

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Herten im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herten	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Herten	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Herten	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.1.1 Haushaltssituation	34
1.1.2 Haushaltssteuerung	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	38
1.3.2 Ist-Ergebnisse	40
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	52
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	62
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	64
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	67

1.4.4	Fördermittelmanagement	72
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	76
2.	Beteiligungen	84
2.1	Managementübersicht	84
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	84
2.3	Beteiligungsportfolio	86
2.3.1	Beteiligungsstruktur	86
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	88
2.4	Beteiligungsmanagement	90
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	91
2.4.2	Berichtswesen	92
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	94
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	95
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	96
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	97
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	101
3.	Informationstechnik	102
3.1	Managementübersicht	102
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	103
3.3	IT-Profil	104
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	105
3.3.2	IT-Kosten	108
3.3.3	Digitalisierung	111
3.3.4	Prozessmanagement	122
3.3.5	IT-Sicherheit	125
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	128
3.4	IT an Schulen	130
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	135
4.	Bauaufsicht	138
4.1	Managementübersicht	138
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	139
4.3	Baugenehmigung	140
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	140
4.3.2	Rechtmäßigkeit	142
4.3.3	Geschäftsprozesse	144
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	145
4.3.5	Digitalisierung	150
4.3.6	Personaleinsatz	151
4.3.7	Bauberatung	156
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	158

4.3.9	Transparenz und Steuerung	161
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	164
5.	Verkehrsflächen	168
5.1	Managementübersicht	168
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	169
5.3	Steuerung	170
5.3.1	Datenlage	170
5.3.2	Straßendatenbank	172
5.3.3	Kostenrechnung	173
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	174
5.4	Prozessbetrachtung	175
5.4.1	Aufbruchmanagement	175
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	179
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	183
5.5.1	Strukturen	183
5.5.2	Bilanzkennzahlen	184
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	186
5.6.1	Alter und Zustand	187
5.6.2	Unterhaltung	189
5.6.3	Reinvestitionen	190
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	192
6.	Hilfe zur Erziehung	196
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	196
6.2	Strukturen	197
6.2.1	Strukturkennzahlen	197
6.3	Personaleinsatz	197
6.4	Leistungsgewährung	198
6.4.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	198
6.4.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	203
6.4.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	207
6.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	208
	Kontakt	211

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herten

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Herten 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 Herten bleibt weiterhin sehr kritisch. Die Stadt Herten hat ab 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen. Ab 2017 hat sie Jahresüberschüsse erzielt und damit die Vorgabe des Stärkungspaktes erfüllt. Diese positive Entwicklung ist aber durch die Konsolidierungshilfen des Landes sowie den konjunkturell bedingten Anstieg der Steuererträge und der Schlüsselzuweisungen begünstigt. Das von der gpaNRW in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis von -14,3 Mio. Euro belegt, dass der städtische Haushalt ohne diese Effekte weiterhin defizitär wäre. Die Stadt Herten muss den Weg der Haushaltskonsolidierung daher strikt fortführen.

Auch nach dem Ende des Stärkungspaktes 2021 bleibt die Stadt Herten bilanziell überschuldet. Sie unterliegt deshalb weiterhin aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und ist verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. In der Haushaltsplanung gelingen der Stadt Herten zwar bis 2025 ausgeglichene Haushalte. Dies ist allerdings nur möglich, weil die Stadt aufgrund der Corona-Pandemie zu erwartende Haushaltsbelastungen von insgesamt fast 44 Mio. Euro entsprechend der gesetzlichen Regelungen isoliert hat. Diese Beträge sind ab 2025 jährlich abzuschreiben und werden die Folgejahre dadurch zusätzlich belasten.

Handlungsbedarf ergibt sich auch aus der hohen Verschuldung der Stadt Herten. Hier wirkt sich insbesondere der extrem hohe Stand der Liquiditätskredite aus. Dieser wird durch die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen weiter ansteigen und birgt ein hohes Zinsänderungsrisiko. Aber auch bei den Investitionskrediten ist von einem weiteren Anstieg auszugehen. Denn die Stadt hat größere Investitionen zur Stadtentwicklung und zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur geplant, die durch Kredite finanziert werden müssen. Zudem ergibt sich aus dem hohen Alter vieler städtischer Gebäude ein erheblicher Investitionsbedarf. Deshalb weist auch der

Hertener Immobilienbetrieb (HIB) in seinem Wirtschaftsplan 2022 umfangreiche Investitionen und weitere Kreditaufnahmen für die kommenden Jahre aus.

Im Hinblick auf die **Haushaltssteuerung** regt die gpaNRW an, das Volumen der **Ermächtigungsübertragungen** zu reduzieren. Die Planansätze für investive Auszahlungen hat die Stadt in den letzten Jahren im Durchschnitt nur zu 46 Prozent in Anspruch genommen. Deshalb sollte sie investive Maßnahmen zukünftig nach Möglichkeit realitätsnäher veranschlagen und somit die Transparenz des Haushalts erhöhen.

Fördermittel können die Haushaltskonsolidierung erheblich unterstützen. Die Zuständigkeit für die Fördermittelrecherche und -akquise ist in Herten dezentral in den Facheinheiten verortet. Ein zentraler Überblick über mögliche Förderungen könnte dabei unterstützen, die Projekte zu koordinieren bzw. Prioritäten zu setzen. Das bereits etablierte „FörderControlling“ überwacht die laufenden Förderprojekte von zentraler Stelle. Mit dieser Funktion hat die Stadt Herten gute Voraussetzungen geschaffen, um die Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden. Ein regelmäßiges Berichtswesen könnte das Fördermittelmanagement noch verbessern.

Die Stadt Herten ist an insgesamt 26 Unternehmen beteiligt. Auf zwölf dieser **Beteiligungen** kann sie einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. 2019 wurde der Haushalt der Stadt Herten durch die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH, die als Beteiligungsholding fungiert, um insgesamt 5,6 Mio. Euro entlastet. Die Gewinnausschüttungen resultieren hauptsächlich aus der Stadtwerke Herten GmbH, der PROSOZ Herten GmbH und der Hertener Energiehandelsgesellschaft mbH.

Das **Beteiligungsmanagement** der Stadt Herten ist gut aufgestellt. Es wird den Anforderungen, die bei einem solchen Beteiligungsportfolio zu stellen sind, nahezu vollständig gerecht. Konkret untersucht hat die gpaNRW auch die Einflussnahme der Stadt auf die Hertener Stadtwerke GmbH und die Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten (HTVG) mbH. Dabei haben wir festgestellt, dass die Kommune ihre Einflussnahme auf diese beiden bedeutenden Beteiligungen durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen rechtlich hinreichend sichergestellt hat. Sie ist in die dortigen Entscheidungsprozesse eingebunden und nimmt so Einfluss auf die Erstellung der Wirtschaftspläne und die Ergebnisverwendung. Aufgrund der kritischen Haushaltslage ist dies von hoher Bedeutung.

Zum städtischen Anlagevermögen, das es zu erhalten gilt, gehören die **Verkehrsflächen**. Die Stadt Herten nimmt regelmäßig Zustandserfassungen und –bewertungen ihrer Verkehrsflächen vor. Dadurch verfügt sie über gute Grundlagen für die Planung der notwendigen Unterhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen, die jeweils auf einen Fünfjahreszeitraum ausgerichtet ist.

Aufgrund der kritischen Haushaltslage hat die Stadt in den vergangenen Jahren wenig in ihr Straßen- und Wegenetz investiert. Dessen Bilanzwert hat sich dadurch gegenüber 2009 um mehr als 20 Mio. Euro verringert. Zudem sind die Verkehrsflächen bereits zu hohen Anteilen abgeschrieben. Dennoch hat die im Jahr 2019 durchgeführte Zustandserfassung ergeben, dass sich die Straßen weitgehend in gutem Zustand befinden. Hier wirkt sich positiv aus, dass die Stadt im Betrachtungszeitraum relativ viel für die Unterhaltung der Verkehrsflächen (z.B. für die Erneuerung von Deckschichten) aufgewendet hat.

Mit der geplanten Erneuerung der Straßendatenbank bietet sich die Möglichkeit, die Steuerung weiter zu verbessern. So sollte deren Struktur mit der Anlagenbuchhaltung abgestimmt werden, damit ein regelmäßiger Datenabgleich erfolgen kann. Die Stadt sollte in der Straßendatenbank

weitere Daten ergänzen und die Zugriffsmöglichkeiten z.B. für die Verkehrsplanung erweitern. Auch Informationen zu geplanten und durchgeführten Aufbrüchen an den Straßen sollte sie aufnehmen.

Die Kosten für die **Informationstechnik (IT)** sind in Herten vergleichsweise hoch. Die Stadt hat ihre operative IT vollständig an die Stadtwerke Herten GmbH ausgelagert. Die Kosten für den konzerninternen Dienstleister machen den Großteil der Gesamtkosten für die IT in Herten aus. Aufgrund der pauschalen Abrechnung fehlt die notwendige Kostentransparenz zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen.

Trotz des hohen Ressourceneinsatzes ist die Stadt Herten bei der IT-Sicherheit und der Digitalisierung schwächer aufgestellt als die meisten Vergleichsstädte. Ein Grund dafür ist, dass die Stadt über keine zentrale IT-Steuerung verfügt, sondern auf dezentrale Ressourcenverantwortung setzt. Die Ämter und Dezernate organisieren ihre IT in Eigenregie in Abstimmung mit den Stadtwerken. Dadurch fehlen eine gesamtstädtische IT-Strategie sowie eine organisationsübergreifende Koordination und Kommunikation. Dies gefährdet die angestrebte Verwaltungsdigitalisierung sowie die fristgerechte Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG). Auch grundlegende Konzepte zur IT-Sicherheit und Notfallvorsorge fehlen.

Die Stadt Herten sollte deshalb eine IT-Steuerung an zentraler Stelle implementieren. Denn nur mit einem Überblick über die gesamte Stadtverwaltung können die erforderlichen Projekte sachgerecht priorisiert und umgesetzt werden. Wichtige Voraussetzung für eine effiziente Digitalisierung ist zudem ein systematisches Prozessmanagement. Hierzu ist ein enger Austausch von IT, Organisationsbereich und Fachämtern erforderlich.

Außerdem sollte die Stadt Herten eine örtliche IT-Prüfung aufbauen. Im Rahmen der örtlichen Rechnungsprüfung sollte sie Fachverfahren einsetzen, um prüfungsrelevante Datensätze verfügbar und auswertbar zu machen.

Für die IT-Ausstattung ihrer Schulen hat die Stadt Herten bereits einen systematischen Steuerungsprozess eingeführt. Ein noch fehlender schulübergreifender Medienentwicklungsplan, der konkrete Ausstattungsziele und Kosteninformationen enthält, soll im Jahr 2022 beschlossen werden.

Ein optimierter Einsatz der IT kann auch im Handlungsfeld **Bauaufsicht** Verbesserungen ermöglichen. Die Bauaufsicht der Stadt Herten ist im Wesentlichen bereits gut organisiert. Das vorhandene Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen gewährleistet ein einheitliches Vorgehen und vermindert die Korruptionsgefahr. Prozessschritte im Genehmigungsverfahren sind anhand von Checklisten aus der Fachsoftware vorgegeben. Durch die parallel geführte Papierakte entsteht allerdings teilweise Doppelaufwand. Eine vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge könnte die Sachbearbeitung entlasten und die Verfahren beschleunigen. Dies wird mit einer Aktualisierung der eingesetzten Fachsoftware im Jahr 2022 angestrebt.

Eine stärkere Digitalisierung kann somit auch dabei unterstützen, die hohe Zahl unerledigter Bauanträge zu verringern. Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ist bei der Stadt Herten zwar unterdurchschnittlich und die Gesamtlaufzeiten der Baugenehmigungsverfahren kürzer als in den Vergleichsstädten. Dennoch sind die Rückstände in den letzten Jahren angewachsen. Ursache dafür waren Vakanzen in der Sachbearbeitung und eine starke Fluktuation mit entsprechenden Einarbeitungszeiten in den letzten Jahren.

Die Stadt Herten sollte deshalb die Kennzahlen zur Personalauslastung, Rückständen und Laufzeiten der Bauanträge fortschreiben und analysieren, um bei Bedarf gegensteuern zu können. Mit der geplanten Ausweitung des Informations- und Beratungsangebots für Bauwillige kann sie außerdem dazu beitragen, den bisher hohen Anteil abgelehnter Anträge zu verringern.

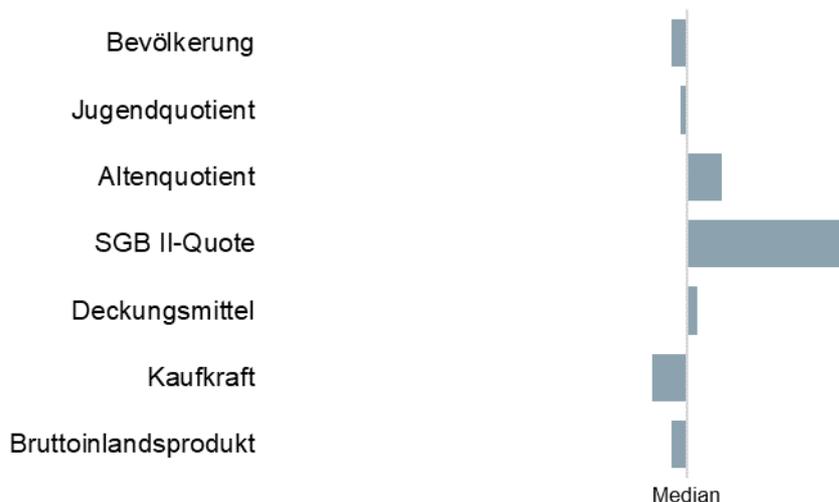
Im Handlungsfeld **Hilfe zur Erziehung** wurde im Jahr 2020 eine Stärkungspaktberatung durchgeführt. In der überörtlichen Prüfung haben wir deshalb ausschließlich eine Kennzahlenerhebung durchgeführt und deren interkommunale Einordnung dargestellt. Auf eine tiefergehende Analyse haben wir in Abstimmung mit der Stadt Herten verzichtet.

0.2 Ausgangslage der Stadt Herten

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Herten. 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 bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Stadt Herten 2020



Die Strukturmerkmale der Stadt Herten haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 kaum verändert. Die Stadt zeigt bei den meisten abgebildeten Kennzahlen eher ungünstige Ausprägungen.

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

Die Einwohnerzahl ist in den letzten Jahren leicht angestiegen auf 61.860 (Stand 31. Dezember 2020). Die Prognosen von IT.NRW gehen langfristig jedoch von einem Bevölkerungsrückgang aus. Demnach könnte die Einwohnerzahl der Stadt Herten bis zum Jahr 2040 auf knapp unter 60.000 absinken. Zum Zeitpunkt der letzten Prüfung wurde für die Stadt Herten noch ein wesentlich stärkerer Bevölkerungsrückgang prognostiziert.

Das Stadtgebiet ist mit 37 qkm sehr klein. Dadurch ergibt sich eine hohe Bevölkerungsdichte von 1.656 Einwohnern/qkm. Eine geringe Fläche wirkt sich für den kommunalen Haushalt bei verschiedenen Aspekten tendenziell entlastend aus, z.B. bei der Unterhaltung des Straßen- und Wegenetzes sowie den Schülerbeförderungskosten.

In der Bevölkerungsstruktur zeigen sich in Herten mit einem hohen Senioren- und einem eher geringen Jugendanteil bereits erkennbare Ausprägungen der demografischen Entwicklung.

Besonders auffällig ist die hohe SGB II-Quote. Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, ist in Herten relativ groß. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass die ehemals größte Bergbaustadt Europas durch den Wegfall der drei Zechen Schlägel und Eisen, Ewald und Westerholt viele Arbeitsplätze verloren hat. Der erforderliche Strukturwandel und ein grundlegender Stadtumbau stellten daher in den letzten Jahrzehnten eine große Herausforderung dar. Die Stadt Herten hat hierzu integrierte Handlungskonzepte auf der Grundlage städtebaulicher Förderungen entwickelt und umgesetzt, um die Stadt zukunftsfähig zu machen.

Die hohe SGB II-Quote trägt dazu bei, dass die Kaufkraft der Bevölkerung relativ niedrig ist. Auch das erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt (für den Kreis Recklinghausen insgesamt ermittelt) ist in der Region eher gering.

Dennoch positioniert sich Herten bei den Deckungsmitteln im städtischen Haushalt (Summe aus Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner) leicht über Median der Vergleichsstädte. Daraus lässt sich nicht auf eine hohe Ertragsstärke der Kommune schließen, denn das Steueraufkommen ist eher gering. Ein Großteil der Deckungsmittel entfällt auf die Schlüsselzuweisungen, bei denen sich der hohe Bedarf im Soziallastenansatz auswirkt. Die Stadt Herten ist dadurch stark vom kommunalen Finanzausgleich abhängig.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Den Prüfungsbericht zur letzten überörtlichen Prüfung hat der Rechnungsprüfungsausschuss im November 2017 zur Kenntnis genommen. Zudem wurden die Prüfungsergebnisse durch die gpaNRW im Rat der Stadt Herten vorgestellt. Ein systematisches Controlling zur Umsetzung der im Bericht enthaltenen Empfehlungen erfolgte nicht.

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 Herten 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.

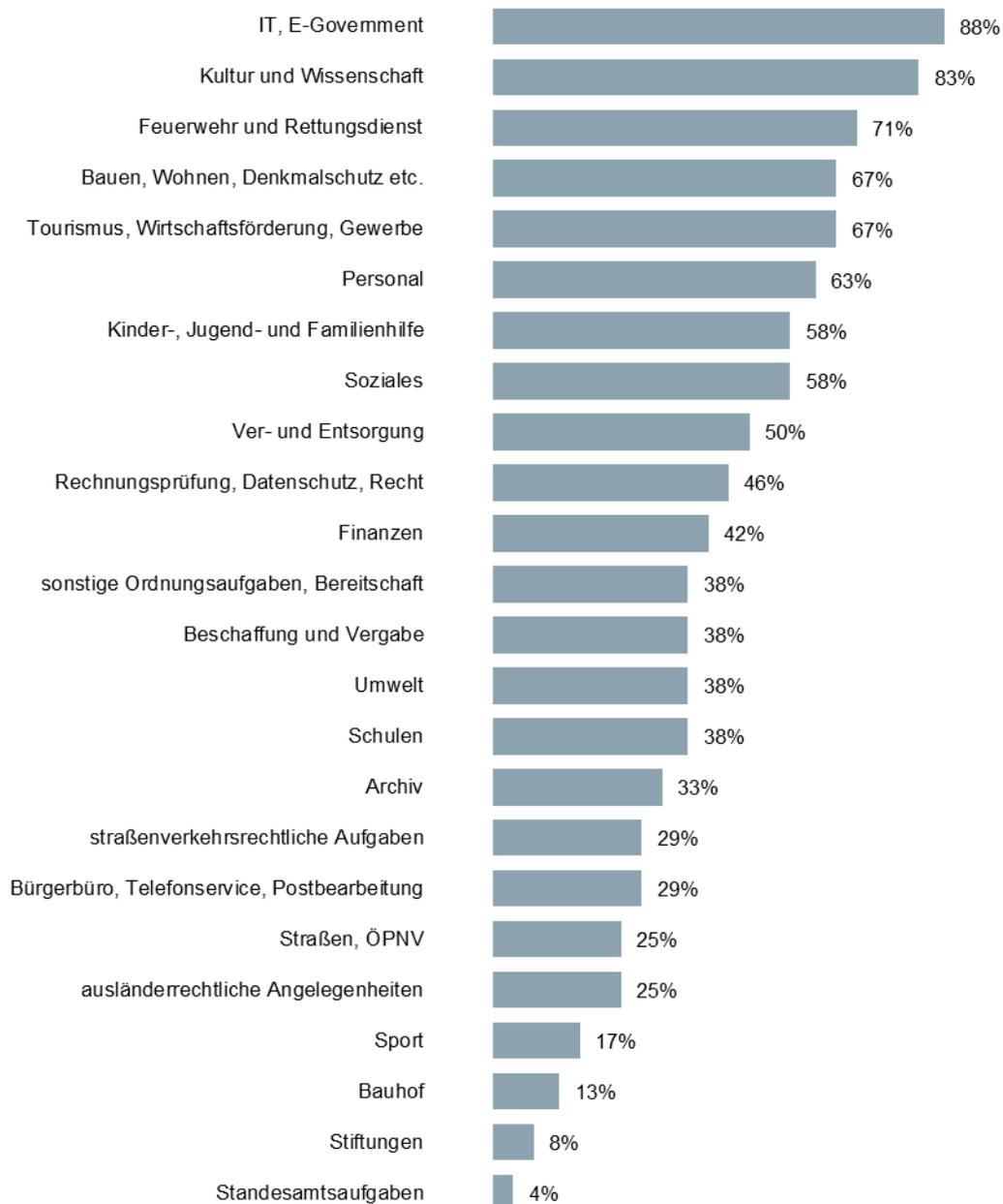
0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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.

^[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)

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021

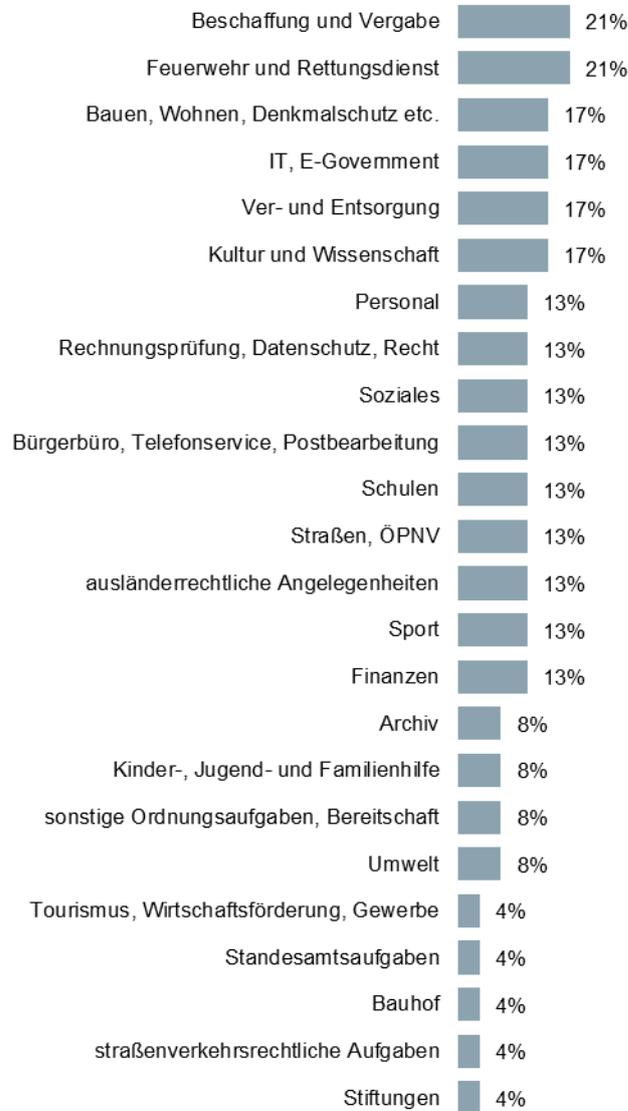


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

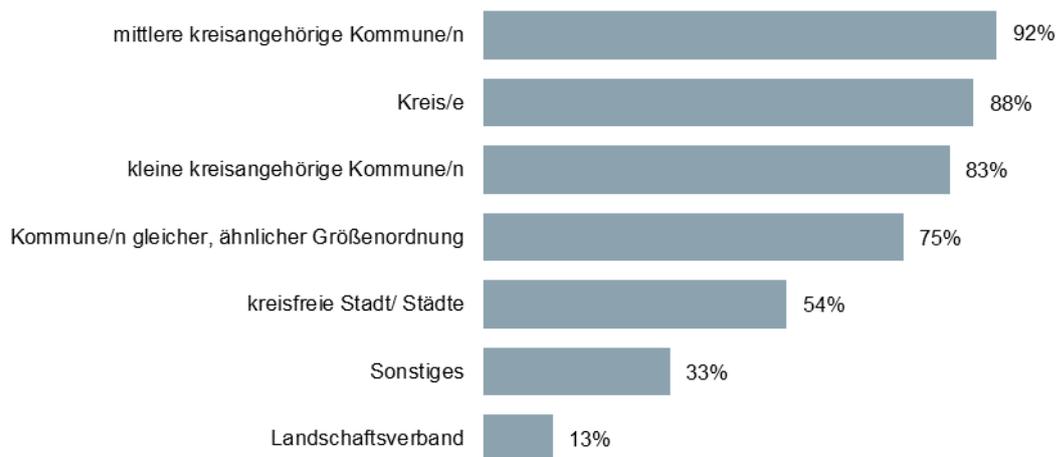
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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



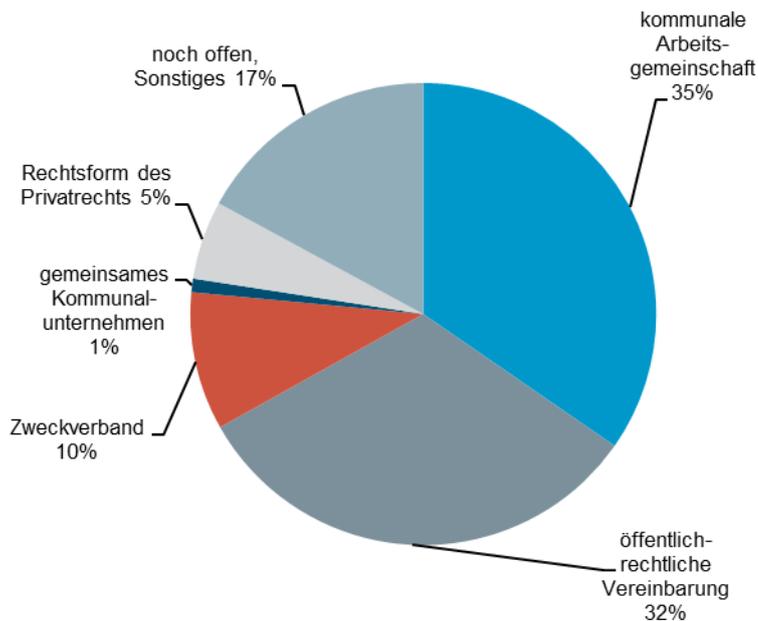
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

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



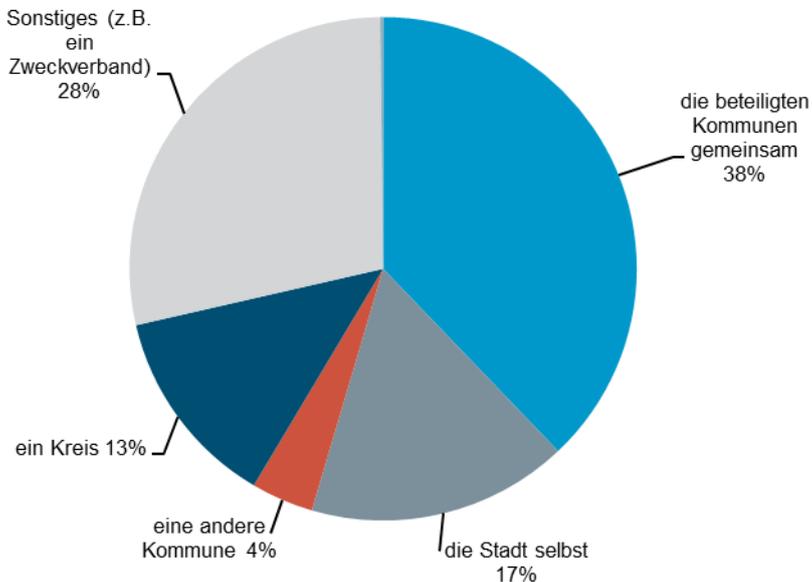
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel 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.

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.

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.

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 Herten

Die Stadt Herten arbeitet in verschiedenen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Aktuell bestehen acht interkommunale Kooperationen. So übernimmt Herten die LOGA-Administration im Rahmen der Personalabrechnung für die Stadt Marl. Im Bereich der Ordnungsverwaltung übernimmt die Stadt Herten aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung seit 2018 die Aufgaben zur Bekämpfung der Schwarzarbeit für die Städte Dorsten, Gladbeck und Marl. Im Bereich der Verkehrsüberwachung betreiben die Städte Marl, Recklinghausen und Herten gemeinsam einen Radarwagen.

Mit der Stadt Recklinghausen gibt es noch weitere Kooperationen. So nimmt die Nachbarstadt die Aufgaben des vermessungstechnischen Dienstes für Herten wahr. Auch bei der Gewerbeansiedlung erfolgen Abstimmungsgespräche zwischen den Wirtschaftsförderern beider Städte, wenn die eigene Stadt Interessenten keine passenden Gewerbeflächen anbieten kann. Zudem betreiben die zwei Städte gemeinsam mit dem RVR ein Tourismusbüro.

Mit der Nachbarstadt Gelsenkirchen engagiert sich die Stadt Herten bereits seit 2009 bei der Stadterneuerung. Beide Städte standen vor der gemeinsamen Herausforderung, die Folgen der Schließung der auf der Stadtgrenze gelegenen Zeche Westerholt 1/2 abzufedern und Nachfolgenutzungen vorzubereiten. Die betroffenen Stadtteile Hassel, Westerholt und Bertlich sollen

mit Hilfe von Fördermitteln der Europäischen Union, des Bundes und des Landes sowie Eigenmitteln der beiden Städte zukunftsfähig aufgestellt werden. Hierzu haben die Städte zunächst ein Interkommunales Integriertes Handlungskonzept erstellt und fortgeschrieben. Darauf aufbauend haben die Städte das Interkommunale Stadtteilerneuerungsprogramm Hassel.Westerholt.Bertlich mit einem breiten Spektrum an baulichen und sozialen Maßnahmen entwickelt und umgesetzt.

Im Sozialbereich erbringen der Kreis Recklinghausen und die Stadt Herten gemeinsam die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Als Optionskommune hat der Kreis Recklinghausen seit 2012 die Zuständigkeit für diese Aufgaben übernommen und erfüllt sie gemeinsam mit den kreisangehörigen Städten. Während der Kreis zentrale Aufgaben und die strategische Steuerung übernimmt, sind in allen zehn Städten Bezirksstellen eingerichtet. In der Bezirksstelle Herten arbeitet und entscheidet die Stadt in ihrem Aufgabenbereich im eigenen Namen und mit eigenem Personal.

Die Beihilfesachbearbeitung hat die Stadt Herten wie viele andere Kommunen an die Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kwv) vergeben.

In zwei weiteren Aufgabenfeldern hat die Stadt Herten Kooperationen geprüft, aber nicht umgesetzt. So fanden sich für die Möglichkeit, die Volkshochschule, Bücherei und Musikschule mit Nachbarkommunen zu betreiben, keine politischen Mehrheiten. Auch die Überlegung, bei der Ausländerbehörde mit dem Kreis zusammenzuarbeiten, wurde nicht realisiert.

Mit den laufenden Projekten nutzt die Stadt Herten die Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit bereits in einigen Aufgabenfeldern. Dennoch ist der Umfang der IKZ-Projekte gegenüber den meisten Vergleichsstädten noch eher gering.

Die Erhebungen in den Kommunen zeigen, dass Kooperationen insbesondere in technischen Bereichen und Aufgabenfeldern, die viel Spezialwissen erfordern, immer mehr an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für Aufgabengebiete, in denen einzelne Kommunen häufig nur Teilzeitstellen einrichten oder keine Vertretung bei einem Personalausfall sicherstellen können (z.B. Vollstreckungsdienst, Archivwesen).

Insofern kann eine Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit auch in Herten zukünftig noch dazu beitragen, eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und die Handlungsfähigkeit der Verwaltung sicherzustellen.

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

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

sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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**.

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

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.

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 unterschiedlichen 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 Herten hat die gpaNRW von April 2021 bis April 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Herten das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2016 – 2020 sowie die Haushaltsplanung 2021 und 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Sabine Jary
Beteiligungen	Elena Zalevskyi
Informationstechnik	Linda Lauber
Bauaufsicht	Michael Essler
Verkehrsflächen	Andreas Meyer
Hilfe zur Erziehung	Antonina Silberkuhl

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

Die Prüfungsergebnisse zum Handlungsfeld Informationstechnik hat die gpaNRW vorab am 11. Februar 2022 mit dem Bürgermeister und den fachlichen Ansprechpartnern besprochen. In einer weiteren Ergebnisbesprechung am 13. Juni 2022 hat die gpaNRW den Verwaltungsvorstand der Stadt Herten über die wesentlichen Prüfungsergebnisse der anderen Handlungsfelder informiert.

Herne, den 18. Juli 2022

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Haushaltssituation

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssituation				
F1	Die Altersstruktur der im HIB bilanzierten Gebäude ist zumeist alt. Hinzu kommt ein erheblicher Investitions- und Instandhaltungsstau. Dies birgt erhöhte Risiken zukünftiger Belastungen. Mit Umsetzung der im Wirtschaftsplan 2022 des HIB geplanten Investitionen kann das Gebäudevermögen erheblich verbessert und Risiken vorgebeugt werden.	E1	Die Stadt Herten sollte in Zusammenarbeit mit dem HIB ihren aktuellen und zukünftigen Flächen- bzw. Gebäudebedarf regelmäßig überprüfen und hierbei die demografische Entwicklung berücksichtigen. Nicht mehr benötigte Gebäude sollten - soweit möglich - aufgegeben und veräußert werden. Hierauf sollte die Stadt ebenso hinwirken, wenn der zu erwartende Sanierungsbedarf in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum anschließenden Gebäudebestand steht.	

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung		
Haushaltssteuerung				
F2	Den Entscheidungsträgern der Stadt Herten in Politik und Verwaltung liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft und zur Entwicklung der HSP-Maßnahmen vor. Positiv hervorzuheben ist das installierte Berichtswesen, insbesondere zum Kredit- und Zinsmanagement. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch ergänzende unterjährige Berichte zur Entwicklung der städtischen Investitionen.	E2	Die Stadt Herten sollte in ihren Controlling-Berichten an den Rat auch über den Stand der Investitionsvorhaben informieren.	
F3	Steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen belasten zunehmend den Haushalt. Weitere umfassende Konsolidierungsanstrengungen sind unabdingbar, um zukünftig einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu erzielen und die gem. § 75 Abs. 6 GO NRW verbotene Überschuldung zu überwinden.	E3	Die Stadt Herten sollte gemeinsam mit der Politik ein gesamtstädtisches Steuerungssystem entwickeln, in dem strategische (Konsolidierungs-)Ziele für den Konzern Stadt Herten formuliert werden. Die Stadt sollte die möglichen Handlungsfelder für den weiteren Konsolidierungsweg an diesem Zielsystem ausrichten.	

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Stadt Herten gelingt es bei mehr als der Hälfte ihrer Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen. Dies trifft auch auf Investitionen in das Gebäudevermögen zu, die im Wirtschaftsplan des HIB abgebildet werden. Die Transparenz, die der Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	E4	Politik und Verwaltung der Stadt Herten sollten darauf hinwirken, in den Haushalts- und Wirtschaftsplänen investive Auszahlungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F5	Der Stadt Herten fehlt derzeit ein Gesamtüberblick über mögliche Förderprogramme und förderfähige Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen in der Kernverwaltung sowie den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Dies erschwert die Koordination und Abstimmung von fachübergreifenden Fördermaßnahmen.	E5	Die Stadt Herten sollte sich einen Überblick über mögliche Förderungen und förderfähige Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen der eigenen Verwaltung verschaffen.
F6	Das etablierte zentrale FörderControlling ermöglicht eine den gesamten Planungszeitraum umfassende Kontrolle der Förderprojekte. Die Förderakte ist bereits weitgehend digitalisiert. Das Konzept zur Geschäftsprozessoptimierung des Fördermittelcontrollings steht nur im Entwurf zu einem veralteten Arbeitsstand (2019) zur Verfügung. Das im Konzept bereits enthaltene Berichtswesen unterliegt keiner Regelmäßigkeit.	E6	Die Stadt Herten sollte das im Entwurf vorliegende Konzept zum FörderControlling auf einen aktuellen Stand bringen und Politik und Verwaltungsspitze zur Entscheidung vorlegen. Auf dieser Grundlage sollte die Stadt Herten ein regelmäßiges Berichtswesen zum Fördermittelcontrolling installieren.
Beteiligungen			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herten ergeben. Einzelne Aspekte sind noch optimierbar.	E1.1	Dem Beteiligungsmanagement der Stadt Herten sollten die Einladungen und Niederschriften automatisch zur Verfügung gestellt werden.
		E1.2	Die Stadt Herten sollte auch die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit einer Anteilsquote unter zehn Prozent vorhalten.
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsmanagement der Stadt Herten ergeben.	E2	Aufgrund der unterschiedlichen Sparten der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der anderen Gremienmitglieder ist es sinnvoll, den Gremienvertreterinnen und den Gremienvertretern Unterstützung zu bieten. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sichergestellt werden, dass diese die Sicht der Verwaltung kennen und es kann auf Ratsbeschlüsse und Leitlinien verwiesen werden.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik			
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Herten keine hinreichende Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Zudem ist die interne IT-Steuerung risikobehaftet, da sie nicht ausreichend formalisiert ist und Steuerungsmöglichkeiten ungenutzt bleiben.	E1	Die Stadt Herten sollte eine systematische IT-Steuerung an zentraler Stelle implementieren. In diesem Zusammenhang sollte sie ihre strategische Ausrichtung formal in einer verbindlichen IT-Strategie abbilden. Um eine hinreichende Steuerungswirkung zu erzielen, sollte die Stadt Herten zudem konzernintern bei der Hertener Stadtwerke GmbH auf eine transparentere Leistungsabrechnung hinwirken.
F2	Die IT-Kosten der Stadt Herten sind hoch und wesentlich durch die Kosten für die Leistungen des konzerninternen IT-Dienstleisters geprägt. Durch die fehlende Kostentransparenz besteht das Risiko, dass die IT-Kosten nicht angemessen sind.	E2	Die Stadt Herten sollte bei ihrem IT-Dienstleister auf eine transparentere Leistungsabrechnung hinwirken und auf dieser Grundlage mögliche Kostentreiber identifizieren.
F3	Die fehlende strategische Grundlage zur digitalen Transformation der Stadt Herten verhindert ein systematisches Vorgehen. Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation der Verwaltung gefährdet.	E3	Die Stadt Herten sollte die Verantwortlichkeit und Aufgaben im Zusammenhang mit der digitalen Transformation verbindlich regeln und eine Koordination der einzelnen Digitalisierungsaktivitäten sicherstellen. Weiterhin sollte sie zeitnah eine Digitalisierungsstrategie verabschieden. Daraus abgeleitet sollte sie ihre Einzelprojekte der Digitalisierung in einer Roadmap festlegen.
F4	Die Stadt Herten erfüllt noch nicht alle rechtlichen Anforderungen des EGovG. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG ist die Projektplanung der Stadt Herten 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	E4	Die Stadt Herten sollte ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Zudem sollte sie die Möglichkeit einer elektronischen Bezahlung bereitstellen. Auf Basis der bisherigen Erfahrungen und der bestehenden Rahmenbedingungen sollte die Stadt Herten darüber hinaus eine verbindlich terminierte Umsetzungsplanung für die OZG-Leistungen festschreiben.
F5	Der Prozess zur Rechnungsbearbeitung der Stadt Herten wird sehr gut durch die IT unterstützt. Dennoch bestehen konkrete Optimierungsansätze.	E5	Die Stadt Herten sollte den Scan-Prozess verbindlich und einheitlich regeln. Darüber hinaus sollte sie prüfen, ob und inwiefern eine Schnittstelle für einen Datenaustausch und –abgleich zwischen Bestellung und Rechnungsauszahlung realisierbar ist.
F6	Die Stadt Herten ist für die nächsten Schritte der digitalen Transformation nicht gut vorbereitet. Die Defizite in der internen Steuerung und strategischen Festlegungen gefährden ein zielgerichtetes Handeln.	E6	Die Stadt Herten sollte sicherstellen, dass die Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement geschaffen werden. Die Bedarfe aller Organisationseinheiten sollten abgedeckt werden. Zudem sollte die Stadt Herten für die Einführung der verwaltungsweiten Software einen Projektplan aufsetzen

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Stadt Herten betreibt kein systematisches Prozessmanagement und wird daher den Anforderungen an die digitale Transformation noch nicht gerecht.	E7	Die Stadt Herten sollte ein systematisches Prozessmanagement aufbauen, um die digitale Transformation nicht zu gefährden. Sie sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement formal beschließen und Zuständigkeiten sowie Verantwortlichkeiten verbindlich regeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Darüber hinaus sollte sie den erforderlichen Personalbedarf bemessen und die Aufgabe des Prozessmanagements konsequent in die Stellenbeschreibungen aufnehmen. Damit erhobene Prozesse einheitlich und anforderungsgerecht dokumentiert werden können, sollte die Stadt Herten entsprechende Vorgaben machen.
F8	Die Stadt Herten weist erhebliche konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit auf.	E8	Die Stadt Herten sollte sicherstellen, dass alle vereinbarten und notwendigen Maßnahmen zur Betriebs- und Datensicherheit durch den Dienstleister ergriffen worden sind. Sie sollte zeitnah und unter enger Begleitung der Behördenleitung eine IT-Sicherheitsleitlinie erstellen und regelmäßig fortschreiben. Zudem sollte die Stadt Herten ein Notfallkonzept erarbeiten.
F9	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herten lassen keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen.	E9	Die Stadt Herten sollte eine örtliche IT-Prüfung aufbauen und ihre Handlungsfähigkeit durch entsprechende Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen sicherstellen. Insbesondere sollte sie ihrer gesetzlichen Verpflichtung der Anwendungsprüfung gemäß §104 Gemeindeordnung NRW nachkommen. Zudem sollte sie der örtlichen Rechnungsprüfung Fachverfahren bereitstellen, um prüfungsrelevante Datensätze digital verfügbar und auswertbar zu machen.
F10	Die Stadt Herten hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Risiken bestehen durch eine fehlende Medienentwicklungsplanung. Zudem bestehen konkrete Optimierungsansätze, um einen sachgerechten Austausch zwischen den Beteiligten sicherzustellen.	E10	Die gpaNRW bestärkt die Stadt Herten darin, im Jahr 2022 einen Medienentwicklungsplan zu verabschieden. Sie sollte als verantwortlicher Schulträger die Einhaltung der Sicherheitsmaßnahmen bei den Stadtwerken Herten GmbH überprüfen. Zudem sollte sie sicherstellen, dass die Vereinbarungen zwischen dem Amt für schulische Bildung und Sport und den Schulen mit den gesamtstrategischen IT-Überlegungen vereinbar sind und zu diesem Zweck bei Bedarf die IT-Organisationseinheit in die Prozesse einbinden.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Herten hat alle Bebauungspläne auf ihrer Homepage hinterlegt. Diese können von Bauinteressierten online eingesehen werden. Die gpaNRW sieht hier noch eine Optimierungsmöglichkeit.	E1	Im Zuge der Digitalisierung sollte in Herten überlegt werden, ob und wie die Übersichtskarte mit den einzelnen Bebauungsplänen „verlinkt“ werden kann. Für den Bürger bzw. den Interessierten wird die Handhabung dadurch erleichtert.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Herten ist gut organisiert. Sie bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Ansatzpunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.	E2.1	Die Bauordnung der Stadt Herten sollte getroffene Ermessensentscheidung zentral dokumentieren, um den Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleisten zu können.
		E2.2	Die Stadt Herten sollte in einem nächsten Schritt prüfen, wie sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessensentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann, um das Erfahrungswissen zu sichern.
		E2.3	Die Stadt Herten sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen mit dem Ziel, die Belastung des allgemeinen Haushaltes zu reduzieren.
		E2.4	Das Bauordnungsamt sollte weiterhin den Austausch mit dem Kreis Recklinghausen und den übrigen kreisangehörigen Kommunen suchen, um gemeinsam die Höhe der geltenden Rahmensätze unter Wirtschaftlichkeits Gesichtspunkten zu hinterfragen. So können ggf. notwendige Anpassungen kreisweit einheitlich umgesetzt werden.
F3	Die Stadt Herten nutzt für die sichere und einheitliche Sachbearbeitung von einfachen und normalen Genehmigungsverfahren verpflichtend Checklisten aus der Fachsoftware. Durch den Abbau von Medienbrüchen stehen noch Optimierungsansätze zur Verfügung.	E3	Die Stadt Herten sollte die Bearbeitung der Bauanträge nach der Aktualisierung der Fachsoftware in 2022 vollständig über die eingesetzte Fachsoftware abwickeln, um Parallelarbeiten zu vermeiden.
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in Herten ist aufgrund des fehlenden durchgängigen Einsatzes der Fachsoftware und der rudimentären Digitalisierung der Fachakten noch ausbaufähig.	E4	Die Stadt Herten sollte z. B. mit Augenmerk auf geänderte Rahmenbedingungen durch die Umsetzung der Digitalisierung ihre Prozessabläufe regelmäßig überprüfen, um Optimierungsmöglichkeiten erkennen und umsetzen zu können.
F5	Die Stadt Herten hat die Anforderungen von Stellungnahmen gut organisiert. Der Zeitpunkt der Einholung der Stellungnahmen ist so gewählt, dass die Bearbeitungsdauer so gering wie möglich ausfällt.	E5	Mit dem Update der Fachsoftware sollten die eingeholten bauaufsichtsrechtlichen Stellungnahmen auch jeweils nach intern und extern eingeholte Stellungnahmen erfasst und ausgewertet werden, damit die Analysemöglichkeit für die Steuerung verbessert werden kann.
F6	Die Stadt Herten setzt eine fachspezifische Software zur Bearbeitung der Bauanträge ein. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses nutzt sie noch eingeschränkt. Es ist geplant, im Jahr 2022 eine elektronische Antragsannahme und -bearbeitung einzuführen.	E6.1	Die Stadt Herten sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens und des Papieraktenarchivs zeitnah vorantreiben. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei digital bearbeiten und archivieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Alle Vorgänge der Bauaufsicht in der Stadt Herten sollten nach einem einheitlichen Aktenplan bzw. einer einheitlichen Systematik in die neue Software und das noch fehlenden Dokumentenmanagement integriert werden. Die einzupflegenden Informationen zum Vorgang sollten nach einheitlichen Vorgaben vorgenommen werden, damit sie z. B. auch von Vertretungskräften leicht aufgefunden werden können.
F7	Durch einen verringerten Personaleinsatz positioniert sich die Stadt Herten im Jahr 2020 bei der Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Eine hohe Fluktuation wirkt sich belastend auf die Arbeitssituation in der Bauaufsicht aus. Der Anteil der unerledigten Bauanträge steigt an und liegt interkommunal auf hohem Niveau.	E7.1	Die absehbare Altersfluktuation sollte die Stadt Herten in ihrer Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So sollten frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer durch die erfahrenen Fachkräfte gewährleistet ist.
		E7.2	Die Bauaufsicht Herten sollte zum Ausbau des Wissensmanagements zukünftig ein Handbuch mit Standards, Prozessen und Vorgaben zum Verfahren „Bauaufsicht“ erarbeiten. Um Schnittstellen zu reduzieren, sollten diese definierten Prozesse und Informationen in der aktualisierten Software abgebildet bzw. hinterlegt werden.
		E7.3	Die Stadt Herten sollte zukünftig die im Bericht dargestellten Personalkennzahlen fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Bauanträge sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden, um eine Überlastung auszuschließen.
F8	Die Corona-Pandemie hat die Arbeitsweise in der Bauaufsicht verändert. Durch flexible Präsenzzeiten vor Ort und im Homeoffice konnten die Standards gehalten werden. Nach Angaben der Stadt Herten haben während der Pandemie die Anfragen ohne „zählbare“ Anträge stark zugenommen.	E8	Im Gesamtkontext der Digitalisierung der Verwaltung sollte das Bauaufsichtsamt der Stadt Herten den Einsatz von Laptops erörtern. Das Fachverfahren könnte damit auch im Außendienst eingesetzt und die Vorgänge sofort direkt im System ohne Medienbruch bearbeitet werden. Der Einsatz von privaten Endgeräten könnte damit im Homeoffice entfallen und somit die Einsatzsicherheit erhöhen.
F9	Die Stadt Herten bietet nur geringe Möglichkeiten, sich umfangreich zum Thema Bauen zu informieren. Dies könnte ein Grund für die im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich vielen abgelehnten Bauanträge sein. Eine explizit ausgewiesene Bauberatung ist in der Stadt Herten nicht vorhanden. Diese erfolgt auf Nachfrage über die zuständigen Sachbearbeiter.	E9.1	Die Stadt Herten sollte die gebildete Kennzahl zu den Anteilen der Ablehnungen weiter fortschreiben und analysieren. Die Kennzahl „Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen“ sollte sie in das zukünftige Controlling aufnehmen.
		E9.2	Mit gegensteuernde Maßnahmen, wie z.B. dem anvisierten informativen Internetauftritt mit einem breiten Informationsangebot, sollten die Anteile der erfolglosen Anträge reduziert werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E9.3	Die Stadt Herten sollte die Stellenanteile der Bauberatung in der Bauaufsicht zukünftig erheben und analysieren, insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten separaten Bauberatung innerhalb des Amtes.
F10	Die Stadt Herten belegt bei der Gesamtlaufzeit im einfachen wie auch im normalen Genehmigungsverfahren im interkommunalen Vergleich den Minimalwert. Durch die nur rudimentär eingesetzte Software mussten die Laufzeiten aufwendig ermittelt werden.	E10	Die Stadt Herten sollte die Aktualisierung der Fachsoftware nutzen, um das Controlling der Laufzeiten zu verbessern. Erfasst und ausgewertet werden sollten mindestens die im Bericht dargestellten Grund- und Kennzahlen. Hierzu gehören ebenso die Gesamtlaufzeiten und die „Netto-Laufzeit“ im Genehmigungsverfahren, getrennt nach einfachem und normalen Verfahren.
F11	Die Stadt Herten kann die Leistungen der Bauaufsicht noch nicht anhand von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen messen und transparent darstellen. Es fehlen derzeit noch Auswertungsmöglichkeiten über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen.	E11.1	Die Bauaufsicht der Stadt Herten sollte das Update der Fachsoftware dazu nutzen, das gesamte Bauverfahren, die dazugehörigen Dokumente und die skizzierten Auswertungsmöglichkeiten zu hinterlegen. Dazu sollten fallübergreifende Auswertungen der Daten, zum Beispiel bezogen auf die Laufzeiten, angelegt und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Controlling installiert werden, um den Bereich auf aussagekräftiger Basis steuern zu können.
		E11.2	Die Stadt Herten sollte das Controlling im Aufgabengebiet Bauaufsicht zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen. Diese sollten mindestens jährlich ausgewertet und in einem standardisierten Bericht darstellt werden, um auf Veränderungen angemessen reagieren zu können.
		E11.3	Die Finanz- und Falldaten sollten vom Bauordnungsamt zukünftig so aufbereitet werden, dass diese durchgängig zu den einzelnen Fallarten (Anträge, Stellungnahmen, Bescheide, Ablehnungen, Klagen, etc.) und insgesamt vorliegen. Dazu sollte die zukünftig aktualisierte Fachsoftware genutzt und bei Bedarf darauf ausgerichtet werden. So kann die konkrete Ursachenanalyse für Veränderungen optimiert werden.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Herten verfügt über wesentliche Informationen zur Erhaltung der Verkehrsflächen. Optimierungspotenzial stellt sich mit Blick auf die nur pauschal veranschlagten Aufwendungen und Investitionen dar. Aktuelle Zustandserfassungen liegen vor.	E1.1	Die Stadt Herten sollte zukünftig die Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Flächenanteilen bemessen und darauf basierend fortschreiben.
		E1.2	Die Erhaltungsaufwendungen und die Auszahlungen für Investitionen sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter gebucht werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Herten verwaltet die Daten und Informationen für die Erhaltung ihrer Straßen in Teilen in ihrer Straßendatenbank. Es fehlen Verknüpfungen zur Anlagenbuchhaltung.	E2	Der in der Straßendatenbank gepflegte Datenpool sollte um die zurzeit noch nicht integrierten Daten (Aufbau-, Erhaltungs- und Verkehrsdaten) der Verkehrsflächen erweitert werden. Wobei dann auch weitere Verwaltungseinheiten, wie die Verkehrsplanung, Zugriffsberechtigungen zur gemeinsamen Nutzung erhalten sollten.
F3	Die Stadt Herten verzichtet bislang im Verkehrsflächenmanagement darauf, eine differenzierte Kostenrechnung einzusetzen.	E3	Die Stadt Herten sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent und differenziert abbilden zu können.
F4	Um die Ziele der Verkehrssicherheit und des Substanzerhalts zu erreichen, nimmt die Stadt Herten regelmäßig eine Zustandserfassung und –bewertung (ZEB) ihrer Verkehrsflächen vor. Diese ist Grundlage für die Fortschreibung des Straßen- und Wegekonzeptes. Bisher arbeitet die Stadt noch nicht mit messbaren Kennzahlen zur Zielerreichung.	E4	Die die Stadt Herten sollte ihre strategischen Zielvorgaben konkretisieren und diese durch Kennzahlen messbar machen.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Herten ist nach Maßgabe der vorliegenden Prozessbeschreibungen bereits gut aufgestellt. Es gibt aber noch Optimierungsmöglichkeiten. Zusätzliche Verbesserungen ließen sich mit der Aufnahme sämtlicher Verfahrensdokumentationen in die Straßendatenbank realisieren. Dies soll nach dem evtl. Ankauf einer neuen Software erfolgen.	E5.1	Die Stadt Herten sollte gemeinsam mit den Vorhabenträgern eine Projekt- oder Maßnahmendatenbank als ergänzendes Tool aufbauen und darüber allen Beteiligten die abgestimmten und besprochenen Koordinierungsplanungen zugänglich machen.
		E5.2	Die Stadt Herten sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.
F6	Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich eng ab. Eine noch effizientere Zusammenarbeit wird durch die bislang fehlende regelmäßige Abstimmung von Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank verhindert. Mit der Anschaffung einer neuen Straßendatenbanksoftware bietet sich die Gelegenheit, die Datenstrukturen weiter zu verknüpfen.	E6	Die Stadt Herten sollte datentechnische Verknüpfungen oder zumindest gegenseitige Zugriffsberechtigungen zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung realisieren, um zukünftig identische Datengrundlagen zu gewährleisten.
F7	Die Datenlage zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen stellt sich widersprüchlich dar. Gemessen am Anlagenabnutzungsgrad wäre bereits eine erhebliche Überalterung im Verkehrsflächenvermögen anzunehmen. Die aktuellen Zustandszuordnungen zeigen aber ein positiveres Bild. In der Konsequenz kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht.	E7.1	Die Stadt Herten sollte ihre Anlagenbuchhaltung im Steuerungsinteresse differenzierter strukturieren, damit Analysen zu den Anlagenabnutzungsgraden auch getrennt nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen vorgenommen werden können.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Die Stadt Herten sollte die Daten ihrer Zustandserhebungen im Steuerungsinteresse in der Form archivieren, dass jederzeit analysiert werden kann, ob und wie sich die Zustände verändern oder bspw. verschlechtern.
		E7.3	Die Stadt Herten sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer tatsächlich den jeweiligen technischen Nutzungsdauern entspricht.
F8	Die Stadt Herten hat im Betrachtungszeitraum insgesamt hohe Aufwendungen für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen eingesetzt. Dies kann eine Grundlage für den derzeit guten Zustand der Straßen sein.	E8.1	Die Stadt Herten sollte ihre Unterhaltungsaufwendungen differenzierter buchen. Es bieten sich bspw. Aufteilungen nach Erhaltungsmaßnahmen, Eigen- und Fremdleistungen an.
		E8.2	Die Stadt Herten sollte auch anhand der Entwicklung der Zustandsklassen hinterfragen, ob es ihr mit dem jährlichen Unterhaltungsengagement gelingt, den gewünschten Zustand der Verkehrsflächen zu erhalten.
F9	Die Reinvestitionen der Stadt Herten können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht konkret analysiert werden. Die zu Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen der Jahre 2016 bis 2019 zeigen geringe Investitionsquoten, die zu sinkenden Bilanzwerten führen. Zukunftsorientiert plant die Stadt notwendige investive Straßenbaumaßnahmen im ZEB-Konzept.	E9.1	Die Stadt Herten sollte im Steuerungsinteresse auch die jährlichen Investitionen differenzierter und getrennt nach Neu- und Reinvestitionen verbuchen.
		E9.2	Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollte die Stadt Herten bei ihren Maßnahmenplanungen insbesondere auch den Reinvestitionsbedarf sachgerecht im Fokus behalten.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herten 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 Herten, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin ausgesprochen hoch. Die Stadt Herten hat ab 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen. Ab 2017 erzielt die Stadt zwar Jahresüberschüsse und erreicht damit die Ziele des Stärkungspaktes. Positiv wirken sich insbesondere Konsolidierungsmaßnahmen im Rahmen des Haushaltssanierungsplan (HSP), die Konsolidierungshilfen des Landes sowie eine positive konjunkturelle Entwicklung aus. Strukturell ist der Haushalt jedoch weiterhin defizitär.

Die Stadt Herten ist auch nach dem Ende des Stärkungspaktes 2021 bilanziell überschuldet. Eine allgemeine Rücklage steht bereits seit 2013 nicht mehr zur Verfügung. Hieraus ergibt sich für die Stadt Herten die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK).

Interkommunal weist die Stadt Herten erwartungsgemäß eine nahe am Minimum der Vergleichskommunen (große kreisangehörige Kommunen) liegende Eigenkapitalquote 1 aus. Der Aufbau eines städtischen Eigenkapitals erfordert eine langfristige Strategie hinsichtlich des weiteren Konsolidierungswegs. Zudem ist die Stadt Herten derzeit die Stadt mit der höchsten Verschuldung. Hierbei wirken sich insbesondere die hohen Verbindlichkeiten aus, geprägt durch maximale Liquiditätskredite. Der hohe Stand der Liquiditätskredite beinhaltet ein hohes Zinsänderungsrisiko. Diese Haushaltssituation trifft auch auf den Konzern „Stadt Herten“ zu (Basis: Gesamtabschluss). Auch dieser ist bilanziell überschuldet.

Die Altersstruktur der Gebäude ist zumeist alt. Diese sind seit 2018 im Eigentum des Hertener Immobilienbetriebes (HIB). Zudem ist bereits ein erheblicher Investitions- und Unterhaltungstau entstanden. Hieraus ergibt sich ein hoher Investitions- und Instandhaltungsbedarf für die Zukunft. Dieser ist überwiegend durch Kredite zu finanzieren. Es besteht zusätzlich das Risiko außerordentlicher Abschreibungen oder ungeplant notwendiger Reinvestitionen. Auch die Stadt Herten plant die Finanzierung einiger größerer Investitionen (Stadtentwicklung, Straßenbau, Kanalvermögen).

Bis einschließlich 2025 plant die Stadt Herten ausgeglichene Haushalte. Dies ist nur möglich, da coronabedingte Haushaltsbelastungen (insbesondere Ertragseinbrüche) entsprechend der gesetzlichen Regelungen als außerordentliche Erträge isoliert werden müssen. Ohne diese buchungstechnische Abgrenzung der Haushaltsbelastungen ergäben sich für den Planungszeitraum 2025 hohe Fehlbeträge von insgesamt -43,9 Mio. Euro. Diese Haushaltsbelastungen sind ab 2025 jährlich abzuschreiben, belasten also zukünftige Haushalte.

Die Planergebnisse der Stadt Herten sind insgesamt nachvollziehbar. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken hat die gpaNRW nicht identifiziert. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung und der Isolierfähigkeit der Haushaltsbelastungen sind jedoch systemimmanent.

Mit der Buchung der pandemiebedingten außerordentlichen Erträge sind keine Einzahlungen verbunden. Die Stadt erwartet daher in der mittelfristigen Planung, dass die laufenden Auszahlungen nicht mehr durch Einzahlungen gedeckt werden können. Diese Defizite sind durch Liquiditätskredite auszugleichen, da keine liquiden Mittel zur Verfügung stehen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung verfügen über aktuelle Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltssituation. Positiv hervorzuheben ist das installierte Berichtswesen, insbesondere zum Kredit- und Zinsmanagement. Ergänzend sollte die Stadt dem Rat in ihren Controllingberichten über die Entwicklung der städtischen Investitionen berichten.

Steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen belasten zunehmend den Hertener Haushalt. Die Stadt Herten hat im aktuellen HSK diesbezüglich bereits Handlungsfelder für weitere Konsolidierungen identifiziert. Hierzu gehört auch die Konsolidierung der Sozialleistungen auf Basis eines externen Gutachtens. Die gpaNRW empfiehlt, zur nachhaltigen Konsolidierung gemeinsam mit der Politik ein gesamtstädtisches Steuerungssystem zu entwickeln, in dem strategische (Konsolidierungs-)ziele für den Konzern Stadt Herten formuliert werden.

Die Stadt Herten hat haushaltsrechtliche Grundsätze zur Übertragung von Ermächtigungen im Rat beschlossen. Ziel ist eine restriktive Handhabung der Ermächtigungsübertragungen u. a. durch zeitliche Begrenzung. Hintergrund ist die zeitliche Befristung der Kreditermächtigungen. Allerdings sind die Ermächtigungsübertragungen insbesondere bei investiven Auszahlungen im Berichtszeitraum deutlich angestiegen. Es gelingt der Stadt Herten oftmals nicht, die geplanten Investitionen tatsächlich umzusetzen. Dies beeinträchtigt die Transparenz und Haushaltsklarheit. Ursächlich hierfür sind u.a. zu geringe Personalkapazitäten, Fachkräftemangel, Marktverknappung und Verzögerungen bei der Ausschreibung. Investive Auszahlungsermächtigungen sollten daher zukünftig möglichst restriktiv nur dann übertragen werden, wenn eine Inanspruchnahme im kommenden Haushaltsjahr realistisch ist.

Die Stadt Herten hat die Fördermittelrecherche und –akquise dezentral in den Facheinheiten sowie den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen organisiert. Der Stadt Herten fehlt derzeit ein Gesamtüberblick über mögliche Förderprogramme und förderfähige Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen. Dies erschwert die Koordinierung und Abstimmung fachübergreifender Fördermaßnahmen. Das etablierte zentrale „FörderControlling“ ermöglicht eine den gesamten Planungszeitraum umfassende Kontrolle der Förderprojekte. Die Förderakte ist bereits weitgehend

digitalisiert. Das zum Fördermittelcontrolling erstellte Konzept steht nur im Entwurf zu einem veralteten Arbeitsstand (2019) zur Verfügung. Das im Konzept bereits enthaltene Berichtswesen unterliegt keiner Regelmäßigkeit. Die Stadt Herten sollte das Konzept evaluieren, im Rat beschließen und zudem ein regelmäßiges Berichtswesen zum Fördermittelcontrolling installieren.

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 Gesamtabschlüssen, sofern diese vorliegen. In unserer Prüfung haben wir die bestätigten Gesamtabschlüsse bis einschließlich 2019 berücksichtigt.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Herten 2015 bis 2022

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

*Doppelhaushalt 2020/2021

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Regelungen des StPaktG enden für die Stadt Herten zum 31. Dezember 2021. Aufgrund der fortdauernden bilanziellen Überschuldung ist der Hertener Haushalt jedoch weiterhin genehmigungspflichtig. Trotz ausgeglichener Haushalte ist die Stadt Herten außerdem verpflichtet, gem. § 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen.

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 Herten 2016 bis 2022

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	
Haushaltssicherungskonzept offenes Genehmigungsverfahren*							X

Die Kommunalaufsicht hat das Haushaltssicherungskonzept gem. § 76 Abs. 2 GO NRW am 31. Mai 2022 genehmigt. Das Genehmigungsverfahren ist damit abgeschlossen. Die Stadt Herten hat die Haushaltssatzung 2022 nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens am 03. Juni 2022 öffentlich bekanntgemacht.

Jahresergebnisse und Rücklagen Herten in Mio. Euro 2016 bis 2020 (IST)

Grundzahlen/Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	-1,90	4,59	0,66	3,20	0,41
Ausgleichsrücklage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag**)	36,6	31,7	30,3	27,3	26,9
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages durch das Jahresergebnis	1,90	-4,59	-0,66	-3,20	-0,41
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW***) (Verrechnungssaldo)	-0,43	-0,29	-0,78	0,22	-0,01
Fehlbetragsquote in Prozent	entfällt aufgrund bilanzieller Überschuldung				

*) NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF-CIG)

***) Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Wir haben daher die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag verrechnet.

****) GemHVO NRW: Gemeindehaushaltsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (bis einschließlich 2018);

KomHVO NRW: Kommunalhaushaltsverordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (ab 2019)

Die Haushaltssituation der Stadt Herten ist seit Jahrzehnten von Defiziten bzw. Haushaltssicherungsmaßnahmen geprägt. Bereits 2009 war die mit Eröffnungsbilanz 2008 gebildete Ausgleichsrücklage vollständig aufgezehrt. Weitere hohe Defizite reduzierten die allgemeine Rücklage erheblich. Aufgrund der drohenden Überschuldung hat die Stadt Herten daher 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen (Stufe 2). Parallel zum damit aufzustellenden und jährlich fortzuschreibenden Haushaltssanierungsplan (HSP) hat das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) Konsolidierungshilfen geleistet. Dennoch konnte die drohende Überschuldung nicht abgewendet werden. Seit 2013 verfügt die Stadt Herten über keine allgemeine Rücklage mehr.

Das StpaktG sieht für teilnehmende Kommunen der Stufe 2 den Haushaltsausgleich mit Konsolidierungshilfe spätestens 2018 und ohne bis 2021 vor. Die Stadt Herten erreicht – erstmalig in den NKF-Haushalten - 2017 den gesetzlich geforderten Haushaltsausgleich.

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

Grundzahlen/Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	0,33	0,18	0,04	0,01	0,10
Ausgleichsrücklage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	26,52	26,34	26,30	26,29	26,19
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages durch das Jahresergebnis	-0,33	-0,18	-0,04	-0,01	-0,10
Fehlbetragsquote in Prozent	entfällt aufgrund bilanzieller Überschuldung				

Die Regelungen des Stärkungspaktes enden zum 31. Dezember 2021. Ab 2021 erhält die Stadt keine Stärkungspaktmittel mehr. Die Stadt Herten ist jedoch weiterhin überschuldet. Der aktuelle Haushalt 2022 ist daher - trotz der geplanten ausgeglichenen Haushalte – weiterhin genehmigungspflichtig.⁵ Die Stadt Herten ist zudem verpflichtet, ein HSK aufzustellen (§ 76 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GO NRW). Bis zur Genehmigung des HSK und der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt Herten in der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 GO NRW.

Laut aktuell aufgestelltem Jahresabschluss 2021 wird dieser mit einem Jahresüberschuss von fast 6,0 Mio. Euro wesentlich besser ausfallen als geplant.

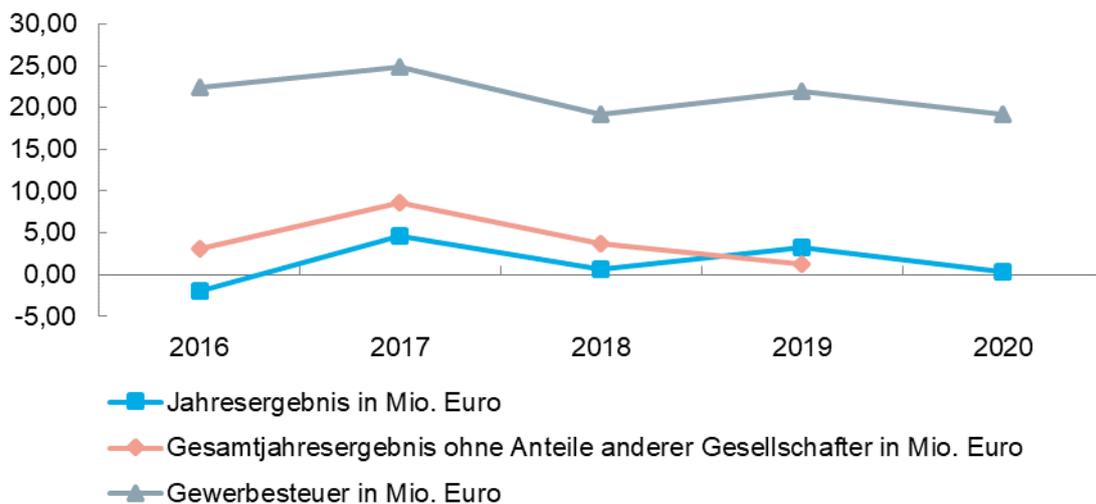
⁵ Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) vom 14. Mai 2021 zur aufsichtsrechtlichen Behandlung bilanziell überschuldeter Kommunen nach Auslaufen des Stärkungspakts, Aktenzeichen 304-46.13-680/20.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Seit 2017 erzielt die Stadt Herten ausgeglichene Haushalte. Positiv hat sich neben Konsolidierungsmaßnahmen und Konsolidierungshilfen die konjunkturelle Entwicklung ausgewirkt. Auf Basis einer Modellrechnung, die konjunkturelle Schwankungen durch Durchschnittswerte nivelliert, ist der städtische Haushalt weiterhin defizitär.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Herten in Mio. Euro 2016 bis 2020

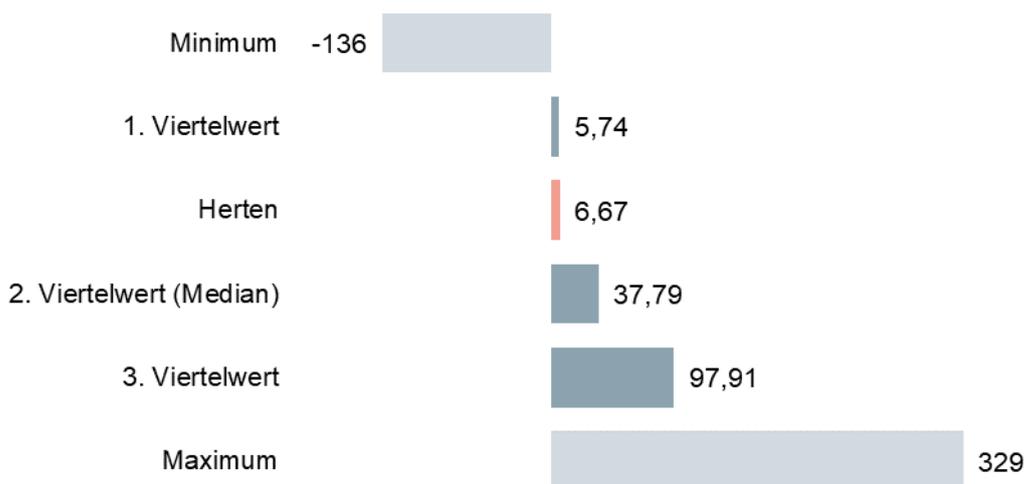


Der **Stadt Herten** gelingt es erstmalig 2017 einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen. Positiv wirken sich neben der jährlichen Konsolidierungshilfe und umgesetzten HSP-Maßnahmen konjunkturelle Verbesserungen aus. Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung stellen wir im Kapitel 1.4.2. dieses Berichtes näher dar. Auch das Finanzergebnis entwickelt sich positiv: so tragen steigende Gewinnausschüttungen und sinkende Zinsaufwendungen 2018 und 2019 zu einem positiven Jahresabschluss bei. Die erzielten Jahresüberschüsse im Zeitraum 2017 bis 2020 liegen insgesamt bei 8,9 Mio. Euro.

Deutliche Ertragssteigerungen bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer (Gemeinschaftssteuern) spiegeln die konjunkturell positive Entwicklung wider. Eine weitere wichtige Ertragsposition sind die Erträge aus der Gewerbesteuer, die im Betrachtungszeitraum erkennbar schwanken (siehe im Einzelnen Tabelle Nr. 9 der Anlage). Größte Ertragsposition des städtischen Haushaltes sind allerdings die Schlüsselzuweisungen, die bis 2020 kontinuierlich steigen. Insgesamt ist der städtische Haushalt stark abhängig von Schlüsselzuweisungen bzw. Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG). Im Betrachtungszeitraum steigen parallel die Transferaufwendungen (insbesondere Sozialleistungen und allgemeine Kreisumlage) sowie die Personal- und Versorgungsaufwendungen deutlich an. Bei diesen zuletzt genannten Positionen kommt es durch Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen zu Schwankungen, die wir bei der nachfolgend dargestellten Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ an Durchschnittswerte angeglichen haben.

2020 kommt es bedingt durch die Corona-Pandemie vornehmlich zu Ertragsausfällen bei den Gewerbe- und den Gemeinschaftssteuern. Diese Mindererträge können jedoch durch Mehrerträge vollständig kompensiert werden. So erhält die Stadt Herten u.a. als Stärkungspaktkommune eine Sonderhilfe zur Abmilderung der Corona-Schäden von fast 5,7 Mio. Euro und eine einmalige Gewerbesteuerausgleichszahlung des Landes NRW von 4,8 Mio. Euro.⁶ Die Berechnung der Corona-Schäden für 2020 gem. § 5 Abs. 2 NKF-CIG weist daher saldiert keine Haushaltsbelastung aus.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



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

⁶ „Gesetz zur Gewährung von Sonderhilfen an die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden“ (Sonderhilfengesetz Stärkungspakt) vom 29. September 2020 sowie „Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zum Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden in Folge der COVID-19-Pandemie durch Bund und Länder“ (Gewerbesteuerausgleichsgesetz Nordrhein-Westfalen– GewSt-AusgleichsG NRW) vom 01. Dezember 2020.

Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir bei den Ausgleichsleistungen auch die Gewerbesteuer-ausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir die Konsolidierungshilfe sowie die gewährte Sonderhilfe bereinigt. Für diese Positionen berechnen wir keinen Durchschnittswert, da die Zuweisungen nach dem Stärkungspaktgesetz ab 2021 entfallen. Zudem haben wir in Abstimmung mit der Kämmerei Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Es handelt sich im Wesentlichen um Erträge aus der Auflösung diverser Rückstellungen (Pensionen und Instandhaltungen) sowie Aufwendungen aus der erneuten Zuführung zu Rückstellungen. Zudem haben wir Wertberichtigungen durch Wechselkursverluste aus Fremdwährungsverbindlichkeiten als Sondereffekte berücksichtigt.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen hierzu sind in der Anlage Tabelle Nr. 4 dieses Teilberichtes detailliert aufgeführt.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“ Herten

Kennzahl	2020
Jahresergebnis	0,41
./. Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich (einschließlich Konsolidierungs- und Sonderhilfe StPaktG)	78,49
./. Bereinigungen Sondereffekte (Saldo)	-2,14
Bereinigtes Jahresergebnis	-75,94
+ Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich (Mittelwert der letzten 5 Jahre)	61,64
Strukturelles Ergebnis	-14,30

Auf Basis der Modellrechnung ist der Haushalt der Stadt Herten strukturell defizitär. Das Ergebnis der Modellrechnung fällt im Gegensatz zum Jahresergebnis deutlich niedriger aus. Ein Grund hierfür ist die im strukturellen Ergebnis bereinigte Konsolidierungshilfe von rund 9,4 Mio. Euro nach dem StPaktG (inklusive Sonderhilfe). Unter Berücksichtigung dieser Zuweisungen verbleibt ein strukturelles Ergebnis von -4,9 Mio. Euro.

Des Weiteren ist der Unterschied durch konjunkturelle Effekte begründet. Beispielsweise liegen die in der Modellrechnung verwendeten Erträge aus Umsatzsteuer und Schlüsselzuweisungen unter dem tatsächlich erzielten Ergebnis. Die Aufwendungen aus Steuerbeteiligungen fallen dagegen aufgrund des Wegfalls der Finanzierungsbeteiligung am „Fonds Deutsche Einheit“ niedriger aus als im Durchschnitt (siehe Tabelle 4 der Anlage).

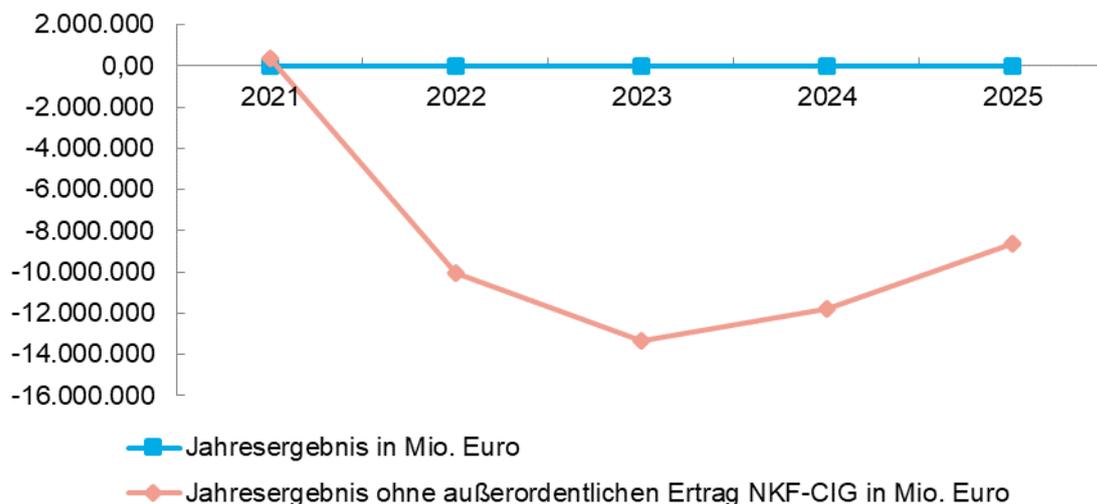
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Risiken in der Haushaltsplanung bestehen, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Herten plant bis einschließlich 2025 ausgeglichene Haushalte. Dies gelingt nur durch Anwendung des NKF-CIG, wonach die hohen pandemiebedingten Haushaltsbelastungen durch außerordentliche Erträge ausgeglichen werden. Hierdurch ergeben sich Belastungen für zukünftige Haushalte.
- Die Planung wesentlicher Ertrags- und Aufwandspositionen im Haushalt 2022 ist nachvollziehbar und beinhaltet keine zusätzlichen 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 Herten in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)



2021: Daten aus Doppelhaushalt 2020/2021 (vor Beginn der Corona-Krise und dem Erlass des NKF-CIG); ab 2022: Haushaltsplan 2022.

Die **Stadt Herten** plant auf Basis der Haushaltspläne 2020/2021 und 2022 ausgeglichene Haushalte. Die geplanten Jahresüberschüsse betragen im Zeitraum 2021 bis 2025 insgesamt rund 0,7 Mio. Euro. Der am 06. April 2022 in den Rat eingebrachte Jahresabschluss 2021 weist ein Plus von annähernd 6,0 Mio. Euro aus. Hierin sind außerordentliche Erträge von fast 2,4 Mio. Euro enthalten.

Bei der Aufstellung des Haushaltsplanes 2022 muss die Stadt Herten das NKF-CIG anwenden. Erwartete Mindererträge sowie Mehraufwendungen infolge der COVID-19-Pandemie sind da-

nach in einer Nebenrechnung zu ermitteln und im Saldo als außerordentliche Erträge zu isolieren. Dies gilt ebenso für den gesamten Zeitraum der mittelfristigen Planung.⁷ Insgesamt hat die Stadt Herten außerordentliche Erträge von insgesamt 44,2 Mio. Euro ermittelt und isoliert. Ohne diese Abgrenzung der Haushaltsbelastungen ergäben sich für den Planungszeitraum 2022 bis 2025 hohe Fehlbeträge von insgesamt -43,9 Mio. Euro.

Die nach dem NKF-CIG ausgewiesenen außerordentlichen Erträge führen jedoch ab 2025 zu tatsächlichen Belastungen. Dies hat folgenden Hintergrund: Die außerordentlichen Erträge sind als „Aufwendungen zur Erhaltung der gemeindlichen Leistungsfähigkeit“ zu aktivieren (sogenannte „Bilanzierungshilfe“). Diese Bilanzposition ist ab 2025 linear über längstens 50 Jahre ergebniswirksam abzuschreiben (§ 6 Abs. 1 NKF-CIG). Diesbezüglich plant die Stadt Herten für 2025 entsprechende Abschreibungen von rund 0,7 Mio. Euro. Weitere Ausführungen zu den Auswirkungen der Bilanzierungshilfe stehen im Kapitel Eigenkapital.

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

⁷ Siehe hierzu Erlass des MHBKG vom 15. Dezember 2021, Aktenzeichen (Az) 304-46.16 - 2000/21.

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				
Gewerbesteuern	19,16 (21,50)	25,31	6,15 (3,81)	5,7 (3,3)
Gemeindeanteile an der Einkommensteuer	24,45 (24,16)	29,84	5,4 (5,68)	4,1 (4,3)
Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer	5,59 (4,35)	4,58	-1,01 (0,23)	-3,9 (1,0)
Schlüsselzuweisungen	55,92 (52,25)	63,57	7,66 (11,33)	2,6 (4,0)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	31,06	37,22	6,15	3,7
Finanzerträge	3,73	4,98	1,25	5,9
Außerordentliche Erträge (NKGf-CIG)	0,00	8,76	8,76	./.
Übrige Erträge	67,32	60,89	-6,43	-2,0
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	43,03	46,24	3,21	1,5
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	19,10	22,18	3,08	3,0
Allgemeine Kreisumlage	41,55 (40,75)	47,93	6,38 (7,18)	2,9 (3,3)
Transferaufwendungen – (ohne Steuerbeteiligungen und Kreisumlage)	48,38	55,97	7,59	3,0
Sonstige ordentliche Aufwendungen	37,66	42,04	4,39	2,23
Übrige Aufwendungen	24,50	20,67	-3,83	-3,3

* 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 die gpaNRW in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Die Planung der Stadt Herten ist nachvollziehbar. Bei der stichprobenartigen Prüfung der geplanten Ertrags- und Aufwandspositionen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Die Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies gilt insbesondere für die Gewerbesteuer, die Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Bei den Schlüsselzuweisungen bestehen zudem allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken hinsichtlich der zukünftigen Kreditierung der bislang durch das Land aufgestockten Finanzausgleichsmasse. Auch die differenzierte Verteilung der Landesmittel zu Lasten der kreisfreien Städte könnte im Zuge der derzeit laufender Klageverfahren wieder aufgehoben werden. Im Falle der Aufwendungen drohen höhere Belastungen durch Inflation und steigende Energie- und Rohstoffpreise. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

Nachfolgend gehen wir detaillierter auf die Planparameter der tabellarisch dargestellten Erträge und Aufwendungen ein.

Erträge

Die Stadt Herten plant bis 2025 einen Anstieg der **Gewerbesteuererträge** um rund 6,2 Mio. Euro auf 25,3 Mio. Euro. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von 5,7 Prozent. Für 2022 plant die Stadt Gewerbesteuererträge von 20,8 Mio. Euro. Als Basis für den Planwert diente der Prognosewert für das vorläufige Jahresergebnis 2020 von 20,0 Mio. Euro. Für den gesamten Planungszeitraum wendet die Stadt die Orientierungsdaten des Landes NRW an.⁸ Der Hebesatz bleibt in der Planung unverändert. Der Planwert 2022 liegt unter dem Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020. Hintergrund sind erwartete pandemiebedingte Ertragsausfälle. Die Stadt Herten erwartet bis 2025 Mindererträge bei der Gewerbesteuer von insgesamt 7,2 Mio. Euro. Diese Mindererträge werden nach dem NKF-CIG als außerordentliche Erträge isoliert.

Die Erträge aus **Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer** plant die Stadt Herten ebenso auf Basis des vorläufigen Jahresergebnisses 2020 und wendet hierauf die Orientierungsdaten des Landes an. Der Prognosewert liegt mit 24,0 Mio. Euro unter dem Ist-Ergebnis 2020 und dem Durchschnittswert im strukturellen Ergebnis. Dies zeigt ein vorsichtiges Planungsverhalten der Stadt angesichts der aktuellen Rezession in der Corona-Krise. Pandemiebedingt geht die Stadt Herten davon aus, dass die Einkommensteuererträge bis 2025 um 13,7 Mio. Euro geringer ausfallen als im Doppelhaushalt 2020/2021 geplant. Diese nach dem NKF-CIG ermittelten Mindererträge werden ebenfalls als außerordentliche Erträge dargestellt.

Bei den **Gemeindeanteilen an der Umsatzsteuer** plant die Stadt Herten ausgehend von dem Ist-Ergebnis 2020 bis zum Jahr 2025 einen Rückgang um eine Millionen Euro. Als Basis hat die Stadt Herten wiederum die Prognose des vorläufigen Jahresergebnisses 2020 von 4,8 Mio.

⁸ Orientierungsdaten 2022 - 2025 für die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen; Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21.

Euro zu Grunde gelegt. Hierauf hat sie die (2022 mit -10,2 Prozent negativen) Orientierungsdaten des Landes angewendet.

Die Stadt Herten plant bis 2025 einen Anstieg der **Schlüsselzuweisungen** um 7,66 Mio. Euro auf fast 64,0 Mio. Euro. Für den Planwert 2022 hat die Stadt Herten die Ergebnisse der „Arbeitskreis-Rechnung GFG“⁹ berücksichtigt und hierauf die Orientierungsdaten angewendet. Die für 2022 geplanten Schlüsselzuweisungen von 59,8 Mio. Euro liegen knapp unter der nunmehr festgesetzten Zuweisung nach dem GFG. Insbesondere bei dieser Position erwartet die Stadt Herten bis 2025 erhebliche Ertragsausfälle von 19,9 Mio. Euro nach dem NKF-CIG.

Die Position der **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** umfasst insbesondere Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, sowie Abfall-, Abwasser-, Markt- und Straßenreinigungsgebühren. Die Stadt plant einen Anstieg der gesamten öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte um über sechs Millionen Euro auf 37,22 Mio. Euro. Maßgeblich hierfür sind geplante Einnahmeverbesserungen bei der Stadtentwässerung. 2020 erzielt die Stadt aus diesem Gebührenhaushalt Entgelte von knapp 13,8 Mio. Euro. Bis 2025 ist hier ein Anstieg der Leistungsentgelte auf rund 19,5 Mio. Euro geplant. 2022 plant die Stadt bereits bei der Stadtentwässerung Entgelte von 17,4 Mio. Euro. Dies ist neben höheren Verbandslasten und steigenden kalkulatorischen Kosten insbesondere durch umfangreiche Investitionen in das Stadtentwässerungsvermögen begründet. Grundlage ist das 2022 im Rat beschlossene Abwasserbeseitigungskonzept. Im Rahmen des Abwasserbeseitigungskonzeptes hat sich die Stadt Herten jährlich zur Umsetzung von Baumaßnahmen von knapp drei Mio. Euro verpflichtet. 2022 ergibt sich hieraus für Schmutz- und Niederschlagswasser bereits eine deutliche Gebührenerhöhung. Auch mittelfristig sind diese über den Gebührenhaushalt zu refinanzieren und führen damit bis 2025 zu weiteren Gebührenerhöhungen.

Die Stadt Herten erzielt neben Zinserträgen maßgebliche **Finanzerträge** aus Gewinnausschüttungen auf Grundlage des Gewinnabführungsvertrages mit der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG). Weitere Ausführungen erfolgen hierzu im Teilbericht „Beteiligungen“. Zur Erhöhung der Gewinnausschüttungen hat die Stadt Herten eine entsprechende Konsolidierungsmaßnahme im HSP aufgenommen. Als weitere Konsolidierungsmaßnahme erhält die Stadt seit 2020 eine Gewinnabführung des HIB von 0,5 Mio. Euro jährlich.¹⁰ Ausgehend vom Ist 2020 ergeben sich zwar in der Planung steigende Finanzerträge. Das 2020 erzielte Ist-Ergebnis basiert jedoch auf einer individuellen Vereinbarung zwischen der Stadt und der HBG. Zu Gunsten einer Eigenkapitalstärkung der HBG ist die Gewinnausschüttung dadurch einmalig niedriger ausgefallen als in den Vorjahren. Laut aktueller Vereinbarung erwartet die Stadt 2022 erneut Gewinnausschüttungen von 5,5 Mio. Euro, die bis 2025 sukzessive auf 4,2 Mio. Euro sinken sollen. Im neu aufgestellten HSK ist für 2023 zusätzlich eine einmalige Gewinnabführung des ZBH von 0,5 Mio. Euro vorgesehen. Die Ausschüttungen hängen maßgeblich von der weiterhin positiven Entwicklung der Jahresergebnisse und der Leistungsfähigkeit der Beteiligungen ab. Die Stadt Herten befindet sich diesbezüglich im regelmäßigen Austausch mit ihrer Holding und den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen.

⁹ Städte- und Gemeindebund NRW, Schnellbrief 431/2021, Arbeitskreisrechnung GFG 2022

¹⁰ Im HIB werden die Ergebnisabführungen an den städtischen Haushalt gem. Ratsbeschluss 19/216 als Transferaufwendungen dargestellt.

Für den Zeitraum 2022 bis 2025 hat die Stadt Herten coronabedingte Haushaltsbelastungen von insgesamt 44,2 Mio. Euro ermittelt und als **außerordentliche Erträge** isoliert. Die Nebenrechnung für 2020 weist wie im Kapitel Ist-Ergebnisse dargestellt aufgrund von Mehrerträgen aus Zuweisungen im Saldo keine Haushaltsbelastung aus. Bei den abgegrenzten außerordentlichen Erträgen handelt es sich maßgeblich um Ertragsausfälle bei den Schlüsselzuweisungen, der Gewerbesteuer und den Gemeinschaftssteuern.

Die **übrigen Erträge** beinhalten alle nicht näher betrachteten Ertragspositionen, wie u.a. die Grundsteuer B, allgemeine Zuweisungen und Kostenerstattungen und -umlagen.

Aufwendungen

Bei den **Personalaufwendungen** (einschließlich Sozialversicherungsbeiträgen, Beihilfen und Zuführungen zu Rückstellungen) handelt es sich um die zweitgrößte Aufwandsposition des Hertener Haushaltes. Im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2025 plant die Stadt Herten einen Anstieg der Personalaufwendungen um 1,5 Prozent jährlich. Die Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt individuelle Entwicklungen, wie Altersaustritte und Höhergruppierungen. Coronabedingte Mehraufwendungen bis zu 0,2 Mio. Euro jährlich erwartet die Stadt durch den verstärkten Einsatz des Kommunalen Ordnungsdienstes.

Zu den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** gehören im Wesentlichen alle Aufwendungen zur Unterhaltung und Bewirtschaftung der städtischen Grundstücke, Fahrzeuge und der Infrastruktur (Abwasser und Verkehrsflächen). Die Stadt Herten plant für 2022 einen Anstieg der Sach- und Dienstleistungen um fast 2,1 Mio. Euro auf 21,1 Mio. Euro. Die Stadt erwartet, dass die Aufwendungen zunächst bis 2024 auf 22,4 Mio. Euro ansteigen und 2025 auf 22,2 Mio. Euro sinken. Im Betrachtungszeitraum ergibt sich hieraus eine durchschnittliche Steigerungsrate von 3,0 Prozent jährlich. Die Planung beinhaltet coronabedingte Mehraufwendungen von 61.000 Euro jährlich.

Bei den Transferaufwendungen handelt es sich mit insgesamt 91,7 Mio. Euro um die größte Aufwandsposition des städtischen Haushaltes. Zu dieser Position gehört auch die **allgemeine Kreisumlage** an den Kreis Recklinghausen. Für 2022 plant die Stadt Herten einen Anstieg der allgemeinen Kreisumlage auf 41,7 Mio. Euro. In der mittelfristigen Planung steigt die allgemeine Kreisumlage um weitere 6,2 Mio. Euro auf 47,9 Mio. Euro erheblich an. Diese Planung berücksichtigt neben der eigenen Steuerkraft den Umlagebedarf des Kreises Recklinghausen auf Grundlage des geplanten Kreishaushaltes 2022.

Nach Abzug der allgemeinen Kreisumlage und den Steuerbeteiligungen verbleiben 2020 **sonstige Transferaufwendungen** von 48,4 Mio. Euro. Hierin sind maßgeblich die Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe enthalten. Ausgehend von 2020 plant die Stadt Herten bei den sonstigen Transferaufwendungen bis 2025 einen Anstieg derselben um 7,6 Mio. Euro auf fast 58,0 Mio. Euro. Die jährliche Steigerungsrate von 3,0 Prozent ist entsprechend hoch.

Die Position der **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** umfasst insbesondere Aufwendungen für die Inanspruchnahme von Rechten und Diensten, Wertberichtigungen und Verluste aus Finanzanlagen. Mit der Neugründung und Umstrukturierung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen ist diese Aufwandsposition 2018 von bisher 22,9 auf 39,2 Mio. Euro deutlich gestiegen. Hintergrund ist die Übertragung zahlreicher Dienstleistungen auf die städtischen Sondervermö-

gen. Die Stadt Herten bucht die Aufwendungen für diese Dienstleistungen als sonstige ordentliche Aufwendungen. Der ZBH führt u.a. im Auftrag der Stadt die Straßenunterhaltung und -reinigung, die Grünflächenpflege und Abfallbeseitigung, das Bestattungswesen und die Gebäudereinigung aus. Der 2018 neu gegründete HIB ist nunmehr Gebäudeeigentümer und –verwalter und als solcher u.a. zuständig für die Gebäudeunterhaltung und Hausmeisterdienste. Hier zahlt die Stadt Herten zusätzlich Mieten für die übertragenen Gebäude; 2020 im Umfang von 14,6 Mio. Euro. In Abstimmung mit der Erfolgsplanung des ZBH und des HIB plant die Stadt Herten einen Anstieg der sonstigen ordentlichen Aufwendungen auf 42,0 Mio. Euro (2,2 Prozent jährlich).

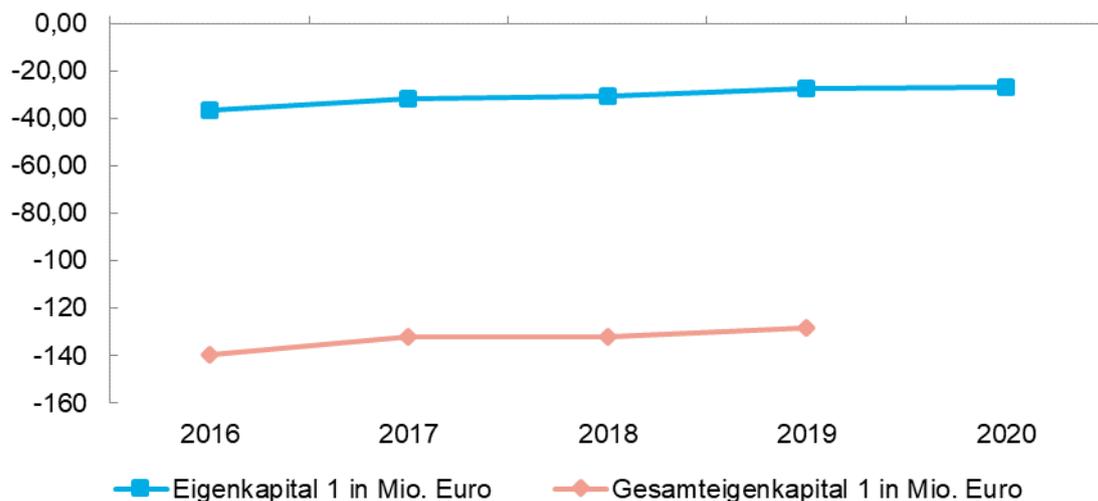
Die übrigen nicht näher betrachteten Aufwendungen umfassen die bilanziellen Abschreibungen, die Versorgungsaufwendungen sowie die Finanzaufwendungen.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Herten ist weiterhin überschuldet und verstößt damit gegen § 75 GO NRW. Bis zum Abbau der Überschuldung besteht die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes. Der Abbau der Überschuldung ist nur langfristig erreichbar und erfordert auch in Zukunft eine äußerst restriktive Haushaltswirtschaft.

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 Herten in Mio. Euro 2016 bis 2020



Zum wirtschaftlichen Eigenkapital gehören auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen. Zusammen mit dem Eigenkapital 1 (Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage) bilden diese das Eigenkapital 2. Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage in Tabelle Nr. 5 dieses Teilberichtes.

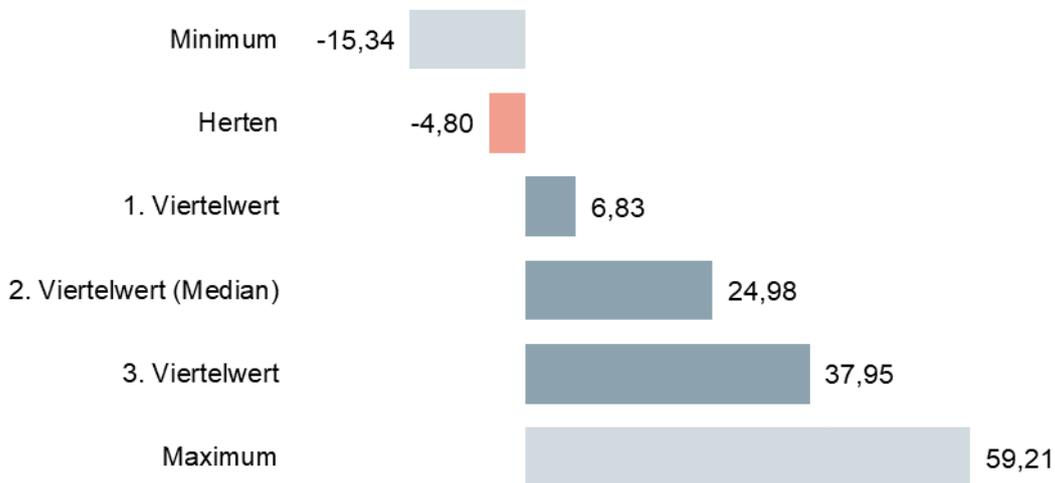
Die **Stadt Herten** ist weiterhin bilanziell überschuldet. Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag beträgt zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2020 rund 26,9 Mio. Euro. Damit liegt ein

Verstoß gegen § 75 Abs. 7 GO NRW vor. Bis zum vollständigen Abbau der Überschuldung besteht die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes.

Zur bisherigen Entwicklung im NKF: Mit Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2008 verfügte die Stadt Herten über ein Eigenkapital 1 (Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage) von insgesamt 157,4 Mio. Euro. Sehr hohe Defizite führten bereits nach sechs Jahren zu einem vollständigen Verzehr des Eigenkapitals 1. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2013 lag der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag bei rund 0,4 Mio. Euro. Drei Jahre später war die Stadt Herten mit rd. 36,6 Mio. Euro überschuldet. Durch die ab 2017 erzielten Jahresüberschüsse sowie Wertveränderungen¹¹ konnte die Überschuldung bis 2020 auf einen Fehlbetrag von 26,6 Mio. Euro reduziert werden.

Damit weist die Stadt Herten 2020 nach wie vor eine negative Eigenkapitalquote aus.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Die Stadt Herten nimmt auch in den Vorjahren eine vergleichbare Positionierung ein.

¹¹ Im Zeitraum 2016 bis 2020 hat die Stadt saldiert Wertveränderungen gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW von +1,3 Mio. Euro mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag verrechnet.

Zur Betrachtung des Konzerns Stadt Herten liegen ausreichend Vergleichswerte für das Jahr 2018 vor. Auf Konzernebene stellt die Stadt Herten mit einer Gesamteigenkapitalquote 1 von -17,03 Prozent das Minimum der zwanzig Vergleichskommunen dar.

Bei zusätzlicher Berücksichtigung der Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen ergibt sich die Eigenkapitalquote 2. Im interkommunalen Vergleich ist die Stadt Herten hier derzeit ebenso das Minimum der Vergleichskommunen.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,28	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	27

Mit Ausnahme des Vergleichsjahres 2019 ist die Stadt Herten auch in den Vorjahren das Minimum.

Auf Konzernebene bildet die Stadt Herten 2018 mit einer Gesamteigenkapitalquote 2 von -3,42 Prozent ebenso den Minimalwert der zwanzig Vergleichskommunen ab.

Die im städtischen Haushalt mittelfristig geplanten Überschüsse führen zunächst zu einer geringfügigen Verbesserung der Überschuldungssituation. Ab 2025 sind jedoch bis zu 50 Jahre lang jährliche Abschreibungen der nach dem NKF-CIG gebildeten Bilanzierungshilfe erforderlich. Die alternative Möglichkeit einer ergebnisneutralen Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage ist für die Stadt Herten aufgrund der weiterhin bestehenden Überschuldung ausgeschlossen. Diese Abschreibungen verschlechtern zukünftige Jahresergebnisse, soweit keine Kompensationsmöglichkeiten bestehen und erschweren den Abbau der Überschuldung erheblich.

Laut Erlass des MHKBG vom 14. Mai 2021 ist der vollständige Abbau der bilanziellen Überschuldung Ziel der Haushaltssicherung. Damit soll der rechtmäßige Zustand nach der GO NRW wiederhergestellt werden. Die Stadt Herten sieht in ihrem HSK diesbezüglich drei Konsolidierungsstufen vor:

- Stufe 1 - Wiedererlangen des originären Haushaltsausgleichs (ohne Corona-Isolation; Konsolidierungsvolumen von durchschnittlich 11,05 Mio. Euro jährlich)
- Stufe 2 – Erwirtschaften der fortlaufenden Abschreibungen des isolierten Corona-Finanzschadens (ab 2025; Konsolidierungsvolumen von bis zu 0,9 Mio. Euro jährlich)
- Stufe 3 - Erwirtschaften nachhaltiger Überschüsse zum Abbau der bilanziellen Überschuldung (in Höhe des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages; geplant zum 31. Dezember 2025: 26,2 Mio. Euro)

Diesbezüglich hat die Stadt Herten ein Eigenkapitalaufbaukonzept erstellt. In der darin erfolgten Prognoserechnung wird angenommen, dass die Jahresergebnisse ab 2026 dem Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2025 von rund 1,2 Mio. Euro entsprechen. Danach könnte frühestens 2047 der Abbau der Überschuldung gelingen. Dies verdeutlicht, dass ein kurzfristiger Abbau der Überschuldung auch aus Sicht der Stadt Herten nicht umsetzbar ist. Zudem setzt diese Hoch-

rechnung gleichbleibende Überschüsse und konstante wirtschaftliche Rahmenbedingungen voraus, was selten anzutreffen ist. Demzufolge ist die Haushaltssicherung nur langfristig darstellbar und erfordert über einen sehr langen Zeitraum eine nachhaltige stringente Konsolidierung.

Der Konzern Stadt Herten ist auf Gesamtabchlusssebene bereits seit dem Jahr 2012 bilanziell überschuldet. Ursächlich hierfür sind hohe Abschreibungen auf das Gesamtanlagevermögen in den ersten vier Jahren des Gesamtabchlusses aufgrund eines hohen aktiven Unterschiedsbetrags aus der erstmaligen Kapitalkonsolidierung 2010. Der ermittelte und aktivierte Geschäfts- bzw. Firmenwert von 83,3 Mio. Euro wurde bis zum 31. Dezember vollständig abgeschrieben.

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf Ebene des Gesamtabchlusses ist im Zeitraum 2016 bis 2019 um 10,9 Mio. Euro auf rund 128,5 Mio. Euro gesunken. 2020 schließt der Gesamtabchluss mit einem Überschuss von fast 1,8 Mio. Euro. Dadurch verringert sich die Überschuldung bzw. der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf 126,7 Mio. Euro.

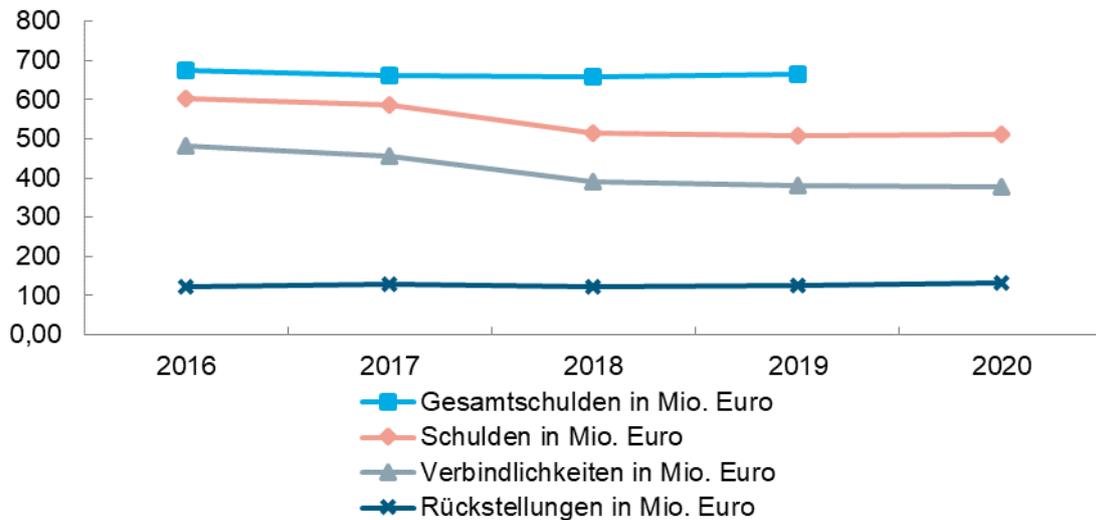
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Im interkommunalen Vergleich ist die Stadt Herten derzeit die Stadt mit den höchsten Schulden und Verbindlichkeiten. Auch die Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene liegen auf sehr hohem Niveau. Der weiterhin hohe Stand der Liquiditätskredite beinhaltet ein entsprechend hohes Zinsänderungsrisiko.
- Auf Grundlage des Haushaltsplanes 2022 verfügt die Stadt Herten mittelfristig nicht mehr über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Um die stetige Aufgabenerfüllung sicherzustellen, muss die Stadt voraussichtlich weitere Liquiditätskredite aufnehmen. Außerdem erwartet die Stadt Herten einen steigenden Finanzierungsbedarf für notwendige Investitionen, um dem fortschreitenden Werteverzehr durch Abschreibungen entgegenzuwirken. Die Verschuldungssituation wird sich damit nochmals verschlechtern.
- **Feststellung**
Die Altersstruktur der im HIB bilanzierten Gebäude ist zumeist alt. Hinzu kommt ein erheblicher Investitions- und Instandhaltungsstau. Dies birgt erhöhte Risiken zukünftiger Belastungen. Mit Umsetzung der im Wirtschaftsplan 2022 des HIB geplanten Investitionen kann das Gebäudevermögen erheblich verbessert und Risiken vorgebeugt werden.

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 Gebührengleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW grundsätzlich die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen die Gesamtabchlüsse bis einschließlich 2019 vor. Die Gesamtschulden sind in Tabelle 6 des Anhangs tabellarisch aufgeführt.

Schulden Herten in Mio. Euro 2016 bis 2020



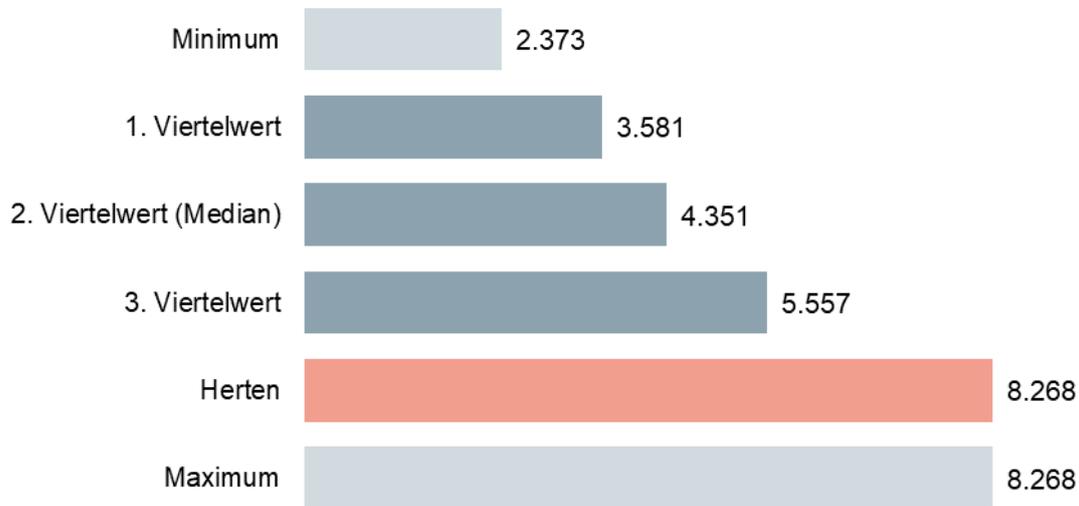
Sonderposten zum Gebührenaussgleich hat die Stadt Herten nicht passiviert.

Die Schulden der **Stadt Herten** sind im Berichtszeitraum 2016 bis 2020 um 91,2 Mio. Euro auf 511 Mio. Euro gesunken. Die Verbindlichkeiten stellen die größte Position der Schulden dar. Zum Bilanzstichtag 2020 weist die Stadt Herten Verbindlichkeiten von insgesamt 377 Mio. Euro aus (siehe Tabelle 6 der Anlage). Überwiegend handelt es sich um Investitions- und Liquiditätskredite. Diese sind im Berichtszeitraum deutlich zurückgegangen. Hauptursächlich für die rückläufige Entwicklung der Investitionskredite ist die Übertragung der Kreditverbindlichkeiten für städtische Gebäude an den HIB als neuer Gebäudeeigentümer. Die Stadt hat dadurch ihre Investitionskredite 2018 um mehr als ein Drittel auf 70,5 Mio. Euro reduziert. Des Weiteren hat die Stadt Herten ihre Liquiditätskredite durch Zahlungsüberschüsse um 58,7 Mio. Euro auf 268 Mio. Euro gemindert. Auf Ebene des Gesamtabschlusses bleiben die Schulden auf einem hohen Niveau, da der HIB gem. § 116 GO NRW in die Konsolidierung einbezogen wird.

Die Rückstellungen - zumeist Pensionsrückstellungen - sind im Betrachtungszeitraum um rund 13,0 Mio. Euro auf 134,0 Mio. Euro angestiegen (circa zehn Prozent).

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Herten 2020 damit im interkommunalen Vergleich die höchsten Schulden aller Vergleichskommunen aufweist:

Schulden je Einwohner in Euro in 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen.

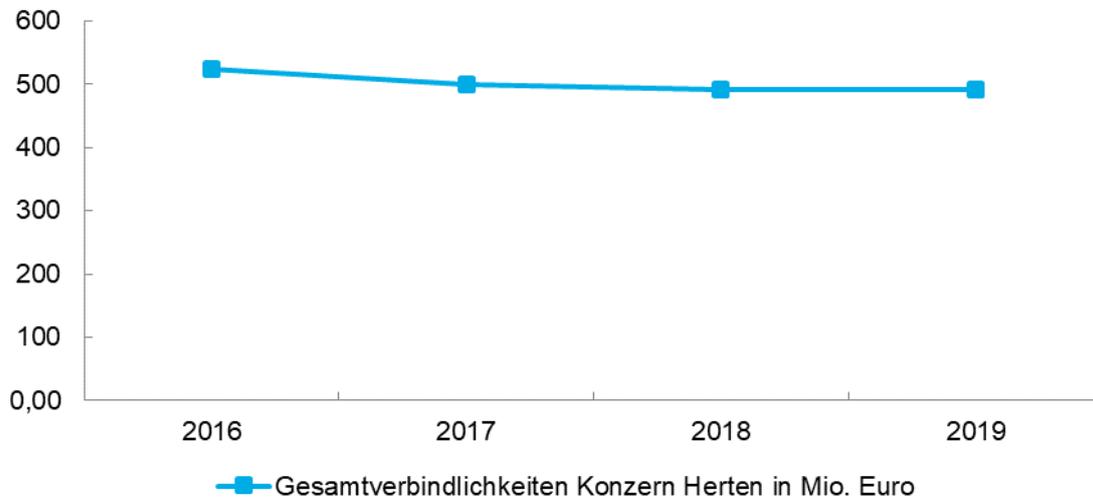
Auch bei den Gesamtschulden (Gesamtabschluss) ist die Stadt Herten 2019 mit 10.730 Euro je Einwohner das Maximum im interkommunalen Vergleich. Im aufgestellten Gesamtabschluss 2020 steigen die Gesamtschulden auf über 11.000 Euro je Einwohner an. Hier stehen noch nicht ausreichend Vergleichswerte zur Verfügung.

Im folgenden Kapitel betrachten wir den Verbindlichkeitenstand des Kernhaushalts und des Konzerns „Stadt Herten“ anhand von interkommunalen Vergleichswerten näher.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten für die Jahre 2016 bis 2019 hat die gpaNRW die Daten aus den bestätigten Gesamtabschlüssen der Stadt Herten verwendet. Die so ermittelten Verbindlichkeiten vergleicht die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen. Liegen keine Gesamtabschlüsse vor, saldiert die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen. Soweit von anderen Kommunen nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorliegen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen. Die Aufschlüsselung der Gesamtverbindlichkeiten erfolgt in den Tabellen Nr. 8 und 9 des Anhangs.

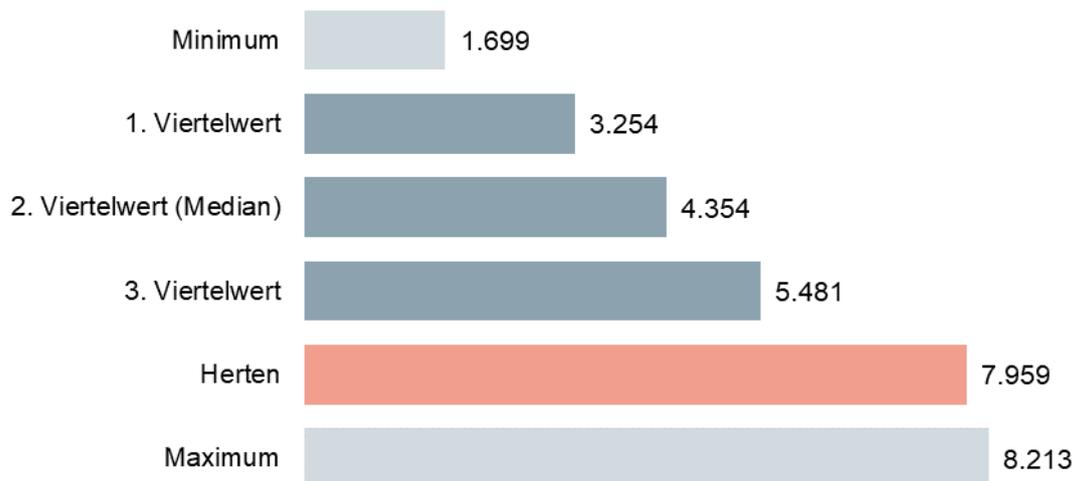
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Herten in Mio. Euro 2016 bis 2019 (Gesamtabschluss)



Die im Gesamtabschluss konsolidierten Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Herten sind 2016 bis 2019 um 36,5 Mio. auf 492 Mio. Euro gesunken. Hier wirkt sich insbesondere die beschriebene Reduzierung der Liquiditätskredite im Kernhaushalt positiv aus.

Neben den städtischen Verbindlichkeiten sind im Gesamtabschluss insbesondere die Verbindlichkeiten des HIB und der Hertener Stadtwerke GmbH von Bedeutung (siehe hierzu auch Teilbericht Beteiligungen). 2020 steigen die Gesamtverbindlichkeiten laut aufgestelltem Gesamtabschluss auf 500 Mio. Euro an. Dies ist u.a. durch den Anstieg der erhaltenen Anzahlungen (für noch auszuführende Investitionen) im HIB begründet.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019

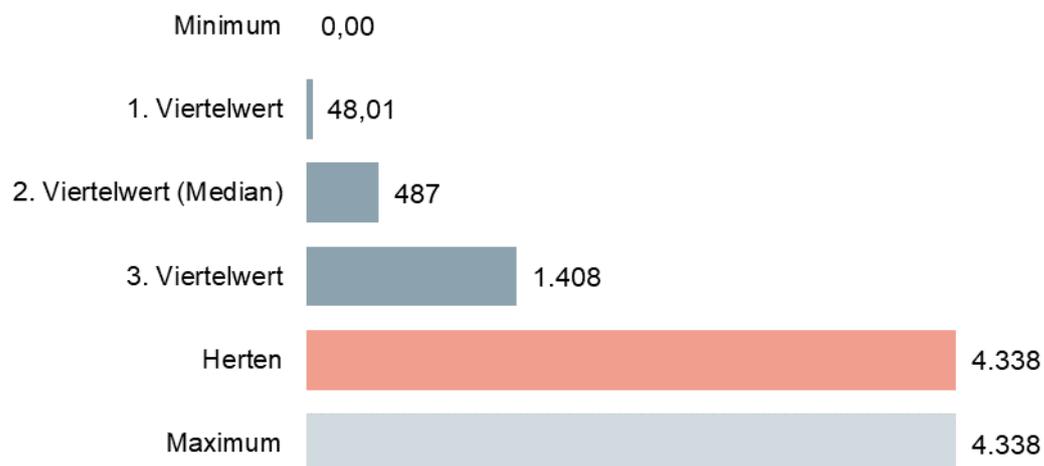


In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den Gesamtverbindlichkeiten positioniert sich der Konzern „Stadt Herten“ nahe am Maximum der Vergleichskommunen. Maßgeblich wirken sich hierbei wiederum die Liquiditätskredite der Stadt aus. Die Stadt Herten hält interkommunal – wie auch 2019 und in den Vorjahren - die höchsten Liquiditätskredite je Einwohner:

Liquiditätskredite je Einwohner in Euro 2020



Im interkommunalen Vergleich haben wir 27 Werte aus Vergleichskommunen berücksichtigt.

Angesichts der weiterhin hohen Liquiditätskredite besteht ein erhebliches Zinsänderungsrisiko für die Stadt Herten. Derzeit profitiert die Stadt von den günstigen Marktkonditionen bzw. negativen Zinsen. Wie lange diese günstigen Konditionen noch anhalten ist ungewiss. Zur Minderung von Zinsrisiken hat die Stadt Herten Kredite in Verbindung mit Fremdwährungen (Schweizer Franken) zu Beginn des Jahres 2022 vollständig abgelöst.

Risiken können bei Umschuldungen ggf. gemindert bzw. vermieden werden, wenn die Stadt zukünftig Liquiditätskredite mit einer mehrjährigen Laufzeit aufnehmen kann, die dann mit einem festen Zinssatz verbunden sind. Laut aktuellem „Krediterlass“ des Landes besteht die Möglichkeit, für den Gesamtbestand der Liquiditätskredite Zinsvereinbarungen mit einer Laufzeit von

bis zu fünfzig Jahren abzuschließen.¹² Die Stadt Herten nutzt gezielt die Möglichkeiten des Kreditmarktes. Dabei achtet die Stadt darauf, die Liquiditätskredite diversifiziert (breit gestreut und mit verschiedenen Laufzeiten) zu marktgerechten Konditionen aufzunehmen.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die **Stadt Herten** hat in den Ist-Jahren 2016 bis 2020 positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt fast 68,9 Mio. Euro erwirtschaftet. Mit 281 Euro je Einwohner gehört die Stadt Herten 2020 zu den Vergleichskommunen mit den höchsten Zahlungsüberschüssen (siehe gpa-Kennzahlenset im Vorbericht). Mit diesen Zahlungsüberschüssen hat die Stadt Investitionen finanziert und Kredite zurückgezahlt. Liquide Mittel bestehen zum Stichtag 31. Dezember 2020 nur im geringen Umfang von rund 0,1 Mio. Euro. Zur Vermeidung von Dispokrediten aber auch Verwarentgelten nutzt die Stadt kurzlaufende Überbrückungskredite, um Liquiditätsschwankungen auszugleichen.

Mit den ermittelten außerordentlichen Erträgen sind keine Einzahlungen verbunden. Entsprechend werden die Finanzrechnungen durch die Buchung der außerordentlichen Erträge nicht entlastet. Dies hat deutliche Auswirkungen auf die Finanzplanung:

Salden der Finanzplanung Herten in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021*	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	6,11	-3,34	-6,71	-6,27	-2,39
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6,07	-14,09	-17,32	-7,33	-1,99
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	0,04	-17,43	-24,02	-13,59	-4,39
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	-0,04	17,43	24,02	13,59	4,39
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

*) Planwerte basieren auf dem Doppelhaushalt 2020/2021 vor Beginn der Corona-Krise.

Auf Basis der aktuellen Finanzplanung 2022 kann die Stadt Herten aufgrund der erheblichen pandemiebedingten Ertragsausfälle keine Zahlungsüberschüsse mehr realisieren. Die geplanten Auszahlungen können somit nicht mehr durch Einzahlungen gedeckt werden. Das voraussichtliche Defizit aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt insgesamt bei rund -18,7 Mio. Euro. Zur Deckung der erforderlichen Auszahlungen muss die Stadt demnach weitere Liquiditätskredite bzw. Überbrückungskredite aufnehmen, da kaum liquide Mittel zur Verfügung stehen.

Im Finanzplan des Haushaltes 2022 erwartet die Stadt bis 2025 außerdem hohe Defizite von -40,7 Mio. Euro aus Investitionstätigkeit. Hier hat die Stadt Herten auch 2016 bis 2020 – mit Ausnahme des Jahres 2017 – regelmäßig Defizite von insgesamt -17,0 Mio. Euro ausgewiesen.

¹² Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales – 34-48.05.01/02-8/14 vom 16.12.2014, zuletzt geändert durch Runderlass vom 04. Juni 2020 (MBI.NRW. 2020 S. 309), verlängert durch Runderlass vom 24. November 2021 bis zum 31. Dezember 2023 (MBI. NRW. 2021 S. 1043).

Diese Defizite sind durch Investitionskredite zu decken, soweit keine anderen Mittel vorhanden sind (Zahlungsüberschüsse und liquide Mittel).

Der Finanzmittelfehlbetrag und damit der Finanzierungsbedarf durch Kredite der Stadt Herten beträgt im Zeitraum 2022 bis 2025 rund 59,4 Mio. Euro. Die Stadt hat eine Prioritätenliste für Investitionen im städtischen Haushalt erstellt. Zu den unaufschiebbaren Maßnahmen gehört u.a. die Beschaffung von Fahrzeugen und Drehleiter der Berufsfeuerwehr sowie die Realisierung der Digitalpakete an den Schulen. Auch Maßnahmen zur Stadtentwicklung und zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur sind unaufschiebbar bzw. haben bereits begonnen (z. B. barrierefreier Ausbau von ÖPNV-Haltestellen). Mittelfristig plant die Stadt zahlreiche Investitionen in ihrer Verkehrsinfrastruktur sowie die Stadtentwässerung (diese werden als rentierliche Maßnahmen erfasst). 2023 ist zudem eine Ausleihung an die Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten mbH (HTVG) von 9,0 Mio. Euro geplant.

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 des HIB. 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 (AAG) in Prozent 2019 (Gebäude des HIB)

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*)		durchschnittliche GND in Jahren Herten	durchschnittliche RND in Jahren Herten	AAG in Prozent
	von	bis			
Wohnhäuser (hier: zwei Sozialunterkünfte)	50	80	60	2,00	96,7
Verwaltungsgebäude	40	80	50	27,00	46,0
Gemeindezentren, Bürger- und Vereinshäuser, Saalbauten, Vereins- und Jugendheime (u.a. Musik- und Volkshochschule, Freizeit- und Begegnungsstätten, Kulturzentrum, Glashaus)	40	80	50	9,56	80,9
Feuerwehrgerätehäuser, Rettungswachen	40	80	50	21,75	56,5
Schulen (inklusive Ogata-Gebäude)**)	40	80	50	9,25	81,5
Schulsporthallen	40	60	50	3,71	92,6
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	50	14,00	72,0
Weitere Sporthallen (Vereinsnutzung)	40	60	50	40,33	19,3

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

*) NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände gem. § 36 Abs. 4 KomHVO (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

**) Die bereits abgeschriebenen Gebäude der Wilhelmschule bleiben bei dieser Betrachtung außen vor, da diese seit 2016 nicht mehr als Schulstandort genutzt wird. Eine Überplanung des Standortes erfolgt derzeit.

Die **Stadt Herten** hat ihre Gebäude zum 01. Januar 2018 an den HIB übertragen. Zu diesem Stichtag ist das Gebäudevermögen neu bewertet worden. Die bisher maximalen Gesamtnutzungsdauern der Gebäude wurden dem Gebäudezustand entsprechend realitätsnäher nach unten angepasst. Die Abschreibungszeiträume der im HIB bilanzierten Gebäude sind nunmehr kürzer bzw. bewegen sich im Mittelfeld der NKF-Rahmentabelle. Dies hat dazu geführt, dass einige Gebäude zum Stichtag bereits vollständig abgeschrieben werden mussten. Die Anlagenabnutzungsgrade je Gebäudegruppe haben sich dadurch wesentlich erhöht.

Bei den meisten Gebäudegruppen ist der Grad der wirtschaftlichen Abnutzung zum Stichtag 31. Dezember 2019 daher bereits hoch. Dies trifft insbesondere auf die Schulen als wertmäßig größte Gebäudegruppe (Buchwert zum Stichtag 38,6 Mio. Euro) und die Schulsporthallen zu. Einige Schulen und dazugehörige Sporthallen sind 2019 schon vollständig abgeschrieben. Betroffen sind insbesondere Grundschulen aber auch der Altbau des Gymnasiums und die Realschule. Bei verschiedenen Altbauten hat die Stadt die Gebäude erweitert oder auch Neubauten angegliedert. Die Spannweite der Restnutzungsdauern liegt zwischen Null und maximal 39 Jahren (Süder Grundschule).

Auch in der Gruppe der Bürger- und Vereinshäuser sind vollständig abgeschriebene Gebäude im Bestand, wie die Volkshochschule und das Hauptgebäude der Freizeit- und Begegnungsstätte Westerholt. In dieser Gebäudegruppe liegt die Restnutzungsdauer mit wenigen Ausnahmen unter 16 Jahren. Nur zwei Sportgebäude und das Glashaus weisen eine höhere Nutzungsdauer auf. Wohnhäuser hat der HIB nicht im Gebäudebestand. Die in dieser Gruppe erfassten Gebäude (Flüchtling- und Obdachlosenunterkunft) sind fast vollständig abgeschrieben. Der HIB

hält drei Kindertageseinrichtungen, von denen zwei weitgehend abgeschrieben sind. Dagegen weist der jüngste Kindergarten noch eine Restnutzungsdauer von vierzig Jahren auf.

Einzig die Verwaltungsgebäude und die übrigen Sporthallen haben aufgrund ihrer jüngeren Altersstruktur einen Anlagenabnutzungsgrad unter 50 Prozent. Bei den Feuerwehrgerätehäusern und Rettungswachen ist der Anlagenabnutzungsgrad mit 56,5 Prozent noch ausgewogen.

Die hohe Altersstruktur wesentlicher Gebäudegruppen indiziert ein erhöhtes Risiko für den HIB und damit letztendlich auch für den städtischen Haushalt (§ 10 Abs. 6 Satz 3 letzter Halbsatz Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (EigVO NRW)). Zusätzliche Belastungen können z. B. durch außerplanmäßige Abschreibungen, ungeplante Instandhaltungsmaßnahmen oder ungeplante Investitionen entstehen.

Wird eine im Instandhaltungsplan vorgesehene Maßnahme aufgrund finanzieller, organisatorischer oder personeller Engpässe verschoben, ist hierfür eine Rückstellung zu bilden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Nachholung der Instandhaltung hinreichend konkret beabsichtigt ist. Damit wird der Aufwand periodengerecht dem laufenden Haushaltsjahr zugeordnet.

Zum Bilanzstichtag 2020 bestehen beim HIB Instandhaltungsrückstellungen von 13,5 Mio. Euro. Diese hat der HIB überwiegend bereits 2018 bei der Übernahme des Gebäudebestandes passiviert. Die meisten Instandhaltungsrückstellungen sind somit erstmalig im städtischen Haushalt gebildet worden sind.

Die Stadt Herten und der HIB haben zusätzlich einen erhöhten Investitionsbedarf in den Gebäudebestand erkannt. Der Wirtschaftsplan 2022 sieht bis 2025 ein Investitions- bzw. Auszahlungsvolumen von knapp 42,0 Mio. Euro vor. Nach Abzug der Einzahlungen verbleibt 2022 bis 2024 ein negativer Saldo aus Investitionstätigkeit von insgesamt -12,8 Mio. Euro. Erstmals 2025 ergibt sich ein positiver Saldo von 2,6 Mio. Euro. Der HIB plant, die Investitionen durch Zahlungsüberschüsse, liquide Mittel und Kreditaufnahmen zu finanzieren.

Zu den wesentlichen Investitionen gehört u. a. der Neubau eines Kindergartens (Annastraße), weitere Baumaßnahmen an Kindertageseinrichtungen, der Neubau der nunmehr abgerissenen Martinischule sowie der Neubau der Sporthalle am Gymnasium. Auch in das Feuerwehrgerätehaus Scherlebeck und das Übergangwohnheim soll investiert werden.

Im Berichtszeitraum ist es der Stadt Herten nicht gelungen, den Werteverzehr des Anlagevermögens durch (Re-)Investitionen auszugleichen. Dies ergibt sich aus einer durchgängig niedrigen Investitionsquote (Bruttoinvestitionen im Verhältnis zu den Abschreibungen und Abgängen auf das Anlagevermögen). Die Investitionsquote für das gesamte Anlagevermögen (bis einschließlich 2017 inklusive Gebäudevermögen) liegt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei 56,93 Prozent. Im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2020 bildet die Stadt Herten mit 49,51 Prozent das Minimum der Vergleichskommunen ab (siehe NKF-Kennzahlenset, Tabelle 3 der Anlage). Nicht berücksichtigt sind an dieser Stelle allerdings Investitionen des HIB in das Gebäudevermögen. Ab 2018 spiegelt die städtische Investitionsquote maßgeblich Investitionen in die städtische Infrastruktur wider. Hauptursächlich für die niedrige Investitionsquote ist der fortschreitende Werteverzehr im Straßenvermögen aufgrund fehlender Investitionen (siehe hierzu Teilbericht „Verkehrsflächen“, Kapitel 5.6.).

Anlagenabnutzungsgrade (AAG) in Prozent 2019 - Infrastruktur

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*)		durchschnittliche GND in Jahren Herten	durchschnittliche RND in Jahren Herten	AAG in Prozent
	von	bis			
Verkehrsflächen (Straßen und befestigte Wirtschaftswege)	30	60	40	11	72,5
Abwasserkanäle	50	80	80	42,25	47,2

Bei den Straßen und befestigten Wirtschaftswegen hat die Stadt niedrige Gesamtnutzungsdauern von 40 Jahren gewählt. Auf den bereits weit fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrad und den - aktuell noch weitgehend guten - Zustand dieser Verkehrsflächen gehen wir im Teilbericht Verkehrsflächen genauer ein.

Der Anlagenabnutzungsgrad der Abwasserkanäle liegt unter fünfzig Prozent und weist somit eine ausgewogene Altersstruktur auf. Zudem hat die Stadt Herten wiederholt in ihre Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen investiert. Insbesondere durch 2020 fertiggestellte und aktivierte Vermögensgegenstände im Abwasserbereich konnte der Bilanzwert seit 2016 um 10,9 Mio. Euro auf 152,3 Mio. Euro erhöht werden. Soweit diese Investitionen über den Gebührenhaushalt refinanziert werden, belasten diese den Haushalt nicht und verbessern in der Regel die Liquidität.

→ Empfehlung

Die Stadt Herten sollte in Zusammenarbeit mit dem HIB ihren aktuellen und zukünftigen Flächen- bzw. Gebäudebedarf regelmäßig überprüfen und hierbei die demografische Entwicklung berücksichtigen. Nicht mehr benötigte Gebäude sollten - soweit möglich - aufgegeben und veräußert werden. Hierauf sollte die Stadt ebenso hinwirken, wenn der zu erwartende Sanierungsbedarf in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum anschließenden Gebäudebestand steht.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Herten 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 Herten hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie zur Feststellung der Jahresabschlüsse in der Regel ein. Allerdings gelten für die Stadt Herten im laufenden Jahr 2022 derzeit die Regeln der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 82 GO NRW. Die Haushaltssatzung und das HSK sind der Kommunalaufsicht verspätet angezeigt worden.

→ Feststellung

Den Entscheidungsträgern der Stadt Herten in Politik und Verwaltung liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft und zur Entwicklung der HSP-Maßnahmen vor. Positiv hervorzuheben ist das installierte Berichtswesen, insbesondere zum Kredit- und Zinsmanagement. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch ergänzende unterjährige Berichte zur Entwicklung der städtischen Investitionen.

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 sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.

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

Die **Stadt Herten** hat der Bezirksregierung Münster die **Haushaltssatzung** und den fortgeschriebenen HSP bis 2021 in der Regel jährlich fristgerecht angezeigt. Verzögerungen ergeben sich gleichwohl im Umfang von circa einer Woche in Abhängigkeit von den Sitzungsterminen zur Haushaltsbeschlussfassung. Die Bezirksregierung Münster hat die Genehmigungen regelmäßig bis zum Ende des ersten Quartals des laufenden Haushaltsjahres erteilt.

Zu größeren Verzögerungen kam es gleichwohl bei der Anzeige des Haushaltes 2017. Die am 01. Februar 2017 im Stadtrat beschlossene und danach der Bezirksregierung angezeigte Haushaltssatzung wurde nicht genehmigt. Grund hierfür war eine nach Auffassung des Landes NRW zu hoch geplante Konsolidierungshilfe. Eine geforderte Korrektur durch den Stadtrat erfolgte diesbezüglich nicht. Daraufhin hat das MHBKG eine Beauftragte des Landes NRW eingesetzt. Diese hat an Stelle des Rates am 02. November 2017 einen korrigierten Beschluss gefasst. Die Genehmigung und Bekanntmachung des Haushaltes 2017 hat sich dadurch erheblich verzögert.

Der Haushalt und das HSK 2022 sind am 16. Februar 2022 zeitverzögert im Stadtrat beschlossen worden. Haushaltssatzung und HSK sind am 03. März 2022 der nunmehr zuständigen

Kommunalaufsicht, dem Landrat des Kreises Recklinghausen, angezeigt worden. Die Genehmigung steht noch aus. Die Genehmigung ist Voraussetzung für eine öffentliche Bekanntmachung und somit für das Inkrafttreten des Haushaltes. Ohne genehmigten Haushalt gelten für die Stadt Herten die Regelungen der **vorläufigen Haushaltsführung** nach § 82 GO NRW. In dieser Zeit gelten Haushaltsbeschränkungen. Nur Aufwendungen und Auszahlungen, zu denen die Stadt rechtlich verpflichtet ist oder die unaufschiebbar sind, dürfen getätigt werden. Dadurch wird auch die Investitionstätigkeit der Stadt Herten eingeschränkt (siehe hierzu auch Kapitel 1.4.3. Ermächtigungsübertragungen).

Der Stadt Herten gelingt es stets, die **Jahresabschlüsse** fristgerecht gem. § 96 Abs. 1 GO NRW festzustellen. Die im Entwurf durch den Bürgermeister bestätigten Jahresabschlüsse werden jedoch bis einschließlich 2020 um drei bis sechs Monate verspätet dem Rat zugeleitet (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW). Die Stadt hat den Entwurf des Jahresabschlusses bisher erst nach Abschluss der örtlichen Prüfung durch externe Wirtschaftsprüfer in den Rat eingebracht. Die Einbringung des aufgestellten und bestätigten Jahresabschluss 2021 erfolgt allerdings nahezu fristgerecht am 06. April 2022.

Als Teilnehmerin am Stärkungspakt war die Stadt Herten verpflichtet, unterjährig über die Umsetzung des **Haushaltssanierungsplans** zu berichten (§ 7 Abs. 1 StPaktG). Dieser Verpflichtung ist die Stadt Herten regelmäßig nachgekommen.

Die **Gesamtabschlüsse** liegen bis einschließlich 2019 bestätigt vor. Der aufgestellte Gesamtabschluss 2020 wird gemeinsam mit dem aufgestellten Jahresabschluss 2021 in den Rat eingebracht. Nach eigener Prüfung ist die Stadt Herten auch nach neuem Recht (§ 116 GO NRW n. F.) weiterhin verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen (vgl. Teilbericht „Beteiligungen“ Kapitel Berichtswesen). Dieser ist gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW binnen neun Monaten nach dem Abschlussstichtag zu erstellen. Diese Frist hat die Stadt regelmäßig nicht eingehalten, da ab 2016 erst damit begonnen werden konnte, die Gesamtabschlüsse seit 2010 nachzuholen. Die Stadt ist gehalten, zukünftig diese gesetzliche Frist einzuhalten.

Die Stadt Herten hat ein zentrales **Finanzcontrolling** beim Stadtkämmerer eingerichtet. Das Finanzcontrolling bereitet regelmäßig Daten zur aktuellen Haushaltssituation auf und dokumentiert die Ergebnisse in einem vierteljährlichen **Finanzbericht**. Die Berichte werden in der jeweils nächstmöglichen Ratssitzung nach Quartalsschluss präsentiert.

Berichtsinhalte sind u.a. die Entwicklung der Ergebnisrechnung zum jeweiligen Stichtag unter Berücksichtigung coronabedingter Effekte und der Produktbereiche. Zudem wird ein Plan-/Ist-Vergleich der Gewerbesteuererträge dargestellt und über die Entwicklung des Eigenkapitals sowie des Zinssatzes für Liquiditätskredite berichtet. Ebenso erhält der Rat Informationen über den Stand des Personalbewirtschaftungskonzeptes bzw. den Stellenabbau sowie weitere HSP-Maßnahmen. Die Quartalsberichte beinhalten auf Basis der Ergebnisrechnung eine Prognose zum Jahresende einschließlich Angaben zu Abweichungen.

In vergleichbarer Weise berichtet der HIB quartalsweise im Betriebsausschuss und im Rat. Die Berichterstattung umfasst auch eine Zusammenfassung des Stands wesentlicher Baumaßnahmen.

Die Stadt Herten wird die vierteljährlichen Finanzberichte auch nach Ende des Stärkungspakts ab 2022 fortführen und den Rat unterjährig über die aktuelle Haushaltslage informieren.

Die Finanzberichte werden zur unterjährigen Finanzsteuerung genutzt. Eine darüber hinaus gehende dezentrale Produktsteuerung erfolgt hierüber nicht, da die Berichte vorrangig an den Stadtrat gerichtet sind. Die Stadt Herten reagiert sofort auf besondere finanzielle Herausforderungen wie eintretende erhebliche Planabweichungen. Zusätzlich berichtet der Stadtkämmerer unter Einbindung der Facheinheiten monatlich an den Bürgermeister, um die coronabedingten Mindererträge und Mehraufwendungen zu überwachen.

Darüber hinaus berichtet die Kämmerei unterjährig im Haupt- und Finanzausschuss über das Kredit- und Zinsmanagement der Stadt Herten. Dies beinhaltet neben einer Darstellung der Finanzmarktentwicklung auch eine detaillierte Berichterstattung über das gesamte Schuldenportfolio der Stadt Herten und die Liquidität der Stadt. Die Stadt Herten berichtet im Rat noch nicht standardisiert über den Umsetzungsstand von Investitionsvorhaben anhand eines Soll-Ist-Vergleiches.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte in ihren Controlling-Berichten an den Rat auch über den Stand der Investitionsvorhaben informieren.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen belasten zunehmend den Haushalt. Weitere umfassende Konsolidierungsanstrengungen sind unabdingbar, um zukünftig einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu erzielen und die gem. § 75 Abs. 6 GO NRW verbotene Überschuldung zu überwinden.

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs, um die Zuweisungen nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte.¹³ Ab dem Haushaltsjahr 2020 müssen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat so-

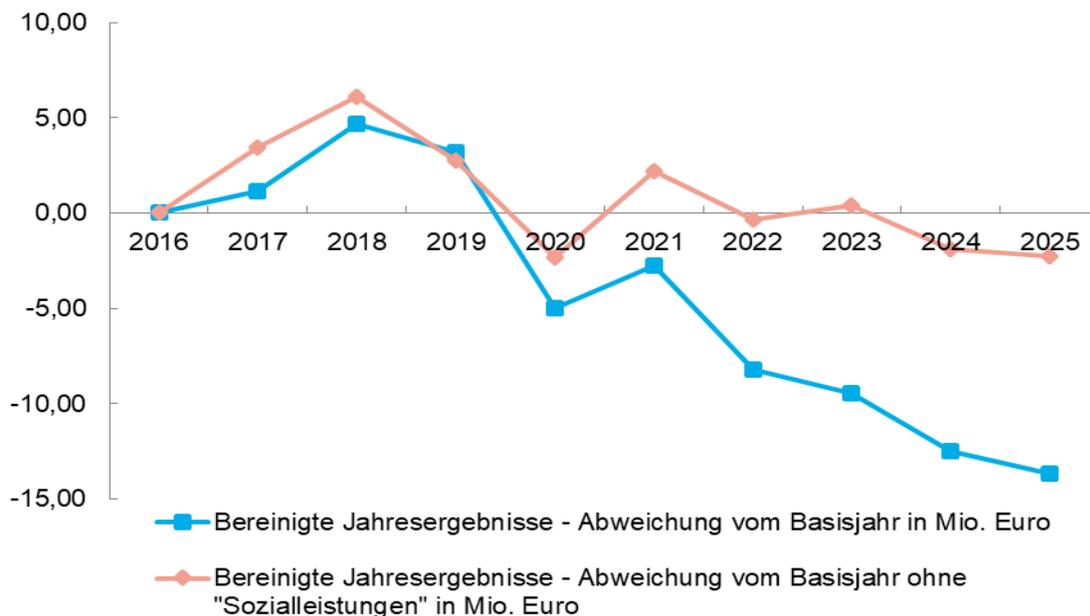
¹³ In Abstimmung mit der Kämmerei haben wir folgende Sondereffekte zusätzlich bereinigt: Erträge und Aufwendungen aus der Auflösung/Zuführung von verschiedenen Instandhaltungs- sowie Pensionsrückstellungen (hierbei Durchschnittswerte berücksichtigt), Erträge und Aufwendungen durch Wechselkurveränderungen (Schweizer Franken), Wertberichtigungen sowie eine außerplanmäßige Abschreibung von Liegenschaften (2019).

wohl die von der Stadt Herten ermittelten coronabedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 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 und 10 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Herten in Mio. Euro 2016 bis 2025



Bis 2020 einschließlich: IST, ab 2021: PLAN ((Haushaltsplan 2020/2021, Haushaltsplan 2022)

Wir betrachten zunächst die Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse inklusive der Sozialleistungen (blaue Linie). Bis 2018 ist eine positive Entwicklung erkennbar. Dies spiegelt die Konsolidierungserfolge der Stadt Herten im Rahmen des HSP wider. Zu den wesentlichen HSP-Maßnahmen gehören die

- Anhebung der Realsteuerhebesätze,
- Stellenabbau im Rahmen eines Personalbewirtschaftungskonzeptes,
- Reduzierung der Schulstandorte,
- steigende Gewinnabführungen der HBG und
- „Stärkung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ (Neugründung des ZBH und HIB).

Die positive Spitze 2018 ist maßgeblich auf eine höhere Gewinnausschüttung der HBG im Vergleich zum Vorjahr zurückzuführen. Ab 2019 ergibt sich jedoch ein Abwärtstrend, der nur in wenigen Jahren (2021 und 2023) unterbrochen werden kann. Ausgehend vom Basisjahr 2016 beträgt die Verschlechterung bis 2025 rund -13,7 Mio. Euro.

Die 2021 erkennbare Spitze ist u.a. durch geringer geplante Versorgungsaufwendungen begründet. Zudem plant die Stadt 2021 ein wesentlich höheres Finanzergebnis. Wie im Kapitel „Planergebnisse“ erläutert, hat die Stadt 2020 zu Gunsten einer Eigenkapitalstärkung des HBG eine geringere Ausschüttung vereinbart und erhalten. Die danach bis 2025 geplante Reduzierung der Gewinnausschüttungen ist mitursächlich für die dann zunehmende negative Entwicklung. Das Finanzergebnis fällt dadurch – und durch steigende Zinsaufwendungen - ab 2024 wesentlich schlechter aus. Hinzukommen wie dargestellt geplante Steigerungen bei den Personalaufwendungen und den Sach- und Dienstleistungen.

Eine weitere wesentliche Ursache für die negative Entwicklung besteht in der deutlich zunehmenden Belastung durch steigende Sozialleistungen. Ohne Sozialleistungen beträgt die Abweichung zum Basisjahr 2016 lediglich -2,3 Mio. Euro (rote Linie) und fällt damit erheblich geringer aus. Bleiben die Sozialleistungen außen vor, ergeben sich überwiegend positive bereinigte Jahresergebnisse. Die Entwicklung der Teilergebnisse dieser Produktbereiche (Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend und Familienhilfe) ist in Tabelle 10 der Anlage dargestellt. Nach aktueller Planung ergibt sich bis 2025 ein Zuschussbedarf von insgesamt 40,9 Mio. Euro. Demzufolge führen die steigenden Sozialleistungen im Betrachtungszeitraum insgesamt zu Mehraufwendungen von 11,4 Mio. Euro.

Im aktuell aufgestellten HSK sieht die Stadt Herten insbesondere Konsolidierungspotenziale bei den Personal- und Sozialtransferaufwendungen als größte Aufwandspositionen. Dahingehend beabsichtigt die Stadt aufgabenkritische Untersuchungen des Personalbestandes ergänzt u.a. durch Aufgabenanalysen im Zusammenhang mit Stellenbesetzungen. Zudem soll der Fokus verstärkt auf Digitalisierung, neue Arbeitsformen und interkommunale Zusammenarbeit gerichtet werden. Um den Aufwandssteigerungen im Bereich der erzieherischen Hilfen entgegenzuwirken, hat die Stadt zudem im Stärkungspakt eine externe Organisationsuntersuchung des Jugendamtes Herten beauftragt. Diese zeigt zahlreiche Handlungsoptionen auf, um die Arbeitsprozesse zu optimieren und damit letztendlich einen Beitrag zur Haushaltssicherung zu leisten. In einem aktiven Liquiditätsmanagement sieht die Stadt Herten ein weiteres Handlungsfeld für Konsolidierungen.

Die gpaNRW befürwortet diesen Ansatz. Die Stadt Herten sollte grundsätzlich vorhandene Konsolidierungsmöglichkeiten ausschöpfen, um die Überschuldung abzubauen und finanzwirtschaftliche Handlungsspielräume zurückzugewinnen. Wichtig ist hierbei aus Sicht der gpaNRW ein gesamtstrategischer Ansatz, d.h. die notwendige Konsolidierung sollte in ein langfristig ausgerichtetes Steuerungssystem eingebunden werden. In diesem sollten für die Stadt Herten wesentliche Werte und Ziele definiert und mit der Haushaltsplanung und -steuerung sowie dem Jahresabschluss verknüpft werden. Das Controlling der Zielerreichung ist dabei ein wichtiger Baustein. Ein solcher Strategie- und Steuerungsprozess erfordert eine enge Abstimmung zwischen Verwaltungsspitze und Kommunalpolitik, die den Werte- und Zieleprozess gemeinsam tragen. Auch der Konzern „Stadt Herten“ sollte dabei in den Blick genommen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte gemeinsam mit der Politik ein gesamtstädtisches Steuerungssystem entwickeln, in dem strategische (Konsolidierungs-)Ziele für den Konzern Stadt Herten formuliert werden. Die Stadt sollte die möglichen Handlungsfelder für den weiteren Konsolidierungsweg an diesem Zielsystem ausrichten.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Herten dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Herten durchschnittlich 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. Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

Die **Stadt Herten** hat die Anhebung der Hebesätze der Grund – und Gewerbesteuern als Maßnahmen im Sanierungsplan aufgenommen. Die Stadt Herten hat den Hebesatz der Grundsteuer B im Zeitraum 2012 bis 2015 in drei Schritten auf 795 Hebesatzpunkte erhöht. Zuletzt 2018 hat die Stadt den Hebesatz auf 790 von Hundert (v. H.) abgesenkt. Der Hebesatz der Grundsteuer A ist einmalig 2012 von bisher 240 v. H. auf 285 Hebesatzpunkte erhöht worden und seitdem konstant. Die Stadt Herten hat den Hebesatz der Gewerbesteuer ebenso 2012 einmalig von 430 auf 480 v. H. angehoben.

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

Hebesätze der Realsteuern von Hundert*) 2021

	Herten	Kreis Recklinghausen	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse**)	fiktiver Hebesatz	Median Stärkungspaktkommunen
Grundsteuer A	285	349	284	312	223	370
Grundsteuer B	790	803	578	575	443	708
Gewerbesteuer	480	505	449	456	418	488

*) Auf Basis der Daten von IT.NRW

**) Kreisangehörige Gemeinden mit einer Einwohnerzahl ab 60.000 Einwohnern

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

- Die Stadt Herten hat haushaltsrechtliche Grundsätze zur Übertragung von Ermächtigungen im Rat beschlossen (gem. § 22 Abs. 1 HVO NRW bzw. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW).
- Die Stadt Herten überträgt im Berichtszeitraum annähernd so viele investive Auszahlungen ins Folgejahr wie der Durchschnitt der Vergleichskommunen.
- **Feststellung**
Der Stadt Herten gelingt es bei mehr als der Hälfte ihrer Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen. Dies trifft auch auf Investitionen in das Gebäudevermögen zu, die

im Wirtschaftsplan des HIB abgebildet werden. Die Transparenz, die der Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.

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

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

Die **Stadt Herten** hat am 10. Juli 2013 in einer Ratssitzung Grundsätze nach § 22 GemHVO NRW über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen beschlossen. Diese Regelungen sind Anfang 2021 angesichts der Corona-Pandemie für konsumtive Aufwendungen ergänzt worden (gem. § 22 Abs. 1 KomHVO NRW). Im Vordergrund der Regelungen steht eine zeitliche Begrenzung der Ermächtigungsübertragungen. Hintergrund ist die zu beachtende zeitliche Befristung der Kreditermächtigungen.

Der Stadtrat hat 2013 beschlossen, dass Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen grundsätzlich übertragbar sind und bis zum Ende des Folgejahres für ihren Zweck verfügbar bleiben. Die finanzwirtschaftliche Gesamtsituation ist hierbei zu berücksichtigen. Bei Ermächtigungen von Auszahlungen für Investitionen hat die Stadt zudem geregelt, dass diese bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar bleiben. Bei Baumaßnahmen und Beschaffungen gilt dies längstens zwei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen genutzt wird. Sobald Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen werden, verfällt die Auszahlungsermächtigung und es ist ggf. eine Neuveranschlagung vorzunehmen. Konkret gilt eine Maßnahme als begonnen, wenn die Ausschreibung von wesentlichen Investitionsbestandteilen veröffentlicht ist. Eine Ausschreibung oder Beauftragung von Planungsleistungen reicht somit nicht aus. Der Stadtrat hat 2021 ergänzend beschlossen, dass konsumtive Aufwendungen, die pandemiebedingt 2020 nicht getätigt und daher 2021 nachgeholt werden müssen, in das Folgejahr übertragbar sind. Damit wird die Ergebnis- und Finanzrechnung des Folgejahres belastet. Daher ist eine ausführliche Begründung für die Übertragung erforderlich.

Grundsätzlich strebt die Stadt Herten eine restriktive Handhabung von Ermächtigungsübertragungen an. Daher werden im Rahmen der Haushaltskonsolidierung alle Projekte jährlich neu überprüft. Ziel der Stadt ist es, geplante Maßnahmen in kleine Abschnitte zu unterteilen und diese möglichst im laufenden Haushaltsjahr abzuwickeln.

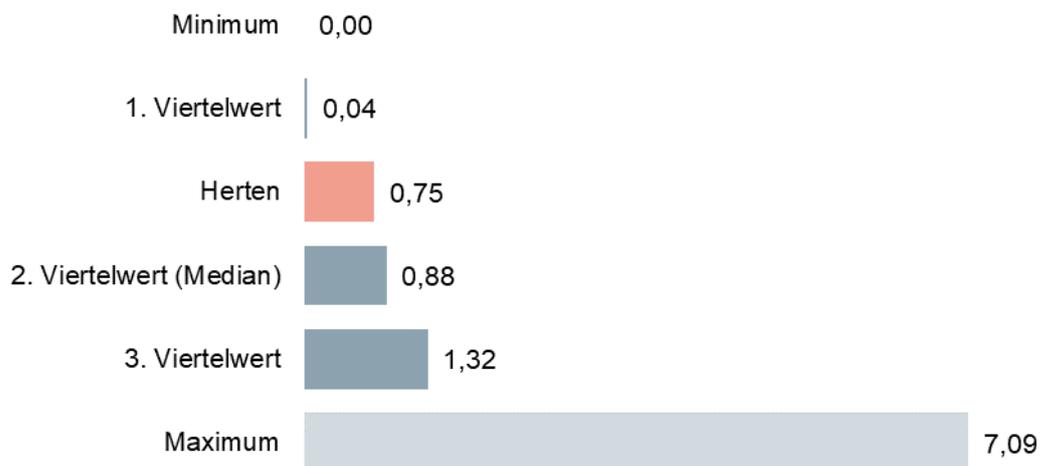
Die Stadt Herten hat im Berichtszeitraum 2016 bis 2020 im folgenden Umfang Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen ins Folgejahr übertragen:

Ordentliche Aufwendungen Herten 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	179	192	195	196	201
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,05	3,09	2,15	1,56	1,51
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,58	1,61	1,11	0,80	0,75
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	180	195	197	197	203
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,58	1,59	1,09	0,79	0,75
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	183	191	198	200	208
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	102	98,27	101	101	103

Der Haushaltsansatz ist im Berichtszeitraum deutlich gestiegen. Auch die Ermächtigungsübertragungen steigen im Berichtszeitraum an, sind aber seit 2019 annähernd konstant. Der Ansatzerhöhungsgrad (Anteil der Ermächtigungsübertragungen am Haushaltsvolumen bzw. Haushaltsansatz) hat sich dadurch um circa ein Drittel erhöht. Der Grad der Inanspruchnahme liegt regelmäßig über dem fortgeschriebenen Ansatz. Dies resultiert aus über- und außerplanmäßigen Aufwendungen.

Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen.

Nachfolgend stellt die gpaNRW die Entwicklung der investiven Auszahlungsermächtigungen ausführlicher dar.

Investive Auszahlungen Herten 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	22,31	12,38	19,52	12,78	16,45
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	2,25	8,07	10,21	11,48	7,35
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	10,11	65,18	52,27	89,78	44,65
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	24,48	20,46	29,73	24,26	23,80
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	9,18	39,46	34,33	47,31	30,87
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	10,77	4,69	16,11	14,92	11,16
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	43,99	22,94	54,18	61,51	46,89

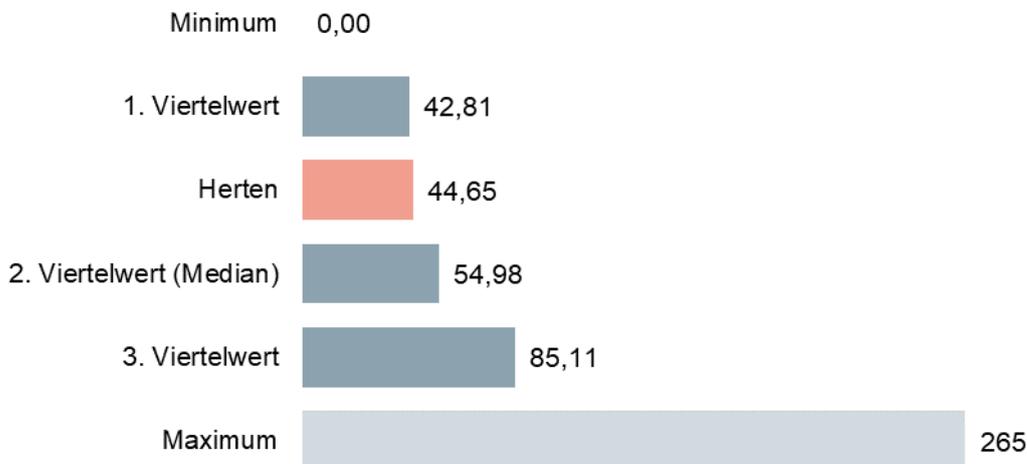
Der Ansatzerhöhungsgrad für investive Auszahlungen ist bereits 2017 deutlich gestiegen. In diesem Jahr haben sich die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen vervierfacht. Bis 2019 steigen die Ermächtigungsübertragungen weiter an. Erstmals 2020 liegen diese wieder unter acht Mio. Euro, so dass der Ansatzerhöhungsgrad auf 44,65 Prozent sinkt. Der Ansatzerhöhungsgrad liegt im Berichtszeitraum durchschnittlich bei 52,4 Prozent.

Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 gelang es der Stadt Herten zudem nur zu rund 45,90 Prozent, ihren fortgeschriebenen Ansatz tatsächlich umzusetzen (Grad der Inanspruchnahme). Der niedrigste Wert 2017 ist insbesondere durch die bis Mitte November 2017 andauernde vorläufige Haushaltsführung begründet. In dieser „haushaltslosen“ Zeit durften keine neuen Investitionen begonnen werden.

Bei der Entwicklung im Berichtszeitraum ist zu berücksichtigen, dass der Investitions- und Finanzplan der Stadt Herten ab 2018 keine Investitionen in das Gebäudevermögen mehr abbildet. Mit der Übertragung der Gebäude an den HIB werden investive Auszahlungen für Investitionen am Gebäudebestand im dortigen Wirtschaftsplan geplant. Die nach NKF-Grundsätzen geführte eigenbetriebsähnliche Einrichtung weist 2019 bereits Ermächtigungsübertragungen (aus dem Vorjahr 2018) von 2,8 Mio. Euro für Baumaßnahmen aus. 2020 steigen die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen laut Finanzrechnung des HIB auf fast 7,9 Mio. Euro. Damit wird der im Wirtschaftsplan 2020 des HIB ausgewiesene Planansatz von 13,24 Mio. Euro um 59,43 Prozent erhöht. Auch dem HIB gelingt es somit nicht, den fortgeschriebenen Ansatz (2020: 21,1 Mio. Euro) zu realisieren. Im Ist liegen die Auszahlungen für Baumaßnahmen an Gebäuden bei 10,1 Mio. Euro. Der Grad der Inanspruchnahme im HIB liegt somit auf einem vergleichbaren Niveau von 47,75 Prozent.

In den nachfolgenden Vergleich fließen die Investitionszahlungen der Stadt Herten ein:

Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen.

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

Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
46,89	12,50	34,40	46,99	52,99	80,11	24

Bei den Investitionsmaßnahmen im städtischen Haushalt 2020 handelt es sich überwiegend um Baumaßnahmen im Straßenbau und an Abwasserbeseitigungsanlagen bzw. -kanälen. Zusätzlich sind Städtebaufördermaßnahmen wie die Entwicklung des Bergbaustandortes als größere Projekte betroffen (z. B. das interkommunale Stadtentwicklungskonzept Hassel.Westerholt.Bertlich).

Wesentliche Gründe für Verzögerungen bei der Durchführung von Baumaßnahmen sind insbesondere:

- Die vorhandenen Planungskapazitäten bzw. Personalressourcen reichen nicht aus, um die Ausschreibungen und die Bauleitung durchzuführen. Im Tief- wie im Hochbaubereich ist bereits ein fortschreitender Fachkräftemangel spürbar.
- Die Ausschreibung der Baumaßnahmen erfolgt aus unterschiedlichen Gründen zeitverzögert (u.a. fehlendes Personal, Altlasten im Boden, Marktverknappung).
- Geplante, aber aufschiebbare Projekte müssen je nach Projektverlauf bzw. Finanzierungsmöglichkeit ggf. zu Gunsten vorrangiger Projekte zurückgestellt werden.
- Vorläufige Haushaltsführung.

→ **Empfehlung**

Politik und Verwaltung der Stadt Herten sollten darauf hinwirken, in den Haushalts- und Wirtschaftsplänen investive Auszahlungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Die Stadt Herten hat die Fördermittelrecherche und –Akquise dezentral in den Facheinheiten sowie den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen organisiert. Die Notwendigkeit, Drittmittel zu akquirieren, ergibt sich zwangsläufig aus der Haushaltssituation und den fachlichen Handlungsnotwendigkeiten.

→ **Feststellung**

Der Stadt Herten fehlt derzeit ein Gesamtüberblick über mögliche Förderprogramme und förderfähige Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen in der Kernverwaltung sowie den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Dies erschwert die Koordinierung und Abstimmung von fachübergreifenden Fördermaßnahmen.

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.

Die **Stadt Herten** hat die Fördermittelrecherche und –Akquise dezentral organisiert. Zuständig sind sowohl die jeweiligen Facheinheiten der Stadtverwaltung als auch die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. In den Facheinheiten (z. B. im Stadtentwicklungsamt, ebenso im HIB) sind entsprechend Stellen bzw. Stellenanteile zur Fördermittelakquise und weiteren Folgeaufgaben eingerichtet. Hierzu gehört u.a. der Fördermittelabruf, das Erstellen der Verwendungsnachweise und die Sicherstellung der Zweckbindung von Mitteln.

Strategische Vorgaben oder Richtlinien zur Fördermittelakquise hat die Stadt Herten nicht schriftlich fixiert. Die Notwendigkeit zur Berücksichtigung von Fördermitteln ergibt sich einerseits aus der Haushaltssituation der Stadt Herten und andererseits aus den fachlichen Handlungsnotwendigkeiten. Die Stadt Herten nimmt Fördermaßnahmen grundsätzlich nur dann in die Haushalts- bzw. Wirtschaftsplanung auf, wenn die Eigenanteile sowie die Folgekosten sich wirtschaftlich darstellen lassen.

Zur Fördermittelrecherche nutzen die Facheinheiten und Verantwortlichen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen verschiedene Informationsquellen. Die Schwerpunkte ergeben sich aus den jeweiligen Aufgaben bzw. Fachthemen. Fokus des Stadtentwicklungsamtes sind insbesondere Förderungen im Rahmen des Regionalen Wirtschaftsförderprogrammes (RWP), Städtebauförderprogramme und Förderungen mit dem Schwerpunkt Klima und Nachhaltigkeit. Schwerpunkt der Förderprogramme im HIB sind u.a. Maßnahmen nach den Kommunalinvestitionsförderprogrammen und dem Programm „Gute Schule 2020“. Entsprechend werden die jeweiligen Portale von Förderbanken, Förderrundbriefe und Newsletter der kommunalen Spitzenverbände sowie von Fachverbänden regelmäßig ausgewertet. Somit verwendet die Stadt Herten verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Das hierzu notwendige Fachwissen wird in den dezentralen Stellen sichergestellt. Die Stadt Herten nutzt neben eigener Fördermittelakquise auch externe Beratungen. Hierzu finden regelmäßig – mindestens einmal jährlich - Beratungsgespräche mit einer Förderbank des Landes zu Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten statt.

Aufgrund der dezentralen Organisation fehlt der Stadt Herten allerdings ein Überblick über mögliche Förderungen bzw. förderfähigen Maßnahmen. Die fachübergreifende Kombination möglicher Fördermaßnahmen erfordert einen hohen Kommunikations- und Zeitaufwand und ist daher selten realisierbar. Bei der Abwägung verschiedener Förderprogramme sollte angesichts knapper finanzieller Mittel die gesamtstädtische Strategie stets Berücksichtigung finden. Auch hierzu ist ein Überblick über potenzielle Förderprogramme und die städtischen Bedarfe sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte sich einen Überblick über mögliche Förderungen und förderfähige Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen der eigenen Verwaltung verschaffen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Das etablierte zentrale FörderControlling ermöglicht eine den gesamten Planungszeitraum umfassende Kontrolle der Förderprojekte. Die Förderakte ist bereits weitgehend digitalisiert. Das Konzept zur Geschäftsprozessoptimierung des Fördermittelcontrollings steht nur im Entwurf zu einem veralteten Arbeitsstand (2019) zur Verfügung. Das im Konzept bereits enthaltene Berichtswesen unterliegt keiner Regelmäßigkeit.

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.

Die **Stadt Herten** ist bestrebt, Rückforderungen von Fördermitteln zu vermeiden. Dennoch waren bereits Rückzahlungen erforderlich, da u.a. nicht förderfähige Kosten angesetzt oder Nebenbestimmungen des Bewilligungsbescheids – angesichts komplexer Förderbestimmungen - fehlinterpretiert worden sind.

Um sicherzustellen, dass Auflagen, Bedingungen und Fristen des Förderbescheids eingehalten werden, hat die Stadt daher 2018 ein zentrales Fördermittelcontrolling eingerichtet. Die Stelle "FörderControlling" ist als Stabstelle beim Stadtkämmerer angesiedelt. Aufgabenschwerpunkte

sind neben dem Förderfinanzcontrolling das Risikomanagement und die Beratung bei Förderprojekten. Das FörderControlling überprüft unterjährig, inwieweit die finanzielle Abwicklung der Förderprojekte der Planung entsprechen. Hierzu und zur Beratung besteht ein regelmäßiger Austausch zwischen dem FörderControlling und den umsetzenden Fachdienststellen.

Ziel der Stadt Herten ist es, angesichts knapper Finanzressourcen Finanzierungslücken zu vermeiden und eine Kostenkontrolle über alle laufenden Fördermaßnahmen zu erhalten. Im Falle von wesentlichen Abweichungen führt das FörderControlling eine Optimierungsanalyse durch.

Zur Umsetzung und Optimierung der Geschäftsprozesse hat die Stadt bereits 2019 im Entwurf ein Konzept zum Fördermittelcontrolling erstellt. Dieses ist jedoch noch nicht im Rat verabschiedet und in der Verwaltung entsprechend als Richtlinie verankert worden. Dies sollte die Stadt zeitnah nachholen und das Konzept hinsichtlich der Prozesse vorab evaluieren. Relevant ist dabei insbesondere das im Konzept integrierte Berichtswesen über den aktuellen Projektstand aller Förderprojekte und die zusammengefassten Ergebnisse des Fördercontrollings. Derzeit erhalten die Verwaltung und die Politik keinen vergleichbaren Controlling-Bericht, wemgleich in der Steuerungsgruppe "Rückbau-Umbau-Neubau (RUN)" monatlich über strategische Projekte inkl. Förderung berichtet wird.

2017 und 2018 hat der Verwaltungsvorstand zwar bereits Beschlüsse zur Verteilung und Vorkhaltung der Fördermitteldaten gefasst. Diese unterstützen insbesondere eine systematische Erfassung der Fördermitteldaten und den standardisierten Abruf der Fördermittel. Umgesetzt hat die Stadt Herten in diesem Zusammenhang beispielsweise eine einheitliche, zentrale Speicherung der Fördermitteldaten in einem gemeinsamen Laufwerk. Damit kann die Stadt auf eine digitale Förderakte zugreifen. Das Konzept zum Fördermittelcontrolling geht jedoch weit über diese Verfahrensregeln hinaus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte das im Entwurf vorliegende Konzept zum FörderControlling auf einen aktuellen Stand bringen und Politik und Verwaltungsspitze zur Entscheidung vorlegen. Auf dieser Grundlage sollte die Stadt Herten ein regelmäßiges Berichtswesen zum Fördermittelcontrolling installieren.

Neben der digitalen Förderakte nutzt das FörderControlling eine zentrale Datenbank (Access) zur Fortschreibung und Überwachung des Förderprojektes. Die Datenbank enthält alle förderrechtlich relevanten Informationen. Die Stabsstelle speichert hier die Stammdaten des Projektes (Bezeichnung, Zuständigkeit, relevante Nebenbestimmungen, Zweckbindung) und hinterlegt den Verlauf des Projektes bzw. des Bewilligungs- und Durchführungszeitraums. Zudem werden Förderbestimmungen, Fristen und Auflagen erfasst. Ebenso wird die notwendige Aktenaufbewahrung hierüber nachgehalten. Auch die aus den Förderdokumenten hervorgehenden Finanzdaten des Projektes werden dokumentiert und die Fördersummen nach Herkunft erhoben.

Das FörderControlling prüft im Rahmen des Förderrisikomanagements vorrangig folgende förderrechtlich relevante Aspekte:

- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – Einhaltung der vergaberechtlichen Rahmenbedingungen (in Zusammenarbeit mit der Vergabestelle),
- Öffentlichkeitsarbeit – Einhaltung der Vorgaben des Fördergebers und Dokumentation,

- Einhaltung von Fristen - Einhaltung des Bewilligungs- und Durchführungszeitraums sowie der Frist für den Schlussverwendungsnachweis und
- Wahrung der Zweckbindungs- und Aktenhaltungsfristen.

Bei der Auswahl der zu prüfenden Projekte orientiert sich das FörderControlling an dem Kriterium des Schlussverwendungsnachweises zum festgelegten Stichtag.

Das FörderControlling führt zudem regelmäßig Feedbackgespräche mit den federführenden verantwortlichen Personen der Förderprojekte. Beim Auftreten von signifikanten Störungen im Ablauf der Projekte wird der Stadtkämmerer informiert.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Finanzen - Haushaltssituation

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssituation					
F1	Die Altersstruktur der im HIB bilanzierten Gebäude ist zumeist alt. Hinzu kommt ein erheblicher Investitions- und Instandhaltungsstau. Dies birgt erhöhte Risiken zukünftiger Belastungen. Mit Umsetzung der im Wirtschaftsplan 2022 des HIB geplanten Investitionen kann das Gebäudevermögen erheblich verbessert und Risiken vorgebeugt werden.	21	E1	Die Stadt Herten sollte in Zusammenarbeit mit dem HIB ihren aktuellen und zukünftigen Flächen- bzw. Gebäudebedarf regelmäßig überprüfen und hierbei die demografische Entwicklung berücksichtigen. Nicht mehr benötigte Gebäude sollten - soweit möglich - aufgegeben und veräußert werden. Hierauf sollte die Stadt ebenso hinwirken, wenn der zu erwartende Sanierungsbedarf in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum anschließenden Gebäudebestand steht.	30

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Finanzen – Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F2	Den Entscheidungsträgern der Stadt Herten in Politik und Verwaltung liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft und zur Entwicklung der HSP-Maßnahmen vor. Positiv hervorzuheben ist das installierte Berichtswesen, insbesondere zum Kredit- und Zinsmanagement. Optimierungsmöglichkeiten bestehen durch ergänzende unterjährige Berichte zur Entwicklung der städtischen Investitionen.	62	E2	Die Stadt Herten sollte in ihren Controlling-Berichten an den Rat auch über den Stand der Investitionsvorhaben informieren.	64
F3	Steigende Aufwendungen, insbesondere im Bereich der Sozialleistungen belasten zunehmend den Haushalt. Weitere umfassende Konsolidierungsanstrengungen sind unabdingbar, um zukünftig einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu erzielen und die gem. § 75 Abs. 6 GO NRW verbotene Überschuldung zu überwinden.	64	E3	Die Stadt Herten sollte gemeinsam mit der Politik ein gesamtstädtisches Steuerungssystem entwickeln, in dem strategische (Konsolidierungs-)Ziele für den Konzern Stadt Herten formuliert werden. Die Stadt sollte die möglichen Handlungsfelder für den weiteren Konsolidierungsweg an diesem Zielsystem ausrichten.	67

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Stadt Herten gelingt es bei mehr als der Hälfte ihrer Investitionsvorhaben nicht, diese wie geplant umzusetzen. Dies trifft auch auf Investitionen in das Gebäudevermögen zu, die im Wirtschaftsplan des HIB abgebildet werden. Die Transparenz, die der Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	67	E4	Politik und Verwaltung der Stadt Herten sollten darauf hinwirken, in den Haushalts- und Wirtschaftsplänen investive Auszahlungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	72
F5	Der Stadt Herten fehlt derzeit ein Gesamtüberblick über mögliche Förderprogramme und förderfähige Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen in der Kernverwaltung sowie den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Dies erschwert die Koordinierung und Abstimmung von fachübergreifenden Fördermaßnahmen.	72	E5	Die Stadt Herten sollte sich einen Überblick über mögliche Förderungen und förderfähige Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen der eigenen Verwaltung verschaffen.	73
F6	Das etablierte zentrale FörderControlling ermöglicht eine den gesamten Planungszeitraum umfassende Kontrolle der Förderprojekte. Die Förderakte ist bereits weitgehend digitalisiert. Das Konzept zur Geschäftsprozessoptimierung des Fördermittelcontrollings steht nur im Entwurf zu einem veralteten Arbeitsstand (2019) zur Verfügung. Das im Konzept bereits enthaltene Berichtswesen unterliegt keiner Regelmäßigkeit.	73	E6	Die Stadt Herten sollte das im Entwurf vorliegende Konzept zum FörderControlling auf einen aktuellen Stand bringen und Politik und Verwaltungsspitze zur Entscheidung vorlegen. Auf dieser Grundlage sollte die Stadt Herten ein regelmäßiges Berichtswesen zum Fördermittelcontrolling installieren.	74

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020 (Stand 14.03.2022)

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	101	91,67	96,72	98,27	102	109	27
Eigenkapitalquote 1	-4,80	-15,34	6,83	24,98	37,95	59,21	27
Eigenkapitalquote 2	3,28	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	27
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	42,03	0,00	23,55	28,81	32,96	43,67	27

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Abschreibungsintensität	4,04	0,47	4,03	5,68	6,75	8,14	26
Drittfinanzierungsquote	39,27	26,89	44,41	56,92	66,24	84,77	24
Investitionsquote	49,51	49,51	91,70	122	178	263	26
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	51,16	51,16	75,58	87,24	94,90	109	27
Liquidität 2. Grades	12,03	12,03	34,09	56,99	97,21	329	27
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	32,81	3,51	6,63	10,15	16,23	32,81	27
Zinslastquote	2,55	0,15	0,78	1,16	1,77	3,96	27
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	30,76	30,76	43,20	45,59	48,66	55,56	20
Zuwendungsquote	43,28	21,46	28,57	31,49	37,03	45,85	27
Personalintensität	20,66	17,15	20,27	23,47	24,06	30,06	27
Sach- und Dienstleistungsintensität	9,17	7,11	12,51	16,09	18,40	30,39	27
Transferaufwandsquote	44,03	35,54	42,77	45,60	47,75	51,67	27

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 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Herten in Mio. Euro 2016 bis 2020

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-1.905	4.594	659	3.198	412	
Gewerbesteuern	22.363	24.870	19.190	21.894	19.161	21.496
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	22.348	23.640	24.773	25.589	24.446	24.159
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.888	3.597	4.593	5.092	5.585	4.351
Ausgleichsleistungen und Erstattungsleistungen (Familienlastenausgleich Gewerbesteuer ausgleichszahlung)	2.212	2.324	2.346	2.432	7.281	3.319
Schlüsselzuweisungen	49.430	49.327	53.397	53.165	55.916	52.247
Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz	11.327	11.327	11.327	7.551	9.433	./.
Summe der Erträge	110.569	115.084	115.625	115.723	121.823	105.572
Steuerbeteiligungen (einschließlich Leistungen ELAG)	3.108	4.565	3.207	3.276	1.775	3.186
Allgemeine Kreisumlagen	38.259	40.710	42.656	40.550	41.555	40.746
Summe der Aufwendungen	41.367	45.275	45.863	43.826	43.329	43.932
Saldo	69.202	69.808	69.762	71.897	78.494	61.640

Tabelle 5: Eigenkapital Herten in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	36,58	31,70	30,25	27,28	26,85
Eigenkapital 1	-36,58	-31,70	-30,25	-27,28	-26,85
Sonderposten für Zuwendungen	95,09	92,59	32,73	34,42	33,33
Sonderposten für Beiträge	20,58	18,40	16,22	14,02	11,83

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital 2	79,09	79,30	18,69	21,17	18,31
Bilanzsumme	720	699	564	559	559

Tabelle 6: Schulden Herten in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	128	126	70,48	74,97	69,47
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	327	298	285	275	268
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,04	0,03	0,03	0,03
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3,17	3,27	1,79	1,74	2,36
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1,73	1,72	1,39	1,17	11,85
Sonstige Verbindlichkeiten	3,86	6,60	3,42	5,13	2,34
Erhaltene Anzahlungen	17,69	21,27	26,50	21,51	23,12
Verbindlichkeiten	481	457	389	379	377
Rückstellungen	121	129	124	127	134
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schulden	602	585	513	507	511

Tabelle 7: Gesamtschulden Herten in Mio. Euro 2016 bis 2019 (Gesamtabschluss)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	525	500	491	492
Rückstellungen	151	160	166	171
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtschulden	675	660	657	663

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Herten in Mio. Euro 2016 bis 2019 (Gesamtabschluss)

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	132	130	124	129
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	333	303	291	282
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,04	0,03	0,03
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	13,92	15,91	8,10	8,57
Sonstige Verbindlichkeiten	27,77	29,49	30,64	37,29
Erhaltene Anzahlungen	17,77	21,52	36,84	35,14
Gesamtverbindlichkeiten	525	500	491	492

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Herten in Mio. Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	-1.905	4.594	659	3.198	412	329	217	240	154	252
Gewerbesteuer	22.363	24.870	19.190	21.894	19.161	23.402	20.840	22.611	24.217	25.307
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	22.348	23.640	24.773	25.589	24.446	27.632	25.104	26.585	29.260	29.843
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.888	3.597	4.593	5.092	5.585	5.566	4.310	4.418	4.502	4.579
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (inklusive Gewerbesteuerausgleichszahlung)	2.212	2.324	2.346	2.432	7.281	2.585	2.575	2.660	2.719	2.789
Schlüsselzuweisungen vom Land	49.430	49.327	53.397	53.165	55.916	59.764	59.779	58.105	60.720	63.574
Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz (Konsolidierungshilfen; 2020 inklusive Zuweisung gem. § 3 Sonderhilfengesetz Stärkungspakt)	11.327	11.327	11.327	7.551	9.433	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	110.569	115.084	115.625	115.723	121.823	118.949	112.608	114.380	120.417	126.091
Steuerbeteiligungen	3.108	4.565	3.207	3.276	1.775	1.831	1.596	1.731	1.854	1.938
Allgemeine Kreisumlage	38.259	40.710	42.656	40.550	41.555	43.070	41.710	45.327	46.677	47.930
Summe der Aufwendungen	41.367	45.275	45.863	43.826	43.329	44.901	43.306	47.058	48.531	49.868
Saldo der Bereinigungen	69.202	69.808	69.762	71.897	78.494	74.048	69.302	67.322	71.886	76.223
Saldo der Sondereffekte	-142	4.625	-2.790	-907	-2.139	0	10.029	13.135	11.569	8.511
Bereinigtes Jahresergebnis	-70.965	-69.840	-66.314	-67.792	-75.943	-73.719	-79.153	-80.414	-83.449	-84.632
Abweichung vom Basisjahr	0	1.125	4.651	3.173	-4.978	-2.753	-8.187	-9.449	-12.484	-13.667

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Herten in Mio. Euro 2016 bis 2025

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-70.965	-69.840	-66.314	-67.792	-75.943	-73.719	-79.153	-80.414	-83.449	-84.632
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-8.837	-12.787	-11.333	-7.465	-7.220	-9.808	-6.473	-6.497	-6.510	-6.564
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-20.634	-18.967	-19.603	-21.559	-24.872	-24.595	-30.829	-32.820	-33.545	-34.292
Ergebnis Sozialleistungen	-29.471	-31.754	-30.936	-29.024	-32.091	-34.402	-37.302	-39.316	-40.056	-40.857
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-41.494	-38.086	-35.378	-38.768	-43.852	-39.316	-41.851	-41.097	-43.393	-43.775
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	3.408	6.116	2.726	-2.358	2.178	-357	397	-1.899	-2.281

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herten 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 Herten** ist zum 31. Dezember 2019 an 26 Unternehmungen beteiligt, die sich auf vier Ebenen verteilen. Auf drei Beteiligungen übt die Stadt einen maßgeblichen und auf neun weitere Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss aus. Insgesamt entspricht die Beteiligungsstruktur einer mittleren Komplexität.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen und die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind auf einem mittleren Niveau. Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Herten durch die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH, die als Beteiligungsholding fungiert, im Jahr 2019 um 5,6 Mio. Euro entlastet. Die Gewinnausschüttungen resultieren hauptsächlich von der Hertener Stadtwerke GmbH, der PROSOZ Herten GmbH und der Hertener Energiehandelsgesellschaft mbH.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Herten. Die Stadt Herten hat ihr Beteiligungsmanagement gut aufgestellt und kann diese Anforderungen nahezu vollständig erfüllen.

Bei der Prozessprüfung zur Einflussnahme wurden die Beteiligungen Hertener Stadtwerke GmbH und die Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten (HTVG) mbH in den Blick genommen. Die Prüfung hat ergeben, dass die Stadt gezielt Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung nimmt.

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 sollten die Beteiligungen entsprechend der kommunalen Zielsetzungen geführt und gesteuert werden. 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 sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien 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. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2019 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

- 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 26 Beteiligungen, welche auf vier Beteiligungsebenen gehalten werden. Auf zwölf Beteiligungen übt die Stadt Herten einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist auf einem mittleren Niveau.

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 Herten** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 26 Beteiligungen beteiligt. Diese verteilen sich auf vier Ebenen. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit 15 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

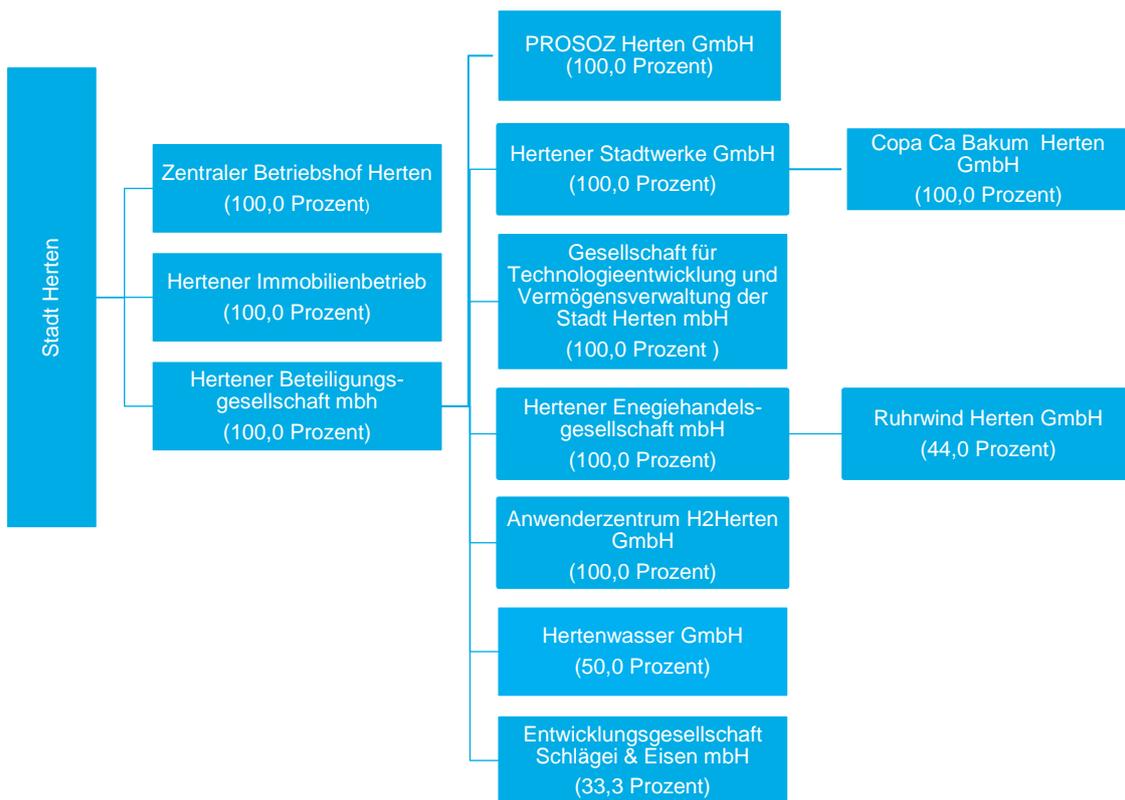
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019



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 Herten handelt es sich zum 31. Dezember 2019 hier um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹⁴ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



¹⁴ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Die Stadt Herten hält einen Großteil ihrer Beteiligungen mittelbar über die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH.

Wesentliche Änderungen nach 2019 haben sich in dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herten nicht ergeben.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Stadt Herten wird in den Berichtsjahren durch die Gewinnausschüttung der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH entlastet. Insgesamt liegt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Herten auf einem mittleren Niveau.

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, 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 Herten** 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	1.816	5.440	5.646
- Aufwendungen aus Zuschüssen und Verlustübernahmen	348	13	13
= Ergebnisbelastung/-entlastung	1.468	5.427	5.633

Die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH (HBG) fungiert als Beteiligungsholding. Der Stadt Herten fließen insgesamt 5,6 Mio. Euro an Gewinnausschüttungen gemäß Gewinnabführungs-

vertrag von der HBG mbH zu. Von folgenden Beteiligungen erhält die HBG mbH Gewinnausschüttungen: Hertener Stadtwerke GmbH, PROSOZ Herten GmbH und Hertener Energiehandels-gesellschaft mbh. Die Ergebnisse der Beteiligungen fließen direkt der HBG mbH zu.

In 2017 übernahm die Stadt Herten die entstandenen Verluste für den Zentralen Betriebshof Herten. Anfang 2018 wurde die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Zentraler Betriebshof Herten“ aufgelöst. Das Gebäudemanagement wurde vom der neu gegründeten eigenbetriebsähnlichen Einrichtung „Immobilienmanagement Herten“ übernommen. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Zentraler Betriebshof Herten“ würde als reiner Betriebshof neu gegründet. Durch die Auflösung und Neugründung der beiden Einrichtungen konnten die Aufwendungen verringert werden, so dass beide Betriebe erzielen ab 2018 positive Jahresergebnisse erzielen. Die HBG mbH als Muttergesellschaft übernahm jährlich im Prüfungszeitraum für die Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten mbH (HTVG mbh) die Verluste (2018: 178 Tausend Euro, 2019: 2 Tausend Euro).

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

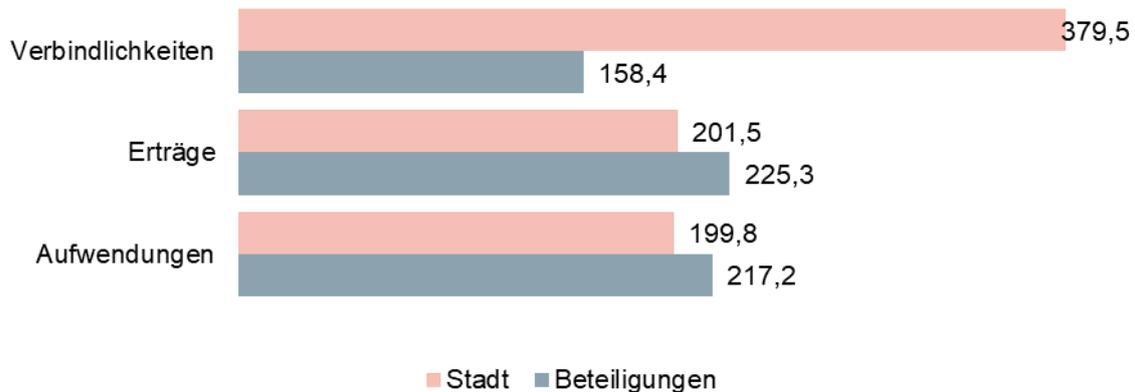
Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	874	722	560
Bürgschaften (Stand 31.12.)	2.878	2.656	2.434
Gesamtsumme	3.752	3.378	2.994

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 Herten hat für die Gründung des Zentralen Betriebshofs Herten ein Darlehen gewährt (2019: 560 Tausend Euro). Darüber hinaus hat die Stadt Bürgschaften für die Beteiligung HTVG - Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten mbH übernommen.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Herten anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen¹⁵ in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Die Verbindlichkeiten der Stadt Herten entsprechen in etwa dem 2,5fachen Wert der Verbindlichkeiten der Beteiligungen. Bei den Beteiligungen entfallen 62,5 Mio. Euro der Verbindlichkeiten auf den Hertener Immobilienbetrieb und 36,5 Mio. Euro auf die Hertener Stadtwerke GmbH. Im Vergleich zur Stadt erzielen die Beteiligungen höhere Erträge. 88,8 Mio. Euro entfallen auf die Hertener Stadtwerke GmbH. Die höchsten Aufwendungen erwirtschaften ebenfalls die Hertener Stadtwerke mit 85,1 Mio. Euro.

Insbesondere die folgenden Beteiligungen sind für die Stadt Herten wirtschaftlich bedeutend:

- Hertener Stadtwerke GmbH, da sie die höchsten Gewinnausschüttungen an die Hertener Beteiligungsgesellschaft ausschüttet.
- HTVG - Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten mbH, da die Gesellschaft schwankende Ergebnisse erzielt und die Stadt für die Gesellschaft hohe Bürgschaften übernommen hat.

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, sind unter anderem die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Zentraler Betriebshof Herten und Hertener Immobilienbetrieb für das Beteili-

¹⁵ nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

gungsmanagement der Stadt Herten 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 Kämmerin 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 Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herten 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 Herten** ist zentral organisiert und ist der Kämmererei zugeordnet. Das Beteiligungsmanagement umfasst eine 0,25 Vollzeit-Stelle.

Die Stadt Herten hält die Grunddaten, wie Gesellschaftsverträge, Gremienbesetzungen und Geschäftsordnungen für alle Beteiligungen vor. Die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH hält die Gewinnabführungsverträge für die mittelbaren Beteiligungen der Stadt vor.

Die Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen werden auf einem Laufwerk der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH abgelegt. Der Bürgermeister hat Zugriff auf das Laufwerk. Das Beteiligungsmanagement kann die Unterlagen anfordern.

→ **Empfehlung**

Dem Beteiligungsmanagement der Stadt Herten sollten die Einladungen und Niederschriften der Sitzungen der Beteiligungen automatisch zur Verfügung gestellt werden.

Die Jahresabschlüsse werden für Beteiligungen ab einer Beteiligungsquote über zehn Prozent vorgehalten. Für die mittelbaren Beteiligungen, die über die Hertener Beteiligungsgesellschaft gehalten werden, werden die Jahresabschlüsse über die Gesellschaft zur Verfügung gestellt. Die Unterlagen der mittelbaren Beteiligungen liegen auf einem Konzernlaufwerk. Sowohl die Mitarbeiter der Kernverwaltung als auch die einzelnen Beteiligungen haben Zugriff auf das Laufwerk. Unter anderen werden auf dem gemeinsamen Konzernlaufwerk die Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer und die Wirtschaftspläne aufbewahrt. Die Wirtschaftspläne für die acht maßgeblichen Beteiligungen werden quartalsweise in einer Excel Datei von den einzelnen Beteiligungen zusammengeführt. Das Beteiligungsmanagement analysiert regelmäßig die Daten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte auch die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit einer Anteilsquote unter zehn Prozent vorhalten.

Die Daten der Gremienvertreter werden sowohl in der Kämmerei als auch im Bürgermeisteramt vorgehalten und gepflegt.

Die Stadt Herten hat in 2012 einen Public Corporate Governance Kodex für alle acht Beteiligungsgesellschaften, an denen sie mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, eingeführt.

Der Public Corporate Governance Kodex wurde von allen betroffenen Geschäftsführungen unterzeichnet. In diesem wurden Maßnahmen zur Transparenzsteigerung beschlossen. So müssen die Geschäftsführungen einmal jährlich in einer öffentlichen Sitzung dem Rat über die grundlegenden Geschäftsvorfälle, aktuelle Geschäftsentwicklungen sowie über wirtschaftliche Perspektiven berichten. Darüber hinaus ist geregelt, dass über die Konzernabschlüsse der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH in einer öffentlichen Sitzung durch den Rat beraten wird. Die Regelungen zur Berichterstattung werden auskunftsgemäß auch in der Praxis umgesetzt.

2.4.2 Berichtswesen

- Das Berichtswesen erfüllt vollständig die Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herten 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 Plana-

bweichungen 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 Herten** hat zum Prüfungszeitraum die Beteiligungsberichte bis 2019 mit dem Gesamtabschluss in den Rat eingebracht. Seit dem Berichtsjahr 2019 ist die Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes entfallen, sofern weiterhin ein Gesamtabschluss nach § 116 GO NRW aufgestellt wird. Die Stadt Herten ist weiterhin verpflichtet, jährlich einen Gesamtabschluss aufzustellen. Die Stadt plant jedoch weiterhin die Beteiligungsberichte freiwillig aufzustellen. Über diesen Weg wird der Rat auch künftig einmal jährlich umfänglich über alle Beteiligungen der Stadt informiert.

Die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Zentraler Betriebshof Herten und Hertener Immobiliengesellschaft erstellen Quartalsberichte gem. § 20 EigVO NRW. Die Berichte werden dem Betriebsausschuss und dem Beteiligungsmanagement zur Kenntnis gegeben. Die Quartalsberichte geben einen Überblick über die Entwicklung der Planzahlen sowie Erträge und Aufwendungen.

Vierteljährlich findet ein Austausch zwischen den Geschäftsführungen der Mehrheitsbeteiligungen, dem Bürgermeister, dem Kämmerer und dem Beteiligungsmanagement statt. In diesen Sitzungen werden die Entwicklungen der Quartalszahlen besprochen. Darüber hinaus berichten die Geschäftsführungen über die aktuellen Geschäftsvorfälle der einzelnen Beteiligungen. Der Geschäftsführer der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH ist gleichzeitig auch der Geschäftsführer folgender Gesellschaften:

- Hertener Stadtwerke GmbH
- Copa Ca Backum Herten GmbH
- Hertener Energiegesellschaft mbH.

In den weiteren Gesellschaften ist der Geschäftsführer der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH in den Gesellschafterversammlungen vertreten. Darüber hinaus ist entweder der Bürgermeister oder der Stadtkämmerer bei allen Mehrheitsbeteiligungen in Aufsichtsgremien vertreten. Die Verwaltung und die Beteiligungen sind somit eng verzahnt. Bei außerordentlichen Vorkommnissen in den Beteiligungen wird der Rat durch die Verwaltungsspitze umgehend informiert.

Der Public Corporate Governance Kodex sieht vor, dass eine halbjährliche Berichtserstattung der acht maßgeblichen Beteiligungen im Rat erfolgt. Die Berichtserstattung erfolgt jeweils in der letzten Sitzungsfolge vor den Sommerferien und in der letzten Sitzungswoche des Jahres. Im ersten Halbjahr berichten die jeweiligen Geschäftsführer in einer öffentlichen Sitzung. In der zweiten Sitzung des Jahres berichtet der Geschäftsführer der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH über die Jahresergebnisse der Gesellschaft mit den darunterliegenden Beteiligungen. Zudem wird der Rat über die Planungen und Prognosen der Beteiligungen informiert. In beiden

Sitzungen werden anhand einer Präsentation die Entwicklungen der Gesellschaften und die Interessen der Stadt erläutert. Dabei spielt die vereinbarte Gewinnabführung eine große Rolle.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ Feststellung

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsmanagement der Stadt Herten ergeben.

Die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen müssen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Fehlendes Wissen und Informationen kann neben haftungsrechtlichen Konsequenzen für einzelne Vertreterinnen und Vertreter auch zu Fehlentscheidungen der Vertreterinnen und Vertreter führen. In der Folge kann dies negative wirtschaftliche Auswirkungen für die Beteiligung haben und/oder dazu führen, dass Zielsetzungen der Kommune keine Beachtung finden. Schließlich kann dies auch finanzielle Auswirkungen für die Kommune durch beispielsweise geringere Gewinnausschüttungen und höhere Verlustübernahmen oder Zuschüsse haben.

Die Gremienvertreter und –vertreterinnen (aus Verwaltung und Politik) sollten über ein ausreichendes Wissen über ihre Aufgabe (z.B. Rechte und Pflichten ihrer Mandatsausübung) und notwendiges Fachwissen (z.B. Aufgabe der Gremien, rechtliche Hintergründe, wirtschaftliche Kenntnisse, branchenspezifische Kenntnisse etc.) verfügen. Durch das Beteiligungsmanagement sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Gremienvertreterinnen und –vertreter sich dieses notwendige Wissen aneignen können. Hierzu sollten durch das Beteiligungsmanagement regelmäßige Schulungen der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter angeboten werden. Für fachliche und inhaltliche Fragen, auch zu einzelnen Beteiligungen, sollte das Beteiligungsmanagement als Servicestelle zur Verfügung stehen.

Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien haben bei ihrer Entscheidungsfindung gemäß § 113 GO NRW die Interessen der Kommune zu berücksichtigen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und in ihre Entscheidungen einfließen lassen.

Bei der **Stadt Herten** werden die Gremienvertreterinnen und –vertreter zu Beginn einer Wahlperiode zu ihren Rechten und Pflichten durch die Hertener Beteiligungsgesellschaft geschult. Den Ratsmitgliedern werden zudem Zeitschriften z.B. „ZfK- Zeitung für kommunale Wirtschaft“ zum Selbststudium zur Verfügung gestellt.

Weiterhin sind die Gremien der städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands und Ratsmitglieder besetzt. In den Gremien der beherrschenden Beteiligungen ist der Bürgermeister, der Stadtkämmerer oder der Geschäftsführer der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH als Vertreter entsandt. In nahezu jedem Beteiligungsgremium sind zusätzlich Ratsmitglieder entsandt.

Die Tagesordnungspunkte der Aufsichtsräte werden in der Regel 14 Tage vor der Sitzung dem Geschäftsführer der Hertener Beteiligungsgesellschaft zur Verfügung gestellt.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Herten verfasst derzeit keine Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen. Gezielte Anträge und Anfragen aus der Politik werden zentral im Beteiligungsmanagement beantwortet.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der unterschiedlichen Sparten der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der anderen Gremienmitglieder ist es sinnvoll, den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern Unterstützung zu bieten. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sichergestellt werden, dass diese die Sicht der Verwaltung kennen und es kann auf Ratsbeschlüsse und Leitlinien verwiesen werden.

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. Einbezogen werden hierbei auch vorhandene Regelungen im Public Corporate Governance Kodex und der Beteiligungsrichtlinie.

Die Auswahl der nachfolgend betrachteten Beteiligungen orientiert sich an den im Kapitel 2.3.2 benannten wirtschaftlich bedeutenden Beteiligungen. Näher betrachtet werden

- Hertener Stadtwerke GmbH
- HTVG - Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten mbH.

2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Herten stellt die Einflussnahme bei den Beteiligungen Hertener Stadtwerke GmbH und der Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten mbH durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen rechtlich hinreichend 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 Hertener Stadtwerke GmbH

Die **Stadt Herten** ist mittelbar zu 100,0 Prozent über die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH an der Hertener Stadtwerke GmbH beteiligt. Damit kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, soweit dies nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Gesellschaftsorgane

Organe der Gesellschaft sind gemäß § 5 des Gesellschaftsvertrages die Geschäftsführung, die Gesellschafterversammlung und der Aufsichtsrat. Der Geschäftsführer der Hertener Stadtwerke GmbH ist gleichzeitig auch der Geschäftsführer der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH. Der Aufsichtsrat besteht aus 15 Mitgliedern, die vom Rat der Stadt entsandt sind. Neben den Ratsmitgliedern ist der Bürgermeister ebenfalls Mitglied im Aufsichtsrat. Fünf weitere Mitglieder werden als Vertreter der Arbeitnehmer des Unternehmens aus einer von der Betriebsversammlung des Unternehmens zu erstellenden Vorschlagsliste vom Rat der Stadt bestellt.

Der Stadtkämmerer ist alleiniger Vertreter in der Gesellschafterversammlung.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Der Gesellschaftsvertrag regelt die Aufgaben der Gesellschafterversammlung. Diese hat insbesondere den Wirtschaftsplan zu genehmigen (§ 7 Abs. 2 Nr. 6), den Jahresabschluss und die Ergebnisverwendung festzustellen (§ 7 Abs. 2 Nr. 3). Der Wirtschaftsplan ist jährlich nach den Bestimmungen der GO NRW aufzustellen (§ 12). Die Feststellung des Jahresabschlusses und der Beschluss der Ergebnisverwendung haben spätestens bis zum Ablauf der ersten sechs Monate des Geschäftsjahres durch die Gesellschaft zu erfolgen.

Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

Public Corporate Governance Kodex

Die Geschäftsführung der Hertener Stadtwerke GmbH unterliegt dem Public Corporate Governance Kodex (PCGK) der Stadt Herten. Der PCGK regelt das Zusammenwirken der Geschäfts-

führung mit dem Aufsichtsrat (Punkt 3.7. PCGK). Hiernach soll der Aufsichtsrat zeitnah unterrichtet werden, wenn unabwiesbare, erfolgsgefährdende wesentliche Mehraufwendungen oder Mindererträge bei größeren Investitionen zu erwarten sind. Im Weiteren regelt der Public Corporate Governance Kodex eine halbjährliche Berichtserstattung der Geschäftsführung im Rat.

2.5.1.2 HTVG - Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten mbH

Die **Stadt Herten** ist mittelbar zu 100,0 Prozent über die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH an der HTVG mbH beteiligt. Damit kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, soweit dies nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Gesellschaftsorgane

Die Organe der Gesellschaft sind gemäß § 5 die Geschäftsführung, die Gesellschafterversammlung und ein Beirat. Die Geschäftsführer der Gesellschaft sind die Stadtbaurätin zusammen mit dem Kämmerer der Stadt Herten. Der Geschäftsführer der Hertener Beteiligungsgesellschaft ist das einzige Mitglied in der Gesellschafterversammlung. Der Bürgermeister und acht weitere Mitglieder bilden den Beirat der Gesellschaft. Alle Beteiligten sind in einer Doppelfunktion in dieser Gesellschaft tätig.

Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung

Der Gesellschaftsvertrag regelt im § 10 die Aufstellung des Wirtschaftsplanes nach den Bestimmungen der GO NRW. Der Gesellschafterversammlung obliegt die Beschlussfassung des Wirtschaftsplanes, die Feststellung des Jahresabschlusses und der Ergebnisverwendung (§ 7 Abs. 2 Nr. 3,4).

Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

Public Corporate Governance Kodex

Die HTVG mbH unterliegt ebenfalls dem Public Corporate Governance Kodex der Stadt Herten. Die Geschäftsführer der Gesellschaft sind ebenfalls zur halbjährlichen Berichtserstattung im Rat verpflichtet. Die Abstimmung untereinander jedoch auch die Abstimmung mit dem Rat spielen bei dieser Gesellschaft eine große Rolle.

2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

- Die Stadt Herten nimmt bei der Hertener Stadtwerke GmbH und der Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten mbH durch die Einbindung in die Entscheidungsprozesse hinreichend Einfluss auf die Ergebnisverwendung.

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 Hertener Stadtwerke GmbH

Gegenstand des Unternehmens ist die Versorgung mit Energie und Wasser. Dazu zählen im Einzelnen die Erzeugung, der Bezug, der Transport und die Verteilung von Strom, Gas, Wärme. Ferner ist Gegenstand des Unternehmens der Betrieb von Bädern sowie von Schulen der Stadt Herten.

Einbindung in die Erstellung der Wirtschaftspläne

Die Hertener Stadtwerke GmbH stellt Wirtschaftspläne auf. Vor dem Beschluss des Wirtschaftsplans im Aufsichtsrat stimmt der Geschäftsführer der Hertener Stadtwerke GmbH, der auch gleichzeitig Geschäftsführer der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH ist, den Wirtschaftsplan mit dem Beteiligungsmanagement und dem Kämmerer ab. Das Beteiligungsmanagement kann zum Beispiel Einfluss auf die Umsetzung von Investitionen nehmen. Hierbei werden zwischen Stadt und Gesellschaft entsprechende Vereinbarungen getroffen, die eine kontinuierliche Gewinnausschüttung sicherstellen. Erst nach den Gesprächen wird der Wirtschaftsplan vom Aufsichtsrat beschlossen. Der Wirtschaftsplan fließt in den Haushaltsplan der Stadt ein und ist ein Bestandteil der Haushaltsbeschlüsse.

Unterjährige Berichterstattung

Vierteljährlich findet ein Treffen mit dem Geschäftsführer der Hertener Stadtwerke GmbH, dem Bürgermeister, dem Beteiligungsmanagement und den anderen Geschäftsführern der weiteren bedeutenden Gesellschaften statt. Der Geschäftsführer der Hertener Stadtwerke GmbH berichtet über die unterjährigen Entwicklungen der Gesellschaft, erörtert die Quartalsprognosen und bespricht die Gewinnabführungsvereinbarung. Es erfolgt eine detaillierte Analyse der Quartalszahlen. Die Gewinnabführungsvereinbarung zwischen der Stadt und der Beteiligungsgesellschaft mbH spielt eine zentrale Rolle in der Wirtschaftsplanung. Diese wird bei jedem Treffen im Blick behalten (nähere Ausführungen siehe Absatz Gewinnabführungs- bzw. Verlustübernahmeverträge). Die Ergebnisse werden im „Ergebnisprotokoll zur Geschäftsführerrunde“ festgehalten.

Durch die standardisierte unterjährige Berichterstattung im Rat wird der Rat über die aktuellen Entwicklungen der Beteiligungen unterrichtet. Darüber hinaus führen das Beteiligungsmanagement, der Geschäftsführer der beiden Gesellschaften und der Stadtkämmerer jährlich strategische Gespräche zur Entwicklung der Unternehmung durch.

Gewinnabführungs- bzw. Verlustübernahmeverträge

Zwischen der Stadt Herten und der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH besteht eine Gewinnabführungsvereinbarung für die Jahre 2019 bis 2024, die jährlich fortgeschrieben wird. Die Geschäftsführung der Hertener Beteiligungsgesellschaft hat die Aufgabe darauf hinzuwirken, dass mit allen darunterliegenden Beteiligungen die Gewinnabführung realisiert werden kann.

Unter den Beteiligungen der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH wurden ebenfalls Gewinnabführungsverträge vereinbart. Die Hertener Stadtwerke GmbH ist verpflichtet, den gesamten Gewinn an die Hertener Beteiligungsgesellschaft auszuschütten. In den Jahren 2017 bis 2019 wurden die festgeschriebenen Gewinnabführungen durch die Hertener Beteiligungsgesellschaft an die Stadt Herten eingehalten. Gemäß Ergebnisvereinbarung für das Jahr 2021 wurde eine Gewinnausschüttung in Höhe von 3,1 Mio. Euro an die Stadt Herten geplant. Die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH erwirtschaftete den Gewinn nicht in voller Höhe (ca. 2 Mio. Euro). In diesem Fall wird der Differenzbetrag aus der Gewinnrücklage der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH ausgeglichen. Die Stadt Herten ist in der Haushaltssicherung. Folglich ist die Leistungsfähigkeit der Stadt eingeschränkt. Deshalb ist die Einhaltung der Gewinnabführungsvereinbarung für die Stadt von hoher Bedeutung.

Die Hertener Stadtwerke GmbH ist an der Copa CaBackum GmbH zu 100,0 Prozent beteiligt. Auch hier ist der Geschäftsführer personenidentisch. Zwischen der Copa CaBackum GmbH und den Stadtwerken besteht ebenfalls ein Gewinnabführungs- bzw. Verlustübernahmevertrag. In dem Zeitraum von 2017 bis 2019 wurden Gewinne zwischen 40 und 149 Tausend Euro an die Hertener Stadtwerke GmbH ausgeschüttet. In den Folgejahren wurde das Copa CaBackum vollumfänglich umgebaut. Zum Jahresende 2021 wurde der Betrieb wiederaufgenommen. Die Pandemie und der Umbau führten zu Umsatzausfällen. Diese Faktoren verschlechterten das Jahresergebnis der Hertener Stadtwerke GmbH. Dies könnte in der Folge auch zu einer geringeren Gewinnausschüttung der Hertener Stadtwerke GmbH an die Hertener Beteiligungsgesellschaft führen.

Durch die Vorgehensweise der Stadt Herten 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.

Es haben sich keine Hinweise ergeben, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

2.5.2.2 HTVG - Gesellschaft für Technologieentwicklung und Vermögensverwaltung der Stadt Herten mbH

Gegenstand des Unternehmens ist die Verwaltung und Erwerb von Vermögensgegenständen jeder Art und die Wirtschaftsförderung durch Errichtung und Vermietung von Gebäuden zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes der Stadt Herten und zur Sicherung von bedeutsamen Unternehmensansiedlungen.

Die Hauptaufgabe der Gesellschaft ist die Förderung der Technologie und der Wirtschaft.

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

Die Stadt Herten wird bei der Erstellung der Wirtschaftspläne direkt eingebunden. Der Kämmerer erstellt den Wirtschaftsplan für die Gesellschaft, dadurch werden die Interessen der Stadt direkt mit eingearbeitet. Der Wirtschaftsplan wird auch mit dem Geschäftsführer der Hertener Beteiligungsgesellschaft besprochen, der gleichzeitig auch Mitglied der Gesellschafterversammlung der HTVG ist.

In den vierteljährlichen Treffen mit dem Beteiligungsmanagement, Bürgermeister und den Geschäftsführern der anderen bedeutenden Gesellschaften werden die Entwicklungen der HTVG mit betrachtet. Bei diesen Gesprächen werden die Entwicklungen der Quartalszahlen besprochen und analysiert. Das Beteiligungsmanagement fixiert die Ergebnisse in einem schriftlichen Protokoll.

Der Rat wird in den halbjährlichen Sitzungen über die unterjährigen Entwicklungen der Gesellschaft informiert. Darüber hinaus werden alle Beschlüsse bezüglich der Stadtentwicklung in den Fachausschüssen und im Rat beraten und getroffen.

Gewinnabführungsvertrag

Wie bereits beschrieben ist die Geschäftsführung der Hertener Beteiligungsgesellschaft dafür zuständig, dass die vereinbarte Gewinnabführung mit der Stadt Herten realisiert werden kann. Zwischen der HTVG und der Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH liegt ein Gewinnabführungsvertrag vor. Dieser sieht vor, dass die erwirtschafteten Gewinne in voller Höhe an die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH abgeführt werden. Die Hertener Beteiligungsgesellschaft ist dagegen zur Verlustübernahme verpflichtet. Die angefallenen Verluste in dem Zeitraum von 2017 bis 2019 wurden durch die Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH ausgeglichen (2018: 178 Tausend Euro, 2019: 2 Tausend Euro). Die Geschäftsführung wirkt intensiv darauf hin, die Verluste der Gesellschaft gering zu halten und wirtschaftlich zu handeln. Da die Stadt Herten sich in der Haushaltssicherung befindet, muss die Stadt insbesondere aktiven Einfluss auf die Verlustübernahmen nehmen.

Durch die Vorgehensweise der Stadt Herten 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.

Es haben sich keine Hinweise ergeben, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

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 Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herten ergeben.	91	E1.1	Dem Beteiligungsmanagement der Stadt Herten sollten die Einladungen und Niederschriften der Sitzungen der Beteiligungen automatisch zur Verfügung gestellt werden.	92
			E1.2	Die Stadt Herten sollte auch die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit einer Anteilsquote unter zehn Prozent vorhalten.	92
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsmanagement der Stadt Herten ergeben.	94	E2	Aufgrund der unterschiedlichen Sparten der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der anderen Gremienmitglieder ist es sinnvoll, den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern Unterstützung zu bieten. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sichergestellt werden, dass diese die Sicht der Verwaltung kennen und es kann auf Ratsbeschlüsse und Leitlinien verwiesen werden.	95

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herten 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 IT der Stadt Herten ist stark geprägt von der Auslagerung der IT an die Shared-Service Herten IT (SSH-IT) und ihrer dezentralen Organisation.

Das Verhältnis zum Dienstleister ist über viele Jahre historisch gewachsen. Es führt in der Konsequenz dazu, dass bei der Stadt Herten keinerlei operative IT betrieben wird. Vor wenigen Jahren wurde ein Stab zur Koordinierung der Digitalisierungsbemühungen gegründet. Primäres Ziel war es, die interne Verwaltungsdigitalisierung voranzutreiben und eine entsprechende Strategie zu entwickeln.

Dieses Ziel wurde bis heute nicht erreicht. Es fehlt in allen geprüften Handlungsfeldern an Steuerung und Strategie. Auch die digitale Transformation steht noch am Anfang. Gleichzeitig ist die IT der Stadt Herten teurer als bei drei Viertel der geprüften Kommunen. Das gewählte Betriebsmodell, also das Vertragsverhältnis zur Shared-Service Herten IT (SSH-IT), erschwert einen wirtschaftlichen IT-Betrieb oder zumindest eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung deutlich. Die Kostensituation ist intransparent. Ob die Abrechnungsmodalitäten verursachungsgerecht sind, kann aufgrund der fehlenden Transparenz und pauschalen Abrechnung von der Stadt Herten nicht beurteilt werden.

Obwohl die Stadt Herten die operativen IT-Aufgaben ausgelagert hat, verbleibt die Verantwortung für den IT-Betrieb und die digitale Transformation bei der Stadtverwaltung. Die fehlende interne Steuerung und organisationsübergreifende Kommunikation führen zu Risiken für die digitale Transformation als gesamtstädtische Aufgabe.

In allen geprüften Handlungsfeldern fehlt es an einem strategischen Rahmen und einer zentralen Koordination. Dies gefährdet eine nachhaltige Verwaltungsdigitalisierung. Auch wenn grundsätzlich eine dezentrale Verantwortung für Ressourcen besteht, so ist für eine digitale Transformation der gesamten Stadtverwaltung ein Überblick erforderlich. Nur auf dieser Grundlage ist es möglich, Projekte sachgerecht zu priorisieren und umzusetzen.

Mit zunehmender Digitalisierung wird zukünftig auch mehr IT-Fachwissen in den dezentralen Bereichen erforderlich werden. Es wird eine größere Rolle spielen, dass die einzelnen IT-Komponenten zusammen und zur Infrastruktur passen. Auch hier könnte eine zentrale Koordination mit entsprechenden Kenntnissen und Kompetenzen eine wirtschaftliche Lösung sein.

Neben der IT ist auch der Organisationsbereich davon betroffen. Ein systematisches Prozessmanagement ist unabdingbare Voraussetzung für eine effiziente Digitalisierung, die auch Synergieeffekte bewirkt und es der Stadt Herten ermöglicht, dem demographischen Wandel zu begegnen. Hier ist ebenfalls eine zentrale Steuerung und Fachwissen erforderlich, aber auch ein enger Austausch zwischen Organisation, IT und den Fachämtern.

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:

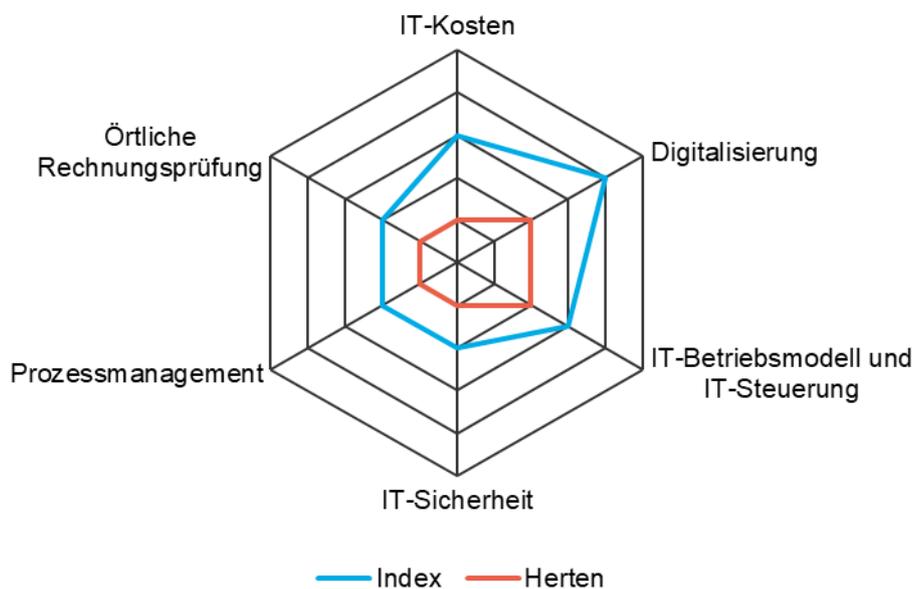
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines 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 Herten**. 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 Herten



- Das IT-Profil der Stadt Herten ist sehr schwach ausgeprägt. Trotz eines hohen Ressourceneinsatzes sind die qualitativen Aspekte „Digitalisierung“ und „IT-Sicherheit“ unterdurchschnittlich schwach ausgeprägt. Damit stehen die Einzelaspekte in keinem guten Verhältnis zueinander. Ein wesentlicher Ansatzpunkt, dieses Verhältnis zu verbessern und das IT-Profil nachhaltig zu stärken, liegt in den ebenfalls sehr schwach ausgeprägten Steuerungsmerkmalen.

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 Herten keine hinreichende Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Zudem ist die interne IT-Steuerung risikobehaftet, da sie nicht ausreichend 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 Herten lagert ihre operative IT vollständig an die Stadtwerke Herten GmbH aus. Grundlage hierfür ist eine Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2007, mit der die Stadt Herten und verschiedene Gesellschaften aus dem Konzern Hertener Beteiligungsgesellschaft mbH vereinbaren, ihre IT als Shared Service zu betreiben. Damit hängen die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT im Wesentlichen von den Rahmenbedingungen des Shared-Service Herten IT (SSH-IT) ab.

Laut Rahmenvereinbarung verpflichtet sich die Stadt Herten, sämtliche IT-Leistungen durch das SSH-IT erbringen zu lassen. Sofern Dienstleistungen noch nicht Bestandteil des aktuellen Leistungskatalogs sind, muss eine einzelfallbezogene Abstimmung zwischen der Stadt Herten und dem SSH-IT erfolgen. Eine Beauftragung von Dienstleistung oder die Beschaffung von IT-Komponenten bei Dritten sind damit erst nach Rücksprache mit dem SSH-IT möglich.

Eine Einflussnahme der Stadt Herten über Gremienarbeit ist in der Rahmenvereinbarung über die Einrichtung des SSH-IT nicht vorgesehen. Die Leitung des SSH-IT obliegt der Hertener Stadtwerke GmbH.

Die beschriebene Vertragssituation führt zu einem sehr eingeschränkten Handlungsspielraum der Stadt Herten. Hinzu kommt, dass die Preisbildung und Abrechnungsmodalitäten nicht bekannt sind. So liegen der Stadt Herten, nach eigenen Angaben, derzeit keine Informationen vor, aus welchen Bestandteilen sich beispielsweise der Preis für einen Standard-PC zusammensetzt. Es ist aus der Abrechnung nicht ersichtlich, welcher Kostenanteil auf Hardware, Software, Support, Netzanbindung oder Peripherie (Maus, Tastatur, Bildschirm etc.) entfällt. Ebenso fehlen die Informationen, nach welcher Schlüsselung (z.B. Lizenzen oder Pauschale) einzelne Softwareprodukte abgerechnet werden. Aufgrund der fehlenden Kostentransparenz ist ein wirtschaftlicher IT-Betrieb für die Stadt Herten nicht möglich.

Vor dem Hintergrund der vollständigen Auslagerung der operativen IT besteht in der Stadt Herten keine IT-Organisationseinheit im eigentlichen Sinne. Die Stabsstelle „IT/ Digitalisierung“ ist direkt dem Bürgermeister als Leitung des Dezernates 1 zugeordnet und befasst sich mit der strategischen Weiterentwicklung der IT, der digitalen Transformation der Verwaltung und seit 2021 auch dem Thema Smart City. Die Kommunikation der Stadt Herten mit dem SSH-IT in grundsätzlichen Angelegenheiten erfolgt ebenfalls durch die Stabsstelle. Explizit nicht zu ihren Aufgaben gehören die Themenfelder Druck und Telekommunikation. Die hier zuständige Organisationseinheit ist die Abteilung „Interne Logistik, Wahlen und Statistik“ im Hauptamt. Ein systematischer Austausch zwischen der internen Logistik und der Stabsstelle IT/ Digitalisierung findet nach eigenen Angaben allerdings nicht statt. So hat die IT beispielsweise keinen Einfluss auf die Anforderungsdefinition für multifunktionale Druckgeräte. Dadurch besteht das Risiko, dass IT-Anschaffungen nicht hinreichend anforderungsgerecht sind und damit einer zielgerichteten Hardwareausstattung entgegenstehen.

Im Übrigen verfolgt die Stadt Herten das Prinzip der dezentralen Ressourcenverantwortung. Entsprechend bearbeiten die einzelnen Ämter und Dezernate ihre IT in Eigenregie und in Abstimmung mit dem SSH-IT. Eine zentrale Steuerung von IT-Aktivitäten, wie beispielsweise Beschaffungen oder ein regelmäßiger Austausch zwischen den betroffenen Organisationseinheiten finden in der Stadt Herten nicht statt.

Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund einer fehlenden gesamtstrategischen Ausrichtung der IT problematisch. So verfügt die Stadt Herten nicht über eine formelle IT-Strategie zur internen Steuerung. Die fehlende Formalisierung birgt Risiken, da die interne Steuerung stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zumal bei der Stadt Herten durch den dezentralen Ansatz deutlich mehr Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind als bei anderen Kommunen dieser Größenordnung. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und verbindliche Rahmenbedingungen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen und somit regelmäßig mehrere Organisationseinheiten betroffen sind.

Die Stadt Herten ist damit eine von wenigen Kommunen, die über keine zentrale IT-Steuerung verfügen. Auch bei einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung sollte sie prüfen, ob eine zentrale Koordinierungsfunktion sinnvoll ist. Aus Sicht der gpaNRW ist es nur so möglich, dezentrale Anforderungen mit übergeordneten Zielen abzugleichen und die Interessen bzw. Anforderungen der Stadt Herten gebündelt an den Dienstleister zu kommunizieren. Auch aus Sicherheitsaspekten ist eine zentrale IT-Steuerung sinnvoll. So berichtet die Stadt Herten, dass derzeit aus unterschiedlichen Gründen in den einzelnen Ämtern und Dezernaten Updates für Fachverfahren nicht eingespielt wurden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte eine systematische IT-Steuerung an zentraler Stelle implementieren. In diesem Zusammenhang sollte sie ihre strategische Ausrichtung formal in einer verbindlichen IT-Strategie abbilden. Um eine hinreichende Steuerungswirkung zu erzielen, sollte die Stadt Herten zudem konzernintern bei der Hertener Stadtwerke GmbH auf eine transparentere Leistungsabrechnung hinwirken.

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.

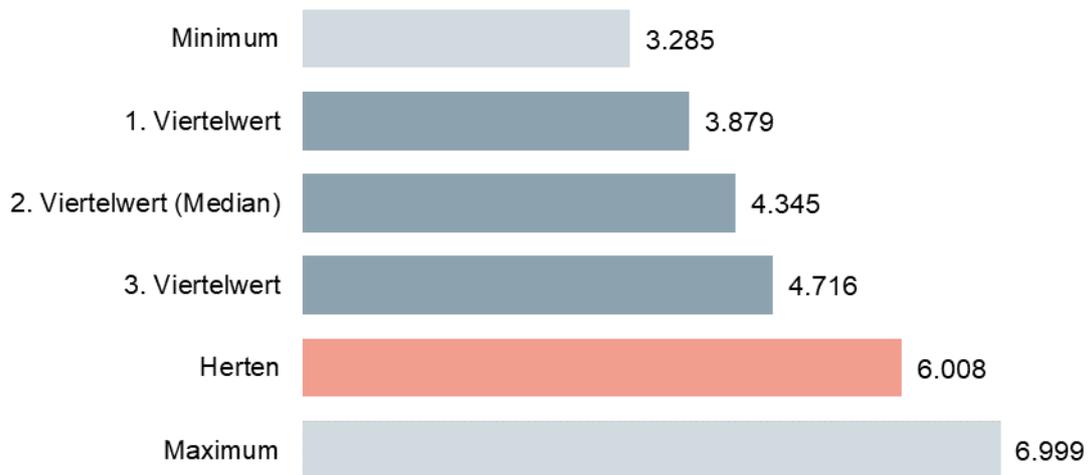
→ **Feststellung**

Die IT-Kosten der Stadt Herten sind hoch und wesentlich durch die Kosten für die Leistungen des konzerninternen IT-Dienstleisters geprägt. Durch die fehlende Kostentransparenz besteht das Risiko, dass die IT-Kosten nicht angemessen sind.

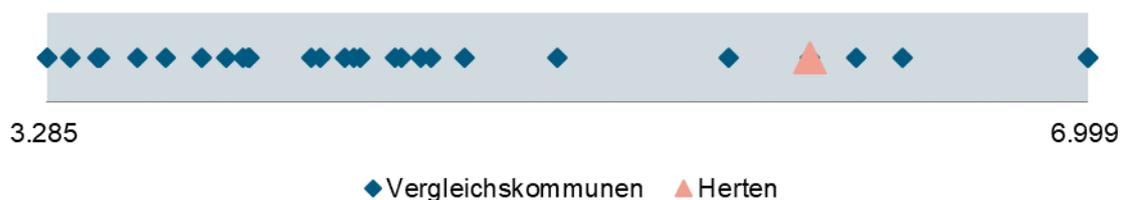
Die IT-Kosten einer Kommune sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen 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 Herten** 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 Herten liegen auf einem hohen Niveau. Mehr als 85 Prozent der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mindestens 300 Euro günstiger bereit.

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

- IT-Endgeräte:

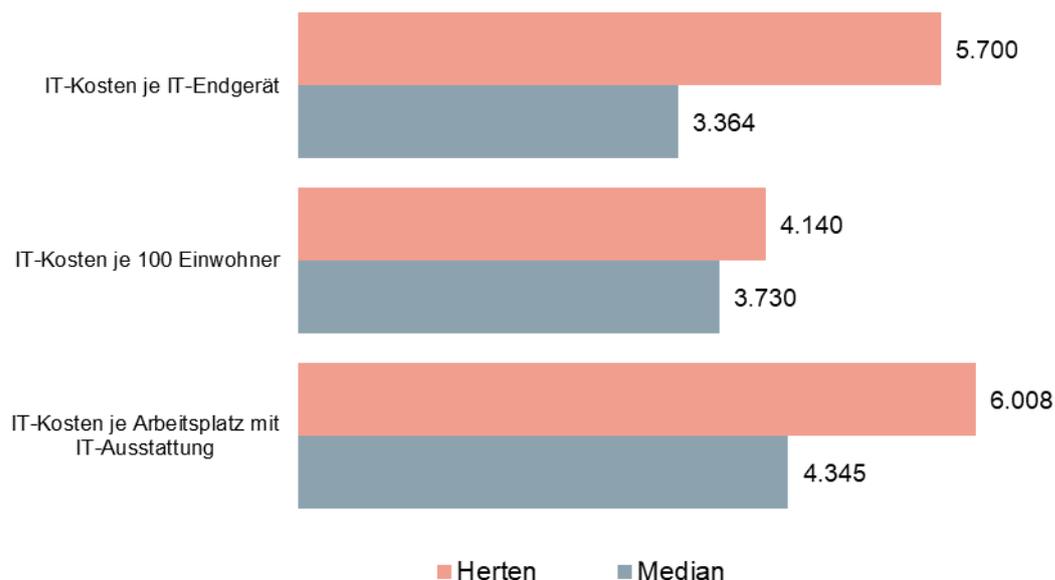
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität 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 Herten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die einzelnen Ergebnisse für die Stadt Herten weichen im interkommunalen Vergleich voneinander ab. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Die Stadt Herten muss innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten als die meisten der geprüften Kommunen. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Herten mit 68,91 unter dem Median. Dieser liegt bei 80,13 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.
- Für diese Arbeitsplätze stellt die Stadt Herten auch weniger IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kommunen. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen 1,05 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,26 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei niedrigeren Ausstattungsmengen, wie bei der Stadt Herten, tendenziell negativer aus.

- ➔ Die relativ niedrige Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung wirkt sich bei den IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Stadt Herten belastend aus. Auch unter Berücksichtigung dieses Effekts liegen die IT-Kosten in Herten jedoch auf hohem Niveau.

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

IT-Kostenbestandteile der Stadt Herten in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Herten	8	91	1
Interkommunaler Durchschnitt	21	75	4

Der niedrigere Anteil an Personalkosten bei zugleich höherem Sachkostenanteil bei der Stadt Herten ist Ausdruck des vollständig ausgelagerten IT-Betriebs. Während eine eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursachen würde, werden die Kosten eines Dienstleisters, wie die der Hertener Stadtwerke GmbH, als Sachkosten gebucht. Die meisten der bisher geprüften großen kreisangehörigen Städte haben weniger IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Vergleichskommunen höher und deren Sachkostenanteile niedriger.

In der Stadt Herten entfallen 91 Prozent der Sachkosten auf verschiedene IT-Dienstleister. Alleine die Kosten für die IT-Leistungen der Stadtwerke Herten machen rund 60 Prozent der Sachkosten aus. Weitere knapp 29 Prozent entfallen auf das Kommunale Rechenzentrum Niederrhein, welches unter anderem das Finanzverfahren für die Stadt Herten betreut.

Dadurch wird die Abhängigkeit der Stadt Herten von den vorgenannten Dienstleistern und mit hin auch deren Abrechnungssystemen deutlich. Die resultierenden Sachkosten fallen mit rund 5.517 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung im interkommunalen Vergleich zudem auffällig hoch aus. Damit fallen die Sachkosten der Stadt Herten allein schon deutlich höher aus, als die

meisten Vergleichskommunen insgesamt für Ihre IT, also inklusive eigenem Personal, aufwenden. Vor diesem Hintergrund besteht für die Stadt Herten ein besonders hohes Interesse an einer transparenten Leistungsabrechnung, die wir bereits unter dem Aspekt der IT-Steuerung näher ausgeführt haben.

Die Höhe der Kosten, die die Stadt Herten an ihren Dienstleister zahlt, untermauert die beschriebenen Empfehlungen zum Betriebsmodell.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte bei ihrem IT-Dienstleister auf eine transparentere Leistungsabrechnung hinwirken und auf dieser Grundlage mögliche Kostentreiber identifizieren.

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 Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene bis Ende 2022 insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

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

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

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

Um für die Zukunft gerüstet zu sein, müssen Verwaltungen daher ihre digitalen Leistungen etablieren und erweitern.

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

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

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

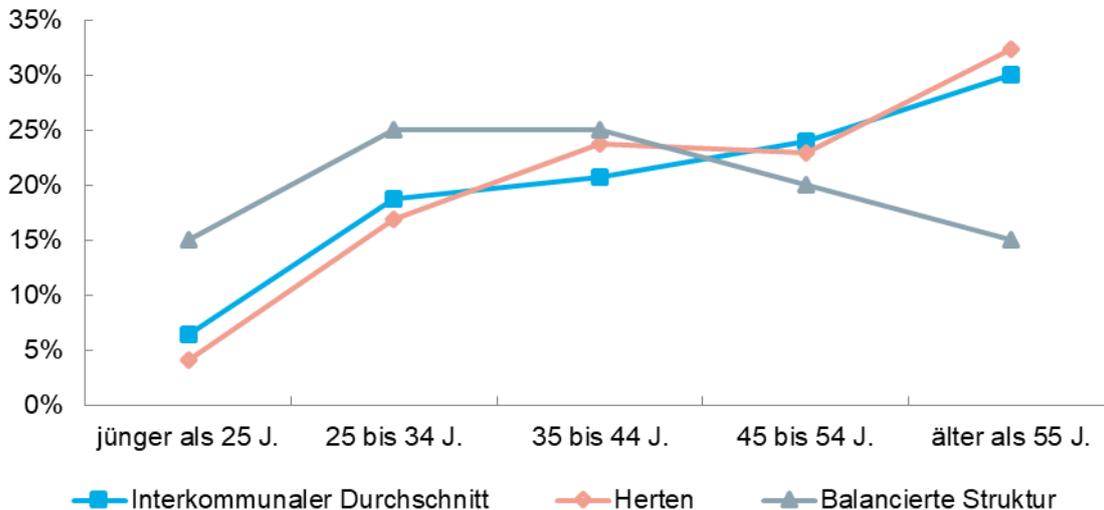
3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)¹⁶ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur der Stadt Herten 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.

¹⁶ 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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Herten in Prozent 2021



- Die Altersstruktur der Stadt Herten ist etwas stärker alterszentriert als im interkommunalen Durchschnitt. Damit liegt diese deutlich oberhalb der balancierten Altersstruktur. Ihre Altersstruktur gibt der Stadt Herten mithin einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

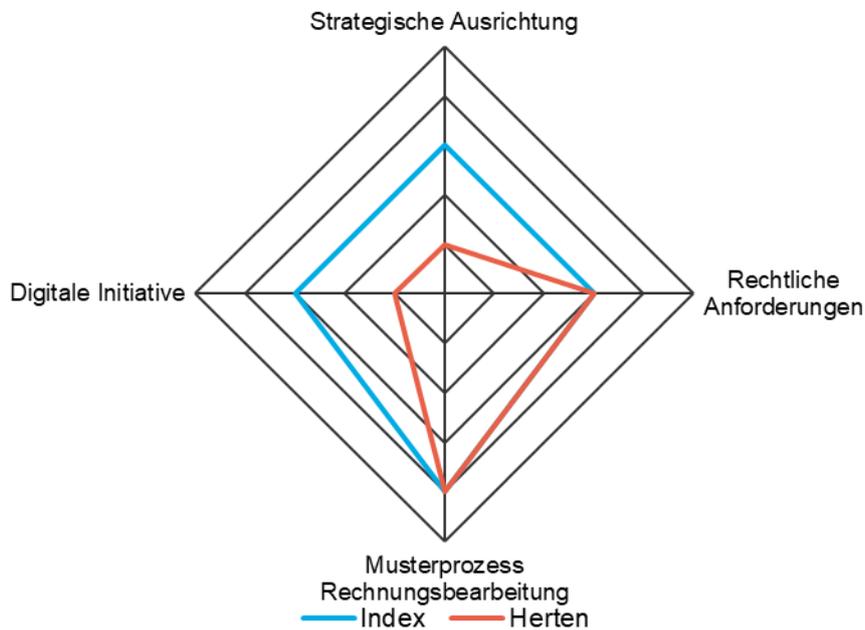
3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 Herten** 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 Herten 2021



- Die digitale Transformation der Stadt Herten fußt noch nicht auf einer hinreichenden strategischen Basis. Insgesamt ist die digitale Transformation nicht so weit vorangeschritten wie bei vielen Vergleichskommunen.

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 Herten 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 strategische Ausgangssituation der digitalen Transformation bei der Stadt Herten ist aus verschiedenen Gründen nicht hinreichend. Ein grundlegender Aspekt ist sicherlich die fehlende Regelung von Verantwortlichkeiten und Weisungsbefugnissen.

Wenngleich die Stadt Herten eine Stabsstelle IT/ Digitalisierung eingerichtet hat, so wurde ihr nicht die Verantwortung für die digitale Transformation oder deren Koordination formal übertragen. Die Stabsstelle ist bei der Dezernatsleitung 1, dem Bürgermeister, angesiedelt. Ihr Aufgabenbereich ist grundsätzlich die digitale Transformation der Stadt Herten. Die erforderlichen formalen Weisungs- oder Zugriffsrechte zur Aufgabenausübung besitzt die Leitung der Stabsstelle jedoch nicht. Die Stadt Herten verfolgt einen dezentralen Ansatz, so dass jedes Dezernat seine Leistungen in Eigenverantwortung digitalisiert. Je dezentraler die Aufgabenwahrnehmung organisiert ist, desto höher ist der Bedarf an einer übergreifenden Koordination. Nur so können ein Überblick über die verwaltungsweiten Digitalisierungsprojekte gewährleistet und Bedarfe abgeglichen werden. Diese Synergieeffekte innerhalb der Stadtverwaltung Herten bleiben derzeit ungenutzt.

Zusätzlich zur fehlenden Steuerung gefährdet die fehlende strategische Ausrichtung die digitale Transformation der Stadt Herten. Auch wenn eine Digitalisierungsstrategie in den meisten der geprüften großen kreisangehörigen Kommunen fehlt, so haben diese zumindest eine Funktion eingerichtet, die die unterschiedlichen Digitalisierungsaktivitäten bündelt und koordiniert. Die Formulierung eines verbindlichen Rahmens für die digitale Transformation hat für die Stadt Herten eine besondere Bedeutung, da sie über eine solche formal festgeschriebene Funktion nicht verfügt. Die Stabsstelle IT/Digitalisierung ist nicht mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet worden, so wie bereits beschrieben.

Die Stadt Herten hat den grundsätzlichen Bedarf einer solchen Strategie erkannt und einen entsprechenden Entwurf formuliert. Dieser sollte ursprünglich im Jahr 2021 in die politischen Gremien eingebracht werden. Dieses Vorhaben wurde nunmehr auf den Sommer 2022 vertagt.

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 Herten nicht vor.

Durch das Gemeinschaftsprojekt „Serviceportal Emscher-Lippe“ profitiert die Stadt Herten bei der Bereitstellung von digitalen Bürger-Services. Das Serviceportal Emscher-Lippe ist ein Pilotprojekt, in dem die Stadt Herten gemeinsam mit der GKD Recklinghausen und deren Mitgliedern Online-Dienste entsprechend der Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes entwickelt. Die Stadt Herten ist kein Mitglied des Zweckverbandes und hat noch nicht entschieden, ob und inwiefern sie die Online-Services nach Ende des Gemeinschaftsprojektes nutzen kann und möchte. Für die weiteren Überlegungen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und zur Risikoabschätzung ist eine Roadmap mit sämtlichen verwaltungsweiten Digitalisierungsprojekten, Zeitzielen und einer Ressourcenplanung hilfreich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die Verantwortlichkeit und Aufgaben im Zusammenhang mit der digitalen Transformation verbindlich regeln und eine Koordination der einzelnen Digitalisierungsaktivitäten sicherstellen. Weiterhin sollte sie zeitnah eine Digitalisierungsstrategie verabschieden. Daraus abgeleitet sollte sie ihre Einzelprojekte der Digitalisierung in einer Roadmap festlegen.

3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten erfüllt noch nicht alle rechtlichen Anforderungen des EGovG. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG ist die Projektplanung der Stadt Herten 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 Herten** 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 Herten	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	9/14
De-Mail	erfüllt	14/14
Online-Angebot	teilweise erfüllt	0/14
E-Payment	nicht erfüllt	6/14
Elektronische Rechnungen	teilweise erfüllt	8/14
Roadmap OZG	nicht erfüllt	4/14

Die Stadt Herten gehört zu den wenigen Kommunen, die den gesetzlichen Anforderungen formalrechtlich noch nicht hinreichend nachkommen. Auch wenn die meisten Kommunen die formalrechtlichen Anforderungen erfüllen, so gibt es dennoch Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kommunen diese erfüllen. Daraus resultieren letztendlich auch die oben teils schwach ausgeprägten Sachstände der Vergleichskommunen.

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

Auf dem Serviceportal der Stadt Herten sind bereits einige digitale Leistungen verfügbar. Der weit überwiegende Teil der kommunalen Leistungen lässt sich jedoch noch nicht vollständig digital abwickeln. Für 85 Prozent der kommunalen Leistungen stehen die Anträge auf der Homepage der Stadt Herten im sogenannten PDF-Format zur Verfügung und können heruntergeladen werden. Das heißt, sie müssen ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet die Stadt Herten derzeit für einen Großteil 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. Bei zehn Prozent der Leistungen ist diese Online-Beantragung möglich. Hier können Anträge elektronisch ausgefüllt und elektronisch an die Behörde gesendet werden. Für die verbleibenden fünf Prozent der kommunalen Leistungen stehen online keine Informationen zur Verfügung. Damit ist der Entwicklungsstand des Online-Angebotes noch nicht so weit fortgeschritten wie bei dem Großteil der großen kreisangehörigen Städte.

Die Stadt Herten ermöglicht noch keine elektronische Bezahlung für ihre digitalen Leistungen. Rund drei Viertel der geprüften Kommunen erfüllen diese Anforderung zumindest in Teilen. Nach Angaben der Stadt Herten liegt die Schnittstelle für die Implementierung des e-payment in das Serviceportal allerdings inzwischen vor. Es soll möglichst kurzfristig eingebunden werden.

Die Stadt Herten 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 Beteiligte. 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 Onlineangebote der Kommunen integrieren kann.

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. Ähnlich wie die meisten der großen kreisangehörigen Städte, hat auch die Stadt Herten ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG nicht verbindlich beschrieben. Einige der Leistungen erarbeitet die Stadt Herten im Gemeinschaftsprojekt „Serviceportal Emscher-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 Herten noch keine eigene Roadmap entwickelt.

Eine Roadmap zur Umsetzung der OZG-Vorgaben sollte für die Stadtverwaltung Herten 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 Herten letztendlich eigenständig digitalisieren muss. Eine konkrete Zeitplanung und auch eine Beurteilung der verbleibenden Eigenleistung sollten ebenfalls in der Roadmap berücksichtigt werden. Die Hälfte der geprüften Kommunen hat zumindest begonnen, eine solche Roadmap zu entwickeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Zudem sollte sie die Möglichkeit einer elektronischen Bezahlung bereitstellen. Auf Basis der bisherigen Erfahrungen und der bestehenden Rahmenbedingungen sollte die Stadt Herten 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**

Der Prozess zur Rechnungsbearbeitung der Stadt Herten wird sehr gut durch die IT unterstützt. 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 Herten** 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 Herten	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	teilweise erfüllt	6/15
Optische Texterkennung	erfüllt	7/15
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	8/15
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	9/15
Schnittstelle zum Vergabeprozess	nicht erfüllt	1/15
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	8/15
Digitaler Belegzugriff	teilweise erfüllt	10/15

Der überwiegende Teil der geprüften großen kreisangehörigen Städte hat bereits vollständig einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz der technischen Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Städte deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin in Teilen manuelles Eingreifen vorgesehen. Die Stadt Herten hat ihren Prozess sehr gut technisch unterstützt, so dass manuelles Eingreifen kaum erforderlich ist.

PDF-Rechnungen empfängt die Stadtverwaltung Herten über ein zentrales Mail-Postfach. Das Postfach wird automatisiert ausgelesen und die PDF-Rechnung an den Workflow übergeben. Eingehende Papierrechnungen scannt die Stadt Herten, wie fast alle geprüften Kommunen, frühzeitig im Prozess. Jedoch fehlt hier eine einheitliche Vorgehensweise zum Scanprozess in der Stadt Herten. So scannen einige Fachbereiche auf eigenen Wunsch die Rechnungen vor Weitergabe an die Finanzbuchhaltung selbst ein. In anderen Fällen übernimmt die Finanzbuchhaltung den Scanvorgang. Hier wäre eine verbindliche Regelung zur Vorgehensweise vorteilhaft.

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 Herten nutzt dieses Potenzial. Damit unterstützt die eingesetzte Technik die Stadt Herten in vergleichbarem Umfang wie in 53 Prozent der geprüften großen kreisangehörigen Städte.

Die Stadt Herten nutzt neben der optischen Texterkennung auch die Möglichkeit, Datenfelder automatisiert zu befüllen. Aus der angegebenen IBAN und Adresse 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 und Budgets zu verwalten. Einen vollständig automatisierten Datenabgleich haben bisher nur zwei der geprüften großen kreisangehörigen Städte eingeführt. Auch die Stadt Herten verfügt über keine elektronische Schnittstelle zum Bestellwesen. Damit bleiben die Synergieeffekte aus der Verknüpfung beider Prozesse ungenutzt.

Wie nahezu alle geprüften Kommunen nutzt auch die Stadt Herten die Möglichkeit einer automatisierten Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze. Dies ersetzt manuellen Aufwand und reduziert die Fehleranfälligkeit des Prozesses.

Die automatisierte Information für Bearbeiter wird im überwiegenden Teil der großen kreisangehörigen Kommunen technisch unterstützt. Dies ist auch bei der Stadt Herten der Fall. Der nachträgliche Zugriff auf den Beleg ist aus dem Workflow, nicht jedoch aus dem Finanzverfahren möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte den Scan-Prozess verbindlich und einheitlich regeln. Darüber hinaus sollte sie prüfen, ob und inwiefern eine Schnittstelle für einen Datenaustausch und –abgleich zwischen Bestellung und Rechnungsauszahlung realisierbar ist.

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 Herten ist für die nächsten Schritte der digitalen Transformation nicht gut vorbereitet. Die Defizite in der internen Steuerung und strategischen Festlegungen gefährden ein zielgerichtetes Handeln.

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. Die Stadt Herten hingegen hat noch keine Entscheidung getroffen, welches Dokumentenmanagement sie einführen möchte. Auch die Grundsatzentscheidung zur Einführung und die Finanzierungszusage stehen noch aus. Während in einzelnen Fachanwendungen die E-Akten-Funktionalität genutzt wird, sind die Anforderungen der Stadt Herten an ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement bisher nicht definiert.

Die Einführung eines verwaltungsweiten Dokumentenmanagements erfordert ein fachbereichsübergreifendes Projektmanagement mit zentraler Steuerung. Die bisherige dezentrale Verantwortung, wie bereits beschrieben, erschwert dieses Vorhaben.

Die Stadt Herten bietet über das Serviceportal noch keine Leistungen durchgehend digital und medienbruchfrei für ihre Bürger an. Wie bereits beschrieben, ist für eine Antragsstellung in 85 Prozent der Leistungen ein Ausdruck erforderlich. Für die zehn Prozent der Leistungen, die online beantragt werden können, ist zumindest der Bezahlvorgang noch nicht elektronisch möglich. Auch intern bietet die Stadtverwaltung keine medienbruchfreien Leistungen an. Zwei Drittel der geprüften großen kreisangehörigen Kommunen sind weiter als die Stadt Herten und bieten zumindest einen kleinen Teil der internen oder externen Leistungen medienbruchfrei an.

Mit diesem Umsetzungsstand erreicht die Stadt Herten ein Digitalisierungsniveau, das insgesamt deutlich hinter dem der meisten großen kreisangehörigen Städte zurückbleibt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte sicherstellen, dass die Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement geschaffen werden. Die Bedarfe aller Organisationseinheiten sollten abgedeckt werden. Zudem sollte die Stadt Herten für die Einführung der verwaltungsweiten Software einen Projektplan aufsetzen.

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**

Die Stadt Herten betreibt kein systematisches Prozessmanagement und wird daher den Anforderungen an die digitale Transformation noch nicht gerecht.

Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)¹⁷ orientieren.*
- **Fachverfahren:** *Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*
- **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.*

¹⁷ 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.

- **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 Herten** 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 Herten	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	nicht erfüllt	0/15
Personalausstattung	teilweise erfüllt	1/15
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	2/15
Fachverfahren	teilweise erfüllt	7/15
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	2/15
Prozessüberblick	nicht erfüllt	2/15
Stand der Umsetzung	nicht 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 Herten führt Prozessanalysen bislang eher sporadisch durch.

Analog zu den vorangegangenen Kapiteln, fehlt der Stadt Herten 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 verbindlich festgeschrieben. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen.

Die Stadt Herten verfügt über kein zentrales Prozessmanagement. Die Aufgabe ist daher auch nicht verbindlich in einer zentralen Organisationseinheit verortet. Vielmehr wird im Einzelfall entschieden, ob ein Prozess von der Organisationsabteilung oder dem Fachamt analysiert wird. Nach Angaben der Stadt Herten soll ein systematisches Prozessmanagement eingerichtet werden. Konkrete Schritte in diese Richtung wurden jedoch bisher nicht unternommen.

Die verfügbare Personalressource für Erhebung, Analyse und Optimierung von Prozessen beziffert die Stadt Herten derzeit mit weniger als einer Vollzeitstelle und als nicht ausreichend. Eine Bemessung der erforderlichen Stellenanteile für die Aufgaben des Prozessmanagements erfolgte bisher nicht. Aufgrund der dezentralen Aufgabenwahrnehmung wurde diese nicht konsequent in die Stellenbeschreibung aufgenommen.

Über ein Prozessregister oder eine Prozesslandkarte, in der alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind, verfügt die Stadt Herten bisher nicht. Auch wenn diese Anforderung derzeit nur zwei der geprüften großen kreisangehörigen Städte erfüllt, ist sie unabdingbar, um die Prozesse für Analysen sachgerecht priorisieren zu können. Ggf. können durch eine interkommunale Zusammenarbeit Synergieeffekte geschaffen werden.

Neben den fehlenden strategischen Rahmenbedingungen gibt es in der Stadt Herten auch keine Vorgaben zum operativen Prozessmanagement, wie beispielsweise der Art der Prozessdarstellung. Verbindliche Vorgaben zur Darstellungsform oder zum Detaillierungsgrad bestehen nicht. Die Stadt Herten dokumentiert nicht alle erhobenen Prozesse systematisch und nutzt zudem nicht die vom Land NRW empfohlene Notation BPMN 2.0.

Die Stadt Herten verfügt über ein Fachverfahren für ihr Prozessmanagement, welches sie bisher jedoch kaum aktiv nutzt. Die Lizenzen hat sie im Rahmen des Förderprojektes „Serviceportal Emscher-Lippe“ erhalten. Seit Beginn des Projektes im Jahr 2018 hat die Stadt Herten weniger als zehn Prozesse dokumentiert. Sie gibt an, dass das OZG keinen Einfluss auf die Ausgestaltung des Prozessmanagements hat. Allerdings besteht dadurch das Risiko, dass die Stadt Herten das OZG nicht fristgerecht umsetzen und die damit verbundenen Potentiale für interne Prozesse nicht ausschöpfen kann.

Auch wenn ein systematisches Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, 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 Herten bindet die IT-Organisationseinheit bisher 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**

Die Stadt Herten sollte ein systematisches Prozessmanagement aufbauen, um die digitale Transformation nicht zu gefährden. Sie sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement formal beschließen und Zuständigkeiten sowie Verantwortlichkeiten verbindlich regeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Darüber hinaus sollte sie den erforderlichen Personalbedarf bemessen und die Aufgabe des Prozessmanagements konsequent in die Stellenbeschreibungen aufnehmen. Damit erhobene Prozesse einheitlich und anforderungsgerecht dokumentiert werden können, sollte die Stadt Herten entsprechende Vorgaben machen.

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 Herten weist erhebliche konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit auf. Darüber hinaus sind bei den IT-Verantwortlichen der Stadt keine Kenntnisse darüber vorhanden, ob der Dienstleister geeignete technische und organisatorische Maßnahmen für ein angemessenes Sicherheitsniveau ergriffen hat.

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 Herten** erfüllt sind.

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2021



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Herten im interkommunalen Vergleich die letzte Position ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 38,3 Prozent, der Median liegt derzeit bei 74,4 Prozent.

Das Betriebsmodell der Stadt Herten ist durch einen sehr hohen Auslagerungsgrad der IT-Leistungen geprägt. Insofern profitiert die Stadt Herten in technischer Hinsicht von den Maßnahmen, die durch die Hertener Stadtwerke GmbH bereits umgesetzt wurden.

Auch wenn die Erbringung der IT-Leistungen durch einen Full-Service des Dienstleisters erfolgt, so liegt die organisatorische Verantwortung weiterhin bei der Verwaltung. Um dieser Verantwortung gerecht werden zu können, sollten regelmäßige Begehungen bei dem IT-Dienstleister durch geschultes Personal, beispielsweise durch einen IT-Sicherheitsbeauftragten, erfolgen. Hierdurch kann sichergestellt werden, dass alle vereinbarten und notwendigen Maßnahmen zur Betriebs- und Datensicherheit durch den Dienstleister ergriffen wurden. Die Verpflichtung zu solchen Begehungen ergibt sich auch aus Art. 28 DSGVO. Hiernach ist der Auftraggeber verpflichtet, den Auftragnehmer sorgfältig auszuwählen und er hat sich von der Einhaltung der beim Auftragnehmer getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Schutz der betroffenen personenbezogenen Daten zu überzeugen.

Die Stadt Herten verfügt derzeit nicht über eine IT-Sicherheitsleitlinie. In dieser sollten die grundsätzlichen Sicherheitsziele formuliert sein und sie sollte stetig fortgeschrieben werden. Zusätzlich sollte die Verantwortung der Behördenleitung hervorgehoben werden. Deswegen sollte die Entwicklung der Leitlinie auch eng durch die Behördenleitung begleitet und abschließend gezeichnet werden.

Die Datensicherheit wird durch den Dienstleister gewährleistet. Grundsätzlich ist es den Mitarbeitern möglich, Daten lokal zu speichern. Da lokale Daten nicht automatisch gesichert werden, kann es zu Datenverlust kommen. Demensprechend sollte die Verwaltung geeignete organisatorische Maßnahmen ergreifen, um dieses Risiko zu minimieren. Dies kann zum Beispiel in Form einer Dienstanweisung erfolgen.

Auch wenn das Erbringen der IT-Leistung im Full-Service durch den Dienstleister erfolgt, sollte die Stadt Herten im Bereich der Notfallvorsorge geeignete Maßnahmen treffen, damit im Notfall ein längerer Ausfall der IT-Dienstleistungen verhindert werden kann. Hierzu gehören zum Beispiel Aspekte wie die Definition verschiedener Notfälle, ein Alarmierungsplan oder auch Verfügbarkeitsanforderungen gegenüber dem Dienstleister. Diese Aspekte sollten in einem Notfallhandbuch formalisiert werden. Ein solches Notfallkonzept besteht bei der Stadt Herten nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten erzielt im interkommunalen Vergleich ein unterdurchschnittliches Ergebnis, das erheblichen Handlungsbedarf aufzeigt. So fehlen beispielsweise grundlegende Konzepte zur IT-Sicherheit, IT-Strategie und Notfallvorsorge. Diese sollten von der Stadt Herten erstellt und mit dem Dienstleister abgestimmt werden. Darüber hinaus hat die Stadt Herten die Verpflichtung zu prüfen, inwieweit der Dienstleister selbst geeignete technische und organisatorische Maßnahmen durchführt, um ein angemessenes Sicherheitsniveau für Datenverarbeitung im Auftrag zu gewährleisten. Bestehende Verfügbarkeitsanforderungen gegenüber dem Dienstleister sind veraltet und sollten zeitnah erneuert werden.

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 Herten lassen keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen.

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 Herten führt praktisch keine adäquaten örtlichen IT-Prüfungen durch. Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche IT-Prüfaspekte die übrigen großen kreisangehörigen Kommunen im Vergleich dazu in den letzten fünf Jahren aufgreifen konnten.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2016 bis 2021

Prüfaspekte	Hat die Stadt Herten diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Kommunen haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	Nein	12/15
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz	Nein	7/15
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	Nein	10/15
Anwendungslizenzen	Nein	2/15
Aspekte der Informationssicherheit	Nein	7/15

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herten konnte in den letzten fünf Jahren keine der aufgeführten Prüfaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik annähernd adäquat aufgreifen. Damit ist die Stadt Herten eine von zwei Kommunen, die keinerlei IT-Prüfung durchführt. Die übrigen Kommunen sind hier zumindest in Ansätzen tätig. Insgesamt kann jedoch keine der geprüften großen kreisangehörigen Kommunen systematische IT-Prüfungen in der örtlichen Rechnungsprüfung gewährleisten.

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicherer und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herten ist aufgrund der Rahmenbedingungen nicht einmal in der Lage, die gesetzlich vorgeschriebene Anwendungsprüfung des Finanzverfahrens gemäß § 104 Gemeindeordnung NRW durchzuführen.

Der größte Engpass für die örtliche IT-Prüfung der Stadt Herten liegt wie bei den meisten anderen geprüften großen kreisangehörigen Kommunen in den fehlenden Personalressourcen. Für die IT-Prüfung stehen in der Stadt Herten keine expliziten Stellenanteile zur Verfügung. Mithin ist auch eine entsprechende Qualifikation der Prüfer und Prüferinnen nicht gewährleistet. Externe Expertise kann die örtliche Rechnungsprüfung beim Aufbau einer IT-Prüfung unterstützen und Wissenstransfer sicherstellen.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt die Stadt Herten im weitesten Sinne mit IT-Unterstützung durch. Es handelt sich aber meist um integrierte Schnittstellen und Excel-Auswertungen. Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herten hat den Bedarf an Softwareunterstützung erkannt, nutzt aber bisher keine entsprechenden Fachverfahren. Sie hat für das Haushaltsjahr 2022 entsprechende Mittel angemeldet.

Nur ein Drittel der großen kreisangehörigen Kommunen nutzen die darüberhinausgehenden Möglichkeiten einer Massendatenanalyse, mit denen Prüfhandlungen noch effizienter durchgeführt werden können. In der Ausweitung ihrer IT-Unterstützung liegt für die Stadt Herten ein weiterer Ansatzpunkt, die örtliche Rechnungsprüfung perspektivisch in allen Bereichen zu stärken.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, Auffälligkeiten in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte eine örtliche IT-Prüfung aufbauen und ihre Handlungsfähigkeit durch entsprechende Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen sicherstellen. Insbesondere sollte sie ihrer gesetzlichen Verpflichtung der Anwendungsprüfung gemäß § 104 Gemeindeordnung NRW nachkommen. Zudem sollte sie der örtlichen Rechnungsprüfung Fachverfahren bereitstellen, um prüfungsrelevante Datensätze digital verfügbar und auswertbar zu machen.

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 steht 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 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz 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 entgehen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Risiken bestehen durch eine fehlende Medienentwicklungsplanung. Zudem bestehen konkrete Optimierungsansätze, um einen sachgerechten Austausch zwischen den Beteiligten sicherzustellen.

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:

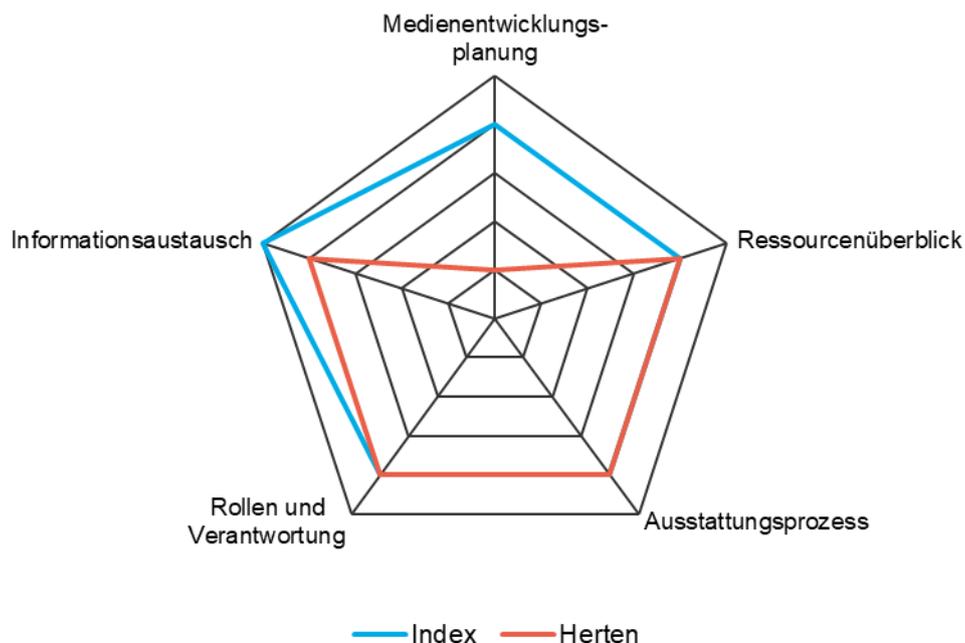
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der 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 Herten** 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 Herten zur Digitalisierung der Schulen 2021



- Die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der Schul-IT der Stadt Herten weisen Defizite in der Medienentwicklungsplanung auf, wenngleich ein zentraler Steuerungsprozess besteht.

Die Stadt Herten hat bei der Digitalisierung ihrer Schulen bereits wichtige Meilensteine erreicht. Das Amt für schulische Bildung und Sport der Stadt Herten steuert zentral alle Angelegenheiten der Schul-IT. Eine Einbindung der Stabsstelle IT/ Digitalisierung erfolgt nicht.

Bisher basiert die IT-Ausstattung der Hertener Schulen in städtischer Trägerschaft auf pädagogischen Medienentwicklungskonzepten. Gemeinsam mit den Schulen ist von der Stadt Herten jeweils ein technisch-pädagogisches Einsatzkonzept erstellt worden. Die Ergebnisse aus diesen individuellen Abstimmungen und die kommunale Strategie sollen künftig in einer kommunalen Medienentwicklungsplanung gebündelt werden. Die Stadt Herten plant, den schulübergreifenden Medienentwicklungsplan in 2022 zu verabschieden. Dieser soll konkrete Ausstattungsziele und Kosteninformationen enthalten.

Das Amt für schulische Bildung und Sport steuert zentral die Beschaffung von Schul-IT. Wenngleich keine vordefinierten Warenkörbe oder Kataloge bestehen, so basieren die Bedarfsmeldungen der Schulen auf abgestimmten pädagogischen Medienentwicklungskonzepten. Der Schulträger entscheidet letztverantwortlich über die Beschaffung. In Einzelfällen beschaffen die Schulen eigenständig Softwareprodukte, jedoch immer in Abstimmung mit dem Schulträger. Die Stadt Herten hat ein entsprechendes Controlling eingerichtet. So stellt sie sicher, dass sie immer einen möglichst vollständigen Überblick über die IT-Ausstattung. Der Ressourcenüberblick der Stadt Herten umfasst jedoch nicht browserbasierte Software, die beispielsweise von Fördervereinen beschafft wird.

Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten im konzeptionellen Bereich. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dies stellt die konzeptionelle Basis für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit dar. Zudem muss Informationssicherheit in allen Bereichen gelebt werden. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzepts auch die Integration der Schulen in den Sicherheitsprozess. Wie sämtliche IT-Dienstleistungen erbringen die Hertener Stadtwerke GmbH auch alle Leistungen im Zusammenhang mit Schul-IT. Wie bereits im Kapitel IT-Sicherheit beschrieben, verbleibt die Letztverantwortung auch hier bei der Behördenleitung des Schulträgers.

Die Stadt Herten 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. Darüberhinausgehenden Support erbringen die Hertener Stadtwerke.

Auch die Kommunikation zwischen dem Schulträger Stadt Herten und den Schulen ist grundsätzlich sichergestellt. Für das Thema IT finden Gesprächsrunden unter der Beteiligung von Schulträger, Schulleitungen, Medienbeauftragte der Schulen und einem festen Ansprechpartner für die Schulen statt. Zusätzlich hat die Stadt Herten für die Digitalisierung der Schulen zusätzliche Planungsgruppen eingerichtet. Hier nehmen neben der Stadt Herten und den Schulen auch die Hertener Stadtwerke GmbH und der Hertener Immobilienbetrieb teil. Nicht eingebunden in

den Austausch ist die IT-Organisationseinheit der Stadt Herten. Ein fundierter Abgleich zwischen den getroffenen Vereinbarungen mit einer übergreifenden allgemeinen IT-Strategie oder der vorhandenen IT-Infrastruktur kann daher nicht stattfinden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt die Stadt Herten darin, im Jahr 2022 einen Medienentwicklungsplan zu verabschieden. Sie sollte als verantwortlicher Schulträger die Einhaltung der Sicherheitsmaßnahmen bei den Stadtwerken Herten GmbH überprüfen. Zudem sollte sie sicherstellen, dass die Vereinbarungen zwischen dem Amt für schulische Bildung und Sport und den Schulen mit den gesamtstrategischen IT-Überlegungen vereinbar sind und zu diesem Zweck bei Bedarf die IT-Organisationseinheit in die Prozesse einbinden.

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 Herten keine hinreichende Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Zudem ist die interne IT-Steuerung risikobehaftet, da sie nicht ausreichend formalisiert ist und Steuerungsmöglichkeiten ungenutzt bleiben.	106	E1	Die Stadt Herten sollte eine systematische IT-Steuerung an zentraler Stelle implementieren. In diesem Zusammenhang sollte sie ihre strategische Ausrichtung formal in einer verbindlichen IT-Strategie abbilden. Um eine hinreichende Steuerungswirkung zu erzielen, sollte die Stadt Herten zudem konzernintern bei der Hertener Stadtwerke GmbH auf eine transparentere Leistungsabrechnung hinwirken.	107
F2	Die IT-Kosten der Stadt Herten sind hoch und wesentlich durch die Kosten für die Leistungen des konzerninternen IT-Dienstleisters geprägt. Durch die fehlende Kostentransparenz besteht das Risiko, dass die IT-Kosten nicht angemessen sind.	108	E2	Die Stadt Herten sollte bei ihrem IT-Dienstleister auf eine transparentere Leistungsabrechnung hinwirken und auf dieser Grundlage mögliche Kostentreiber identifizieren.	12
F3	Die fehlende strategische Grundlage zur digitalen Transformation der Stadt Herten verhindert ein systematisches Vorgehen. Dadurch ist der langfristige Erfolg der digitalen Transformation der Verwaltung gefährdet.	114	E3	Die Stadt Herten sollte die Verantwortlichkeit und Aufgaben im Zusammenhang mit der digitalen Transformation verbindlich regeln und eine Koordination der einzelnen Digitalisierungsaktivitäten sicherstellen. Weiterhin sollte sie zeitnah eine Digitalisierungsstrategie verabschieden. Daraus abgeleitet sollte sie ihre Einzelprojekte der Digitalisierung in einer Roadmap festlegen.	116
F4	Die Stadt Herten erfüllt noch nicht alle rechtlichen Anforderungen des EGovG. Im Hinblick auf die Anforderungen des OZG ist die Projektplanung der Stadt Herten 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	116	E4	Die Stadt Herten sollte ihr Online-Angebot noch stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Zudem sollte sie die Möglichkeit einer elektronischen Bezahlung bereitstellen. Auf Basis der bisherigen Erfahrungen und der bestehenden Rahmenbedingungen sollte die Stadt Herten darüber hinaus eine verbindlich terminierte Umsetzungsplanung für die OZG-Leistungen festschreiben.	118

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Der Prozess zur Rechnungsbearbeitung der Stadt Herten wird sehr gut durch die IT unterstützt. Dennoch bestehen konkrete Optimierungsansätze.	119	E5	Die Stadt Herten sollte den Scan-Prozess verbindlich und einheitlich regeln. Darüber hinaus sollte sie prüfen, ob und inwiefern eine Schnittstelle für einen Datenaustausch und –abgleich zwischen Bestellung und Rechnungsauszahlung realisierbar ist.	121
F6	Die Stadt Herten ist für die nächsten Schritte der digitalen Transformation nicht gut vorbereitet. Die Defizite in der internen Steuerung und strategischen Festlegungen gefährden ein zielgerichtetes Handeln.	121	E6	Die Stadt Herten sollte sicherstellen, dass die Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement geschaffen werden. Die Bedarfe aller Organisationseinheiten sollten abgedeckt werden. Zudem sollte die Stadt Herten für die Einführung der verwaltungsweiten Software einen Projektplan aufsetzen	122
F7	Die Stadt Herten betreibt kein systematisches Prozessmanagement und wird daher den Anforderungen an die digitale Transformation noch nicht gerecht.	123	E7	Die Stadt Herten sollte ein systematisches Prozessmanagement aufbauen, um die digitale Transformation nicht zu gefährden. Sie sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement formal beschließen und Zuständigkeiten sowie Verantwortlichkeiten verbindlich regeln. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Verwaltungsprozesse identifizieren und priorisieren. Darüber hinaus sollte sie den erforderlichen Personalbedarf bemessen und die Aufgabe des Prozessmanagements konsequent in die Stellenbeschreibungen aufnehmen. Damit erhobene Prozesse einheitlich und anforderungsgerecht dokumentiert werden können, sollte die Stadt Herten entsprechende Vorgaben machen.	125
F8	Die Stadt Herten weist erhebliche konzeptionelle Defizite im Bereich der IT-Sicherheit auf.	126	E8	Die Stadt Herten sollte sicherstellen, dass alle vereinbarten und notwendigen Maßnahmen zur Betriebs- und Datensicherheit durch den Dienstleister ergriffen worden sind. Sie sollte zeitnah und unter enger Begleitung der Behördenleitung eine IT-Sicherheitsleitlinie erstellen und regelmäßig fortschreiben. Zudem sollte die Stadt Herten ein Notfallkonzept erarbeiten.	127
F9	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herten lassen keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen.	128	E9	Die Stadt Herten sollte eine örtliche IT-Prüfung aufbauen und ihre Handlungsfähigkeit durch entsprechende Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen sicherstellen. Insbesondere sollte sie ihrer gesetzlichen Verpflichtung der Anwendungsprüfung gemäß §104 Gemeindeordnung NRW nachkommen. Zudem sollte sie der örtlichen Rechnungsprüfung Fachverfahren bereitstellen, um prüfungsrelevante Datensätze digital verfügbar und auswertbar zu machen.	130

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F10	Die Stadt Herten hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Risiken bestehen durch eine fehlende Medienentwicklungsplanung. Zudem bestehen konkrete Optimierungsansätze, um einen sachgerechten Austausch zwischen den Beteiligten sicherzustellen.	131	E10 Die gpaNRW bestärkt die Stadt Herten darin, im Jahr 2022 einen Medienentwicklungsplan zu verabschieden. Sie sollte als verantwortlicher Schulträger die Einhaltung der Sicherheitsmaßnahmen bei den Stadtwerken Herten GmbH überprüfen. Zudem sollte sie sicherstellen, dass die Vereinbarungen zwischen dem Amt für schulische Bildung und Sport und den Schulen mit den gesamtstrategischen IT-Überlegungen vereinbar sind und zu diesem Zweck bei Bedarf die IT-Organisationseinheit in die Prozesse einbinden.	134

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herten 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 den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit im Baugenehmigungsverfahren bietet die Stadt Herten wenig Ansatzpunkte für Optimierungen. Über Bauanträge entscheidet das Bauordnungsamt in Herten fristgerecht und rechtssicher nach objektiven Kriterien. Ein verstärktes Vier-Augen-Prinzip bei allen Entscheidungen durch die Amtsleitung sorgt zusätzlich für Rechtssicherheit. Zudem hilft es eventuelle Korruptionfälle präventiv zu vermeiden.

Allgemeine Geschäftsprozesse innerhalb der Bauaufsicht bieten Ansatzpunkte für Verbesserungen. So kann die Stadt Herten den Ablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens durch striktere Fristsetzungen optimieren. Eine weitere Verbesserungsmöglichkeit sieht die gpaNRW in der höheren Digitalisierung, u.a. mit dem ausstehenden Update der Fachsoftware und der dringend erforderlichen Digitalisierung der Bauakten. Die Stadt Herten sollte die vorhandenen Strukturen zu einer vollständig digitalen Antragsbearbeitung ausbauen. Damit kann sie die kurzen Laufzeiten der Bauanträge weiterhin beibehalten, die Vertretungsfähigkeit und das Wissensmanagement verbessern.

In der Bearbeitung können personelle Vakanzen und ein reduzierter Personaleinsatz bei gleichbleibenden Fallzahlen dazu geführt haben, dass der Bestand der unerledigten Fälle zum 01. Januar in den Jahren 2019 und 2020 im interkommunalen Vergleich sehr hoch ist und in 2020 noch ansteigt. Das jährliche Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle lässt zwar keine Überbelastung der Mitarbeiter erkennen, allerdings stellt in Herten die hohe Fluktuation mit entsprechenden Einarbeitungszeiten einen zusätzlichen Belastungsfaktor dar. Trotz der hohen Rückstände sind die von der Stadt angegebenen durchschnittlichen Laufzeiten der Bauanträge geringer als in den Vergleichsstädten. Die Stadt Herten sollte dennoch kontinuierlich die Personalauslastung in der Bauaufsicht analysieren und auf das sich ändernde Aufgabenspektrum mit personalorganisatorischen Maßnahmen reagieren.

Die Stadt Herten hat für die Bauaufsicht keine konkreten Ziele oder Kennzahlen definiert. Im Rahmen eines transparenten Baugenehmigungsverfahrens sollte die Bauaufsicht der Stadt

Herten den jährlichen Verwaltungsbericht um steuerungsrelevante Ziele und Kennzahlen anreichern.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im 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.

Die Prüfung der Bauaufsicht wurde im Jahr 2021 durchgeführt. Wie auch in vielen anderen Kommunen spielt die Fluktuation in der Verwaltung, sei es durch den Eintritt in den Ruhestand oder durch einen Wechsel innerhalb der Verwaltung oder in andere Kommunen, eine mittlerweile große Bedeutung. Gerade Fachkräfte, wie in der Bauaufsicht, werden gesucht. In Herten kommen mehrere Faktoren zum Tragen. Hauptsächlich wurde der Personalkörper durch Altersfluktuation stark verjüngt und ab dem 01. März 2021 ist eine neue Amtsleitung für das Bauordnungsamt tätig. Dadurch konnten Abläufe und Daten teils nur bedingt nachbetrachtet werden. Der Fokus der Prüfung und des Berichtes liegt daher im Wesentlichen auf dem aktuellen Stand 2021 und den Bestrebungen der neuen Leitung, die Prozesse in der Bauaufsicht weiter zu strukturieren und die Digitalisierung umzusetzen.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Die Stadt Herten besteht aus neun Stadtteilen. Von den südlichen Stadtteilen Hertens (Mitte, Südost, Südwest) geht es nahezu nahtlos in die angrenzenden Stadtteile Scherlebeck, Langenbochum, Disteln, Paschenberg, Bertlich und Westerholt über, so dass ein zusammenhängender Siedlungsbereich entsteht.

Im Stadtgebiet leben im Betrachtungsjahr 2020 nach der Statistik von IT.NRW 61.821 Einwohner. Damit ist Herten anhand der Einwohnerzahl eine der kleineren Kommunen der großen kreisangehörigen Kommunen. Nach den Prognosen von IT.NRW wird diese Zahl bis 2040 nur um rund 3,6 Prozent auf 59.619 Einwohner sinken.

Bei der Gebietsfläche von 3.733 Hektar hat die Stadt Herten eine der geringsten Flächen der großen kreisangehörigen Kommunen. Dies drückt sich in der mit 1.657 Einwohnern/qkm dritthöchsten Bevölkerungsdichte deutlich überdurchschnittlich aus.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	54	33	47	54	64	97	25
Fälle je qkm	9,00	2,41	3,49	4,22	5,87	9,00	25
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,89	0,00	1,09	2,99	8,45	36,89	25
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	90,48	50,46	72,08	81,46	89,76	96,58	17
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	8,63	2,93	8,63	11,68	13,21	18,57	17

Das Antragsvolumen liegt in Herten bezogen auf je 10.000 Einwohner im Mittel des interkommunalen Vergleichs. Sehr hoch fällt die Kennzahl des Fallaufkommens bezogen auf die Gemeindefläche aus. Herten markiert hier den Höchstwert. Hier spiegelt sich das im Vergleich kleine Stadtgebiet verbunden mit einer hohen Einwohnerdichte wieder.

Normale Baugenehmigungsverfahren sind anzuwenden, wenn ein einfaches Verfahren und auch eine Genehmigungsfreistellung nicht durchgeführt werden kann. Der Prüfumfang für normale Verfahren ist umfassender und daher auch oft zeitaufwendiger.

Der Anteil der Anträge an einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Herten unterschiedlich ausgeprägt. Das Fallaufkommen im einfachen Genehmigungsverfahren positioniert sich mit rund 90 Prozent im Bereich der 25 Prozent Kommunen mit den meisten Anträgen. Im Umkehrschluss werden in Herten weniger Anträge im normalen Verfahren gestellt. Hier liegt Herten knapp über dem 1. Viertelwert im interkommunalen Vergleich.

In der Stadt Herten gibt es im Bezug zu den Einwohnern eine mittlere Zahl an Bauanträgen und Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Große bebaubare Flächen stehen aufgrund des kleinen Stadtgebietes bzw. des großen Anteils bebauter Flächen nicht zur Verfügung. Die meisten Flächen liegen im Geltungsbereichen von Bebauungsplänen. Nach Auskunft der Stadtverwaltung lässt dies aber nicht den Rückschluss zu, dass es nur wenige Baumöglichkeiten in der Stadt Herten gibt. Aufgrund der kleingliedrigen Situation stellen viele Bauvorlageberechtigte lieber einen Bauantrag, um eine von der Bauaufsicht genehmigte Baugenehmigung zu erhalten. Bei einer Vorlage in der Freistellung unterrichtet der Bauherr lediglich die Stadt von seinem Bauvorhaben. Der Bauherr ist dafür verantwortlich, auch alle anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu beachten. Aus diesem Grund wird in Herten auch in Bebauungsplangebieten eher ein Bauantrag als eine Vorlage in der Genehmigungsfreistellung eingereicht.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten hat alle Bebauungspläne auf ihrer Homepage hinterlegt. Diese können von Bauinteressierten online eingesehen werden. Die gpaNRW sieht hier noch Optimierungsmöglichkeiten.

Um Bauinteressierten einen Überblick von den bebaubaren Flächen im Stadtgebiet zu bieten, hat die Stadt Herten die Bebauungspläne und mögliche Potenzialflächen auf ihrer Homepage veröffentlicht. Aufgrund der Vielzahl von Bebauungsplänen wird zudem eine Übersichtskarte zu Verfügung gestellt.

→ **Empfehlung**

Im Zuge der Digitalisierung sollte in Herten überlegt werden, ob und wie die Übersichtskarte mit den einzelnen Bebauungsplänen „verlinkt“ werden kann. Für den Bürger bzw. den Interessierten wird die Handhabung dadurch erleichtert.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung Grundzahlen aus den Jahren 2020 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar kein Trend erkennen, dennoch zeigen die Fallzahlen, bis auf die Zahl der Vorlagen im Freistellungsverfahren, einen gleichmäßigen Verlauf.

Entwicklung der Fallzahlen in Herten

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	14	3
Förmliche Bauvoranfragen	30	27
Bauanträge	337	333
davon Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren	306	304
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	31	29

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Herten ist gut organisiert. Sie bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Ansatzpunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.

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.

4.3.2.1 Einhaltung gesetzlicher Fristen

Die **Stadt Herten** gibt an, die in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 gesetzte Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit fast immer einzuhalten. Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt nach eigenen Angaben häufig ein. Allerdings mussten die Daten zu den Bearbeitungszeiten in der Bauaufsicht aufwendig nacherhoben werden, da sie bis einschließlich 2020 nicht zur Verfügung standen. Mit der neuen Amtsleitung erfolgt ab 2021 die Erfassung der o.g. Zeiten. Im Rahmen eines im Aufbau befindlichen Controllings, in Verbindung mit der eingesetzten Fachsoftware, sollen die Laufzeiten etc. künftig zur Verfügung stehen und ausgewertet werden.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 holt die Bauaufsicht der Stadt Herten nach Eingang eines Bauantrages sofort ein, sofern eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen vorliegt und keine besonderen Gutachten und Abstimmungen erforderlich sind. Hier handelt es sich hauptsächlich um Stellungnahmen zu Befreiungen. Von externen Behörden werden bzw. müssen nur wenig Stellungnahmen eingeholt werden. Gründe dafür sind, dass die Struktur des Stadtgebietes keine neuen Baugebiete ermöglicht und die meisten Bauverfahren innerhalb der geltenden B-Pläne liegen - siehe oben Strukturelle Rahmenbedingungen.

Um eine einheitliche und Vorgehensweise gewährleisten zu können, finden regelmäßig alle 14 Tage Abstimmungstermine zu Baugenehmigungsverfahren mit der Stadtplanung statt. Bei Bedarf werden die Abstimmungsgespräche in kürzeren Intervallen durchgeführt.

4.3.2.2 Einhaltung gesetzlich vorgesehener Arbeitsschritte

Hält eine Kommune die in der BauO NRW vorgesehenen Prüfvorgaben ein, so reduziert sie mögliche Angriffspunkte in Klageverfahren. U.a. sollte eine Bauaufsichtsbehörde den Baubeginn überwachen. Das Bauordnungsamt der Stadt Herten überwacht den Baubeginn bei jedem Bauvorhaben. Die Baubeginnanzeige muss immer bei der Stadt eingereicht werden. So kann sie nachhalten, ob eine Baugenehmigung erlöschen wird.

Die Stadt Herten wendet in der Regel das Instrument der Nachbarzustimmung an, wenn sie Abweichungen nach § 69 BauO NRW genehmigt. Diese Beteiligung ist für die weitere Bearbeitung des Bauantrages von zentraler Bedeutung, da durch den gestellten Bauantrag öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden. § 72 Abs. 1 BauO NRW enthält eine Soll-Vorschrift, somit wird im Folgenden das Ermessen der Kommune bei der Bearbeitung des Bauantrages eingeschränkt. Möglichst soll der Bauherr die Nachbarzustimmung im Vorfeld des Bauantrages einholen. Ist dies nicht möglich, werden bei der Erteilung der Baugenehmigung die betroffenen Nachbarn über die Genehmigung informiert. Die Digitalisierung des Beteiligungsprozesses kann die Stadt dabei unterstützen.

4.3.2.3 Objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung

Sobald die BauO NRW eine „kann“-Regelung enthält, steht einer Kommune ein Ermessensspielraum zur Verfügung. Wichtig ist, dass eine Kommune ihr Ermessen in solchen Fällen objektiv und nach einheitlichen Kriterien ausübt.

Um dies zu gewährleisten, führt die Bauordnung der Stadt Herten regelmäßig Besprechungen durch. In diesem Zusammenhang werden die getroffenen Entscheidungen reflektiert. Im Vordergrund steht für die Stadt Herten immer, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen eingehalten werden muss und die Ermessensspielräume transparent angewendet werden. Hieran orientieren sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht bei den Entscheidungen. Zudem erfolgt in Herten immer eine Abstimmung der Sachbearbeitenden mit der Amtsleitung. Dadurch werden sämtliche Entscheidungen im Mehr-Augen-Prinzip getroffen. Die Entscheidungen werden anschließend in einem Bearbeitungsbogen zum zugehörigen Verfahren dokumentiert. Die getroffenen Ermessensentscheidungen werden noch nicht unabhängig vom jeweiligen Fall zentral für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gesammelt.

→ Empfehlung

Die Bauordnung der Stadt Herten sollte getroffene Ermessensentscheidung zentral dokumentieren, um den Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleisten zu können.

Hierdurch stehen auch neuen Beschäftigten Informationsgrundlagen im Rahmen des Wissenstransfers für die vergleichbare Ausübung von Ermessensentscheidungen zur Verfügung. Diese Listen sollte die Bauaufsicht der Stadt Herten stetig fortschreiben.

→ Empfehlung

Die Stadt Herten sollte in einem nächsten Schritt prüfen, wie sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessensentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann, um das Erfahrungswissen zu sichern.

Die Stadt Herten sorgt mit dem stetigen Austausch innerhalb des Bauordnungsamtes und mit dem Planungsamt für eine wirksame Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine sachgerechte Ermessensausübung unter denselben Gesichtspunkten, unabhängig von der Sachbearbeitung.

4.3.2.4 Gebühren für die Tätigkeiten der Bauaufsicht

Für die Gebühren der baurechtlichen Angelegenheiten ist innerhalb des Kreises Recklinghausen ein gemeinsamer Gebührenkatalog zur Anwendung der Gebührenrahmensätze eingeführt worden. Dieser orientiert sich an der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO), Tarifstelle 2 (Baurechtliche Angelegenheiten).

Mit den erhobenen Gebühren sollten die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden. Durch eine entsprechende Kennzahl sollte eine Kommune überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird. Über diesen Aufwandsdeckungsgrad kann eine Kommune die Bauaufsicht ein stückweit steuern. Bislang wertet die Stadt Herten nicht aus, inwieweit die erhobenen Gebühren für Baugenehmigungen die Aufwendungen für Baugenehmigungen decken.

→ Empfehlung

Die Stadt Herten sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen mit dem Ziel, die Belastung des allgemeinen Haushaltes zu reduzieren.

→ Empfehlung

Das Bauordnungsamt sollte weiterhin den Austausch mit dem Kreis Recklinghausen und den übrigen kreisangehörigen Kommunen suchen, um gemeinsam die Höhe der geltenden Rahmensätze unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu hinterfragen. So können ggf. notwendige Anpassungen kreisweit einheitlich umgesetzt werden.

Wenn die Stadt bei unvollständigen Anträgen Unterlagen nachfordert und der Antrag nicht vervollständigt wird, gilt er nach der Rechtslage als zurückgenommen. Die Unterlagen werden an den Antragsteller zurückgesandt. Die Tarifstelle 2.5.2.1 der Verwaltungsgebührenordnung sieht vor, dass für die Vorprüfung von Anträgen auf Vollständigkeit mit schriftlicher Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbeseitigung Gebühren erhoben werden. Die Stadt Herten erhebt diese Gebühr wie vorgesehen.

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Herten nutzt für die sichere und einheitliche Sachbearbeitung von einfachen und normalen Genehmigungsverfahren verpflichtend Checklisten aus der Fachsoftware. Durch den Abbau von Medienbrüchen stehen noch Optimierungsansätze zur Verfügung.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die **Stadt Herten** hat mit Hilfe von in der Fachsoftware hinterlegten Bearbeitungsbögen, die für jeden Bauantrag angelegt werden, ein Instrument installiert, das durch sämtliche Arbeitsschritte des Baugenehmigungsverfahrens führt. Die Bearbeitung des Bauantrages erfolgt dann aber mittels der Papierakte mit Unterstützung der parallel eingesetzten Fachsoftware. Stellungnahmen aus den Beteiligungsverfahren werden nicht in die Fachsoftware übernommen. Die Bearbeitung der Genehmigungsanträge verlangt daher bei verschiedenen Arbeitsschritten die händische Erfassung von Daten. So bleiben Informationen zu den einzelnen Bauanträgen in der Fachsoftware unvollständig.

Eine Unterstützung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen erfolgt somit nur zu einem geringen Teil über die Fachsoftware. Der Einsatz der Papierakte und der begleitenden Fachsoftware im Paralleleinsatz verlangt teilweise doppelten Aufwand. Eine medienbruchfreie Bearbeitung ist noch nicht möglich und wird für Ende 2022 angestrebt. Der Zeitpunkt ist zudem abhängig von der Aktualisierung der Fachsoftware, welche sich auf dem Stand von 2014 befindet. Zusätzlich soll für die Gesamtverwaltung zentral ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem eingeführt werden. Auf die weiteren Ausführungen zum Thema Digitalisierung im Kapitel 5.3.5 dieses Berichtes wird verwiesen.

Weitere Handlungssicherheit möchte die Stadt Herten noch durch eindeutig festgelegte Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse erreichen. Diese sollen in den aktuell erarbeiteten Regelungen klarer definiert werden. Im Bedarfsfall wird die Amtsleitung in Entscheidungen zu Bauanträgen einbezogen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die Bearbeitung der Bauanträge nach der Aktualisierung der Fachsoftware in 2022 vollständig über die eingesetzte Fachsoftware abwickeln, um Parallelarbeiten zu vermeiden.

Eine medienbruchfreie Bearbeitung kann das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Vor allem entfallen durch die elektronische Kommunikation Postwege und damit verbundene Verzögerungen in der Bearbeitung. Bearbeitungszeiten werden darüber hinaus optimiert, indem Schnittstellen verringert werden. Gleichzeitig wird der Vorgang der Archivierung erleichtert und das Wissensmanagement forciert.

4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

→ **Feststellung**

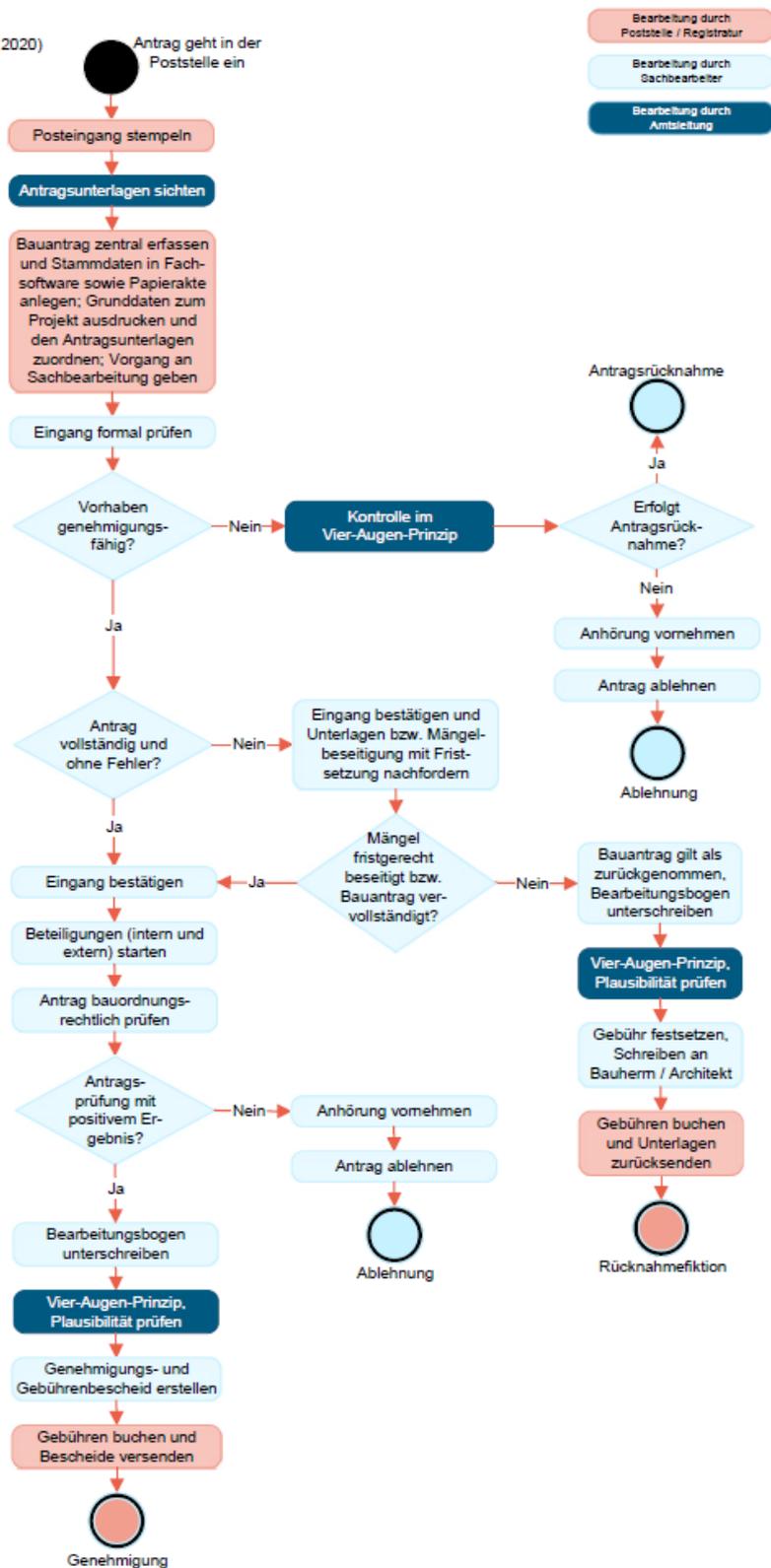
Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in Herten ist aufgrund des fehlenden durchgängigen Einsatzes der Fachsoftware und der rudimentären Digitalisierung der Fachakten noch ausbaufähig.

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.

Zusammen mit der Bauaufsicht der **Stadt Herten** ist der nachfolgend eingefügte Prozessablauf des einfachen Genehmigungsverfahrens abgebildet worden. Die einzelnen Bearbeitungsschritte sind nach ihrer Chronologie geordnet. Zudem wird dargestellt, wer welchen Arbeitsschritt vornimmt.

Prozessablauf Herten
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 1 von 1



Die Bauanträge gehen in der Stadt Herten fast ausnahmslos in Papierform ein. Die aktuell eingesetzte Software bietet die Möglichkeit, Anträge bereits digital zu erfassen. Allerdings fehlen

für die weitere Bearbeitung in der Software benötigte Updates und die Digitalisierung der eingereichten Unterlagen.

Nach Eingang des Genehmigungsantrages bei der Bauordnung werden durch die zentrale Registratur die Antragsdaten (Stammdaten) in die Fachsoftware eingegeben und die Papierakte angelegt. Diese enthält u.a. die aus der Fachsoftware generierten Ausdrucke zu den Grunddaten des Projektes. Im Anschluss wird die Akte dem zuständigen Sachbearbeiter der Bauaufsicht zugeleitet. Dort wird die Eingangsbestätigung für den Antragsteller gefertigt und versendet. Neben der formalen Eingangsprüfung zu der planungsrechtlichen Zulässigkeit des Bauvorhabens, wird festgelegt, welche weiteren Stellungnahmen einzuholen sind. Die erforderlichen Beteiligungsbögen werden wiederum von der bauordnungsrechtlichen Sachbearbeitung aus der Fachsoftware erstellt.

Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist es wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Nachforderung von Unterlagen sinnvoll wählt. Der Zeitpunkt wurde von der Stadt Herten auf den Beginn des Genehmigungsverfahrens gelegt. Falls der Antrag noch nicht vollständig ist, ergänzt die bauordnungsrechtliche Sachbearbeitung in diesen Fällen die Eingangsbestätigung um eine Auflistung der noch fehlenden Unterlagen. Zusätzlich wird eine Frist zum Einreichen der fehlenden Unterlagen gesetzt. Unter Umständen folgen weitere Abstimmungen, um den Bauantrag vollständig bzw. genehmigungsfähig zu stellen. Durch die damit verbundenen Wartezeiten kann sich das Baugenehmigungsverfahren in der Stadt Herten verzögern.

Bei Nachforderungen stimmt sich die Stadt Herten, mit Blick auf den Aspekt der Bürgerfreundlichkeit, bei Bedarf vor Fristablauf mit dem Antragsteller ab, damit er den Bauantrag vollständig bzw. genehmigungsfähig stellen kann. Denn eine rückwirkende Fristverlängerung ist wegen der mit Ablauf der Frist gesetzlich automatisch einsetzenden Rücknahmefiktion des Antrags nicht mehr möglich.

Bei externen Beteiligungen kontrolliert die Stadt Herten die gesetzlichen Fristen. In ganz seltenen Fällen, in denen die Rückläufe nicht innerhalb dieser Frist eingegangen sind, erinnert die Bauaufsicht an die Stellungnahmen. Nach Einschätzung der Bauordnung ist dieses Vorgehen geeignet und führt zu keinen Verzögerungen im Ablauf. Auch wenn gegenwärtig wenig Optimierungspotenzial durch eine Änderung des Prozessablaufes identifiziert wird, empfiehlt die gpaNRW, den Prozess regelmäßig zu überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte mit Augenmerk auf geänderte Rahmenbedingungen durch die Umsetzung der Digitalisierung ihre Prozessabläufe regelmäßig überprüfen, um Optimierungsmöglichkeiten erkennen und umsetzen zu können.

Neben dem eigentlichen Prozess des Genehmigungsverfahrens bestimmt auch die Zahl der einzuholenden Stellungnahmen die Dauer der Antragsprüfung. Daher erhebt die gpaNRW die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen, getrennt nach internen und externen Beteiligungen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,62	2,12	3,14	3,99	5,46	9,68	20
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,94	2,74	3,80	4,57	9,09	17
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	0,20	0,41	0,59	0,83	1,63	17

Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen in den Bauaufsichtsämtern auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Zudem sollten unnötige Beteiligungen vermieden werden, um im Bauordnungsamt als auch bei möglichen Beteiligten den Arbeitsaufwand zu reduzieren. Eine Beeinflussung durch die örtliche Bauaufsicht ist jedoch nur im begrenzten Maße möglich. Oft bestimmen örtliche Strukturen die vorzunehmenden Beteiligungsverfahren.

Neben Anzahl und Art der zu bearbeitenden Bauvorhaben beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahn- und Hafenanlagen die Arbeit der Bauaufsicht. Durch diese Strukturen sind unterschiedliche interne und externe Stellen am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus.

In 2020 hat die Stadt Herten insgesamt 1.035 bauordnungsrechtliche Stellungnahmen eingeholt. Die Zahl der einzuholenden Stellungnahmen beschränkt Herten auf das notwendige Maß, um nur wirklich erforderliche Stellen zu beteiligen. Dies bestätigt auch die Einordnung der Stadt Herten bei den obigen Kennzahlen zu den eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag.

Die Stadt Herten belegt im interkommunalen Vergleich bei den eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag einen mittleren Wert. Eine Auswertung nach intern und extern eingeholte Stellungnahmen konnte nicht durchgeführt werden. Mit dem Update der Fachsoftware soll die getrennte Erfassung eingerichtet werden. Auch wenn die Anzahl nicht beziffert werden kann, ist nach Erfahrungen der Stadt Herten der Anteil externer Stellungnahmen gering, welches den zeitlichen Aufwand im Verfahren erheblich verringert.

Der Grund für die geringere Anzahl an externen Stellungnahmen liegt nach Ansicht der Bauordnung im kleinen Stadtgebiet mit sehr hoher Bebauungsdichte und fast flächendeckenden Bebauungsplänen. Zudem gibt es keine neuen Baugebiete. Es handelt sich meistens um innerhalb der bestehenden B-Pläne liegende Bauverfahren. Daher wurden mit der Stadtplanung Herten im Jahr 2021 alle 14 Tage Abstimmungsgespräche zu Baugenehmigungsverfahren vereinbart, um z.B. Stellungnahmen zu Befreiungen effektiver und zügiger bearbeiten zu können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten hat die Anforderungen von Stellungnahmen gut organisiert. Der Zeitpunkt der Einholung der Stellungnahmen ist so gewählt, dass die Bearbeitungsdauer so gering wie möglich ausfällt.

→ **Empfehlung**

Mit dem Update der Fachsoftware sollten die eingeholten bauaufsichtsrechtlichen Stellungnahmen auch jeweils nach intern und extern eingeholte Stellungnahmen erfasst und ausgewertet werden, damit die Analysemöglichkeit für die Steuerung verbessert werden kann.

4.3.5 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten setzt eine fachspezifische Software zur Bearbeitung der Bauanträge ein. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses nutzt sie noch eingeschränkt. Es ist geplant, im Jahr 2022 eine elektronische Antragsannahme und -bearbeitung einzuführen.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

In der Bauaufsicht der **Stadt Herten** wird die Verfahrensakte vollständig in Papierform geführt. Parallel zu der maßgeblichen Papierakte wird der Vorgang teilweise elektronisch bearbeitet.

Die Stadt hat Checklisten für die Vorprüfung von Bauanträgen und für die Erstellung eines bauordnungsrechtlichen Bescheides erarbeitet. Zudem verwendet die Sachbearbeitung einheitliche Grundlagen wie z.B. Textbausteine. Ferner unterstützt die eingesetzte Software der Stadt Herten die zu durchlaufenden Arbeitsschritte eines Bauantrages. Durch einen Prüfbogen in der Fachsoftware werden die Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter durch die Prüfung geleitet. Dadurch werden die eingehenden Bauanträge einheitlich bearbeitet.

Bisher nimmt die Bauaufsicht der Stadt Herten Baugenehmigungsanträge nur in Papierform entgegen. Über die Homepage der Stadtverwaltung besteht das Angebot, wesentliche Bauantragsformulare etc. im PDF-Format zu nutzen. Geht ein Antrag elektronisch ein, wird er gegenwärtig noch ausgedruckt und weiter in Papierform bearbeitet. Von einigen internen und externen Stellen gehen die Stellungnahmen zum Verfahren bereits jetzt schon elektronisch ein. Die

Bearbeitung erfolgt jedoch ebenfalls ausschließlich in Papierform. Sobald die eingesetzte Fachsoftware die Entgegennahme der Datensätze vom Bauportal.NRW ermöglicht, plant die Stadt Herten die medienbruchfreie elektronische Antragsbearbeitung umzusetzen. Die Stadt plant, diesen Digitalisierungsgrad im Laufe des Jahres 2022 erreichen zu können.

Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens wird die Papierakte archiviert. Durch eine vollständig elektronische Bearbeitung der Bauanträge könnte auch eine elektronische Archivierung der Bauakte erreicht werden. Für die im Archiv aufbewahrten Papierakten ist eine Digitalisierung in der Planung und wird durch die hauseigene IT über ein verwaltungseinheitliches Dokumentenmanagementsystem (DMS) angestrebt. Ein Projektplan für die zeitliche Umsetzung war zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Planung.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten sämtliche weiteren Arbeitsschritte durch konsequente Nutzung der vorhandenen Software ausschließlich in digitaler Form erfolgen. So auch die Beteiligung Dritter. Hierdurch ergeben sich Arbeitserleichterungen, u.a. mit deutlich verkürzten Laufzeiten in der Fallbearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens und des Papieraktenarchivs zeitnah vorantreiben. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei digital bearbeiten und archivieren.

Dazu sollten die Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung geprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Die digitale Einreichung des gesamten Bauantrages mit seinen Anlagen muss bis zum 31. Dezember 2022 möglich sein, diese Verpflichtung gibt das Onlinezugangsgesetz (OZG) Bund und Länder vor. Ziel sollte es sein, auch die Bearbeitung des Antragsverfahren vollumfänglich digital abzuwickeln.

Für das einfache und schnelle Auffinden von Akten ist die Aufstellung eines Aktenplanes notwendig. Nur so ist es im Vertretungsfall möglich, Vorgänge schnell aufzufinden und weiter zu bearbeiten. Ein solcher Aktenplan ist in der Bauaufsicht der Stadt Herten vorhanden. Die vorhandene Registratur sortiert und vergibt die Aktenzeichen. In der Fachsoftware werden die Aktenzeichen der einzelnen Vorgänge ebenso geführt. Durch die fehlende Digitalisierung des Vorganges und der Altakten kann noch nicht die Möglichkeit genutzt werden, den Ablageort des jeweiligen Vorganges zu hinterlegen.

→ **Empfehlung**

Alle Vorgänge der Bauaufsicht in der Stadt Herten sollten nach einem einheitlichen Aktenplan bzw. einer einheitlichen Systematik in die neue Software und das noch fehlenden Dokumentenmanagement integriert werden. Die einzupflegenden Informationen zum Vorgang sollten nach einheitlichen Vorgaben vorgenommen werden, damit sie z. B. auch von Vertretungskräften leicht aufgefunden werden können.

4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal,

das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ **Feststellung**

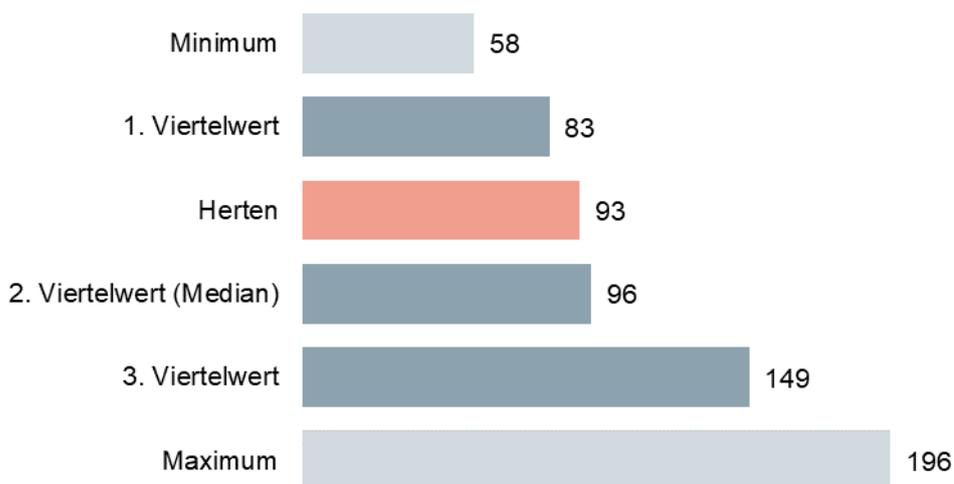
Durch einen verringerten Personaleinsatz positioniert sich die Stadt Herten im Jahr 2020 bei der Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Eine hohe Fluktuation wirkt sich belastend auf die Arbeitssituation in der Bauaufsicht aus. Der Anteil der unerledigten Bauanträge steigt an und liegt interkommunal auf hohem Niveau.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

In dem hier betrachteten Personaleinsatz wurden alle Tätigkeiten, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind, in die Betrachtung einbezogen. So gehören neben dem allgemeinen Prüfungsvorgang die Erstellung des Gebührenbescheides, die Zeit, um den Antrag zu archivieren, die Bauberatung etc. Anteile über diese Tätigkeiten hinaus wurden außenvorgelassen. Die **Stadt Herten** hat für das Jahr 2020 insgesamt 3,92 Vollzeit-Stellen hierfür angegeben, die in die Auswertungen eingeflossen sind.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Stadt Herten wurden 2020 insgesamt 333 Bauanträge, Bauvoranfragen und Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung eingereicht. Auf eine Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 93 zu bearbeitende Fälle. Die Stadt Herten liegt damit knapp unter dem Median der bisher erfassten Vergleichskommunen.

Im Jahr 2019 lag die Anzahl je Vollzeitstelle bei 77 Fälle und damit deutlich unter dem Wert von 2020. Bei fast gleicher Anzahl der Anträge war die Bauaufsicht mit einer Vollzeit-Stelle mehr besetzt. Im interkommunalen Vergleich lag Herten damit in 2019 minimal über dem 1. Viertelwert der 25 Prozent der Kommunen mit dem geringsten Fällen je Vollzeit-Stelle.

Die Stellenbesetzung in Herten wird auf Anforderung des Bauaufsichtsamtes durch das Personalamt ermittelt. Sie wird aus der durchschnittlichen Fallzahlenbelastung der Bauanträge ermittelt. Abgesehen von zeitlichen Verzögerungen durch Auswertungen, Personalwechseln etc. ist die Stellenausstattung der Soll- und Ist-Stellen nach Angaben der Bauaufsicht allgemein stimmig. Trotz dieser durchgängigen Personalplanung sind geplante und ungeplante Fluktuationen nicht zu vermeiden. In den letzten Jahren sind mehrere erfahrene Kräfte durch Altersfluktuation aus dem Dienst ausgeschieden; u.a. die Amtsleitung im Jahr 2020. Freie Stellen können nicht immer sofort besetzt werden und bleiben länger unbesetzt. Durch das große Stellenangebot in den Verwaltungen wechseln Fachkräfte öfter, die Fluktuation hat zugenommen. Seit Jahren steigt daher der interne Aufwand für die Einarbeitung der neuen Fachkräfte.

Erst im Frühjahr 2021 konnte die Stelle der Amtsleitung wiederbesetzt werden. Eine Einarbeitung konnte somit nicht erfolgen und wurde mit Unterstützung der Sachbearbeiter ermöglicht. Wie bereits beschrieben, fällt im Jahr 2020 eine volle Sachbearbeiter-Stelle weg. Diese Lücke kann mit einer aus der Elternzeit zurückkommende Sachbearbeiterin Ende 2021 kompensiert werden. In den Jahren 2024 und 2025 werden zwei weitere erfahrene Mitarbeiter in den Ruhestand gehen.

→ **Empfehlung**

Die absehbare Altersfluktuation sollte die Stadt Herten in ihrer Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So sollten frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer durch die erfahrenen Fachkräfte gewährleistet ist.

Vakanzen kann somit frühzeitig begegnet werden. Die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben die Möglichkeit sich einzuarbeiten und können von dem vorhandenen Wissen profitieren. Dieses Wissen sollte idealerweise schriftlich fixiert und leicht auffindbar sein.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht Herten sollte zum Ausbau des Wissensmanagements zukünftig ein Handbuch mit Standards, Prozessen und Vorgaben zum Verfahren „Bauaufsicht“ erarbeiten. Um Schnittstellen zu reduzieren, sollten diese definierten Prozesse und Informationen in der aktualisierten Software abgebildet bzw. hinterlegt werden.

Während des Prüfzeitraumes konnte die Stadt Herten Anfang 2022 zur Entspannung der Personalsituation eine Inspektorenanwärterin für den technischen Dienst gewinnen. Zusätzlich soll im Jahr 2023 eine weitere Anwärterstelle für den technischen Dienst ausgeschrieben werden. Hiermit sollen nach dem Vorbereitungsdienst nahtlos Stellen von Mitarbeitern nachbesetzt werden, die in den nächsten drei Jahren in den Ruhestand gehen. Zusätzlich kann in 2022 im ordnungsbehördlichen Bereich eine Verwaltungsstelle aufgestockt werden.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	78	43	61	83	115	163	21
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	69,67	6,57	22,83	28,66	55,53	230	14

Die Stadt Herten konnte die Stellenanteile, die sie für die Sachbearbeitung Baugenehmigung ohne Bauberatung eingesetzt nicht separieren. Allerdings konnte die Anzahl der Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. der Bauberatung ausgewertet werden. Bei dieser Kennzahl liegt die Stadt Herten unauffällig am Median der Vergleichskommunen.

Dagegen ist ein hohes Verhältnis der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen erkennbar. Im Betrachtungszeitraum von 2019 bis 2020 haben die unerledigten Fälle weiter zugenommen – von 177 Fällen zum 01. Januar 2019 auf 232 Fälle zum 01. Januar 2020. Auch ohne die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge zu kennen, kann aus den erfassten Daten zum 01. Januar 2021 rechnerisch überschlagen werden, dass die Zahl weiter ansteigt. Nach Aussage der Stadt Herten hat die schwierige personelle Situation mit einigen Vakanzen in der Sachbearbeitung in den letzten Jahren zu einem Bearbeitungsstau geführt, der noch abgearbeitet werden muss.

→ Empfehlung

Die Stadt Herten sollte zukünftig die hier dargestellten Personalkennzahlen fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Bauanträge sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden, um eine Überlastung auszuschließen.

Bereits zu Beginn des Vergleichsjahres 2020 ist der Anteil unerledigter Fälle in der Stadt Herten höher als in der Hälfte der anderen bisher erfassten Vergleichskommunen. Wie zu Anfang dieses Kapitels dargestellt, hat sich die Zahl der unerledigten Fälle im Laufe des Jahres 2020 noch vergrößert.

Da die Stadt Herten die Stellenanteile nicht weiter aufteilen konnte, werden die nachfolgenden Kennzahlen bezogen auf förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide tabellarisch zur Information aufgeführt.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	37	59	83	102	158	7
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	21	33	49	71	94	7

In der Stadt Herten wurden im Vergleichsjahr 2020 insgesamt 27 förmliche Bauvoranfragen eingereicht. Summenmäßig gehört die Stadt Herten mit diesem Wert zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Fallaufkommen.

Corona

→ **Feststellung**

Die Corona-Pandemie hat die Arbeitsweise in der Bauaufsicht verändert. Durch flexible Präsenzzeiten vor Ort und im Homeoffice konnten die Standards gehalten werden. Nach Angaben der Stadt Herten haben während der Pandemie die Anfragen ohne „zählbare“ Anträge stark zugenommen.

Im Bericht betrachten wir die Entwicklung in der Bauaufsicht über den Zeitraum von 2019 bis 2020. Vergleichsjahr ist das Jahr 2020, welches durch die Corona-Pandemie geprägt ist. Daher gehen wir in der Prüfung zusätzlich der Frage nach, wie sich die Pandemie auf die Arbeit in der Bauaufsicht ausgewirkt hat. Haben sich im Vergleich zu den Vorjahren bspw. die Fallzahlen stark verändert und wie konnte der Kontakt mit den Kunden sichergestellt werden.

In der Bauaufsicht der Stadt Herten konnten nach einer kurzen Übergangsphase fast alle Mitarbeiter im Homeoffice arbeiten. Durch die IT-Ausstattung wurde es den Mitarbeitern ermöglicht, über eine gesicherte Verbindung auf ihre wesentlichen Dokumente und Daten zurückzugreifen. Um direkte Ansprechpartner vor Ort im Bauaufsichtsamt einsetzen zu können, wurde ein wöchentlicher Schichtdienst eingeführt. In Doppelbüros war und ist jeweils eine Person eine Woche vor Ort im Büro und anschließend eine Woche im Homeoffice.

Termine und Vor-Ort-Termine wurden bei Bedarf und nach Lage mit passender Schutzausrüstung oder mit einem Treffen im Freien abgehalten. Damit wurden ggf. notwendige Ortstermine oder wichtige Beratungen weiterhin gewährleistet. Der Kontakt erfolgte vermehrt über Telefon oder Mail. Somit wurde ein normaler Ablauf aufrechterhalten und weder Standards noch Verfahrensabläufe mussten geändert werden. Lediglich die Besprechungen mit Architekten und / oder Bauherren mussten aufgrund der Gegebenheiten flexibilisiert werden.

Nach Erkenntnissen der Stadt Herten sind die Fallzahlen inklusive des Jahres 2021 im Wesentlichen gleichgeblieben. Allerdings sind die Anfragen und Beratungen zu Bauvorhaben ohne

konkrete Antragsstellung in dieser Zeit sehr stark angestiegen. Daten dazu wurden jedoch nicht erhoben.

→ **Empfehlung**

Im Gesamtkontext der Digitalisierung der Verwaltung sollte das Bauaufsichtsamt der Stadt Herten den Einsatz von Laptops erörtern. Das Fachverfahren könnte damit auch im Außendienst eingesetzt und die Vorgänge sofort direkt im System ohne Medienbruch bearbeitet werden. Der Einsatz von privaten Endgeräten könnte damit im Homeoffice entfallen und somit die Einsatzsicherheit erhöhen.

4.3.7 Bauberatung

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten bietet nur geringe Möglichkeiten, sich umfangreich zum Thema Bauen zu informieren. Dies könnte ein Grund für die im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich vielen abgelehnten Bauanträge sein. Eine explizit ausgewiesene Bauberatung ist in der Stadt Herten nicht vorhanden. Diese erfolgt auf Nachfrage über die zuständigen Sachbearbeiter.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

In der **Stadt Herten** gibt es keine zentrale Bauberatung. Die Bauberatung erfolgt durch die jeweils zuständigen Sachbearbeitenden. Aktuell wird die Beratung nur auf Anfrage durchgeführt. Sie beschränkt sich auf Terminabsprachen für eine Beratung. Seit Beginn der Pandemie erfolgt die Beratung nur noch telefonisch; in Ausnahmefällen direkt vor Ort unter Einhaltung der aktuellen Corona-Regeln. Nach Ansicht der Stadt hat sich diese Form der Beratung bewährt. Bei einer inhaltlichen Beratung/Planung erhebt die Stadt eine entsprechende Gebühr. Wird die Beratungsanfrage direkt in eine Bauvoranfrage umgewandelt, fällt ebenso eine Gebühr an.

Die Stadt möchte die Bauberatung zukünftig stärken, um die Arbeitsabläufe effektiver zu gestalten. In der Planung ist für 2022 der Aufbau eines eigenen „Servicebereiches Bauberatung“ zusammen mit der Stadtplanung. Die Bauberatung könnte zukünftig weiterhin nach Vereinbarung erfolgen. So werden die Beschäftigten nicht bei den normalen Arbeitsabläufen gestört.

Der Internetauftritt wird aktuell überarbeitet. Ein Konzept für den neuen Internetauftritt steht und wird dieses Jahr umgesetzt. Mit breitgefächerten (Fach-) Informationen, FAQ's, Verlinkungen zu weiterführenden Informationen und pdf-Dokumenten sollen dem Bürger möglichst weitgehende Erläuterungen, Informationen und Hintergrundinformationen zur Verfügung stehen.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	k.A.	0,73	3,96	6,44	8,90	15,46	21
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	5,88	0,00	1,06	2,61	4,86	7,39	23

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die Bauaufsicht versorgt die Bauwilligen mit hilfreichen Informationen und bietet ggf. eine Bauberatung an. Bei der Bauberatung handelt es sich dann um eine freiwillige Leistung der Kommunen.

Die Stadt Herten konnte für das Jahr 2020 keine validen Daten zu der Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge bereitstellen. Dies liegt unter anderem an dem fehlenden Controlling und der bis dato nur rudimentär eingesetzten Software. Aus den übermittelten Daten lässt sich zurückschließen, dass diese in 2020 vermutlich in einer Größenordnung von bis zu 26 Fällen vorkam – das wäre ein Anteil von rund 16 Prozent und läge damit im Vergleich am Maximalwert.

Bei der Kennzahl „Anteil Ablehnungen an den Bescheiden“ positioniert sich Herten in dem Viertel der bisher erfassten Vergleichskommunen mit den höchsten Werten. Die im Rahmen der überörtlichen Prüfung möglichen Analysen liefern keine eindeutigen Ergebnisse, wie die hohe Zahl an Ablehnungen begründbar ist. Ein möglicher Grund für dieses Ergebnis kann eine unzureichende Information der Bauinteressierten sein. Pandemiebedingt konnte die persönliche Bauberatung 2020 nur eingeschränkt angeboten werden. Aus dem Prozessablauf ergibt sich, dass im Rahmen der Anhörung vor der Ablehnung keine Modifizierung der Antragsunterlagen mehr vorgenommen wird. Hier könnte die Stadt Herten die Möglichkeit zu einer Heilung eröffnen, so dass der Antrag nicht abgelehnt und neu gestellt werden muss.

Das Bauordnungsamt der Stadt Herten hat es sich zum Ziel gesetzt, im Vorfeld intensiver zu beraten, um so möglichst genehmigungsfähige Bauanträge zu erhalten, sowie die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. Sollte ein Vorhaben in der eingereichten Weise nicht genehmigungsfähig sein, möchte die Stadt Herten den Antragsteller zukünftig verstärkt beraten, um eine genehmigungsfähigen Bauantrag zu bekommen. Sollte eine Änderung nicht möglich sein bzw. nicht zu einer Genehmigungsfähigkeit führen, sollte der Antrag dann auch zurückgenommen werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Herten sollte die gebildete Kennzahl zu den Anteilen der Ablehnungen weiter fort-schreiben und analysieren. Die Kennzahl „Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen“ sollte sie in das zukünftige Controlling aufnehmen.

→ **Empfehlung**

Mit gegensteuernde Maßnahmen, wie z.B. dem anvisierten informativen Internetauftritt mit einem breiten Informationsangebot, sollten die Anteile der erfolglosen Anträge reduziert werden.

Wir haben in elf großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung erhoben können. Bei der Darstellung der „absoluten“ Vollzeit-Stellen Bauberatung ist zu beachten, dass die meisten Vergleichsstädte von der Einwohnerzahl her größer sind als die Stadt Herten. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



In der Stadt Herten nehmen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die Bauberatung wahr. Den dafür eingesetzten Stellenanteil konnte die Stadt für das Jahr 2020 nicht ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die Stellenanteile der Bauberatung in der Bauaufsicht zukünftig erheben und analysieren, insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten separaten Bauberatung innerhalb des Amtes.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten belegt bei der Gesamtlaufzeit im einfachen wie auch im normalen Genehmigungsverfahren im interkommunalen Vergleich den Minimalwert. Durch die nur rudimentär eingesetzte Software mussten die Laufzeiten aufwendig ermittelt werden.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019¹⁸ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir

¹⁸ Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

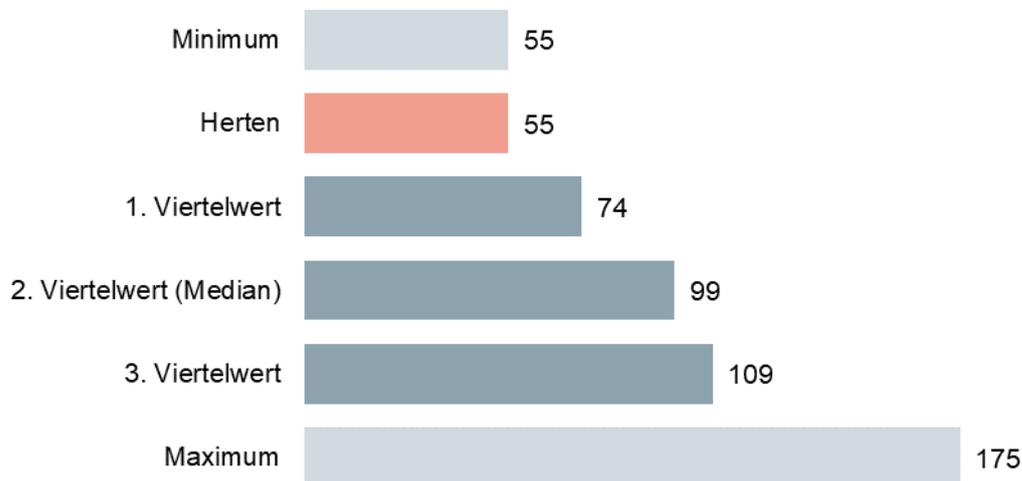
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller oder der Antragstellerin nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Wie in der Stadt Herten können viele Vergleichskommunen lediglich die Gesamtlaufzeit aus der eingesetzten Software ermitteln. Nachfolgend bilden wir die Gesamtlaufzeit ab.

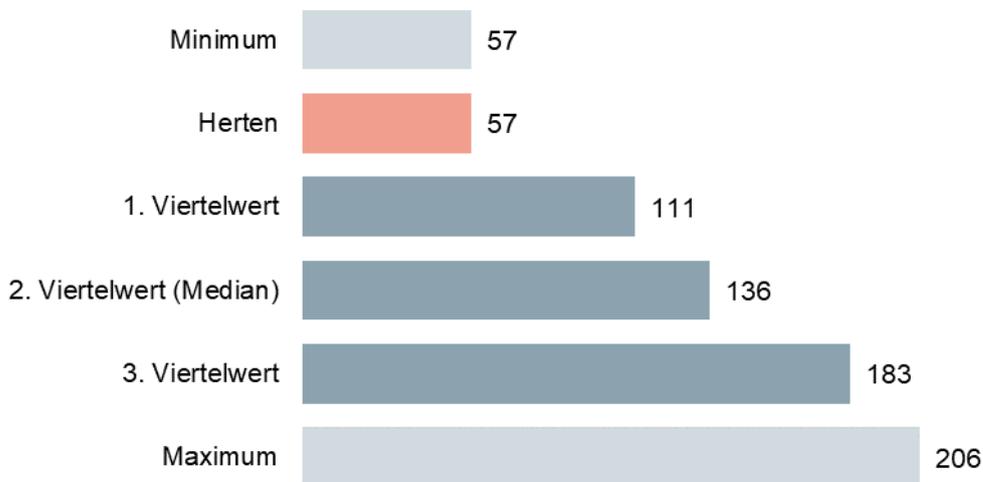
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Herten** hat ihre durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten von 2019 nach 2020 im einfachen wie im normalen Genehmigungsverfahren jeweils fast halbiert. Von 106 Kalendertagen auf 57 im normalen Verfahren und von 96 Kalendertagen auf 55 im einfachen Verfahren. Mit beiden Werten bildet die Bauaufsicht der Stadt Herten den Minimalwert ab und liegt damit deutlich unter dem zu Anfang dieses Kapitels beschriebenen Orientierungswert der gpaNRW. Nur eine weitere Kommune hat vergleichbare Werte. Die Gründe hierfür liegen nach Angaben der Stadt Herten vorwiegend in den personellen Vakanz in dem betreffenden Zeitraum. Ein Indiz dafür ist der stark gestiegene Bestand unerledigter Bauanträge. Dieser steigt von 177 am 01. Januar 2019 auf 232 Fälle zum 01. Januar 2020 an. Langwierige Fälle werden bei der Betrachtung eines Jahres damit nur erfasst, wenn tatsächlich die Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides erfolgt ist und somit ein „Ende-Datum“ für die Verfahrensdauer erfasst ist.

Auch andere Ursachen, die zum Teil bereits im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung festgestellt wurden, führen zu den hier ermittelten kurzen Gesamtlaufzeiten. Hier sind beispielsweise der Prozesse der Genehmigungsverfahren mit weniger Schnittstellen, die gleichzeitig stattfindenden Beteiligungsverfahren, die im mittleren Bereich eingeholten Stellungnahmen und vermehrte Ablehnungen etc. zu nennen.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags bis zur Bescheidung berücksichtigt wird. Diese Werte wurden von der Stadt Herten in den letzten Jahren nicht erhoben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die Aktualisierung der Fachsoftware nutzen, um das Controlling der Laufzeiten zu verbessern. Erfasst und ausgewertet werden sollten mindestens die im Bericht dargestellten Grund- und Kennzahlen. Hierzu gehören die Gesamtlaufzeiten und die „Nettolaufzeiten“ im Genehmigungsverfahren, getrennt nach einfachem und normalen Verfahren.

4.3.9 **Transparenz und Steuerung**

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten kann die Leistungen der Bauaufsicht noch nicht anhand von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen messen und transparent darstellen. Es fehlen derzeit noch Auswertungsmöglichkeiten über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen.

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.

Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht einer Kommune in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Als Qualitätsstandards sind beispielsweise eine geringe Klagequote oder auch eine geringe Korrekturquote denkbar. Die Bauaufsicht der **Stadt Herten** hat begleitend zur Produktbeschreibung im Haushaltsplan das Ziel „Bauvorhaben werden im Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften realisiert“ festgelegt.

Im Rahmen des Controllings sollten die einzelnen Leistungen in der Bauaufsicht fallübergreifend überprüft werden. Hierzu sind Auswertungen nötig, wie beispielsweise die Darstellung von Fallzahlen, Laufzeiten je Fall, Einhaltung von Fristen oder auch Auslastungsgrade wie Fälle pro Sachbearbeitungsstelle. Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Die Bauaufsicht der Stadt Herten wertet die Fallzahlentwicklung, die Laufzeiten etc., die daraus resultierenden Kennzahlen und begleitende Ziele nur anlassbezogen aus. Ein regelmäßiges Berichtswesen mit monatlichen, halbjährlichen und jährlichen Berichten ist daher noch nicht umgesetzt.

Im Bauordnungsamt der Stadt Herten wird ein rudimentäres Controlling durch den Amtsleiter wahrgenommen. Die Bearbeitung der Fälle wird letztlich durch die Amtsleitung auf die vorgegebenen Fristen und deren Erreichbarkeit hin überprüft. Dazu dienen regelmäßige Teamgespräche sowie auch Fallbesprechungen bei kurzfristigen Entscheidungen.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Herten sollte das Update der Fachsoftware dazu nutzen, das gesamte Bauverfahren, die dazugehörigen Dokumente und die skizzierten Auswertungsmöglichkeiten zu hinterlegen. Dazu sollten fallübergreifende Auswertungen der Daten, zum Beispiel bezogen auf die Laufzeiten, angelegt und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Controlling installiert werden, um den Bereich auf aussagekräftiger Basis steuern zu können.

In den fallübergreifenden Auswertungen könnten aus dem System heraus die Laufzeiten pro Fall und die Einhaltung von Fristen ausgewertet werden. Eine separate Controlling-Stelle ist im Bauordnungsamt nicht eingerichtet. Die Daten wie z.B. Fallzahlen und Laufzeiten werden durch die Amtsleitung analysiert.

Nachfolgend werden aus den Prüfungen der Kommunen einige Beispiele für Kennzahlen in der Bauaufsicht dargestellt:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen
Finanzkennzahlen	Ergebnis pro Einwohner Verhältnis Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	Kostendeckungsgrad Aufwandsdeckungsgrad bauaufsichtliche Verfahren in Prozent
Personal-/Leistungskennzahlen	Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet) Fristgerecht erteilte Baugenehmigungen in Prozent Fristgemäße Bearbeitung von Bauanträgen in Prozent
Rechtmäßigkeit des Handelns	Klagequote insgesamt Quote der „verlorenen“ Klagen Laufzeit der Baugenehmigungsverfahren

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte das Controlling im Aufgabengebiet Bauaufsicht zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen. Diese sollten mindestens jährlich ausgewertet und in einem standardisierten Bericht darstellt werden, um auf Veränderungen angemessen reagieren zu können.

→ **Empfehlung**

Die Finanz- und Falldaten sollten vom Bauordnungsamt zukünftig so aufbereitet werden, dass diese durchgängig zu den einzelnen Fallarten (Anträge, Stellungnahmen, Bescheide, Ablehnungen, Klagen, etc.) und insgesamt vorliegen. Dazu sollte die zukünftig aktualisierte Fachsoftware genutzt und bei Bedarf darauf ausgerichtet werden. So kann die konkrete Ursachenanalyse für Veränderungen optimiert werden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Stadt Herten hat alle Bebauungspläne auf ihrer Homepage hinterlegt. Diese können von Bauinteressierten online eingesehen werden. Die gpaNRW sieht hier noch Optimierungsmöglichkeiten.	141	E1	Im Zuge der Digitalisierung sollte in Herten überlegt werden, ob und wie die Übersichtskarte mit den einzelnen Bebauungsplänen „verlinkt“ werden kann. Für den Bürger bzw. den Interessierten wird die Handhabung dadurch erleichtert.	141
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Herten ist gut organisiert. Sie bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit keine rechtlichen Ansatzpunkte. Kleinere Ergänzungen können zusätzlich helfen, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu belegen.	142	E2.1	Die Bauordnung der Stadt Herten sollte getroffene Ermessensentscheidung zentral dokumentieren, um den Gleichbehandlungsgrundsatz bei allen Ermessensausübungen dauerhaft gewährleisten zu können.	143
			E2.2	Die Stadt Herten sollte in einem nächsten Schritt prüfen, wie sie die Informationsgrundlagen für die Ausübung von Ermessensentscheidungen in der Fachsoftware hinterlegen kann, um das Erfahrungswissen zu sichern.	143
			E2.3	Die Stadt Herten sollte die erhobenen Gebühren ermitteln und den Aufwandsdeckungsgrad für die Baugenehmigungen berechnen mit dem Ziel, die Belastung des allgemeinen Haushaltes zu reduzieren.	144
			E2.4	Das Bauordnungsamt sollte weiterhin den Austausch mit dem Kreis Recklinghausen und den übrigen kreisangehörigen Kommunen suchen, um gemeinsam die Höhe der geltenden Rahmensätze unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu hinterfragen. So können ggf. notwendige Anpassungen kreisweit einheitlich umgesetzt werden.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Stadt Herten nutzt für die sichere und einheitliche Sachbearbeitung von einfachen und normalen Genehmigungsverfahren verpflichtend Checklisten aus der Fachsoftware. Durch den Abbau von Medienbrüchen stehen noch Optimierungsansätze zur Verfügung.	144	E3	Die Stadt Herten sollte die Bearbeitung der Bauanträge nach der Aktualisierung der Fachsoftware in 2022 vollständig über die eingesetzte Fachsoftware abwickeln, um Parallelarbeiten zu vermeiden.	145
F4	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens in Herten ist aufgrund des fehlenden durchgängigen Einsatzes der Fachsoftware und der rudimentären Digitalisierung der Fachakten noch ausbaufähig.	145	E4	Die Stadt Herten sollte z. B. mit Augenmerk auf geänderte Rahmenbedingungen durch die Umsetzung der Digitalisierung ihre Prozessabläufe regelmäßig überprüfen, um Optimierungsmöglichkeiten erkennen und umsetzen zu können.	148
F5	Die Stadt Herten hat die Anforderungen von Stellungnahmen gut organisiert. Der Zeitpunkt der Einholung der Stellungnahmen ist so gewählt, dass die Bearbeitungsdauer so gering wie möglich ausfällt.	150	E5	Mit dem Update der Fachsoftware sollten die eingeholten bauaufsichtsrechtlichen Stellungnahmen auch jeweils nach intern und extern eingeholte Stellungnahmen erfasst und ausgewertet werden, damit die Analysemöglichkeit für die Steuerung verbessert werden kann.	150
F6	Die Stadt Herten setzt eine fachspezifische Software zur Bearbeitung der Bauanträge ein. Die Möglichkeiten einer elektronischen Unterstützung des Baugenehmigungsprozesses nutzt sie noch eingeschränkt. Es ist geplant, im Jahr 2022 eine elektronische Antragsannahme und -bearbeitung einzuführen.	150	E6.1	Die Stadt Herten sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens und des Papieraktenarchivs zeitnah vorantreiben. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei digital bearbeiten und archivieren.	151
			E6.2	Alle Vorgänge der Bauaufsicht in der Stadt Herten sollten nach einem einheitlichen Aktenplan bzw. einer einheitlichen Systematik in die neue Software und das noch fehlenden Dokumentenmanagement integriert werden. Die einzupflegenden Informationen zum Vorgang sollten nach einheitlichen Vorgaben vorgenommen werden, damit sie z. B. auch von Vertretungskräften leicht aufgefunden werden können.	151
F7	Durch einen verringerten Personaleinsatz positioniert sich die Stadt Herten im Jahr 2020 bei der Fallbelastung je Vollzeit-Stelle im Mittelfeld der Vergleichskommunen. Eine hohe Fluktuation wirkt sich belastend auf die Arbeitssituation in der Bauaufsicht aus. Der Anteil der unerledigten Bauanträge steigt an und liegt interkommunal auf hohem Niveau.	152	E7.1	Die absehbare Altersfluktuation sollte die Stadt Herten in ihrer Personalplanung bereits jetzt berücksichtigen. So sollten frühzeitig geeignete Fachkräfte angeworben oder ausgebildet werden, damit der Wissenstransfer durch die erfahrenen Fachkräfte gewährleistet ist.	153
			E7.2	Die Bauaufsicht Herten sollte zum Ausbau des Wissensmanagements zukünftig ein Handbuch mit Standards, Prozessen und Vorgaben zum Verfahren „Bauaufsicht“ erarbeiten. Um Schnittstellen zu reduzieren, sollten diese definierten Prozesse und Informationen in der aktualisierten Software abgebildet bzw. hinterlegt werden.	153

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E7.3	Die Stadt Herten sollte zukünftig die hier dargestellten Personalkennzahlen fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Bauanträge sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden, um eine Überlastung auszuschließen.	154
F8	Die Corona-Pandemie hat die Arbeitsweise in der Bauaufsicht verändert. Durch flexible Präsenzzeiten vor Ort und im Homeoffice konnten die Standards gehalten werden. Nach Angaben der Stadt Herten haben während der Pandemie die Anfragen ohne „zählbare“ Anträge stark zugenommen.	155	E8	Im Gesamtkontext der Digitalisierung der Verwaltung sollte das Bauaufsichtsamt der Stadt Herten den Einsatz von Laptops erörtern. Das Fachverfahren könnte damit auch im Außendienst eingesetzt und die Vorgänge sofort direkt im System ohne Medienbruch bearbeitet werden. Der Einsatz von privaten Endgeräten könnte damit im Homeoffice entfallen und somit die Einsatzsicherheit erhöhen.	156
F9	Die Stadt Herten bietet nur geringe Möglichkeiten, sich umfangreich zum Thema Bauen zu informieren. Dies könnte ein Grund für die im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich vielen abgelehnten Bauanträge sein. Eine explizit ausgewiesene Bauberatung ist in der Stadt Herten nicht vorhanden. Diese erfolgt auf Nachfrage über die zuständigen Sachbearbeiter.	156	E9.1	Die Stadt Herten sollte die gebildete Kennzahl zu den Anteilen der Ablehnungen weiter fortschreiben und analysieren. Die Kennzahl „Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen“ sollte sie in das zukünftige Controlling aufnehmen.	157
			E9.2	Mit gegensteuernde Maßnahmen, wie z.B. dem anvisierten informativen Internetauftritt mit einem breiten Informationsangebot, sollten die Anteile der erfolglosen Anträge reduziert werden.	158
			E9.3	Die Stadt Herten sollte die Stellenanteile der Bauberatung in der Bauaufsicht zukünftig erheben und analysieren, insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten separaten Bauberatung innerhalb des Amtes.	158
F10	Die Stadt Herten belegt bei der Gesamtlaufzeit im einfachen wie auch im normalen Genehmigungsverfahren im interkommunalen Vergleich den Minimalwert. Durch die nur rudimentär eingesetzte Software mussten die Laufzeiten aufwendig ermittelt werden.	158	E10	Die Stadt Herten sollte die Aktualisierung der Fachsoftware nutzen, um das Controlling der Laufzeiten zu verbessern. Erfasst und ausgewertet werden sollten mindestens die im Bericht dargestellten Grund- und Kennzahlen. Hierzu gehören ebenso die Gesamtlaufzeiten und die „Netto-Laufzeit“ im Genehmigungsverfahren, getrennt nach einfachem und normalen Verfahren.	161

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F11	Die Stadt Herten kann die Leistungen der Bauaufsicht noch nicht anhand von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen messen und transparent darstellen. Es fehlen derzeit noch Auswertungsmöglichkeiten über die Fachsoftware und ein standardisiertes Berichtswesen.	161	E11.1	Die Bauaufsicht der Stadt Herten sollte das Update der Fachsoftware dazu nutzen, das gesamte Bauverfahren, die dazugehörigen Dokumente und die skizzierten Auswertungsmöglichkeiten zu hinterlegen. Dazu sollten fallübergreifende Auswertungen der Daten, zum Beispiel bezogen auf die Laufzeiten, angelegt und ein regelmäßiges Berichtswesen für das Controlling installiert werden, um den Bereich auf aussagekräftiger Basis steuern zu können.	162
			E11.2	Die Stadt Herten sollte das Controlling im Aufgabengebiet Bauaufsicht zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen. Diese sollten mindestens jährlich ausgewertet und in einem standardisierten Bericht darstellt werden, um auf Veränderungen angemessen reagieren zu können.	162
			E11.3	Die Finanz- und Falldaten sollten vom Bauordnungsamt zukünftig so aufbereitet werden, dass diese durchgängig zu den einzelnen Fallarten (Anträge, Stellungnahmen, Bescheide, Ablehnungen, Klagen, etc.) und insgesamt vorliegen. Dazu sollte die zukünftig aktualisierte Fachsoftware genutzt und bei Bedarf darauf ausgerichtet werden. So kann die konkrete Ursachenanalyse für Veränderungen optimiert werden.	163

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Herten** im Prüfgebiet Verkehrsflächen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Verkehrsflächen

Der Stadt Herten liegen wesentliche Grundlagen zur Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung vor. Zur Unterstützung des strategischen Erhaltungsmanagements sind dennoch weitere Optimierungen möglich. Mit der geplanten neuen Straßendatenbank ließen sich sämtliche bislang getrennt gepflegten Datengrundlagen und Dokumentationen bündeln. Zudem sollten die Aufwendungen mit Unterstützung durch eine Kostenrechnung differenzierter, kostenstellenschärfer und transparenter dargelegt werden.

Strategisch richtet sich die Stadt Herten über regelmäßige konzeptionelle Planungsfortschreibungen, die sich auf Fünfjahreszeiträume beziehen, aus. Diese Planungskonzepte berücksichtigen notwendige Straßenunterhaltungs- und auch investive Straßenbaumaßnahmen.

Das Aufbruchmanagement ist im Grundsatz bereits gut organisiert. Hinsichtlich bspw. der Maßnahmendokumentationen könnten aber mit der geplanten neuen Straßendatenbank weitere Verbesserungen und Verfahrensunterstützungen realisiert werden.

Abgestellt auf die Eröffnungsbilanz 2008 stellt sich bis 2019 ein nahezu durchgängiger Vermögensverzehr dar. Ein bereits hoher Anlagenabnutzungsgrad bestätigt bilanziell diesen Vermögensverzehr.

Den an sich aus diesen zwei Komponenten abzulesenden Substanzverlust spiegeln aber die regelmäßigen Zustandserhebungen und –zuordnungen nicht wider. Demnach ist von besseren tatsächlichen technischen Zuständen auszugehen. Als ein Grund für diese Differenzen sind ggf. zu kurze und nicht den realistischen örtlichen Verhältnissen entsprechende Gesamtnutzungsdauern anzunehmen. Diese haben zu den höheren Abschreibungen geführt, die dementsprechend ggf. nicht realistisch einzuordnen sind. Ferner realisierte die Stadt Herten in den letzten Jahren verhältnismäßig viele konsumtive Baumaßnahmen. Diese haben entsprechenden Anteil an den Zustandsverbesserungen. Obwohl sie sich mangels investiver Buchung nicht positiv auf die Entwicklung der Bilanzwerte auswirkten. Die im Betrachtungszeitraum insgesamt hohen Unterhaltungsaufwendungen haben sich damit positiv auf den Straßenzustand ausgewirkt.

Das Verkehrsflächenvermögen sollte nach Maßgabe der Zustandsfeststellungen überprüft werden. Auf dieser Grundlage sollte die Stadt dann insbesondere die Nutzungsdauern und Abschreibungen in den Fokus nehmen, um zu annähernd deckungsgleichen bilanziellen und technischen Datengrundlagen zu kommen.

Eine Bewertung des den Abschreibungen gegenüberzustellenden Reinvestitionsengagements ist mangels Daten nicht möglich. Hier sollte die Stadt Herten künftig ebenfalls differenzierter in der Trennung von Neu- und Reinvestitionen buchen. Die im Sachzusammenhang alternativ zumindest zur Orientierung herangezogene Gesamtinvestitionsquote bewegte sich in den Jahren 2016 bis 2019 auf sehr niedrigem Niveau. Die Stadt Herten muss sich damit in ihrer konzeptionellen Planung auch weiter darauf ausrichten, Substanzverluste zu verhindern oder auszugleichen. Dies wird auch zukünftig im entsprechenden Umfang jährliche Finanzmittel binden.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende 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 informatorisch aufgeführt.

5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

5.3.1 Datenlage

→ Feststellung

Die Stadt Herten verfügt über wesentliche Informationen zur Erhaltung der Verkehrsflächen. Optimierungspotenzial stellt sich mit Blick auf die nur pauschal veranschlagten Aufwendungen und Investitionen dar. Aktuelle Zustandserfassungen liegen vor.

Eine Kommune muss die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen obliegt dem Tiefbauamt (66) der **Stadt Herten**. Die betriebliche Erhaltung und die Instandhaltung erfolgt in der Regel durch den Zentralen Betriebshof der Stadt Herten (ZBH). Der ZBH wird als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführt und ist dann als Auftragnehmer tätig.

Zur Verwaltung des Verkehrsnetzes nutzt die Stadt eine Straßendatenbank (siehe dazu auch das nachfolgende Kapitel 5.3.2). Aus der Straßendatenbank heraus konnte die Stadt ihre Flächenanteile in der Zuordnung nach Straßenkategorien¹⁹, wie auch in der Zuordnung zu Zustandsklassen je Straßenkategorie liefern (zur Frage der Zustandszuordnungen siehe auch Kapitel 5.4.2). Dabei stellte die Stadt auch Flächendaten aus Vorjahren zur Verfügung. Vergleichskommunen konnten Vorjahresauswertungen mangels Archivierung zum Teil nicht zur Verfügung stellen.

Die Flächendaten weisen aber leichte Differenzen auf. Die Teilsummen je Straßenkategorie stimmen in allen Fällen nicht mit den entsprechenden Summen in der Aufstellung nach Zustandsklassen überein. Auszugsweise Beispiele:

- Fläche Anliegerstraßen = 1.050.835 qm – Teilsumme Anliegerstraßen gemäß Zustandszuordnungen = 943.501 qm;

¹⁹ Anliegerstraßen, Haupteerschließungsstraßen, Hauptverkehrsstraßen und Hauptgeschäftsstraßen sowie befestigte und unbefestigte Wirtschaftswege.

- Fläche Haupterschließungsstraßen = 718.620 qm – Teilsumme Haupterschließungsstraßen gemäß Zustandszuordnungen = 698.345 qm.

Der Stadt Herten sind die Flächendifferenzen bekannt. Zwei Aspekte sind nach Darstellung der Stadt dafür maßgeblich:

- Wassergebundene Flächen werden nicht gesondert erfasst.
- Ferner sind technische Zusammenhänge für die Differenzen mitverantwortlich. Denn zur Flächenermittlungen nach Kategorien nutzt die Stadt das Knoten-Kanten-Modell. Während sie zur Flächenermittlung im Zuge der Zustandszuordnung das Flächenmodell anwendet.

Das Verkehrsflächenmanagement und die Kämmerei arbeiten im Hinblick auf Zustands- und Schadenserfassungen sowie die Festlegung von Gesamt- und Restnutzungsdauern zusammen. Dabei bedienen beide Organisationseinheiten aber weiterhin getrennte Erfassungssysteme. Die Zustände der Verkehrsflächen sind in der Straßendatenbank hinterlegt. Ebenso waren in der Vergangenheit auch die Nutzungsdauern erfasst. Aktuell findet dazu aber keine Datenpflege mehr statt. Insofern werden die Nutzungsdauern und damit in Verbindung stehenden Abschreibungen verantwortlich in der Kämmerei verarbeitet.

Aufbereitet sind die bilanziellen Nutzungsdauern dort in der Festlegung nach dem jeweiligen Anlagegut. Sie bestimmen sich nicht in der Gewichtung nach jeweiligen Flächenanteilen.

Im Interesse des Substanzerhalts der Verkehrsflächen spielt die Frage der Nutzungsdauern eine wesentliche Rolle. Der Substanzerhalt kann sowohl aus technischer als auch aus buchhalterischer Sicht bewertet werden. In den Prüfungen ist häufig festzustellen, dass sich der bilanzielle Substanzverlust schon hoch darstellt. Obwohl sich das dann nicht immer in den Zuständen der Verkehrsflächen widerspiegelt. Gegenteilig stellt sich in der Fläche teilweise bereits Handlungsbedarf im Interesse des Substanzerhalts dar. Obwohl sich diese Situation dann am bilanziellen Abnutzungsgrad noch nicht ablesen lässt. Die bilanziellen und technischen Nutzungsdauern sollten im Interesse der strategischen Ausrichtung des Flächenmanagements annähernd identisch sein und nicht deutlich auseinanderfallen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte zukünftig die Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Flächenanteilen bemessen und darauf basierend fortschreiben.

Das Verkehrsflächenmanagement und die Finanzbuchhaltung können zurzeit noch nicht auf die jeweiligen Datenbanken der anderen Organisationseinheit zugreifen. Die damit verbundene doppelte Datenhaltung ist zudem erfahrungsgemäß fehleranfällig, wie schon die festgestellten Flächendifferenzen zeigen. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurde aber die Einführung einer neuen Straßendatenbank geprüft. Die Datenharmonisierung über ein neues Datenbanksystem könnte dazu beitragen, die Fehleranfälligkeit zu verringern. Ebenso bestünde dann bspw. die Möglichkeit, dass die Kämmerei direkt auf die Straßendatenbank zugreifen könnte.

Die Aufwendungen für ihre Verkehrsflächen sowie die Investitionen legte die Stadt Herten nur in Bezug auf jährliche Gesamtsummen der Jahre 2016 bis 2020 dar. Wobei das Verkehrsflächenmanagement zurzeit auch noch nicht mit einer Vollkostenrechnung arbeitet. Hierauf geht die gpaNRW nachfolgend im Kapitel „Kostenrechnung“ nochmals ein.

Im Finanzdatenpool fehlen Differenzierungen, um die Gesamtsummen im Interesse eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements nutzen zu können. Erhaltungsaufwendungen sollten nicht nur insgesamt verbucht werden. Sie könnten bspw. nach Erhaltungs-, Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen getrennt erfasst werden. Im Steuerungsinteresse bietet sich auch die Trennung nach Eigenleistungen und Fremdvergaben an. Ebenso wäre eine Differenzierung nach Straßen, befestigten Wirtschaftswegen und Verkehrsflächen insgesamt hilfreich. So wäre möglich, die zur Verfügung stehenden Mittel bedarfsgerechter zu verteilen und im Sinne einer nachhaltigen Steuerung zielgerichtet einzusetzen.

In entsprechender Weise sollten im investiven Bereich weitergehende Differenzierungen in der Unterscheidung nach Gesamtinvestitionen und Reinvestitionen erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Erhaltungsaufwendungen und die Auszahlungen für Investitionen sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter gebucht werden.

5.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten verwaltet die Daten und Informationen für die Erhaltung ihrer Straßen in Teilen in ihrer Straßendatenbank. Es fehlen Verknüpfungen zur Anlagenbuchhaltung.

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.

Der **Stadt Herten** setzt zur Unterstützung des Verkehrsflächenmanagements eine Straßendatenbank ein, die im Jahr 2022 ersetzt werden soll. Im bisher genutzten Verfahren hinterlegt sind

- Leitdaten (Straßenbezeichnung und Verwaltungsdaten),
- Funktionsdaten (funktionale Klassifizierung, z. B. Hauptverkehrsstraße) sowie Flächendifferenzierungen (z. B. nach Fahrbahnen, Radwegen, Gehwegen, Parkstreifen, unbefestigten Flächen und Wirtschaftswegen),
- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen über Knotenkanten- und Flächenmodell),
- Aufbaudaten (Daten im Hinblick auf die Bauklasse (Belastungsklasse)– weitere Aufbauinfos liegen dem Tiefbauamt vor, werden aber nicht in der Straßendatenbank gepflegt),
- Zustandsdaten (Zustandswerte als Beschreibung des baulichen Zustands).

Nicht erfasst und fortgeschrieben werden in der Datenbank:

- Erhaltungsdaten (werden seit 2014 erfasst, aber bislang noch nicht als Bestandteil der Straßendatenbank),
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und Verkehrsprognosen),

- Inventardaten (z. B. Beschilderung, Straßenbeleuchtung, Lichtsignalanlagen (aber in kleinerer Fachschale erfasst), Leit- und Schutzeinrichtungen, Bänke, Fahnenmasten etc.),
- Sonstiges (z. B. Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärmbelastung, Bedeutung der Straßenabschnitte stadtweit oder überregional, Feinstaubbelastung, Unfalldaten),

Aspekte der Punkte „Inventardaten“ und „Sonstiges“ werden ggf. mit der Einführung der neuen Software ab 2022 in der Straßendatenbank ergänzt.

Die Straßendatenbank in der bisherigen Ausgestaltung dient organisatorisch zurzeit nur dem Verkehrsflächenmanagement als Steuerungs- und Managementsystem. Die Kämmerei der Stadt Herten hat keinen direkten Zugriff. Die softwaretechnische Option bestand, aus Kostengründen verzichtete die Stadt aber darauf. Ggf. wird die Möglichkeit im Zuge der neuen Softwareeinführung 2022 geschaffen. Die bislang getrennten Datenhaltungen in der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung bergen Risiken im Hinblick auf die einheitliche Datenpflege. Insofern ergaben sich auch bereits Datendifferenzen. Dies wurde im vorherigen Kapitel „Datenlage“ schon beschrieben.

Nach Darstellung der Stadt Herten wird die Straßendatenbank im Grundsatz kontinuierlich gepflegt und aktualisiert.

→ **Empfehlung**

Der in der Straßendatenbank gepflegte Datenpool sollte um die zurzeit noch nicht integrierten Daten (Aufbau-, Erhaltungs- und Verkehrsdaten) der Verkehrsflächen erweitert werden. Wobei dann auch weitere Verwaltungseinheiten, wie die Verkehrsplanung, Zugriffsberechtigungen zur gemeinsamen Nutzung erhalten sollten.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten verzichtet bislang im Verkehrsflächenmanagement darauf, eine differenzierte Kostenrechnung einzusetzen.

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.

Die **Stadt Herten** arbeitet bislang nicht mit einer strukturierten Kostenrechnung. Verrechnungen sind zurzeit nur auf der Grundlage jeweiliger VOB-Verträge nach Positionen des Leistungsverzeichnisses möglich. Differenzierte Auswertungen bspw. nach Anlagenteilen und nach Kosten/Aufwandsarten kann die Stadt Herten nicht erstellen.

Die Höhe der Erhaltungsaufwendungen wie auch Differenzierungen, um welche Erhaltungsmaßnahmen es sich im Einzelnen handelt, sind entscheidende Datengrundlagen für eine nachhaltige, wirtschaftliche Steuerung. Diese und weitere Detailangaben, die der kommunale Haushalt nicht liefert, lassen sich über eine Kostenrechnung ermitteln. Beim Aufbau der Strukturen einer Kostenrechnung sollten aber insbesondere zwei Aspekte berücksichtigt werden:

- Welcher Differenzierungsgrad wird für die Steuerung benötigt?

Datenfriedhöfe sollten unbedingt vermieden werden. Daher sollte die Stadt Herten in einem ersten Schritt hinterfragen, welche Informationen und Daten für ihre nachhaltige Steuerung relevant sind. Es ist in aller Regel wichtig, zwischen einzelnen Straßenflächen im jeweiligen Zustand, wie auch bspw. nach 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. Eine weitere Differenzierung sollte die Stadt von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig machen.

- Die Strukturen in der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollten aufeinander abgestimmt sein.

In der Straßendatenbank sind bereits die einzelnen Flächenarten nach Fahrbahn, Geh- und Radwegen, Parkflächen, unbefestigten Flächen, Grünflächen und Zufahrten separat erfasst. Hieran sollte sich die Kostenrechnung orientieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent und differenziert abbilden zu können.

Die Kostenrechnung muss dabei sowohl die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis wie auch die Fremdleistungen enthalten. Alle Kostenarten sind zu berücksichtigen. Um die Eigenleistungen auszuwerten und steuern zu können, müssen hierfür entsprechende Kostenstellen und Kostenträger eingerichtet werden.

Für die Anwendung in der Praxis ist es wichtig, dass für die Kostenrechnung kein großer zusätzlicher Erfassungsaufwand entsteht. Sicherlich wird aber der Aufbau einer Kostenrechnung jedoch gerade in der Anfangsphase entsprechende Ressourcen binden.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Um die Ziele der Verkehrssicherheit und des Substanzerhalts zu erreichen, nimmt die Stadt Herten regelmäßig eine Zustandserfassung und –bewertung (ZEB) ihrer Verkehrsflächen vor. Diese ist Grundlage für die Fortschreibung des Straßen- und Wegekonzeptes. Bisher arbeitet die Stadt noch nicht mit messbaren Kennzahlen zur Zielerreichung.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Die **Stadt Herten** richtet sich mit der regelmäßigen Fortschreibung der ZEB und dem damit in Verbindung stehenden Straßen- und Wegekonzept strategisch aus. Der Ratsbeschluss zur dritten ZEB für die Jahre 2021 bis 2025 erging am 30. Juni 2021. Das Verkehrsflächenmanagement ist damit beauftragt, notwendige Erneuerungs- und Unterhaltungsmaßnahmen auf der Grundlage der Auswertungen der ZEB zu planen. Die Erneuerungs- und Unterhaltungsmaßnahmen sind beschlussgemäß mit dem aktuellen Straßen- und Wegekonzept abzustimmen.

Zuletzt führte dazu ein externer Dienstleister im Jahr 2019 eine körperliche Inventur in Form visueller Zustandserfassungen und –bewertungen durch. Die Untersuchung der Zustandsmerkmale erfolgte auf Grundlage des Arbeitspapiers Nr. 9 Reihe K und Reihe A der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Nach Maßgabe der formulierten Kriterien ermittelte der Gutachter den Gebrauchswert der Verkehrsflächen bspw. über allgemeine Unebenheiten, Spurrinntiefen, Risse, Flicker und sonstige Oberflächenschäden.

Für die konkrete Maßnahmenplanung wurden die Verkehrsflächen in Bewertungsabschnitte eingeteilt und Mängelklassen abgeleitet. In einem automatisierten Prozess wurden anschließend geeignete Maßnahmenempfehlungen ausgewiesen, die gemäß einer Priorisierung ins Straßen- und Wegekonzept übernommen wurden. Das aktuelle Konzept ist auf die mittelfristige Zeitplanung 2021 bis 2025 ausgerichtet.

Die Ausrichtung an Mängelklassen stellt bereits einen wichtigen Bestandteil für die strategische Steuerung dar. Die Stadt Herten arbeitet aber noch nicht mit Kennzahlen, wie bspw. der Erneuerungsquote. Ebenso könnte bspw. festgelegt werden, welche Anteile die Instandsetzung an der Unterhaltung insgesamt haben soll. Weitere mögliche strategische Ziele könnten bspw. sein:

- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert 3,0 sein.
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll 15 Prozent nicht überschreiten.

→ **Empfehlung**

Die die Stadt Herten sollte ihre strategischen Zielvorgaben konkretisieren und diese durch Kennzahlen messbar machen.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

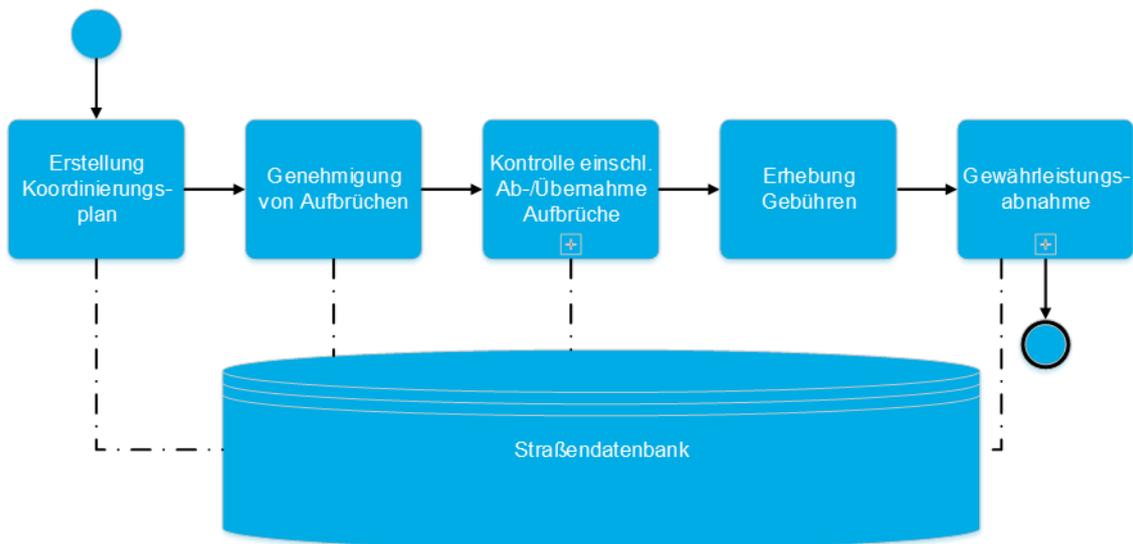
➔ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Herten ist nach Maßgabe der vorliegenden Prozessbeschreibungen bereits gut aufgestellt. Es gibt aber noch Optimierungsmöglichkeiten. Zusätzliche Verbesserungen ließen sich mit der Aufnahme sämtlicher Verfahrensdokumentationen in die Straßendatenbank realisieren. Dies soll nach dem evtl. Ankauf einer neuen Software erfolgen.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte die 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 Koordination der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



5.4.1.1 Koordinierungsplanung

Im Interesse eines zielführenden Aufbruchmanagements nimmt die **Stadt Herten** zu Jahresbeginn und unterjährig Abstimmungen mit den Versorgern und anderen Beteiligten vor (Versorgetermine).

Alle wichtigen Informationen dokumentiert die Stadt per Vermerk. Sie pflegt die Informationen aus dem Koordinierungsplan aber nicht in die Straßendatenbank ein, da ein diesbezüglicher

Softwarebestandteil zurzeit fehlt. Datenbanktechnisch kann die Stadt die Koordinierungsplanung den Beteiligten insofern auch nicht zugänglich machen. In Einzelfällen erfolgen dazu aber ergänzende Internetveröffentlichungen. Zudem stellt die Stadt notwendige Unterlagen per Mail etc. zur Verfügung. Digitale Optimierungen prüft sie für die Zukunft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte gemeinsam mit den Vorhabenträgern eine Projekt- oder Maßnahmendatenbank als ergänzendes Tool aufbauen und darüber allen Beteiligten die abgestimmten und besprochenen Koordinierungsplanungen zugänglich machen.

5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

Für die Genehmigung der Aufbrüche ist das Tiefbauamt im Dezernat 4 zuständig; hier der im Verfahren eingebundene Straßenmeister, der im weiteren Verfahren auch die Kontrollen durchführt. Es ist gewährleistet, dass der jeweilige Koordinierungsplan in die Beurteilung mit einbezogen wird. Für die Genehmigungen wird ein standardisierter Vordruck genutzt.

Die Informationen zur Genehmigung des jeweiligen Aufbruchs (z. B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ist- bzw. Ausgangszustandes) werden aber noch nicht in der Straßendatenbank hinterlegt bzw. als Teilprozess in der Straßendatenbank integriert. Dies soll ggf. mit Einführung der neuen Software erfolgen.

5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

5.4.1.3.1 Abwicklung der Baubeginnanzeige

Die Stadt Herten dokumentiert i. d. R. den Ausgangszustand vor Beginn der Maßnahmen. Zustandserfassungen und Befahrungen der Straßen im zweijährigen Rhythmus belegen zunächst bereits die Alzustände. Im Interesse der Beweissicherung in strategisch wichtigen Bereichen (Kreuzungen etc.) sowie insbesondere bei größeren Maßnahmen nimmt sie zudem die Ausgangszustände vor Beginn der Maßnahmen in gemeinschaftlichen Terminen mit den Vorhabenträgern auf. Bei Bedarf wird der Ausgangszustand auch durch Fotos und weitere schriftliche Aufzeichnungen dokumentiert. Mangels geeigneter Software kann aber noch keine sachgerechte Bündelung der differenziert vorgehaltenen Daten erfolgen.

Die Vorhabenträger sind insbesondere im Fall großer ausgeschriebener Maßnahmen, wenn Aufbruchgenehmigungen erforderlich sind, verpflichtet, schriftliche Baubeginnanzeigen vorzulegen. Die Stadt setzt dazu auch Fristen, die aber nicht immer eingehalten werden. Im Fall von Aufbruchgenehmigungen werden die Daten / Informationen der Baubeginnanzeigen dann konkret abgeglichen. Stimmen die Informationen nicht überein, ergehen Korrekturhinweise oder im Einzelfall werden neue Vereinbarungen getroffen.

5.4.1.3.2 Kontrolle der Ausführung

Konkrete Vorgaben zur Durchführung des Aufbruchs macht die Stadt Herten vor Beginn der Maßnahme unter Angabe des Regelwerks. Die Vorhabenträger werden verpflichtet, alle Phasen

der Ausführung zu melden. Dazu nimmt sie auch unangekündigte Stichprobenkontrollen vor. Bei Bedarf werden Dokumentationen über Fotos, Mängelanzeigen, Bohrproben u. a. erstellt.

Im Einzelfall werden die Vorhabenträger verpflichtet, die jeweiligen Phasen der Ausführung von sich aus durch Vorlage von Fotos, Verdichtungskontrollen u. a. zu belegen. Wenn Mängel festgestellt werden, fertigt die Stadt Mängelanzeigen. Der Vorhabenträger wird damit zur Mängelbeseitigung aufgefordert. Im Anschluss kontrolliert die Stadt die Mängelbeseitigung / Ausführung.

Bislang verarbeitet die Stadt Herten auch diese Informationen und den Schriftverkehr zu den Ausführungskontrollen noch nicht in der Straßendatenbank.

5.4.1.3.3 Ab-/Übernahme der Aufbruchstelle

Nach Beendigung der Maßnahme ist der Vorhabenträger verpflichtet, eine Fertigstellungsanzeige vorzulegen.

Die Ab-/Übernahme des Aufbruchs nimmt die Stadt Herten insbesondere bei größeren Maßnahmen durch Inaugenscheinnahme vor Ort wahr. Die wesentlichen Details der Aufbrüche werden dann wieder bspw. durch Fotos, GPS-Daten und Baustellenprotokolle dokumentiert. Ebenso sind z. B. Nachweise über Verdichtungskontrollen und Lieferscheine/Wiegescheine vorzulegen. Dann festgestellte Mängel werden unter Berücksichtigung des Ausgangszustands protokolliert. Die Aufforderung zur Beseitigung erfolgt formlos schriftlich unter Fristsetzung. Auch die Mängelbeseitigung wird wieder protokolliert.

Die Dokumentation der Ab-/Übernahmen werden ebenfalls nicht in die Straßendatenbank eingepflegt. Wie auch die Zustände des neuen Straßenaufbaus dann auch noch nicht in der Straßendatenbank erfasst werden. Außerhalb der Straßendatenbank hinterlegt die Stadt insbesondere im Fall von Bürgschaften Wiedervorlagen zur Koordination der Gewährleistungsabnahmen.

5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

5.4.1.4.1 Routinemäßige Kontrolle der Aufbruchstellen

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt Herten die Aufbrüche regelmäßig im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrollen und insbesondere vor Herausgabe der Bürgschaften. Sofern dann Mängel festzustellen sind, erfolgt ebenfalls die umgehende schriftliche Beteiligung der Vorhabenträger unter Verwendung von Fotos und schriftlichen Aufzeichnungen. Die darauffolgende Mängelbeseitigung wird wieder kontrolliert. Der Straßenmeister hat dabei Zugriff auf die Straßendatenbank.

5.4.1.4.2 Gewährleistungsabnahme

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt nochmals eine verbindliche Inaugenscheinnahme und Mängelüberprüfung. Auch diese wird protokolliert. Werden dann Mängel festgestellt, zeigt die Stadt diese den Vorhabenträgern schriftlich an und fordert unter Fristsetzung zur Beseitigung auf. Bei Streitigkeiten veranlasst die Stadt Herten auch bspw. Kernbohrungen und deren Analyse. Auch die Protokollunterlagen zur Gewährleistungsabnahme hält die Stadt zurzeit noch

gesondert vor. Die Aufnahme in die Straßendatenbank erfolgt ggf. nach Einführung der wiederholt beschriebenen neuen Software.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

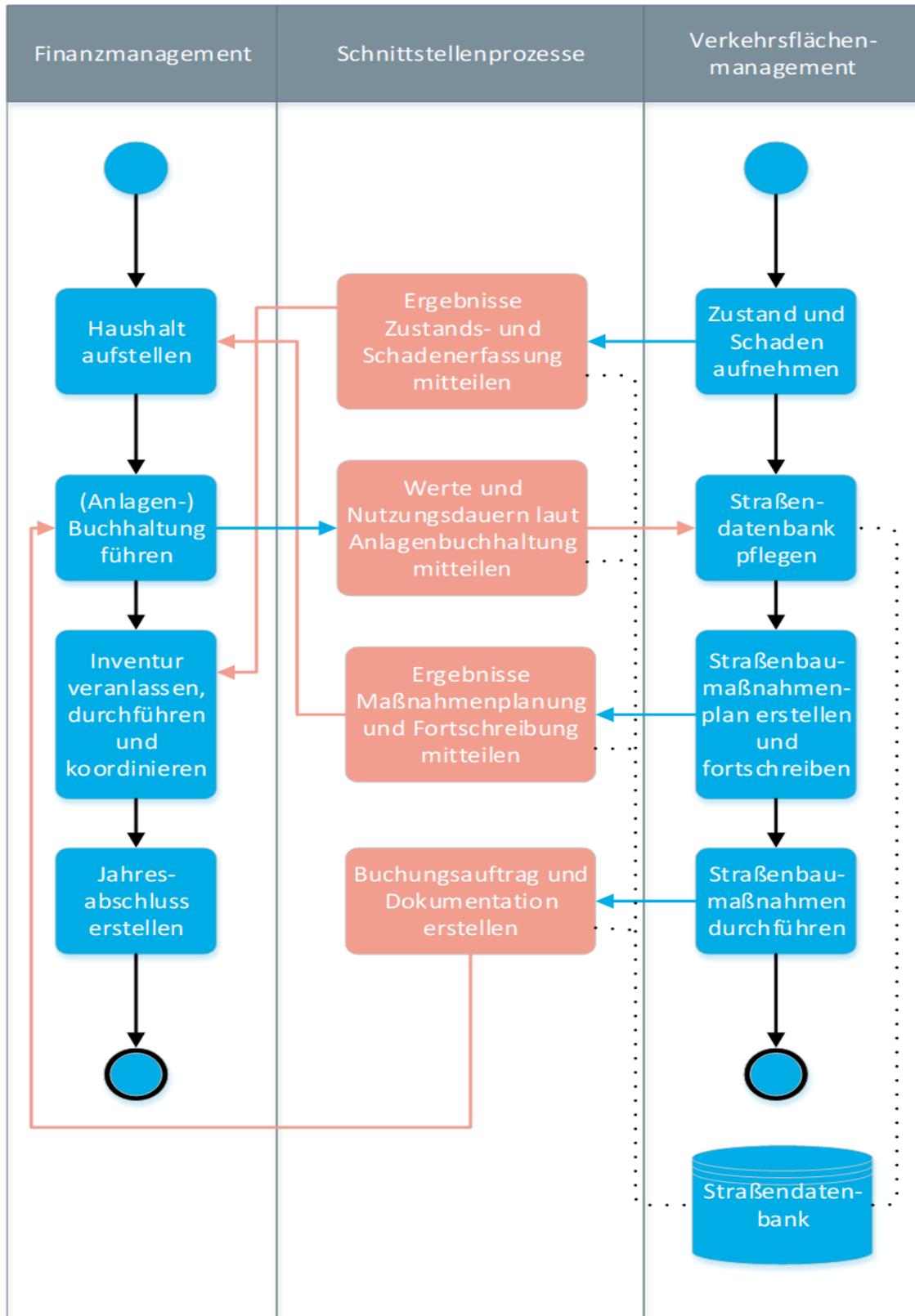
→ **Feststellung**

Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich eng ab. Eine noch effizientere Zusammenarbeit wird durch die bislang fehlende regelmäßige Abstimmung von Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank verhindert. Mit der Anschaffung einer neuen Straßendatenbanksoftware bietet sich die Gelegenheit, die Datenstrukturen weiter zu verknüpfen.

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



5.4.2.1 Allgemeines

Die in der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung gepflegten Anlagegüter der **Stadt Herten** stimmen im Grundsatz überein. Aufgrund uneinheitlicher Fortschreibungen sieht die Stadt hier auch selbst Aktualisierungs- und Optimierungsbedarf.

Das Finanzmanagement kann zurzeit nicht auf die Straßendatenbank zugreifen. Die technische Option dazu bestand zwar bereits. Aber aus Kostengründen verzichtete die Stadt zuvor auf entsprechende Softwareverknüpfungen. Der Aspekt soll geprüft werden. Datenbankverknüpfungen werden ggf. mit der Einführung der neuen Software realisiert.

→ Empfehlung

Die Stadt Herten sollte datentechnische Verknüpfungen oder zumindest gegenseitige Zugriffsberechtigungen zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung realisieren, um zukünftig identische Datengrundlagen zu gewährleisten.

5.4.2.2 Zustands- und Schadenserfassung

Für die Durchführung / Anforderung der körperlichen Inventur ist die Finanzbuchhaltung verantwortlich. Praktisch eingesetzt sind dann die jeweiligen Facheinheiten, im Fall der Verkehrsflächen die Abteilung 66/2 Unterhaltung der Straßen (Tiefbau) im Ingenieuramt.

Die Inventur erfolgt nach Maßgabe eines abgestimmten Verfahrens manuell und mit Unterstützung eines externen Ingenieurbüros. Eine Inventurrichtlinie liegt vor. Zudem erfolgte zum Zeitpunkt der Prüfung eine Abstimmung mit dem Wirtschaftsprüfer der Stadt Herten, da zusätzlich eine Aktivierungsrichtlinie erstellt wird.

Das Verkehrsflächenmanagement nimmt auch die aus den körperlichen Inventuren resultierenden Bewertungen der Vermögensgegenstände vor. Die festzustellenden Zustandszuordnungen werden in die Straßendatenbank eingepflegt.

Die Nutzungsdauern in der Anlagenbuchhaltung entsprechen nicht mehr in allen Fällen den tatsächlichen Zustands- und Wertverhältnissen. Dies hat auch fehlerhafte Auswirkungen die Abschreibungen. Im Sachzusammenhang ist nochmals auf die Empfehlung²⁰ im Kapitel 5.3.1 zu verweisen.

5.4.2.3 Werte und Nutzungsdauern laut Anlagenbuchhaltung

Die Stadt Herten übernimmt die Buchwerte des jeweiligen Jahresabschlusses zurzeit nicht in der Straßendatenbank. Das Verkehrsflächenmanagement kann auch nicht auf die Anlagenbuchhaltung zugreifen, um die Buchwerte abzufragen. Beide Verwaltungseinheiten beziehen dennoch die buchhalterischen Auswirkungen für den Haushalt in Ihre Planungen und Entscheidungen mit ein.

²⁰ Die Stadt Herten sollte gewährleisten, dass alle bewertungsrelevanten Straßenbaumaßnahmen in korrekter Form buchhalterisch verbucht und auch im Hinblick auf die Zustandszuordnungen sachgerecht fortgeschrieben werden.

Wie zuvor beschrieben, beabsichtigt die Stadt Herten die empfohlenen Datenverknüpfungen zwischen der Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank ggf. mit Einführung der neuen Straßendatenbanksoftware zu realisieren.

5.4.2.4 Fortschreibung von Maßnahmenplanungen und interner Datenaustausch

Die Maßnahmenplanungen hinterlegt das Verkehrsflächenmanagement ebenfalls noch nicht in der Straßendatenbank. Die Dokumentationen erfolgen gesondert in einem Exceltool.

Der zeitnahe Informationsfluss zwischen dem Finanz- und dem Verkehrsflächenmanagement ist aber sichergestellt. Die gute Zusammenarbeit wird unter Verweis auf bspw. die jährlichen Haushaltsanmeldungen sowie die regelmäßigen Budgetberatungen, denen entsprechend zugearbeitet wird, betont. Bei Bedarf erfolgen weitere unterjährige Abstimmungen.

5.4.2.5 Buchungsauftrag und Dokumentation erstellen

Nach Maßgabe der vorbeschriebenen Arbeitsweisen stimmen sich Finanz- und Verkehrsflächenmanagement auch in buchhalterischen Fragen eng ab.

Neben der Rechnung werden dem Finanzmanagement weitere Dokumentation, wie bspw. die Abnahmeprotokolle, Wiegescheine, etc. zur Verfügung gestellt. Dies erfolgt zwischenzeitlich i. d. R. digital. In der Straßendatenbank sind diese Unterlagen aber noch nicht hinterlegt. Auch dies erfolgt zukünftig ggf. mit der neuen Software. Die Straßendatenbank kann insofern noch nicht als Dokumentationssystem für die Jahresabschlüsse dienen.

Die zuständigen Organisationseinheiten stimmen die Straßendatenbank und Anlagebuchhaltung mindestens einmal jährlich für den Jahresabschluss ab. Insofern waren die zuvor dargelegten Datendifferenzen auch bereits vor der Prüfung der gpaNRW bekannt.

Die Stadt bestätigt, dass Auswertungen pro Anlagegut über die Finanzsoftware möglich sind. Diese sind nach Art der Maßnahmen (hier aber nur bezogen auf investive Maßnahmen), nach Beträgen und kontenscharf möglich. Diesbezüglich ist aber auch nochmals auf die Empfehlung zur differenzierteren Buchung von Aufwendungen und Investitionen/Reinvestitionen im Kapitel 5.3.1 zu verweisen.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Die Stadt Herten gehört einwohner- und flächenmäßig zu den kleineren großen kreisangehörigen Städten. Dennoch sind die strukturellen Rahmenbedingungen eher belastend für die Stadt einzustufen. Der strukturelle Wandel mit seinen langjährigen negativen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen und dadurch fehlenden Mitteln für die Verkehrsflächenunterhaltung, eine hohe Bevölkerungsdichte und bspw. die bislang fehlende Schienenanbindung 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 Herten** ordnet sich im interkommunalen Vergleich der Vergleichsgruppe der großen kreisangehörigen Kommunen (gkK) mit der vergleichsweise geringen Gesamtfläche von 37,3 qkm nur knapp über dem Minimum von 35,9 qkm ein.

Auch mit ihren 61.791 Einwohner in 2019 positioniert sie sich unterdurchschnittlich und unter dem 1. Viertelwert von 67.713 Einwohnern liegend.

In ihrem Stadtgebiet unterhält sie korrespondierend mit der geringeren Gebietsfläche eine unterdurchschnittliche Verkehrsfläche²¹ ca. 2,01 Mio. qm (Minimum 1,58 Mio. qm, 1. Viertelwert 2,50 Mio. qm).

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. In Herten sind die befestigten Wirtschaftswege mit einem geringen Anteil von 1,85 Prozent aber flächenmäßig nicht von Bedeutung.

Bei den Straßen ist der Anteil der Hauptverkehrsstraßen mit 8,7 Prozent eher gering. Der überwiegende Anteil entfällt mit 53,1 Prozent auf die Anliegerstraßen sowie mit 36,6 Prozent auf die Haupterschließungsstraßen. Die Hauptverkehrsstraßen unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert zumeist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung. Interkommunal verglichen ordnen sich die Hauptverkehrsstraßen der Stadt Herten mit 171.290 qm aber ebenfalls unterdurchschnittlich ein (1. Viertelwert 186.216 qm).

²¹ Straßen und befestigte Wirtschaftswege.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in EW je qkm	1.655	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je EW	32,61	21,88	32,96	38,83	47,05	66,31	20
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	5,40	1,79	2,93	3,66	4,89	6,57	20

Infrastrukturbezogen ist auch für die Stadt Herten als Ruhrgebietsstadt zu berücksichtigen, dass sie sich insbesondere seit dem Kohleausstieg in einem fortgesetzten Strukturwandel mit großen finanzwirtschaftlichen Folgewirkungen befindet. Knappe Finanzressourcen haben in der Region erfahrungsgemäß auch nachteilige Auswirkungen auf die Verkehrsflächenunterhaltung.

Als örtliche Besonderheit mit Auswirkungen auf die Verkehrsflächen ist ferner zu beschreiben, dass die Stadt Herten zurzeit noch die größte deutsche Stadt ohne Schienenanbindung ist. Zwar fahren mit der S-Bahn-Linie Rhein Ruhr S9 von Wuppertal bis Recklinghausen bereits wieder Züge durch die Stadt. Bis zur voraussichtlichen Fertigstellung des Bahnhofs zum Winter-Fahrplanwechsel Ende 2022 besteht aber noch keine Zustiegsmöglichkeit. Die nächstgelegenen Bahnhöfe für den Personenverkehr befinden sich in Recklinghausen, Wanne-Eickel und in Gelsenkirchen-Hassel (unweit des Hertener Stadtteils Bertlich). Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) wird bislang ausschließlich über das straßengebundene Busliniennetz bedient. Seit Stilllegung aller Zechenanlagen verfügt Herten zudem nicht mehr über einen Güterbahnhof. Sodass auch der die Stadt versorgende Schwerlastverkehr mit Blick auf die Inanspruchnahme des Straßennetzes zu berücksichtigen ist.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Die Stadt Herten weist einen niedrigen Bilanzwert je qm nach. Dies korrespondiert mit einem bereits hohen Anlagenabnutzungsgrad. Die Stadt kann den Werterhalt des Straßenvermögens aus bilanzieller Sicht zurzeit nicht sicherstellen. Der Bilanzwert sank von 2009 bis 2019 um 20,8 Mio. Euro bzw. 30,5 Prozent von 68,3 Mio. Euro auf 47,5 Mio. Euro.

Der anteilige Bilanzwert der Verkehrsflächen²² der **Stadt Herten** lag zum 31. Dezember 2019 bei 47,4 Mio. Euro. Zusätzlich berücksichtigt sind die Anlagen im Bau in Höhe von 2,3 Mio. Euro.

²² Verkehrsflächen ohne Verkehrslenkungsanlagen - entspricht nicht der Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ im jährlichen Jahresabschluss.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	8,91	7,14	10,64	12,93	16,08	28,24	22
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	23,57	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 Herten ordnet sich hier im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich zwischen dem Minimum und dem 1. Viertelwert ein. Bei diesem Kennzahlenvergleich ist zu beachten, dass der unterschiedliche Ausgliederungsgrad in den Kommunen Einfluss das vorliegende Ergebnis nimmt. Im Fall vollständiger Ausgliederungen bilanzieren einzelne Städte ihr Verkehrsflächenvermögen nicht im Kernhaushalt.

Der durchschnittliche Bilanzwert beinhaltet ausschließlich den Vermögenswert der Verkehrsflächen ohne die Anlagen im Bau. Herten zählt hier zu den 25 Prozent der Städte mit den geringsten durchschnittlichen Bilanzwerten.

Ein wesentlicher Grund für die festzustellenden Wertverluste ist in der geringen durchschnittlichen Restnutzungsdauer (RND) zu finden. Diese liegt nur noch bei elf Jahren. Dies bedeutet, dass die Verkehrsflächen bereits zu einem wesentlichen Anteil abgeschrieben sind und demgegenüber rechnerisch gegenüberstehende Ersatz- und Neuinvestitionen fehlen (siehe dazu auch Kapitel 5.6.1). Die Wertverluste werden anhand der nachfolgenden tabellarischen Übersicht deutlich.

Entwicklung des Bilanzwertes Verkehrsflächen 2008 bis 2013 in Tausend Euro und Veränderung in Prozent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bilanzwerte in Euro	54.655	68.335	65.671	62.728	59.601	56.994
Veränderung in Prozent		25,0	-3,9	-4,5	-5,0	-4,4

Entwicklung des Bilanzwertes Verkehrsflächen 2014 bis 2019 in Tausend Euro und Veränderung in Prozent

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bilanzwerte in Euro	53.616	53.932	50.948	48.914	45.830	47.482
Veränderung in Prozent		-5,9	0,6	-5,5	-4,0	-6,3

Abgestellt auf die Eröffnungsbilanz sank der Bilanzwert der Verkehrsflächen mit Ausnahme in den Jahren 2009, 2015 und 2019 jährlich. Zwischen 2009 und 2019 lag der Wertverlust bei

durchschnittlich 3,5 Prozent pro Jahr. In diesem Zeitraum summiert sich der Wertverlust auf insgesamt ca. 20,8 Mio. Euro bzw. 30,5 Prozent.

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 Herten stärker verringert. Das Investitionsengagement stellt sich damit im Hinblick auf wünschenswerte Vermögenszuwächse nicht auskömmlich dar.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet war, analysieren wir nachfolgend näher.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein 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 sollten. 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 Kennzahlen der **Stadt Herten** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2019

Kennzahlen	Richtwert	Herten
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,10
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k. A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	72,50

Die Unterhaltungsaufwendungen und der Anlagenabnutzungsgrad des Jahres 2019 indizieren Risiken für den Haushalt und die Bilanz. 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.

Bei der Reinvestitionsquote ist eine konkrete Einschätzung nicht möglich. Die Stadt Herten kann mangels Differenzierung in der Finanzbuchhaltung das anteilige jährliche Volumen nicht aus den Gesamtinvestitionen selektieren.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW die drei Einflussfaktoren näher.

5.6.1 Alter und Zustand

→ **Feststellung**

Die Datenlage zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen stellt sich widersprüchlich dar. Gemessen am Anlagenabnutzungsgrad wäre bereits eine erhebliche Überalterung im Verkehrsflächenvermögen anzunehmen. Die aktuellen Zustandszuordnungen zeigen aber ein positiveres Bild. In der Konsequenz kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht.

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.

Der hier analysierte Anlagenabnutzungsgrad der **Stadt Herten** basiert wie zuvor im Kapitel 5.3.1 beschrieben auf Nutzungsdauern, die je Anlagegut errechnet wurden. Im Steuerungsinteresse realistischer wäre die Gewichtung nach Flächenanteilen. Insofern kann der aktuelle Anlagenabnutzungsgrad nur als Orientierungswert dienen. Ihm liegt eine festgesetzte Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren für die Straßen und befestigten Wirtschaftswege insgesamt zugrunde. Die Restnutzungsdauer bemisst sich mit nur noch elf Jahren.

Die Anlagenbuchhaltung könnte dabei auch im Sachzusammenhang mit den Nutzungsdauern differenzierter strukturiert sein. Die Stadt Herten lieferte diese je Anlagegut errechneten Jahreswerte nur für die Straßen und befestigten Wirtschaftswege insgesamt. Detaillierte Grunddaten jeweils nur bezogen auf die Straßen oder die befestigten Wirtschaftswege stellte sie nicht zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte ihre Anlagenbuchhaltung im Steuerungsinteresse differenzierter strukturieren, damit Analysen zu den Anlagenabnutzungsgraden auch getrennt nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen vorgenommen werden können.

Die dargelegten Restnutzungsdauern der Stadt Herten gehen im Zeitverlauf der Jahre 2016 bis 2019 kontinuierlich zurück. Für das Jahr 2019 errechnet sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 72,5 Prozent. Demnach sind die Verkehrsflächen der Stadt Herten bereits zu mehr als zwei Drittel abgeschrieben. Dies spricht für eine deutliche Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.

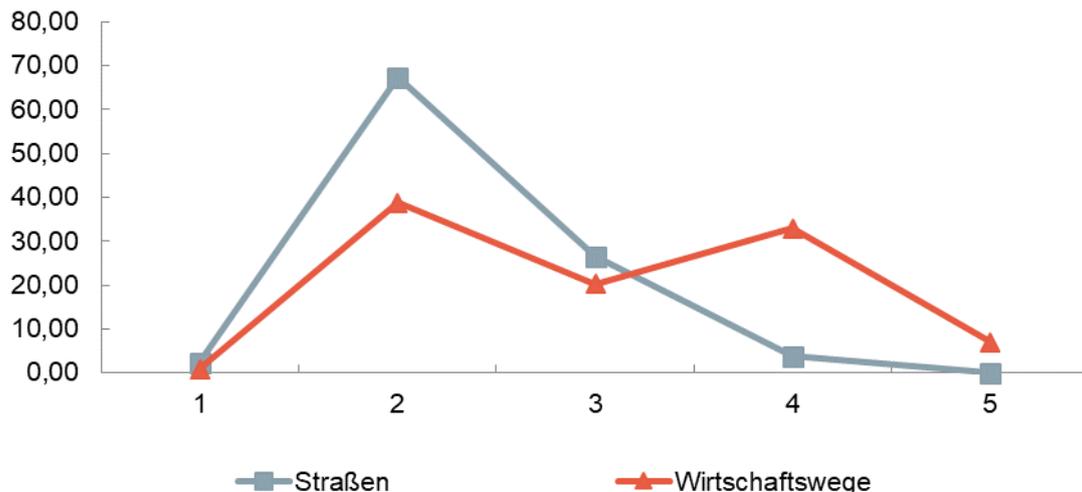
Der steigenden Überalterung konnte die Stadt Herten bilanziell bisher nicht mit auskömmlichen Investitionen entgegenwirken. Wie auch die zuvor dargelegte Entwicklung der anteiligen Bilanzwerte zeigt. Das hier nun nachgewiesene durchschnittliche Alter und die nur noch geringen Restnutzungsdauern lassen konsequenterweise kurz- bis mittelfristig steigenden Investitionsbedarf erwarten.

Neben dem Alter ist soweit möglich insbesondere auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen zu hinterfragen. Die Stadt Herten erfasst und bewertet regelmäßig alle fünf bis sechs Jahre ihre Verkehrsflächen. Die Daten der letzten automatisierten Videobefahrung durch einen externen Dienstleister aus dem Jahr 2019 stehen der gpaNRW zur Verfügung. Daten aus vorherigen Erfassungen sind archiviert. Die Stadt konnte diese Daten aber nicht zusätzlich aufbereiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte die Daten ihrer Zustandserhebungen im Steuerungsinteresse in der Form archivieren, dass jederzeit analysiert werden kann, ob und wie sich die Zustände verändern oder bspw. verschlechtern.

Zustandsverteilung der Verkehrsflächen 2019 in Prozent



Die Zustandszuordnungen weichen relativ deutlich vom Anlagenabnutzungsgrad ab. Sie spiegeln die anhand der Nutzungsdauern festzustellende Überalterung im Verkehrsflächenvermögen nicht wider. Da zumindest im Fall der Straßen die größten Flächenanteile den noch besseren Zustandsklassen 2 und 3 zugeordnet sind.

Dass der Anlagenabnutzungsgrad dennoch einen anderen Eindruck vermittelt, könnte in der ggf. zu niedrig angesetzt Gesamtnutzungsdauer von 40 Jahren begründet sein. Zumindest dann, wenn diese nicht der tatsächlichen technischen Nutzungsdauer entspricht. Bspw. verschiedene Nutzungsdauern für die unterschiedlichen Verkehrsflächenkategorien (Anliegerstraßen, Hauptverkehrsstraßen, befestigte Wirtschaftswege, etc.) könnten dazu ein differenziertes und realistischeres Bild der Lebensdauern liefern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer tatsächlich den jeweiligen technischen Nutzungsdauern entspricht.

Denn in der Konsequenz könnten auch die aus der festgelegten Nutzungsdauer resultierenden Abschreibungen nicht die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort widerspiegeln. Dies hat Konsequenzen für die Bilanz und Ergebnisrechnung. Da ggf. zu viel Vermögen auf der Aktivseite abgeschrieben wird und in sich in der Folge auch das Eigenkapital als Residualgröße auf der Passivseite nicht der Realität entsprechend vermindert.

5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Stadt Herten hat im Betrachtungszeitraum insgesamt hohe Aufwendungen für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen eingesetzt. Dies kann eine Grundlage für den derzeit guten Zustand der Straßen sein.

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 5.3.1 und 5.3.3 dargelegt verbucht die **Stadt Herten** ihre Aufwendungen sehr pauschal. 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 auch im eigenen Steuerungsinteresse der Stadt sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte ihre Unterhaltungsaufwendungen differenzierter buchen. Es bieten sich bspw. Aufteilungen nach Erhaltungsmaßnahmen, Eigen- und Fremdleistungen an.

Die Stadt Herten wendete im Jahr 2019 in der Summe der vorstehend aufgezählten Kriterien ca. 2,2 Mio. Euro für Erhaltungsmaßnahmen auf. In den Vorjahren 2016 bis 2018 umfasste der diesbezügliche Ressourceneinsatz 9,0 Mio. Euro, 2,0 Mio. Euro und 2,3 Mio. Euro. Der Durchschnitt der vier Jahre errechnen sich 3,9 Mio. Euro.

Der Mitteleinsatz der Stadt Herten umfasste mit 1,10 Euro je qm Verkehrsfläche in 2019 etwa 84,6 Prozent des Richtwerts der FGSV für die langfristige, wirtschaftliche Unterhaltung. In den Jahren 2017 und 2018 bewegte sich der Mitteleinsatz auf ähnlichem Niveau. Aufgrund des extrem hohen Volumens im Jahr 2016 liegen die Unterhaltungsaufwendungen je qm im 4-Jahres-Durchschnitt bei 1,97 Euro je qm Verkehrsfläche.

Dies insgesamt hohe Niveau der Unterhaltungsaufwendungen kann dazu beitragen haben, dass sich der Zustand der Verkehrsflächen trotz fehlender Reinvestitionen noch gut darstellt.

Diesbezügliche tiefergehende Analysen sind aber wie beschrieben aufgrund der pauschalen Buchung der Aufwendungen und der damit fehlenden Datendifferenzierung nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte auch anhand der Entwicklung der Zustandsklassen hinterfragen, ob es ihr mit dem jährlichen Unterhaltungsengagement gelingt, den gewünschten Zustand der Verkehrsflächen zu erhalten.

5.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

Die Reinvestitionen der Stadt Herten können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht konkret analysiert werden. Die zu Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen der Jahre 2016 bis 2019 zeigen geringe Investitionsquoten, die zu sinkenden Bilanzwerten führen. Zukunftsorientiert plant die Stadt notwendige investive Straßenbaumaßnahmen im ZEB-Konzept.

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.

Das Reinvestitionsengagement der **Stadt Herten** kann im Rahmen dieser Prüfung wie beschrieben nicht analysiert werden. Die Stadt kann mangels differenzierter Buchung zurzeit nur ihre jährlichen Gesamtinvestitionen darlegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herten sollte im Steuerungsinteresse auch die jährlichen Investitionen differenzierter und getrennt nach Neu- und Reinvestitionen verbuchen.

Um im Hinblick auf das Investitionsengagement zumindest eine Grundorientierung zu erhalten, analysierte die gpaNRW die Gesamtinvestitionen. Die zugrundeliegende Zeitreihenentwicklung stellt sich schwankend dar.

Gesamtinvestitionen 2016 bis 2019

	2016	2017	2018	2019
Gesamtinvestitionen in Euro	969.142	1.050.180	648.712	1.352.511
Abschreibungen in Euro	4.015.350	4.025.635	4.026.699	4.037.731
Investitionsquote in Prozent	24,14	26,09	16,11	33,50

Die Auszahlungen für Investitionen liegen im 4-Jahres-Durchschnitt bei gerundet einer Mio. Euro. Sie unterschreiten damit deutlich die jährlichen Abschreibungen von rund vier Mio. Euro. Für den Betrachtungszeitraum ergibt sich insgesamt eine Investitionsquote von 25 Prozent.

Da nur ein Teil der Investitionen in bestehendes Vermögen fließt, ist von einer noch geringeren Reinvestitionsquote auszugehen. Die fehlenden Reinvestitionen haben zu dem hohen Wertverlust in den letzten Jahren geführt. Um dieser Entwicklung entgegenzusteuern, müsste die Stadt Herten das Investitionsvolumen deutlich erhöhen.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollte die Stadt Herten bei ihren Maßnahmenplanungen insbesondere auch den Reinvestitionsbedarf sachgerecht im Fokus behalten.

Im Grundsatz kommt die Stadt dieser Empfehlung aber bereits nach. Gemäß Ziffer 3 „Investive Maßnahmen (MK²³ 4-5)“ im 3. ZEB-Konzept sind bspw. auch sieben investive Straßenbaumaßnahmen für die Zeitschiene 2021 bis 2025 vorgesehen.

²³ MK = Maßnahmenkategorie.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Stadt Herten verfügt über wesentliche Informationen zur Erhaltung der Verkehrsflächen. Optimierungspotenzial stellt sich mit Blick auf die nur pauschal veranschlagten Aufwendungen und Investitionen dar. Aktuelle Zustandserfassungen liegen vor.	141	E1.1	Die Stadt Herten sollte zukünftig die Nutzungsdauern in der Gewichtung nach Flächenanteilen bemessen und darauf basierend fortschreiben.	141
			E1.2	Die Erhaltungsaufwendungen und die Auszahlungen für Investitionen sollten im Steuerungsinteresse künftig differenzierter gebucht werden.	143
F2	Die Stadt Herten verwaltet die Daten und Informationen für die Erhaltung ihrer Straßen in Teilen in ihrer Straßendatenbank. Es fehlen Verknüpfungen zur Anlagenbuchhaltung.	142	E2	Der in der Straßendatenbank gepflegte Datenpool sollte um die zurzeit noch nicht integrierten Daten (Aufbau-, Erhaltungs- und Verkehrsdaten) der Verkehrsflächen erweitert werden. Wobei dann auch weitere Verwaltungseinheiten, wie die Verkehrsplanung, Zugriffsberechtigungen zur gemeinsamen Nutzung erhalten sollten.	143
F3	Die Stadt Herten verzichtet bislang im Verkehrsflächenmanagement darauf, eine differenzierte Kostenrechnung einzusetzen.	144	E3	Die Stadt Herten sollte für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung einführen, um so den vollständigen Ressourceneinsatz transparent und differenziert abbilden zu können.	145
F4	Um die Ziele der Verkehrssicherheit und des Substanzerhalts zu erreichen, nimmt die Stadt Herten regelmäßig eine Zustandserfassung und –bewertung (ZEB) ihrer Verkehrsflächen vor. Diese ist Grundlage für die Fortschreibung des Straßen- und Wegekonzepes. Bisher arbeitet die Stadt noch nicht mit messbaren Kennzahlen zur Zielerreichung.	145	E4	Die die Stadt Herten sollte ihre strategischen Zielvorgaben konkretisieren und diese durch Kennzahlen messbar machen.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prozessbetrachtung					
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Herten ist nach Maßgabe der vorliegenden Prozessbeschreibungen bereits gut aufgestellt. Es gibt aber noch Optimierungsmöglichkeiten. Zusätzliche Verbesserungen ließen sich mit der Aufnahme sämtlicher Verfahrensdokumentationen in die Straßendatenbank realisieren. Dies soll nach dem evtl. Ankauf einer neuen Software erfolgen.	176	E5.1	Die Stadt Herten sollte gemeinsam mit den Vorhabenträgern eine Projekt- oder Maßnahmendatenbank als ergänzendes Tool aufbauen und darüber allen Beteiligten die abgestimmten und besprochenen Koordinierungsplannungen zugänglich machen.	177
			E5.2	Die Stadt Herten sollte das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.	179
F6	Finanz- und Verkehrsflächenmanagement stimmen sich eng ab. Eine noch effizientere Zusammenarbeit wird durch die bislang fehlende regelmäßige Abstimmung von Anlagenbuchhaltung und der Straßendatenbank verhindert. Mit der Anschaffung einer neuen Straßendatenbanksoftware bietet sich die Gelegenheit, die Datenstrukturen weiter zu verknüpfen.	179	E6	Die Stadt Herten sollte datentechnische Verknüpfungen oder zumindest gegenseitige Zugriffsberechtigungen zwischen der Straßendatenbank und der Anlagenbuchhaltung realisieren, um zukünftig identische Datengrundlagen zu gewährleisten.	181
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F7	Die Datenlage zu Alter und Zustand der Verkehrsflächen stellt sich widersprüchlich dar. Gemessen am Anlagenabnutzungsgrad wäre bereits eine erhebliche Überalterung im Verkehrsflächenvermögen anzunehmen. Die aktuellen Zustandszuordnungen zeigen aber ein positiveres Bild. In der Konsequenz kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Bemessung der Abschreibungen mit ihren Auswirkungen auf die Bilanz und Ergebnisrechnung nicht den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht.	187	E7.1	Die Stadt Herten sollte ihre Anlagenbuchhaltung im Steuerungsinteresse differenzierter strukturieren, damit Analysen zu den Anlagenabnutzungsgraden auch getrennt nach Straßen und befestigten Wirtschaftswegen vorgenommen werden können.	187
			E7.2	Die Stadt Herten sollte die Daten ihrer Zustandserhebungen im Steuerungsinteresse in der Form archivieren, dass jederzeit analysiert werden kann, ob und wie sich die Zustände verändern oder bspw. verschlechtern.	188
			E7.3	Die Stadt Herten sollte überprüfen, ob die bilanziell festgelegte Gesamtnutzungsdauer tatsächlich den jeweiligen technischen Nutzungsdauern entspricht.	189

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Stadt Herten hat im Betrachtungszeitraum insgesamt hohe Aufwendungen für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen eingesetzt. Dies kann eine Grundlage für den derzeit guten Zustand der Straßen sein.	189	E8.1	Die Stadt Herten sollte ihre Unterhaltungsaufwendungen differenzierter buchen. Es bieten sich bspw. Aufteilungen nach Erhaltungsmaßnahmen, Eigen- und Fremdleistungen an.	189
			E8.2	Die Stadt Herten sollte auch anhand der Entwicklung der Zustandsklassen hinterfragen, ob es ihr mit dem jährlichen Unterhaltungseingagement gelingt, den gewünschten Zustand der Verkehrsflächen zu erhalten.	190
F9	Die Reinvestitionen der Stadt Herten können mangels differenzierter Buchungsstrukturen nicht konkret analysiert werden. Die zu Orientierung herangezogenen Gesamtinvestitionen der Jahre 2016 bis 2019 zeigen geringe Investitionsquoten, die zu sinkenden Bilanzwerten führen. Zukunftsorientiert plant die Stadt notwendige investive Straßenbaumaßnahmen im ZEB-Konzept.	190	E9.1	Die Stadt Herten sollte im Steuerungsinteresse auch die jährlichen Investitionen differenzierter und getrennt nach Neu- und Reinvestitionen verbuchen.	190
			E9.2	Aufgrund der sinkenden Bilanzwerte sollte die Stadt Herten bei ihren Maßnahmenplanungen insbesondere auch den Reinvestitionsbedarf sachgerecht im Fokus behalten.	191

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	72,50	52,44	64,56	71,35	73,07	88,30	22
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	1,10	0,16	0,48	0,64	0,92	1,39	18
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	1,97	0,14	0,57	0,63	1,09	1,97	11

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	k. A.*	2,27	22,96	51,77	67,17	86,43	13
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	k. A.*	12,32	25,53	33,24	47,90	70,66	11

*) k. A. = keine Angabe.

6. Hilfe zur Erziehung

6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik²⁴ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

Im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung hat die gpaNRW im Rahmen der überörtlichen Prüfung bei der Stadt Herten 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 tiefere Analyse der Steuerung und der Kennzahlen wurde daher in Abstimmung mit der Stadt Herten verzichtet.

Mittels interkommunaler Kennzahlenvergleiche gibt die gpaNRW eine 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 Herten 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.

²⁴ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

6.2 Strukturen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Aufwendungen für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen.

6.2.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen im Jahr 2020

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,20	18,34	19,28	20,13	21,00	21,60	27
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	3,50	0,60	2,50	3,20	3,85	7,50	27
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,59	15,61	17,45	18,25	19,57	21,82	27
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	5,77	1,42	4,45	5,34	7,20	10,46	27

6.3 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 2020

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	40	0	26	30	33	49	20
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	128	75	110	132	161	233	19

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt

dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

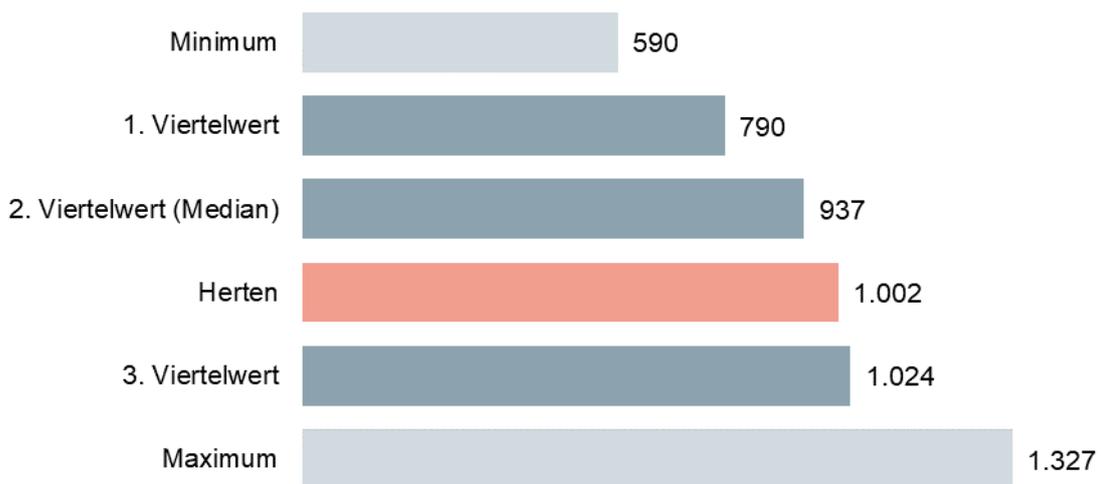
Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

6.4 Leistungsgewährung

6.4.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

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



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

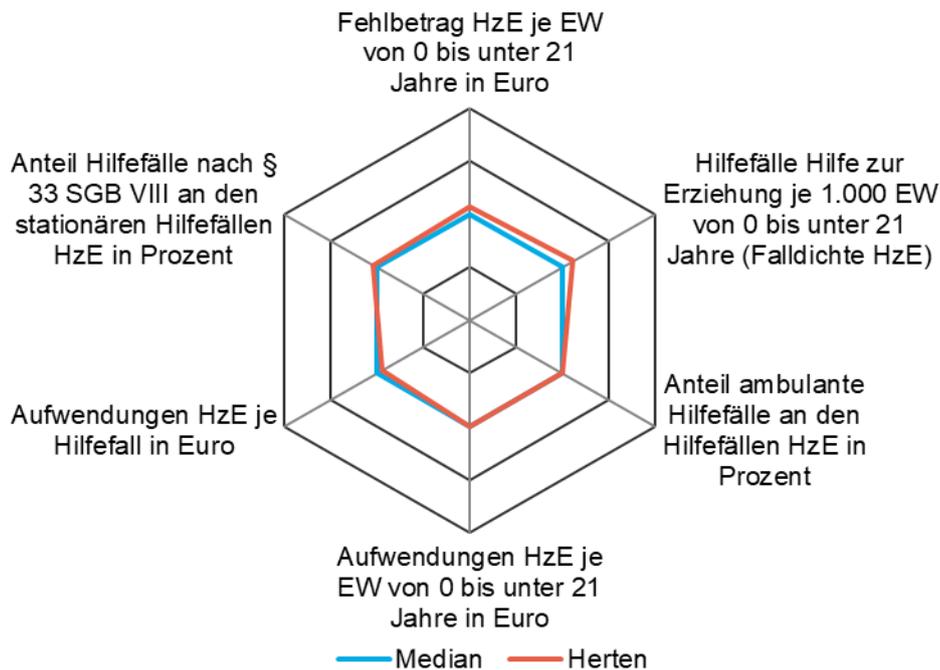


Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2017	2018	2019	2020
753	758	841	1.002

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

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

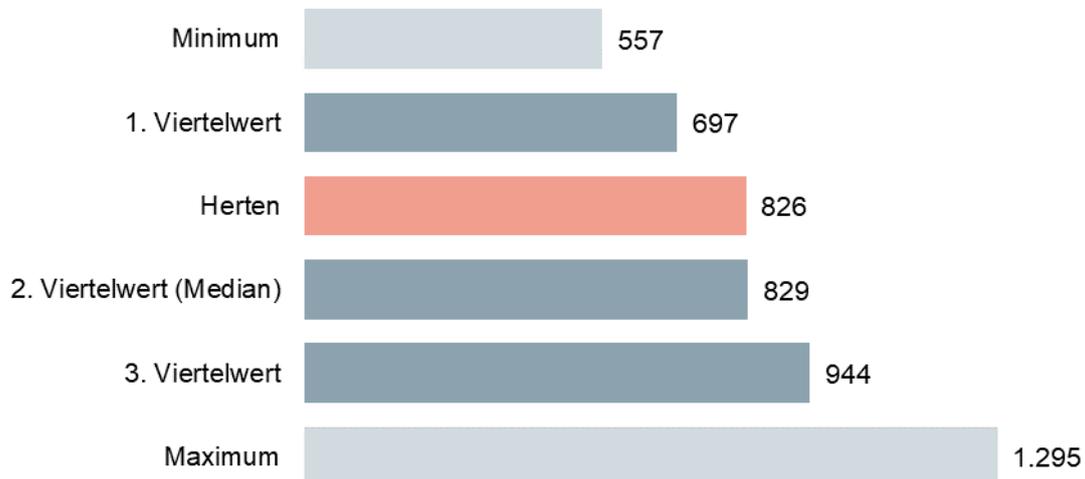
Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden dargestellt.

6.4.1.1 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.

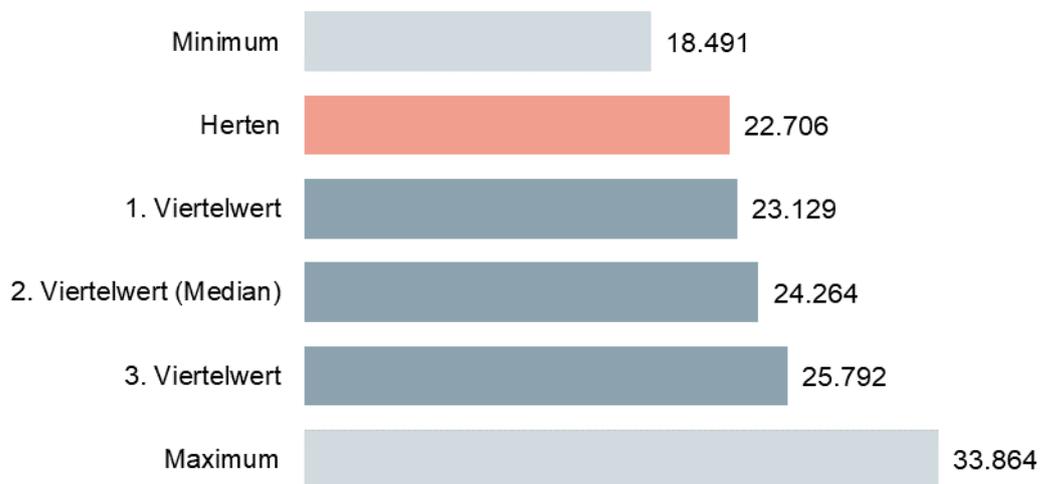
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



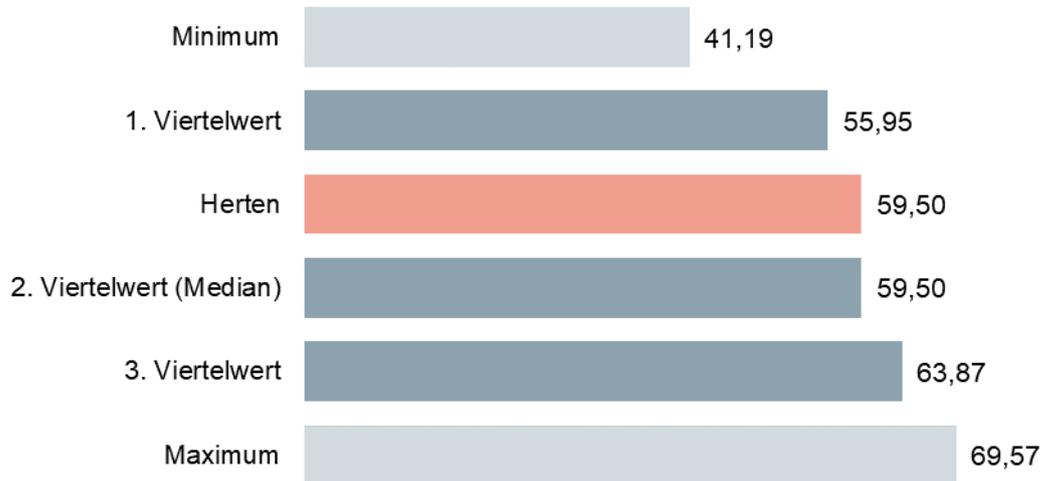
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.604	7.598	9.442	10.537	12.636	15.593	23
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	44.894	34.462	40.493	45.412	47.797	52.910	23

6.4.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

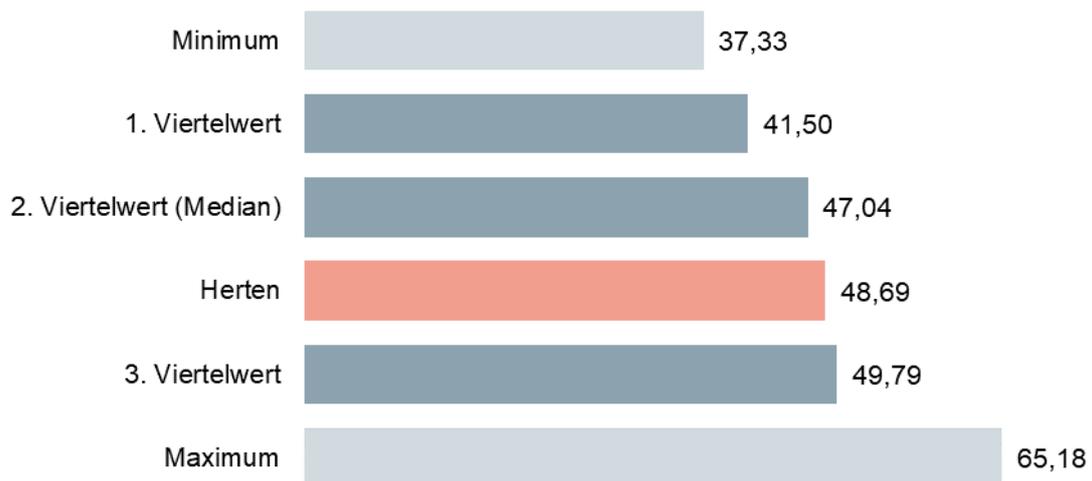
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

6.4.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

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

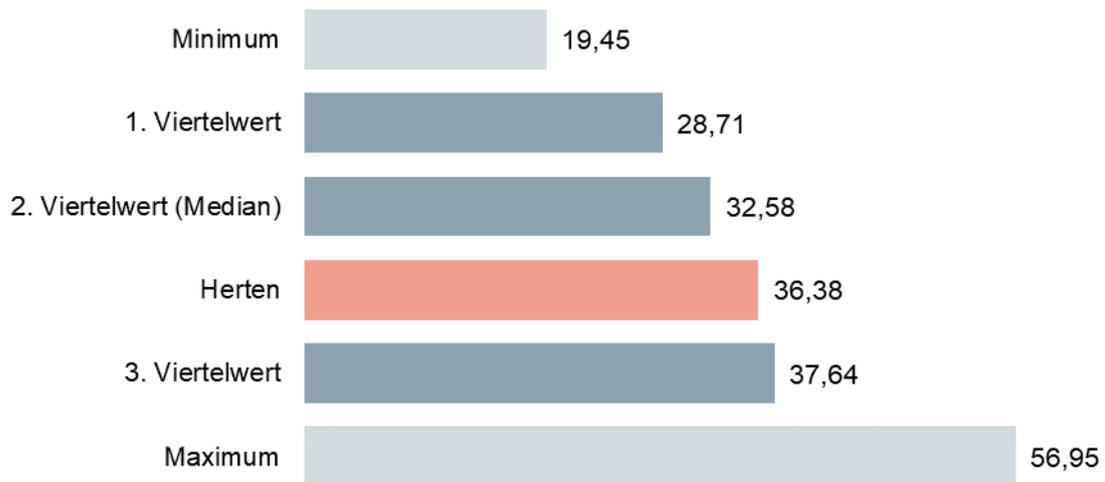


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

6.4.1.4 Falldichte

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

Falldichte HzE 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	178	175	206	257
Stationäre Hilfefälle	191	176	175	175
Hilfefälle gesamt	369	351	381	432

6.4.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

6.4.2.1 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 getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	7.362	6.744	8.064	9.457	11.151	13.119	20

6.4.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst 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 2020

Kennzahl	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.521	13.304	14.710	16.636	18.621	33.082	23
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch je Hilfefall in Euro	18.540	0,00	14.611	16.784	18.737	33.927	15
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	7,08	3,14	4,92	5,62	7,58	9,39	23

6.4.2.3 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 Herten leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	69.432	62.167	68.542	71.144	72.787	78.395	23
Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	452	196	315	362	450	606	23
Anteil Hilfefälle Heimerziehung § 34 SGB VIII an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung §§ 27 bis 35, 35a, 41 SGB VIII gesamt in Prozent	17,89	9,26	14,04	16,01	17,86	21,66	23
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HZE in Prozent	54,69	31,38	39,83	43,77	46,79	55,52	23
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	6,51	3,04	4,18	5,11	6,36	8,34	23

6.4.2.4 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 Herten leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.182	8.344	14.942	16.940	22.898	34.313	23
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.441	6.885	10.669	12.642	14.984	21.175	23
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	113.599	49.970	68.466	82.224	91.774	145.193	23
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	10.548	9.601	12.052	15.393	19.195	31.992	18
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	72,60	32,62	37,16	50,84	69,44	80,49	21

6.4.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	24.555	13.541	25.304	30.272	34.523	48.317	23
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,86	3,86	6,91	8,69	11,15	15,29	23
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.483	4.317	6.273	7.655	8.763	11.525	22
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	42.154	22.154	38.902	46.540	53.146	59.850	23
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	18.274	8.069	13.314	16.385	18.324	25.716	23

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	48.126	11.706	47.085	54.191	60.818	80.297	23
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Eingliederungshilfe an den ambulanten Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	75,00	0,00	27,35	41,23	55,73	82,68	22
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII für Eingliederungshilfe an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	57,67	0,00	7,05	18,93	28,38	57,67	23

6.4.3 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 entsprechend 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.

Die Stadt Herten hat für den Prüfungszeitraum nur die stationären Aufwendungen und Hilfefälle ermittelt. Die ambulanten Aufwendungen und Hilfefälle für UMA wurden im Betrachtungszeitraum nicht separat erfasst und können im Rahmen der Prüfung nicht ausgewertet werden.

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

Kennzahlen	Herten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	126.243	12.783	35.526	47.999	56.688	126.243	22
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	0,29	0,29	1,71	2,58	3,42	5,77	22
Stationäre Transferaufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	126.243	0,00	51.618	57.714	64.103	126.243	21
Kostenerstattung UMA je Hilfefall UMA in Euro	190.655	5.362	43.237	60.000	75.577	190.655	17
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	0,11	0,11	0,52	0,85	1,31	2,02	22

6.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	61.461	61.669	61.791	61.821
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	9.658	9.836	9.920	9.988
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	11.708	11.834	11.852	11.872

Tabelle 2: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	9.003.766	8.668.50	8.981.609	9.807.163
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	769	733	758	826
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	24.427	24.683	23.589	22.706
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.426.168	1.588.923	1.864.733	1.954.326
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.012	9.080	9.052	7.604
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	7.577.598	7.079.584	7.116.876	7.852.837
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.757	40.179	40.726	44.894
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	31,48	29,68	32,13	36,38
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	48,29	49,83	54,10	59,50
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	44,60	46,99	51,79	48,69

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

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	594.002	545.368	580.660	743.584
Anzahl der Hilfefälle	89,00	62,00	68,00	101,00
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.787.881	1.456.654	1.692.256	1.555.737
Anzahl der Hilfefälle	84,00	80,80	88,25	84,00
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	5.003.913	5.040.153	4.574.990	5.363.633
Anzahl der Hilfefälle	85,40	77,40	71,25	77,25
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	132.931	281.993	376.293	414.523
Anzahl der Hilfefälle	22,00	42,00	54,00	71,00
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	623.331	672.520	1.017.762	1.184.167
Anzahl der Hilfefälle	60,00	65,00	72,00	78,00

Grundzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	709.362	514.459	583.989	409.334
Anzahl der Hilfefälle	21,20	15,00	20,25	16,67
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	10,34	7,51	10,48	8,85
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer²⁵				
Aufwendungen für UMA in Euro	1.151.203	695.169	285.374	157.804
Anzahl der Hilfefälle	23,20	10,80	4,00	1,25

²⁵ nur stationäre Aufwendungen und Hilfefälle

→ 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