanagement die Voraussetzungen einer guten Unternehmensführung innerhalb des Konzerns schaffen. Hierzu sind eine Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen (Public Corporate Governance Kodex) sowie eine Beteiligungsrichtlinie notwendig.

Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen betreiben. Hierzu zählen u.a. grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen. Die Daten sollten zentral und digital vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Die Datenvorhaltung ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement.

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Gladbeck** ist teils zentral und teils dezentral organisiert. Die zentrale Beteiligungsverwaltung obliegt der Kämmerei, Stadtamt 20 im Dezernat II. Die operativen Aufgaben, wie die Erstellung des Beteiligungsberichts, werden dort durch einen Sachbearbeiter mit einem Stellenanteil von 0,26 bearbeitet. Die Stelle ist bei der Stadt Gladbeck seit längerem vakant und ist zum 01. Mai 2022 wiederbesetzt worden.

Die Stadt Gladbeck hält die Grunddaten, wie Satzungen und Gesellschaftsverträge, für alle Beteiligungen vor. Eine Aktualisierung der Daten erfolgt über Mitteilung des zuständigen Vertreters des jeweiligen Kontrollgremiums der Beteiligung oder auf Anforderung nach Durchsicht der Jahresabschlüsse.

Die Einladungen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen gehen der Beteiligungsverwaltung nicht automatisiert zu. Sie werden bei Bedarf vom zuständigen Vertreter des jeweiligen Kontrollgremiums der Beteiligung an die Beteiligungsverwaltung weitergeleitet. Es ist derzeit noch nicht lückenlos sichergestellt, dass alle notwendigen Unterlagen dem Beteiligungsmanagement zur Kenntnis weitergeleitet werden. Eine strukturierte Durchsicht und Analyse (z.B.

hinsichtlich der Auswirkungen auf den städtischen Haushalt) der Einladungen und Niederschriften zu den Gremiensitzungen erfolgt derzeit kapazitätsbedingt nicht.

Die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen werden vom Beteiligungsmanagement vorgehalten. Die Übersendung erfolgt noch nicht überall unaufgefordert. Die Jahresabschlüsse werden dann spätestens zur Erstellung des Beteiligungsberichtes angefragt. Die Wirtschaftspläne werden vorgehalten, soweit sie der zentralen Beteiligungsverwaltung zugehen. Das Beteiligungsmanagement hat Checklisten entwickelt, die jährlich abgearbeitet werden, um sicherzustellen, dass alle angeforderten und notwendigen Unterlagen vorliegen. Aktuell ist von der Stadt Gladbeck beabsichtigt im Zuge der Umsetzung des neuen, vom MHKBG vorgegebenen Musterbeteiligungsberichts, diese zentrale Datei durch eine datenbankgestützte Standardsoftware zu ersetzen.

Die Jahresabschlüsse werden seit 2019 digital vorgehalten. Alle weiteren Unterlagen werden teils in Papierform und teils digital, je nach Übersendung vorgehalten. Zusätzlich werden durch das Beteiligungsmanagement seit 2017 die Eckdaten aller Jahresabschlüsse in einer zentralen Datei erfasst. Die Unterlagen werden auf einem Netzlaufwerk abgelegt, sodass ein Zugriff auch in Vertretungsfällen gewährleistet ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte die Funktionen der Beteiligungsverwaltung / des Beteiligungsmanagements stärken und die Prozesse so organisieren, dass die zentrale Beteiligungsverwaltung lückenlos und zeitnah über alle relevanten Daten verfügen kann. Dies ist zugleich eine wesentliche Grundvoraussetzung für eine systemische Unterstützung der Gremienvertreter, für den Aufbau eines zentralen Beteiligungscontrollings und somit für die Umsetzung der aktiven Beteiligungssteuerung im Sinne des § 109 Abs. 1 GO.

Ebenso sollte die Stadt Gladbeck darauf hinwirken, dass die relevanten Unterlagen der Beteiligungen automatisiert und digital an das Beteiligungsmanagement übersandt werden.

Von Vorteil können außerdem klare Regelungen zum Beteiligungsmanagement sein, zum Beispiel im Rahmen einer Beteiligungsrichtlinie.

Die Verantwortlichkeiten für die Beteiligungen verteilen sich je nach organisatorischer Zuordnung auf die Bürgermeisterin, die Dezernenten und zum Teil auf die Amtsleitungen. Bei der Bürgermeisterin liegen u.a. die Emscher Lippe Energie GmbH, die RWE AG und die Stadtsparkasse Gladbeck AöR. Ebenso liegt der Aufsichtsratsvorsitz für die Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Besitzgesellschaft mbH bei der Bürgermeisterin. Der Eigenbetrieb Zentraler Betriebshof Gladbeck ist dem Dezernat III Ordnung und Recht zugeordnet. Die GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH wird im Dezernat V geführt, der Leiter des Stadtamts 61 ist der Vorsitzende des Aufsichtsrats. Der Kämmerer ist Geschäftsführer der Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Besitzgesellschaft mbH und ebenso für die Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Betriebsgesellschaft mbH verantwortlich. Zudem hat der Kämmerer als Leiter der Beteiligungsverwaltung bei den wesentlichen Beteiligungen, wie die Emscher Lippe Energie GmbH, dem Eigenbetrieb Zentraler Betriebshof Gladbeck, der Rheinisch-Westfälische Wasserwerksgesellschaft GmbH, der Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Betriebsgesellschaft mbH und der Stadtsparkasse Gladbeck AöR, eine koordinierende und beratende Funktion inne.

Die Stadt Gladbeck verfügt weder über eine Beteiligungsrichtlinie noch über einen Public Corporate Governance Kodex. Aufgrund des überschaubaren Beteiligungsportfolio sowie der einfachen Struktur sind diese nicht pflichtig. Eine Beteiligungsrichtlinie kann jedoch das Beteiligungsmanagement vereinfachen, indem den Beteiligungen klare Vorgaben zur Übersendung von Unterlagen und dem Berichtswesen gemacht werden. Die Stadt Gladbeck sollte abwägen, ob eine Beteiligungsrichtlinie nicht trotzdem vorteilhaft ist.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gladbeck ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und der Kommune sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Rat. Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an den Rat durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabschluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Rat einen ausreichenden Überblick über alle Beteiligungen und deren wirtschaftliche Entwicklung geben. Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Rat über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Rat unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für die Kommune erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Rat als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die **Stadt Gladbeck** hat zum Prüfungszeitpunkt die Beteiligungsberichte bis 2019 erstellt und dem Rat zur Kenntnis gegeben. Der Beteiligungsbericht 2019 enthält lediglich die unmittelbaren Beteiligungen der Stadt Gladbeck, die mittelbaren Beteiligungen werden bislang nicht dargestellt. Der Beteiligungsbericht 2020 wurde zunächst in Erwartung des mit dem 2. NKF-WG angekündigten Muster-Beteiligungsberichts zurückgestellt und konnte nach Aussagen der Stadt schlussendlich aufgrund mehrerer Stellenvakanzen auch nicht aufgestellt werden.

Der Rat der Stadt Gladbeck hat gemäß § 116a GO NRW eine Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses für 2019, 2020 und 2021 beschlossen. Es ist auch für die Zukunft geplant, einen entsprechenden jährlichen Beschluss zu fassen. Infolgedessen ist gemäß § 117 Abs. 1 GO NRW weiterhin jährlich ein Beteiligungsbericht zu erstellen und vom Rat beschließen zu lassen.

→ Empfehlung

Die Stadt Gladbeck sollte den Beteiligungsbericht 2020 schnellstmöglich erstellen und dem Rat zur Beschlussfassung vorlegen. Es ist sicherzustellen, dass die Beteiligungen vollständig, also auch die mittelbaren Beteiligungen, in den Beteiligungsbericht aufgenommen werden. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat vorgelegt werden.

Für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Zentraler Betriebshof Gladbeck werden quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt. Diese werden der Bürgermeisterin, dem Kämmerer sowie den Mitgliedern des Betriebsausschusses zur Kenntnis gegeben. Diese Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführungen des Vermögensplanes je Sparte. Zusätzlich werden Besonderheiten in der bisherigen Entwicklung erläutert.

Die Stadt Gladbeck erstellt quartalsmäßige Berichte über den Haushaltsverlauf der Stadt für den Rat. Im Rahmen dieser Berichte wird grundsätzlich auch zu den Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt berichtet. Hierbei wird auf die Gewinnausschüttungen der Emscher Lippe Energie GmbH sowie die Verlustübernahmen der Innovationszentrum Wiesenbusch Betriebsgesellschaft mbH eingegangen.

Kurzfristig notwendige Informationen (Ad-hoc Mitteilung) erfolgen nach Auskunft der Stadt in der Regel durch Mitteilung der Geschäftsführung der Beteiligung an den jeweiligen städtischen Vertreter in den unterschiedlichen Kontroll-/Aufsichtsgremien. Dieser leitet die Informationen dann an das Beteiligungsmanagement weiter.

2.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

Nach § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW darf sich eine Kommune u.a. nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Kommune steht. Auch Art und Umfang der energiewirtschaftlichen Betätigung wird ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit der Kommune abhängig gemacht (§ 107a Abs. 1 GO NRW). Bei Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts darf sich die Gemeinde nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten (§ 108 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW). Insoweit sind auch Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune regelmäßig zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

Anhand ausgewählter Beteiligungen, wird in diesem Kapitel nachvollzogen, wie die konkrete Beteiligung seitens der Kommune gesteuert bzw. die Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune sichergestellt wird.

Näher betrachtet werden

- Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Betriebsgesellschaft mbH
- GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH

2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

→ Feststellung

Die Stadt Gladbeck stellt bei den beiden betrachteten Beteiligungen ihre rechtliche Einflussnahme durch den beherrschenden Einfluss sicher.

Eine Kommune sollte rechtlich sicherstellen, dass sie bei ihren Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der GO NRW, der EigVO NRW und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW). Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat die Kommune ihren Einfluss nach § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte sie entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.

2.5.1.1 IWG Betrieb - Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Betriebsgesellschaft mbH

Die Stadt Gladbeck hat eine Beteiligungsquote von 88,0 Prozent an der Innovationszentrum Wiesenbusch Betriebsgesellschaft mbH (IWG Betrieb). Die restlichen 12,0 Prozent werden vom Verein zur Förderung der Gladbecker Wirtschaft e. V. gehalten. Aufgrund der Beteiligungsquote ist der beherrschende Einfluss der Stadt sichergestellt.

Gesellschaftsorgane

Die IWG Betrieb hat gemäß Gesellschaftervertrag eine Geschäftsführung, eine Gesellschafterversammlung sowie einen Aufsichtsrat. In der Gesellschafterversammlung wird die Stadt Gladbeck durch ein Ratsmitglied vertreten. Der Stimmanteil entspricht der Beteiligungsquote. Der Aufsichtsrat der IWG Betrieb besteht aus sieben Mitgliedern, wovon die Stadt Gladbeck vier entsendet. Aufsichtsratsvorsitzender ist der Bürgermeister der Stadt Gladbeck. Eine Vertretungsregelung für berufene Aufsichtsratsmitglieder ist nicht vorhanden¹⁰. Aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse der Stadt im Aufsichtsrat ist es somit notwendig, dass nicht mehr als ein Aufsichtsratsmitglied der Stadt bei einer Sitzung verhindert ist (Bei Stimmgleichheit zählt die Stimme des Aufsichtsratsvorsitzenden doppelt). Eine entsprechende Einflussnahme auf die Beteiligung ist somit organisatorisch möglich. Zusätzlich wird der Gesellschaftervertreter der Stadt in der Gesellschafterversammlung bei wesentlichen Entscheidungen vom Rat angewiesen, so dass der Rat hier seinen direkten Einfluss sicherstellt.

→ Empfehlung

Die Stadt Gladbeck sollte durch eine Vertretungsregelung der Aufsichtsratsmitglieder bei der Innovationszentrum Wiesenbusch Betriebsgesellschaft mbH sicherstellen, dass Sie auch bei Verhinderung einzelner Mitglieder die Mehrheit hat. Eine entsprechende Vertretungsregelung ist im Gesellschaftervertrag aufzunehmen.

¹⁰ Beim fakultativen Aufsichtsrat gilt: „Bestellung von Stellvertretern und Ersatzmitgliedern ist ohne die Beschränkung in § 101 III AktG möglich.“

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Gemäß Gesellschaftervertrag beschließt die Gesellschafterversammlung unter anderem über den Jahresabschluss und die Gewinnverwendung. Die Gesellschaft hat gemäß § 14 des Gesellschaftervertrages einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Aufgrund der Mehrheit der Stimmrechte der Stadt Gladbeck in der Gesellschafterversammlung sowie dem Aufsichtsrat und der Verpflichtung der Gesellschaft einen Wirtschaftsplan aufzustellen und diesen vom Aufsichtsrat genehmigen zu lassen, kann die Stadt rechtlich einen direkten Einfluss auf eventuelle Gewinnausschüttungen oder eventuelle Verlustübernahmen nehmen. Die Stadt Gladbeck verpflichtet sich durch die vereinbarte Patronatserklärung vom 05. Juli 2001 entstandene Unterdeckung der IWG Betrieb zu übernehmen.

2.5.1.2 GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH

Die Stadt Gladbeck hat eine Beteiligungsquote von 94,83 Prozent an der GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH (GWG). Die restlichen 5,17 Prozent werden von der Pro Domus GmbH gehalten. Aufgrund der Beteiligungsquote ist der beherrschende Einfluss der Stadt sichergestellt.

Gesellschaftsorgane

Die GWG hat gemäß Gesellschaftervertrag eine Gesellschafterversammlung, einen Aufsichtsrat sowie eine Geschäftsführung. In der Gesellschafterversammlung wird die Stadt Gladbeck durch eine Beigeordnete sowie den städtischen Rechtsdirektor vertreten. Die Stimmkraft der Stadt Gladbeck entspricht der Beteiligungsquote. Der Aufsichtsrat besteht laut Gesellschaftervertrag aus mindestens drei Vertretern. Im Jahr 2019 bestand er aus sieben Mitgliedern. Ein Mitglied ist vom Mieterbeirat sowie eins von den freien Gesellschaftern zu wählen. Die übrigen fünf Mitglieder werden von der Stadt Gladbeck vorgeschlagen. Aufsichtsratsvorsitzender ist der Leiter des Amtes für Immobilienwirtschaft der Stadt Gladbeck.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Gemäß Gesellschaftervertrag beschließt die Gesellschafterversammlung unter anderem binnen acht Monaten nach Abschluss des Geschäftsjahres über den Jahresabschluss und die Gewinnverwendung. Die Gesellschaft hat gemäß § 7 des Gesellschaftervertrages einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Aufgrund der Mehrheit der Stadt Gladbeck in der Gesellschafterversammlung sowie der Verpflichtung der Gesellschaft einen Wirtschaftsplan aufzustellen und diesen durch die Gesellschafterversammlung beschließen zu lassen, kann die Stadt rechtlich einen direkten Einfluss auf eventuelle Gewinnausschüttungen oder eventuelle Verlustübernahmen nehmen. Es gibt keinen Verlustübernahmevertrag. Auf dieses Thema wird im Bereich 2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung eingegangen. Zusätzlich hat das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Gladbeck das uneingeschränkte Recht die Bücher und Schriften der Gesellschaft einzusehen.

2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

→ Feststellung

Die Stadt Gladbeck nimmt angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Betriebsgesellschaft mbH.

Die Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung der GWG könnte verbessert werden, insbesondere in Bezug auf die Wirtschaftsplanung.

Zur Sicherstellung der Einflussnahme sollte die Kommune in wesentliche Entscheidungsprozesse bei den Unternehmen eingebunden werden. Insbesondere die Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune stehen. Daher sollte die Kommune insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne und der Verwendung der Jahresergebnisse angemessen Einfluss nehmen. Dies kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements oder des Verwaltungsvorstandes geschehen. Darüber hinaus sollte die unterjährige Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.

2.5.2.1 IWG Betrieb - Innovationszentrum Wiesenbusch Gladbeck Betriebsgesellschaft mbH

Der Geschäftszweck der IWG Betrieb besteht in der Entwicklung und dem Betrieb des Innovationszentrums Wiesenbusch in Gladbeck. Die Beteiligung ist ein Unternehmen der Wirtschaftsförderung und der Arbeitsplatzschaffung.

Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplans und Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Die IWG Betrieb muss jährlich einen Wirtschaftsplan aufstellen. Der Wirtschaftsplan enthält einen Vermögensplan, Stellenplan sowie Finanzierungs- und Erfolgsplan. Der Finanzierungs- und Erfolgsplan gibt die Werte für die folgenden fünf Jahre an. Zusätzlich werden Informationen zur Vermietungssituation gegeben. Der Wirtschaftsplan wird von der Geschäftsführung erstellt und vom Aufsichtsrat genehmigt. Durch die Besetzung des Aufsichtsratsvorsitzes mit der Bürgermeisterin ist sichergestellt, dass die Stadt frühzeitig den Wirtschaftsplan erhält und einwirken kann. Auskunftsgemäß wird der Entwurf des Wirtschaftsplanes an den Bürgermeister sowie an den Kämmerer übersandt. In der Regel weist dieser Verluste aus, die von der Stadt Gladbeck übernommen werden. Diese Verlustübernahme wird zwischen der Geschäftsführung der IWG Betrieb und dem Kämmerer der Stadt Gladbeck vor Einbringung des Entwurfes in den Aufsichtsrat verhandelt. Es geht hierbei zum einen darum die Verlustübernahme möglichst gering zu halten, jedoch auch die Wirtschaftsförderung insbesondere für Jungunternehmer zu unterstützen. Es gibt keinen festgelegten Ablauf für dieses Verfahren, wird aber seit Jahren entsprechend gehandhabt. Die Verlustübernahmen der Stadt Gladbeck betragen in den Jahren 2017 bis 2019 zwischen 151 und 227 Tausend Euro. Die Stadt Gladbeck ist in der Haushaltssicherung und hat zum 31. Dezember 2019 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 122 Mio. Euro. Folglich ist die Leistungsfähigkeit der Stadt stark eingeschränkt. Insbesondere aus diesem Grund muss die Stadt aktiven Einfluss auf die Verlustübernahme nehmen.

Aufgrund der engen Zusammenarbeit der IWG Betrieb und ihrer Gremien mit dem Verwaltungsvorstand und der Kämmerei, ist sichergestellt, dass alle Informationen weitergeleitet werden. Neben den Besprechungen zum Wirtschaftsplan nimmt der Kämmerer an allen Aufsichtsratssitzungen als Gast teil und erhält auf diesem Wege auch regelmäßig Informationen zur Vermietungssituation des Innovationszentrums sowie entsprechende Prognosen. Aus der Vermietungssituation sind eventuelle höhere Verluste abzuleiten. Die Beteiligungsverwaltung ist somit

auch unterjährig gut über die Entwicklung informiert und könnte bei Bedarf auf Maßnahmen zum Gegensteuern hinwirken.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gladbeck für die Zukunft den Prozess zur Wirtschaftsplannerstellung bei der IWG Betrieb sowie zu den unterjährigen Berichten schriftlich zu fixieren, sodass auf beiden Seiten (Stadt und Beteiligung) die Abläufe klar geregelt sind und auch bei Personalwechseln oder Vertretungen die Abläufe sichergestellt sind.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres wird der Jahresabschluss zeitnah durch die Gesellschaft erstellt. Dieser wird dann unverzüglich dem Aufsichtsrat vorgelegt und an einen Abschlussprüfer weitergeleitet. Die Gesellschafterversammlung beschließt innerhalb von acht Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres über den Jahresabschluss sowie die Ergebnisverwendung. Die Jahresergebnisse weichen in der Regel nur gering vom Wirtschaftsplan ab. Die Verluste werden von der Stadt Gladbeck in entsprechender Höhe übernommen.

Durch die Vorgehensweise der Stadt Gladbeck ist sichergestellt, dass die Stadt ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans, der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses ausreichend geltend macht. Allerdings gibt es aktuell keine schriftliche Vereinbarung, die dieses Vorgehen verbindlich zwischen der Stadt und der Beteiligung fixiert.

2.5.2.2 GWG Gladbecker Wohnungsgesellschaft mbH

Der Gesellschaftszweck der GWG besteht vorrangig in der sicheren und sozial verantwortbaren Wohnungsversorgung der Bevölkerung. Dies umfasst insbesondere die Errichtung, Betreuung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Bauten in unterschiedlichen Rechts- und Nutzungsformen.

Einbindung in die Erstellung des Wirtschaftsplans und Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans

Die Gesellschafterversammlung beschließt gemäß Gesellschaftervertrag den Wirtschaftsplan nachdem dieser im Aufsichtsrat vorbesprochen wurde. Während der Erstellung des Wirtschaftsplanes stehen der Aufsichtsratsvorsitzende sowie der Vertreter der Stadt in der Gesellschafterversammlung in Kontakt mit dem Geschäftsführer. Das Beteiligungsmanagement sowie der Kämmerer der Stadt Gladbeck erhalten den Wirtschaftsplan erst nach der Beschlussfassung. Hier sollte intern überlegt werden, ob es sinnvoll wäre auch den Kämmerer bereits frühzeitig mit einzubinden, um auf eventuelle Haushaltsentlastungen hinzuwirken.

Die Einhaltung des Wirtschaftsplans wird durch die Beteiligungsverwaltung nicht standardisiert überprüft. Die GWG erstellt Quartalsberichte, die insbesondere der Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes dienen. Diese Quartalsberichte werden in jeder der i.d.R. viermal jährlich stattfindenden Aufsichtsratssitzung detailliert besprochen. An den Aufsichtsratssitzungen nimmt auch ein Vertreter der Stadt Gladbeck teil, so dass die Berichte grundsätzlich der Stadt vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gladbeck sich stärker in den Prozess zur Wirtschaftsplannerstellung der GWG einzubringen. Ebenso sollten die Quartalsberichte an die Beteiligungsverwaltung weitergeleitet werden.

Beschluss über die Ergebnisverwendung

Die GWG erwirtschaftet in den Jahren 2017 bis 2019 jährlich Gewinne, welche thesauriert werden. Laut Aussage der Stadt ist dies für eine ausreichende Bonität für die Baufinanzierung notwendig. Die Gesellschaft war in großer Schieflage und hat sich in den letzten Jahren aus eigener Kraft erholt. Ziel ist daher, dass die GWG die Verlustvorträge abbaut, statt die Gewinne an die Stadt auszuschütten. Der Fokus liegt darin, den Wohnungsbestand attraktiv zu halten, damit möglichst wenig günstiger Wohnraum besteht. Die Entscheidung zur Thesaurierung des Jahresüberschusses wird jährlich nach Aufstellung des Jahresabschlusses getroffen. Der Kämmerer ist diesbezüglich mit dem Aufsichtsratsvorsitzendem jährlich im Austausch.

Die Stadt sollte die weitere Entwicklung der Gesellschaft im Blick behalten und regelmäßig prüfen, ob eine Gewinnausschüttung und somit eine Eigenkapitalverzinsung möglich ist. Hierdurch kann der Haushalt entlastet werden.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gladbeck ergeben.	90	E1	Die Stadt Gladbeck sollte die Funktionen der Beteiligungsverwaltung / des Beteiligungsmanagements stärken und die Prozesse so organisieren, dass die zentrale Beteiligungsverwaltung lückenlos und zeitnah über alle relevanten Daten verfügen kann. Dies ist zugleich eine wesentliche Grundvoraussetzung für eine systemische Unterstützung der Gremienvertreter, für den Aufbau eines zentralen Beteiligungscontrollings und somit für die Umsetzung der aktiven Beteiligungssteuerung im Sinne des § 109 Abs. 1 GO. Ebenso sollte die Stadt Gladbeck darauf hinwirken, dass die relevanten Unterlagen der Beteiligungen automatisiert und digital an das Beteiligungsmanagement übersandt werden. Von Vorteil können außerdem klare Regelungen zum Beteiligungsmanagement sein, zum Beispiel im Rahmen einer Beteiligungsrichtlinie.	91
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gladbeck ergeben.	92	E2	Die Stadt Gladbeck sollte den Beteiligungsbericht 2020 schnellstmöglich erstellen und dem Rat zur Beschlussfassung vorlegen. Es ist sicherzustellen, dass die Beteiligungen vollständig, also auch die mittelbaren Beteiligungen, in den Beteiligungsbericht aufgenommen werden. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens zum Ende des dem Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellt und dem Rat vorgelegt werden.	92
Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen					
F3	Die Stadt Gladbeck stellt bei den beiden betrachteten Beteiligungen ihre rechtliche Einflussnahme durch den beherrschenden Einfluss sicher.	94	E3	Die Stadt Gladbeck sollte durch eine Vertretungsregelung der Aufsichtsratsmitglieder bei der Innovationszentrum Wiesenbusch Betriebsgesellschaft mbH sicherstellen, dass Sie auch bei Verhinderung einzelner Mitglieder die Mehrheit hat. Eine entsprechende Vertretungsregelung ist im Gesellschaftervertrag aufzunehmen.	94

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F4		95	E4.1 Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gladbeck für die Zukunft den Prozess zur Wirtschaftsplanerstellung bei der IWG Betrieb sowie zu den unterjährig- rigen Berichten schriftlich zu fixieren, sodass auf beiden Seiten (Stadt und Beteiligung) die Abläufe klar geregelt sind und auch bei Personalwech- seln oder Vertretungen die Abläufe sichergestellt sind.	97
			E4.2 Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gladbeck sich stärker in den Prozess zur Wirtschaftsplanerstellung der GWG einzubringen. Ebenso sollten die Quartalsberichte an die Beteiligungsverwaltung weitergeleitet werden.	98

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Informationstechnik

Die Stadt Gladbeck ist Mitglied des Zweckverbands GKD Recklinghausen. An diesen lagert sie einen wesentlichen Teil ihrer operativen IT aus. Flankierend stellt die Stadt Gladbeck auch IT-Services mit eigenem Personal bereit. Dieses Betriebsmodell eröffnet der Stadt Gladbeck eine große Flexibilität und gute Möglichkeiten, ihre IT-Leistungen und damit IT-Kosten bedarfsgerecht zu steuern.

Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Stadt Gladbeck sind durchschnittlich. Die Sachkosten für den IT-Dienstleister hingegen sind gering und deuten darauf hin, dass die Stadt Gladbeck die Möglichkeiten des Betriebsmodells nutzt. Insgesamt lässt sich aus den Kennzahlen dieses Prüfungsberichts kein Risiko hinsichtlich des kommunal-rechtlich verankerten Sparansatzgebots für die Stadt Gladbeck ableiten.

Die interne IT-Steuerung ist historisch gewachsen und von informellen Strukturen geprägt. In der Praxis treten jedoch Defizite auf. Es liegt nahe, dass eine wesentliche Ursache in der fehlenden formalen strategischen Ausrichtung liegt.

Auch in den Handlungsfeldern Digitalisierung und Prozessmanagement gibt es noch keine ausreichenden strategischen Festlegungen, an denen sich die operativen Tätigkeiten ausrichten können. Wir empfehlen der Stadt Gladbeck, vorab verstärkt ihre zugrundeliegenden Prozesse zu analysieren und bei Bedarf zu optimieren. Dieses würde die Einrichtung von digitalen und medienbruchfreien Verwaltungsleistungen und damit die digitale Transformation insgesamt unterstützen.

Die Stadt Gladbeck führt gegenwärtig die workflowbasierte Bearbeitung von Eingangsrechnungen in ihrem Finanzverfahren ein. Dieser Workflow zeigt noch Ansatzpunkte für eine stärkere technische Unterstützung. Im Übrigen erfüllt die Stadt Gladbeck die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit.

Die IT-Sicherheit der Stadt Gladbeck ist hingegen noch nicht ausreichend. Obwohl die Situation bei vielen großen kreisangehörigen Kommunen vergleichbar ist, stellt das dennoch ein Risiko dar. Die Verwaltung profitiert zwar von ihren selbst umgesetzten technischen Maßnahmen ebenso wie von der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Dienstleister GKD Recklinghausen. In konzeptioneller Hinsicht besteht allerdings Handlungsbedarf.

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck bietet wenig Chancen über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. Hier sollte die Stadt Gladbeck ihre Rahmenbedingungen verbessern, um das Prüfen der IT und mit IT zu ermöglichen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

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

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

3.3 IT-Profil

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

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

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

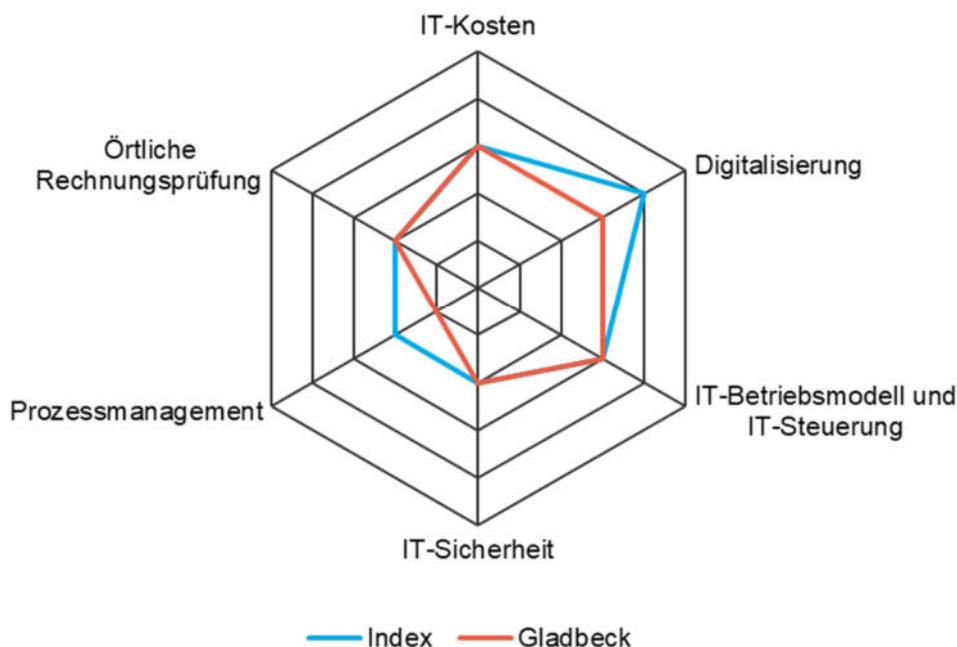
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines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

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der **Stadt Gladbeck**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es

sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder einen interkommunalen Durchschnittswert.

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

IT-Profil der Stadt Gladbeck



- Das IT-Profil der Stadt Gladbeck ist schwach ausgeprägt und bietet in allen Punkten Verbesserungspotential. In den meisten Aspekten entspricht dies dem interkommunalen Durchschnitt.

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

3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

→ **Feststellung**

Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Gladbeck eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die interne IT-Steuerung ist allerdings risikobehaftet, da sie nicht hinreichend formalisiert ist und Steuerungsmöglichkeiten ungenutzt bleiben.

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

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

Die Stadt Gladbeck lagert einen wesentlichen Teil ihrer operativen IT an den Zweckverband Gemeinsame kommunale Datenzentrale (GKD) Recklinghausen aus. Eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT ist unter anderem von den Gestaltungsmöglichkeiten der Kommune beim Zweckverband abhängig. Die GKD Recklinghausen bietet der Stadt Gladbeck sehr gute Rahmenbedingungen für einen wirtschaftlichen und anforderungsgerechten IT-Betrieb.

Laut Verbandssatzung kann die Stadt Gladbeck jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen sie von der GKD Recklinghausen abnimmt. Für jede Leistung schließt die Stadt Gladbeck mit dem Zweckverband einen eigenen Vertrag ab. Dadurch besitzt sie eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen.

Die Mitglieder finanzieren den Zweckverband überwiegend auf der Grundlage entgeltbasierter Zahlungen. Sie entrichten ihr Entgelt nach dem Umfang der jeweiligen Inanspruchnahme der Leistungen der GKD Recklinghausen. Als Grundlage für die Ermittlung der Leistungsentgelte sieht die Verbandssatzung eine Kosten- und Leistungsrechnung vor, in die die Investitionskosten der GKD einbezogen werden. Nach Auskunft der Stadt Gladbeck sind die Grundlagen der Entgelte hinreichend transparent. Die zugrundeliegenden Abrechnungsmodelle werden regelmäßig in den Gremien der GKD Recklinghausen besprochen.

Als Mitglied kann die Stadt Gladbeck die Ausrichtung der GKD Recklinghausen über die Gremienarbeit mitsteuern. Die Verbandssatzung sieht dazu mit der Verbandsversammlung und dem Verbandsrat entsprechend befugte Organe vor. Durch ihre aktive Teilnahme in den Gremien ist die Stadt Gladbeck in der Lage, das Produkt- bzw. Leistungsportfolio und somit auch die IT-Kosten direkt zu beeinflussen.

Für die Stadt Gladbeck stellt die GKD Recklinghausen vor allem aufwandsintensive Fachanwendungen und das Datennetz bereit. Daneben betreibt die Stadt Gladbeck kleinere Fachverfahren sowie die IT-Standardarbeitsplätze selbst.

Die IT der Stadt Gladbeck ist zentral im Organisations- und Personalamt organisiert und bewirtschaftet. Zudem hat die Stadt Gladbeck zum 01. Dezember 2021 einen Digitalisierungsbeauftragten eingestellt, der als Stabsstelle direkt der Bürgermeisterin zugeordnet ist. Die Verantwortung ist klar geregelt und auch die regelmäßige Information des Verwaltungsvorstandes ist sichergestellt. Die Amtsleitung des Organisations- und Personalamtes nimmt zu diesem Zweck regelmäßig an den entsprechenden Sitzungen teil.

Der Bereitstellung der IT liegt eine grundsätzlich gut funktionierende, aber gewachsene und nicht formalisierte Struktur zu Grunde. Eine formelle IT-Strategie zur internen Steuerung existiert bei der Stadt Gladbeck jedoch gegenwärtig nicht. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings birgt die fehlende Formalisierung Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer, als teils reaktive Gedankenprozesse. Zumal bei der Stadt Gladbeck ebenso wie bei anderen Kommunen dieser Größenordnung mehrere Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen.

Gleichwohl bestehen in der Stadtverwaltung Gladbeck Regelungen, die sich aus einzelnen strategischen Entscheidungen ableiten lassen. Sie hat für die Neubeschaffung von IT-Hardware Pakete, sogenannte Warenkörbe, definiert. Die IT entscheidet anhand der Anforderungen am Arbeitsplatz über das zu beschaffende Paket.

Für die Beschaffung von IT besteht in der Stadtverwaltung Gladbeck eine Dienstanweisung. Die Beschaffung soll zentral über die IT-Organisationseinheit erfolgen. In der Praxis bestehen hier noch Probleme, die Einhaltung der Dienstanweisung sicherzustellen. Das Verfahren wird gelegentlich umgangen und Auswahlentscheidungen in den Fachbereichen getroffen. Auch werden im Rahmen bestehender Verträge Anforderungen an IT direkt mit dem Dienstleister und nicht mit der IT-Organisationseinheit besprochen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte ihre interne IT-Steuerung formalisieren und zu diesem Zweck eine IT-Strategie formulieren. Zudem sollte sie sicherstellen, dass vorhandene Regelungen auch in der Praxis umgesetzt werden.

3.3.2 IT-Kosten

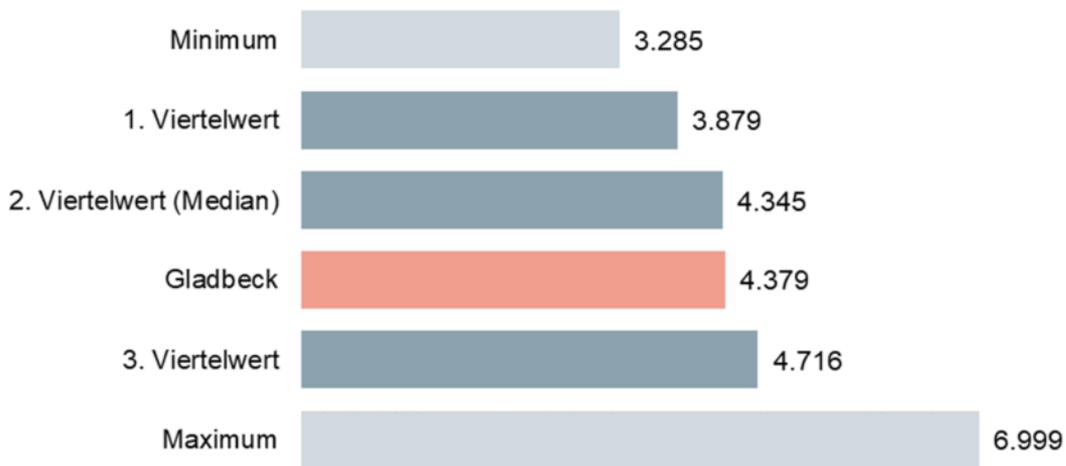
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht werden, werden hier berücksichtigt.

- Die IT-Kosten der Stadt Gladbeck sind im interkommunalen Vergleich unauffällig. Es gibt keine nennenswerten Ansatzpunkte, die Kosten zu reduzieren, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen.

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

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

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



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



Die IT-Kosten der Stadt Gladbeck liegen auf einem durchschnittlichen Niveau. Rund 50 Prozent der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

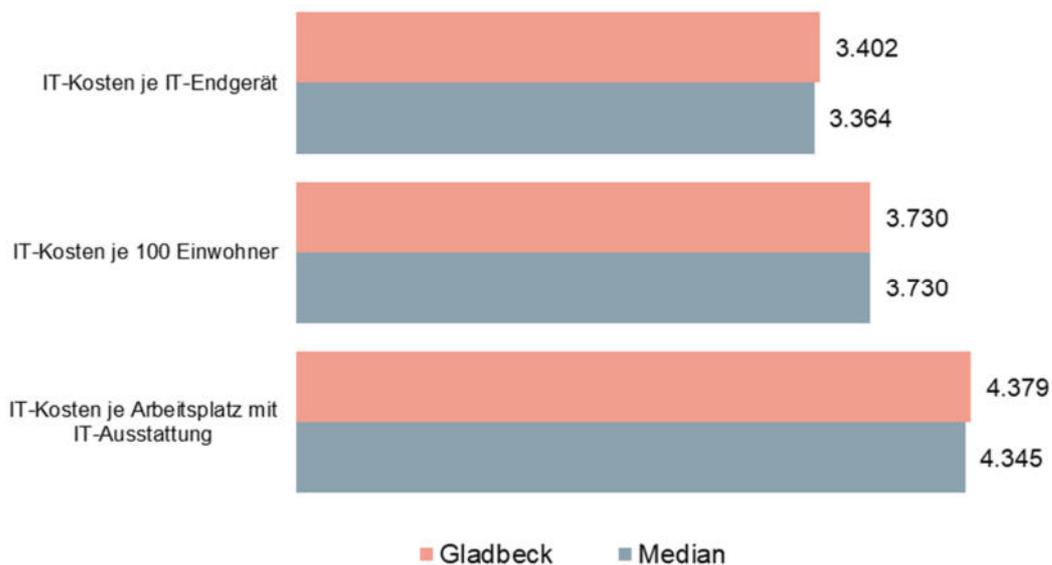
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

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



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

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

IT-Kostenbestandteile der Stadt Gladbeck in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Gladbeck	23	73	4
Interkommunaler Durchschnitt	21	75	4

Die Stadt Gladbeck hat IT-Aufgaben in einem ähnlichen Umfang an einen Dienstleister ausgelagert wie die meisten Vergleichskommunen. Insofern besitzt sie eine ähnliche IT-Kostenstruktur wie die meisten Vergleichskommunen. Denn während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. In der Stadt Gladbeck dominieren die Kosten für Leistungen des Zweckverbands GKD Recklinghausen, da diese rund 58 Prozent der gesamten Sachkosten ausmachen.

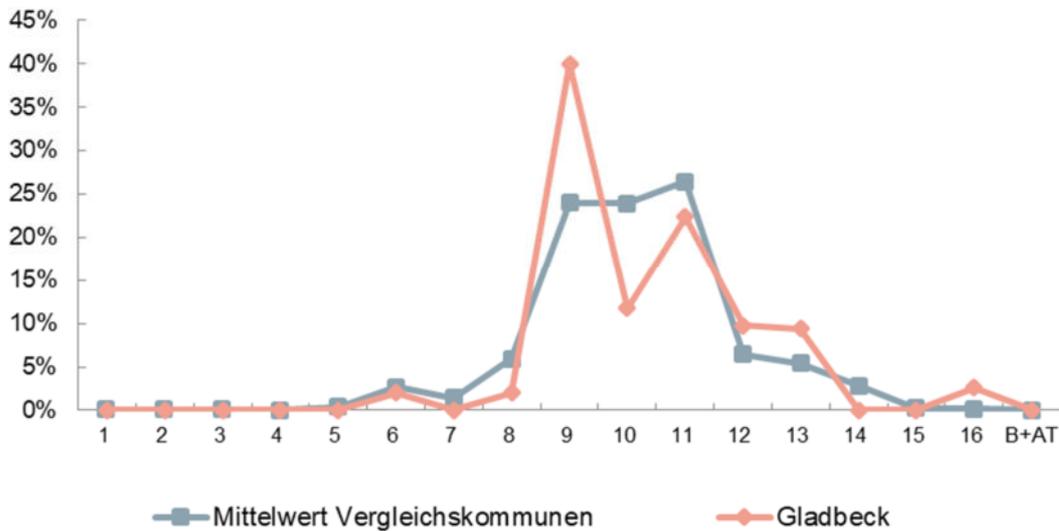
Die Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen im interkommunalen Vergleich mit 3.303 Euro knapp über dem Median von 3.162 Euro und sind damit eher durchschnittlich. Ein höherer Auslagerungsgrad bedingt in den meisten Fällen auch höhere Sachkosten, daher lohnt ein Blick auf eine kleinere kleine Vergleichsgruppe von 14 Kommunen mit einem ähnlichen Auslagerungsgrad. Aber auch hier bestätigt sich die Positionierung der Stadt Gladbeck, sieben Kommunen stellen Ihre Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung zu günstigeren Sachkosten bereit.

Die Stadt Gladbeck hat ihre IT-Aufgaben in einem ähnlichen Umfang ausgelagert wie die meisten geprüften Städte. Dennoch fallen bei ihr die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit rund 1.037 Euro geringfügig höher aus als bei den meisten Städten. Der Median liegt bei 970 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Rund 18 Prozent der Personalkosten der Stadt Gladbeck fallen für dezentrale IT-Betreuung an. Betrachtet man auch hier nur die 14 Kommunen mit einem vergleichbaren Betriebsmodell liegen die Kosten ebenfalls etwas höher als bei 57 Prozent der Vergleichsgruppe.

Die quantitative Personalausstattung ist bei der Stadt Gladbeck durchschnittlich. Für die Berechnung der quantitativen Personalausstattung werden die Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung betrachtet. Hier bleiben Doppel- und Mehrfachausstattungen unberücksichtigt. In der Betrachtung aller IT-Endgeräte liegt die Stadt Gladbeck mit 98 Endgeräten je IT-Vollzeit-Stelle knapp über dem Median von 97 Endgeräten.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur der Stadt Gladbeck mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Kommunen. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Vergütungs- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren bei den Kommunen eignet sich dieser Vergleich lediglich als Indikator.

Aggregiertes Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Gladbeck 2020



Das Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Gladbeck liegt etwas niedriger als bei den meisten Vergleichskommunen. Es besteht eine klare Tendenz in Richtung Entgeltgruppe E9/ E10 bzw. der vergleichbaren Besoldungsgruppen. Im interkommunalen Durchschnitt liegt der Schwerpunkt des Besoldungs- und Vergütungsniveau bei E11 bzw. der vergleichbaren Besoldungsgruppe. Das etwas unterdurchschnittliche Besoldungs- und Vergütungsniveau sowie die maximal durchschnittliche quantitative Personalausstattung bieten keinen Erklärungsansatz für die leicht erhöhten Personalkosten.

3.3.3 Digitalisierung

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

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

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

Damit fordert der Gesetzgeber zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgern. Aus Sicht der Verwaltungen ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch intern sicherzustellen. Nur so kann sie die

Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen. Medienbrüche, also die Wechsel vom digitalen Format in ein analoges und umgekehrt, stehen effizienten Arbeitsabläufen entgegen.

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

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

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

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

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

3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

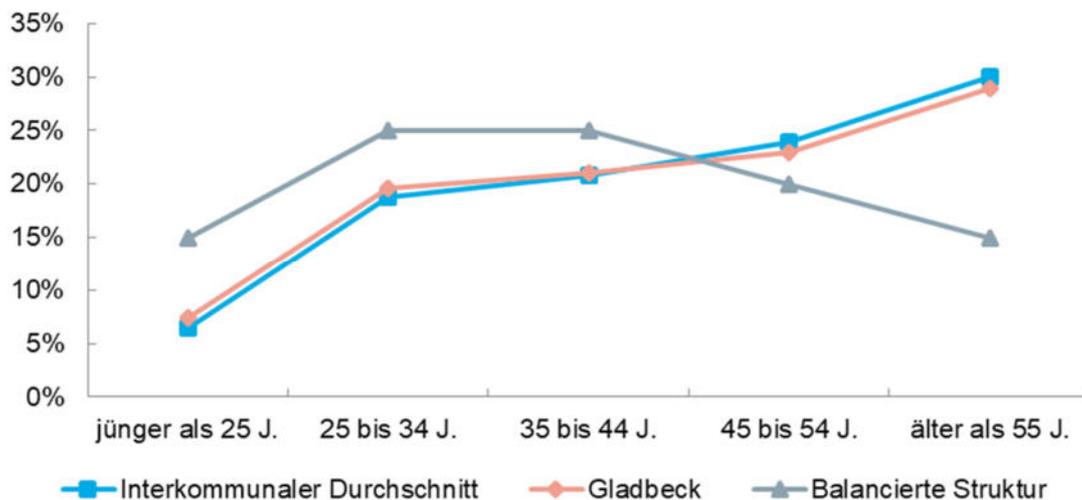
Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)¹¹ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden.

¹¹ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur der Stadt Gladbeck der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der großen kreisangehörigen Kommunen gegenüber.

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Gladbeck in Prozent 2021



- Die Altersstruktur der Stadt Gladbeck ist in etwa so alterszentriert wie der interkommunalen Durchschnitt. Damit liegt diese, ebenso wie bei meisten der geprüften Städte, oberhalb der balancierten Altersstruktur. Ihre Altersstruktur gibt der Stadt Gladbeck einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

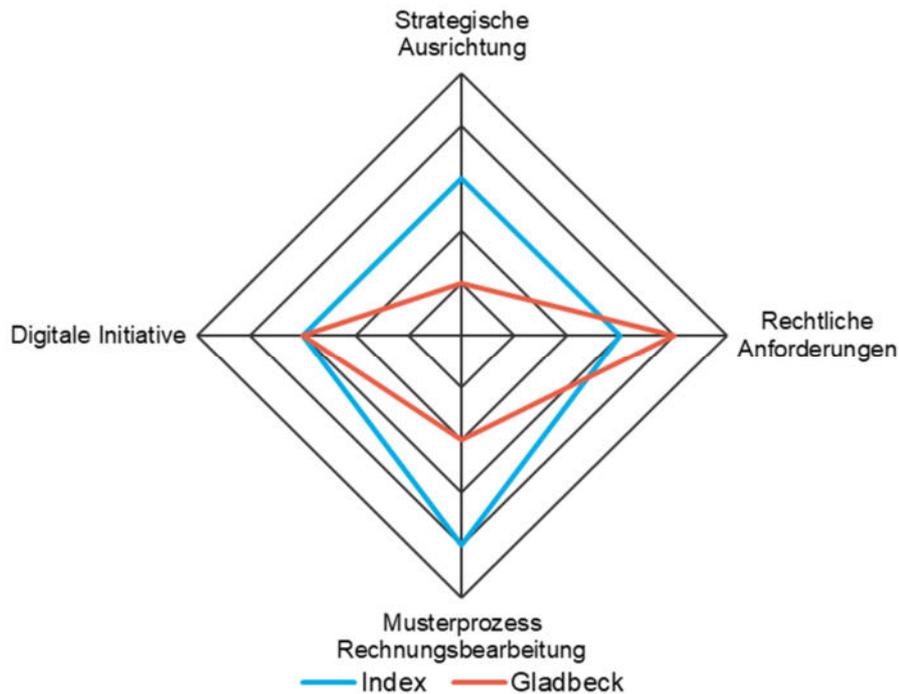
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

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

Stand der Digitalisierung in der Stadt Gladbeck 2021



- Die digitale Transformation der Stadt Gladbeck fußt noch nicht auf einer hinreichenden strategischen Basis. Die Stadt Gladbeck strebt eine Neuausrichtung der IT an, um die digitale Transformation adäquat umsetzen zu können.

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

3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

→ Feststellung

Die fehlende strategische Grundlage zur digitalen Transformation der Stadt Gladbeck verhindert ein systematisches Vorgehen. Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation der Verwaltung gefährdet.

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

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

Die Aufgabe „digitale Transformation“ ist der Organisationseinheit für IT übertragen worden. Zudem hat die Stadt Gladbeck die Funktion eines Digitalisierungsbeauftragten geschaffen. Zum 01. Dezember 2021 wurde diese besetzt. Die organisatorische Verortung unmittelbar an der Verwaltungsspitze betont die Bedeutung und die Sensibilität der Stadt Gladbeck für die Herausforderungen der digitalen Transformation. Zudem hat die Stadt Gladbeck 2021 den Haupt- und Finanzausschusses in Haupt- Finanz- und Digitalisierungsausschuss umbenannt und auch einen eigenen Unterausschuss für das Thema Digitalisierung gebildet. In diesem wird künftig ein Austausch zwischen der IT-Leitung, dem Digitalisierungsbeauftragten und den Fraktionen stattfinden.

Verbunden mit der Stellenbesetzung des Digitalisierungsbeauftragten plant die Stadt Gladbeck die Aufgaben im Zusammenhang mit der digitalen Transformation der Stadt Gladbeck neu zu organisieren. Dazu gehört die Formulierung einer verbindlichen Digitalisierungsstrategie, die in der Stadtverwaltung Gladbeck bisher noch fehlt, so wie in mehr als der Hälfte der geprüften Kommunen. Die Stadt Gladbeck orientiert sich derzeit an der Digitalisierungs- und E-Governmentstrategie der GKD Recklinghausen. Auf dieser Grundlage bemüht sie sich, aktuell erforderliche Entscheidungen mit einem strategischen Grundgerüst abzugleichen.

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

Eine Roadmap im beschriebenen Sinne liegt in der Stadt Gladbeck nicht vor. Damit ist die Stadt Gladbeck in einer vergleichbaren Situation wie der überwiegende Teil der geprüften großen kreisangehörigen Kommunen. Insbesondere die Ressourcenfrage wird durch eine fehlende,

projektübergreifende Koordination negativ beeinflusst. So geht die Stadt Gladbeck gegenwärtig eher inputgesteuert vor, indem die vorhandene Ressource den Fortschritt der digitalen Transformation bestimmt. Bisher hat keine Stellenbemessung stattgefunden, die ermittelt hätte, wieviel Ressource in der Gesamtbetrachtung der digitalen Transformation zur fristgerechten Bearbeitung der Aufgaben erforderlich wäre.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte die angestrebte Neuorganisation der digitalen Transformation mit Priorität umsetzen. Sie sollte zudem eine Digitalisierungsstrategie formulieren. Daraus abgeleitet sollte sie ihre Einzelprojekte der Digitalisierung in einer Roadmap festlegen und eine Bemessung der erforderlichen Ressourcen durchführen.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ **Feststellung**

Im Hinblick auf die Anforderungen des Online-Zugangsgesetzes ist die Projektplanung der Stadt Gladbeck noch nicht hinreichend konkretisiert und formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass dessen Umsetzung nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie das Potenzial für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden kann.

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

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

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

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Gladbeck	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	9/14
De-Mail	erfüllt	14/14
Online-Angebot	teilweise erfüllt	0/14
E-Payment	erfüllt	6/14
Elektronische Rechnungen	erfüllt	8/14
Roadmap OZG	nicht erfüllt	4/14

Die Stadt Gladbeck erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen des EGovG, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Gladbeck den Umsetzungsstand der meisten großen kreisangehörigen Kommunen. Nur wenige kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kommunen diese erfüllen.

Wie der überwiegende Teil der großen kreisangehörigen Kommunen hat auch die Stadt Gladbeck einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und alle notwendigen Informationen über die Kontaktinformationen des Internet-Auftritts zusammenfassend dargestellt. Darüber hinaus bietet die Stadt Gladbeck den in § 3 (2) EGovG geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail als Möglichkeit an.

Auf dem Serviceportal der Stadt Gladbeck sind bereits einige digitale Leistungen verfügbar. Der überwiegende Teil der kommunalen Leistungen lässt sich jedoch noch nicht vollständig digital abwickeln. Für 50 Prozent der kommunalen Leistungen stehen die Anträge auf der Homepage der Stadt Gladbeck im PDF-Format zur Verfügung und können heruntergeladen werden. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet die Stadt Gladbeck derzeit für die Hälfte der kommunalen Leistungen darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür sind Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Nach eigener Auskunft bietet die Stadt Gladbeck für rund die Hälfte der Leistungen diese Online-Formulare an, nimmt jedoch noch keine elektronischen Nachweise über das Serviceportal entgegen. Damit entspricht der Entwicklungsstand des Online-Angebotes dem Großteil der großen kreisangehörigen Städte. Rund 70 Prozent der geprüften Kommunen stellen für den überwiegenden Teil ihrer Leistungen auf ihrer Internetseite Formulare bereit, ohne diese jedoch medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können.

Die Stadt Gladbeck ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Auf Landesebene arbeiten das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW sowie der KDN-Dachverband kommunaler

IT-Dienstleister und d-NRW zudem am Portalverbund.NRW. Ziel ist es, ein Rahmenportal zu schaffen, das die Online-Angebote der Kommunen integrieren kann.

Ähnlich wie die meisten der großen kreisangehörigen Städte hat auch die Stadt Gladbeck ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG noch nicht verbindlich beschrieben. Einige der Leistungen erarbeitet die Stadt Gladbeck im Gemeinschaftsprojekt „Serviceportal Em-scher-Lippe“ im interkommunalen Verbund. Das Projekt zum Aufbau des Serviceportals endet im Jahr 2022. Zum aktuellen Zeitpunkt ist noch nicht entschieden in welcher Form die interkommunale Zusammenarbeit zum Serviceportal fortgesetzt wird. Für die verbleibenden Leistungen, die nicht Bestandteil des Gemeinschaftsprojektes sind, hat die Stadt Gladbeck noch keine eigene Roadmap entwickelt. Die landesweite Koordination der umzusetzenden Leistungen basiert auf dem „Einer für Alle“-Prinzip (EfA). Der Gedanke des EfA-Prinzips ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. So werden Zeit, Ressourcen und Kosten gespart, wenngleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss.

Eine Roadmap zur Umsetzung der OZG-Vorgaben sollte für die Stadtverwaltung Gladbeck abbilden, welche Leistungen im Gemeinschaftsprojekt entwickelt werden, welche Leistungen im Rahmen des EfA-Prinzips von anderen Kommunen zur Verfügung gestellt werden und welche Leistungen die Stadt Gladbeck letztendlich eigenständig digitalisieren muss. Eine konkrete Zeitplanung und auch eine Beurteilung der verbleibenden Eigenleistung sollten ebenfalls in der Roadmap berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Auf Basis der bisherigen Erfahrungen und der bestehenden Rahmenbedingungen sollte sie darüber hinaus eine verbindlich terminierte Umsetzungsplanung für die OZG-Leistungen festschreiben.

3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die

Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Gladbeck führt aktuell einen Rechnungsbearbeitungsprozess ein, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen konkrete Optimierungsansätze.

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

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

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

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

Anforderung	Status der Stadt Gladbeck	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	teilweise erfüllt	6/15
Optische Texterkennung	teilweise erfüllt	7/15
Automatisierte Datenergänzung	teilweise erfüllt	8/15
Automatisierte Dubletten-Prüfung	nicht erfüllt	9/15
Schnittstelle zum Vergabeprozess	nicht erfüllt	1/15
Elektronische Bearbeitungshinweise	teilweise erfüllt	8/15
Digitaler Belegzugriff	teilweise erfüllt	10/15

Die tabellarische Darstellung zeigt, dass der Umfang der technischen Unterstützung in den geprüften Kommunen sehr unterschiedlich ist. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin in Teilen manuelles Eingreifen vorgesehen.

Da die Stadt Gladbeck gegenwärtig die workflowbasierte Bearbeitung von Eingangsrechnungen in ihrem Finanzverfahren einführt, arbeitet sie noch hybrid. Aktuell ist ein von fünf Dezernaten an den Workflow angebunden. Die weitere Reihenfolge der Anbindung an den Workflow wurde festgelegt, jedoch nicht mit einer Zeitplanung versehen. Die Stadt Gladbeck ist bemüht, schnellstmöglich alle Ämter an den Workflow anzubinden.

Während die obige Tabelle zeigt, inwiefern die Stadt Gladbeck die Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow bereits umgesetzt hat, gibt die nachstehende Tabelle an, wie die Anforderungen bei vollständiger Implementierung des Rechnungsbearbeitungsworkflows perspektivisch bei der Stadt Gladbeck erfüllt sein werden.

Erfüllung der Anforderungen bei vollständiger Implementierung des Workflows für die Rechnungsbearbeitung:

Anforderung	Status der Stadt Gladbeck
Scannen	teilweise erfüllt
Optische Texterkennung	erfüllt
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt
Automatisierte Dubletten-Prüfung	nicht erfüllt
Schnittstelle zum Vergabeprozess	nicht erfüllt
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt
Digitaler Belegzugriff	erfüllt

Für die bereits umgestellten Ämter scannt die zentrale Scanstelle der Stadt Gladbeck eingehende Papierrechnungen. PDF-Rechnungen empfängt die Stadtverwaltung über ein zentrales Mail-Postfach. Das Postfach wird manuell ausgelesen und der Workflow gestartet. Hier sind nahezu die Hälfte der geprüften Städte schon einen Schritt weiter als die Stadt Gladbeck und übernehmen PDF-Rechnungen automatisiert in den Workflow.

Eine optische Texterkennung überträgt nach dem Scanvorgang automatisiert die Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Die Stadt Gladbeck nutzt dieses Potenzial in den Ämtern, die bereits an den Rechnungsworkflow angebunden sind. Damit unterstützt die eingesetzte Technik die Stadt Gladbeck in vergleichbarem Umfang wie in 53 Prozent der geprüften großen kreisangehörigen Städte.

Die Stadt Gladbeck nutzt neben der optischen Texterkennung auch die Möglichkeit Datenfelder automatisiert zu befüllen. Aus der angegebenen IBAN werden die Informationen zum Rechnungssteller im Hintergrund ausgelesen und automatisiert ergänzt. Nach eigenen Aussagen sind hier in über 95 Prozent der Fälle keine manuellen Korrekturen erforderlich, so dass die technische Unterstützung eine deutliche Effizienzsteigerung darstellt.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Knapp ein Viertel der Städte nutzen hier bereits die Mittelreservierung, um automatisiert Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen vollständig automatisierten Datenabgleich haben bisher nur zwei der geprüften großen kreisangehörigen Städte eingeführt. Die Stadt Gladbeck verfügt bisher über keine elektronische Schnittstelle zum Bestellwesen, da auch dieser Prozess noch nicht vollständig digitalisiert ist. Nach eigenen Angaben plant die Stadt Gladbeck, das Bestellwesen im Anschluss an die Einführung des Rechnungsworkflows zu digitalisieren.

Nahezu alle geprüften Kommunen nutzen die Möglichkeit einer automatisierten Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze. Im Rechnungsbearbeitungsworkflow der Stadt Gladbeck besteht diese Möglichkeit derzeit noch nicht. Die Stadt Gladbeck möchte ihren Workflow entsprechend anpassen und hat bereits Kontakt mit dem Dienstleister aufgenommen. Nach eigenen Angaben arbeitet die GKD Recklinghausen bereits an einer Lösung, so dass die Dubletten-Prüfung automatisiert erfolgen und somit das Fehlerrisiko reduziert kann.

Bearbeitungshinweise und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden im Workflow der Stadt Gladbeck ebenso wie in nahezu allen geprüften Städten technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte die bereits initiierte Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung mit Priorität zum Abschluss bringen. Sie sollte noch stärker darauf abzielen, manuelle Tätigkeiten durch eine noch stärkere IT-Unterstützung zu reduzieren. Hierzu sollte die Stadt Gladbeck zeitnah eine automatisierte Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze in ihren Rechnungsbearbeitungsworkflow aufnehmen. Zudem bestärkt die gpaNRW die Stadt Gladbeck in ihrem Vorhaben, den Bestell-Prozess zu digitalisieren.

3.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Gladbeck hat begonnen, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Die fehlende Formalisierung stellt auch hier ein Risiko dar.

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

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

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

Nahezu alle großen kreisangehörigen Städte haben bereits ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in einer Einführungsphase. Auch die Stadt Gladbeck führt derzeit ein zentrales DMS ein. Rund 100 Arbeitsplätze der Stadtverwaltung nutzen bereits das DMS. Flankierend nutzt die Stadt Gladbeck in einigen Ämtern E-Akten-Funktionalitäten in Fachverfahren.

Ähnlich wie bei der Einführung des Rechnungseingangsworkflows gibt es auch für das Projekt der verwaltungsweiten Einführung des Dokumentenmanagements keinen Projektplan. Damit fehlen eine Zeitplanung und Priorisierung der Ämter und Abteilungen.

Die Stadt Gladbeck bietet über das Serviceportal bereits einzelne Leistungen aus verschiedenen Verwaltungsbereichen durchgehend medienbruchfrei für ihre Bürger an. Als interne Leistung der Stadt Gladbeck kann lediglich der Rechnungseingangsworkflow medienbruchfrei bearbeitet werden.

Mit diesem Umsetzungsstand erreicht die Stadt Gladbeck ein Digitalisierungsniveau wie die meisten großen kreisangehörigen Städte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte ihre Strategie zur Einführung des Dokumentenmanagementsystems durch einen Projektplan absichern. Zudem sollte sie weitere interne und externe Verwaltungsleistungen medienbruchfrei anbieten.

3.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr die Kommune von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und

die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

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

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

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

→ **Feststellung**

Das Prozessmanagement der Stadt Gladbeck wird den Anforderungen an die digitale Transformation nicht hinreichend gerecht.

Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)¹² orientieren.*
- **Fachverfahren:** *Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*

¹² BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

- **Interne Vernetzung:** Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.
- **Prozessüberblick:** Eine Kommune sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass sie mindestens eine vollständige Auflistung ihrer Verwaltungsprozesse besitzen sollte.
- **Stand der Umsetzung:** Eine Kommune sollte bereits Prozesse entsprechend ihrer Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.

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

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

Anforderung	Status der Stadt Gladbeck	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	0/15
Personalausstattung	teilweise erfüllt	1/15
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	2/15
Fachverfahren	nicht erfüllt	7/15
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	2/15
Prozessüberblick	nicht erfüllt	2/15
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	0/15

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Die meisten großen kreisangehörigen Städte stehen erst am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist die Anforderung hingegen erst erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Auch die Stadt Gladbeck erfüllt bislang keine Anforderung vollständig.

Analog zu den vorangegangenen Kapiteln, fehlt der Stadt Gladbeck auch im Prozessmanagement eine strategische Grundlage an der sich operatives Handeln ausrichten könnte. Im Vergleich mit den übrigen geprüften großen kreisangehörigen Kommunen ist das Fehlen eines systematischen Prozessmanagements auf Basis einer verbindlichen Strategie jedoch nicht ungewöhnlich. So haben mehr als die Hälfte der geprüften Kommunen ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten im Zusammenhang mit Prozessmanagement noch nicht festgeschrieben. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen.

Die Stadt Gladbeck betrachtet im Rahmen der geförderten Projekte „Serviceportal Emscher-Lippe“ und „eGov4Business“ ihre Prozesse systematisch. Die Stadt Gladbeck erachtet ein verwaltungsweites, systematisches Prozessmanagement als nicht erforderlich, vielmehr möchte sie Prozesse anlassbezogen erheben und optimieren. Sie ist grundsätzlich sensibilisiert, dass im Zusammenhang mit Digitalisierung Prozessanalysen sinnvoll sind. Sofern eine Organisati-

onsuntersuchung mit dem Fokus Digitalisierung durchgeführt wird, erfolgt auch eine Prozess-erhebung. Eine formal beschlossene strategische Vorgabe hierzu gibt es jedoch bisher nicht. Je weiter die digitale Transformation voranschreitet, desto mehr Ämter und Dezernate werden digital und möglichst medienbruchfrei arbeiten. Mittel- bis langfristig wird sich jedes Amt mit dem Thema Digitalisierung auseinandersetzen müssen. Aus Sicht der gpaNRW ist daher ein verwal-tungsweites systematisches Prozessmanagement, das sich auch an den Bedarfen der digitalen Transformation orientiert, unabdingbar.

Die Aufgabe des Prozessmanagements ist zentral in der Organisationsabteilung des Organisa-tions- und Personalamtes der Stadt Gladbeck verortet. Nach eigenen Angaben stimmt sie sich eng mit der Abteilung für Technikunterstützte Informationsverarbeitung ab, wenn sie Pro-zessanalysen durchführt. Die verfügbare Personalressource für Erhebung, Analyse und Opti-mierung von Prozessen kann von der Stadt Gladbeck nicht beziffert werden. Ursache hierfür ist insbesondere die fehlende Verankerung der Aufgaben in den Stellenbeschreibungen. Eine Be-messung der Stellenanteile für die Aufgaben des Prozessmanagements erfolgte bisher nicht. Im Jahr 2022 wurde in der Organisationsabteilung eine zusätzliche Stelle eingerichtet, die sich auch mit Prozessmanagement befasst. Die Stadt Gladbeck schätzt dadurch die aktuellen Res-sourcen für die derzeitigen Aufgaben als ausreichend ein. Ein systematisches Prozessmanage-ment für neue und laufende Prozesse könne jedoch mit der aktuellen Personalausstattung nicht realisiert werden.

Neben den fehlenden strategischen Rahmenbedingungen gibt es in der Stadt Gladbeck auch keine Vorgaben zum operativen Prozessmanagement, beispielsweise der Art der Prozessdar-stellung. Die Stadt Gladbeck gibt an, bei Bedarf die Prozessaufnahme auch detaillierter durch-zuführen. Vorgaben zur Darstellungsform oder zum Detaillierungsgrad bestehen jedoch nicht. Die Stadt Gladbeck dokumentiert nicht alle erhobenen Prozesse systematisch und nutzt zudem selten die vom Land NRW empfohlene Notation BPMN 2.0.

Die Stadt Gladbeck verfügt über ein Fachverfahren für ihr Prozessmanagement, welches sie bisher jedoch nicht aktiv nutzt. Die Lizenzen hat sie im Rahmen des Förderprojektes „Service-portal Emscher-Lippe“ erhalten und kann sie über die GKD Recklinghausen auch nach Ende des Projektes weiter nutzen. Seit Beginn des Projektes im Jahr 2018 hat die Stadt Gladbeck ei-nen Prozess entsprechend der Notation des Fachverfahrens dokumentiert. Die übrigen Pro-zessdarstellungen folgen keiner bestimmten Form. Die Stadt Gladbeck legt nach eigenen Anga-ben ihren Fokus auf Lesbarkeit und nutzt beispielsweise tabellarische Darstellungsformen. Diese Prozessdarstellungen sind, beispielsweise im Rahmen einer interkommunalen Zusam-menarbeit, nicht oder nur sehr eingeschränkt vergleichbar.

Über ein Prozessregister oder eine Prozesslandkarte, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt die Stadt Gladbeck bisher nicht. Auch wenn diese Anforderung derzeit nur zwei der geprüften großen kreisangehörigen Städte erfüllt, ist sie unabdingbar, um die Pro-zesse für Analysen sachgerecht priorisieren zu können. Der vorliegende Produktplan und die dazugehörigen beschriebenen Leistungen sind eine gute Grundlage, um ein Prozessregister zu erstellen. Ggf. können durch eine interkommunale Zusammenarbeit Synergieeffekte geschaffen werden.

Auch wenn ein systematisches Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangs-läufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Mehr als drei Viertel der geprüften Kommunen haben ihre IT-Organisationseinheit noch nicht

systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Auch die Stadt Gladbeck bindet die IT-Organisationseinheit bisher nur im Zusammenhang mit Digitalisierung und nicht systematisch in Prozessoptimierungen ein. Zudem definiert sie gegenwärtig keine IT-Anforderungen über Prozessbeschreibungen. Damit können bislang die Möglichkeiten der technischen Unterstützung von Prozessen noch nicht systematisch berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Ein systematisches Prozessmanagement könnte die digitale Transformation der Stadt Gladbeck unterstützen. Sie sollte zunächst eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement festzulegen. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Um Prozesse einheitlich und anforderungsgerecht dokumentieren zu können, sollte die Stadt Gladbeck das vorhandene Fachverfahren nutzen.

3.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Gladbeck weist konzeptionelle Defizite in der IT-Sicherheit auf. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen insbesondere im Bereich des Notfallmanagements, aber auch in technischen Aspekten.

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

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

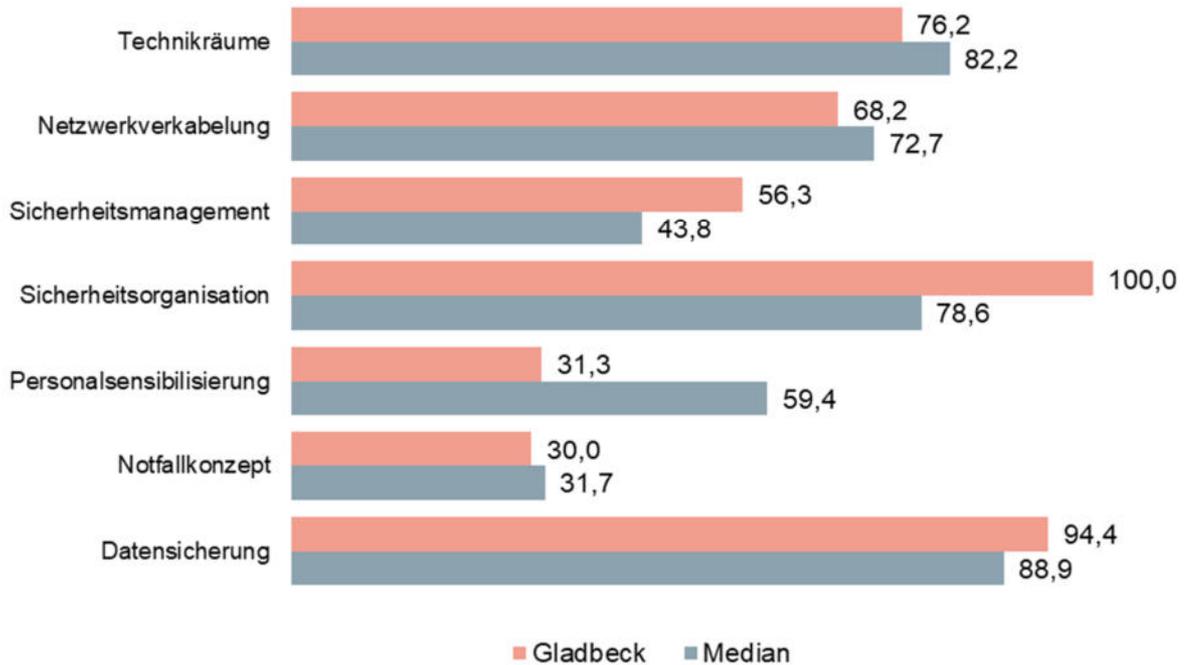
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2021



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Gladbeck mit einem Erfüllungsgrad von knapp 64 Prozent im interkommunalen Vergleich eine Position im Mittelfeld ein.

In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Gladbeck wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2021



Das erreichte Sicherheitsniveau zeigt auf, dass noch Schwächen sowohl in organisatorischen als auch technischen Aspekten der IT-Sicherheit bestehen. Die Sicherheit der IT der Stadt Gladbeck profitiert allerdings von dem hohen Auslagerungsgrad an den Dienstleister GKD Recklinghausen. Da die Verwaltung insbesondere die Datenhaltung in Eigenregie betreibt, wurden in diesem Bereich auch bereits alle geprüften Maßnahmen umgesetzt. Allerdings sollten die noch fehlenden organisatorischen Maßnahmen zum Bereich des Notfallmanagements zeitnah umgesetzt werden, um die Sicherheit der IT auf Dauer zu gewährleisten.

Die Verwaltung der Stadt Gladbeck hat den Handlungsbedarf erkannt und plant mit geeigneten Maßnahmen gegenzusteuern.

→ **Empfehlung**

Neben den technischen Aspekten sollte die Stadt Gladbeck die fehlenden organisatorischen Maßnahmen zeitnah umsetzen. Hierzu zählen beispielsweise die Notfallkonzeption und die Benennung eines Notfall-Verantwortlichen. Aber auch die Sensibilisierung und Qualifizierung der Beschäftigten sind mögliche Ansatzpunkte.

3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

zielt auf den rechtskonformen Einsatz der Fachprogramme innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen der Kommune ab.

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

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

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

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

→ **Feststellung**

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

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

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

Die Stadt Gladbeck führt gegenwärtig örtliche IT-Prüfungen unregelmäßig und nur in Teilen durch. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen geprüften Städten aussieht.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2017 bis 2021

Prüfaspekte	Hat die Stadt Gladbeck diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Ja	12/15

Prüfaspekte	Hat die Stadt Gladbeck diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	Teilweise	8/15
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	Nein	5/15
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	Nein	3/15
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	Nein	1/15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	Nein	4/15
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	Nein	7/15
Rollen- und Berechtigungskonzepte	Ja	10/15
Anwendungslizenzen	Nein	2/15
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	Nein	7/15

Die Stadt Gladbeck hat in den letzten fünf Jahren die gesetzlich verpflichtenden Prüfaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik aufgegriffen. Eine systematische IT-Prüfung ist aktuell nicht Bestandteil der risikoorientierten Prüfungsplanung. So hat die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck lediglich im Rahmen der Einführung des Finanzverfahrens infomaneusystem geprüft. Hier wurde sie durch einen externen Dienstleister unterstützt. Aktuell begleitet die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck den Einführungsprozess des Rechnungsworkflows. Die Prüfung des Finanzverfahrens im laufenden Einsatz, beispielsweise das Einspielen von Updates, übernimmt der IT-Dienstleister GKD Recklinghausen. Kritisch ist, dass die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck derzeit keinen Einblick hat, was die GKD Recklinghausen im Detail prüft und wie das Prüfungsverfahren dort gestaltet ist. Die Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck hat dieses Informationsdefizit für sich bereits erkannt und entsprechende Informationen beim Dienstleister angefordert.

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

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck ist grundsätzlich dafür sensibilisiert, dass eine örtliche IT-Prüfung sinnvoll ist, insbesondere vor dem Hintergrund der voranschreitenden Digitalisierung. Sie plant im Zusammenhang mit dem internen Kontrollsystem auch die Aspekte IT-Sicherheit und Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes künftig zu prüfen.

Wie die Tabelle zeigt, sind viele Prüfaspekte auch beim überwiegenden Teil der geprüften kreisangehörigen Städte nicht aufgegriffen worden. Wie in nahezu allen Fällen gegenüber der

gpaNRW geäußert, liegt auch bei der Stadt Gladbeck der Grund in mangelnden Personalressourcen. Für die gesamte IT-Prüfung stehen in der Stadt Gladbeck 0,2 Stellenanteile zur Verfügung. Neben den eigenen Personalressourcen fehlt allerdings meist auch die fachliche Qualifikation, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Die meisten der geprüften Städte, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Auch bei der Stadt Gladbeck ist keine fachspezifische Qualifikation vorhanden. Damit befindet sie sich interkommunal gesehen zwar in guter Gesellschaft, aber nicht in einer guten Position. Die Stadt Gladbeck stellt kein spezielles Budget für IT-Fortbildungen zur Verfügung. Bedingt durch das umfassende Prüfgebiet ist ein ebenso umfangreiches Fachwissen sowohl IT-technisch als auch im Hinblick auf die fachlich, rechtlichen Inhalte der geprüften Programme erforderlich. Durch ein Budget für IT-Fortbildungen wäre ein kontinuierlicher Wissensaufbau und-erhalt zumindest finanziell abgesichert.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt die Stadt Gladbeck im weitesten Sinne mit IT-Unterstützung durch. Wie bei vielen großen kreisangehörigen Kommunen auch, handelt es sich um Excel-Auswertungen und Auswertungen in Fachverfahren. Ein eigenes Fachverfahren nutzt die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck lediglich für die Jahresabschlussprüfung.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck setzt bisher kein Programm zur Massendatenanalyse ein.

→ **Empfehlung**

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck sollte sich zeitnah einen Überblick über die Prüfhandlungen der GKD Recklinghausen verschaffen. Sie sollte zudem eine eigene systematische örtliche IT-Prüfung aufbauen und ihre Handlungsfähigkeit durch entsprechende Personalressourcen und fachspezifische Fortbildungen sicherstellen. Weiterhin sollte die Stadt Gladbeck bei ihrer digitalen Transformation berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze perspektivisch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

3.4 IT an Schulen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Gladbeck hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Verbleibende offene Aspekte sind aktuell in der Bearbeitung.

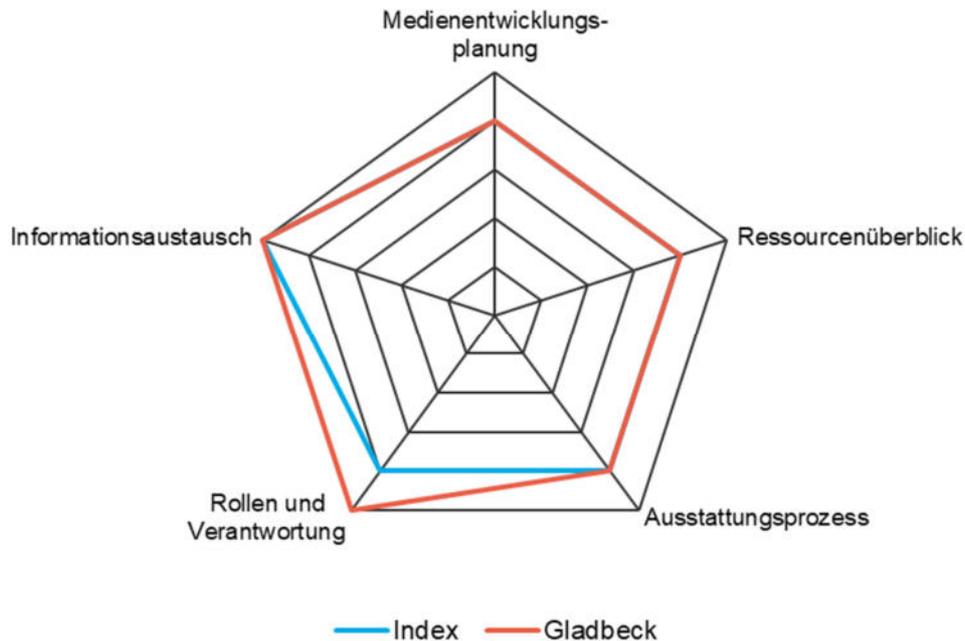
Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **Medienentwicklungsplanung:** Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.
- **Ressourcenüberblick:** Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.
- **Ausstattungsprozess:** Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.
- **Rollen und Verantwortung:** Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.
- **Informationsaustausch:** Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.

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

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

Rahmenbedingungen der Stadt Gladbeck zur Digitalisierung der Schulen 2021



- Während einzelne kleine Optimierungsansätze in der Steuerung bestehen und die Medienentwicklungsplanung noch konkretisiert werden könnte, sind die übrigen Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen bei der Stadt Gladbeck sehr gut ausgeprägt.

Die Stadt Gladbeck hat bei der Digitalisierung ihrer Schulen bereits wichtige Meilensteine erreicht.

So basiert die IT-Ausstattung ihrer Schulen auf einem Medienentwicklungsplan. Seit 2012 gibt es ein IT-Konzept, das die LAN-Vernetzung aller Schulen plant, die regelmäßige Erneuerung der Schul-IT vorsieht und den Support regelt. Die Fortschreibung dieses Konzeptes begann im Jahr 2018 und um Präsentationsmedien in den Klassenräumen, WLAN an Schulen, Ausweitung Endgeräte-Anzahl, Serverstrukturen, pädagogische Oberfläche erweitert. Im Rahmen des Digitalpaktes erstellte die Stadt Gladbeck entsprechende Kostenschätzungen. Zu einer vollständigen Projektplanung fehlt es nur an einer verbindlichen Terminierung.

Das Schulverwaltungsamt steuert zentral die Beschaffung von Schul-IT. Der Prozess ist durch die Definition von Standards deutlich vereinfacht. So stehen jeweils nur eine Desktop-PC-Variante, eine Tablet-Variante und eine Laptop-Variante zur Auswahl, die nach Benchmarks definiert wurden. Der Ressourcenüberblick der Stadt Gladbeck umfasst jedoch nicht die Spenden oder Beschaffungen der Fördervereine und auch nicht kurzfristige Sonderbedarfe, die aus Schulbudgets finanziert werden.

Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen noch Defizite im konzeptionellen Bereich. Das Schulverwaltungsamt der Stadt Gladbeck erarbeitet gerade eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept. Die gpaNRW bestärkt die Stadt Gladbeck in ihrem Vorhaben, die Defizite zeitnah aufzuarbeiten. Damit ist die Situation vergleichbar mit dem überwiegenden Teil der großen kreisangehörigen Städte. Weniger als zehn Prozent der Kommunen haben schon ein entsprechendes Konzept formuliert.

Die Stadt Gladbeck hat die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support verbindlich geregelt. Bei den Schulen liegen der pädagogische Support und der technische Support im First-Level. Für alle Aufgaben, die nicht vor Ort gelöst werden können, hat die Stadt Gladbeck eine externe Firma beauftragt, die den Second-Level Support übernimmt.

Der Austausch zwischen den Beteiligten ist bei der Stadt Gladbeck abgesichert. Das Thema Schul-IT wird standardisiert bei jeder Schulleitungsbesprechung in der Stadt Gladbeck besprochen. Sie hat einen IT-Arbeitskreis eingerichtet, an dem alle Medienbeauftragten der Schulen teilnehmen. Zudem findet ein Erfahrungsaustausch im Kreisverbund statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte ihre Medienentwicklungsplanung weiter konkretisieren und Lücken im Ressourcenüberblick möglichst schließen.

3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Gladbeck eine sehr gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die interne IT-Steuerung ist allerdings risikobehaftet, da sie nicht hinreichend formalisiert ist und Steuerungsmöglichkeiten ungenutzt bleiben.	105	E1	Die Stadt Gladbeck sollte ihre interne IT-Steuerung formalisieren und zu diesem Zweck eine IT-Strategie formulieren. Zudem sollte sie sicherstellen, dass vorhandene Regelungen auch in der Praxis umgesetzt werden.	106
F2	Die fehlende strategische Grundlage zur digitalen Transformation der Stadt Gladbeck verhindert ein systematisches Vorgehen. Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation der Verwaltung gefährdet.	113	E2	Die Stadt Gladbeck sollte die angestrebte Neuorganisation der digitalen Transformation mit Priorität umsetzen. Sie sollte zudem eine Digitalisierungsstrategie formulieren. Daraus abgeleitet sollte sie ihre Einzelprojekte der Digitalisierung in einer Roadmap festlegen und eine Bemessung der erforderlichen Ressourcen durchführen.	115
F3	Im Hinblick auf die Anforderungen des Online-Zugangsgesetzes ist die Projektplanung der Stadt Gladbeck noch nicht hinreichend konkretisiert und formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass dessen Umsetzung nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie das Potenzial für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden kann.	115	E3	Die Stadt Gladbeck sollte ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Auf Basis der bisherigen Erfahrungen und der bestehenden Rahmenbedingungen sollte sie darüber hinaus eine verbindlich terminierte Umsetzungsplanung für die OZG-Leistungen festschreiben.	117
F4	Die Stadt Gladbeck führt aktuell einen Rechnungsbearbeitungsprozess ein, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Dennoch bestehen konkrete Optimierungsansätze.	118	E4	Die Stadt Gladbeck sollte die bereits initiierte Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung mit Priorität zum Abschluss bringen. Sie sollte noch stärker darauf abzielen, manuelle Tätigkeiten durch eine noch stärkere IT-Unterstützung zu reduzieren. Hierzu sollte die Stadt Gladbeck zeitnah eine automatisierte Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze in ihren Rechnungsbearbeitungsworkflow aufnehmen. Zudem bestärkt die gpaNRW die Stadt Gladbeck in ihrem Vorhaben, den Bestell-Prozess zu digitalisieren.	120

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Gladbeck hat begonnen, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Die fehlende Formalisierung stellt auch hier ein Risiko dar.	121	E5	Die Stadt Gladbeck sollte ihre Strategie zur Einführung des Dokumentenmanagementsystems durch einen Projektplan absichern. Zudem sollte sie weitere interne und externe Verwaltungsleistungen medien-bruchfrei anbieten.	121
F6	Das Prozessmanagement der Stadt Gladbeck wird den Anforderungen an die digitale Transformation nicht hinreichend gerecht.	122	E6	Ein systematisches Prozessmanagement könnte die digitale Transformation der Stadt Gladbeck unterstützen. Sie sollte zunächst eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement festzulegen. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Um Prozesse einheitlich und anforderungsgerecht dokumentieren zu können, sollte die Stadt Gladbeck das vorhandene Fachverfahren nutzen.	125
F7	Die Stadt Gladbeck weist konzeptionelle Defizite in der IT-Sicherheit auf. Verbesserungsmöglichkeiten bestehen insbesondere im Bereich des Notfallmanagements, aber auch in technischen Aspekten.	126	E7	Neben den technischen Aspekten sollte die Stadt Gladbeck die fehlenden organisatorischen Maßnahmen zeitnah umsetzen. Hierzu zählen beispielsweise die Notfallkonzeption und die Benennung eines Notfall-Verantwortlichen. Aber auch die Sensibilisierung und Qualifizierung der Beschäftigten sind mögliche Ansatzpunkte.	127
F8	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck lassen derzeit keine hinreichende Prüfung mit IT sowie Prüfung der IT zu.	128	E8	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gladbeck sollte sich zeitnah einen Überblick über die Prüfhandlungen der GKD Recklinghausen verschaffen. Sie sollte zudem eine eigene systematische örtliche IT-Prüfung aufbauen und ihre Handlungsfähigkeit durch entsprechende Personalressourcen und fachspezifische Fortbildungen sicherstellen. Weiterhin sollte die Stadt Gladbeck bei ihrer digitalen Transformation berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze perspektivisch für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.	130
F9	Die Stadt Gladbeck hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Verbleibende offene Aspekte sind aktuell in der Bearbeitung.	131	E9	Die Stadt Gladbeck sollte ihre Medienentwicklungsplanung weiter konkretisieren und Lücken im Ressourcenüberblick möglichst schließen.	134

4. Hilfe zur Erziehung

4.1 Inhalte, Ziele, Methodik

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

Im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung hat die gpaNRW im Rahmen der überörtlichen Prüfung bei der Stadt Gladbeck lediglich eine Kennzahlenerhebung durchgeführt und stellt deren interkommunale Einordnung dar. Grund für dieses abweichende Vorgehen ist, dass in diesem Themenfeld im Jahr 2020 eine Stärkungspaktberatung erfolgt ist. Die Inhalte der Beratung überschneiden sich mit den Themen der überörtlichen Prüfung. Auf eine tiefergehende Analyse der Steuerung und der Kennzahlen wurde daher in Abstimmung mit der Stadt Gladbeck verzichtet.

Mittels interkommunaler Kennzahlenvergleiche gibt die gpaNRW eine aktuelle Übersicht über die Kennzahlenpositionierung im landesweiten Vergleich bei den Hilfen zur Erziehung. Für die Berechnung der Kennzahlen werden die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlenentwicklung und Personalausstattung erfasst.

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

Die Stadt Gladbeck hat für die überörtliche Prüfung Aufwendungen und Fallzahlen für die Jahre 2017 bis 2020 zur Verfügung gestellt. Die Entwicklung einzelner Kennzahlen sowie der Aufwendungen und Fallzahlen für die verschiedenen Hilfen nach § 27 ff. SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2020 im Anhang zu diesem Bericht dar.

4.2 Strukturen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen.

4.2.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Gladbeck im Jahr 2019

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	21,42	17,80	19,23	19,81	20,98	21,89	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	6,10	0,90	2,50	3,50	4,75	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	15,88	15,09	17,33	18,10	19,72	22,58	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	3,19	1,34	4,89	6,15	8,31	13,19	35

4.3 Personaleinsatz

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

Personaleinsatz 2019

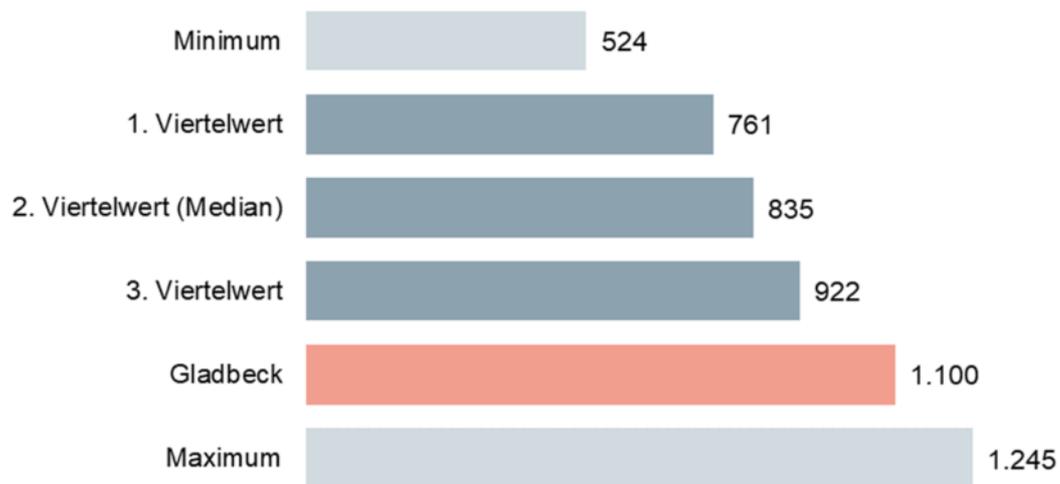
Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	66	18	26	28	31	66	24
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	202	61	105	137	155	293	24

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

4.4 Leistungsgewährung

4.4.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

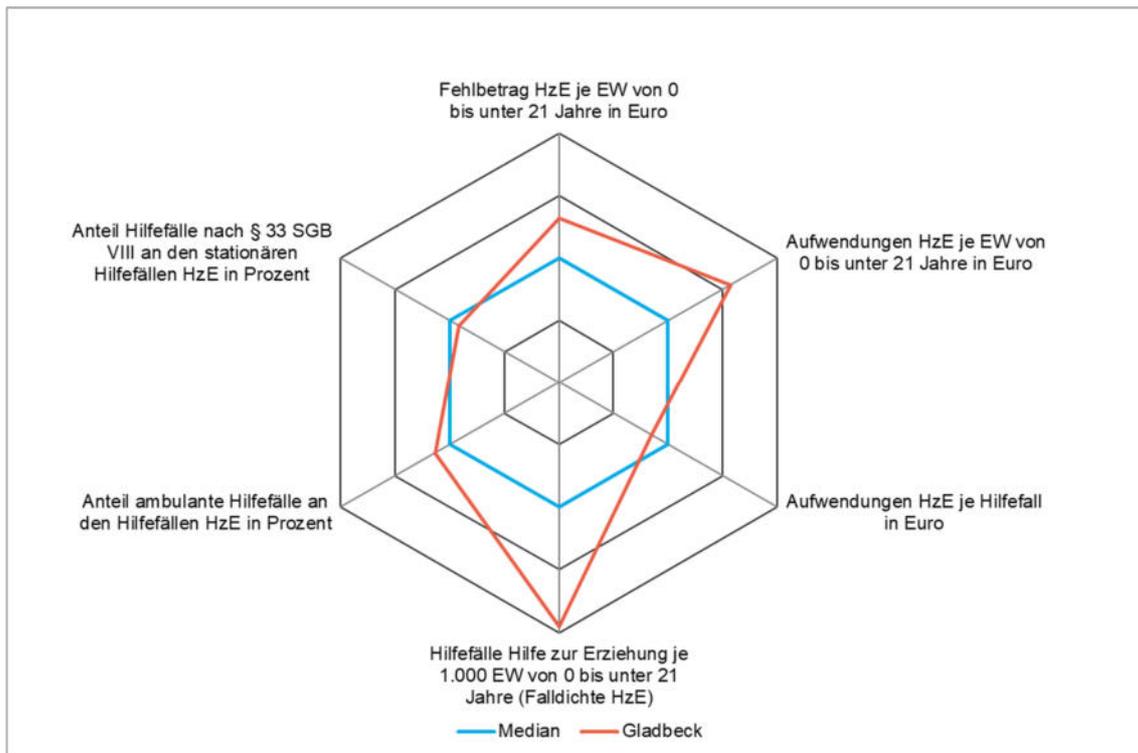


Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2017	2018	2019	2020
991	1.006	1.100	1.327

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2019



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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt.

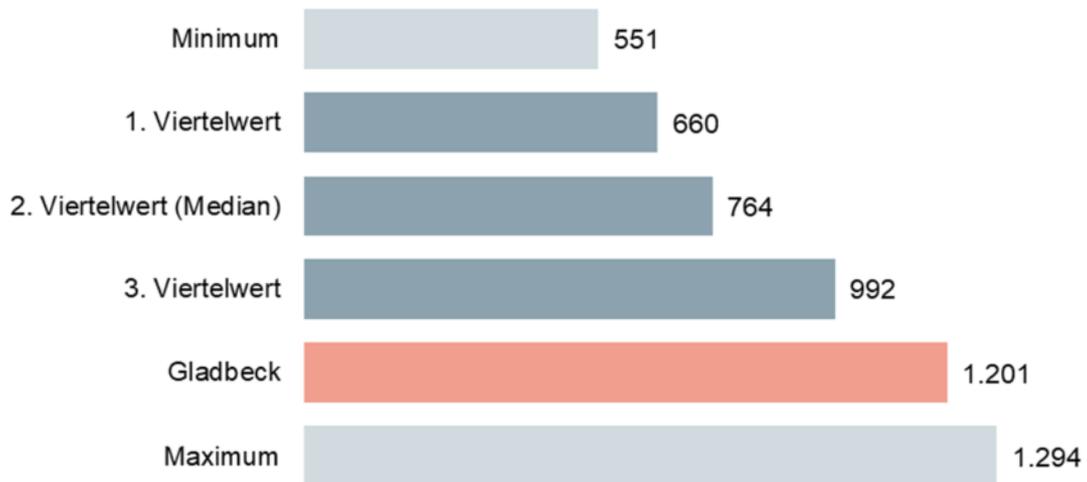
4.4.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden diese Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten einbezogen. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der

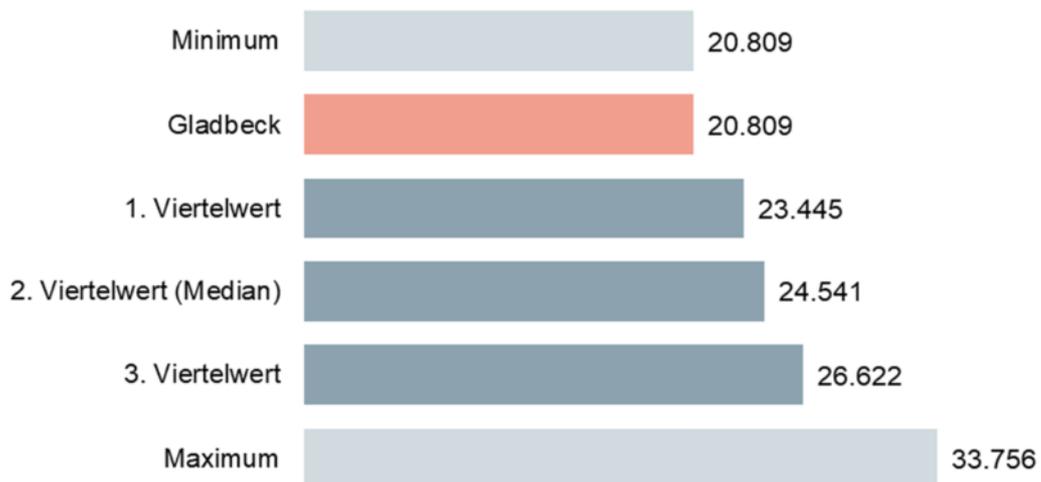
Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, werden die Aufwendungen für die Betreuungskosten in den Aufwendungen berücksichtigt.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



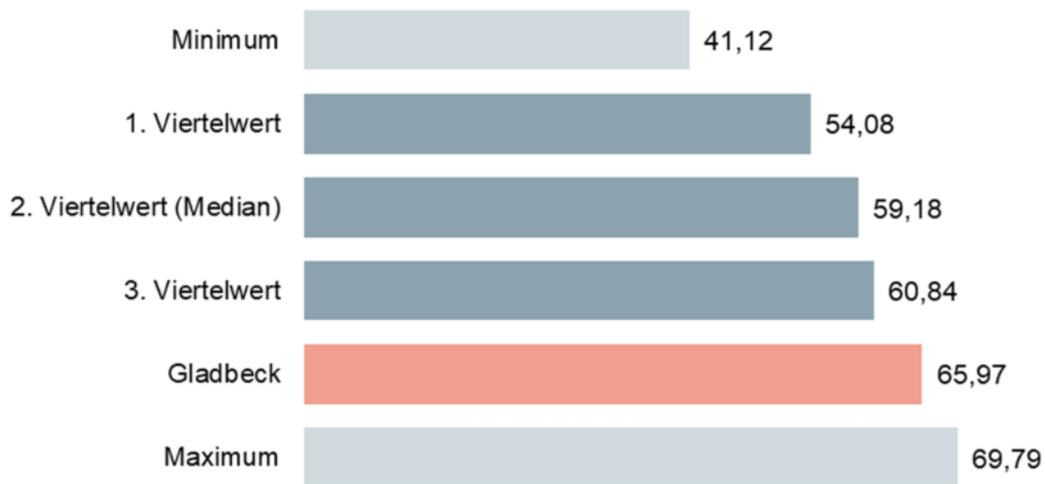
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.750	7.844	10.364	11.644	13.494	19.794	24
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	38.371	32.321	39.981	42.189	45.605	51.019	24

4.4.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

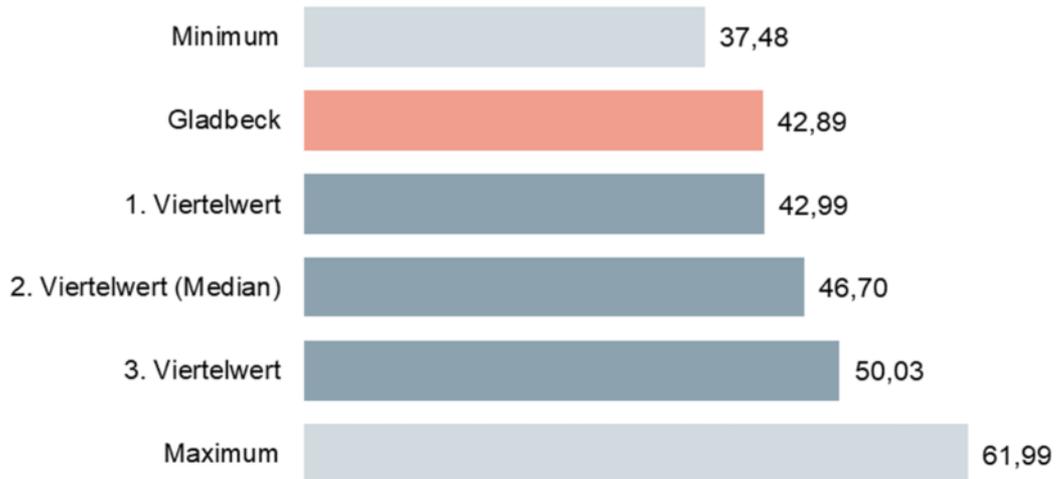
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

4.4.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2019

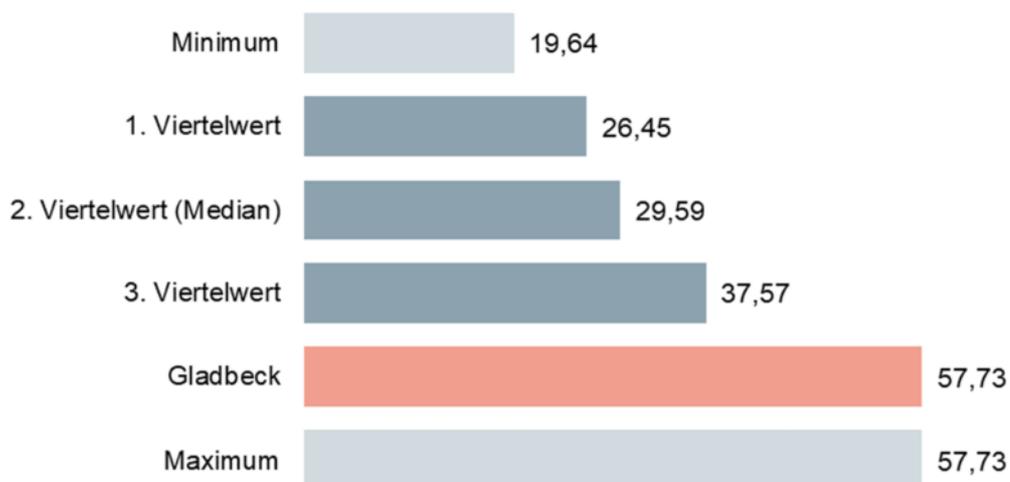


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

4.4.1.4 Falldichte

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Falldichte HzE gesamt 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
ambulante Hilfeplanfälle	492	576	619	597
stationäre Hilfeplanfälle	337	315	320	333
Hilfeplanfälle gesamt	829	891	939	930

4.4.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

4.4.2.1 Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden Sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsge- recht und passgenau zu leisten.

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2019

Kennzahl	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfeplanfall in Euro	10.117	2.504	5.847	9.574	10.732	17.735	22
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	92,87	0,21	6,09	13,31	59,36	157	22
Hilfeplanfälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	9,18	0,06	1,04	1,96	4,89	15,62	22

4.4.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrennt lebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können.

Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wieder herzustellen oder zu stärken.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2019

Kennzahl	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.033	6.749	8.033	9.518	10.941	14.415	21
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	93,52	0,00	42,22	64,94	76,30	183	22
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	11,64	0,00	5,21	6,17	8,64	12,81	22

4.4.2.3 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

Die Hilfe zur Erziehung in einer Tagesgruppe soll die Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen durch soziales Lernen in der Gruppe, Begleitung der schulischen Förderung und Elternarbeit unterstützen und dadurch den Verbleib des Kindes oder des Jugendlichen in seiner Familie sichern. Es handelt sich um eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück.

Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung den ambulanten Hilfen zu.

Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2019

Kennzahl	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	58.352	8.508	27.802	33.764	38.523	58.352	24
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	65,16	2,91	14,03	21,54	34,04	77,43	24
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	1,12	0,07	0,49	0,62	1,00	4,34	24

4.4.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Die Vollzeitpflege beinhaltet die Unterbringung eines Kindes/Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder/Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches

wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 iVm § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahl	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.138	11.140	13.950	15.396	17.227	25.371	24
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	117	52,66	73,78	94,57	113	173	24
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	7,74	3,21	5,02	5,78	6,90	9,12	24

4.4.2.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

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

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	60.715	58.405	65.848	68.744	71.972	79.349	24
Stationäre Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	502	186	312	351	398	560	24
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	8,27	2,67	4,40	4,95	5,81	8,27	24

4.4.2.6 Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) § 35 SGB VIII

Entsprechende Hilfen werden auch in Auslandsmaßnahmen angeboten.

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

Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung nach § 35 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 35 SGB VIII je Hilfefall mit Auslandsunterbringung in Euro	95.149	./.	./.	./.	./.	./.	6 ¹³
Anteil Hilfefälle mit Auslandsunterbringung an den Hilfefällen § 35 SGB VIII in Prozent	100	0,00	0,00	43,75	100	100	14

4.4.2.7 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

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

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

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

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2019

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.661	9.247	17.865	20.700	26.296	39.794	24
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	182	22,77	77,20	104	145	262	24
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.405	6.825	12.486	14.336	17.556	24.641	24
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	79.035	39.847	74.854	88.159	102.050	151.104	24

¹³ Die Anzahl der Vergleichswerte ist für einen interkommunalen Vergleich zu gering.

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	21.031	0,00	15.786	19.774	22.404	35.876	19
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	29,51	29,34	39,75	48,65	64,86	79,48	22

4.4.2.8 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

Die Stadt Gladbeck leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.871	11.508	26.437	29.503	33.902	49.299	24
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	9,21	4,66	7,90	9,73	12,47	15,12	24
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.345	5.096	6.537	7.126	9.174	15.833	23
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	29.308	15.714	37.755	46.547	50.945	76.624	24
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	13.580	7.221	12.645	14.482	17.631	26.106	24
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	33.759	8.155	41.095	52.117	57.605	111.443	24

4.4.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII ent-

sprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2019

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Helfefall in Euro	20.029	18.607	33.111	44.932	49.600	85.736	23
Anteil Helfefälle UMA an den Helfefällen HzE in Prozent	3,78	1,44	3,19	3,86	5,18	7,64	23

4.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	75.532	75.689	75.687	75.610
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	13.346	13.548	13.669	13.844
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	15.927	16.126	16.210	16.329

Tabelle 2: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	16.204.313	18.838.535	19.561.654	20.066.112
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	1.015	1.162	1.201	1.225
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	19.500	21.027	20.809	21.509
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	4.596.187	6.004.815	7.341.798	7.434.498
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.278	10.251	11.750	12.336
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	11.608.126	12.833.720	12.219.856	12.631.615
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	34.402	40.717	38.371	37.990
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	52,07	55,26	57,73	56,95

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	59,31	64,63	65,97	64,24
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	41,36	38,04	42,89	50,45

Tabelle 3: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	1.067.939	1.410.463	1.505.343	1.703.023
Anzahl der Hilfefälle	116	134	149	145
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	967.630	1.347.851	1.515.884	1.452.524
Anzahl der Hilfefälle	130	166	189	174
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	712.203	779.716	1.056.176	1.414.278
Anzahl der Hilfefälle	13	12	19	29
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.790.866	1.746.231	1.898.264	2.178.261
Anzahl der Hilfefälle	131	112	125	153
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	7.788.100	8.827.516	8.135.744	8.590.007
Anzahl der Hilfefälle	151	142	135	130

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	409.549	369.405	247.387	205.481
Anzahl der Hilfefälle	3	2	3	2
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	2.043.093	2.444.104	2.952.200	2.344.751
Anzahl der Hilfefälle	165	172	158	144
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.068.707	1.513.120	1.800.265	1.694.085
Anzahl der Hilfefälle	63	84	86	89
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	24,25	32,72	33,92	35,86
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.605.223	1.242.406	707.817	306.926
Anzahl der Hilfefälle	44	46	37	24

5. Bauaufsicht

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Bei der Prüfung der **Stadt Gladbeck** hat die gpaNRW eine **sehr gut organisierte Bauaufsicht** vorgefunden. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben hält die Stadt überwiegend ein. Auch den Gebührenrahmen schöpft sie weitestgehend aus. Die im Jahr 2019 aufgebauten Rückstände konnte die Bauaufsicht im Jahr 2020 wieder abarbeiten.

Die Bauaufsicht der Stadt Gladbeck arbeitet **rechtssicher**. Das aus korruptionspräventiven Gründen wichtige **Vier-Augen-Prinzip** findet in vorbildlicher Weise Anwendung.

Der **Beratungsbedarf** für Bauwillige bindet einen großen Teil der Arbeitszeit in der Bauaufsicht. Wir sehen noch Möglichkeiten, die Informationsbasis für Antragstellende zu verbessern. Die Stadt Gladbeck könnte zum Beispiel die **Internetseiten** der Bauaufsicht nutzerfreundlicher gestalten und um weitere Informationen ergänzen. Darüber hinaus bietet es sich an, ein Kontaktformular für auskunftssuchende Bauwillige zu implementieren.

Die Bauaufsicht der Stadt Gladbeck nutzt eine **Fachsoftware**. Die Antragstellenden reichen die Bauanträge zurzeit noch ausschließlich in Papierform ein. Die Bauaufsicht führt dann die Hauptbauakte in Papierform und darüber hinaus eine digitale Nebenakte. Dadurch entstehen vielfach **Medienbrüche**. Die Stadt sollte die bereits bestehenden Überlegungen zur **Digitalisierung** der Bauantragsverfahren nun zielführend und zeitnah vorantreiben. Die Zeit ist hier ein entscheidender Faktor, da das Onlinezugangsgesetz vorschreibt, Bauantragsverfahren ab dem 01. Januar 2023 digital anzubieten.

Die Bauaufsicht bearbeitet die Bauantragsverfahren bereits mit verbindlich vorgegebenen **Checklisten**. So stellt sie eine einheitliche Vorgehensweise sicher. Darüber hinaus hat sie **verbindliche Regelungen** für die Zuständigkeiten und **Unterschriftsbefugnisse** in der Bauaufsicht erlassen.

Die **Dauer der Genehmigungsverfahren** zeichnet ein differenziertes Bild in Gladbeck. Die Laufzeit ab der Vollständigkeit der einfachen Genehmigungsverfahren liegt im Vergleichsjahr

2020 deutlich niedriger als die der normalen Verfahren für Sonderbauten. Bei den Gesamtlaufzeiten ab Antragseingang wird der Unterschied noch deutlicher. Dies liegt vor allem an Verzögerungen bei den zu beteiligenden Stellen. Diese konnten ihrer Arbeit auf Grund der Corona Pandemie nicht im sonst üblichen Zeitrahmen nachkommen. Mit durchschnittlich **104 Bearbeitungstagen** liegt die Stadt Gladbeck beim einfachen Genehmigungsverfahren knapp über dem **mittleren Wert** der Vergleichskommunen. Im Vorjahr 2019 lag die Gesamtlaufzeit noch bei 162 Tagen, womit sie sich noch bei dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Verfahrensdauer positionierte.

Die **Transparenz** der Arbeit in der Bauaufsicht sollte erhöht werden. Dafür empfehlen wir der Stadt **steuerungsrelevante Kennzahlen** zu den Fall- und Rückstandsquoten sowie den Laufzeiten zu erheben. Diese sollte die Bauaufsicht dann kontinuierlich im Zusammenhang auswerten. Wünschenswert wäre zudem die Vereinbarung von konkreten **Zielen** mit Bezug zu den Kennzahlen. Das könnte zum Beispiel die Vorgabe bestimmter durchschnittlicher Laufzeiten sein.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

5.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

5.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

Am 31. Dezember 2020 lebten in der **Stadt Gladbeck** 75.518 Einwohnende¹⁴. Diese verteilten sich auf eine Fläche von knapp 36 qkm. Bei der Einwohnerzahl liegt Gladbeck im Vergleich mit den anderen großen kreisangehörigen Kommunen etwa in der Mitte. Bei der Fläche stellt Gladbeck den Minimalwert. Das heißt, Gladbeck hat weniger Stadtfläche zur Verfügung als die anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Daher hat die Stadt nur begrenzte Möglichkeiten neue Baugebiete auszuweisen. Die geringe Stadtfläche macht sich darüber hinaus bei den flächenbezogenen Kennzahlen bemerkbar.

Gladbeck ist umgeben von den kreisfreien Städten Bottrop, Gelsenkirchen und Essen und der Stadt Dorsten.

Verkehrstechnisch ist Gladbeck gut über die Autobahnen A2, A31 und A52 sowie die Bundesstraße B224 erschlossen. Zudem verfügt Gladbeck über zwei Bahnhöfe und einen Haltepunkt sowie diverse Busverbindungen. Zu der umfangreichen Schulinfrastruktur gehört auch eine Musik- und eine Volkshochschule.

Als eine der zum Ende des zweiten Weltkriegs am stärksten zerstörten Städte des Ruhrgebiets musste der Stadtkern Mitte des letzten Jahrhunderts fast vollständig neu aufgebaut werden.

Diese Rahmenbedingungen machen die Stadt Gladbeck zu einem attraktiven Wohn- und Geschäftsstandort. Die geringe Fläche sowie die Erfordernisse des Strukturwandels stellen eine anspruchsvolle Herausforderung für die Stadtplanerinnen und -planer und in der Folge auch für die Bauaufsicht dar.

Im Folgenden betrachten wir zunächst das Fallaufkommen in der Bauaufsicht in Gladbeck. Mit Fällen meinen wir die eingehenden Anträge, die den Antragstellenden eine Bautätigkeit ermöglichen. Die Anteile der einzelnen Antragsarten stellen wir verteilt auf die unterschiedlichen Verfahren dar. Wir berücksichtigen hierbei die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, die Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren sowie die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	35	35	47	59	66	97	16
Fälle je qkm	7,40	2,41	3,51	4,45	5,80	7,40	16
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,75	0,00	1,07	6,24	13,85	36,89	16

¹⁴ Quelle: IT.NRW

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	90,60	50,46	71,65	80,89	86,80	90,60	13
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	8,65	6,80	9,27	11,96	13,21	18,53	13

Durch die Überarbeitung der Landesbauordnung (BauO NRW 2018) sind seit 2019 mehr Bauvorhaben genehmigungsfrei und Abrisse nur noch anzeigepflichtig. Dies hat nach Auskunft der Stadt einerseits zu einem geringeren Volumen an gestellten Bauanträgen geführt. Andererseits haben die Änderungen einen für die Beschäftigten der Bauaufsicht wahrnehmbar erhöhten Beratungsbedarf mit sich gebracht.

Im Jahr 2019 gingen bei der Bauaufsicht 313 Bauanträge ein. Im Jahr 2020 waren es 264 Anträge. Das entspricht einem Rückgang von gut 15 Prozent. Bei den Vergleichskommunen ist das Antragsvolumen von 2019 nach 2020 hingegen überwiegend wieder angestiegen. Die Bauaufsicht sollte die Fallzahlen daher kontinuierlich im Blick behalten und auswerten (siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel 5.3.9 „Transparenz und Steuerung“).

Wie die obige Tabelle zeigt, bildet die Stadt Gladbeck im Vergleichsjahr 2020 bei den Fallzahlen auf Einwohnerbasis das Minimum ab. Bezogen auf die Fläche liegt sie hingegen beim Maximum. Das liegt im Wesentlichen in der vergleichsweise kleinen Stadtfläche begründet.

Bei der Art des Genehmigungsverfahrens überwiegt in Gladbeck erwartungsgemäß der Anteil der Fälle im einfachen Genehmigungsverfahren. Knapp neun Prozent der Baugenehmigungen wickelt die Bauaufsicht über das normale Verfahren ab. Hierunter fallen in Gladbeck vor allem Sonderbauten im gewerblichen und landwirtschaftlichen Bereich sowie Ergänzungsbauten am Krankenhaus, an Schulen und Kindertageseinrichtungen. Im interkommunalen Vergleich belegt die Stadt Gladbeck hier einen leicht unterdurchschnittlichen Platz.

Die Stadt Gladbeck hat für etwa die Hälfte der städtischen Gebiete Bebauungspläne aufgestellt. Ein Bebauungsplan ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für eine Genehmigungsfreistellung gemäß § 63 BauO NRW. Allerdings nur dann, wenn die Bauvorhaben den Festsetzungen des Bebauungsplans und den Regelungen örtlicher Bauvorschriften nicht widersprechen oder sie keiner Ausnahme oder Befreiung nach § 31 des Baugesetzbuchs bedürfen. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Bauaufsicht in Gladbeck haben festgestellt, dass bei den geplanten Bauvorhaben oft Abweichungen von den Festsetzungen der Bebauungspläne festzustellen sind. In diesen Fällen raten sie den Bauwilligen zu einem Baugenehmigungsverfahren. Der Anteil der Genehmigungsfreistellungsverfahren an den Fällen insgesamt liegt in Gladbeck bei dem Viertel der Vergleichskommunen, die die wenigsten Freistellungsverfahren haben.

5.3.2 Rechtmäßigkeit

- Die Bauaufsicht der Stadt Gladbeck arbeitet rechtssicher. Sie hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren überwiegend ein. Den Gebührenrahmen schöpft die Bauaufsicht weitestgehend aus.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.

Die Bauaufsicht der **Stadt Gladbeck** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW nach eigener Angabe immer ein.

Die Bauaufsicht holt notwendige Stellungnahmen gleichzeitig ein, wenn die Antragstellenden den Bauantrag vollständig und mit genügend Exemplaren einreichen. Ansonsten erfolgen die Beteiligungen unmittelbar nach Rücklauf der Anträge.

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW ab Vollständigkeit des Bauantrags hält die Bauaufsicht auskunftsgemäß zu etwa 90 Prozent ein. Die Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW nimmt sie sehr selten in Anspruch. In den letzten sechs Jahren ist dies nach Auskunft der Bauaufsicht lediglich ein Mal vorgekommen. In diesem Einzelfall hat die Bauaufsicht die Verlängerung den Antragstellenden ordnungsgemäß schriftlich mitgeteilt.

Die erhobenen Laufzeiten ab Vollständigkeit der einfachen Genehmigungsverfahren bestätigen die Angaben der überwiegenden Fristtreue. Wir analysieren die Laufzeiten unter Punkt 4.3.6 „Laufzeiten von Bauanträgen“ noch einmal eindringlicher.

Bevor die Bauaufsicht Abweichungen und Befreiungen erteilt, soll sie gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW Eigentümer angrenzender Grundstücke benachrichtigen. § 72 Abs. 2 BauO NRW benennt hierzu noch eine Vereinfachungsregelung. Danach können sich die Antragstellenden auch von den betroffenen Nachbarn die Lagepläne und Bauzeichnungen unterschreiben lassen. Damit dokumentieren sie ihr Einverständnis.

Die Bauaufsicht in Gladbeck motiviert die Antragstellenden, diese Vereinfachungsregelung zu nutzen. Liegen Unstimmigkeiten zwischen den Parteien vor, greift die Bauaufsicht vermittelnd ein, um eine Zustimmung herbeizuführen.

Die Bauaufsicht legt nach der Genehmigung des Bauantrags in der Fachsoftware eine Wiedervorlage zur Überwachung des Baubeginns gemäß § 75 BauO NRW an. Baukontrolleure beschäftigt die Stadt nicht. Die Kontrollen führen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Bauaufsicht bei notwendigen Fahrten in ihren Bezirken selbst durch.

Zeigt die Bauherrschaft den Baubeginn nicht an, bittet die Bauaufsicht vor Fristablauf um eine entsprechende Mitteilung. Das gleiche geschieht bei einer Unterbrechung der Bauausführung von mehr als einem Jahr.

Bei Ermessensentscheidungen sollten die Bauaufsichten darauf achten, objektive Entscheidungskriterien anzuwenden. So können sie eine einheitliche Sachbearbeitung sicherstellen, den Gleichbehandlungsgrundsatz wahren und die nötige Rechtssicherheit herstellen. Dies ist vor allem bei Personalfuktuation wichtig.

Die Bauaufsicht in Gladbeck führt wöchentliche Dienstbesprechungen durch, bei der sie die aktuellen Antragsverfahren erörtert und die Ergebnisse protokolliert. Die Protokolle legt die Bauaufsicht digital ab. Über eine Stichwortsuchfunktion können die Beschäftigten nach Fällen und Entscheidungen suchen. Einmal festgelegte Entscheidungskriterien können sie dann als zusätzliche Grundlage für künftige Ermessensentscheidungen in ähnlich gelagerten Fällen heranziehen. Diese Form des Wissensmanagements erleichtert nicht nur die tägliche Routine. Sie wirkt sich auch positiv auf die einheitliche Antragsbearbeitung aus.

Die Gebühren sollen einen möglichst großen Anteil der Aufwendungen decken, die bei der Antragsbearbeitung in der Bauaufsicht entstehen. Da die Stadt grundsätzlich die Anzahl bzw. die Größe der Bauanträge nur bedingt beeinflussen kann, sollte sie zur Optimierung des Aufwandsdeckungsgrades den Gebührenrahmen voll ausschöpfen.

Die Bauaufsicht in Gladbeck orientiert sich bei ihren Gebühren an den Empfehlungen des Städte- und Gemeindebundes und schöpft den Gebührenrahmen weitestgehend aus. Viele Antragstellende reichen Bauanträge nicht vollständig oder fehlerhaft ein. Die Bauaufsicht erhebt seit April 2021 auch Gebühren, wenn sie Unterlagen nachfordern muss.

Das spiegeln auch die Kennzahlen zu den Gesamtlaufzeiten im Vergleich zu den Laufzeiten ab Vollständigkeit wider. Diese analysieren wir unter Ziffer 5.3.8 „Dauer der Genehmigungsverfahren“ noch näher.

5.3.3 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Bauaufsicht arbeitet mit Checklisten für die verschiedenen Antragsverfahren. Für die Entscheidungsbefugnisse orientieren sich die Beschäftigten an einer verbindlichen Verfügung. Es entstehen vielfach Medienbrüche durch die doppelte Aktenführung der Papier- und der digitalen Akte.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die Bauaufsicht der **Stadt Gladbeck** verfügt bereits über standardisierte Checklisten für alle verschiedenen Antragsvorgänge. Diese sind nutzerfreundlich in der eingesetzten Fachsoftware hinterlegt. Die Checklisten sind dazu geeignet, die Sachbearbeitungen systematisch durch die Antragsbearbeitung zu führen. Dadurch tragen sie zu einer rechtssicheren Bearbeitungsweise bei.

Die Vorgabe von verbindlich abzuarbeitenden Checklisten gewährleistet zudem eine gleichbleibende Arbeitsqualität. Das hat sich vor allem in Vertretungssituationen und bei Personalfuktuation bewährt. Die gpaNRW befürwortet die Nutzung der Checklisten daher ausdrücklich.

Bauanträge gehen in Gladbeck in Papierform ein und die Hauptakte bleibt auch in Papierform. Zusätzlich legt die Registratur eine digitale Bauakte in der Fachsoftware an. Stellungnahmen gehen teilweise auch ergänzend digital im pdf-Format ein. Baulasten scannt die Bauaufsicht

zum Teil für die digitale Akte ein. So entstehen regelmäßig Medienbrüche. Zum einen durch die Einarbeitung von Informationen aus der Papierakte in die Fachsoftware. Und zum anderen durch das Ausdrucken von digital eingehenden Unterlagen für die Papierakte. Die doppelte Aktenführung trägt zu Mehraufwand und zu vermeidbaren Zeitverzögerungen bei der Bearbeitung der Bauanträge bei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Digitalisierung vorantreiben, um die digitale Akte als Hauptakte führen zu können und die doppelte Aktenführung zu vermeiden. Das vereinfacht auch die spätere Archivierung.

Weitere Ausführungen und Empfehlungen zur digitalen Bauakte finden sich in Kapitel „5.3.5 Digitalisierung“.

Für die notwendige Handlungssicherheit der Beschäftigten, sollte klar schriftlich geregelt sein, wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat. Das lässt sich z.B. in einer Dienstanweisung oder Arbeitsanleitung verbindlich regeln.

Zu den Unterschriftenbefugnissen gibt es eine Verfügung vom 27. Mai 2015 für die Bauaufsicht in Gladbeck. Anhand der Verfügung können alle beteiligten Beschäftigten ablesen, für welche Sachverhalte sie zuständig sind. Darüber hinaus ist ersichtlich, welche Dokumente sie unterschreiben dürfen bzw. welche sie noch von weiteren Personen gegenzeichnen lassen müssen.

Diese verbindliche Fixierung der Zuständigkeiten und Unterschriftsbefugnisse speziell für die Bauaufsicht werten wir sehr positiv. Die Regelungen unterstützen die transparente Prozessgestaltung und rechtssichere Abwicklung der Verfahren.

5.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

- Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Gladbeck transparent, effektiv und rechtssicher gestaltet.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

Die Abteilungsleitung sichtet in der **Stadt Gladbeck** die eingehenden Bauanträge und versieht diese bei Bedarf mit einem Rücksprachehinweis. Anschließend legt die Registratur sowohl eine Papierakte als auch eine digitale Akte in der Fachsoftware an. Sie leitet die Anträge anschließend an die nach Bezirken zuständige Sachbearbeitung weiter.

Die Sachbearbeitung führt sodann die Vorprüfung durch und sendet den Antragstellenden eine Eingangsbestätigung. Ist der Antrag fehlerhaft oder unvollständig, fordert sie die Bauwilligen zur Fehlerkorrektur bzw. zum Nachreichen von Unterlagen auf. Hierfür setzt sie den Antragstellenden eine individuelle Frist. Mit dem Nachforderungsschreiben erstellt die Bauaufsicht auch einen Gebührenbescheid.

Die Wahl der Fristsetzung für das Nachfordern von Unterlagen kann die Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen beeinflussen. Entsprechend den Handlungsempfehlungen des MHKBG NRW¹⁵ soll die Bauaufsicht keine pauschalen Fristen festlegen. Diese sind individuell nach dem prognostizierten Umfang festzulegen. Daher befürworten wir die Vorgehensweise der Bauaufsicht in Gladbeck.

Auch die Gebührenerhebung bei der Nachforderung von Unterlagen entspricht der ministerialen Empfehlung. Die Gebühr für das Nachfordern der Unterlagen ist gerechtfertigt, weil diese Verfahren sehr viel aufwändiger sind. Die Bauaufsicht muss die fehlenden Unterlagen nicht nur nachfordern, sondern auch eine Wiedervorlage führen und den Vorgang nach Eingang der Unterlagen erneut prüfen. Die Erfahrung in anderen Kommunen hat gezeigt, dass sich mit der Gebühr die Güte und Vollständigkeit der Anträge verbessert hat.

Reichen die Antragstellenden die nachgeforderten Unterlagen nicht fristgerecht bei der Bauaufsicht ein, gilt der Antrag gemäß § 71 BauO NRW kraft Gesetzes als zurückgenommen. Die Bauaufsicht sendet den Antrag ohne weitere Bearbeitung zurück.

Wenn die Bauaufsicht die Eingangsbestätigung versendet, bittet sie parallel die erforderlichen Beteiligungsstellen um Stellungnahme. Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch städtische Strukturen wie Naturschutz- und Trinkwassergebiete oder Denkmäler die Arbeit der Bauaufsicht. Denn durch solche Besonderheiten sind unterschiedliche Behörden und Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Das drückt sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Hierbei differenziert die Bauaufsicht in Gladbeck auch zwischen intern und extern eingeholten Stellungnahmen.

Pro Bauantrag holt die Bauaufsicht in Gladbeck durchschnittlich 3,8 Stellungnahmen ein. Damit positioniert sie sich leicht über dem Viertel der Vergleichskommunen, die am wenigsten Stellungnahmen einholen. Zu den Beteiligungsstellen in Gladbeck gehören vor allem das Planungs-, das Tiefbau- und das Ordnungsamt innerhalb der Stadtverwaltung. Beim Kreis kommen bei Vorhaben im Außenbereich noch die Untere Naturschutz- sowie die Untere Wasserbehörde hinzu. In Einzelfällen ist die Denkmalschutzbehörde gemäß § 9 Denkmalschutzgesetz NRW zu beteiligen.

Wir befürworten die Vorgehensweise der Bauaufsicht in Gladbeck, stets nur die zwingend erforderlichen Stellungnahmen einzuholen. Jede zusätzliche Stellungnahme verlängert nicht nur das Baugenehmigungsverfahren, sondern bindet auch personelle und zeitliche Ressourcen in den Beteiligungsstellen.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht noch einmal, wo sich die Bauaufsicht Gladbeck mit der Anzahl der eingeholten Stellungnahmen im interkommunalen Vergleich positioniert.

¹⁵ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020 je Bauantrag

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen	3,82	2,12	3,28	4,76	5,47	7,77	14
Intern eingeholte Stellungnahmen	3,27	1,94	3,24	4,16	4,93	6,73	12
Extern eingeholte Stellungnahmen	0,55	0,20	0,46	0,62	0,85	1,63	12

Liegen der Bauaufsicht alle erforderlichen Unterlagen vor, prüft die Sachbearbeitung den Antrag abschließend. Ist der Antrag genehmigungsfähig, erstellt die Sachbearbeitung einen gebührenpflichtigen Genehmigungsbescheid. Diesen versieht sie – falls erforderlich - mit Auflagen. Die Sachbearbeitung unterschreibt den Bescheid. Die Abteilungsleitung zeichnet mit.

Stellt die Sachbearbeitung fest, dass der Bauantrag nicht genehmigungsfähig ist, fertigt sie einen Entwurf zur Anhörung. Den Entwurf unterzeichnet die Abteilungsleitung. Wenn die Antragstellenden eine persönliche Anhörung wünschen, führt diese die Sachbearbeitung gemeinsam mit der Abteilungsleitung durch. Kann die Sachbearbeitung den Antrag nach der Anhörung weiterhin nicht genehmigen, können die Antragsstellenden den Antrag zurückziehen. Daraufhin fertigt die Sachbearbeitung einen gebührenpflichtigen Rücknahmebescheid. Diesen zeichnet die Abteilungsleitung mit. Falls die Antragstellenden den Antrag nicht zurückziehen, erstellt die Sachbearbeitung einen gebührenpflichtigen Ablehnungsbescheid. Dann unterschreibt die Abteilungsleitung.

In der Bauaufsicht wird über Genehmigungen entschieden. Damit zählt diese Aufgabe zu den korruptionsgefährdeten Bereichen¹⁶. Die Entscheidung über eine Genehmigung soll von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle getroffen werden¹⁷. Dieses Erfordernis erfüllt die Bauaufsicht in Gladbeck durchgängig. Wir begrüßen ausdrücklich das in der Gladbecker Bauaufsicht vorbildlich durchgeführte Vier-Augen-Prinzip bei der Entscheidung über die Bauanträge.

Da jeweils ein Vorgesetzter oder eine Vorgesetzte die abschließende Entscheidung mitzeichnet oder unterschreibt, findet zudem eine konstante Qualitätssicherung statt. Das wirkt sich positiv auf die gleichbleibende Güte der Bescheide und die Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei der Ermessensausübung aus.

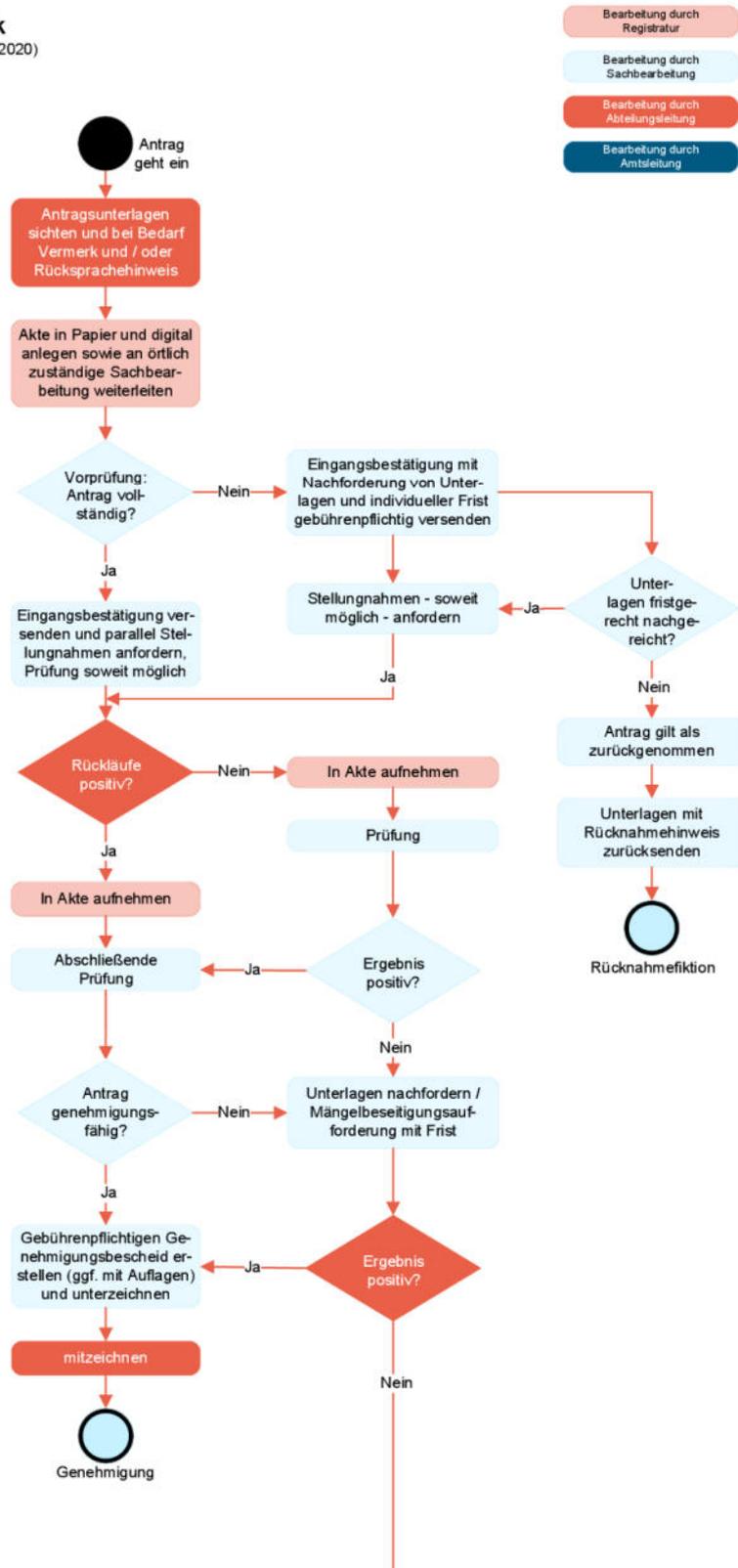
Nachfolgend stellen wir den vollständigen Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens in Gladbeck in bildlicher Form dar.

¹⁶ Gemäß Ziffer 1.3 des Runderlasses zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung

¹⁷ Siehe § 20 KorruptionsbG NRW - Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen

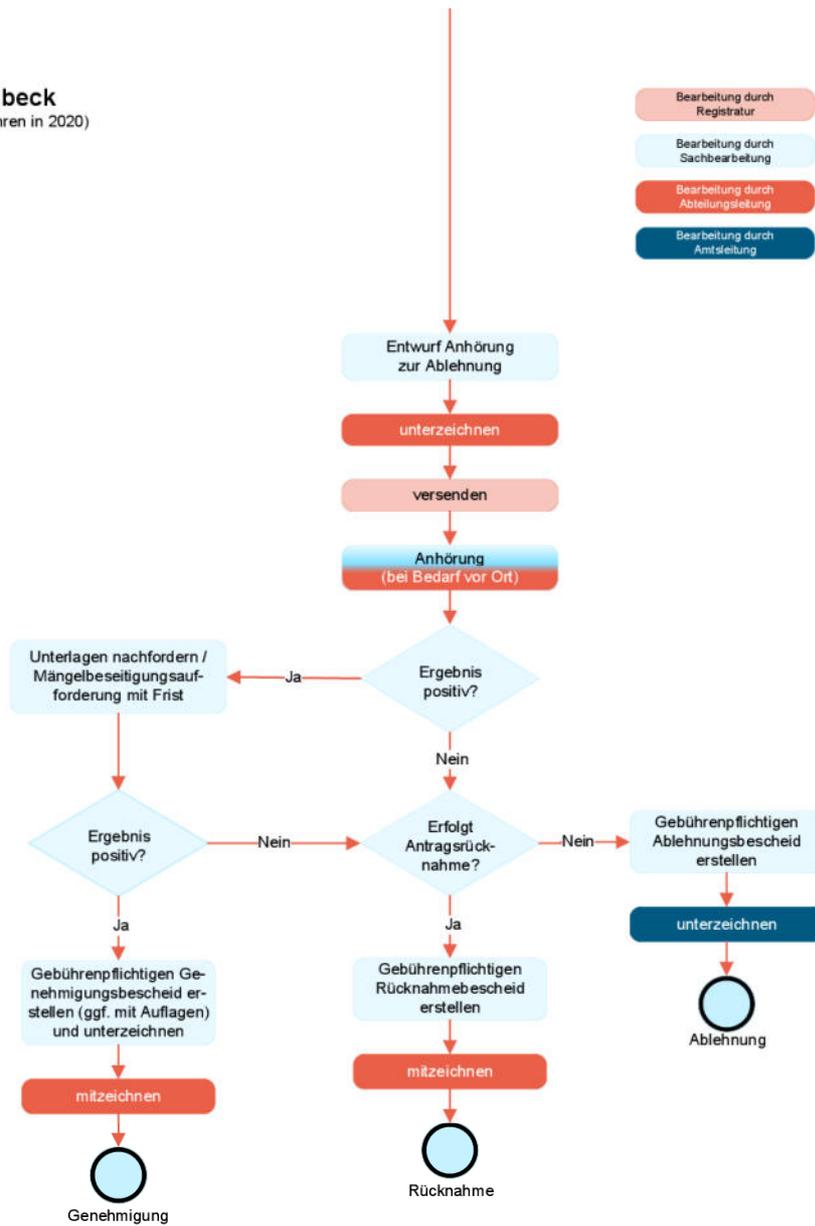
Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

Prozessablauf Gladbeck (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020) Seite 1 von 2



Prozessablauf Gladbeck
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
 Seite 2 von 2

- Bearbeitung durch Registratur
- Bearbeitung durch Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Abteilungsleitung
- Bearbeitung durch Amtsleitung



5.3.5 Digitalisierung

→ Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Bauaufsicht in Gladbeck ist geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen. Sie bietet noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Einer weiterreichenden Digitalisierung steht die Bauaufsicht aufgeschlossen gegenüber.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Durch ein digitales Bauantrags- und Beteiligungsverfahren lassen sich die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postlaufzeiten. Zum anderen kann die Stadt Doppelerfassungen und Medienbrüche vermeiden. Die Beschäftigten können die Anträge und Pläne der Bauwilligen direkt digital in die Fachsoftware übertragen und dort bearbeiten. Beteiligte Stellen können ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung bei diesen Ämtern ebenfalls zu einer Reduzierung des Aufwands.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Dies bedeutet, dass die Städte z.B. Baugenehmigungsverfahren bis zum 31. Dezember 2022 digital anbieten müssen¹⁸. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW im Jahr 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe¹⁹ wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG NRW auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel alle notwendigen Ämter informiert werden können und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie zeigen, dass sich alteingesessene Geschäftsprozesse deutlich verändern. Einwohnerinnen und Einwohnern fordern verstärkt digitale Lösungen von den kommunalen Verwaltungen ein. Ein Grund mehr, sich mit dem Thema „Digitalisierung“ in allen städtischen Leistungsbereichen verstärkt auseinanderzusetzen.

Das MHKBG NRW entwickelt derzeit im Rahmen des Modellprojekts eine Anwendung, mit der Bauwillige ihre Bauanträge auf elektronischem Wege an die zuständige Bauaufsichtsbehörde versenden können. Den Verfahrensstand können interessierte Kommunen über das Bauportal NRW²⁰ verfolgen.

¹⁸ Siehe hierzu auch den Teilbericht IT-Prüfung.

¹⁹ aus den kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

²⁰ www.bauportal.nrw/bauantrag

Das Bauportal.NRW sieht zunächst verschiedene Optionen vor, wie sich die Bauaufsichtsbehörden anschließen können. Der Antragsassistent soll noch im Jahr 2021 zunächst mit dem vereinfachten Baugenehmigungsverfahren starten. Weitere Antragsverfahren werden anschließend sukzessiv entwickelt und zur Nutzung freigegeben. Das Land bietet die Nutzung für die digitale Antragsannahme und die Bauvorlagen nach aktueller Sachlage kostenfrei für die Kommunen an.

In der Bauaufsicht der **Stadt Gladbeck** gehen Anträge zurzeit noch in Papierform ein. Vereinzelt reichen Antragstellende die Unterlagen parallel per E-Mail ein. Die Bauaufsicht legt in der genutzten Fachsoftware eine begleitende digitale Bauakte an und scannt hierfür ggf. auch Unterlagen ein. Stellungnahmen gehen zu einem geringen Teil zusätzlich in digitaler Form als Word- oder pdf-Dokument per E-Mail bei den Sachbearbeitungen ein.

Die Fachsoftware teilt jedem Vorgang automatisch ein Aktenzeichen zu. Die Vorgänge legen die Sachbearbeitungen unter Namen, Straße und Hausnummer ab. So kann jeder Beschäftigte die Vorgänge ohne großen Aufwand nach dem vorgegebenen System auffinden. Dies ist vor allem im Vertretungsfall vorteilhaft.

Die Bauaufsicht hat erkannt, dass die Umstellung auf die digitale Bauakte große Chancen birgt und zeigt sich hierzu sehr aufgeschlossen.

Daher hat die Bauaufsicht im Herbst 2020 ein Angebot für die Installation der erforderlichen Schnittstelle zum Bauportal.NRW eingeholt. Eine Beauftragung konnte bis jetzt nicht erfolgen, da der Kreis Recklinghausen eine für alle kreisangehörigen Kommunen einheitliche Lösung anstrebt. Die hierfür auf Kreisebene eingerichtete Arbeitsgruppe hat laut Auskunft der Stadt Gladbeck bis dato noch keine abschließende Entscheidung zur Anbindung an das Bauportal.NRW getroffen.

Hierbei ist zu bedenken, dass es mit der Einrichtung der Schnittstelle allein nicht getan ist. Für die vollumfängliche Umstellung bedarf es noch eines nicht zu unterschätzenden Zeitbedarfs für die nötigen Anpassungen im Workflow und die notwendigen Schulungen der Beschäftigten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens jetzt aktiv vorantreiben. Die geplante Anbindung an das Bauportal.NRW befürworten wir. Ziel muss es sein, das Antragsverfahren vollumfänglich ab dem 01. Januar 2023 digital abwickeln zu können.

5.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

- Die Bauaufsicht in Gladbeck weist bei den Fällen je Vollzeit-Stelle im Vergleichsjahr 2020 den mittleren Wert der Vergleichskommunen aus. Die Fallzahlen schwanken im Zeitreihenvergleich deutlich. Die Rückstandsquote konnte die Bauaufsicht reduzieren.

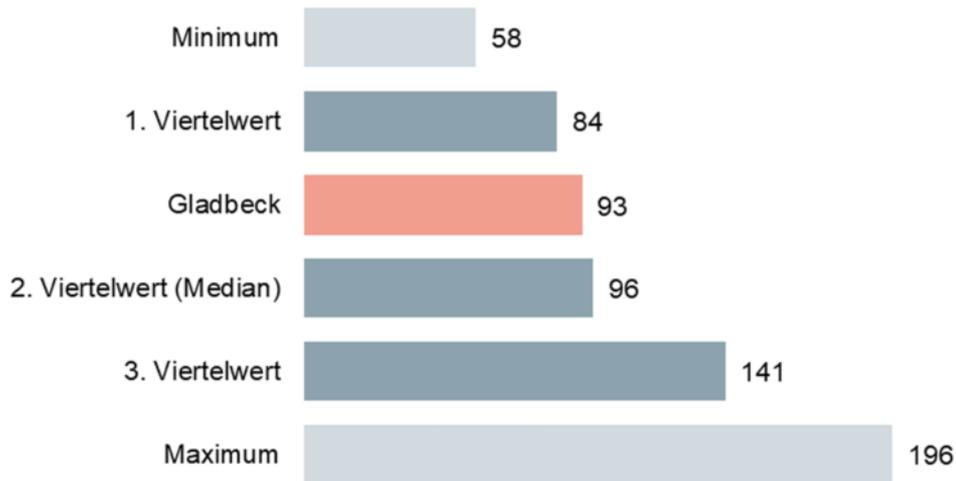
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung der Bauaufsicht zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, die Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren, die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

Die **Stadt Gladbeck** hat für diesen Aufgabenbereich im Jahr 2020 rund drei Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingesetzt. Für die Leitungsaufgaben hat sie 0,70 Vollzeit-Stellen aufgebracht. Zeitweilige Stellenvakanzen und Stundenreduzierungen haben wir berücksichtigt.

Die Stellenbesetzung orientiert sich in Gladbeck an Erfahrungswerten. Dabei setzt die Stadt auf qualifiziertes Personal. So sind in der Bauaufsicht im Wesentlichen Architektinnen und Architekten beschäftigt. Etwa die Hälfte von ihnen verfügt über langjährige Erfahrungen auf dem Gebiet der Baugenehmigungsverfahren. Die andere Hälfte hat die Stadt in den letzten Jahren auf Grund von Personalfluktuat neu eingestellt. Damit ist die Bauaufsicht in Gladbeck mit einer gesunden Mischung von erfahrenen und jungen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2019 lagen die Vollzeit-Stellen für den Aufgabenbereich der Bauantragsverfahren noch um 0,31 Stellen höher als im Vergleichsjahr 2020. Gleichzeitig hatten die Sachbearbeitungen 67 Verfahren mehr zu bearbeiten. Damit fiel die Kennzahl zu den Fällen je Vollzeit-Stelle mit 104 Fällen in 2019 höher aus. Die Bauaufsicht in Gladbeck sollte die Fallzahlen weiter erheben, um eine Entwicklung erkennen und auf Fallzahlveränderungen reagieren zu können.

Sollten über einen längeren Zeitraum weniger Anträge eingehen, kann die Bauaufsicht freie Kapazitäten für strukturelle Aufgaben nutzen. Beispiele hierfür sind:

- die Digitalisierung der Bauantragsverfahren umzusetzen und
- den Internetauftritt zu optimieren.

Wenn das Antragsvolumen anhaltend hoch bleibt, gibt es verschiedene Möglichkeiten zu reagieren. Zuvor vereinbarte Ziele müsste die Bauaufsicht dann ggf. anpassen. Das können zum Beispiel Vorgaben für einzuhaltende Laufzeiten der Antragsverfahren sein. Droht gar eine Überlastung der Beschäftigten, könnte die Leitung der Bauaufsicht dies anhand der Kennzahlen fundiert belegen. In einem weiteren Schritt wäre dann zu überlegen, wie das Personal entlastet werden kann.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	87	43	61	78	106	130	16
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	10,61	6,57	22,83	28,66	55,53	230	18

Die Kennzahl zu den Rückständen „Verhältnis der unerledigten Bauanträge am Jahresanfang zu den neuen Bauanträgen“ stellt eine Ergänzung zur Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht“ dar. Anhand eines Zeitreihenvergleichs können wir ablesen, ob die Sachbearbeitung die Zahl der unerledigten Anträge auf- oder abgebaut hat.

Die Bauaufsicht in Gladbeck weist zu Beginn des Jahres 2019 eine knapp über dem Minimalwert liegende Rückstandsquote von 4,47 Prozent auf. Bis zum 01. Januar 2020 ist die Rückstandsquote dann bis auf 10,61 Prozent angestiegen. In der Tabelle oben ist abzulesen, dass die Rückstände im interkommunalen Vergleich aber immer noch niedrig sind. Im Laufe des Jahres 2020 konnte die Bauaufsicht die Rückstände dann wieder auf das Niveau von Anfang 2019 reduzieren.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Antragstellende bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. In einigen Kommunen können wir eine weitergehende Differenzierung nach Stellenanteilen für die Bearbeitung der verschiedenen Antragsverfahren vornehmen. Da die Bau-

aufsicht Gladbeck hierzu keine differenzierten Personaldaten angeben hat, war eine weitergehende Analyse nicht möglich. Wir bilden die nachfolgenden Werte der Vergleichskommunen daher informatorisch ab:

Personaleinsatz Baugenehmigung/förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	37	65	83	110	166	9
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	21	45	49	90	108	9

5.3.7 Bauberatung

→ Feststellung

Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Bauaufsicht beraten Bauwillige vor allem telefonisch und in persönlichen Gesprächen. Die Stadt stellt darüber hinaus Informationen und Formulare auf ihrer Homepage zur Verfügung. Der Internetauftritt ist noch nicht optimal gestaltet. Einen Flyer oder eine Broschüre für Bauwillige gibt es nicht.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge sowie der Ablehnungen gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	6,44	0,73	4,12	6,09	11,12	15,46	14
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	4,87	0,00	0,51	2,45	4,86	7,39	15

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge liegt in **Gladbeck** nahe dem mittleren Wert der Vergleichskommunen. Ungleich höher liegt im Vergleich der Anteil der Ablehnungen. Nur ein Viertel der Vergleichskommunen hat noch eine höhere Ablehnungsquote.

Wir betrachten nun die Informationsbasis für Bauwillige in Gladbeck genauer. Bauwillige erhalten Informationen im Wesentlichen über die persönliche bzw. telefonische Beratung durch die Sachbearbeitung der Bauaufsicht. Ergänzend finden Bauwillige Informationen auf der Internetseite der Stadt.

Einige der bisher geprüften Kommunen haben den Eindruck gewonnen, dass sich der Beratungsbedarf in den letzten Jahren erhöht hat. Das bestätigt auch die Bauaufsicht in Gladbeck. Der Beratungsbedarf für Bauwillige nimmt dort einen hohen Anteil der Arbeitszeit ein. Gibt es Möglichkeiten, den Beratungsbedarf zu reduzieren? Wir denken ja. Die Stadt kann ihre Homepage stärker zur Informationsvermittlung nutzen und ergänzende Printmedien²¹ wie Flyer oder Broschüren für Bauwillige anbieten.

Auf ihrer Internetseite hält die Stadt Gladbeck bereits Informationen für potenzielle Antragstellende vor. Bauantragsformulare können direkt heruntergeladen werden. Dabei handelt es sich um interaktive Formulare, die die Antragstellenden über ihren PC ausfüllen und ausdrucken können.

Der sicherlich mit am meisten gesuchte Bauantrag ist der für das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren. Dieser ist in der Liste mit 16 Formularen für den Baubereich jedoch nicht einfach zu finden. Das liegt daran, dass er als „vereinfachtes Genehmigungsverfahren nach § 64“ bezeichnet ist. Da die Liste alphabetisch sortiert ist, befindet sich dieser wichtige Antrag fast am Ende der Auflistung. Hier regen wir eine Umbenennung des Formulars auf z.B. „Bauantrag vereinfacht gem. § 64“ an. Dadurch würde der Antrag in der Liste weiter nach oben rücken und wäre auch durch die eindeutige Bezeichnung leichter zu finden.

Die Menüführung auf der Homepage der Stadt könnte adressatengerechter gestaltet werden. Zunächst ist der Informationssuchende geneigt, unter dem Reiter „Leben und Wohnen“ nachzusehen. Hier wird man weiter zum Unterpunkt „Bauen und Wohnen“ geleitet, der jedoch keinen Verweis zur Bauordnung bzw. zur Bauaufsicht enthält. Hier böte sich zumindest ein weiterführender Link zur Bauordnung an.

Vielmehr erreicht der Internetnutzer die Bauordnung über den Pfad Rathaus & Politik – Rathaus kompakt – Ämter von A-Z – Amt für Planen, Bauen, Umwelt – Hier geht es zur Bauordnung – Leistungen Bauantrag/Baugenehmigung. Um die Bauordnung auf diesem Wege zu erreichen, müssen Auskunftssuchende unnötig viele weiterführende Links aktivieren.

Leichter geht es über die Suchfunktion. Dies ist aber auch nur dann der Fall, wenn man die genauen Begriffe „Bauordnung“ oder „Bauaufsicht“ eingibt. Nutzt ein Bauwilliger den Begriff „Bauamt“, was nicht unwahrscheinlich ist, wird er beispielsweise nicht fündig.

Auf der Internetseite zur Bauordnung sind die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen benannt und mit einem telefonischen Kontakt versehen. Jede Sachbearbeitung ist für einen bestimmten Bezirk zuständig. Ergänzend bietet die Bauaufsicht eine Karte zum Download an, die die Bezirke farblich markiert darstellt. So können Bauwillige über die Karte herausfinden, in welchem Bezirk ein Grundstück liegt und wer zuständig ist. Bei zwei Bezirken weist die Bauaufsicht allerdings auf Grund von Personalvakanz zurzeit keine Ansprechpartner aus. Diese sind als

²¹ Printmedien sind gedruckte Medien in Papierform.

„Frau N.N.“²² gekennzeichnet.

Für mehr Kundenfreundlichkeit sollte die Bauaufsicht hier Vertreter benennen, die Bauwillige aus den nicht besetzten Bezirken kontaktieren können.

Wir empfehlen auf dieser Seite noch ein Kontaktfeld mit einer Funktions-E-Mail-Adresse zu implementieren. Wer nur eine kurze Frage hat oder einen Termin wünscht, könnte sich so schnell und unkompliziert an die Bauaufsicht wenden. Dadurch würde die Seite der Bauaufsicht auch barrierefreier. Menschen, die lieber schreiben als anrufen, käme sie so entgegen. Hierzu zählen zum Beispiel gehörlose Menschen.

Weniger Anrufe bedeuten auch, dass die Sachbearbeitungen weniger bei ihrer täglichen Arbeit unterbrochen werden. Jeder weiß, wie unangenehm es ist, während eines Konzentrationsvorgangs das Telefon bedienen zu müssen. Eine E-Mail-Anfrage sollte zwar auch zeitnah beantwortet werden. Die Sachbearbeitung hat dann aber einen größeren Spielraum. Sie kann hierfür beispielsweise die Zeit zwischen zwei Arbeitsschritten nutzen. Den eigenen Arbeitsworkflow kann sie so bewusster steuern.

Unter „Bauantrag/Baugenehmigung“ erhalten Leserinnen und Leser einige grundlegende Informationen zu verschiedenen Bauvorhaben. Diese sind für einen ersten Überblick durchaus hilfreich. Die Stadt könnte die Informationen auf weiterführenden Seiten noch detaillierter ausführen und durch praktische Beispiele veranschaulichen. Bei Standard-Fragen könnten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die Bauwilligen dann auf diese Ausführungen verweisen. So ließe sich ein weiterer Teil der aufwändigen telefonischen Beratungsleistungen reduzieren. Ergänzend könnte die Bauaufsicht noch eine FAQ-Liste²³ im Internet bereitstellen. Darüber hinaus hat sich eine Liste mit den häufigsten Fehlern und Versäumnissen beim Stellen von Bauanträgen bewährt. Hierbei gibt es durchaus lokale Unterschiede, auf die man praxisorientiert eingehen kann. Abschließend bietet sich noch ein weiterleitender Link zum Bauportal NRW²⁴ an. Hier können Auskunftssuchende weitere hilfreiche Informationen erlangen.

Viele Bauaufsichten bieten darüber hinaus Flyer oder Broschüren mit Hinweisen und Erläuterungen an. Diese können Sie in den städtischen Gebäuden und in weiteren öffentlichen Bereichen für Bauwillige auslegen. Solche Printmedien unterstützen das Online-Angebot und können so zu einer noch besseren Aufklärung beitragen. Zusätzlich kann die Stadt solche Publikationen im Internet über einen Download verfügbar machen²⁵.

→ **Empfehlung**

Um den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren, sollte die Bauaufsicht ihren Internetauftritt kundenfreundlicher und informativer gestalten. Eine Baubroschüre oder ein Flyer zu den verschiedenen Bauvorhaben würde die Informationsbasis für Bauwillige weiter verbessern.

²² N. N. ist eine Abkürzung für eine namentlich nicht bekannte Person und kommt aus dem Lateinischen von „Nomen nescio“, was so viel wie „Ich weiß den Namen nicht“ bedeutet.

²³ Zusammenstellung von Informationen zu besonders häufig gestellten Fragen bzw. häufig auftretenden Problemen

²⁴ www.bauportal.nrw

²⁵ Siehe hierzu beispielsweise die Baubroschüre der Stadt Haltern am See: <https://www.findcity.de/broschuere/fcbroflip.php?pn=45721ia>

5.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Die Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren liegen in Gladbeck bei den einfachen Verfahren knapp über dem mittleren Wert und bei den normalen Verfahren zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019²⁶ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen²⁷ Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln ab. Hierzu zählen z. B. die Beteiligung politischer Gremien, der Umgang mit zu beteiligenden Behörden etc. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage). Wir bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

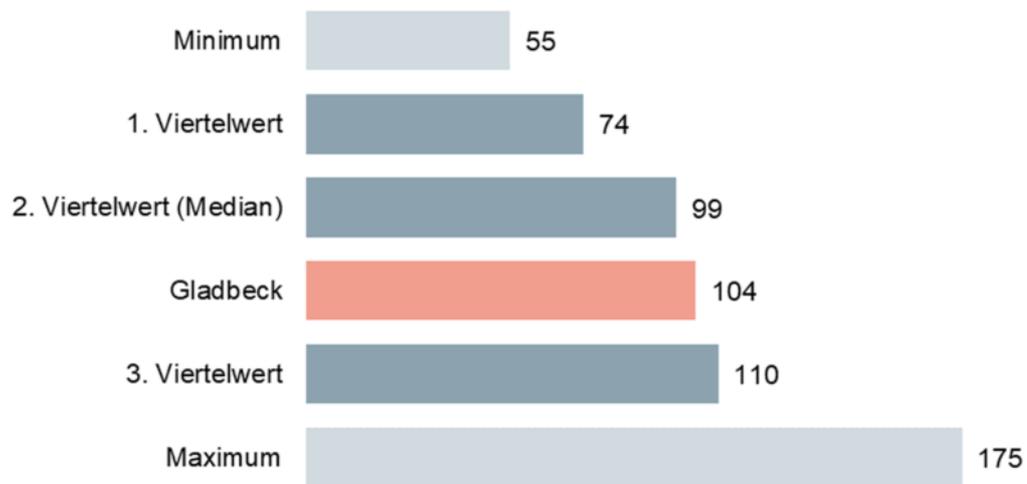
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

²⁶ Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

²⁷ Seit dem 01. August 2021 sind dies die „vereinfachten“ Verfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



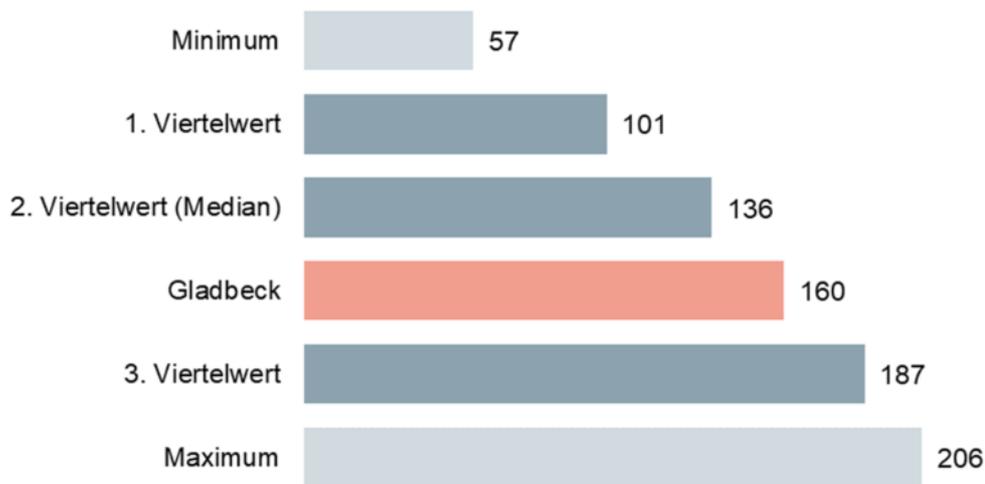
In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Mit durchschnittlich **104 Bearbeitungstagen** liegt die Stadt Gladbeck beim **einfachen** Genehmigungsverfahren **knapp über dem mittleren Wert** der Vergleichskommunen. Im Vorjahr 2019 lag die Gesamtlaufzeit noch bei 162 Tagen, womit sie noch bei dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Verfahrensdauer lag.

Eine weitergehende Analyse erfolgt im Kontext der nachfolgend dargestellten Gesamtlaufzeiten der normalen Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den **normalen Genehmigungsverfahren** braucht die Bauaufsicht der Stadt Gladbeck im Jahr 2020 durchschnittlich **160 Tage zur Bearbeitung**. Damit benötigt sie für diese Verfahrensort deutlich länger als für die einfachen Genehmigungsverfahren. Die Bauaufsicht in Gladbeck liegt damit im interkommunalen Vergleich leicht erhöht **zwischen dem mittleren und dem dritten Viertelwert**. Im Jahr 2019 war die Bearbeitungszeit nur ungefähr halb so lang. Mit 88 Tagen wies die Bauaufsicht damit auch im Vergleich mit den anderen geprüften Kommunen einen sehr niedrigen Wert aus.

Bei eingehender Betrachtung der verschiedenen Vergleichszahlen drängt sich die Frage auf, woran die unterschiedliche Entwicklung bei den Verfahrensorten liegt. Während die Gesamtlaufzeit der einfachen Verfahren von 2019 nach 2020 deutlich gesunken ist, hat sich gleichzeitig die Gesamtlaufzeit der normalen Verfahren fast verdoppelt.

Bei den normalen Verfahren müssen seitens der Bauaufsicht im Regelfall umfangreichere Beteiligungen vorgenommen werden. Im Jahr 2020 konnten viele Beteiligungsstellen nicht in dem üblichen Zeitrahmen vorgenommen werden. Hierzu zählt beispielsweise die ordnungsbehördliche Begutachtung, ob ein Baugrundstück mit Kampfmitteln aus dem zweiten Weltkrieg belastet ist.

Zwar gilt die Genehmigung der Beteiligungsstelle gemäß § 71 Abs. 4 BauO NRW als erteilt, wenn sie nicht innerhalb von zwei Monaten verweigert wird. Äußern sich die berührten Stellen nicht fristgemäß, kann die Bauaufsichtsbehörde also davon ausgehen, dass keine Bedenken

bestehen. Die Bauaufsicht wollte die Baugenehmigungen aus nachvollziehbaren Gründen aber nicht ohne die positive Stellungnahme des Kampfmittelräumdienstes erteilen. Auf Grund der pandemischen Lage gab es zudem gute Gründe, warum sich die Untersuchungen verzögerten. Denn im Falle einer Kampfmittelräumung wäre die sichere Unterbringung der Anwohnerinnen und Anwohner unter den bis dato bestehenden Corona-Auflagen fast unmöglich gewesen. Daher konnten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter vielfach an den normalen Genehmigungsverfahren nicht weiterarbeiten. Stattdessen haben sie sich darauf konzentriert, die einfachen Baugenehmigungsverfahren abzuarbeiten. Daraus resultiert die im Jahresvergleich schnellere Bearbeitungszeit dieser Verfahren.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Verzögerungen bei den normalen Antragsverfahren nur dann in die Laufzeiten eingeflossen sind, wenn sie noch im Jahr 2020 abschließend entschieden wurden. Verfahren, die erst im laufenden Jahr zum Abschluss gekommen sind, werden die Laufzeiten damit auch im Jahr 2021 noch negativ beeinflussen.

Die Analyse zeigt wie wichtig es ist, die verschiedenen Kennzahlen im Zusammenhang zu analysieren. Das ermöglicht der Bauaufsicht bei Rückfragen sprachfähig zu sein und frühzeitig durch aktive Steuerung lenkend einzugreifen. Wichtig sind die Kennzahlen zu den Laufzeiten auch für die Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden gegenüber der obersten Bauaufsicht gemäß § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW.

Die nachfolgend tabellarisch dargestellte Laufzeit verdeutlicht, wie lange nicht vollständig eingereichte Unterlagen die Genehmigungsverfahren verzögern. Die Laufzeit beginnt mit dem Zeitpunkt, ab dem der Bauantrag mangelfrei und vollständig bei der Bauaufsicht vorliegt. Sie endet mit dem abschließenden Bescheid.

Laufzeiten in Kalendertagen von Bauanträgen nach Verfahrensart 2020

Grund- und Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	34	30	36	53	67	82	12
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	86	30	69	86	103	151	12

Im interkommunalen Vergleich liegt die Bauaufsicht bei der Laufzeitbetrachtung ab Vollständigkeit der Anträge beim einfachen Verfahren bei den 25 Prozent der Kommunen mit den niedrigsten Laufzeiten. Bei den normalen Verfahren bildet sie den mittleren Wert ab.

Im Vergleich mit den Gesamtlaufzeiten ab Antragseingang macht die Differenz bei den einfachen Verfahren 70 Tage aus. Bei den normalen Verfahren sind es sogar 74 Tage.

Die Bauaufsicht sollte beobachten, ob sich die Anzahl der nicht vollständig eingereichten Bauanträge durch die Gebühr für das Nachfordern der Unterlagen verringert. Auch die Optimierung der Informationsbasis im Internet könnte zu einer verbesserten Qualität der eingereichten Anträge beitragen.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge kontinuierlich erheben und auswerten. Auf diese Weise könnte sie die Transparenz der Verfahrensdauer erhöhen, um ggf. gegensteuern zu können. Darüber hinaus wäre sie so für die Berichtspflicht gegenüber der obersten Bauaufsicht gewappnet.

5.3.9 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht bildet aktuell kaum Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Damit verzichtet die Stadt auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Aus Sicht der gpaNRW lässt sich die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielvereinbarungen steuern. Daher sollte jede Kommunalverwaltung Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung definieren und diese auch zu Steuerungszwecken einsetzen. Auch die Bauaufsicht kann das Erreichen der Ziele und Qualitätsstandards durch geeignete Kennzahlen objektiv überprüfen.

Die Bauaufsicht der **Stadt Gladbeck** verfügt durch ihre Fachsoftware bereits über eine gute Datenbasis. Bei Bedarf kann sie Auswertungen vornehmen. Sie erhebt zurzeit aber kaum Kennzahlen zur Steuerung.

Die Beschäftigten der Bauaufsicht treffen jedes Jahr eine Gruppenzielvereinbarung, in der sie drei Ziele gemeinsam festlegen. Hierzu gehört zum Beispiel der Besuch von einer bestimmten Anzahl an Fortbildungsmaßnahmen. Diese basieren in erster Linie auf dem Ausbau der Soft-Skills der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Soft Skills sind Kompetenzen, die über die fachlichen Fähigkeiten hinausgehen und auf die Persönlichkeit zurückzuführen sind.

Die Bauaufsicht definiert zurzeit noch keine Ziele zu den bearbeiteten Fällen, der Rückstandsquote oder den Laufzeiten. Dabei könnte sich die Bauaufsicht zum Beispiel das Ziel setzen, die Laufzeit der vereinfachten Genehmigungsverfahren um durchschnittlich zehn Prozent zu senken. Es gibt bereits einige Kommunen, die Kennzahlen und Zielwerte zur Arbeit der Bauaufsicht im Haushaltsplan ausweisen.

Eine Statistik zu den pro Fachbereich geführten Klagen führt das Rechtsamt der Stadt Gladbeck. Die prozentuale Klagequote speziell für die Bauantragsverfahren kann die Bauaufsicht bei Bedarf erheben.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte regelmäßig Kennzahlen erheben, um die Transparenz ihrer Arbeit zu erhöhen. Die Ergebnisse sollte sie analysieren und über Zielvereinbarungen als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen an. Besonders wichtig sind die Laufzeiten der Bauantragsverfahren, die Fälle je Vollzeit-Stelle sowie die Rückstandsquote.

5.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht arbeitet mit Checklisten für die verschiedenen Antragsverfahren. Für die Entscheidungsbefugnisse orientieren sich die Beschäftigten an einer verbindlichen Verfügung. Es entstehen vielfach Medienbrüche durch die doppelte Aktenführung der Papier- und der digitalen Akte.	158	E1	Die Stadt sollte die Digitalisierung vorantreiben, um die digitale Akte als Hauptakte führen zu können und die doppelte Aktenführung zu vermeiden. Das vereinfacht auch die spätere Archivierung.	159
F2	Die gewählte Softwarelösung der Bauaufsicht in Gladbeck ist geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen. Sie bietet noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Einer weiterreichenden Digitalisierung steht die Bauaufsicht aufgeschlossen gegenüber.	164	E2	Die Stadt Gladbeck sollte die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens jetzt aktiv vorantreiben. Die geplante Anbindung an das Bauportal.NRW befürworten wir. Ziel muss es sein, das Antragsverfahren vollumfänglich ab dem 01. Januar 2023 digital abwickeln zu können.	165
F3	Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Bauaufsicht beraten Bauwillige vor allem telefonisch und in persönlichen Gesprächen. Die Stadt stellt darüber hinaus Informationen und Formulare auf ihrer Homepage zur Verfügung. Der Internetauftritt ist noch nicht optimal gestaltet. Einen Flyer oder eine Broschüre für Bauwillige gibt es nicht.	168	E3	Um den hohen Beratungsbedarf zu reduzieren, sollte die Bauaufsicht ihren Internetauftritt kundenfreundlicher und informativer gestalten. Eine Baubroschüre oder ein Flyer zu den verschiedenen Bauvorhaben würde die Informationsbasis für Bauwillige weiter verbessern.	170
F4	Die Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren liegen in Gladbeck bei den einfachen Verfahren knapp über dem mittleren Wert und bei den normalen Verfahren zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen.	171	E4	Die Bauaufsicht sollte sowohl die Gesamtlaufzeiten als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge kontinuierlich erheben und auswerten. Auf diese Weise könnte sie die Transparenz der Verfahrensdauer erhöhen, um ggf. gegensteuern zu können. Darüber hinaus wäre sie so für die Berichtspflicht gegenüber der obersten Bauaufsicht gewappnet.	175

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Bauaufsicht bildet aktuell kaum Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Damit verzichtet die Stadt auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.	175	E5	Die Bauaufsicht sollte regelmäßig Kennzahlen erheben, um die Transparenz ihrer Arbeit zu erhöhen. Die Ergebnisse sollte sie analysieren und über Zielvereinbarungen als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen. Hierzu bieten sich die im Rahmen dieser Prüfung beschriebenen Kennzahlen an. Besonders wichtig sind die Laufzeiten der Bauantragsverfahren, die Fälle je Vollzeit-Stelle sowie die Rückstandsquote.	175

6. Verkehrsflächen

6.1 Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Das Verkehrsflächenmanagement verfügt über aktuelle technische und bilanzielle Daten. Auch Auswertungen zur archivierten Flächenentwicklung sind möglich. Optimierungspotenzial ist aufzuzeigen, weil weitergehende Informationen gebündelt in der Straßendatenbank gepflegt werden könnten.

Um die Erhaltung der Verkehrsflächen noch zielgenauer steuern zu können, empfehlen wir die Aufwendungen und Investitionen nach Eigen- und Fremdleistungen sowie betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung differenziert zu erfassen. Zukunftsorientiert arbeitet die Stadt Gladbeck im Verkehrsflächenmanagement zwar mit strategischen Zielen und Konzepten (Straßen- und Wegekonzept). Aber es sollten im Interesse einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung auch Kennzahlen entwickelt und fortgeschrieben werden, um die Zielerreichung überprüfen zu können.

Das Aufbruchmanagement der Stadt Gladbeck ist prozessorientiert gut aufgestellt. Notwendige Dokumentationen bezogen auf die jeweiligen Ausführungsphasen liegen im Grundsatz vor. Eine sachgerechte Bündelung und Integration sämtlicher Unterlagen in der Straßendatenbank würde ggf. zu einer effizienteren Aufgabenwahrnehmung beitragen.

Die Stadt Gladbeck ist flächenmäßig die kleinste der großen kreisangehörigen Städte. Trotzdem stellen sich ihre strukturellen Rahmenbedingungen auch nach Einschätzung des Verkehrsflächenmanagements belastend dar. Der industrielle Strukturwandel mit seinen langjährigen negativen finanzwirtschaftlichen Folgen und dadurch fehlenden Mitteln für die Verkehrsflächenunterhaltung, eine hohe Bevölkerungsdichte und umfängliche Verkehrsflächenanteile mit höherer Verkehrsbelastung stellen beispielhafte Kriterien dafür dar.

Trotz noch vergleichsweise hoher Bilanzwerte im Verkehrsflächenvermögen reinvestierte die Stadt Gladbeck nicht auskömmlich in den Werterhalt. Der Vermögenswert²⁸ reduzierte sich zwischen 2008 und 2020 bereits um 48,6 Mio. Euro bzw. 40,16 Prozent.

²⁸ Werte der Verkehrsflächen ohne bspw. die Verkehrslenkungsanlagen.

Der auf Basis der bilanziellen Nutzungsdauern errechnete Anlagenabnutzungsgrad deutet eine Überalterung im Verkehrsflächenvermögen an. Diese wird aber durch die Ergebnisse der letzten Zustandserhebungen 2019 nicht bestätigt. Demnach befinden sich die Verkehrsflächen in einem besseren Zustand.

In der Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen setzt die Stadt Gladbeck jährlich weniger Mittel ein, als die FGSV²⁹ mit ihrem Richtwert empfiehlt. Dennoch ist nach Maßgabe der aktuellen Zustandserhebungen und der mehrjährigen konzeptionellen Planungsgrundlagen von einer sachgerechten Unterhaltungsplanung auszugehen.

6.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und unterstützt die Kommunen beim bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informativ aufgeführt.

²⁹ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen.

6.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel sollte es daher sein, die langfristig wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden.

6.3.1 Datenlage

- Die Stadt Gladbeck stellte zur Prüfung aktuelle und auch archivierte Flächen- und Finanzdaten aus Vorjahren zur Verfügung.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Das Verkehrsflächenmanagement ist dem **Amt 66 – Ingenieuramt** im Dezernat V übertragen.

Zur Verwaltung des Verkehrsnetzes nutzt das Amt 66 eine Straßendatenbank (siehe dazu auch das nachfolgende Kapitel). Hinterlegt waren zum Zeitpunkt der Datenanforderung nicht nur die technischen Daten des Jahres 2019. Auch für die Vorjahre 2015 bis 2018 stellte die Stadt Gladbeck Flächendaten zur Verfügung. Diese Datenbasis war im Hinblick auf die Zuordnung nach Straßenkategorien ortspezifisch aufbereitet (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, Haupt-sammelstraßen sowie befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege).

Der Zustand der Straßenflächen wurde erstmalig 2007 aufgenommen. Die Datenerhebung erfolgte im Rahmen der Vorbereitung der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008.

Darauf aufsetzend nimmt die Stadt Gladbeck weitere visuelle Zustandserhebungen im Grundsatz im 5-Jahres-Rhythmus sowie bedarfsorientiert, bspw. im Zuge der Abnahme von Neubau-maßnahmen, vor.

Für die Durchführung der körperlichen Inventur auf Basis der Straßenzustandserfassung ist das Amt 66 zuständig. Die Bewertung im Sinne der Inventurrichtlinien nimmt das Amt für kommunale Finanzen (Kämmerei) vor.

Zur Prüfung legte die Stadt Gladbeck veränderte flächenorientierte Zustandszuordnungen aus den Jahren 2007, 2011 sowie 2015 bis 2019 vor.

Das Verkehrsflächenmanagement wird im Hinblick auf die Fortschreibung der Gesamt- und Restnutzungsdauern seitens der Kämmerei unterstützt. Die Kämmerei pflegt die Daten in der Anlagenbuchhaltung. Diese Informationen erfasst das Verkehrsflächenmanagement aber nicht in der Straßendatenbank.

6.3.2 Straßendatenbank

→ Feststellung

Die Stadt Gladbeck setzt im Verkehrsflächenmanagement zur Verwaltung relevanter Grunddaten eine Standardsoftware als Straßendatenbank ein. Daneben führt sie weitere gesonderte Dokumentationen. Steuerungsrelevante finanzwirtschaftlichen Informationen pflegt die Kämmerei auch außerhalb der Straßendatenbank. Zusätzlicher Arbeits- und Erfassungsaufwand ist bei mehrfacher Datenpflege in diversen Dokumentationen nicht auszuschließen und birgt das Risiko von Fehlerquellen.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Das **Amt 66** setzt im Verkehrsflächenmanagements eine Standardsoftware als Straßendatenbank ein. Darin hinterlegt sind

- Leit- und –Funktionsdaten (bspw. Straßenabschnitte in der Klassifizierung Sammelstraßen und Anliegerstraßen),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Zustandsdaten nach Maßgabe der visuellen Erhebungen im 5-Jahres-Rhythmus.

Die Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten; mindestens Bauweise und Bauklasse) werden noch nicht erfasst. Dies zieht das Amt 66 aufgrund der neuen Aktivierungsmöglichkeiten von Baumaßnahmen nach dem 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz für die Zukunft Erwägung.

Inventardaten wie die Beschilderung, Beleuchtung und Signalanlagen sind nur zum Teil erfasst. Verkehrsdaten (Verkehrslastungen und -prognosen) oder sonstige Aspekte wie die Beschilderung, Geschwindigkeitsfestlegungen oder bspw. die ÖPNV-Nutzung berücksichtigt das Amt 66 bislang nicht in der Straßendatenbank.

Damit verfügt die Stadt Gladbeck über grundsätzliche technische Steuerungsgrundlagen. Das System erscheint aber ausbaufähig, zumal das Amt 66 auch keine Erhaltungsmaßnahmen mit entsprechenden Kosten und Auswirkungen auf den Straßenzustand erfasst. Mangels hinterlegter Berechnungsmodelle kann es datenbankbasierend auch keine Bauprogramme inkl. des erforderlichen Finanzbedarfs erstellen. Es gibt auch noch keine Überlegungen, das Erhaltungsmanagement datenbankorientiert um Aspekte wie das Aufbruchmanagement sowie Neubau- und Baumaßnahmen Dritter (Pavementmanagement) zu erweitern.

Im Hinblick auf weitere Infrastrukturkomponenten werden in der Straßendatenbank nur Ingenieur-Bauwerke berücksichtigt. Verkehrsleiteinrichtungen, Straßenzubehör oder Entwässerungsanlagen sind ebenfalls nicht im System und die Planung integriert. Hierfür pflegt die Stadt Gladbeck weitere gesonderte Systeme.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte soweit möglich das Erhaltungsmanagement vollständig in ihre Straßendatenbank integrieren. Dies könnte dazu beitragen, Erfassungsfehler und doppelte Datenhaltungen zu vermeiden.

6.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Das Amt 66 setzt im Verkehrsflächenmanagement keine Kostenrechnung ein.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Im Verkehrsmanagement arbeitet das **Amt 66** nicht mit einer Kostenrechnung. Für die Arbeiten im manuellen Bereich des Zentralen Betriebshofes Gladbeck wird es daher lediglich Stundenaufzeichnungen geben. Zur Ermittlung der tatsächlichen Aufwendungen sind in der Folge manuelle Berechnungen zur Erfassung aller zu berücksichtigenden Aufwendungen erforderlich.

Die Höhe der Erhaltungsaufwendungen sowie die Differenzierung, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich gehandelt hat, sind entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige und wirtschaftliche Steuerung. Diese und noch weitere differenzierte Angaben, die kommunale Haushalte i. d. R. nicht liefern, lassen sich über eine Kostenrechnung ermitteln. In Verbindung mit der Straßendank und dem verbundenen Erhaltungsmanagement könnte das Amt 66 ermitteln, inwiefern viele kleine Erhaltungsmaßnahmen zu einem erhöhten Aufwand führen. Dem gegenübergestellt ließe sich dann abgleichen, ob stattdessen bspw. eine Erneuerung des Anlagegutes wirtschaftlicher wäre.

Beim Aufbau der Strukturen einer Kostenrechnung sollten insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?
Datenfriedhöfe sollten unbedingt vermieden werden. Daher sollte im ersten Schritt hinterfragt werden, welche Informationen und Daten für eine nachhaltige Steuerung relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen den einzelnen Straßenflächen wie Fahrbahn, Geh- und Radwegen, Parkflächen, Begleitgrün, unbefestigte Flächen etc. zu differenzieren. Ebenso sollten die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen mindestens nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden. Weitere Differenzierung könnten im Interesse der individuellen örtlichen Steuerungsrelevanz festgelegt werden.
- Die Strukturen der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.

In der Straßendatenbank sollten die einzelnen Flächenarten separat nach Fahrbahnen, Geh- und Radwegen usw. erfasst sein. Wobei hieran auch die Kostenrechnung ausgerichtet sein sollte.

Eine Kostenrechnung sollte dabei sowohl die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis als auch die Fremdleistungen berücksichtigen. Bei Erfassung des manuellen Bereichs sollten alle Kostenarten einbezogen werden. Um die Eigenleistungen auswerten und steuern zu können, bietet sich an, entsprechende Kostenstellen und Kostenträger einzurichten. Zudem könnten die Aufwendungen getrennt nach betrieblicher Erhaltung (Wartungsarbeiten, wie z. B. Reinigung), Instandhaltung (kleinflächige, punktuelle Maßnahmen) und Instandsetzung (großflächige Maßnahmen) unterschieden werden. Die Kostenrechnung sollte aber so strukturiert werden, dass kein unverhältnismäßiger Erfassungsaufwand entsteht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte unter Abwägung von Aufwand und Nutzen prüfen, ob die für Steuerungszwecke benötigten Daten durch eine Kostenrechnung oder in anderer Form zur Verfügung gestellt werden können. Ziel sollte es sein, den Ressourceneinsatz transparent abzubilden und objektive Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu ermöglichen.

6.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Gladbeck verfolgt als strategische Ziele die Verkehrssicherung und den Wert-/Substanzerhalt der Anlagegüter. Ergänzende Ziele sind mit Ausnahme des Straßen- und Wegekonzepts nicht formuliert.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Wie beschrieben werden in **Gladbeck** auf der Grundlage der Straßendatenbank keine Bauprogramme geplant. Alternativ schreibt das Amt 66 aber jährlich nach Maßgabe des § 8a des Kommunalabgabengesetzes (KAG) ein Straßen- und Wegekonzept fort. Darin fließen auch die Erkenntnisse der aktuellsten Zustandszuordnungen mit ein. Dazu prüft das Amt 66 ab, wann technisch, rechtlich und wirtschaftlich sinnvoll Straßenunterhaltungsmaßnahmen erfolgen sollten. Er berücksichtigt dabei auch zu planende beitragspflichtige Straßenausbaumaßnahmen und Kanalbaumaßnahmen. Im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten sollen damit einhergehend weitere Substanzverluste verhindert und der Verfall der Verkehrsflächen reduzieren werden.

Nach Maßgabe der vorgestellten strategischen Ziele wirkt das Amt soweit wie möglich aktiv dem fortgesetzten Trend der Wert- und Substanzverluste entgegen. Auf diesbezügliche Detailspekte geht die gpaNRW in den folgenden Kapiteln 6.5 und 6.6 noch weiter ein.

Zur strategischen Steuerungsunterstützung nutzt das Amt 66 noch keine Kennzahlen. Kennzahlenziele sind nicht vorgegeben und insofern kann auch kein Soll-/Ist-Vergleich erfolgen. Controlling-relevant kann mangels dieser Grundlagen auch dem Verwaltungsvorstand oder den zuständigen politischen Gremien nicht berichtet werden.

→ Empfehlung

Die strategischen Zielvorgaben der Stadt Gladbeck sollten im Bereich der Verkehrsflächenbewirtschaftung durch Kennzahlen flankiert und messbar gemacht werden. Um die Erfüllung der strategischen Ziele nachzuhalten und darüber zu informieren, sollte unter Berücksichtigung der Kennzahlenergebnisse ein regelmäßiges Controlling und Berichtswesen aufgebaut bzw. erweitert werden.

Die Zielvorgaben könnten bspw. über die folgenden Aspekte und Kennzahlenansätze konkretisiert werden:

- Bestimmung der Erneuerungsquote und daran orientiert die Festlegung eines realistischen Zielwerts, der künftig erreicht werden soll.
- Die Festlegung, welchen Anteil die Instandsetzung an der Unterhaltung insgesamt haben soll.
- Die Vorgabe, dass das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen im Durchschnitt oberhalb der Zustandsklassifizierung 3,0 liegen soll.
- Der Ansatz, dass die Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 maximal einen Anteil von 15 Prozent haben.

Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu halten, bedarf es weiterhin regelmäßiger Zustandserfassungen. Dabei sollten die Zustände zwischen den Erfassungen sachgerecht fortgeschrieben werden. Neben den Abschreibungen und möglichen Anlageabgängen als wertmindernden Faktoren sind ebenso Erneuerungsmaßnahmen wie auch Instandsetzungen als verbessernde Faktoren zu berücksichtigen.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren. Wobei der finanzielle Handlungsspielraum der Stadt mit im Fokus bleiben muss.

6.4 Prozessbetrachtung

Im Verkehrsflächenmanagement gibt es eine Vielzahl von Prozessen. Besonders relevant sind unter anderem das Aufbruchmanagement und die Verknüpfung des Finanzmanagements mit dem Verkehrsflächenmanagement. Die gpaNRW hat diese Prozesse deshalb näher betrachtet.

6.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

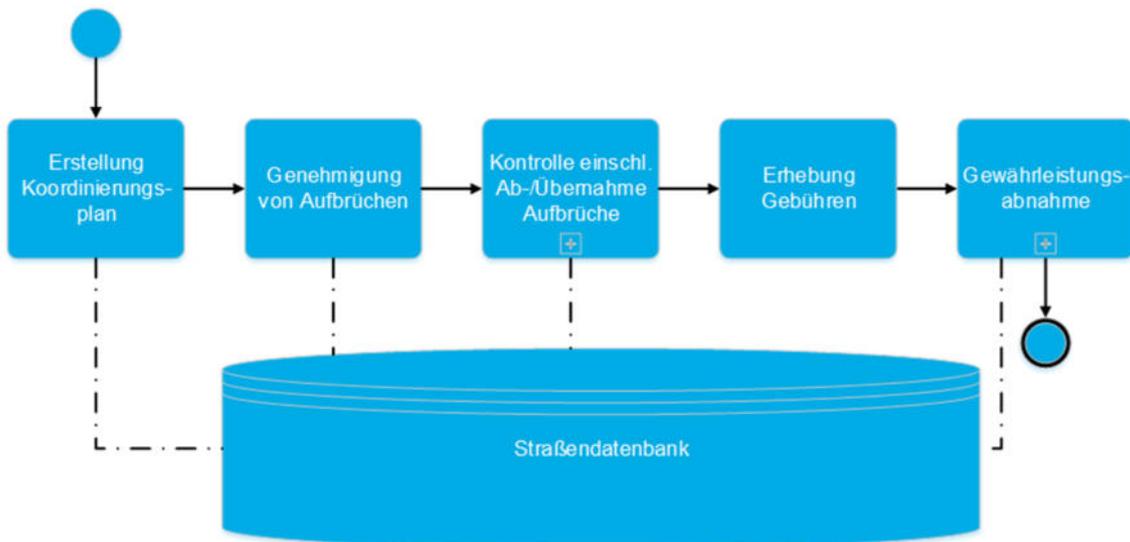
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement des Amtes 66 ist im Grundsatz gut aufgestellt. Sämtliche wesentlichen Verfahrensschritte werden im Interesse einer ordnungsgemäßen Bauausführung, Mängelvermeidung und -beseitigung sowie im Interesse des Gewährleistungsprozesses kontrolliert und dokumentiert. Diesbezügliche Dokumentationen werden aber außerhalb der Straßendatenbank geführt.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

6.4.1.1 Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Zur Analyse der Prozesse des Aufbruchmanagements führte die gpaNRW ein Gespräch mit dem Amt 66. Die Basis dafür bildete eine zur Vorbereitung auf das Gespräch ausgetauschte Checkliste. Diese Checkliste wird einheitlich in den überörtlichen Prüfungen aller 35 großen kreisangehörigen Städte verwendet. Über diese Fragen und deren Beantwortung lassen sich Verbesserungspotenziale und etwaige Störungen im Prozessablauf identifizieren.

6.4.1.2 Erstellung Koordinierungsplan

Das **Amt 66** koordiniert in der Planungsphase enge Abstimmungen zwischen den an Aufbrüchen beteiligten Maßnahmenträgern. Es erfolgen halbjährliche Koordinierungsgespräche mit Versorgern, zudem im Zwei-Monats-Rhythmus anlassbezogene Arbeitstreffen. Zur Dokumentation werden Projektsteckbriefe erstellt und fortgeschrieben. Die Koordinierungsplanung ist aber nicht in die Straßendatenbank der Stadt Gladbeck oder alternative Projekt- oder Maßnahmen-datenbanken integriert.

6.4.1.3 Genehmigung von Aufbrüchen

Das Amt 66 ist zuständig für die Genehmigung der Aufbrüche. Bei großen Maßnahmen bezieht das Ingenieuramt dabei auch den zuvor vereinbarten Koordinierungsplan in Genehmigungsverfahren mit ein. Dabei werden bei Bedarf auch Terminverschiebungen oder Versagungen ausgesprochen.

Auch die Genehmigungen hinterlegt das Amt 66 nicht in der Straßendatenbank. Der für die Kontrolle des Aufbruchs zuständige und verantwortliche Straßenbegeher wird in jedem Fall informiert. I. d. R. erhält er Kopien der Genehmigungen oder Baubeginnanzeigen.

→ Empfehlung

Das Amt 66 sollte die in den Abstimmungsterminen besprochenen Maßnahmen (Koordinierungspläne) sowie die Genehmigungen allen Vorhabenträgern und Beteiligten in der Straßendatenbank zugänglich machen.

6.4.1.4 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche – Abwicklung der Baubeginnanzeige

Der Ausgangszustand wird je nach Straßenzustand vor Beginn der Maßnahmen in gemeinschaftlichen Terminen besichtigt und schriftlich mit Fotos dokumentiert.

Der Vorhabenträger wird mit der Genehmigung verpflichtet eine schriftliche Baubeginnanzeige vorzulegen. Empfänger der Baubeginnanzeige ist das zuständige Amt 66. Anzugeben sind die ausführende Firma mit Ansprechpartner und der Ausführungszeitraum. Die Baubeginnanzeige ist spätestens drei Tage vor Beginn der Baumaßnahme einzureichen. Das Ingenieuramt gleicht die Baubeginnanzeige mit der Genehmigung ab. Sofern die Unterlagen nicht übereinstimmen, gibt das Amt 66 Korrekturhinweise durch Ansprache oder in Form eines Anschreibens.

6.4.1.5 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche – Kontrolle der Ausführung

Das Amt 66 macht bspw. schon mit der Genehmigung und vor Beginn der Maßnahme konkrete Vorgaben zur Durchführung des Aufbruchs. Es ist gewährleistet, dass die Vorgaben auf aktuellem Stand sind.

Der Vorhabenträger ist aber nicht verpflichtet, alle Phasen der Ausführung zu melden. Die Übersicht über alle Phasen wird durch die Kontrollen seitens der Stadt Gladbeck gewährleistet.

Bedarfsorientiert erfolgen dabei auch unangekündigte Kontrollen. Soweit erforderlich, werden die Kontrollergebnisse mit Fotos dokumentiert.

Im Einzelfall müssen zudem wesentliche Phasen der Ausführung durch Vorlage von bspw. Höhengnachweisen belegt werden. Bei festgestellten Mängeln werden die Maßnahmenträger zur Mängelbeseitigung aufgefordert. Auch dazu erfolgen weitere Kontrollen. Die Informationen aus den Kontrollen (Bilder und schriftliche Protokolle) werden gesondert verwaltet. In die Straßendatenbank nimmt das Amt 66 auch diese Informationen nicht auf.

→ **Empfehlung**

In die Straßendatenbank sollten verbindlich auch die wesentlichen Informationen der Aufbruchphase übernommen werden (Erledigungsnachweise zu den Phasen der Ausführung, Kontrollprotokollierungen, Mängelprotokolle und -rügen).

6.4.1.6 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche – Ab-/Übernahme der Aufbruchstelle

Das Amt 66 verpflichtet die Vorhabenträger formlos, Fertigstellungsanzeigen nach Beendigung der Arbeiten zu übersenden.

Zur Ab-/Übernahme des Aufbruchs erfolgen Vorort-Termine. Qualitätsnachweise über Verdichtungskontrollen oder bspw. Liefer- und Wiegescheine sind vom ausführenden Betrieb vorzulegen.

Die Sachstände um die Aufbruchstellen werden abschließend unter Berücksichtigung des Ausgangszustands protokolliert (bspw. durch Fotos). Festgestellte Mängel hält das Amt 66 ebenfalls fest. Dazu wird der Maßnahmenträger formlos mit Fristsetzung zur Beseitigung der Mängel aufgefordert. Das Ab-/Übernahmeprotokoll ist von den Beteiligten zu unterschreiben.

Die Mängelbeseitigung wird bei Bedarf in Form von Vorort-Terminen nachgehalten und die Überprüfung dokumentiert. Sämtliche Dokumentationen werden aber gesondert abgelegt. Eine Aufnahme in die Straßendatenbank als integriertem System erfolgt nicht.

Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme werden ebenfalls, wenn auch gesondert, hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Das Amt 66 sollte alle wesentlichen Informationen der Ab-/Übernahmephase in die Straßendatenbank übernehmen.

6.4.1.7 Gewährleistungsabnahme

Die Beseitigung von Mängeln, die innerhalb der Gewährleistungsfrist aufgetreten und angezeigt worden sind, wird laufend kontrolliert. Zuständig sind der Aufbruchüberwacher und/oder der Straßenmeister. Diese nehmen evtl. Mängel auf und dokumentieren sie anhand von Fotos und schriftlichen Aufzeichnungen. Die weitere Mängelbeseitigung wird ebenfalls regelmäßig kontrolliert. Die für die Kontrollen zuständigen Mitarbeiter haben aber keine Zugriffsrechte auf die Straßendatenbank.

→ **Empfehlung**

Es bietet sich an, im Interesse einheitlicher Dokumentationen und zur Vermeidung differierender Datenpools auch die für die Gewährleistung relevanten Informationen in die Straßendatenbank zu integrieren.

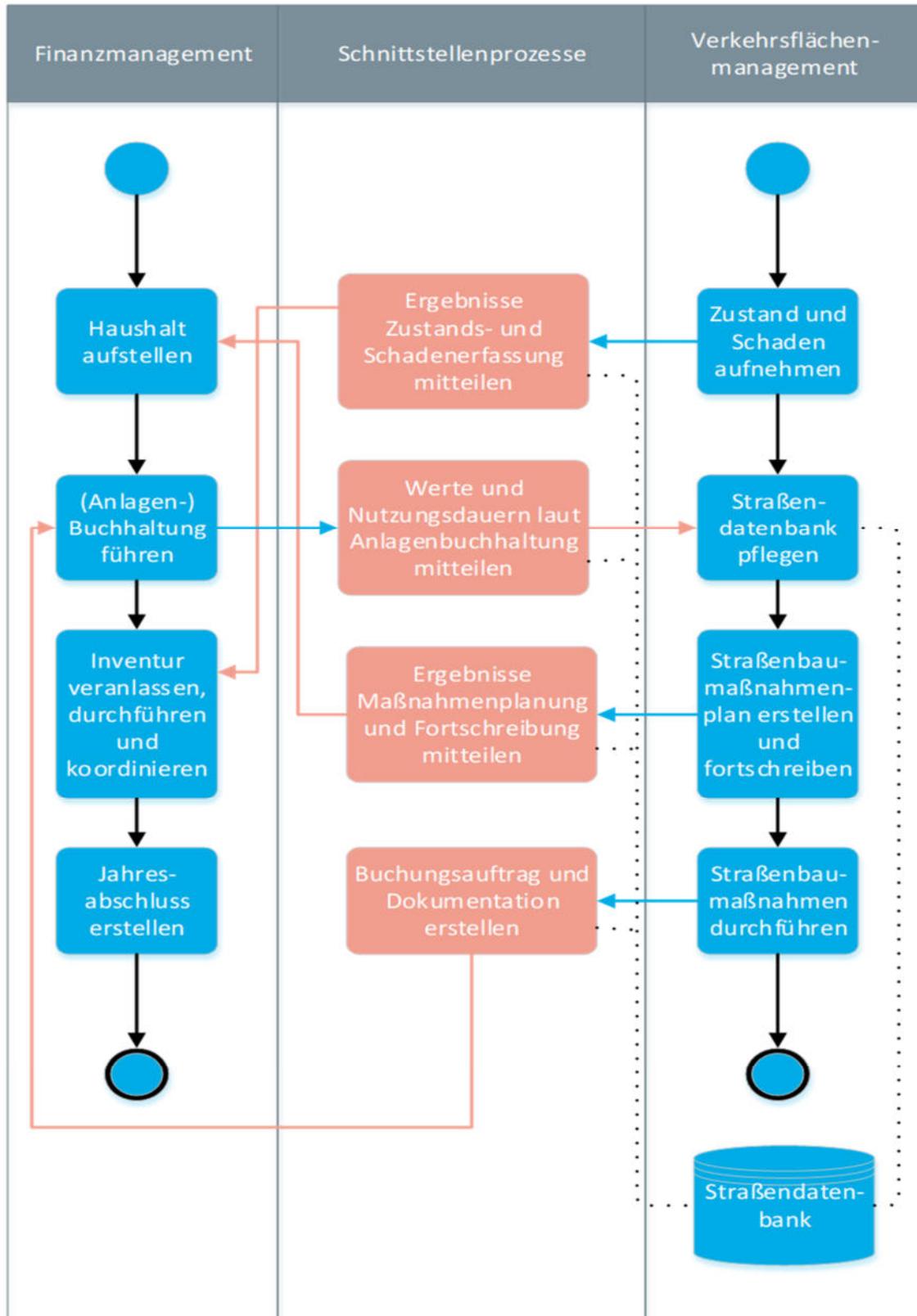
6.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Das Amt 66 und die Kämmerei der Stadt Gladbeck gewährleisten einen engen Informationsaustausch.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



6.4.2.1 Allgemeines

Wie schon zuvor im Kapitel 6.3.2 Straßendatenbank beschrieben werden mit der Anlagenbuchhaltung der **Kämmerei der Stadt Gladbeck** und der Straßendatenbank des **Amtes 66** zwei getrennte Systeme ohne programmtechnische Schnittstelle genutzt. Gegenseitige Zugriffsrechte sind nicht eingerichtet.

Die zuständigen Organisationseinheiten nehmen die Datenerfassung und -veränderung sowie den Abgleich der Daten und Informationen nur manuell vor. Im Fall derartiger manueller Datenerfassung sind Fehlerquellen nie gänzlich auszuschließen.

Diese Situation führt dazu, dass die Datensätze der erfassten Anlagegüter in der Straßendatenbank nicht vollständig mit der Anlagenbuchhaltung übereinstimmen. Auf die weiteren Ausführungen in diesem Kapitel ist zu verweisen.

Idealerweise sind Straßendatenbank und Anlagenbuchhaltung miteinander verknüpft. Dies könnte die Schnittstellenprozesse zwischen dem Verkehrsflächen- und Finanzmanagement unterstützen und erleichtern. Programmtechnische Verbindungen werden sich aber nur realisieren lassen, sofern tatsächlich die technischen Voraussetzungen erfüllt sind.

Alle Informationen und Dokumentationen sollten deckungsgleich in der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank fortgeschrieben werden.

6.4.2.2 Ergebnisse Zustands- und Schadenserfassung mitteilen

Für die Durchführung der körperlichen Inventur ist das Amt 66 auf Anforderung der Kämmerei zuständig. Sie erfolgt im Grundsatz im Rahmen der Straßenzustandserfassungen, die alle fünf Jahre durchgeführt werden. Darüber hinaus nimmt das Amt weitere bedarfsorientierte Fortschreibungen, bspw. im Fall von Neubaumaßnahmen vor. Die darauf basierenden Bewertungsfragen regelt die Kämmerei.

6.4.2.3 Werte und Nutzungsdauern laut Anlagenbuchhaltung mitteilen

Die Buchwerte des Jahresabschlusses sind nicht in der Straßendatenbank hinterlegt. Mangels Programmschnittstelle kann das Verkehrsflächenmanagement auch nicht unmittelbar auf die Anlagenbuchhaltung zugreifen, um bspw. die Buchwerte abzufragen.

Das Finanzverfahren ist das führende System für die Werte und Nutzungsdauern der Anlagegüter des Straßenvermögens.

6.4.2.4 Ergebnisse Maßnahmenplanung und Fortschreibung mitteilen

Die Maßnahmenplanungen und die durchgeführten Bauprojekte hinterlegt das Verkehrsflächenmanagement in der Straßendatenbank.

Der Informationsfluss zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement beschränkt sich i. d. R. aber auf die jährlichen Kostenschätzungen zur mittelfristigen Haushaltsplanung (Haushaltsplananmeldungen). Das Verkehrsflächenmanagement gibt unterjährig darüber hinaus umgehend Bedarfsanpassungen bekannt, wenn sich diese in der Bauphase abzeichnen.

6.4.2.5 Buchungsauftrag und Dokumentation erstellen

Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich trotz fehlender Programmschnittstellen in buchhalterischen Fragen ab. Neben der Rechnung stellt das Amt 66 der Anlagenbuchhaltung i. d. R. jedoch keine weiteren Dokumentationen zur Verfügung, die für den Aktivierungsbogen relevant sein könnten. Die Möglichkeit zur Einsicht der Bauakten besteht aber.

Auch in der Straßendatenbank werden die relevanten Unterlagen (Rechnungen, Vermerke, Entscheidungen) nicht umfassend gesammelt. Insofern kann die Straßendatenbank auch nicht als Informationsquelle für Zwecke der Jahresabschlussarbeiten bzw. die Abschlussbuchungen dienen.

Nur bezogen auf Neubauten erfolgt eine Abstimmung zwischen Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung für den Jahresabschluss. Änderungen in der Zuordnung zu den Zustandsklassen werden hingegen nicht konkret abgeglichen.

Insofern sind Auswertungen pro Anlagegut nach Art der Maßnahmen (konsumtiv oder investiv), nach Beiträgen oder kontenscharf auch jeweils nur im Fall Neubauten möglich.

6.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

6.5.1 Strukturen

- Die Stadt Gladbeck ist flächenmäßig die kleinste der großen kreisangehörigen Städte. Dabei stellen sich ihre strukturellen Rahmenbedingungen auch nach Einschätzung des Verkehrsflächenmanagements belastend dar. Der industrielle Strukturwandel mit seinen langjährigen negativen finanzwirtschaftlichen Folgen und dadurch fehlenden Mitteln für die Verkehrsflächenunterhaltung, eine hohe Bevölkerungsdichte und umfängliche Verkehrsflächenanteile mit höherer Verkehrsbelastung stellen beispielhafte Kriterien dafür dar.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Das Stadtgebiet umfasst 35,97 qkm. Die **Stadt Gladbeck** stellt damit das Minimum im interkommunalen Vergleich der 35 großen kreisangehörigen Städte.

Die Einwohnerzahl ist demgegenüber durchschnittlich einzuordnen. Ihre 75.687 Einwohner bilden den Median im Vergleich ab.

In ihrem Stadtgebiet unterhält sie korrespondierend mit der geringeren Gebietsfläche eine unterdurchschnittliche Verkehrsfläche³⁰ ca. 2,36 Mio. qm (Minimum 1,58 Mio. qm, 1. Viertelwert 2,50 Mio. qm).

³⁰ Straßen und befestigte Wirtschaftswege.

Nicht nur die Verkehrsfläche insgesamt hat dabei Einfluss auf die Unterhaltung / Erhaltung. Auch die quantitativen Verhältnisse im Hinblick auf Flächenarten und Straßenkategorien wirken sich aus. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Aber die Stadt Gladbeck unterhält nur im geringen Umfang befestigte Wirtschaftswegen. Ihr Anteil an den Verkehrsflächen umfasst lediglich 1,28 Prozent. Der 1. Quartilwert von momentan 17 Vergleichskommunen liegt bei 4,43 Prozent. Die befestigten Wirtschaftswegen haben damit in Gladbeck nur eine untergeordnete Bedeutung.

Flächenanteile der Straßenflächen 2019 in Prozent

Grund- und Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Fläche Hauptverkehrsstraßen an der Straßenfläche	37,33	3,85	7,69	19,99	24,02	46,63	14
Anteil Hauptgeschäftsstraßen an der Straßenfläche	0,00	0,00	0,00	0,54	1,36	1,86	14
Anteil Haupteerschließungsstraßen an der Straßenfläche	22,04	8,03	16,06	21,92	27,10	67,50	14
Anteil Fläche Anliegerstraßen an der Straßenfläche	40,63	28,64	44,39	53,13	56,63	77,16	14

Die Stadt Gladbeck ordnet keine ihrer Straßenflächen den Hauptgeschäftsstraßen zu.

Der Anteil der Anliegerstraßen liegt interkommunal verglichen unter dem 1. Quartilwert.

Der Anteil der Haupteerschließungsstraßen, für die bereits eine höhere Verkehrsbelastung als bei den Anliegerstraßen zu berücksichtigen ist, fällt leicht überdurchschnittlichem aus.

Die größten Verkehrsbelastungen zeigen sich erfahrungsgemäß bei den Hauptverkehrsstraßen. Bei diesen ist dementsprechend dann auch ein umfangreicherer Ressourceneinsatz zur Straßenunterhaltung erforderlich als bspw. bei den Anliegerstraßen. Die Stadt Gladbeck betreut bezogen auf diese Straßenkategorie ein überdurchschnittliches Flächenkontingent. Zudem bestätigt auch der reine Flächenvergleich dieses Ergebnis. In Gladbeck umfasste die Fläche der Hauptverkehrsstraßen 2019 insgesamt 870.182 qm. Dieses Volumen übersteigt den 3. Quartilwert von 845.880 qm.

Weitere Strukturkennzahlen stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	2.104	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	31,20	21,88	32,96	38,83	47,05	66,31	20

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	6,57	1,79	2,93	3,66	4,89	6,57	20

Die geringste Gemeindefläche im Vergleich führt für die Stadt Gladbeck bei diesen Strukturkennzahlen zum Maximum im Falle der Bevölkerungsdichte und beim Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche.

Für die Stadt Gladbeck ist als Ruhrgebietsstadt auch zu berücksichtigen, dass sie sich insbesondere seit dem Kohleausstieg in einem fortgesetzten Strukturwandel mit umfänglichen finanzwirtschaftlichen Folgewirkungen befindet. Die insgesamt knappen Finanzressourcen und die hohe Verschuldung haben in der Region erfahrungsgemäß auch nachteilige Auswirkungen auf die Verkehrsflächenunterhaltung.

6.5.2 Bilanzkennzahlen

- Die Stadt Gladbeck weist noch einen vergleichsweise hohen Bilanzwert je qm nach, obwohl es ihr 2008 bis 2020 nicht gelang, auskömmlich in den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens zu reinvestieren. Der Bilanzwert verringerte sich in diesem Zeitraum um 48,6 Mio. Euro bzw. 40,16 Prozent.

Der anteilige Bilanzwert der Verkehrsflächen³¹ der **Stadt Gladbeck** lag zum 31. Dezember 2019 bei 75,9 Mio. Euro. Zusätzlich berücksichtigt sind die Anlagen im Bau in Höhe von 12,0 Mio. Euro.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	11,51	7,14	10,64	12,93	16,08	28,24	22
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm in Euro	32,15	13,09	23,75	26,98	35,73	38,61	19

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme. Die Stadt Gladbeck ordnet sich hier im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich und knapp über dem 1. Viertelwert ein. Bei diesem Kennzahlenvergleich ist zu beachten, dass der unterschiedliche Ausgliederungsgrad in den Kommunen Einfluss auf die Vergleichsergebnisse nimmt. Im Fall vollständiger

³¹ Verkehrsflächen sind hier die Flächen ohne bspw. die Verkehrslenkungsanlagen. Die hier verarbeiteten Werte entsprechen nicht der Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ im jährlichen Jahresabschluss.

Ausgliederungen bilanzieren einzelne Städte ihr Verkehrsflächenvermögen nicht im Kernhaushalt. Unter der Berücksichtigung von momentan 22 Vergleichswerten ist die Verkehrsflächenquote aber unterdurchschnittlich einzustufen.

Der durchschnittliche Bilanzwert beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau. Gladbeck weist hier noch einen leicht überdurchschnittlichen Bilanzwert je qm nach. Ein Grund hierfür kann mit Blick auf die örtlichen Verhältnisse im höheren Anteil von Hauptverkehrs- und Haupterschließungsstraßen zu finden sein.

Entwicklung des Bilanzwertes Verkehrsflächen³² 2008 bis 2013 in Tausend Euro und Veränderung in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bilanzwerte in Euro	121.187	116.315	111.559	107.468	102.742	98.044
Veränderung in Prozent		-4,02	-4,09	-3,67	-4,40	-4,57

Entwicklung des Bilanzwertes Verkehrsflächen 2014 bis 2020 in Tausend Euro und Veränderung in Prozent

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bilanzwerte in Euro	93.386	88.811	88.023	80.146	80.311	75.913	72.523
Veränderung in Prozent	-4,75	-4,90	-0,89	-8,95	0,21	-5,48	-4,47

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen verringerte sich mit Ausnahme im Jahr 2018 jährlich. Zwischen 2008 und 2020 ergab sich ein Wertverlust bei durchschnittlich 4,16 Prozent pro Jahr bzw. 48,66 Mio. Euro insgesamt.

Abschreibungen und Anlagenabgänge mindern den Vermögenswert. Demgegenüber sollten auch im Interesse des Substanzerhalts Investitionen und Zuschreibungen stehen, die den Vermögenswert erhalten oder erhöhen. Aber die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr und die Verluste aus Anlageabgängen haben das Vermögen in Gladbeck stärker verringert. Das Investitionsengagement stellt sich damit im Hinblick auf wünschenswerte Vermögenszuwächse nicht auskömmlich dar. Gründe dieser Entwicklung versuchen wir nachfolgend näher zu analysieren.

6.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen

³² Verkehrsflächen sind hier die Flächen ohne bspw. die Verkehrslenkungsanlagen. Die hier verarbeiteten Werte entsprechen nicht der Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ im jährlichen Jahresabschluss.

und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStr-Kom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In der nachfolgenden Tabelle haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Gladbeck** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2019

Kennzahlen	Richtwert	Gladbeck
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,62
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k. A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	75,32

Die Unterhaltungsaufwendungen und der Anlagenabnutzungsgrad des Jahres 2019 geben Hinweis auf Risiken für den Haushalt und die Bilanz hin. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet auf eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens hin. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen unter dem Richtwert, was insbesondere dann kritisch zu sehen ist, wenn das Unterhaltungsengagement nicht verbessert werden kann.

Die Reinvestitionsquote konnten wir nicht berechnen. Die Stadt Gladbeck differenziert die Gesamtinvestitionen zurzeit nicht nach Neu- und Reinvestitionen.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW die drei Einflussfaktoren näher.

6.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Nach den Daten der Anlagebuchhaltung haben die Straßen ein hohes Durchschnittsalter. Die tatsächlichen Zustände aufgrund von aktuellen Zustandserfassungen zeigen jedoch ein besseres Bild.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Der Anlagenabnutzungsgrad errechnet sich aus den für jedes Anlagegut festgelegten Gesamtnutzungsdauern und den zum Zeitpunkt der Betrachtung noch zu berücksichtigenden Restnutzungsdauern.

Dem Anlagenabnutzungsgrad von 75 Prozent liegt eine von der Stadt festgesetzte Nutzungsdauer von 40 bis 60 Jahren zugrunde. Basierend auf diesen Gesamtnutzungsdauern setzt die gpaNRW nachrichtlich den Mittelwert von 50 Jahren an. Die Restnutzungsdauer gibt die Stadt für ihre Straßen mit noch 12,34 Jahren in 2019 an.

Nach Maßgabe der dargelegten Daten sind die Verkehrsflächen bereits zu drei Viertel abgeschrieben. Nicht unerhebliche Wertverluste zeigen sich zuvor auch in der Analyse der Bilanzwerte. Die Stadt Gladbeck konnte damit den Abschreibungen rein rechnerisch bisher nicht ausreichend über Reinvestitionen entgegenwirken.

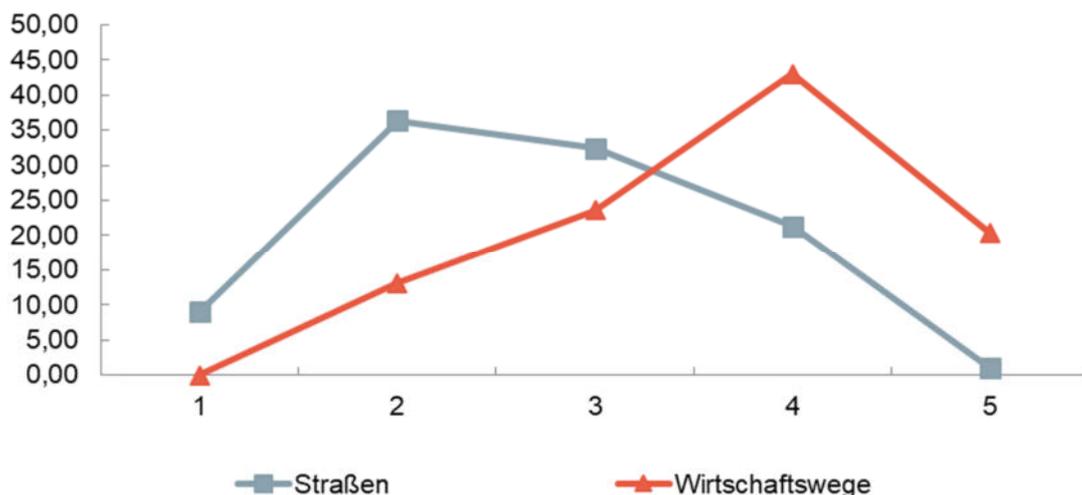
Neben dem Alter ist im Sachzusammenhang soweit möglich insbesondere auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen zu hinterfragen. Die Stadt Gladbeck erfasst und bewertet wie im Kapitel 5.3.1 beschrieben regelmäßig alle fünf Jahre die Zustände ihre Verkehrsflächen. Die Inaugenscheinnahme erfolgt visuell.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gladbeck sollte ihre regelmäßigen Zustandserhebungen im Interesse realistischer Erfassungen nicht nur visuell, sondern auch mit Hilfe messtechnischer Untersuchungen³³ vornehmen.

Die Zustandserhebung 2019 führt zu folgender Zustandsverteilung:

Zustandsverteilung der Verkehrsflächen 2019



³³ Messtechnische Untersuchungen sind bspw. Bohrkernuntersuchungen, Radarbefahrungen, u. a. Sie können der umfassenden Erfassung der Oberflächenstrukturen im Hinblick auf ggf. nicht unmittelbar sichtbare Schadensbilder (Risse u. a.) dienen. Ebenso kann der Unterbau der Verkehrsflächen im Hinblick auf bspw. die Substanz, Tragfähigkeit und evtl. Schadensursachen in die Beurteilungen mit einbezogen werden.

Erläuterung der Zustandsklassen

Zustandsklasse 1	Zustandsklasse 2	Zustandsklasse 3	Zustandsklasse 4	Zustandsklasse 5
sehr guter Zustand	guter Zustand	mittlerer Zustand	schlechter Zustand	sehr schlechter Zustand

Von den mit untergeordneter Bedeutung einzustufenden befestigten Wirtschaftswege befindet sich ein großer Anteil bereits in den Zustandsklassen 4 und 5. Hier wird dementsprechend der Reinvestitionsbedarf bereits deutlich zunehmen.

Bei den Straßen befinden sich die überwiegenden Flächenanteile noch in den guten bis mittleren Zustandsklassen 1 bis 3. Die tatsächlichen Zustände der Straßen sind damit besser als der Anlagenabnutzungsgrad von rund 75 Prozent es zunächst vermuten lässt.

6.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Die Stadt Gladbeck setzt jährlich weniger Mittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein als die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) empfiehlt. Dennoch ist nach Maßgabe der aktuellen Zustandszuordnungen und der mehrjährigen konzeptionellen Planungsgrundlagen von einer bisher sachgerechten Unterhaltungsplanung auszugehen. Dauerhaft niedrige Unterhaltungsaufwendungen stellen mittel- und langfristig aber ein Risiko für den Erhalt der Verkehrsflächen dar.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Die Grundlage für die Kennzahl der Unterhaltungsaufwendungen bildet der gesamte Ressourcenverbrauch für die Verkehrsflächenunterhaltung (bzw. an sich die Vollkosten). Einzubeziehen sind neben den Eigen- und Fremdleistungen auch Personalaufwendungen der Verwaltung, Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen abzüglich der Erträge für die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen. Diese werden dem Richtwert der FGSV gegenübergestellt.

Wie schon in den Kapiteln 6.3.1 und 6.3.3 dargelegt, konnte die Stadt Gladbeck die Datenabfrage der gpaNRW zum Erhaltungsaufwand nicht in der Unterscheidung nach Erhaltungs-, Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen³⁴ bedienen. Ebenso war es nicht möglich, die Aufwendungen getrennt nach Eigen- und Fremdleistungen darzulegen. Da auch auf eine Kostenrechnung verzichtet wird, sind Detailanalysen im Zuge dieser Prüfung nicht möglich. Wie schon ausgeführt, wären aber auch unabhängig von dieser Prüfung differenziertere Datenaufbereitungen im Steuerungsinteresse der Stadt selbst sinnvoll.

Die jährlichen Unterhaltungsaufwendungen entwickelten sich relativ gleichbleibend:

³⁴ Definition der Aufwendungen für die Unterhaltung sowie auch der Investitionen: siehe Begriffssystematik der Straßenerhaltung lt. der FGSV. Zudem ist auf die pdf-Ausfüllanleitung zur Verkehrsflächen-Datenerfassungsdatei zu verweisen, die der Stadt Gladbeck vorliegt (Ziffer 2.2, Seite 4).

Unterhaltungsaufwendungen 2015 bis 2020 in Euro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Unterhaltungsaufwendungen in Euro	1.605.163	1.504.755	1.454.207	1.437.301	1.468.277	1.714.122

Der durchschnittliche Mitteleinsatz der sechs Jahren liegt bei 1,53 Mio. Euro. Für den Zeitraum der letzten vier Jahre beträgt er 1,52 Mio. Euro.

Die 0,62 Euro je qm Verkehrsfläche der Stadt Gladbeck entsprechen nur knapp 48 Prozent des Richtwerts der FGSV für die langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich das Engagement der Stadt am Median ein und ist insofern als durchschnittlich einzustufen. Dies gilt auch für die Mehrjahresbetrachtung.

Gründe für einen geringeren Mitteleinsatz können einmal darin liegen, dass sich die Zustände der Verkehrsflächen der Stadt Gladbeck in der Gesamtbetrachtung noch vergleichsweise gut darstellen. Ein intensiveres Engagement war damit u. U. nicht zwingend notwendig. Andererseits unterliegen die Unterhaltungsplanungen vielfach der Einschränkung knapper Haushaltsmittel.

In den letzten Jahren sind dabei erhebliche Kostensteigerungen im Baubereich zu verzeichnen. Insofern gilt es auch zu bedenken, dass bspw. im Fall von Fremdvergaben bei gleichem Ressourceneinsatz künftig anteilig weniger Maßnahmen möglich sind.

Auf welche Aspekte der Unterhaltung sich das jährliche Engagement der Stadt Gladbeck bezog, kann mangels detaillierter Daten nicht weiter untersucht werden. Differenzierungen bspw. nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung oder Instandsetzung³⁵ sind wie beschrieben nicht möglich.

Trotz der Richtwertunterschreitung geht die gpaNRW insbesondere auf der Grundlage der dargelegten Zustandszuordnungen sowie ihrer strategisch konzeptionellen Ausrichtung (Kapitel 5.3.4) von einer bisher sachorientierten Unterhaltungsplanung aus.

→ **Empfehlung**

Um einen möglichen Substanzverlust in der Zukunft zu vermeiden, sollte die Stadt die Auskömmlichkeit der Verkehrsflächenunterhaltung im Blick behalten.

6.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

In den vergangenen Jahren haben im Bereich der Verkehrsflächen die Reinvestitionen nicht ausgereicht, die Abschreibungen auszugleichen. Für die Zukunft plant die Stadt notwendige investive Straßenbaumaßnahmen im fortgeschriebenen Straßen- und Wegekonzept ein.

³⁵ Definition der Aufwendungen für die Unterhaltung sowie auch der Investitionen: siehe Begriffssystematik der Straßenerhaltung lt. der FGSV. Zudem ist auf die pdf-Ausfüllanleitung zur Verkehrsflächen-Datenerfassungsdatei zu verweisen, die der Stadt Gladbeck vorliegt (Ziffer 2.2, Seite 4).

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Die Reinvestitionsquote errechnet sich aus der Summe der Reinvestitionen in bestehendes Vermögen und den Erträgen aus Zuschreibungen dividiert durch die Summe der Abschreibungen (planmäßige und außerplanmäßige) und den Verlusten aus Anlagenabgängen. Da bei dieser Betrachtung der langfristige Erhalt der schon bestehenden Straßen im Fokus steht, sind Investitionen in neue Straßen nicht zu berücksichtigen.

Eine genaue Berechnung der Reinvestitionsquote ist in Gladbeck nicht möglich, weil die Daten nicht ausreichend differenziert vorliegen. Jedoch haben in den vergangenen Jahren selbst die Gesamtinvestitionen nicht ausgereicht, die Abschreibungen zu decken. Die Stadt Gladbeck führt hierzu aus, dass sie die Investitionsschwerpunkte aufgrund eigener Prioritätensetzungen oder aufgrund gesetzlicher Anforderungen in anderen Bereichen gelegt habe, zum Beispiel bei den Schulen und Kindertagesstätten.

Gesamtinvestitionen und Abschreibungen 2015 bis 2020 in Euro – Gesamtinvestitionsquote in Prozent

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamtinvestitionen in Euro	1.214.037	2.058.444	2.620.286	903.459	2.724.884	1.022.751
Abschreibungen in Euro	5.035.422	5.077.370	5.004.638	4.948.785	4.795.143	4.761.954
Gesamtinvestitionsquote in Prozent	24,11	40,54	52,36	18,26	56,83	21,48

Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 investierte die Stadt Gladbeck 1,75 Mio. Euro pro Jahr. Die Abschreibungen betragen durchschnittlich 4,9 Mio. Euro pro Jahr. Daraus ergibt sich einschließlich der Neuinvestitionen eine durchschnittliche Investitionsquote von 35,59 Prozent.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollte die Stadt Gladbeck im Rahmen ihrer zukunftsorientierten Maßnahmenplanungen auch den Reinvestitionsbedarf weiter sachgerecht im Fokus halten.

Nach Maßgabe der strategischen Ausrichtung (Kapitel 6.3.4) ist aber davon auszugehen, dass die Stadt Gladbeck Ihren Investitionsbedarf weiter bedarfsorientiert plant.

Bedacht werden sollte, dass mit den bilanziellen Wertverlusten oft auch tatsächliche Substanzverluste einhergehen. Kurzfristig zu geringer Mitteleinsatz führt dazu, dass mittel- bis langfristig umso mehr Gelder bereitzustellen sind, um Substanzverluste auszugleichen. Nach den bisherigen Zustandsbewertungen ist das in Gladbeck noch nicht eingetreten. Die Stadt Gladbeck sollte die Entwicklung jedoch im Blick behalten und den Mitteleinsatz ggf. anpassen. Andernfalls können sich langfristig zusätzliche Risiken für den Haushalt der Stadt ergeben.

6.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Steuerung					
F1	Die Stadt Gladbeck setzt im Verkehrsflächenmanagement zur Verwaltung relevanter Grunddaten eine Standardsoftware als Straßendatenbank ein. Daneben führt sie weitere gesonderte Dokumentationen. Steuerungsrelevante finanzwirtschaftlichen Informationen pflegt die Kämmerei auch außerhalb der Straßendatenbank. Zusätzlicher Arbeits- und Erfassungsaufwand ist bei mehrfacher Datenpflege in diversen Dokumentationen nicht auszuschließen und birgt das Risiko von Fehlerquellen.	158	E1	Die Stadt Gladbeck sollte soweit möglich das Erhaltungsmanagement vollständig in ihre Straßendatenbank integrieren. Dies könnte dazu beitragen, Erfassungsfehler und doppelte Datenhaltungen zu vermeiden.	159
F2	Das Amt 66 setzt im Verkehrsflächenmanagement keine Kostenrechnung ein.	164	E2	Die Stadt Gladbeck sollte unter Abwägung von Aufwand und Nutzen prüfen, ob die für Steuerungszwecke benötigten Daten durch eine Kostenrechnung oder in anderer Form zur Verfügung gestellt werden können. Ziel sollte es sein, den Ressourceneinsatz transparent abzubilden und objektive Wirtschaftlichkeitsvergleiche zu ermöglichen.	165
F3	Die Stadt Gladbeck verfolgt als strategische Ziele die Verkehrssicherung und den Wert-/Substanzerhalt der Anlagegüter. Ergänzende Ziele sind mit Ausnahme des Straßen- und Wegekonzpts nicht formuliert.	168	E3	Die strategischen Zielvorgaben der Stadt Gladbeck sollten im Bereich der Verkehrsflächenbewirtschaftung durch Kennzahlen flankiert und messbar gemacht werden. Um die Erfüllung der strategischen Ziele nachzuhalten und darüber zu informieren, sollte unter Berücksichtigung der Kennzahlenergebnisse ein regelmäßiges Controlling und Berichtswesen aufgebaut bzw. erweitert werden.	170

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prozessbetrachtung					
F4	Das Aufbruchmanagement des Amtes 66 ist im Grundsatz gut aufgestellt. Sämtliche wesentlichen Verfahrensschritte werden im Interesse einer ordnungsgemäßen Bauausführung, Mängelvermeidung und -beseitigung sowie im Interesse des Gewährleistungsprozesses kontrolliert und dokumentiert. Diesbezügliche Dokumentationen werden aber außerhalb der Straßendatenbank geführt.	185	E4.1	Das Amt 66 sollte die in den Abstimmungsterminen besprochenen Maßnahmen (Koordinierungspläne) sowie die Genehmigungen allen Vorhabenträgern und Beteiligten in der Straßendatenbank zugänglich machen.	186
			E4.2	In die Straßendatenbank sollten verbindlich auch die wesentlichen Informationen der Aufbruchphase übernommen werden (Erledigungsnachweise zu den Phasen der Ausführung, Kontrollprotokollierungen, Mängelprotokolle und -rügen).	187
			E4.3	Das Amt 66 sollte alle wesentlichen Informationen der Ab-/Übernahmephase in die Straßendatenbank übernehmen.	187
			E4.4	Es bietet sich an, im Interesse einheitlicher Dokumentationen und zur Vermeidung differierender Datenpools auch die für die Gewährleistung relevanten Informationen in die Straßendatenbank zu integrieren.	188
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F5	Nach den Daten der Anlagebuchhaltung haben die Straßen ein hohes Durchschnittsalter. Die tatsächlichen Zustände aufgrund von aktuellen Zustandserfassungen zeigen jedoch ein besseres Bild.	195	E5	Die Stadt Gladbeck sollte ihre regelmäßigen Zustandserhebungen im Interesse realistischer Erfassungen nicht nur visuell, sondern auch mit Hilfe messtechnischer Untersuchungen vornehmen.	196
F6	Die Stadt Gladbeck setzt jährlich weniger Mittel für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein als die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) empfiehlt. Dennoch ist nach Maßgabe der aktuellen Zustandszuordnungen und der mehrjährigen konzeptionellen Planungsgrundlagen von einer bisher sachgerechten Unterhaltungsplanung auszugehen. Dauerhaft niedrige Unterhaltungsaufwendungen stellen mittel- und langfristig aber ein Risiko für den Erhalt der Verkehrsflächen dar.	197	E6	Um einen möglichen Substanzverlust in der Zukunft zu vermeiden, sollte die Stadt die Auskömmlichkeit der Verkehrsflächenunterhaltung im Blick behalten.	198

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	In den vergangenen Jahren haben im Bereich der Verkehrsflächen die Reinvestitionen nicht ausgereicht, die Abschreibungen auszugleichen. Für die Zukunft plant die Stadt notwendige investive Straßenbaumaßnahmen im fortgeschriebenen Straßen- und Wegekonzept ein.	198	E7	Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollte die Stadt Gladbeck im Rahmen ihrer zukunftsorientierten Maßnahmenplanungen auch den Reinvestitionsbedarf weiter sachgerecht im Fokus halten.	199

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Gladbeck	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	75,32	52,44	64,56	71,35	73,07	88,30	22
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,62	0,16	0,48	0,64	0,92	1,39	18
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,62	0,14	0,57	0,63	1,09	1,97	11
Reinvestitionsquote in Prozent	k. A. ^{*)}	2,27	23,12	42,02	66,65	86,43	14
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	k. A. ^{*)}	12,32	27,13	31,67	47,35	70,66	12

^{*)} Wie zuvor im Kapitel 6.6.3 beschrieben kann die Stadt Gladbeck zurzeit aufgrund der pauschalen Buchung aller investiven Auszahlungen den Anteil der Reinvestitionen nicht differenziert darlegen. Insofern ist die Kennzahl der Reinvestitionsquote nicht zu ermitteln.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de