

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Herford  
im Jahr 2021*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                     |               |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Gesamtbericht</b>                                                                | <b>1</b>      |
| 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herford                          | 5             |
| 0.1.1 Managementübersicht                                                           | 5             |
| 0.2 Ausgangslage der Stadt Herford                                                  | 7             |
| 0.2.1 Strukturelle Situation                                                        | 7             |
| 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen | 10            |
| 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit                                                   | 10            |
| 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse                                                      | 11            |
| 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Herford                     | 19            |
| 0.4 Überörtliche Prüfung                                                            | 22            |
| 0.4.1 Grundlagen                                                                    | 22            |
| 0.4.2 Prüfungsbericht                                                               | 22            |
| 0.5 Prüfungsmethodik                                                                | 24            |
| 0.5.1 Kennzahlenvergleich                                                           | 24            |
| 0.5.2 Strukturen                                                                    | 24            |
| 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten                                                  | 25            |
| 0.5.4 gpa-Kennzahlenset                                                             | 25            |
| 0.6 Prüfungsablauf                                                                  | 25            |
| 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen                                                     | 27            |
| <br><b>1. Finanzen</b>                                                              | <br><b>36</b> |
| 1.1 Managementübersicht                                                             | 36            |
| 1.1.1 Haushaltssituation                                                            | 36            |
| 1.1.2 Haushaltssteuerung                                                            | 37            |
| 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik                                                     | 38            |
| 1.3 Haushaltssituation                                                              | 38            |
| 1.3.1 Haushaltsstatus                                                               | 39            |
| 1.3.2 Ist-Ergebnisse                                                                | 41            |
| 1.3.3 Plan-Ergebnisse                                                               | 43            |
| 1.3.4 Eigenkapital                                                                  | 48            |
| 1.3.5 Schulden und Vermögen                                                         | 50            |
| 1.4 Haushaltssteuerung                                                              | 58            |
| 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation                                          | 58            |
| 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung                                     | 60            |
| 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen                                                    | 63            |
| 1.4.4 Fördermittelmanagement                                                        | 66            |
| 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen                                                     | 69            |

|           |                                                                    |            |
|-----------|--------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>2.</b> | <b>Beteiligungen</b>                                               | <b>76</b>  |
| 2.1       | Managementübersicht                                                | 76         |
| 2.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                                        | 78         |
| 2.3       | Beteiligungsportfolio                                              | 79         |
| 2.3.1     | Beteiligungsstruktur                                               | 79         |
| 2.3.2     | Wirtschaftliche Bedeutung                                          | 82         |
| 2.4       | Beteiligungsmanagement                                             | 85         |
| 2.4.1     | Organisation des Beteiligungsmanagements                           | 85         |
| 2.4.2     | Berichtswesen                                                      | 87         |
| 2.4.3     | Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien      | 89         |
| 2.5       | Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen | 91         |
| 2.5.1     | Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme                        | 92         |
| 2.5.2     | Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung                           | 94         |
| 2.6       | Anlage: Ergänzende Tabellen                                        | 99         |
| <b>3.</b> | <b>Hilfe zur Erziehung</b>                                         | <b>100</b> |
| 3.1       | Managementübersicht                                                | 103        |
| 3.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                                        | 104        |
| 3.3       | Strukturen                                                         | 105        |
| 3.3.1     | Strukturkennzahlen                                                 | 106        |
| 3.3.2     | Umgang mit den Strukturen                                          | 107        |
| 3.3.3     | Präventive Angebote                                                | 107        |
| 3.4       | Organisation und Steuerung                                         | 109        |
| 3.4.1     | Organisation                                                       | 110        |
| 3.4.2     | Gesamtsteuerung und Strategie                                      | 111        |
| 3.4.3     | Finanzcontrolling                                                  | 112        |
| 3.4.4     | Fachcontrolling                                                    | 113        |
| 3.4.5     | Prozess- und Qualitätsstandards                                    | 114        |
| 3.4.6     | Prozesskontrollen                                                  | 119        |
| 3.5       | Personaleinsatz                                                    | 119        |
| 3.5.1     | Allgemeiner Sozialer Dienst                                        | 121        |
| 3.5.2     | Wirtschaftliche Jugendhilfe                                        | 121        |
| 3.6       | Leistungsgewährung                                                 | 122        |
| 3.6.1     | Fehlbetrag und Einflussfaktoren                                    | 122        |
| 3.6.2     | Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII                                     | 131        |
| 3.6.3     | Unbegleitete minderjährige Ausländer                               | 143        |
| 3.7       | Anlage: Ergänzende Tabellen                                        | 145        |
| <b>4.</b> | <b>Bauaufsicht</b>                                                 | <b>151</b> |
| 4.1       | Managementübersicht                                                | 151        |
| 4.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                                        | 152        |
| 4.3       | Baugenehmigung                                                     | 152        |

|           |                                                     |            |
|-----------|-----------------------------------------------------|------------|
| 4.3.1     | Strukturelle Rahmenbedingungen                      | 152        |
| 4.3.2     | Rechtmäßigkeit                                      | 154        |
| 4.3.3     | Geschäftsprozesse                                   | 156        |
| 4.3.4     | Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens     | 158        |
| 4.3.5     | Digitalisierung                                     | 160        |
| 4.3.6     | Personaleinsatz                                     | 162        |
| 4.3.7     | Bauberatung                                         | 165        |
| 4.3.8     | Dauer der Genehmigungsverfahren                     | 167        |
| 4.3.9     | Transparenz und Steuerung                           | 171        |
| 4.4       | Anlage: Ergänzende Tabellen                         | 173        |
| <b>5.</b> | <b>Verkehrsflächen</b>                              | <b>178</b> |
| 5.1       | Managementübersicht                                 | 178        |
| 5.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                         | 179        |
| 5.3       | Steuerung                                           | 179        |
| 5.3.1     | Datenlage                                           | 180        |
| 5.3.2     | Straßendatenbank                                    | 181        |
| 5.3.3     | Kostenrechnung                                      | 182        |
| 5.3.4     | Strategische Ausrichtung und operatives Controlling | 183        |
| 5.4       | Prozessbetrachtung                                  | 184        |
| 5.4.1     | Aufbruchmanagement                                  | 184        |
| 5.4.2     | Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement | 187        |
| 5.5       | Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung       | 190        |
| 5.5.1     | Strukturen                                          | 190        |
| 5.5.2     | Bilanzkennzahlen                                    | 191        |
| 5.6       | Erhaltung der Verkehrsflächen                       | 191        |
| 5.6.1     | Alter und Zustand                                   | 193        |
| 5.6.2     | Unterhaltung                                        | 194        |
| 5.6.3     | Reinvestitionen                                     | 195        |
| 5.7       | Anlage: Ergänzende Tabellen                         | 197        |
|           | <b>Kontakt</b>                                      | <b>201</b> |

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herford

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Herford 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 Stadt Herford ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Die **Haushaltssituation** hat sich gegenüber der letzten Prüfung verbessert. Herford stoppt den Eigenkapitalverzehr und baut wieder eine Ausgleichsrücklage auf. Die Eigenkapitalausstattung, auch auf Konzernebene, ist aber weiterhin unterdurchschnittlich. Eine ähnliche Tendenz ergibt die Prüfung hinsichtlich der Selbstfinanzierungskraft. Diese ist aufgrund der positiven Jahresergebnisse gut. Die Stadt konnte die Liquiditätskredite deutlich zurückführen. Gleichwohl sind diese weiterhin hoch. Die langfristigen Investitionskredite steigen dagegen kontinuierlich an. Deswegen ist die Stadt sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene überdurchschnittlich stark verschuldet. Aufgrund der geplanten umfangreichen investiven Auszahlungen wird sich der Kreditbedarf weiter erhöhen. Die in der überörtlichen Prüfung berücksichtigten Jahresrechnungen und Haushaltspläne bilden die Auswirkungen der Corona-Pandemie noch nicht ab. Die Stadt hat diese zwischenzeitlich ermittelt. Für 2020 belaufen sich die Mehraufwendungen und Mindererträge auf rund 11,4 Mio. Euro. Für das Jahr 2021 rechnet die Stadt mit Belastungen in Höhe von rund 15,2 Mio. Euro. Das laufende Geschäft wird voraussichtlich künftig nicht mehr im gewohnten Umfang zur Finanzierung der investiven Auszahlungen beitragen können. Neue Liquiditätskredite sind die Folge. Die künftige Haushaltssituation wird wesentlich von der Pandemie und deren Auswirkungen auf die Konjunktur bestimmt. Diese Entwicklung kann die Stadt nur sehr begrenzt beeinflussen. Es besteht daher weiterhin Handlungsbedarf durch unterstützende Konsolidierungsmaßnahmen.

Die Stadt Herford verfügt dazu über die wichtigsten Informationen zur **Haushaltssteuerung**. Wesentliche Grundlage dafür sind die regelmäßigen Situationsberichte zur Haushaltswirtschaft sowie zum Beteiligungscontrolling. Die Berichte liefern zudem aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung. Die Wirkung der Haushaltssteuerung zeigt sich, wenn die Jahresergebnisse um Positionen des Finanzausgleichs und Sondereffekte bereinigt werden. Die Stadt schafft es nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Eine zunehmende Belastung sind dabei die Fehlbeträge in den Bereichen Soziales sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Nach unserer Modellrechnung ist der städtische Haushalt 2019 und 2020 dennoch strukturell ausgeglichen.

Im konsumtiven Bereich verzichtet die Stadt auf **Ermächtigungsübertragungen**. Für die Investitionstätigkeit gilt dies in den letzten Jahren dagegen nur eingeschränkt. Die übertragenen investiven Auszahlungsermächtigungen erhöhen die verfügbaren Haushaltsmittel spürbar. Im Durchschnitt nimmt Herford deutlich weniger als die Hälfte der Haushaltsermächtigung in Anspruch. Die Stadt sollte daher Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungstragungen an strengere Voraussetzungen knüpfen und ihre Investitionen realistischer planen.

Die Akquise der **Fördermittel** führt die Stadt dezentral in den Fachabteilungen durch. Zuständigkeiten und Abläufe für die Bearbeitung der Fördermittelanträge hat sie dabei nicht im Einzelnen geregelt. Ein Controlling setzt die Stadt nicht um. Die Stadt sollte dies durch die Einführung einer Förderdatenbank systematisieren. Mittels eines regelmäßigen Berichtswesens könnte sie zudem die Transparenz gegenüber den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung erhöhen.

Die wirtschaftliche Bedeutung der **Beteiligungen** für die Stadt ist hoch. Die Unternehmen verfügen über deutlich höhere Verbindlichkeiten als der Kernhaushalt und tragen zur überdurchschnittlichen Gesamtverschuldung erheblich bei. Im Vergleich zum städtischen Haushalt erwirtschaften sie kaum weniger Erträge. Die Stadt Herford kann auf 15 Beteiligungen einen beherrschenden und auf sechs weitere Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Die Beteiligungen verteilen sich auf insgesamt vier Ebenen. Dabei ist die Beteiligungsstruktur durch die HVV Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV) geprägt. Diese übernimmt die Funktion einer Beteiligungsholding. Das Beteiligungsportfolio der Stadt weist demzufolge eine hohe Komplexität auf und stellt entsprechend hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Herford fast vollständig. Die Stadt Herford betreibt ein effektives Beteiligungsmanagement, das zentral in der HVV angesiedelt ist. Das Beteiligungsmanagement zeichnet sich durch klare Zuständigkeiten aus. Zur Information der kommunalen Entscheidungsträger wird neben dem jährlichen Beteiligungsbericht auch unterjährig in standardisierter Form über die Entwicklung der Beteiligungen berichtet. Positiv hervorzuheben ist die Sicherstellung der städtischen Einflussnahme bei der HVV und ihren Tochterunternehmen. Schulungen wurden bisher lediglich für Aufsichtsratsmitglieder durchgeführt. Die Stadt Herford sollte zumindest nach jeder Kommunalwahl den Vertreterinnen und Vertretern in allen Gremien eine Schulung zu den Rechten und Pflichten von Mandatsträgern anbieten.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Herford mit einer hohen Anzahl an jugendeinwohnern, einer hohen Kinderarmut und einer hohen Jugendarbeitslosigkeit sind eher benachteiligend (vgl. Abschnitt strukturelle Situation). Der Fehlbetrag **Hilfe zur Erziehung** (HzE) je jugendeinwohner ist höher als in den Vergleichskommunen. Ursächlich für den überdurchschnittlichen Fehlbetrag ist vor allem die Falldichte. Dies trifft sowohl für die stationären als auch für die ambulanten Hilfen zu. Gleichzeitig ist der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen niedrig. Mehr als die Hälfte der stationären Hilfen ist der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen. Dabei gibt es aber in der Stadt Herford ein vielfältiges und im Bereich der Frühen Hilfen breit gefächertes Präventionsangebot. Ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen ist vorhanden. Organisatorisch sind wichtige Schnittstellen für das Jugendamt in einem Dezernat zusammengefügt. Die Steuerung im Jugendamt wird aber durch zum Teil große Leitungsspannen und eine räumliche Trennung erschwert. Das Herforder Jugendamt orientiert sich an einem Leitbild. Fach- und Finanzcontrolling sind bisher nicht konzeptionell zusammengeführt. Ansätze dafür sind aber vorhanden. Die Stadt Herford hat für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen in ihren Dienst- und Arbeitsanweisungen hinterlegt. Einen Schwerpunkt hat die Stadt Herford

mit der Fachstelle Revision gesetzt, die sich um Rückführungen kümmert. Die pädagogischen Bereiche beteiligen die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig an den Verfahren. Damit fließen zusätzlich wirtschaftliche Aspekte in die Hilfestellung ein. Die gpaNRW beurteilt den Einsatz von Springerstellen im pädagogischem Bereich und die Kooperationen mit den Fachhochschulen positiv.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Herford ist gut aufgestellt. Baugenehmigungsverfahren werden rechtssicher und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Fristen bearbeitet. Die ganzheitliche Sachbearbeitung berücksichtigt ein Vieraugenprinzip. Bauanträge können vollständig digital eingereicht werden. Davon haben im Jahr 2020 rund zehn Prozent der Antragssteller Gebrauch gemacht. Allerdings nutzt die Stadt eine veraltete Fachsoftware, die dringend aktualisiert oder ausgetauscht werden sollte. Beim Personaleinsatz erreicht die Bauaufsicht Herford eine hohe Leistungskennzahl. Gleichzeitig sind aber auch hohe Arbeitsrückstände vorhanden, da auch die Zahl der Fallneueingänge überdurchschnittlich ist. Die Stadt sollte die Prüfungsergebnisse zum Anlass nehmen, die Personalbemessung zu prüfen, auch um mögliche Überlastungen zu verhindern. Bei der Dauer der Baugenehmigungsverfahren zählt die Stadt Herford zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit geringen Gesamtlaufzeiten. Sie erhebt jedoch nicht sämtliche steuerungsrelevanten Daten, um eine detaillierte Analyse der Laufzeiten durchführen zu können.

Die Stadt Herford verfügt nur sehr eingeschränkt über steuerungsrelevante Daten zu ihren **Verkehrsflächen**. Ein strategisches und wirtschaftliches Erhaltungsmanagement kann damit nicht ausreichend unterstützt werden. Straßenbegehungen führt die Stadt zwar regelmäßig durch, eine Zustandserfassung und -bewertung hat sie aber zuletzt für die Eröffnungsbilanz 2009 durchführen lassen. Die Stadt Herford plant nun für 2022/2023 eine Zustandserfassung und -bewertung. Die Ergebnisse der Zustandserfassung sollten für die körperliche Inventur genutzt werden und damit auch in die Anlagenbuchhaltung einfließen. Seit 2009 ist in der Bilanzwert der Verkehrsflächen deutlich zurückgegangen. Die Reinvestitionen reichen bisher nicht aus, um den Werteverlust auszugleichen. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet auf eine beginnende Überalterung der Verkehrsflächen hin. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen nur knapp unterhalb der für eine wirtschaftliche Unterhaltung angesetzten Richtwerte. Genau deshalb sollte die Stadt Herford jetzt mit der Inventur und Zustandsbewertung prüfen, inwieweit diese Aufwendungen dauerhaft gerechtfertigt oder ausreichend sind, um einem Substanzverlust bei den Verkehrsflächen entgegenzuwirken.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Herford

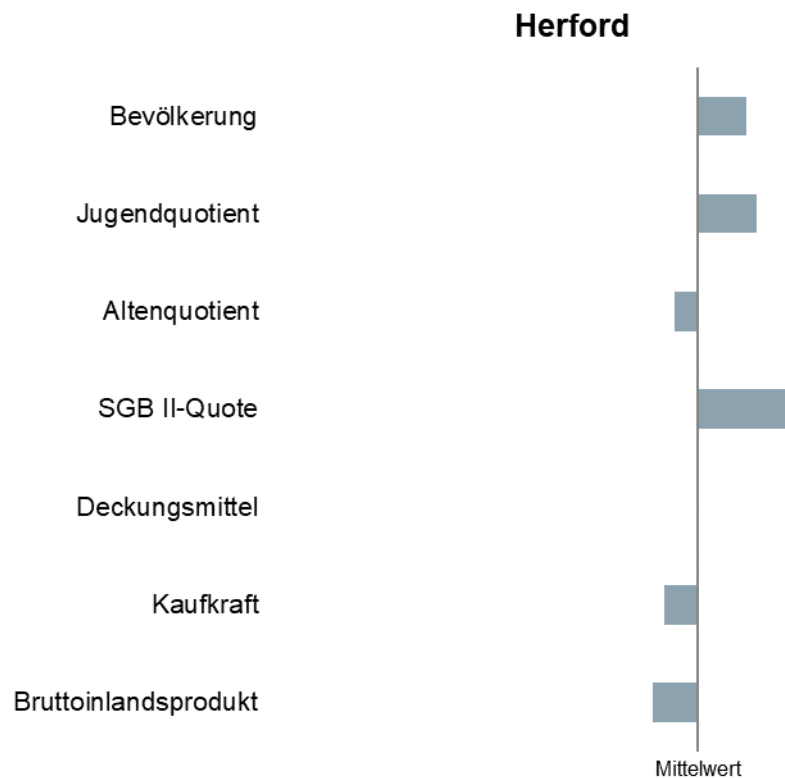
### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Herford. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)

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

#### Strukturmerkmale der Stadt Herford



Herford ist entsprechend der grafischen Darstellung, aber auch nach eigener Aussage nach wie vor (vgl. bisherige Vorberichte der gpaNRW zu den Prüfungen der Stadt Herford) eine wachsende Stadt und gehe auf die Zahl von 70.000 Einwohnern zu. Die Stadt sei ein sehr nachgefragter Lebensstandort und profitiere von einem Wanderungsüberschuss. Der überdurchschnittliche Jugendquotient und der geringere Altenquotient werden bestätigt. Die Bevölkerungsstruktur sei jünger als in anderen Städten. Das fordere die Stadt beim Ausbau von Kindertageseinrichtungen und Schulen.

Andererseits ist die Sozialstruktur der Bevölkerung mit einer deutlich überdurchschnittlichen SGB-II-Quote weiterhin ungünstig. Die Stadt sieht die Ursachen in einer jahrelangen Siedlungspolitik mit dem Schwerpunkt des sozialen Wohnungsbaus. Mehr als die Hälfte aller Sozialwohnungen des Kreises seien in Herford und gemessen an der Einwohnerzahl sei Herford deutschlandweit die Stadt mit der drittgrößten Dichte beim sozialen Wohnungsbau. Andere Kommunen in der Region seien hier deutlich restriktiver gewesen. Der günstige Wohnraum in Herford habe deshalb über viele Jahre auch Zuzüge aus anderen Städten mit allen Folgeerscheinungen ausgelöst.

Zwar werde es auch zukünftig Bedarf für den Sozialwohnungsbau geben und dieser Bedarf werde auch gedeckt. Andererseits müsse die Stadt aber auch attraktiv für Einwohner mittlerer und gehobener Einkommen sein. Der Bürgermeister weist in diesem Zusammenhang auf einen

Einpendlerüberschuss von knapp 9.000 hin. Die Einkommensteueranteile fließen in andere Kommunen. Nicht zuletzt deshalb sollte es nach eigener Auffassung Interesse der Stadt Herford sein, entsprechenden Wohnraum anbieten zu können. Langfristiges Ziel sei aber vor allem eine ausgeglichene Sozial- und Altersstruktur der Bevölkerung. Die Stadt besitzt über städtische Gesellschaften mehr als zehn Prozent des Wohnraumes und hat damit durchaus gestalterischen und ökonomischen Einfluss auf den gesamten Wohnungsmarkt. Die Stadt setze auf einen veränderten Ansatz bei der Wohnraum- und Stadtentwicklung.

Mit alternativen Wohnformen wie Service-Wohnen oder betreutem Wohnen wird altersgerechtes Wohnen berücksichtigt. Wohnbedürfnisse ändern sich im Laufe des Lebens. Dennoch sollen die Menschen in vertrauter Umgebung solange wie möglich in den eigenen vier Wänden leben. Entwickelt werden barrierefreie oder barrierearme Wohnungen. Pflegerische oder hauswirtschaftliche Dienstleistungen können individuell nach Bedarf in Anspruch genommen werden. Dazu hat die Stadt unterschiedliche Maßnahmen entwickelt.

Mit Begleitung der Stadtentwicklungsgesellschaft sind zusammen mit privaten Investoren in den nächsten Jahren Investitionen in den Wohnungsbau in der Größenordnung von 400 Mio. bis 500 Mio. Euro geplant. Genannt werden beispielsweise Generationsmodelle im Stadtteil Elverdissen mit der Schaffung von Wohn- und Versorgungsräumen. Die Stadt tritt dabei begleitend und flankierend auf, nicht unmittelbar als Investor.

Entlang der Werre entstehen hochpreisige Eigentumswohnungen. Damit wird nicht nur der lokale Markt für gehobenes Wohnen im Alter bedient. Nachfragen für diesen Wohnraum registriert die Stadt zunehmend auch aus dem Raum Bielefeld.

Eine weitere aktuelle Maßnahme ist die Quartiersentwicklung in der Innenstadt (sog. Zaky-Gelände). Verbunden mit der Absicht „die Innenstadt zu einem Ort des Lebens“ zu machen, soll hier ein Wohnquartier entwickelt werden. Die notwendige Infrastruktur (Ärzte, Schulen u.a.) ist bereits zum großen Teil vorhanden. Berücksichtigt werden soll bei der Entwicklung auch die Verkehrswende in einem Wohnumfeld zum „Leben ohne Auto“.

An der Rückseite des Güterbahnhofs soll ein gemeinsam genutzter Raum für Dienstleister und junges Wohnen entstehen. Idealerweise dienen die Geschäftsräume als Schallschutz. Gleichzeitig bietet die unmittelbare Nähe zur Bahn eine schnelle, autofreie Verbindungsmöglichkeit, insbesondere in die Region Bielefeld.

Mit dieser veränderten aktiven Wohnraum- und Siedlungspolitik setzt die Stadt Herford vor allem auf Einwohner des Mittelstandes.

Neben einer bedarfsgerechten Siedlungs- und Wohnraumpolitik sei auch ein starker Wirtschaftsstandort mit qualifizierten Arbeitsplätzen von Bedeutung. Die Gewerbesteuer sei bewusst nicht erhöht worden. Aufgrund vorhandener Flächen (vgl. auch Abschnitt Interkommunale Zusammenarbeit) und guter Verkehrsanbindungen sei Herford ein attraktiver Gewerbestandort. Die Zahl der Arbeitsplätze ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen und liegt inzwischen bei gut 35.000. Für Neuansiedlungen hat die Stadt Kriterien festgelegt. Zunehmend problematisch sei für die heimische Wirtschaft der Fachkräftemangel.

Herford ist kein Hochschulstandort und die seinerzeit getroffenen Entscheidungen sind aktuell nicht veränderbar. Hier setzt die Stadt Herford aber auf alternative Lösungen. Die Stadt entwi-

ckelt bisher von britischen Streitkräften genutzte Flächen zu einem Bildungscampus. Erster Nutzer ist die Hochschule für Finanzen des Landes NRW. Das Gelände wird auch Raum für innovative Unternehmen bieten und ist ein Ort „an dem gelernt, gelehrt, gearbeitet, getüftelt und experimentiert wird: Innovationen für die Zukunft.“ Die Stadtentwicklungsgesellschaft saniert die bestehenden Gebäude und passt sie den aktuellen Bedürfnissen der Mieter oder Käufer an. Alle bisher entwickelten Flächen sind bereits vermarktet. Eine Pflegefachschule hat langfristige Verträge geschlossen und mit der Fachhochschule Lemgo sind Kooperationen zur Durchführung von Studiengängen vereinbart. Bereits jetzt trage sich das gesamte Projekt auch finanziell. Sanierungen und Umbauten werden nachhaltig und energieeffizient ausgeführt. Schon heute weise der Bildungscampus eine klimaneutrale Energiebilanz aus.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Berichte und die Prüfungsergebnisse werden fachlich in allen Ausschüssen und Gremien, einschl. der Betriebsausschüsse sowie im Rat behandelt und beraten. Feststellungen und Empfehlungen werden dabei als Beratungsgrundlage tabellarisch zusammengefasst.

## 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<sup>[1]</sup> 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<sup>[2]</sup> 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

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

<sup>[2]</sup> 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)

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 Herford nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

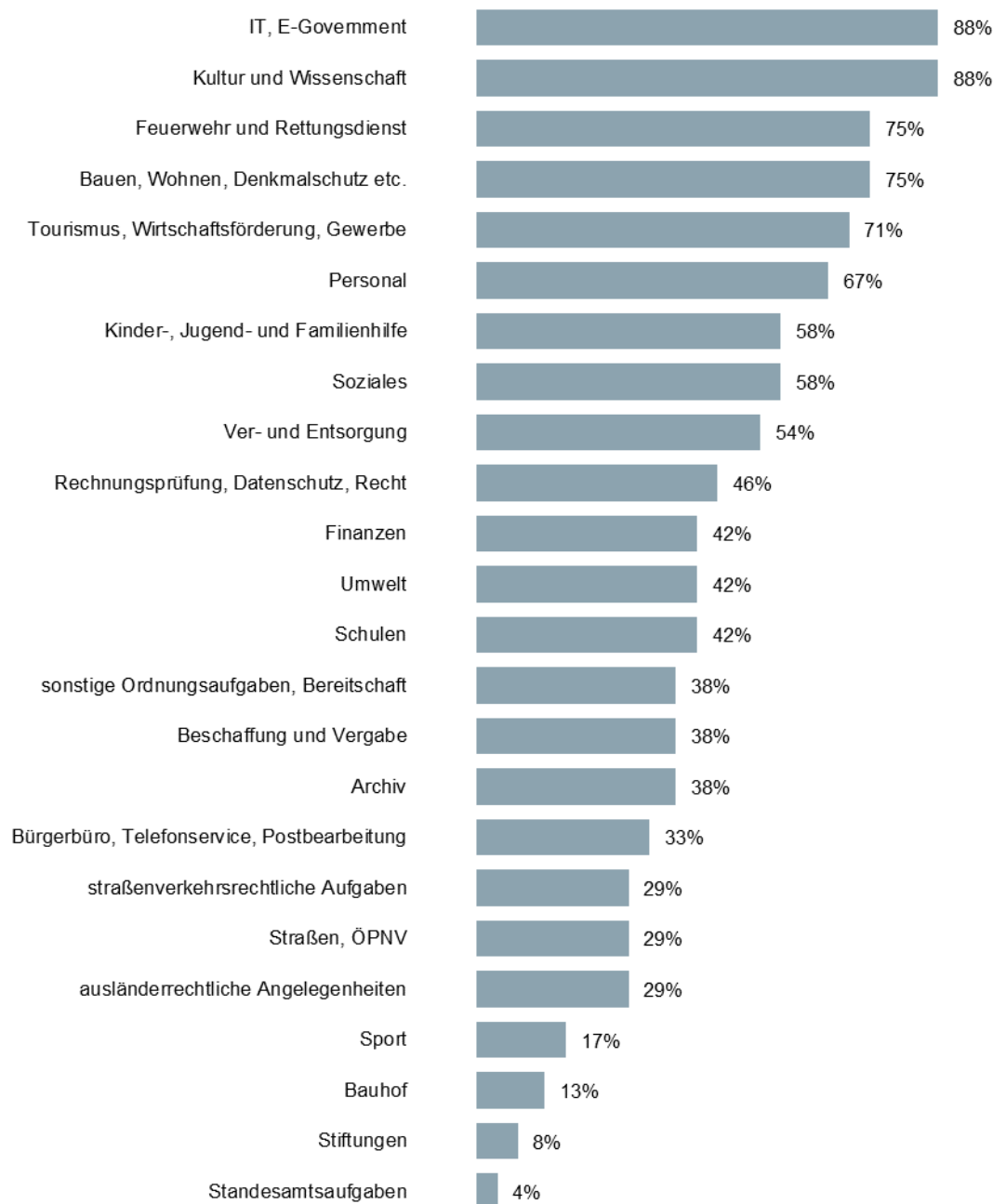
### **0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse**

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.

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021



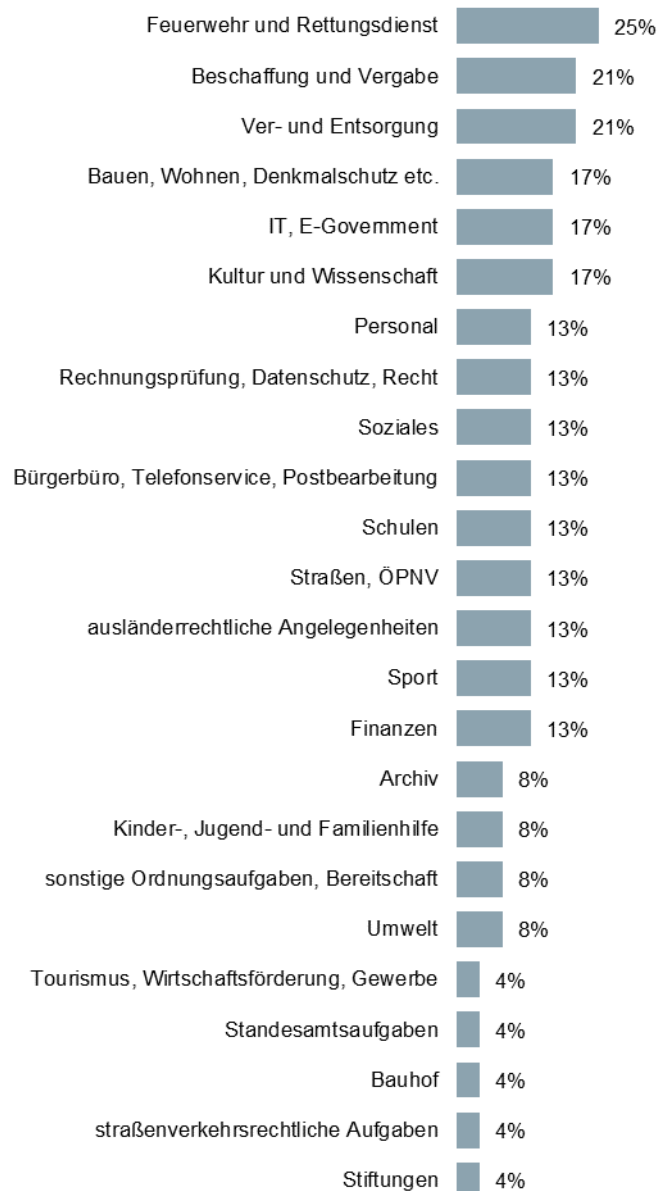
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

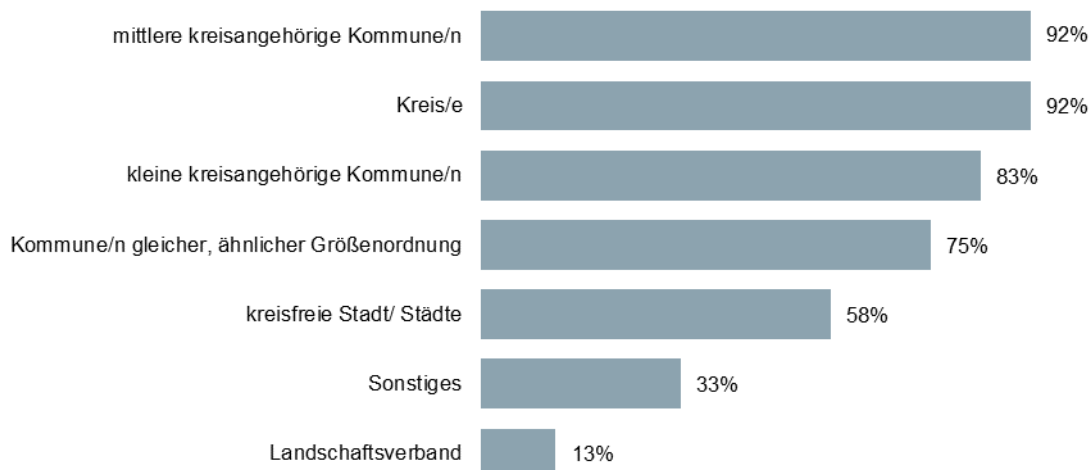
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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



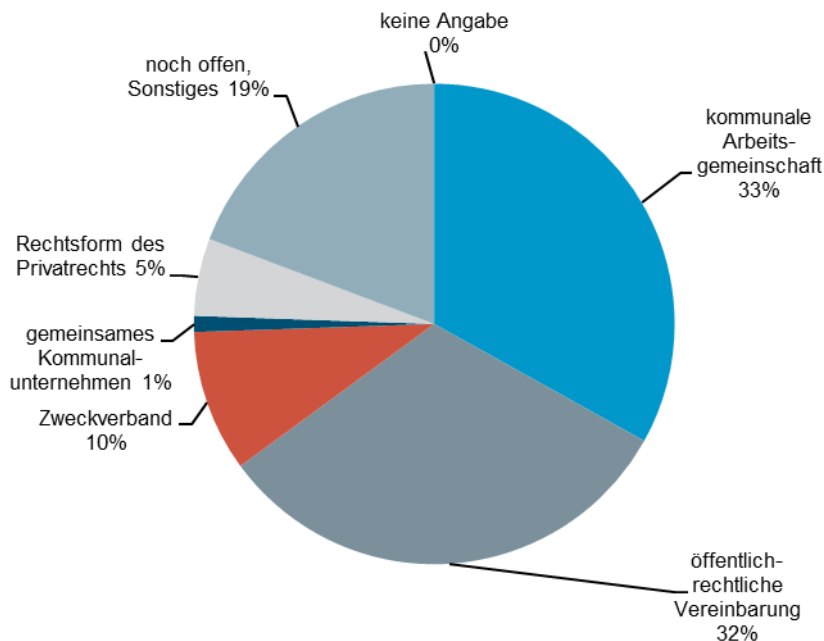
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

### 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 Rechtsformen<sup>2</sup>.

### Rechtsformen IKZ 2021



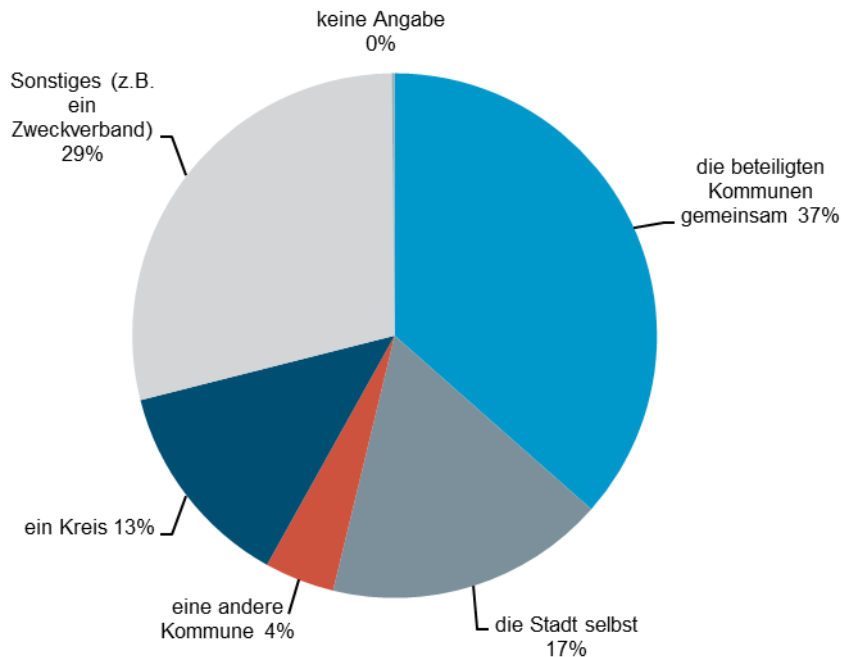
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel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

<sup>2</sup> 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.

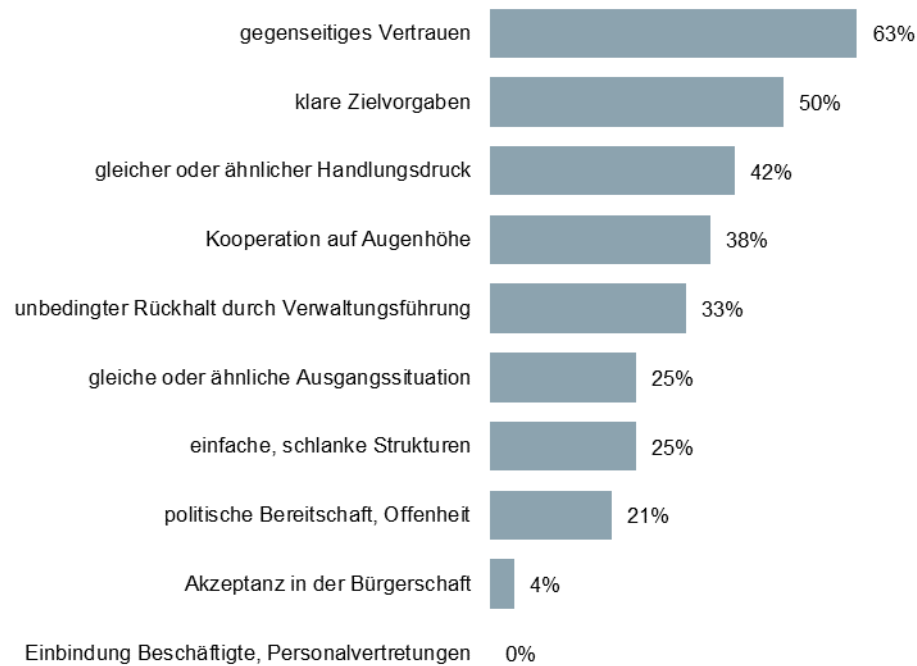
Die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

#### **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.

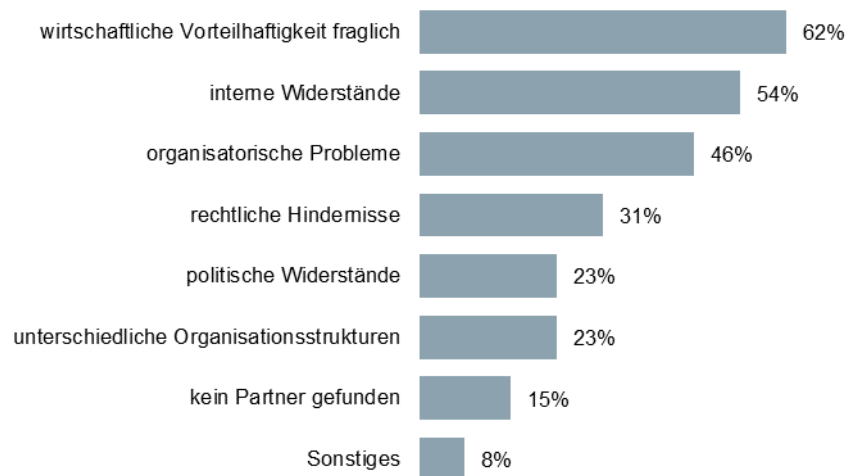
Bemerkenswert ist dabei, dass die Kooperation auf Augenhöhe, das gegenseitige Vertrauen und die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur etwa ein Fünftel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht.

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 Herford**

Die Online-Umfrage hat die gpaNRW durch ein ausführliches Interview per Videokonferenz ergänzt. Daran waren alle Fachbereiche beteiligt. Die interkommunale Zusammenarbeit ist bei der Stadt Herford dezentral organisiert. Die Stadt nutzt die IKZ intensiv. Etwa 40 Kooperationen mit weiteren Maßnahmen sind bereits erfolgreich umgesetzt. Ungefähr zehn weitere Maßnahmen waren zur Zeit der Erhebung (August 2021) in der konkreten Planung. Die Zusammenarbeit betrifft dabei alle Bereiche kommunaler Aufgaben. So arbeitet die Stadt Herford bei der Lohn- und Gehaltsabrechnung, bei der Beihilfesachbearbeitung, bei der Archivierung, bei Beschaffungen, bei der Vollstreckung, bei der Rentenberatung und vielen weiteren Aufgaben der laufenden Verwaltung mit anderen Kommunen zusammen. Die Stadt Herford ist dem kommunalen Rechenzentrum angeschlossen und Mitglied diverser Arbeitsgemeinschaften (Rechnungsprüfungsämter, Jugendhilfeplanung, Frühe Hilfen u.a.). Besonders die Kooperationen bei der Jugendhilfe bildet einen Schwerpunkt der IKZ. Die gemeinsame Arbeit bei frühen Hilfen, kommunalen Präventionsketten, Adoptionsvermittlung und Jugendhilfeplanung ist eine gute Grundlage für eine erfolgreiche Präventionsarbeit (vgl. Teilbericht Hilfe zur Erziehung) bei schwierigen Sozialstrukturen (vgl. 0.2.1 Strukturelle Situation).

Die Stadt Herford hält zur Einführung und Umsetzung von Digitalisierungsprozessen entsprechendes (zusätzliches) Personal für erforderlich. Eine erfolgreiche Digitalisierung von Arbeitsabläufen gelinge nur mit entsprechenden personellen Kapazitäten. Interkommunale Zusammenarbeit kann dabei hilfreich sein. Das Verfahren zum digitalen Bauantrag ist bei den Kreisen Herford und Minden bereits im Einsatz. In Arbeitskreisen entwickeln die Bauaufsichtsbehörden gemeinsame Textbausteine. Aus den bisherigen inhaltlichen Vorbereitungen werden nun konkrete Arbeitsaufträge. Erhebliche Unsicherheiten bestehen noch bei der Beteiligung von Architekten, Büros und Bauherren.

Das gesamte Thema IKZ wird sehr konzentriert durch die Verwaltung begleitet. Die Anregungen, Hinweise und Ideen gehen je nach Strukturen der einzelnen Maßnahmen aus allen Verwaltungsbereichen und unterschiedlichen Hierarchieebenen ein. Momentan kommen die Anstöße ganz überwiegend über die Netzwerke der Hauptverwaltungsbeamten.

So nutzt die Stadt Herford interkommunale Zusammenarbeit auch sehr weitreichend für strategische Handlungsfelder und perspektivische Entwicklungen.

Folgerichtig zu den o.g. strukturellen Entwicklungen ist die Kooperation beim Masterplan Wohnen. Grundlage ist ein Beschluss des Kreistages, beteiligt sind alle Kommunen des Kreises. Die Federführung liegt beim Kreis Herford. Zurzeit wird ein Themenkatalog mit den Inhalten bezahlbares Wohnen, Leerstand, Wohnen im Alter und Baulandmanagement erarbeitet. Bei der IKZ geht es um abgestimmte Rahmenvereinbarungen.

Durch die Beteiligung an der Interkomm GmbH werden interkommunale Gewerbegebiete entlang der A 2 zusammen mit den Städten Bielefeld und Bad Salzuflen entwickelt. Die Geschäftsführung liegt bei der Stadt Bielefeld, die auch die Flächen vermarktet. Der Flächenanteil der Stadt Herford ist zurzeit gering; der Flächenvermarktung in Bad Salzuflen stehen aktuell Bürgerproteste entgegen. Es sind noch Flächen in Reserve. Die Entwicklung wird vollständig kommunalpolitisch begleitet. Kriterien zur Vergabe von Gewerbeflächen wurden gemeinsam entwickelt und mit der Bezirksregierung abgestimmt. Diese IKZ besteht bereits seit 2012 und ist aus Sicht der Stadt Herford erfolgreich.

Das regiopole Radnetz ist eine IKZ der Stadt Bielefeld und der angrenzenden Kommunen mit externer Begleitung. Ziel ist die aktive Gestaltung der Verkehrswende. Grundlage sind Voruntersuchungen, besonders des Pendlerverkehrs. Im Mai 2020 ist ein Konzept erstellt worden. Die Umsetzung konkreter Maßnahmen ist noch am Anfang. Beteiligt sind unterschiedliche Träger der Straßenbaulast, die unterschiedliche Prioritäten setzen. Ein besonderer Schwerpunkt dieser IKZ wird deshalb die Koordination des Gesamtprojektes sein. Ein Zeitrahmen ist bis 2030 definiert.

Beim Radnetz OWL besteht eine IKZ von sechs Kreisen und der Stadt Bielefeld im Rahmen der Regionale 2022. Im Frühjahr 2021 wurde ein Konzept für ein flächendeckendes, verkehrssicheres und zukunftsfähiges Alltagsradnetz in der Region vorgestellt. Damit beginnt die gemeinsame Arbeit an der Realisierung.

Projekträger beim Radschnellweg 3 ist die Stadt Bad Oeynhausen. Weitere sechs Kooperationspartner sind beteiligt. Der 36 km lange RS3 Radschnellweg OWL verbindet die Städte Herford, Löhne, Bad Oeynhausen, Porta Westfalica und Minden mit zusammen 276.000 Ein-

wohnern. Die Städtekette zwischen Minden und Herford mit ihren vielen Siedlungsschwerpunkten, engen Pendlerbeziehungen und 1.500 bis 2.000 Radfahrten täglich bietet ausreichend Potenzial für einen breiten Radschnellweg.

Bei der Stadtverkehrsgesellschaft Herford (SVH) sind Stellen für eine Radverkehrsbeauftragte und eine Mobilitätsbeauftragte eingerichtet. Alle Mobilitätsbeauftragten der Kommunen im Kreis Herford koordinieren die Projekte und entwickeln ein Zukunftsnetz Mobilität. Bestandteil ist dabei auch die zukünftige Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV).

Im Geoportal werden Daten der Stadt Bielefeld und der Kommunen des Kreises Herford zusammengefasst und für die Regiopoleregion zur Verfügung gestellt. Hier sind alle möglichen Strukturdaten auswertbar, aber auch Daten zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit und Lebensqualität. Das können Daten zur Entwicklung von Parkleit-Systemen sein oder auch die Standorte von Spielplätzen und die Ausstattung mit Spielgeräten.

Zum Teil ist die Umsetzung aller Maßnahmen noch nicht abgeschlossen. Gleichzeitig werden aber auch neue interkommunale Kooperationen geplant. Die Zeithorizonte sind dabei sehr unterschiedlich. Insbesondere die Mobilitätskonzepte und interkommunalen Radwegeprojekte erfordern längere Zeiträume. Allein beim Radwegschnellweg 3 wird nur der Planungszeitraum bis 2029 angenommen. Projekte zum Klimaschutz stehen kurz vor der Umsetzung. Für eine Kooperation beim Brandschutz werden Sinnhaftigkeit und rechtliche Möglichkeiten geprüft. Für ein digitales Schülerticket ist die Konzeptionsphase abgeschlossen. Nach einer Förderzusage des Landes erfolgt die Umsetzungsphase;

Bei der Vielzahl umgesetzter und auch konkret geplanter Kooperationen ist es nachvollziehbar, dass nicht alle Planungen umgesetzt werden konnten. Dazu zählen u.a. eine gemeinsame Bußgeldstelle oder die Zusammenarbeit bei der Rechnungsprüfung. Das Regiopolticket als digitale Fahrkarte mit kilometerscharfer Abrechnung wurde aus wirtschaftlichen Gründen nicht eingeführt. Die große Sieben wurde im Bereich der Stadt Herford nicht umgesetzt. Sieben Ankerpunkte dokumentieren die deutsche Geschichte in OWL. Das Projekt wird zwar als Teil der Regionale 2022 umgesetzt, die Stadt Herford ist daran mit ihrem Vorschlag nicht berücksichtigt worden. Geplant war der Bau eines begehbaren Museums als archäologisches Fenster.

Nach den Erfahrungen der Stadt Herford scheitern Kooperationen durch unterschiedliche Auffassungen und Erwartungen der Kommunen oder unterschiedliche Bewertungen des Erfolges. Abweichende Zeitpläne und unterschiedliche Prioritäten werden ebenso als Hinderungsgründe genannt. Daneben lassen politische Widerstände, unterschiedliche Interessen, rechtliche Bewertungen, der Datenschutz und organisatorische Hindernisse die IKZ in Einzelfällen scheitern.

Erfreulich ist, dass die Stadt Herford bisher keine Maßnahmen rückabwickeln musste. Grundsätzlich hat sich die IKZ in allen Bereichen bewährt. Als besonders erfolgreich wird das interkommunale Gewerbegebiet mit den Städten Bielefeld und Bad Salzuflen genannt. Der Bürgermeister ergänzt die Umfrage und das Interview und nennt zusätzlich die Beteiligung an der Westfalen Weser Energie zur Rekommunalisierung der Energieversorgung. Das Unternehmen sei ein Innovationsträger. Hier zeige sich ein sehr positiver Effekt von IKZ. Bei der Gestaltung der Strompreise könne durch die kommunale Gesellschaft ein Ausgleich zwischen Differenzen bei Stadt und Land vorgenommen werden. Das Thema Energiewende kann durch das Unternehmen und die kommunalen Beteiligungen schneller umgesetzt werden.

Weitere Potenziale für interkommunale Zusammenarbeit sieht die Stadt bei der Umsetzung der Digitalisierung von Dienstleistungen, bei der zukunftsorientierten Mobilität, bei der Gesundheitsvorsorge und bei der Vermeidung von Fachkräftemangel. Ergänzend werden unter Hinweis auf die aktuellen Strukturbedingungen die Themen Sozialer Wohnungsbau durch kreisweite IKZ, Zusammenarbeit der Jugendämter, Kooperation bei Feuerwehr, Sicherheit, Rettungsdienst, Öffentlicher Personennahverkehr und Mobilität der Zukunft genannt.

## 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 auszugleichen<sup>3</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

- 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-Durchschnittswerten<sup>4</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

### 0.5.2 Strukturen

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

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

### 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

### 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Herford hat die gpaNRW von Juni 2021 bis Mai 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden die gpaNRW in der Stadt Herford überwiegend das Jahr 2020. Basis der Finanzprüfung sind der aufgestellte Jahresabschluss 2020, die Gesamtabschlüsse bei einschließlich 2018, der Haushaltsplan 2021 inklusive der Finanzplanung bis 2024.

Neben den Daten früherer Jahre hat die gpaNRW ebenfalls aktuelle Entwicklungen und Besonderheiten der Stadt Herford berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

|                     |                        |
|---------------------|------------------------|
| Leitung der Prüfung | Johannes Thielmann     |
| Finanzen            | Holger Pohl            |
| Beteiligungen       | Jan-Niklas Claus       |
| Hilfe zur Erziehung | Anja Mareczek          |
| Bauaufsicht         | Tobias Fuß             |
| Verkehrsflächen     | Marie-Kristin Klincker |

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 30. Mai 2022 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationseinheiten in einem Abschlussgespräch über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 25. Juli 2022

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Johannes Thielmann

Abteilungsleitung

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Haushaltssituation |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| F1                 | Die Stadt Herford verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Trotzdem ist die Stadt sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene überdurchschnittlich verschuldet. Grund dafür ist die hohe Investitionstätigkeit. Die geplanten neuen Investitionen in Finanz- und Sachanlagen sowie die Belastungen aus der Corona-Pandemie werden zu einem weiteren Anstieg der Schulden führen. | E1         | Die Stadt Herford sollte die geplanten investiven Auszahlungen kritisch hinterfragen. Dabei sollte sie zum einen berücksichtigen, dass die in der Finanzplanung enthaltenen Investitionen auch tatsächlich im erwarteten Zeitrahmen realisiert werden können. Zum anderen muss sie den aus der zur Finanzierung der erforderlichen Verbindlichkeiten resultierenden Kapaldienst dauerhaft leisten können. |

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

| Feststellung       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Empfehlung |                                                                                                                                                                                             |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Haushaltssteuerung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |            |                                                                                                                                                                                             |
| F1                 | Die Stadt Herford hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Feststellung der Jahresabschlüsse nicht ein.                                                                                                                                                                       |            |                                                                                                                                                                                             |
| F2                 | Die Stadt Herford schafft es ab 2014 nicht mehr, allgemeine Aufwandssteigerungen durch haushaltswirtschaftliche Steuerungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Ergebnisentwicklung in den letzten Jahren beruht insbesondere auf nicht oder nur begrenzt von der Stadt zu beeinflussenden Haushaltspositionen. | E2         | Die Stadt Herford sollte Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen, damit die von ihr beeinflussbaren Ergebnispositionen stärker zu einer Entlastung der Haushaltswirtschaft beitragen.             |
| F3                 | Die Stadt Herford überträgt lediglich investive Auszahlungsermächtigungen in die Folgejahre. Der Haushaltsplan liefert dadurch nur ein eingeschränkt realistisches Bild von den zu erwartenden Investitionen.                                                                                                   | E3.1       | Die Stadt Herford sollte prüfen, die Grundsätze zu Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung zu regeln. Sie sollte dabei Art, Umfang und Dauer konkret und verbindlich festlegen. |

| Feststellung               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | E3.2       | Die Stadt Herford sollte ihre Investitionen realistischer planen. Ziel sollte sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.                                                                         |
| F4                         | Die Stadt Herford verfügt über kein zentrales Fördermittelcontrolling.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | E4.1       | Die Stadt Herford sollte die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank prüfen. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.                                                                                                           |
|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | E4.2       | Die Stadt Herford sollte die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien regelmäßig und standardisiert über wichtige Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich am jeweiligen Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.                            |
| <b>Beteiligungen</b>       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| F1                         | Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herford ergeben.                                                                                                                                                                                                                | E1         | Die Stadt Herford sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es in Einzelfällen geboten sein, dass Schulungen zu betriebswirtschaftlichen oder anderen fachlichen Themen durchgeführt werden. |
| <b>Hilfe zur Erziehung</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| F1                         | In der Stadt Herford gibt es ein vielfältiges und im Bereich der Frühen Hilfen breit gefächertes Präventionsangebot. Ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen ist vorhanden. Es findet eine weitreichende Netzwerkarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren der Kinder-, Jugend- und Familienhilfen statt. Die Ergebnisse der Präventionsprojekte fließen noch nicht in das Controlling ein. | E1         | Die Ergebnisse und Effekte der Präventionsprojekte sollten in ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling einfließen und mit Kennzahlen hinterlegt werden. Eine Gesamtstrategie „Prävention“ sollte möglichst alle Altersgruppen umfassen.                                                                             |
| F2                         | Organisatorisch sind wichtige Schnittstellen für das Jugendamt in der Stadt Herford in einem Dezernat zusammengefügt. Die zum Teil hohen Leitungsspannen und die räumliche Trennung erschwert die Steuerung der HzE.                                                                                                                                                                         | E2.1       | Damit die Führungskräfte ihren Führungs- und Steuerungsaufgaben gerecht werden können, ist auf eine angemessene Leitungsspanne zu achten. Bei einer Personalbemessung im pädagogischen Bereich sind die Leitungsfunktionen einzu-beziehen.                                                                              |
|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | E2.2       | Die Aufgaben der Jugendhilfeplanung sollten neu ausgerichtet und entsprechend personalisiert werden.                                                                                                                                                                                                                    |
|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | E2.3       | Die Stadt Herford sollte über ein Raumkonzept versuchen, die Mitarbeiter an wenigen Standorten zu zentrieren.                                                                                                                                                                                                           |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| F3           | Im Jugendamt ist ein Finanzcontrolling mit einem gesamtstädtischen Berichtswesen vorhanden. Das Berichtswesen enthält Kennzahlen und Zielwerte. Zum Prüfungszeitraum war die Controllingsstelle nicht besetzt.                                                                                                                                          | E3.1       | Die strategisch wichtige Stelle für das Finanzcontrolling sollte zeitnah nachbesetzt werden. Ferner sollte überprüft werden, ob der Stellenanteil für Finanzcontrolling für die aufwandsstarken HzE ausreichend personalisiert ist.                                                                               |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | E3.2       | Die Stadt Herford sollte die benötigten Personalressourcen für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling neu bemessen.                                                                                                                                                                                         |
| F4           | Die Stadt Herford hat das Fach- und Finanzcontrolling bisher nicht konzeptionell zusammengeführt. Ansätze für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling sind vorhanden. Es erfolgen wenig fallübergreifende Auswertungen, wie z.B. Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, zu Abbruchquoten bzw. trägerbezogene Auswertungen. | E4         | Die Aufgaben des Finanz- und Fachcontrollings sollten inhaltlich und konzeptionell neu ausgerichtet werden. Fallübergreifende Auswertungen und Wirkungskennzahlen sollten entwickelt werden.                                                                                                                      |
| F5           | Die Standards für die Arbeit der pädagogischen Abteilungen des Jugendamtes der Stadt Herford sind in Dienst- und Arbeitsanweisungen in einem Handbuch schriftlich geregelt. Für die Verwaltungsbereiche fehlen noch schriftliche Regelungen. Die E-Akte ist noch nicht eingeführt.                                                                      | E5.1       | Das Jugendamt sollte Verfahrensstandards und Abläufe überarbeiten und auch die WiJu einbeziehen.                                                                                                                                                                                                                  |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | E5.2       | Die Bemühungen zur Einführung der E-Akte sollten intensiviert werden.                                                                                                                                                                                                                                             |
| F6           | Das Jugendamt führt die Hilfeplanverfahren standardisiert durch. Die Einrichtung der Fachstelle Revision, die sich schwerpunktmäßig um Rückführung kümmert, wird positiv bewertet. Die Verfahrensstandards werden nicht immer in den Fallakten dokumentiert.                                                                                            | E6         | Die vom Jugendamt vorgegebenen Verfahrensstandards sollten in den Fallakten schriftlich dokumentiert werden.                                                                                                                                                                                                      |
| F7           | Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess gesteuert. Ein Anbieterverzeichnis ist vorhanden und wird genutzt.                                                                                                                                                                                                      | E7.1       | Zusammen mit den Trägern sollten Standards für das Berichtswesen entwickelt werden.                                                                                                                                                                                                                               |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | E7.2       | Die Auswirkungen der Novellierung des SGB VIII bezüglich des verbesserten Kinder- und Jugendschutzes sollten bezüglich des Personals (Quantität und Qualität), der Organisation (Veränderung von Prozessen und Verfahrensregelungen, Schaffung und Stärkung von Netzwerken) im Blick behalten und geprüft werden. |
| F8           | Ein gesamtstädtisches Mitarbeiterkonzept in der Stadt Herford ist nicht vorhanden. Der Einsatz von Springerstellen im pädagogischem Bereich und die Kooperationen mit den Fachhochschulen und Universitäten wird positiv beurteilt.                                                                                                                     | E8         | Durch ein umfassendes Personalentwicklungskonzept sollte eine nachhaltige Mitarbeiterbindung und eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit erreicht werden. Damit kann dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden.                                                                                                      |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Empfehlung |                                                                                                                                                                                         |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| F9           | Die Fachkräfte des ASD bearbeiten etwas weniger Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle als die anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Dabei bearbeitet der ASD, anders als andere Kommunen, nur Teile der Aufgaben des Pflegekinderdienstes.                                                                                                                   | E9         | Das Jugendamt sollte die Personalbemessung im ASD im Hinblick auf die veränderte Aufgabenstellung und Anforderungen überarbeiten.                                                       |
| F10          | Die WiJu der Stadt Herford bearbeitet mehr Hilfefälle als die meisten Vergleichsstädte.                                                                                                                                                                                                                                                                      | E10        | Die Stadt Herford sollte den Personaleinsatz der WiJu überprüfen. Die Verfahrensstandards der WiJu sollten in das Prozesshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.                   |
| F11          | Die Aufwendungen für flexible ambulante Hilfen je Hilfefall sind in der Stadt Herford unterdurchschnittlich. Allerdings verbucht sie dort auch Fälle ohne einen erzieherischen Bedarf.                                                                                                                                                                       | E11.1      | Bei den Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII sollten nur Fälle mit einem erzieherischen Bedarf verbucht werden.                                                                       |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | E11.2      | Das Jugendamt sollte den Plan weiterverfolgen, SPFH mit eigenem Personal anzubieten. Zusätzlich sollte die Stadt versuchen weitere Träger für diese Hilfe zu gewinnen.                  |
| F12          | Die Stadt Herford positioniert sich bei den Hilfen nach § 32 SGB VIII unterhalb des Durchschnitts der Vergleichskommunen. Das Jugendamt hat die Hilfen in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII neu ausgerichtet.                                                                                                                                             | E12        | Nach Ablauf der Testphase des neuen Modells der Hilfen nach § 32 SGB VIII sollten die Hilfen evaluiert werden. Dabei sollten auch wirtschaftliche Aspekte in die Evaluation einfließen. |
| F13          | Die Leistungen für die Vollzeitpflege sind von unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und einer unterdurchschnittlichen Falldichte geprägt. Immer mehr Kinder in Herford benötigen einer professionellen Betreuung in Sonderpädagogischen Pflegefamilien und Erziehungsstellen. Ein Gesamtkonzept für die Vollzeitpflege wird zurzeit entwickelt. | E13        | Zusammen mit dem freien Träger sollte versucht werden, die Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter zu intensivieren.                                                                      |
| F14          | Die Stadt Herford hat geringere Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Gleichzeitig liegt die Falldichte je 1.000 Jugendlicheinwohner deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dieses wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag HzE aus.                                                         |            |                                                                                                                                                                                         |
| F15          | Positiv sieht die gpaNRW die Einrichtung einer eigenen Diagnostik und einer Fachstelle Revision für die Rückführung in die Herkunftsfamilie.                                                                                                                                                                                                                 | E15        | Die Stadt Herford sollte die Rückführungsbemühungen weiterhin aufrechterhalten und ggfs. noch verstärken. Die Beendigungsgründe sollten auch im Fachcontrolling transparent werden.     |

| Feststellung       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| F16                | Die Stadt Herford hat höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Vergleichskommunen. Dagegen ist Falldichte 35 a SGB VIII vergleichsweise niedrig. Fallzahlen und Aufwendungen steigen seit Jahren. Die Eingliederungshilfe bearbeitet eine Fachstelle spezialisiert. Spezielle Verfahrensstandards sind vorhanden. Poollösungen in den Schulen sind noch nicht etabliert.                                        | E16.1      | Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen bei den Schulbegleitern/Integrationshelfern sollte das Jugendamt auch über neue Kooperationsformen und Poollösungen nachdenken.                                                                                                                                   |
|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | E16.2      | Zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten und für eine bestmögliche Wirksamkeit von Schule und Eingliederungshilfe sollte konkrete Aufgabenbereiche und Entscheidungsspielräume beschrieben werden.                                                                                                                    |
| F17                | Die Aufwendungen je Hilfefall sind leicht unterdurchschnittlich, während die Falldichte überdurchschnittlich ist. Die Verselbständigung hat bei der Stadt Herford einen hohen Stellenwert bei den Hilfen für junge Volljährige. Spezielle Verfahrensstandards für die Bearbeitung der Hilfen sind vorhanden.                                                                                                    | E17        | Aufgrund der gesetzlichen Änderungen sollte die Stadt Herford die bisherigen Verfahrensstandards und Konzepte überprüfen und entsprechend anpassen.                                                                                                                                                                        |
| <b>Bauaufsicht</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| F1                 | Aus Sicht der gpaNRW besitzt die ermittelte Kennzahl zum Gebührenaufkommen keine Aussagekraft. Insbesondere lässt sich anhand dieser Kennzahl nicht ermitteln, ob die Aufwendungen der Bauaufsicht durch das Gebührenaufkommen gedeckt werden. Die Stadt Herford erhebt ihre Gebühren erst mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung und verzichtet daher auf eine frühestmögliche Aufwandsdeckung. | E1.1       | Die Stadt Herford sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen, um die Gebühren bedarfsgerecht anpassen zu können. |
|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | E1.2       | Die Stadt sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen, um den allgemeinen Haushalt verursachungsgerecht zu entlasten.                                                                                                                                   |
| F2                 | Die Bauaufsicht der Stadt Herford hat ihre Geschäftsprozesse bislang nicht schriftlich fixiert. Bauanträge kann die Stadt vollständig digital entgegennehmen. Sie bearbeitet diese Fälle jedoch nicht medienbruchfrei, sondern arbeitet mit einer hybriden Aktenführung.                                                                                                                                        | E2.1       | Die Stadt sollte die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche mit der damit einhergehenden Unterschriftsbefugnis schriftlich in Form von Arbeitsanweisungen oder Organisationsverfügungen regeln. Dies schafft Handlungssicherheit für die Bediensteten.                                                                 |
|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | E2.2       | Die Stadt Herford sollte in Papierform eingehende Bauanträge zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt einscannen und digital weiterbearbeiten, um die Vorteile und Synergien zu nutzen, die sich aus der digitalen Bearbeitung ergeben.                                                                                         |
| F3                 | Der Einsatz von aktuellen Softwareprodukten ist eine Grundvoraussetzung für eine effiziente Arbeitsorganisation                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | E3.1       | Die Stadt sollte stets darauf achten, dass sie zeigemäße IT-Produkte einsetzt.                                                                                                                                                                                                                                             |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | E3.2       | Die Stadt Herford sollte ein konsequentes Vieraugenprinzip für alle Baugenehmigungsverfahren einführen. Dieses ist notwendig, um aktiv Korruptionsprävention zu betreiben und führt weiterhin zu einer Qualitätsverbesserung im Baugenehmigungsverfahren.                                                                                                                                                                                                              |
| F4           | Die Stadt Herford hat die technischen Vorkehrungen getroffen, um Baugenehmigungsverfahren vollständig digital entgegen nehmen zu können. Sie wickelt jedoch auch digital eingehende Bauanträge nicht vollständig auf elektronischem Wege ab und nutzt somit nicht alle Möglichkeiten des digitalen Arbeitens. Als wesentliche Ursache dafür ist der Einsatz einer veralteten Software festzustellen. |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F5           | Ursächlich für die hybride Aktenführung ist die veraltete Software der Bauaufsicht. Diese Software wurde im Jahr 2001 eingeführt und verfügt über kein ausreichendes Aktenmanagementsystem.                                                                                                                                                                                                          | E5.1       | Die Stadt Herford sollte schnellstmöglich die vorgesehene Umstellung auf eine aktuelle Fachsoftware vornehmen. Weiterhin sollte Ziel der Bauaufsicht sein, dass nur eine Akte je Bauvorhaben angelegt und vollständig geführt wird.                                                                                                                                                                                                                                    |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | E5.2       | Die Stadt sollte das Thema Digitalisierung in enger Zusammenarbeit mit den Beschäftigten weiter vorantreiben. In der Mitarbeiterschaft können ggf. Bedenken oder Hemmnisse über die Digitalisierung vorherrschen. Diese sind ernst zu nehmen. Zusammen mit den Personal sollte sie entsprechende Lösungen erarbeiten.                                                                                                                                                  |
| F6           | Die Stadt Herford wickelt mehr Fälle pro Vollzeitstelle ab, als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dies spiegelt den straffen Prozessablauf sowie eine hohe Arbeitsbelastung wieder.                                                                                                                                                                                                                 | E6.1       | Im Zuge der Steuerung der Bauaufsicht sollte die Stadt darauf achten, das vorhandene Personal nicht zu überlasten und die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen als Indikatoren weiter fortschreiben. Ziel sollte es sein, Personalfluk-tuation zu vermeiden.                                                                                                                                                                                                       |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | E6.2       | Die Stadt Herford sollte die Erfahrungen aus der Pandemiezeit im Hinblick auf die Bauberatung aufgreifen und auch künftig die Bauberatung nur auf Terminbasis anbieten. Auch über die Möglichkeit, Online-Sprechstunden anzubieten, sollte die Stadt nachdenken. Ziel sollte es sein, die Arbeitsunterbrechungen für die technische Sachbearbeitung zu reduzieren. Gleichzeitig ist eine inhaltliche Vorbereitung auf die Bauberatung im konkreten Einzelfall möglich. |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | E6.3       | Die Stadt sollte die Zeitanteile für die Bauberatung separat erfassen, um den Ressourceneinsatz beobachten und die Entwicklung bewerten zu können. Sie sollte prüfen, ob die Zeiterfassung über die Fachsoftware der Bauaufsicht erfolgen kann.                                                                                                                                                                                                                        |

| Feststellung           |                                                                                                                                                                                                                                                     | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        |                                                                                                                                                                                                                                                     | E6.4       | Die Stadt sollte neben der Gesamtlaufzeit von Baugenehmigungsverfahren auch die reinen Laufzeiten erheben und als steuerungsrelevante Kennzahl nutzen.                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|                        |                                                                                                                                                                                                                                                     | E6.5       | Die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen.                                                                                                                                                                                                                         |
| F7                     | Die Stadt Herford hat für die Bauaufsicht Sachziele vorgegeben. Auf die Festlegung von objektiv messbaren Zielvorgaben hat sie jedoch bislang verzichtet. Aus Sicht der gpaNRW besteht daher Optimierungspotenzial.                                 |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| F8                     | Aus Sicht der gpaNRW haben die aktuell in Herford ermittelten Kennzahlen nur bedingt eine steuerungsrelevante Aussagekraft.                                                                                                                         | E8         | Die Stadt Herford sollte weitere Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung der Bauaufsicht unterstützen können. Dazu sollte sie die im Zuge dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.                                                                                                                                                        |
| <b>Verkehrsflächen</b> |                                                                                                                                                                                                                                                     |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| F1                     | Die Stadt Herford verfügt nur teilweise über eine Datenlage zu ihren Verkehrsflächen, mit der sie ihr Erhaltungsmanagement zielgerichtet steuern kann.                                                                                              |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| F2                     | Neben nicht weiter differenzierbaren Finanzdaten ist kritisch, dass die Stadt Herford keine Dokumentation über die tatsächlichen Zustandsklassen der Verkehrsflächen hat.                                                                           | E2.1       | Die Stadt Herford sollte kurzfristig und dann regelmäßig eine Zustandserfassung ihrer Verkehrsflächen durchführen. Hiermit erhält sie eine verlässliche Datenlage als Basis, um ein Erhaltungsmanagement aufzubauen.                                                                                                                                                                                                                              |
|                        |                                                                                                                                                                                                                                                     | E2.2       | Das bisherige Planung von Bauprogrammen sollte die Stadt Herford um Erhaltungsstrategien zu den unterschiedlichen Straßenkategorien ergänzen. Um diese entsprechend steuern zu können, sollten die Aufwendungen auch nach diesen Straßenkategorien getrennt erfasst werden. Dies ermöglicht im operativen Erhaltungsmanagement das Controlling der strategischen Ausrichtung und die Überprüfung, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten. |
| F3                     | Die Stadt Herford führt bereits eine Straßendatenbank. Jedoch hat sie diese bislang nur mit nicht weiter differenzierten Finanzdaten zu den Verkehrsflächen gefüllt. Alle übrigen steuerungsrelevanten Informationen sind bislang nicht integriert. | E3.1       | Die Stadt Herford sollte prüfen, welche Daten sie zukünftig noch bei der Planung der Unterhaltung berücksichtigen möchte und diese in die Straßendatenbank integrieren.                                                                                                                                                                                                                                                                           |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | E3.2       | Die Stadt Herford sollte in der Straßendatenbank ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen. |
| F4           | Die Stadt Herford hat für die Verkehrsflächen keine strategische Ausrichtung mit begleitendem Controlling definiert. Der aktuelle Planungszeitraum umfasst noch nicht den Lebenszyklus der Verkehrsflächen.                                                                                                           | E4.1       | Die Stadt Herford sollte den bestehenden Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte sie die gesamten Lebenszyklen der Verkehrsflächen berücksichtigen.                                                                                                                                                                                |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | E4.2       | Die Stadt Herford sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen aufbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und deren Erreichung anhand eines Controllings überprüft. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.                                                                                                              |
| F5           | Das Aufbruchmanagement der Stadt Herford ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Mit der Integration des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank können die Prozesse weiter digitalisiert und optimiert werden. Gleichzeitig erlangt die Stadt weitere Informationen für ihr Erhaltungsmanagement. | E5.1       | Die Stadt Herford sollte entscheiden, ob sie den Koordinierungsplan mit der Straßendatenbank verknüpfen möchte. So könnte sie die vorliegenden Informationen zu den geplanten Aufbrüchen in einem zentralen System abrufen.                                                                                                                                                                |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | E5.2       | Die Stadt Herford sollte überprüfen, ob sie die Vorhabenträger mit der Genehmigung verpflichtet, den Ausgangszustand mit schriftlichen Aufzeichnungen und Fotos zu dokumentieren. Dies bietet zudem den Vorteil, dass die für die Abnahme und Gewährleistung erforderlichen Informationen vorliegen.                                                                                       |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | E5.3       | Die Stadt Herford sollte prüfen, welche Informationen sie zukünftig zur Abnahme des Aufbruches in die Datenbank integrieren möchte.                                                                                                                                                                                                                                                        |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | E5.4       | Die Stadt Herford sollte im Gewährleistungsfalle dokumentieren lassen, dass nicht nur Kulanz vorliegt, sondern der Unternehmer zur Mängelbeseitigung verpflichtet ist. Dies kann z.B. im Protokoll zur Gewährleistungsabnahme erfolgen.                                                                                                                                                    |
| F6           | In den wesentlichen Aspekten stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.                                                                                     |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                        | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| F7           | Da keine aktuelle Zustandserfassung vorliegt, die mit einer Wertermittlung der Verkehrsflächen verbunden ist, kommt die Stadt Herford nicht den Anforderungen einer körperlichen Inventur nach § 28 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) nach. | E7.1       | Die geplante Zustandserfassung in 2022/2023 sollte die Stadt Herford nutzen, um diese mit einer Wertermittlung zu verknüpfen und so die körperliche Inventur sicherzustellen. Hierbei sollte eine enge Abstimmung zwischen der Kämmerei und der Tiefbauabteilung erfolgen.                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                        | E7.2       | Die Stadt Herford sollte prüfen, inwieweit mit Hilfe von technischen Schnittstellen die Abstimmung zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement weiter verbessert werden kann.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| F8           | Der Stadt Herford ist es nicht gelungen, das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten. Die Abschreibungen haben das Vermögen stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.                                                       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| F9           | In der Stadt Herford ist das Verhältnis von älteren Verkehrsflächen zu noch jüngerem Vermögen noch weitestgehend ausgewogen. Der tatsächliche Zustand lässt sich aufgrund der fehlenden Einteilung in Zustandsklassen nicht darstellen.                                | E9         | Die Stadt Herford sollte so schnell wie möglich, eine Zustandserfassung und –bewertung ihrer Verkehrsflächen durchführen, um ein vollständiges und aktuelles Bild vom Zustand ihrer Verkehrsflächen zu gewinnen. Erst mit dieser Kenntnis kann sie zielgerichtet notwendige Erhaltungsmaßnahmen an ihren Verkehrsflächen planen.                                                                                                                                                                                                                                |
| F10          | Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswese für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt fast vollständig ab.                                                                     | E10        | Die Stadt Herford sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auch dauerhaft ausreicht, die Nutzungsdauern der Verkehrsflächen zu erreichen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| F11          | Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Herford ein Risiko darstellen.                                                                                                    | E11        | Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Herford regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen analysieren und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Diese Informationen sollten in das Erhaltungsprogramm einfließen und mit einer langfristigen Investitionsstrategie verknüpft werden. Es muss erkennbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang im Lebenszyklus der Verkehrsflächen notwendig werden, um einen beginnenden Überalterung zu begegnen. |

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herford 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 |        | ▲               |      |

Die Stadt Herford ist haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig. Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich die Haushaltssituation zudem verbessert. 2016 erzielt die Stadt erstmals ein positives Jahresergebnis. Diese Entwicklung setzt sich 2018, 2019 und voraussichtlich auch 2020 fort. In der Folge stoppt Herford den Eigenkapitalverzehr und baut wieder eine Ausgleichsrücklage auf. Unter Einbeziehung der Sonderposten ist die Eigenkapitalausstattung dennoch weiterhin unterdurchschnittlich. Gleiches gilt für das Eigenkapital auf Konzernebene.

Die positiven Jahresergebnisse führen auch zu einer guten Selbstfinanzierungskraft. Die Stadt konnte dadurch die kurzfristigen Liquiditätskredite deutlich zurückführen. Gleichwohl sind diese mit 40 Mio. Euro in 2020 weiterhin hoch. Die langfristigen Investitionskredite steigen dagegen kontinuierlich an. Deswegen ist die Stadt sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene überdurchschnittlich stark verschuldet. Aufgrund der geplanten umfangreichen investiven Auszahlungen wird sich der Kreditbedarf weiter erhöhen.

Die in der überörtlichen Prüfung berücksichtigten Jahresrechnungen und Haushaltspläne bilden die Auswirkungen der Corona-Pandemie noch nicht ab. Die Stadt hat diese zwischenzeitlich ermittelt. Für 2020 belaufen sich die Mehraufwendungen und Mindererträge auf rund 11,4 Mio. Euro. Darin enthalten sind coronabedingte zusätzliche Betriebskostenzuschüsse an Tochterunternehmen (ca. 5,9 Mio. Euro). 2021 erwartet die Stadt Belastungen in Höhe von rund 15,2 Mio. Euro. In den Jahresrechnungen kann sie dafür außerordentliche Erträge in entsprechender Höhe ausweisen. Dieses Instrument steht der Stadt auch für ihre Haushaltsplanung zur Verfügung. Die Auswirkungen der Pandemie auf den Ergebnishaushalt sind damit verkraftbar. Allerdings sind diese Ergebnisbuchungen nicht mit Liquidität hinterlegt. Die Stadt muss daher damit rechnen, dass das laufende Geschäft künftig nicht mehr im gewohnten Umfang zur Finanzierung der investiven Auszahlungen beitragen kann. Zudem wird sie ihre Liquiditätskredite (gemäß Entwurf Jahresrechnung 2020 rund 40 Mio. Euro) vorerst nicht weiter reduzieren können. Im Gegenteil: Die Stadt muss mit zusätzlichen Kassenkrediten rechnen.

Die Stadt darf daher ihre in den letzten Jahren erzielten Konsolidierungserfolge nicht aufs Spiel setzen. Die künftige Haushaltssituation wird wesentlich von der Pandemie und deren Auswirkungen auf die Konjunktur bestimmt. Diese Entwicklung kann die Stadt nur sehr begrenzt beeinflussen. Es besteht daher weiterhin Handlungsbedarf zur Verbesserung der Haushaltssituation durch unterstützende Konsolidierungsmaßnahmen.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Herford verfügt über die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft. Wesentliche Grundlage dafür sind die regelmäßigen Situationsberichte zur Haushaltswirtschaft sowie zum Beteiligungscontrolling. Mehrmals im Jahr berichtet die Stadt über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung. Dabei erfolgt auch eine Prognose zum 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres inklusive der voraussichtlichen Entwicklung in den wesentlichen Beteiligungen. Dies ermöglicht es den Entscheidungsträgern in Verwaltung und den politischen Gremien, auf relevante Abweichungen zu reagieren. Die Berichte liefern zudem aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung.

Die Wirkung der Haushaltssteuerung zeigt sich an der Entwicklung der um die Positionen des Finanzausgleichs und Sondereffekte bereinigten Jahresergebnisse. Diese gehen in den letzten Jahren tendenziell zurück. Die Stadt schafft es nicht, allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Eine zunehmende Belastung sind dabei die Fehlbeträge in den Bereichen Soziales sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Nach unserer Modellrechnung ist der städtische Haushalt 2019 und 2020 trotzdem noch strukturell ausgeglichen.

Im konsumtiven Bereich verzichtet die Stadt auf Ermächtigungsübertragungen. Der Haushaltsplan bildet daher den zu erwartenden Ressourcenverbrauch umfänglich ab. Für die Investitionstätigkeit gilt dies in den letzten Jahren dagegen nur eingeschränkt. Die übertragenen investiven Auszahlungsermächtigungen erhöhen die verfügbaren Haushaltsmittel spürbar. Zurückzuführen sind die Übertragungen insbesondere auf die Investitionen in den BildungsCampus sowie den Doppelhaushalt 2020/2021. Die Stadt schafft es regelmäßig nicht, die geplanten Vorhaben vollständig umzusetzen. Im Durchschnitt nimmt sie deutlich weniger als die Hälfte der Haushaltsermächtigung in Anspruch. Die Stadt sollte daher Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungstragungen an strengere Voraussetzungen knüpfen und ihre Investitionen realistischer planen.

Die Stadt erreicht einen hohen Drittfinanzierungsanteil der Investitionen. Wesentlichen Einfluss darauf nehmen die erhaltenen Zuwendungen. Die Akquise dieser Fördermittel führt die Stadt dezentral in den Fachabteilungen durch. Zuständigkeiten und Abläufe für die Bearbeitung der Fördermittelanträge hat sie dabei nicht im Einzelnen geregelt. Die Kämmerei überwacht im Rahmen der Haushaltsplanung eine mögliche Inanspruchnahme von Fördermöglichkeiten. Der Stabsbereich des Bürgermeisters sammelt zudem zentral die Informationen zu laufenden geförderten Projekten. Ein darüberhinausgehendes Controlling setzt die Stadt allerdings nicht um. Die Stadt sollte dies durch die Einführung einer Förderdatenbank systematisieren. Mittels eines regelmäßigen Berichtswesens könnte sie zudem die Transparenz gegenüber den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung erhöhen.

## 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.

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 abgefedert, 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 Herford ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Herford 2016 bis 2021

| Haushaltsjahr | Haushaltsplan (HPI) | Jahresabschluss (JA) | Gesamtabschluss (GA) | In dieser Prüfung berücksichtigt |
|---------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------------------|
| 2016          | bekannt gemacht     | festgestellt         | aufgestellt          | HPI / JA / GA                    |
| 2017          | bekannt gemacht     | festgestellt         | aufgestellt          | HPI / JA / GA                    |
| 2018          | bekannt gemacht     | festgestellt         | aufgestellt          | HPI / JA / GA                    |
| 2019          | bekannt gemacht     | festgestellt         | noch offen           | HPI / JA                         |
| 2020          | bekannt gemacht     | aufgestellt          | noch offen           | HPI / JA                         |
| 2021          | bekannt gemacht     |                      |                      | HPI                              |

In der letzten überörtlichen Prüfung standen der gpaNRW die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2015 zur Verfügung. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016. Die im Haushaltsplan 2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2024 sowie die aufgestellten Gesamtabschlüsse bis 2018 haben wir ebenfalls berücksichtigt.

#### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Herford erreicht bis 2022 zumindest fiktiv ausgeglichene Haushalte. Ab 2023 rechnet sie mit einer Verringerung der allgemeinen Rücklage. Die Planung bildet allerdings noch nicht die aktuellen gesetzlichen Möglichkeiten zur Isolierung der coronabedingten Belastungen ab.

*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 Herford 2016 bis 2021

| Haushaltsstatus                | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Ausgeglichener Haushalt        | X    |      | X    | X    | X    |      |
| Fiktiv ausgeglichener Haushalt |      | X    |      |      |      | X    |

Der **Stadt Herford** gelingt es in den zurückliegenden Jahren, den Haushalt zumindest fiktiv auszugleichen. Sie unterliegt keinerlei aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

## Jahresergebnisse und Rücklagen Herford 2016 bis 2020 (IST)

|                                                                                               | 2016               | 2017  | 2018          | 2019  | 2020<br>(Entwurf) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------|---------------|-------|-------------------|
| Jahresergebnis in Mio. Euro                                                                   | 7,96               | -1,68 | 7,74          | 16,66 | 7,41              |
| Ausgleichsrücklage in Mio. Euro                                                               | 7,96               | 6,29  | 14,03         | 30,69 | 38,10             |
| Allgemeine Rücklage in Mio. Euro                                                              | 207,7              | 207,7 | 207,5         | 207,5 | 207,4             |
| Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro                      | 7,96               | -1,68 | 7,74          | 16,66 | 7,41              |
| Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro | -0,03              | -0,03 | -0,22         | -0,11 | -0,13             |
| Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent       | keine Verringerung |       |               |       |                   |
| Fehlbetragsquote in Prozent                                                                   | pos. Ergebnis      | 0,78  | pos. Ergebnis |       |                   |

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Wir haben die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

## Jahresergebnisse und Rücklagen Herford in Mio. Euro 2021 bis 2024 (PLAN)

|                                                                                         | 2021               | 2022  | 2023  | 2024   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------|-------|--------|
| Jahresergebnis in Mio. Euro                                                             | -9,68              | -8,70 | -9,65 | -10,25 |
| Höhe der Ausgleichsrücklage in Mio. Euro                                                | 28,42              | 19,72 | 10,07 | 0      |
| Höhe der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro                                              | 207,4              | 207,4 | 207,4 | 207,2  |
| Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro                | -9,68              | -8,70 | -9,65 | -10,07 |
| Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent | keine Verringerung |       |       | -0,09  |
| +Fehlbetragsquote in Prozent                                                            | 4,15               | 3,89  | 4,49  | 5,00   |

2024 reicht die Ausgleichsrücklage nicht mehr aus, um die erwarteten Defizite zu decken. Die Stadt müsste die allgemeine Rücklage verringern. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die dargestellten Werte auf dem Doppelhaushaltsplan 2020/2021 beruhen. Diesen hat der Rat im Februar 2020 beschlossen. Die Regelungen des NKF-COVID-19-Isolierungsgesetzes (NKF

CIG)<sup>5</sup> sind darin naturgemäß noch nicht berücksichtigt. Danach hat die Stadt die Summe der sich aus der Pandemie ergebenden Haushaltsbelastungen zu prognostizieren. In Höhe der Schäden kann sie außerordentliche Erträge in die Ergebnisrechnungen einplanen. Diese verbessern die Jahresergebnisse. Für 2020 und 2021 hat Herford zwischenzeitlich eine entsprechende Berechnung vorgenommen. Danach sind für 2020 rund 5,5 Mio. Euro und für 2021 rund 15,1 Mio. Euro zu berücksichtigen (Stand Dezember 2021). Auch deswegen rechnet die Stadt 2020 mit einer deutlichen Ergebnisverbesserung gegenüber ihrer Planung. Gleiches gilt für das voraussichtliche Jahresergebnis 2021. In der Folge müsste die Stadt die Ausgleichsrücklage weniger als geplant in Anspruch nehmen. Diese steht dann länger für einen fiktiven Haushaltsausgleich zur Verfügung.

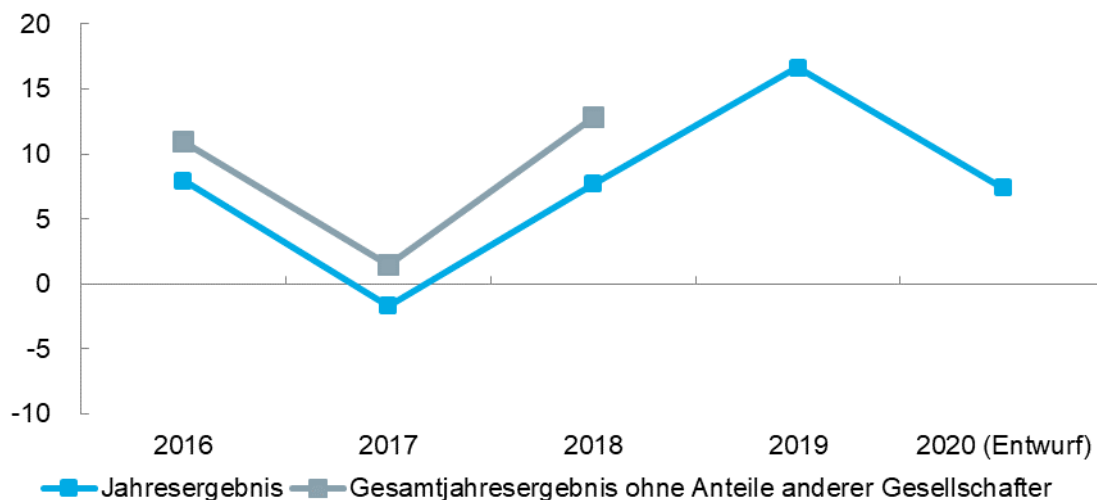
Nach 2024 kann die Stadt auf diese Form der Haushaltsentlastung allerdings nicht mehr zurückgreifen. Zudem ist die Bilanzierungshilfe weiterhin im Haushalt zu berücksichtigen. Gemäß dem NKF-CIG hat Herford die Möglichkeit, diese 2025 ganz oder in Teilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Dies würde die allgemeine Rücklage reduzieren. Alternativ kann die Stadt die Bilanzierungshilfe linear über 50 Jahre abschreiben. Dies hätte entsprechende Aufwendungen zur Folge. In beiden Fällen ergibt sich eine Belastung der Haushaltssituation.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Herford hat ihre Jahresergebnisse in den letzten Jahren deutlich verbessert. Die Haushaltssituation ist 2019 und 2020 strukturell ausgeglichen.

*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 Herford in Mio. Euro 2016 bis 2020**



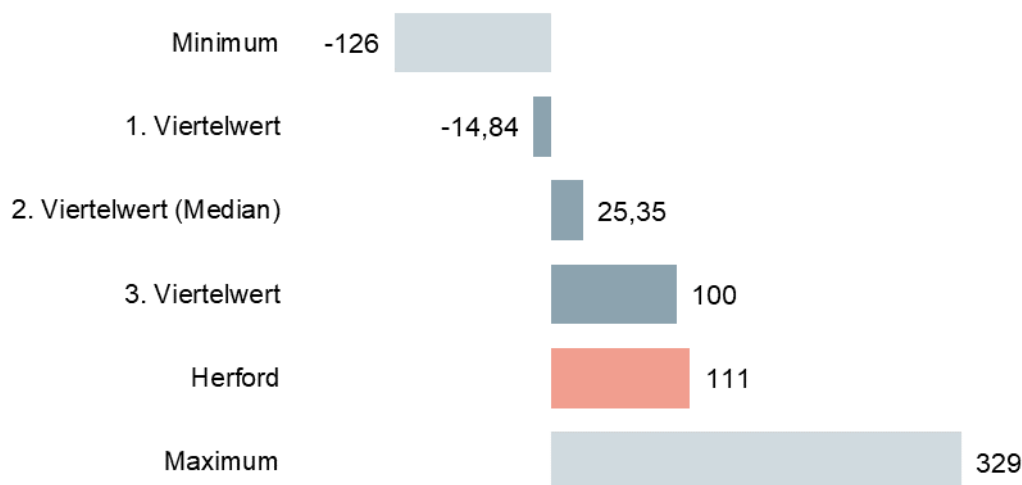
<sup>5</sup> Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG) vom 29. September 2020

Seit der letzten Prüfung durch die gpaNRW haben sich die Jahresergebnisse der **Stadt Herford** deutlich verbessert. 2016 erzielte die Stadt erstmals einen Jahresüberschuss. 2018 und 2019 kann sie diese positive Entwicklung bestätigen. Auch 2020 wird voraussichtlich besser als erwartet abschließen. Die Stadt rechnet mit einem Jahresüberschuss. Sie profitiert dabei insbesondere von den Gewerbesteuerausgleichszahlungen des Landes sowie den außerordentlichen Erträgen gem. dem NKF-CIG. Die positive Entwicklung zeigt sich ebenso bei den vorliegenden Ergebnissen auf Konzernebene.

Im Betrachtungszeitraum fallen die Jahresergebnisse stets deutlich besser aus als ursprünglich geplant. Ursächlich dafür sind insbesondere die Erträge. Diese waren regelmäßig höher als erwartet. Die daraus resultierende Ergebnisverbesserung beträgt im Durchschnitt ca. 11,9 Mio. Euro pro Jahr. Daneben tragen auch Minderaufwendungen zu der positiven Entwicklung bei. Diese belaufen sich auf durchschnittlich 1,8 Mio. Euro pro Jahr.

Der interkommunale Vergleich bestätigt den positiven Trend. Mit Ausnahme des Jahres 2017 erzielt die Stadt auf den Einwohner bezogen regelmäßig deutlich überdurchschnittliche Jahresergebnisse.

#### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:



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 Haushaltsituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 dieses Teilberichtes.

#### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

| Stadt Herford                                                                |               |
|------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Jahresergebnis                                                               | 7,41          |
| Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich                 | -71,90        |
| Bereinigungen Sondereffekte *)                                               | -1,17         |
| <b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>                                          | <b>-65,66</b> |
| Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich) | 67,13         |
| <b>= strukturelles Ergebnis</b>                                              | <b>1,46</b>   |

\*) Die Sondereffekte wurden während der Prüfung mit der Kämmerei abgestimmt. Nähere Angaben macht die gpaNRW im Kapitel 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung.

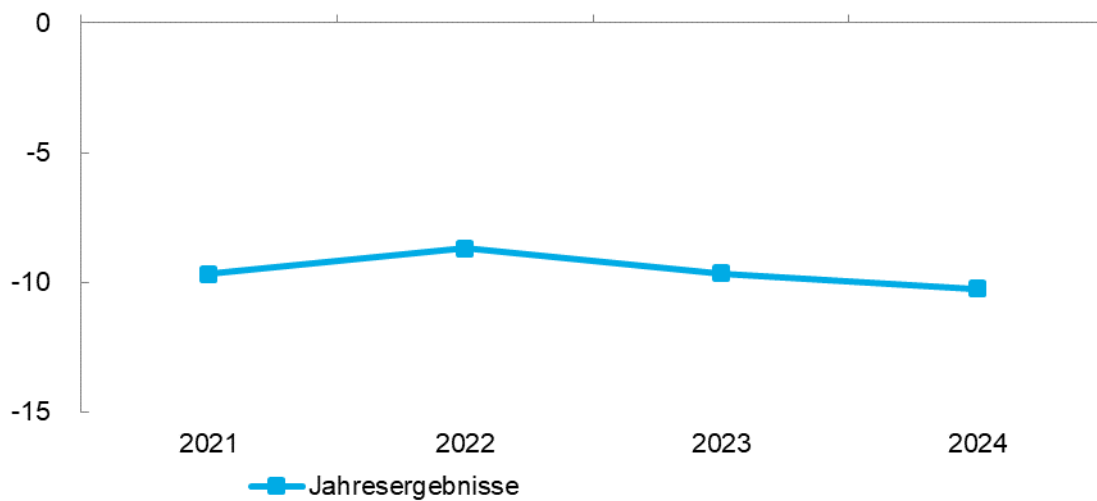
Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt in der Modellrechnung um rund 5,9 Mio. Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Es ist aber weiterhin positiv. Dies unterstreicht die Einschätzung, dass sich die Stadt Herford 2020 in einer strukturell ausgeglichenen Haushaltssituation befindet. Eine entsprechende Modellrechnung für das Jahr 2019 führt zu dem gleichen Ergebnis.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Herford plant vorsichtig. Bis 2024 erwartet sie durchgehend negative Jahresergebnisse. Zusätzlichen Risiken aufgrund einer optimistischen Planung der Aufwendungen für Personal sowie Sach- und Dienstleistungen stehen Chancen auf der Ertragsseite gegenüber. Dies gilt insbesondere für die Ansätze in der mittelfristigen Finanzplanung ab 2022. Coronabedingte Belastungen kann sie buchungstechnisch durch außerordentliche Erträge ausgleichen.

*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 Herford in Mio. Euro 2021 bis 2024



Die **Stadt Herford** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von minus 10,3 Mio. Euro. Im Vergleich zum letzten festgestellten Jahresergebnis 2019 ist dies eine Verschlechterung von rund 26,9 Mio. Euro. Diese negative Entwicklung im Eckjahresvergleich beruht auf deutlich höher geplanten Aufwendungen bei gleichzeitig nur geringfügig höher erwarteten Erträgen.

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

## Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2024 - wesentliche Veränderungen

| Kennzahlen                                  | 2019<br>(Durchschnitt<br>2015 bis<br>2019)* in Mio.<br>Euro | 2024<br>in Mio. Euro | Differenz in<br>Mio. Euro | Jährliche<br>Änderung<br>in Prozent |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| <b>Erträge</b>                              |                                                             |                      |                           |                                     |
| Gewerbesteuer                               | 58,23<br>(49,39)                                            | 54,00                | -4,23<br>(4,61)           | -1,5<br>(1,8)                       |
| Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern | 38,33<br>(33,70)                                            | 44,25                | 5,92<br>(10,55)           | 2,9<br>(5,6)                        |
| Schlüsselzuweisungen                        | 29,91<br>(26,05)                                            | 28,75                | -1,16<br>(2,70)           | -0,8<br>(2,0)                       |
| Sonstige ordentliche Erträge                | 13,80                                                       | 8,37                 | -5,43                     | -9,5                                |
| Übrige Erträge                              | 85,46                                                       | 91,52                | 6,06                      | 1,4                                 |
| <b>Aufwendungen</b>                         |                                                             |                      |                           |                                     |

| Kennzahlen                                  | 2019<br>(Durchschnitt<br>2015 bis<br>2019)* in Mio.<br>Euro | 2024<br>in Mio. Euro | Differenz in<br>Mio. Euro | Jährliche<br>Änderung<br>in Prozent |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| Personal- und Versorgungsaufwendungen       | 40,33                                                       | 48,24                | 7,92                      | 3,7                                 |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 37,77                                                       | 42,82                | 5,06                      | 2,5                                 |
| Allgemeine Kreisumlage                      | 44,72<br>(42,47)                                            | 50,94                | 6,22<br>(8,47)            | 2,6<br>(3,7)                        |
| Übrige Transferaufwendungen                 | 49,19                                                       | 53,53                | 4,34                      | 1,7                                 |
| Sonstige ordentliche Aufwendungen           | 27,25                                                       | 27,98                | 0,73                      | 0,5                                 |
| Übrige Aufwendungen                         | 9,82                                                        | 13,63                | 3,81                      | 6,8                                 |

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 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 beziehen wir in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Die **Gewerbsteuer** ist die mit Abstand wichtigste Ertragsposition für die Stadt Herford. Im Durchschnitt erzielt sie daraus rund ein Viertel ihrer Erträge. 2019 erreicht die Stadt dabei ein außergewöhnlich gutes Ergebnis. Grund dafür sind vor allem Nachveranlagungen für Vorjahre, die auch zu höheren Vorauszahlungen führen. Für die Folgejahre plant Herford wieder mit deutlich niedrigeren Ansätzen. Ausgehend von der in den letzten Jahren durchschnittlich erzielten Gewerbesteuer nehmen die Erträge jährlich um 1,8 Prozent zu. Die Stadt plant damit deutlich vorsichtiger, als es die in den Orientierungsdaten des Landes<sup>6</sup> veröffentlichten Steigerungsraten vorsehen. Aufgrund der besonderen Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung ist der Planung der Gewerbesteuer ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko immanent. Ein darüber hinaus gehendes zusätzliches Risiko ist nicht ersichtlich.

Die zweithöchsten Erträge erzielt die Stadt aus den **Gemeindeanteilen aus den Gemeinschaftssteuern**. Diese leisten im Vergleich zum Jahresergebnis 2019 mit einer Verbesserung von rund 5,9 Mio. Euro den größten positiven Beitrag zur Ergebnisentwicklung. Die Stadt legt für ihre Planung die Modellrechnung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2020 (GFG 2020)

<sup>6</sup> Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30. Oktober 2020; Az. 304-46.05.01-264/20

zugrunde. Für die Folgejahre berücksichtigt sie die Orientierungsdaten des Landes. Allerdings wendet sie die darin genannten Steigerungsraten nur zur Hälfte an. Dies ist Ausdruck einer vorsichtigen Planung. Die erwarteten Ansätze unterliegen damit keinem zusätzlichen Risiko.

Bei den **Schlüsselzuweisungen** verfährt die Stadt entsprechend. Der Planwert für 2020 ergibt sich aus dem GFG. In den Folgejahren liegen die eingeplanten Steigerungsraten deutlich unterhalb der Orientierungsdaten. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist in der Planung dieser Ertragsposition nicht ersichtlich.

Die **sonstigen ordentlichen Erträge** belasten die Ergebnisentwicklung. Die Stadt rechnet bis 2024 mit einem deutlichen Rückgang. Allerdings ist diese Ertragsposition in den letzten Jahren regelmäßig deutlich besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Zwischen 2016 und 2019 lagen die Ist-Ergebnisse jährlich um durchschnittlich sieben Mio. Euro über Plan. Insbesondere die nicht zahlungswirksamen Geschäftsvorfälle (wie beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen) sind dafür verantwortlich. Diese plant die Stadt naturgemäß nicht oder nur in geringem Umfang ein. Der ausgewiesene Rückgang ist damit Ausdruck einer vorsichtigen Planung. Es kann damit gerechnet werden, dass die Erträge auch künftig besser ausfallen als geplant. Die Stadt hätte dadurch die Chance, eintretende Risiken in anderen Ergebnispositionen auszugleichen.

Bei den **übrigen Erträgen** rechnet die Stadt bei den meisten Einzelpositionen mit nur geringen Steigerungen. Eine Ausnahme sind die Landeszuweisungen zu den Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen. Hier plant die Stadt mit Mehrerträgen von rund 4,1 Mio. Euro. Diesen stehen allerdings entsprechende Mehraufwendungen gegenüber. Die erwarteten Ansätze bei den übrigen Erträgen unterliegen damit keinem zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiko.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** belasten die Ergebnisentwicklung bis 2024 mit rund 7,9 Mio. Euro. Die Zunahme entspricht einer jährlichen Steigerung von 3,7 Prozent. Für die Risikoanalyse sind allerdings die tatsächlich von der Stadt eingeplanten jährlichen Veränderungen aussagekräftiger. Für 2020 plant sie im Vergleich zum Vorjahresergebnis mit 11,7 Prozent höheren Aufwendungen. 2021 sinkt die Steigerungsrate auf 3,8 Prozent. In den Folgejahren geht sie noch weiter zurück (2022: 1,3; 2023: 0,9; 2024: 1,0). Angesichts der zu erwartenden Lohn- und Gehaltsentwicklung sind Steigerungsraten von einem Prozent oder niedriger nur durch entlastende personalwirtschaftliche Maßnahmen zu erreichen. In den letzten vier Jahren sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen durchschnittlich um 4,8 Prozent pro Jahr angestiegen. Konkrete Beschlüsse, wie die niedrigen Steigerungsraten ab 2022 zu erreichen sind, liegen bisher nicht vor. Dies könnten beispielsweise Maßnahmen wie Personaleinsparungen sein, die ansonsten zu erwartende Aufwandssteigerungen kompensieren könnten. Die gpaNRW sieht daher ein zusätzliches Planungsrisiko, dass die Stadt insbesondere ab 2022 mit höheren Personal- und Versorgungsaufwendungen rechnen muss.

Im Eckjahresvergleich steigen die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** um durchschnittlich 2,5 Prozent an. Die Stadt geht dabei jedoch nicht von einer stetigen Zunahme aus. Nach einem deutlichen Anstieg um 13,7 Prozent in 2020 sind die Werte für die Folgejahre deutlich geringer. 2022 kalkuliert die Stadt sogar einen Rückgang. Wesentlicher Grund dafür ist, dass sie die Planwerte für die meisten Einzelpositionen ab 2021 unverändert fortschreibt. 2023 und 2024 rechnet sie lediglich mit einem Anstieg um 0,1 bzw. 0,4 Prozent. In den vergangenen Jahren hat die Stadt regelmäßig Minderaufwendungen bei den Sach- und Dienstleistungen realisiert. Dies gilt allerdings nicht für die Ansätze der mittelfristigen Planung. Diese lagen meist

deutlich niedriger als die späteren Ist-Ergebnisse. Es besteht daher ein Risiko, dass insbesondere die Aufwendungen in den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung (ab 2022) höher als erwartet ausfallen.

Bei der Planung der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Stadt die Entwicklung der Umlagegrundlagen und den voraussichtlichen Finanzbedarf des Kreises Herford. Dieser ergibt sich aus dem Doppelhaushaltsplan 2019/2020. Danach rechnet der Kreis bis 2023 mit einem Anstieg der allgemeinen Kreisumlage um 11,1 Prozent. Die Stadt kalkuliert für den gleichen Zeitraum mit einer Zunahme von 11,6 Prozent. Ein zusätzliches Risiko ist bei dieser Aufwandsposition damit nicht ersichtlich.

Die allgemeine Kreisumlage macht mehr als die Hälfte der Transferleistungen aus. Die **übrigen Transferaufwendungen** bestehen in Zuweisungen und Zuschüssen, den Leistungen der Jugendhilfe sowie den Sozialtransferaufwendungen. Die Stadt plant für diese bis 2024 stetig steigende Beträge ein. Die Steigerungsraten betragen dabei zwischen 0,3 und 2,8 Prozent. Durchschnittlich bedeutet dies eine jährliche Zunahme von 1,7 Prozent. Bei dieser Betrachtung sind zudem die Aufwendungen für die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit zu berücksichtigen. Die Istwerte 2019 weisen dafür rund 3,6 Mio. Euro aus. Ab 2020 entfallen diese. Ohne Berücksichtigung dieser Aufwandsposition steigen die übrigen Transferaufwendungen sogar um durchschnittlich 3,3 Prozent pro Jahr. Die Planung der übrigen Transferaufwendungen beinhaltet somit keine zusätzlichen Risiken.

Die **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** steigen im Eckjahresvergleich nur geringfügig an. Entsprechend niedrig ist die daraus erwachsende Ergebnisbelastung. Die Veränderungen im Jahresverlauf ergeben sich im Wesentlichen aus der Planung der Mietaufwendungen an den Eigenbetrieb. Diese machen rund die Hälfte der sonstigen ordentlichen Aufwendungen aus. Fast alle weiteren Ansätze schreibt die Stadt ab 2022 unverändert fort. Dies gilt auch den Aufwand aus der Niederschlagung von Forderungen. Diese fallen in den letzten vier Jahren durchschnittlich in Höhe von 1,6 Mio. Euro an. Der Ansatz im Haushaltsplan beträgt durchgehend 666.900 Euro.

Mit Ausnahme des Jahres 2017 sind die sonstigen ordentlichen Aufwendungen stets höher als ursprünglich geplant ausgefallen. Im Durchschnitt beträgt die daraus erwachsende Ergebnisbelastung rund 1,5 Mio. Euro pro Jahr. Wesentlichen Einfluss haben dabei die Aufwendungen aus den Niederschlagungen genommen. Die Stadt muss damit rechnen, dass sich diese Geschäftsvorfälle auch in den kommenden Jahren auf das Ergebnis negativ auswirken. Es besteht daher ein Risiko, dass die sonstigen ordentlichen Aufwendungen stärker als geplant ansteigen werden.

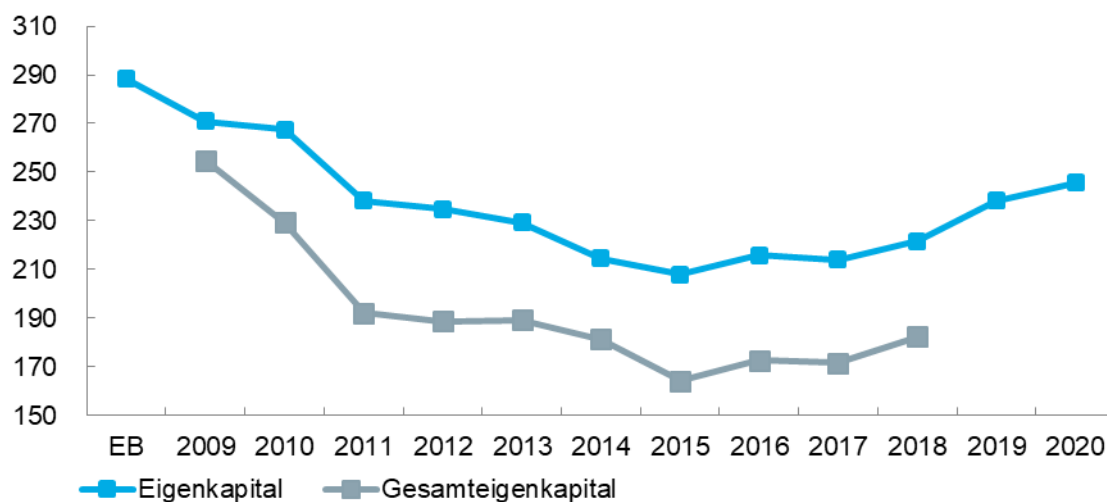
In ihrer Ergebnisplanung 2020/2021 hat die Stadt naturgemäß die aufgrund der Corona-Pandemie zu erwartenden Mehrbelastungen noch nicht abgebildet. Gem. dem NKF-CIG kann sie diese jedoch bis 2024 durch die Buchung von **außerordentlichen Erträgen** in den jeweiligen Jahresrechnungen ausgleichen. Die mittlerweile für 2020 vorliegende Nebenrechnung weist eine diesbezügliche Belastung in Höhe von rund 11,4 Mio. Euro aus. Buchungstechnisch stehen den zu befürchtenden Mindererträgen und Mehraufwendungen außerordentliche Erträge in gleicher Höhe gegenüber. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko aus den Planannahmen ist damit im Finanzplanungszeitraum nicht gegeben.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Herford schafft es ab 2016, den negativen Trend zu stoppen und neues Eigenkapital aufzubauen. Auf Gesamtabchlusssebene verfügt sie im interkommunalen Vergleich über eine unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung.

*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 Herford in Mio. Euro Eröffnungsbilanz bis 2020



EB = Eröffnungsbilanz 2009

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz in 2009 hat die **Stadt Herford** große Teile ihres Eigenkapitals verzehrt. Bis 2015 ist dieses um rund 80,5 Mio. Euro (27,9 Prozent) zurückgegangen. Diese Entwicklung lässt sich insbesondere an folgenden Bilanzpositionen festmachen:

- Die Rückstellungen steigen um ca. 17,2 Mio. Euro,
- die Liquiditätskredite erhöhen sich um ca. 36,5 Mio. Euro und
- die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen erhöhen sich um ca. 35,7 Mio. Euro.

Da Anlage- und Umlaufvermögen im gleichen Zeitraum mit zusammen rund 5,8 Mio. Euro nur unwesentlich zugenommen haben, ergibt sich ein entsprechender Rückgang des Eigenkapitals.

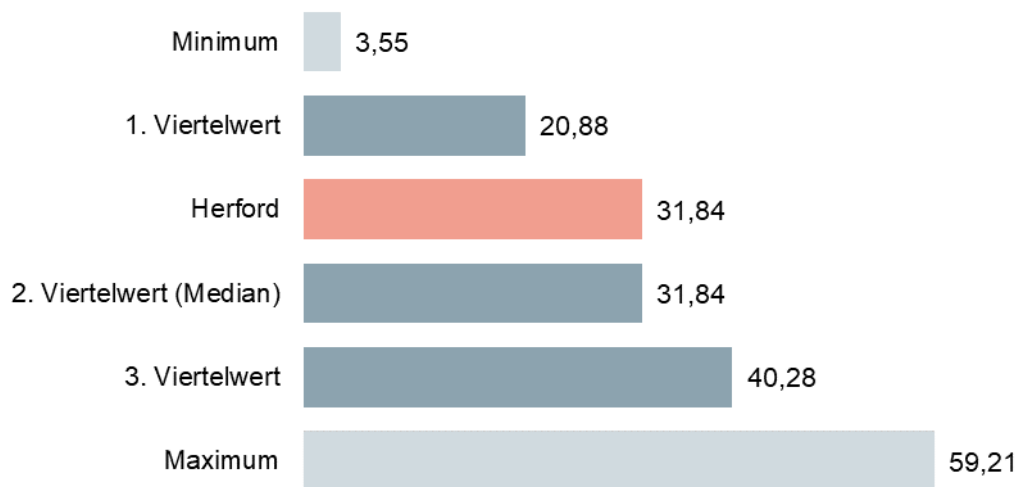
Ab 2016 sorgen die deutlich verbesserten Jahresergebnisse für eine Trendumkehr. Bis 2020 gelingt es der Stadt ihr Eigenkapital um rund 37,7 Mio. Euro zu stärken. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung 2020 immer noch um mehr als ein Siebtel (42,8 Mio. Euro) niedriger als in der Eröffnungsbilanz.

### Eigenkapital Herford in Mio. Euro 2015 bis 2020

| Grundzahlen    | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020<br>(Entwurf) |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| Eigenkapital 1 | 207,8 | 215,8 | 214,1 | 221,6 | 238,3 | 245,5             |
| Eigenkapital 2 | 271,6 | 278,1 | 274,7 | 284,2 | 302,3 | 318,9             |

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 5 dieses Teilberichtes.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Herford gehört bis 2019 zu den großen kreisangehörigen Kommunen mit der höheren Eigenkapitalausstattung. Unter Einbeziehung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2) zeigt sich allerdings ein anderes Bild. Hier erreicht die Stadt durchgängig unterdurchschnittliche Werte. Ein Grund dafür ist, dass die Stadt wesentliche Vermögensteile und damit auch die zugehörigen Sonderposten ausgegliedert hat. Dies umfasst insbesondere die Gebäude und das Abwasservermögen.

Positiv hervorzuheben ist die städtische Ausgleichsrücklage. Ende 2020 steht diese voraussichtlich in Höhe von rund 38,1 Mio. Euro zur Verfügung. Die Ausgleichsrücklage kann damit der gesetzlich vorgesehenen Pufferfunktion nachkommen. Im interkommunalen Vergleich gehört Herford 2020 zu dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Ausgleichsrücklage je Einwohner.

Für das dargestellte Vergleichsjahr 2020 ist zudem die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG von Bedeutung. In ihrem Entwurf des Jahresabschlusses hat die Stadt die dafür zu berücksichtigenden Belastungen mit 11,4 Mio. Euro beziffert. Nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten hat die Bilanzierungshilfe jedoch keine Substanz. Das zukünftig tatsächlich noch vorhandene wirtschaftliche Eigenkapital fällt entsprechend geringer aus. In den interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Herford nach Herausrechnung der Bilanzierungshilfe wie folgt ein:

#### Eigenkapitalquoten 1 und 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent 2020

| Kennzahl                                                       | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent | 30,81   | 2,00    | 17,81          | 27,98                   | 39,21          | 59,21   | 16           |
| Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent | 39,61   | 15,84   | 39,75          | 49,20                   | 57,05          | 66,50   | 16           |

Die Entwicklung des Gesamteigenkapitals im Konzern Stadt Herford verläuft ähnlich wie im städtischen Kernhaushalt. Das im Entwurf des Gesamtabschlusses 2018 dokumentierte Eigenkapital beläuft sich auf ca. 182,3 Mio. Euro. Es ist damit um rund 72,5 Mio. Euro (28,4 Prozent) niedriger als im ersten aufgestellten Gesamtabschluss 2010. Die Gesamteigenkapitalquoten sind dabei seit 2016 durchgehend unterdurchschnittlich.

#### Gesamteigenkapitalquote 1 und 2 in Prozent 2018

| Kennzahl                  | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Gesamteigenkapitalquote 1 | 17,86   | -17,03  | 4,46           | 22,48                   | 30,44          | 39,61   | 15           |
| Gesamteigenkapitalquote 2 | 31,53   | -3,42   | 29,68          | 43,22                   | 47,11          | 62,47   | 15           |

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

#### → Feststellung

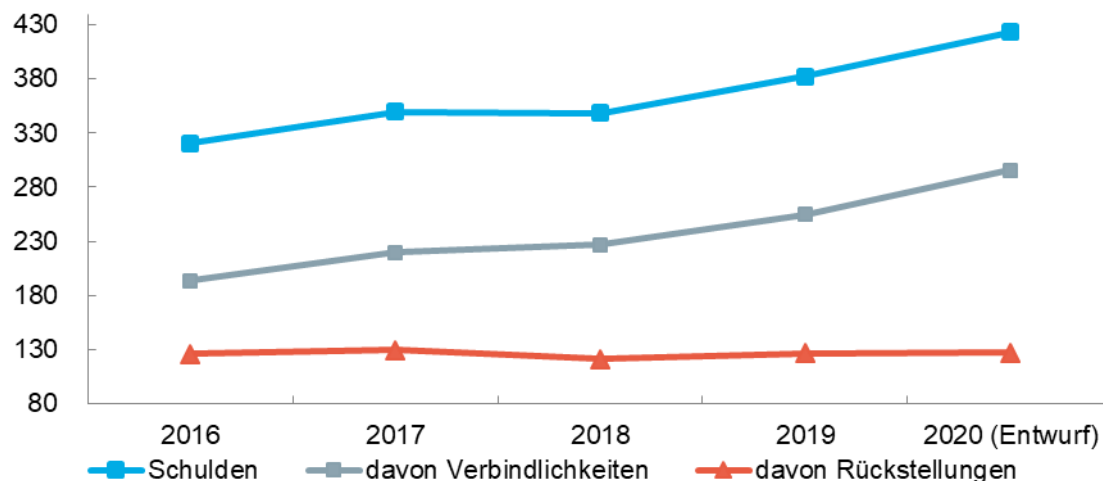
Die Stadt Herford verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Trotzdem ist die Stadt sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene überdurchschnittlich verschuldet. Grund dafür ist die hohe Investitionstätigkeit. Die geplanten neuen Investitionen in Finanz- und Sachanlagen sowie die Belastungen aus der Corona-Pandemie werden zu einem weiteren Anstieg der Schulden führen.

*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 Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Die **Stadt Herford** verfügt über keinen aktuellen Gesamtabschluss. Deshalb stellen wir zunächst die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt dar.

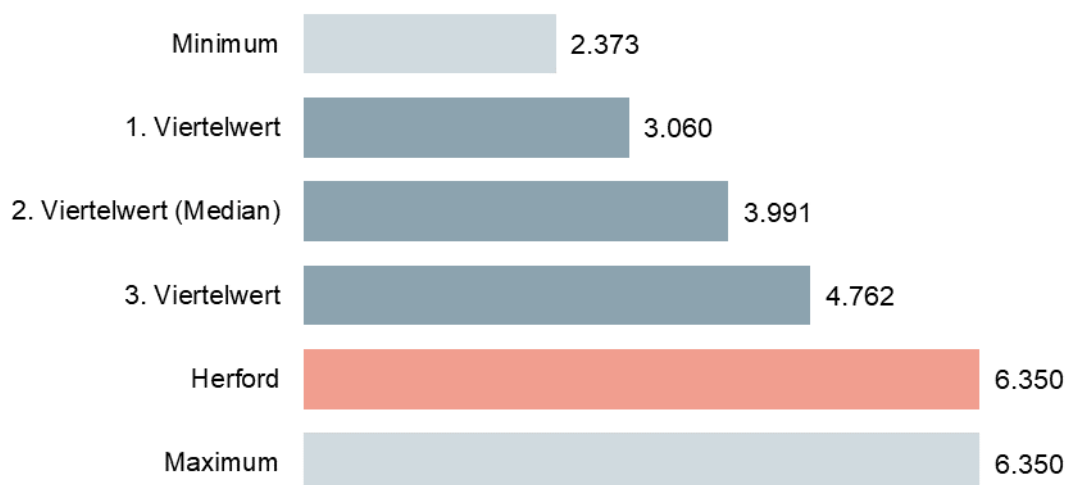
#### Schulden Herford in Mio. Euro 2016 bis 2020



Im Eckjahresvergleich nehmen die Schulden um rund ein Drittel (ca. 102,7 Mio. Euro) zu. Der Anstieg ist vornehmlich auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen. Diese erhöhen sich im Vergleich zu 2016 um rund 101,7 Mio. Euro (52,5 Prozent). Den größten Anteil daran haben die langfristigen Darlehen mit ca. 82,4 Mio. Euro. Die Stadt hat diese zur Finanzierung ihrer Investitionen aufgenommen. Die kurzfristigen Liquiditätskredite hat sie dagegen um fast ein Drittel reduziert.

Im Vergleich mit den anderen großen kreisangehörigen Kommunen stellt sich die Verschuldung der Stadt folgendermaßen dar:

## Schulden je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Bezogen auf den Kernhaushalt gehört die Stadt seit 2016 zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der höheren Pro-Kopf-Verschuldung. Die Stadt hat wesentliche Vermögenspositionen in ihren Immobilien- und Abwasserbetrieb ausgegliedert. Damit einher geht eine Auslagerung der zugehörigen Schulden. Rund die Hälfte der Gesamtschulden entfällt auf die Ausgliederungen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Teilbericht „Beteiligungen“.

Auch auf Konzernebene ist die Stadt überdurchschnittlich verschuldet. Sie gehört durchgehend zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung.

## Gesamtschulden je Einwohner in Mio. Euro 2018

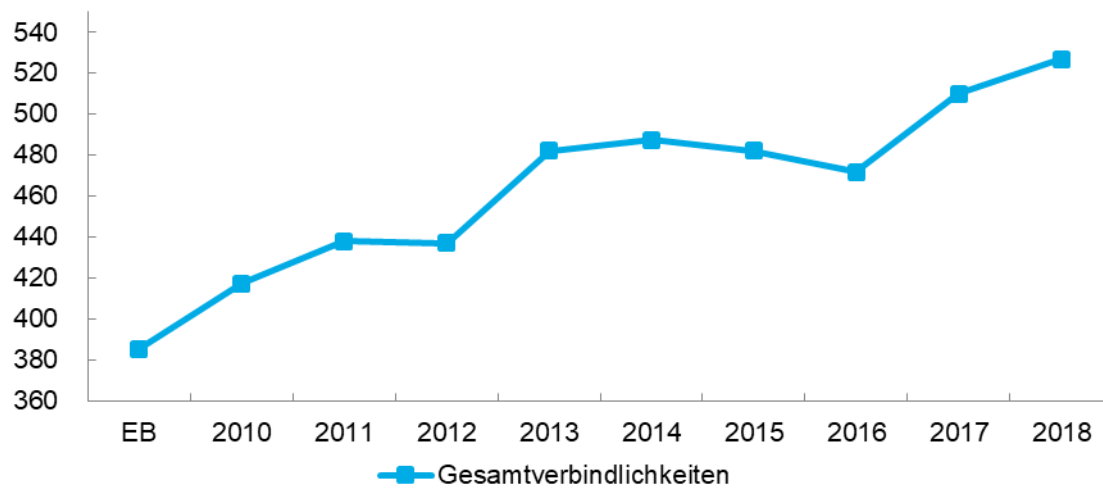
| Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| 10.129  | 3.974   | 5.179          | 6.478                   | 8.625          | 10.655  | 15           |

Rund zwei Drittel der Schulden besteht aus den Verbindlichkeiten. Auf diese geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Unter Einbeziehung der Beteiligungen entwickeln sich die Verbindlichkeiten der Stadt Herford wie folgt:

### Gesamtverbindlichkeiten Herford in Mio. Euro 2010 bis 2018



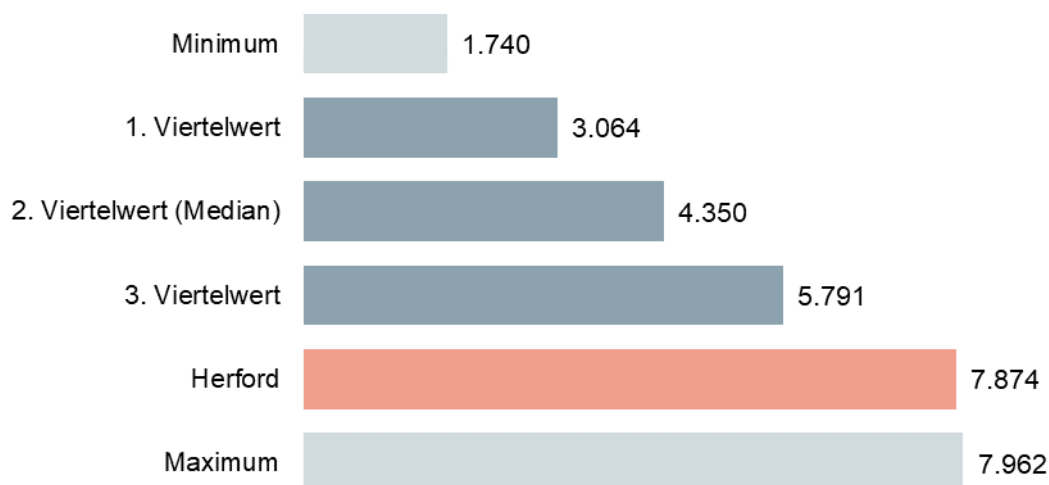
EB – Eröffnungsbilanz Konzern Stadt Herford 2010

Bei den Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen verwendet. Bis 2011 liegen diese festgestellt, danach im Entwurf vor.

Im Vergleich zur Eröffnungsbilanz steigen die Verbindlichkeiten im Konzern Stadt Herford um mehr als 140 Mio. Euro an. Den größten Einfluss nehmen dabei die Darlehen für Investitionen. Diese erhöhen sich um rund ein Drittel (absolut um ca. 106 Mio. Euro). Herford bildet damit bei den Investitionskrediten je Einwohner das Maximum in unserem Vergleich ab.

Wie bei der Gesamtverschuldung liegen auch die Konzernverbindlichkeiten auf einem deutlich überdurchschnittlichen Niveau. Herford gehört in unserem Vergleich stetig zu dem Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten.

### Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018



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



Die weitere Entwicklung der Verbindlichkeiten wird von dem künftigen Finanzierungsbedarf bestimmt. Dieser ist wesentlich von der städtischen Selbstfinanzierungskraft und der Investitionsplanung abhängig. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2016 bis 2020 erzielt die Stadt Herford einen Finanzmittelfehlbetrag von rund 44,5 Mio. Euro. Ursächlich dafür sind insbesondere die seit 2017 deutlich negativen Salden aus Investitionstätigkeit. Aus dem laufenden Geschäft heraus erwirtschaftet die Stadt dagegen Überschüsse. Ab 2019 liegt der erzielte Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Herford war dadurch in der Lage, die kurzfristigen Liquiditätskredite zurückzuführen. 2020 belaufen sich diese noch auf 40 Mio. Euro. In der Planung der Folgejahre rechnet die Stadt nicht mehr mit nennenswerten Überschüssen aus dem laufenden Geschäft.

#### Salden der Finanzplanung Herford in Mio. Euro 2021 bis 2024

| Kennzahlen                               | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   |
|------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit | -2,32  | 1,34   | 0,48   | -0,18  |
| + Saldo aus Investitionstätigkeit        | -31,99 | -26,62 | -24,36 | -24,18 |

| Kennzahlen                                        | 2021   | 2022   | 2023   | 2024   |
|---------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| = Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag             | -34,31 | -25,29 | -23,88 | -24,36 |
| + Saldo aus Finanzierungstätigkeit                | 27,26  | 20,26  | 15,68  | 12,93  |
| = Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln | -7,05  | -5,03  | -8,20  | -11,43 |

In den vergangenen Jahren hat die Stadt den Bestand an eigenen Finanzmitteln erhöht. Grund dafür ist ein durchgehend positiver Saldo aus Finanzierungstätigkeit. Durch die Aufnahme von neuen Krediten gleicht Herford den durch die Investitionstätigkeit verursachten Finanzmittelfehlbetrag aus.

Auch in den Folgejahren plant die Stadt weitere Kreditaufnahmen für Investitionen. Neuen Bedarf an Liquiditätskrediten weist sie nicht aus. Die Corona-Pandemie hat eine deutliche Belastung der Liquiditätslage zur Folge. Dies wird voraussichtlich auch in den nächsten Jahren der Fall sein. Die Stadt muss daher, zur Deckung ihres kurzfristigen Finanzmittelbedarfs, mit neuen Liquiditätskrediten rechnen.

Nach dem Haushaltsplan 2020/ 2021 erwartet die Stadt bis 2024 einen Bedarf an neuen Investitionsdarlehen in Höhe von rund 126,8 Mio. Euro. Die Kreditverbindlichkeiten würden sich dadurch im Vergleich zu 2020 um mehr als ein Drittel erhöhen. Allerdings hat die Stadt in den vergangenen Jahren ihre Kreditermächtigungen nicht vollständig in Anspruch genommen. Dies lag insbesondere daran, dass sie auch die geplanten Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang realisieren konnte. Die nicht genutzten Haushaltsmittel überträgt die Stadt als investive Auszahlungsermächtigung auf die Folgejahre. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

Auch 2020 konnte die Stadt weniger Investitionen realisieren als ursprünglich geplant. Dementsprechend hat sie anstelle der für 2020 geplanten 99,7 Mio. Euro Kreditaufnahme nur ca. 52,4 Mio. Euro umgesetzt. Für 2021 zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung ab. Auch in diesem Jahr wird die Kreditermächtigung nicht ausgeschöpft. Die Stadt hat lediglich ein neues Darlehen über rund 9,7 Mio. Euro aufgenommen. Trotzdem wird die Verschuldung voraussichtlich ansteigen. Dies liegt daran, dass die Stadt Herford in den nächsten Jahren umfangreiche Investitionen plant. Diese wird sie zu einem relevanten Teil nur durch neue Kredite finanzieren können. Auf den anstehenden Investitionsbedarf geht die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel näher ein.

### 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.

Die **Stadt Herford** weist eine durchschnittliche Anlagenintensität auf. Diese Kennzahl beschreibt das Verhältnis des Anlagevermögens zum Gesamtvermögen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das städtische Anlagevermögen zu rund zwei Dritteln aus den Finanzanlagen besteht. Das Sachanlagevermögen – zu denen die Gebäude und die Infrastrukturwerte gehören – ist deutlich unterdurchschnittlich. Auf den Einwohner bezogen haben drei Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen höhere Sachanlagen. Grund dafür ist, dass die Stadt ihre Immobilienwirtschaft und das Abwasservermögen in die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Immobilien- und Abwasserbetrieb Herford (IAB) ausgegliedert hat. Zudem ist die Stadt an der Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH beteiligt. Die Gesellschaft bewirtschaftet einen Bestand von ca. 3.800 Wohnungen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf den Berichtsteil „Beteiligungen“. Das dem Kernhaushalt zugeordnete Sachanlagevermögen besteht im Wesentlichen aus der Straßen- und Wegeinfrastruktur sowie Grundstücken.

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

Die Daten zu den Gebäuden hat der IAB bereitgestellt. Dieser legt dabei lange Gesamtnutzungsdauern zugrunde. Für Feuerwehrgerätehäuser, Schulen und Kindertageseinrichtungen sind dies 80 Jahre – bei den Sporthallen 60 Jahre. Bei umfangreichen Sanierungen und baulichen Veränderungen setzt er dagegen vielfach nur 40 Jahre für die aktivierten Vermögensgegenstände an. Die gpaNRW bezieht daher bei der Ermittlung der Gesamtnutzungsdauern für Gebäude die Bestandsimmobilien und die neu errichteten bzw. sanierten Objekte differenziert ein.

#### Anlagenabnutzungsgrade Herford in Prozent 2020

| Vermögensgegenstand                            | GND<br>in Jahren | Durchschnittl.<br>RND in Jahren | Anlagen-<br>abnutzungsgrad<br>in Prozent |
|------------------------------------------------|------------------|---------------------------------|------------------------------------------|
| Feuerwehrgerätehäuser                          | 58               | 24                              | 59                                       |
| Schulen - keine Differenzierung in Schulformen | 62               | 21                              | 65                                       |
| Schulsporthallen                               | 57               | 18                              | 69                                       |
| Tageseinrichtungen für Kinder, Jugendhäuser    | 62               | 26                              | 58                                       |
| Straßen und Wirtschaftswege                    | 50               | 21                              | 59                                       |

GND = Gesamtnutzungsdauer; RND = Restnutzungsdauer

Bei den Gebäuden weisen einzelne Nutzungsarten eine hohe Abnutzung auf. Dies trifft insbesondere auf die Schulen und die Sporthallen zu. Der rechnerisch ermittelte Anlagenabnutzungsgrad ist allerdings zu relativieren. In den letzten Jahren hat der IAB in seiner Sparte Immobilienwirtschaft umfangreiche Investitionen durchgeführt. Begünstigt haben dies Investitionsförderprogramme und das niedrige Zinsniveau. Ein Schwerpunkt der Baumaßnahmen stellen dabei die

Schulen incl. der Schulsporthallen dar. In der Folge hat sich der Wert der Sachanlagen in diesem Bereich erhöht. Die Bilanzposition der bebauten Grundstücke steigt von 2016 bis 2020 um rund 6,4 Mio. Euro (5,8 Prozent).

Auch für die Folgejahre gibt der IAB das Ziel aus, die hohen Investitionen in den Gebäudebereich fortzuführen. Die Herausforderung besteht dabei nicht allein in der Bereitstellung finanzieller Mittel. Bis 2025 plant er investive Auszahlungen in Höhe von 81,1 Mio. Euro. Davon entfallen rund 69,8 Mio. Euro auf die Schulen. Problematisch kann vielmehr die Umsetzung der als notwendig identifizierten und eingeplanten Maßnahmen sein. Gründe dafür sind zum einen die beschränkten personellen (Planungs-)Kapazitäten. Vor allem sind jedoch die ausführenden Unternehmen derzeit gut ausgelastet. Dies führte bereits in den letzten Jahren dazu, dass viele Maßnahmen nicht im geplanten Umfang und Zeitrahmen durchgeführt werden konnten.

Die Finanzierung der Investitionen stellt der IAB in eigener Zuständigkeit sicher. Die Stadt ist davon finanziell nur indirekt betroffen. Die Finanzierungskosten gehen in die Berechnung des Miet- und Pachtzinses ein, den die Stadt an ihren Eigenbetrieb zahlt. Die daraus für den städtischen Haushalt resultierenden Aufwendungen sind insbesondere ab 2019 deutlich angestiegen. Mit rund 15,3 Mio. Euro liegen sie in diesem Jahr um ca. 2,4 Mio. Euro höher als 2016. Bis 2024 rechnet die Stadt mit einem weiteren leichten Anstieg.

Neben den dem IAB zugeordneten Gebäuden sind die ehemaligen Kasernenanlagen der britischen Streitkräfte zu berücksichtigen. Im Zuge der Konversion der Liegenschaften hat die Stadt umfangreiche Grundstücke und Gebäude übernommen. Auf dem Gelände der ehemaligen Wentworth-Kaserne ist die Errichtung des BildungsCampus Herford bereits relativ weit fortgeschritten. Das Areal der ehemaligen Hammersmith-Kaserne entwickelt die Stadt zu einem neuen vielfältigen Quartier. Die dafür erforderlichen Investitionen sind seit 2017 getätigt bzw. eingeplant. Kurzfristige weitere Mittelbedarfe für Reinvestitionen sind in diesem Bereich nicht zu erwarten.

Bei den Gebäuden besteht insofern kein zusätzliches Risiko für Haushaltsbelastungen aus unvorhergesehenem Finanzierungsbedarf für Investitionen oder größere Unterhaltungsmaßnahmen.

Beim Straßenvermögen realisiert die Stadt in den letzten vier Jahren eine hohe Investitionsquote. Im Durchschnitt beträgt diese 88 Prozent. In der Folge geht die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen nur unwesentlich zurück. Grundlage für die Investitionen ist das Straßenbauprogramm. Die Stadt legt darin jährlich die fachlichen Prioritäten für die Unterhaltung und den Ausbau des Straßennetzes fest. Die konkrete Umsetzung nimmt sie danach im Haushaltsplan vor. Im Zeitraum 2021 bis 2024 veranschlagt sie für Investitionen in die Straßeninfrastruktur rund 41,7 Mio. Euro. Dabei rechnet sie mit einer anteiligen Refinanzierung durch Erschließungs- und Straßenbaubeiträge.

In den vergangenen Jahren konnte die Stadt nicht alle geplanten Maßnahmen vollständig umsetzen. Im investiven Bereich hat sie es allerdings geschafft, den Haushaltsansatz stetig stärker auszunutzen. So konnte die Stadt 2019 von geplanten 9,7 Mio. Euro tatsächlich Maßnahmen in Höhe von 8,1 Mio. Euro realisieren. Im konsumtiven Bereich bildet die Stadt Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung. 2019 betragen diese für die Straßeninfrastruktur rund 4,4 Mio. Euro. Für diesen Betrag wird die Stadt zusätzlich zu den neu geplanten Maßnahmen Liquidität bereitstellen müssen. Darüber hinaus gehende Risiken aus unvorhergesehenen Finanzierungsbedarfen sind in relevantem Umfang nicht ersichtlich.

Die Straßeninfrastruktur ist zudem Gegenstand einer detaillierteren Betrachtung. Die gpaNRW untersucht das Erhaltungsmanagement anhand verschiedener Kennzahlen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Teilbericht „Verkehrsflächen“.

Mit kurzfristigen unvorhergesehenen Refinanzierungsbedarfen ist damit nicht zu rechnen. Die erwarteten investiven Auszahlungen stellt die Stadt bis 2024 in ihrer Finanzplanung dar. Sollten diese wie geplant umgesetzt werden, wird sich die bereits jetzt überdurchschnittliche Verschuldung weiter erhöhen. Zusammen mit den negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie werden sich deutliche Belastungen für die städtische Haushaltswirtschaft ergeben.

In den letzten Jahren war es der Stadt regelmäßig nicht möglich, alle ausgewiesenen Investitionen wie geplant umzusetzen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen im Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte die geplanten investiven Auszahlungen kritisch hinterfragen. Dabei sollte sie zum einen berücksichtigen, dass die in der Finanzplanung enthaltenen Investitionen auch tatsächlich im erwarteten Zeitrahmen realisiert werden können. Zum anderen muss sie den aus der zur Finanzierung der erforderlichen Verbindlichkeiten resultierenden Kapitaldienst dauerhaft leisten können.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die Stadt Herford hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Feststellung der Jahresabschlüsse nicht ein.

- Die Stadt Herford verfügt über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung. Wesentliche Grundlage dafür sind die regelmäßigen Situationsberichte zur Haushaltswirtschaft und zum Beteiligungscontrolling.

*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 Herford** beschließt ihre Haushaltssatzung regelmäßig erst im Februar des Folgejahres. Sie kann damit die gesetzliche Frist für die Anzeige bei der Kommunalaufsicht (30. November) nicht einhalten. Auch bei der Feststellung der Jahresabschlüsse ist die Stadt im Verzug. Die GO NRW gibt diesen formellen Akt bis zum 31. Dezember des Folgejahres vor. Der Rat der Stadt hat dies in den letzten Jahren dagegen erst im darauffolgenden Februar vollzogen. Den Jahresabschluss 2019 hat er sogar erst am 07. Mai 2021 festgestellt.

Einen Abschluss auf Konzernebene hat die Stadt zuletzt für das Jahr 2011 erstellt. Für 2012 bis 2018 sind die Gesamtabschlüsse in Bearbeitung. Herford nutzt dabei die Vereinfachungsregelung des Gesetzes zur Beschleunigung kommunaler Gesamtabschlüsse<sup>7</sup>. Dieses Verfahren muss bis zum 31. Dezember 2021 abgeschlossen sein. Danach plant die Stadt die Gesamtabschlüsse 2019 und folgende aufzustellen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Analyse und die Empfehlungen im Berichtsteil „Beteiligungen“.

Trotz der nicht fristgerechten Anzeige der Haushalte und Aufstellung der Jahresabschlüsse verfügt die Stadt über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Grundlage dafür ist das städtische Berichtswesen. Viermal jährlich erstellt die Stadt einen Situationsbericht zur Haushaltswirtschaft. Die Berichte beinhalten eine Hochrechnung der voraussichtlichen Entwicklung der Ergebnisse zum Jahresende. Wesentliche bereits eingetretene oder zu erwartende Veränderungen zu den Planansätzen werden erläutert und dem Haupt- und Finanzausschuss sowie dem Rat zur Kenntnis gegeben.

Darüber hinaus sieht die städtische Beteiligungsrichtlinie vierteljährliche Berichte zum Beteiligungscontrolling über die wirtschaftliche Betätigung des Konzerns Stadt Herford vor. Darin geht die Stadt auf die Entwicklung der Gesamtverschuldung ein. Zudem stellt sie eine Jahresprognose der Beteiligungsunternehmen dar. Der jährlich erstellte Beteiligungsbericht rundet die Informationen über die Haushaltssituation im Konzern ab.

Den Entscheidungsträgern in Verwaltung und Politik stehen damit die relevanten Informationen, welche sie zur Haushaltssteuerung benötigen, zeitgerecht zur Verfügung.

<sup>7</sup> Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 25. Juni 2015 (GV. NRW. S. 496)

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Die Stadt Herford schafft es ab 2014 nicht mehr, allgemeine Aufwandssteigerungen durch haushaltswirtschaftliche Steuerungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Ergebnisentwicklung in den letzten Jahren beruht insbesondere auf nicht oder nur begrenzt von der Stadt zu beeinflussenden Haushaltspositionen.

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

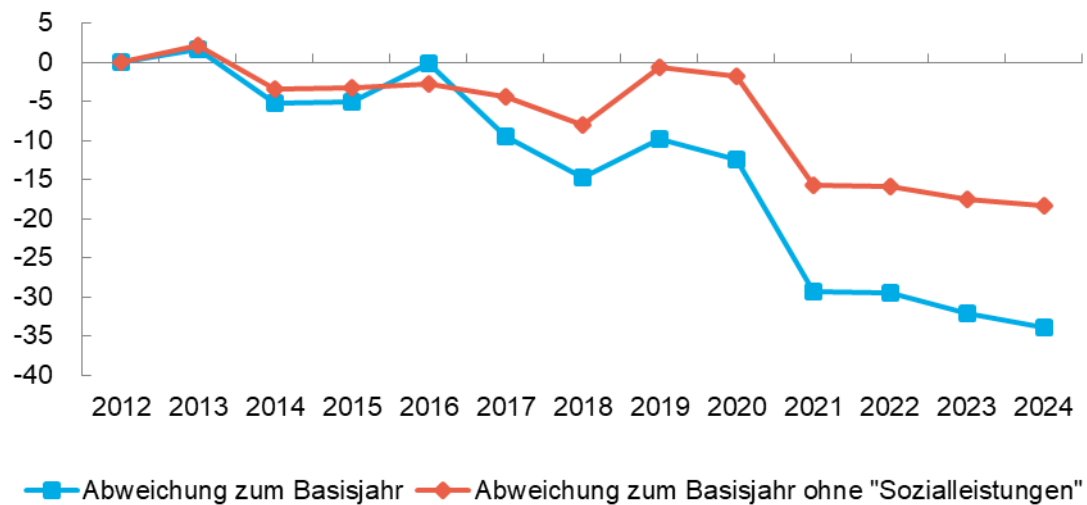
Als Sondereffekte berücksichtigt die gpaNRW bei der **Stadt Herford** insbesondere

- Erträge und Aufwendungen aus Rückstellungen,
- Erträge und Aufwendungen aus Wertberichtigungen sowie
- Erträge aus Gewinnanteilen aus verbundenen Unternehmen und Beteiligungen.

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 (mit und ohne „Sozialleistungen“) dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2012 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

## Bereinigte Jahresergebnisse Herford in Mio. Euro 2012 bis 2024



2012 bis 2020 Ist-Ergebnisse (2020: Entwurf), danach Planwerte

Als „Sozialleistungen“ bezeichnet die gpaNRW die Belastung des städtischen Haushalts durch die Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

2013 kann die Stadt allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen mehr als ausgleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig aus der allgemeinen Preissteigerung sowie Besoldungs- und Tarifierhöhungen. Ab 2014 gelingt ihr dies nicht mehr. Die Trendkurve nimmt in der Folge bis 2018 einen negativen Verlauf. Der kurzfristige Anstieg in 2016 ist einem nicht bereinigten Sondereffekt geschuldet: In diesem Jahr hat die Stadt erhöhte Landeszuweisungen gem. Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) erhalten. In der Trendkurve „ohne Sozialleistungen“ ist dieser Geschäftsvorfall nicht enthalten – insofern gibt diese Kurve die Entwicklung bereinigt wider. Insgesamt verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse von 2012 bis 2018 um rund 14,5 Mio. Euro. Sie entwickeln sich damit im Eckjahresvergleich gegenläufig zu den tatsächlichen Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich im gleichen Zeitraum deutlich. 2018 schließt im IST rund 11,8 Mio. Euro besser ab als 2012. Die positive Entwicklung wird damit wesentlich von den herausgerechneten Positionen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und Sondereffekten getragen. Diese Faktoren kann die Stadt nur begrenzt beeinflussen.

Die negative Entwicklung der bereinigten Ergebnisse liegt daran, dass die Aufwendungen stärker als die Erträge ansteigen. Letztere nehmen bereinigt von 2012 bis 2018 um rund 22,6 Mio. Euro zu. Positiven Einfluss nehmen dabei insbesondere

- die Zuwendungen und allgemeinen Umlagen (ca. 8,8 Mio. Euro),
- die Kostenerstattungen und –umlagen (ca. 6,1 Mio. Euro),
- die sonstigen ordentlichen Erträge (ca. 2,5 Mio. Euro) sowie
- die Grundsteuern (ca. 1 Mio. Euro).

Die bereinigten Aufwendungen steigen dagegen im gleichen Zeitraum um rund 37,2 Mio. Euro an. Großen Anteil daran haben die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (ca. 13,1 Mio. Euro), die Transferaufwendungen (ca. 12,2 Mio. Euro) sowie die Personal- und Versorgungsaufwendungen (ca. 11,1 Mio. Euro). In den Transferaufwendungen sind auch die „Sozialleistungen“ enthalten. Bis 2018 nehmen diese keinen entscheidenden Einfluss auf den grundsätzlichen Trend. Auch ohne Berücksichtigung der daraus resultierenden Belastungen verschlechtert sich das bereinigte Ergebnis.

2019 erzielt die Stadt ein deutlich verbessertes bereinigtes Jahresergebnis. Gründe dafür sind insbesondere die erhöhte Kostenerstattung der Fachhochschule Finanzen (ca. 4,4 Mio. Euro) sowie geringere Miet- und Pachtaufwendungen (ca. 1,6 Mio. Euro). Ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ erreicht sie nahezu wieder das Ergebnis aus 2012. Dies zeigt, dass die Fehlbeträge in den Produktbereichen Soziales sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe wesentlichen Einfluss auf die städtische Haushaltswirtschaft nehmen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf den Teilbericht „Hilfe zur Erziehung“.

Von 2020 auf 2021 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Wie in vielen Kommunen zeigt sich hier der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse stets besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2021 wird voraussichtlich besser als erwartet abschließen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt. Im weiteren Verlauf geht die Trendkurve weiter zurück. Dies deckt sich mit der in der Haushaltsplanung erwarteten Ergebnisentwicklung.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen, damit die von ihr beeinflussbaren Ergebnispositionen stärker zu einer Entlastung der Haushaltswirtschaft beitragen.

### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Hebesätze der Stadt Herford sind seit Jahren unverändert. Eine allgemeine Anhebung hat sie zuletzt 2014 vorgenommen. Danach hat sie im Jahr 2016 den Hebesatz der Gewerbesteuer wieder um fünf Punkte verringert.

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

#### Hebesätze 2021 in von Hundert

|               | Stadt Herford | Kreis Herford | Regierungsbezirk Detmold | gleiche Größenklasse |
|---------------|---------------|---------------|--------------------------|----------------------|
| Grundsteuer A | 237           | 251           | 260                      | 312                  |
| Grundsteuer B | 440           | 462           | 485                      | 575                  |

|               | Stadt Herford | Kreis Herford | Regierungsbezirk<br>Detmold | gleiche Größen-<br>klasse |
|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|---------------------------|
| Gewerbesteuer | 430           | 433           | 427                         | 456                       |

Bei der Grundsteuer B erreicht die Stadt seit 2019 nicht mehr das Niveau des fiktiven Hebesatzes. Dieser liegt 2021 bei 443 von Hundert.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → Feststellung

Die Stadt Herford überträgt lediglich investive Auszahlungsermächtigungen in die Folgejahre. Der Haushaltsplan liefert dadurch nur ein eingeschränkt realistisches Bild von den zu erwartenden Investitionen.

*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.*

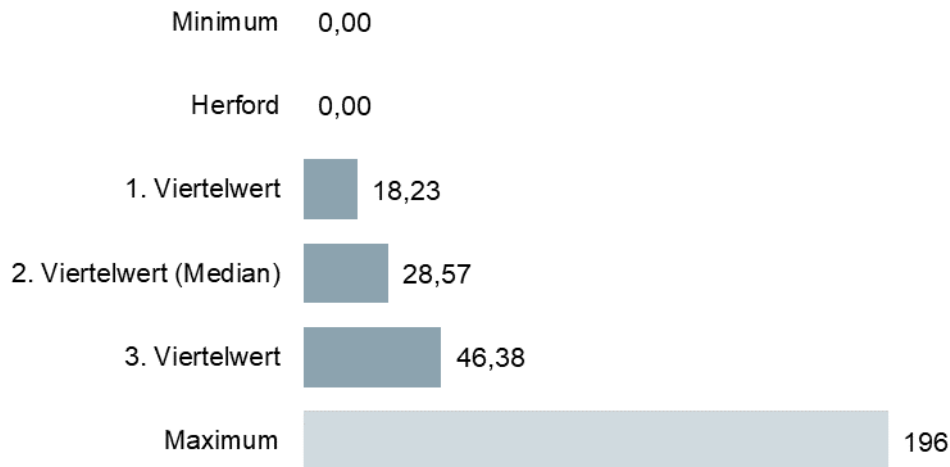
In den betrachteten Jahren beschränkt die **Stadt Herford** Ermächtigungsübertragungen auf investive Auszahlungen. Nicht genutzte Haushaltsmittel für ordentliche Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen hat sie nicht übertragen. Die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Übertragungen sind dabei nicht allgemein geregelt. Stattdessen enthält die Haushaltssatzung regelmäßig die Festlegung, dass der Kämmerer im Einzelfall darüber entscheidet.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte prüfen, die Grundsätze zu Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung zu regeln. Sie sollte dabei Art, Umfang und Dauer konkret und verbindlich festlegen.

Die Stadt Herford veranschlagt ihre Aufwendungen in jedem Haushaltsjahr neu. Der Ergebnisplan bildet damit ein realistisches Bild der zur Verfügung stehenden konsumtiven Haushaltsmittel ab. Die gpaNRW stellt die Ermächtigungsübertragungen in den interkommunalen Vergleich. Für das Jahr 2020 stehen Vergleichswerte von insgesamt 14 großen kreisangehörigen Kommunen zur Verfügung. Von diesen überträgt eine weitere ebenfalls keine Ermächtigungen ins Folgejahr.

## Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 14 Städten.

Die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen entwickeln sich wie folgt:

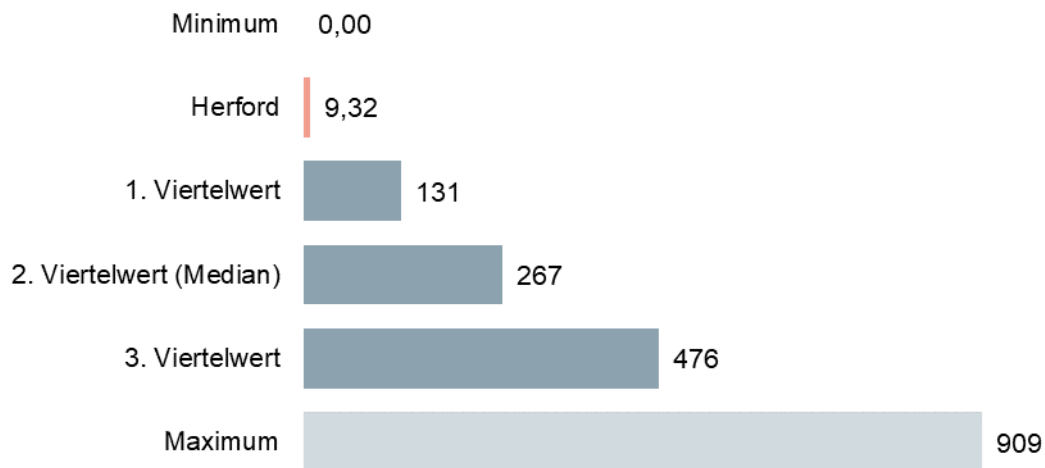
### Investive Auszahlungen Herford 2016 bis 2020

| Kennzahlen                                                                          | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Haushaltsansatz in Mio. Euro                                                        | 14,41        | 85,60        | 26,75        | 85,04        | 97,23        |
| Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro                                             | 6,50         | 9,12         | 61,41        | 0,00         | 0,62         |
| <b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>                                               | <b>45,11</b> | <b>10,65</b> | <b>229,6</b> | <b>0,00</b>  | <b>0,64</b>  |
| Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro                                               | 20,92        | 94,72        | 88,16        | 85,04        | 97,85        |
| <b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b> | <b>31,09</b> | <b>9,63</b>  | <b>69,66</b> | <b>0,00</b>  | <b>0,63</b>  |
| Ist-Ergebnis in Mio. Euro                                                           | 8,72         | 26,40        | 24,10        | 45,37        | 64,56        |
| <b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>                 | <b>41,70</b> | <b>27,87</b> | <b>27,34</b> | <b>53,36</b> | <b>65,98</b> |

In den ersten drei betrachteten Jahren steigen die übertragenen investiven Auszahlungsermächtigungen kontinuierlich an. 2016 und 2017 sind die Übertragungen dabei auf einem durchschnittlichen Niveau. 2018 erhöhen sich die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel dagegen um mehr als das Dreifache. Der Haushaltsansatz gibt damit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens wider. Die Stadt erreicht in diesem Jahr beim Ansatzerhöhungsgrad und den Ermächtigungsübertragungen je Einwohner jeweils das Maximum in unserem Vergleich. Den größten Umfang haben dabei die Maßnahmen zur Konversion der von den britischen Streitkräften übernommenen Kasernenanlagen (Bildungscampus). Diese konnten 2017 nicht mehr abgeschlossen werden.

2019 hat die Stadt die weiterhin ausstehenden Maßnahmen neu veranschlagt. Investive Ermächtigungsübertragungen hat sie nicht vorgenommen. Grund dafür ist allerdings nicht eine strategische Neuausrichtung. Vielmehr verweist die Stadt auf die Umstellung ihrer Finanzsoftware. Im Jahresabschluss 2019 überträgt sie erneut investive Mittel ins Folgejahr. Mit rund 621.000 Euro erhöhen diese die Ansätze des Jahres 2020 allerdings in vergleichsweise geringem Umfang.

#### Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020



In den Vergleich haben wir 14 Werte einbezogen.

Die im Betrachtungszeitraum zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (Haushaltsansätze + Ermächtigungsübertragungen) konnte die Stadt regelmäßig nicht zeitnah verausgaben. Im Durchschnitt beträgt der Grad der Inanspruchnahme 43,2 Prozent. D.h. deutlich mehr als die Hälfte der Investitionen konnte Herford nicht in dem ursprünglich geplanten Zeitrahmen realisieren. 2016 bis 2018 weist die Stadt dabei einen deutlich unterdurchschnittlichen Grad der Inanspruchnahme auf.

Die Stadt führt diese Entwicklung auf verschiedene Ursachen zurück. Zum einen ist es aufgrund der guten Auftragslage zunehmend schwierig, Unternehmen zeitgerecht für eine Planungs- und Bautätigkeit zu gewinnen. Zum anderen reichen auch die städtischen Kapazitäten für eine qualifizierte Maßnahmenplanung und –begleitung nicht immer aus. Neu geplante und noch nicht abgeschlossene Baumaßnahmen konkurrieren zunehmend um die knapperen Ressourcen.

Grundsätzlich hat eine Kommune bei der Planung von Investitionsmaßnahmen die gesetzlichen Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW zu beachten. Danach darf sie Ermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagen, wenn unter anderem Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus diesen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Zudem hat sie den geplanten Maßnahmen einen Bauzeitplan beizufügen. Darüber hinaus gibt § 11 Abs. 1 KomHVO NRW u.a. vor, dass Auszahlungen in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Beträge zu veranschlagen sind.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte ihre Investitionen realistischer planen. Ziel sollte sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

### 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

#### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Die Stadt Herford hat ihre Fördermittelakquise nicht in ein strategisches Gesamtkonzept eingebettet. Die Zuständigkeiten sind dezentral organisiert. Die Stadt hat dabei eine standardmäßige Überprüfung von Investitionsmaßnahmen auf Fördermöglichkeiten etabliert. Der erzielte hohe Drittfinanzierungsanteil an Investitionen trägt spürbar zur Haushaltsentlastung bei.

*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 Herford** hat bisher keine strategischen Vorgaben zur Rekrutierung von Fördermitteln schriftlich festgelegt. Sie verfügt über keine Richtlinien oder eine Dienstanweisung. Die Fördermittelakquise erfolgt dezentral in den einzelnen Fachabteilungen. Diese greifen bei der Recherche nach möglichen Förderprogrammen auf verschiedene Quellen zurück. Dies sind vor allem diverse Webseiten der Bundes- und Landesministerien, Förderdatenbanken sowie die Bezirksregierung.

Nach Auskunft der Stadt prüft sie bei der Planung von Investitionen regelmäßig auch die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Fördermitteln. Ggf. richtet sie die geplante Maßnahme konkret nach den Förderbestimmungen aus. Zudem überwacht die Kämmerei bereits bei der Haushaltsplanung die Prüfung einer möglichen Förderung von beabsichtigten Maßnahmen. Insofern besteht an dieser Stelle ein Überblick über die in Frage kommenden Projekte.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die städtische Haushaltswirtschaft. Nach Fertigstellung eines Vermögensgegenstandes bildet die Stadt aus den dafür erhaltenen Drittmitteln einen Sonderposten. Dieser wird korrespondierend zu den Abschreibungen jährlich aufgelöst. Die so erzielten Erträge mildern die Belastung aus den Abschreibungen. Das Verhältnis aus den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“.

In Herford ist diese vergleichsweise hoch. 2019 sind rund vier Fünftel der Abschreibungen durch Erträge aus der Auflösung von Sonderposten gedeckt. Die Stadt gehört damit durchgehend zu den Vergleichskommunen mit einer höheren Quote. 2015 bis 2019 zählt sie zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit den besten Werten. Der Drittfinanzierungsanteil der Investitionen trägt damit langfristig zur Haushaltsentlastung bei und erweitert den städtischen Handlungsspielraum.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → Feststellung

Die Stadt Herford verfügt über kein zentrales Fördermittelcontrolling.

*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.*

In der **Stadt Herford** verantworten die einzelnen Fachabteilungen den Gesamtprozess der Fördermittelbewirtschaftung. Dies umfasst die Beantragung, den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie die Erstellung der Verwendungsnachweise. Über einen Gesamtüberblick an zentraler Stelle im Sinne eines Fördermittelcontrollings verfügt die Stadt nicht.

Eine zentrale Datenbank zur Koordinierung und Bewirtschaftung der Fördermittel ist insbesondere bei einer dezentralen Organisationsform sinnvoll. Die Stadt erhält dadurch einen Gesamtüberblick über ihre geförderten Projekte. Dies kann die fristgerechte Abwicklung der Förderbestimmungen erleichtern. Zudem stellt eine zentrale Datenbank ein wichtiges Instrument des Wissensmanagements dar. Sie ermöglicht einen einheitlichen personenunabhängigen Zugriff auf die relevanten Daten.

Die zentrale Datenbank sollte deshalb mindestens folgende Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum
- Förderprogramm mit Förderquote
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise
- Zweckbindungsfristen.

##### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank prüfen. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.

Eine derartige Datenbank kann zudem eine gute Basis für ein standardisiertes Berichtswesen sein. Derzeit stellen die Fachabteilungen nur für einzelne Maßnahmen (z.B. im Rahmen des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes - ISEK) die dabei berücksichtigten Fördermittel dar. Ein standardisierter Fördermittelbericht existiert nicht. Ein solcher könnte den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen verschaffen. Zudem kann er Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzeigen. Dadurch können rechtzeitig geeignete Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden, um die Erreichung des Förderziels und die ordnungsgemäße Abwicklung sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien regelmäßig und standardisiert über wichtige Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich am jeweiligen Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Seite |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Haushaltssituation |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |       |
| F1                 | Die Stadt Herford verfügt über eine gute Selbstfinanzierungskraft. Trotzdem ist die Stadt sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene überdurchschnittlich verschuldet. Grund dafür ist die hohe Investitionstätigkeit. Die geplanten neuen Investitionen in Finanz- und Sachanlagen sowie die Belastungen aus der Corona-Pandemie werden zu einem weiteren Anstieg der Schulden führen. | 17    | E1         | Die Stadt Herford sollte die geplanten investiven Auszahlungen kritisch hinterfragen. Dabei sollte sie zum einen berücksichtigen, dass die in der Finanzplanung enthaltenen Investitionen auch tatsächlich im erwarteten Zeitrahmen realisiert werden können. Zum anderen muss sie den aus der zur Finanzierung der erforderlichen Verbindlichkeiten resultierenden Kapitaldienst dauerhaft leisten können. | 25    |

**Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Haushaltssteuerung**

| Feststellung       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                             | Seite |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Haushaltssteuerung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |       |            |                                                                                                                                                                                             |       |
| F1                 | Die Stadt Herford hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Feststellung der Jahresabschlüsse nicht ein.                                                                                                                                                                       | 58    |            |                                                                                                                                                                                             |       |
| F2                 | Die Stadt Herford schafft es ab 2014 nicht mehr, allgemeine Aufwandssteigerungen durch haushaltswirtschaftliche Steuerungsmaßnahmen auszugleichen. Die positive Ergebnisentwicklung in den letzten Jahren beruht insbesondere auf nicht oder nur begrenzt von der Stadt zu beeinflussenden Haushaltspositionen. | 60    | E2         | Die Stadt Herford sollte Konsolidierungsmaßnahmen umsetzen, damit die von ihr beeinflussbaren Ergebnispositionen stärker zu einer Entlastung der Haushaltswirtschaft beitragen.             | 62    |
| F3                 | Die Stadt Herford überträgt lediglich investive Auszahlungsermächtigungen in die Folgejahre. Der Haushaltsplan liefert dadurch nur ein eingeschränkt realistisches Bild von den zu erwartenden Investitionen.                                                                                                   | 63    | E3.1       | Die Stadt Herford sollte prüfen, die Grundsätze zu Ermächtigungsübertragungen in einer Dienstanweisung zu regeln. Sie sollte dabei Art, Umfang und Dauer konkret und verbindlich festlegen. | 63    |

| Feststellung |                                                                        | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Seite |
|--------------|------------------------------------------------------------------------|-------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|              |                                                                        |       | E3.2       | Die Stadt Herford sollte ihre Investitionen realistischer planen. Ziel sollte sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.                                              | 66    |
| F4           | Die Stadt Herford verfügt über kein zentrales Fördermittelcontrolling. | 67    | E4.1       | Die Stadt Herford sollte die Einrichtung einer zentralen Fördermitteldatenbank prüfen. In diese sollte sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte ab dem Beginn der Maßnahmenplanung einpflegen.                                                                                | 67    |
|              |                                                                        |       | E4.2       | Die Stadt Herford sollte die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien regelmäßig und standardisiert über wichtige Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich am jeweiligen Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen. | 68    |

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020**

| Kennzahlen                               | Herford | Minimum                        | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|------------------------------------------|---------|--------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation |         |                                |                |                         |                |         |              |
| Aufwandsdeckungsgrad                     | 97,15   | 93,34                          | 96,53          | 97,15                   | 99,15          | 109     | 17           |
| Eigenkapitalquote 1                      | 31,84   | 3,55                           | 20,88          | 31,84                   | 40,28          | 59,21   | 17           |
| Eigenkapitalquote 2                      | 40,50   | 17,17                          | 40,72          | 52,59                   | 60,06          | 71,70   | 17           |
| Fehlbetragsquote                         | k.A.    | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß |                |                         |                |         |              |
| Vermögenslage                            |         |                                |                |                         |                |         |              |
| Infrastrukturquote                       | 16,59   | 0,00                           | 19,11          | 25,54                   | 31,23          | 35,42   | 17           |
| Abschreibungsintensität                  | 2,65    | 0,47                           | 3,96           | 5,12                    | 6,08           | 7,68    | 17           |
| Drittfinanzierungsquote                  | 77,70   | 26,89                          | 55,11          | 62,82                   | 69,54          | 79,01   | 16           |

| Kennzahlen                                       | Herford | Minimum                        | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------|---------|--------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Investitionsquote                                | 153     | 51,04                          | 92,04          | 132                     | 187            | 263     | 17           |
| <b>Finanzlage</b>                                |         |                                |                |                         |                |         |              |
| Anlagendeckungsgrad 2                            | 89,00   | 70,48                          | 86,33          | 89,61                   | 98,79          | 105     | 17           |
| Liquidität 2. Grades                             | 36,47   | 29,27                          | 50,34          | 66,47                   | 112            | 242     | 17           |
| Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren) | 31,98   | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß |                |                         |                |         |              |
| Kurzfristige Verbindlichkeitsquote               | 11,39   | 3,20                           | 6,38           | 7,79                    | 11,55          | 29,76   | 17           |
| Zinslastquote                                    | 1,69    | 0,15                           | 0,67           | 0,89                    | 1,29           | 2,73    | 17           |
| <b>Ertragslage</b>                               |         |                                |                |                         |                |         |              |
| Netto-Steuerquote                                | 45,77   | 36,53                          | 44,66          | 47,24                   | 50,67          | 55,56   | 16           |
| Zuwendungsquote                                  | 27,89   | 21,07                          | 27,28          | 29,92                   | 35,69          | 44,90   | 16           |
| Personalintensität                               | 17,34   | 17,15                          | 20,24          | 21,33                   | 23,95          | 30,06   | 17           |
| Sach- und Dienstleistungsintensität              | 18,12   | 7,11                           | 12,64          | 16,42                   | 18,67          | 30,39   | 17           |
| Transferaufwandsquote                            | 45,60   | 35,54                          | 43,04          | 46,67                   | 48,05          | 51,67   | 17           |

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) Herford in Mio. Euro 2016 bis 2020**

| Grundzahlen                                   | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         | Durchschnittswerte |
|-----------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Jahresergebnis                                | 7,96         | -1,68        | 7,74         | 16,66        | 7,4          |                    |
| Gewerbesteuern (4013)                         | 47,25        | 49,33        | 47,93        | 58,23        | 44,35        | 49,42              |
| Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021) | 25,09        | 26,54        | 28,20        | 19,13        | 27,83        | 27,36              |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)     | 5,51         | 6,86         | 8,30         | 9,20         | 10,09        | 7,99               |
| Schlüsselzuweisungen (4111)                   | 27,13        | 24,98        | 26,79        | 29,91        | 25,95        | 26,95              |
| Ausgleichs- und Erstattungsleistungen         | 3,36         | 3,63         | 4,89         | 4,52         | 11,72        | 5,62               |
| <b>Summe der Erträge</b>                      | <b>108,4</b> | <b>111,3</b> | <b>116,1</b> | <b>131,0</b> | <b>119,9</b> | <b>117,3</b>       |
| Steuerbeteiligungen (534)                     | 7,83         | 7,70         | 7,57         | 7,86         | 3,79         | 6,95               |
| Allgemeine Kreisumlagen (5374)                | 40,85        | 42,51        | 44,00        | 44,72        | 44,25        | 43,27              |
| <b>Summe der Aufwendungen</b>                 | <b>48,68</b> | <b>50,21</b> | <b>51,57</b> | <b>52,58</b> | <b>48,05</b> | <b>50,22</b>       |
| <b>Saldo</b>                                  | <b>59,66</b> | <b>61,13</b> | <b>64,54</b> | <b>78,41</b> | <b>71,90</b> | <b>67,13</b>       |

**Tabelle 5: Eigenkapital Herford in Mio. Euro 2016 bis 2020**

| Kennzahlen                                    | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020 (Entwurf) |
|-----------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Eigenkapital                                  | 215,8        | 214,1        | 221,6        | 238,3        | 245,5          |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag | 0            | 0            | 0            | 0            | 0              |
| <b>Eigenkapital 1</b>                         | <b>215,8</b> | <b>214,1</b> | <b>221,6</b> | <b>238,3</b> | <b>245,5</b>   |
| Sonderposten für Zuwendungen                  | 20,89        | 20,59        | 24,16        | 26,83        | 31,13          |
| Sonderposten für Beiträge                     | 41,47        | 40,03        | 38,48        | 37,23        | 35,71          |

| Kennzahlen     | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020 (Entwurf) |
|----------------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| Eigenkapital 2 | 278,1 | 274,7 | 284,2 | 302,3 | 312,3          |
| Bilanzsumme    | 633,1 | 660,7 | 669,1 | 721,5 | 771,3          |

**Tabelle 6: Schulden Herford in Mio. Euro 2016 bis 2020**

| Kennzahlen                                                                       | 2016         | 2017         | 2018         | 2019         | 2020 (Entwurf) |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Anleihen                                                                         | 0            | 0            | 0            | 0            | 0              |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen                                 | 121,3        | 140,2        | 143,0        | 173,6        | 203,7          |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung                          | 58,50        | 57,00        | 57,00        | 40,00        | 40,00          |
| Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen | 0,91         | 0,92         | 0,82         | 0,76         | 0,71           |
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen                                 | 3,70         | 7,03         | 6,08         | 18,46        | 16,89          |
| Verbindlichkeiten aus Transferleistungen                                         | 1,32         | 1,06         | 1,22         | 1,63         | 2,54           |
| Sonstige Verbindlichkeiten                                                       | 3,81         | 5,65         | 9,78         | 5,97         | 11,49          |
| Erhaltene Anzahlungen                                                            | 4,25         | 7,96         | 9,11         | 14,63        | 20,17          |
| <b>Verbindlichkeiten</b>                                                         | <b>193,8</b> | <b>219,8</b> | <b>227,0</b> | <b>255,0</b> | <b>295,5</b>   |
| Rückstellungen                                                                   | 125,9        | 130,0        | 121,7        | 126,7        | 127,1          |
| Sonderposten für den Gebührenaussgleich                                          | 0,81         | 0,09         | 0,02         | 0,33         | 0,56           |
| <b>Schulden</b>                                                                  | <b>320,5</b> | <b>349,9</b> | <b>348,7</b> | <b>382,0</b> | <b>423,2</b>   |

**Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Herford in Mio. Euro 2012 bis 2020**

| Kennzahlen     | 2012  | 2013  | 2014   | 2015  | 2016 | 2017  | 2018 | 2019  | 2020 |
|----------------|-------|-------|--------|-------|------|-------|------|-------|------|
| Jahresergebnis | -4,06 | -3,48 | -14,88 | -6,58 | 7,97 | -1,68 | 7,74 | 16,66 | 7,41 |

| Kennzahlen                                                                                                                 | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Gewerbesteuer                                                                                                              | 45,4          | 42,8          | 40,5          | 44,2          | 47,3          | 49,3          | 47,9          | 58,2          | 44,4          |
| Gemeindeanteil an der Einkommensteuer                                                                                      | 21,1          | 22,1          | 23,4          | 24,3          | 25,1          | 26,5          | 28,2          | 29,1          | 27,8          |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer                                                                                         | 4,66          | 4,72          | 4,87          | 5,35          | 5,51          | 6,86          | 8,30          | 9,20          | 10,09         |
| Ausgleichs- und Erstattungsleistungen<br>(Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen) | 2,45          | 4,19          | 3,45          | 3,14          | 3,44          | 3,70          | 4,98          | 4,60          | 11,46         |
| Schlüsselzuweisungen vom Land                                                                                              | 19,6          | 18,6          | 17,9          | 21,4          | 27,1          | 25,0          | 26,8          | 29,9          | 26,0          |
| <b>Summe der Erträge</b>                                                                                                   | <b>93,2</b>   | <b>92,5</b>   | <b>90,1</b>   | <b>98,4</b>   | <b>108,4</b>  | <b>111,4</b>  | <b>116,2</b>  | <b>131,1</b>  | <b>119,7</b>  |
| Steuerbeteiligungen                                                                                                        | 6,69          | 7,83          | 6,49          | 6,69          | 7,83          | 7,70          | 7,57          | 7,86          | 3,79          |
| Allgemeine Kreisumlage                                                                                                     | 37,59         | 36,89         | 40,28         | 40,27         | 40,85         | 42,51         | 44,0          | 44,72         | 44,25         |
| <b>Summe der Aufwendungen</b>                                                                                              | <b>44,27</b>  | <b>44,72</b>  | <b>46,78</b>  | <b>46,95</b>  | <b>48,68</b>  | <b>50,21</b>  | <b>51,57</b>  | <b>52,58</b>  | <b>48,05</b>  |
| <b>Saldo der Bereinigungen</b>                                                                                             | <b>48,92</b>  | <b>47,81</b>  | <b>43,36</b>  | <b>51,49</b>  | <b>59,74</b>  | <b>61,20</b>  | <b>64,62</b>  | <b>78,48</b>  | <b>71,64</b>  |
| Saldo der Sondereffekte                                                                                                    | 0             | 0             | 0             | 0             | 1,38          | -0,48         | 10,90         | 0,94          | 1,17          |
| <b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>                                                                                          | <b>-52,98</b> | <b>-51,29</b> | <b>-58,24</b> | <b>-58,06</b> | <b>-53,15</b> | <b>-62,40</b> | <b>-67,78</b> | <b>-62,76</b> | <b>-65,40</b> |
| Abweichung vom Basisjahr                                                                                                   | 0             | 1,69          | -5,26         | -5,08         | -0,17         | -9,42         | -14,80        | -9,78         | -12,42        |

**Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Herford in Mio. Euro 2012 bis 2020**

| Kennzahlen                                                     | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          |
|----------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>                              | <b>-52,98</b> | <b>-51,29</b> | <b>-58,24</b> | <b>-58,06</b> | <b>-53,15</b> | <b>-62,40</b> | <b>-67,78</b> | <b>-62,76</b> | <b>-65,40</b> |
| Teilergebnis Produktbereich<br>Soziale Leistungen              | -4,41         | -4,65         | -5,07         | -3,80         | -0,82         | -5,25         | -5,54         | -5,57         | -5,76         |
| Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe | -21,10        | -21,27        | -22,26        | -23,49        | -22,88        | -25,24        | -26,81        | -29,05        | -30,38        |

| Kennzahlen                                         | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|----------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“ | -27,47 | -25,37 | -30,91 | -30,77 | -30,19 | -31,91 | -35,42 | -28,14 | -29,26 |
| Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“   | 0      | 2,10   | -3,44  | -3,30  | -2,71  | -4,44  | -7,95  | -0,67  | -1,78  |

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herford 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 Herford kann auf 15 Beteiligungen einen beherrschenden und auf sechs weitere Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 31 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Die Beteiligungen verteilen sich auf insgesamt vier Beteiligungsebenen. Dabei ist die Beteiligungsstruktur durch die HVV Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (kurz: HVV) geprägt. Diese übernimmt die Funktion einer Beteiligungsholding, weshalb der Großteil der städtischen Beteiligungen mittelbar über die HVV gehalten wird. Das **Beteiligungsportfolio** der Stadt weist demzufolge eine **hohe Komplexität** auf.

Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen für die Stadt ist ebenfalls auf einem **hohen Niveau**. Die Beteiligungen verfügen über deutlich höhere Verbindlichkeiten als der Kernhaushalt und erwirtschaften im Vergleich zum städtischen Haushalt nur etwas weniger Erträge. Die Stadt Herford erwirtschaftet im Jahr 2019 Erträge aus Gewinnausschüttungen von 4,9 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Verlustübernahmen von rund 650 Tausend Euro. Darüber hinaus ergeben sich umfangreiche Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der mittelbaren Beteiligungen, die auf Ebene der HVV saldiert werden.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt **hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Herford **fast vollständig**.

Die Stadt Herford betreibt ein effektives Beteiligungsmanagement, das zentral in der HVV angesiedelt ist. Das Beteiligungsmanagement ist durch klare Zuständigkeiten geprägt, die auf dem beschlossenen Public Corporate Governance Kodex und der Beteiligungsrichtlinie basieren. Zur Information der kommunalen Entscheidungsträger wird neben dem jährlichen Beteiligungsbericht auch unterjährig in standardisierter Form über die Entwicklung der Beteiligungen berichtet.

Positiv hervorzuheben ist die Sicherstellung der städtischen Einflussnahme bei der HVV und ihren Tochterunternehmen. Die Stadt nimmt ihren Einfluss insbesondere bei der Erstellung der Wirtschaftspläne aktiv wahr.

In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Bislang haben lediglich die städtischen Beteiligungen mit einem eigenen Aufsichtsrat Schulungen für ihre Aufsichtsratsmitglieder durchgeführt. Für die Vertreterinnen und Vertreter in den übrigen Gremien der Beteiligungen hat die Stadt Herford in der Vergangenheit dagegen keine Schulungen angeboten. Die Stadt Herford sollte zumindest **nach jeder Kommunalwahl allen Gremienvertreterinnen und -vertretern eine Schulung zu den Rechten und Pflichten von Mandatsträgern anbieten**. Darüber hinaus kann es **in Einzelfällen** geboten sein **Schulungen zu betriebswirtschaftlichen oder anderen fachlichen Themen** durchzuführen.

## 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 Unter-

stützung 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 hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

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

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

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

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

- ➔ Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Herford.

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 Herford** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an 52 Unternehmen<sup>8</sup> in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsform beteiligt. Diese verteilen sich auf vier Beteiligungsebenen. Dabei werden auf der vierten Beteiligungsebene ausschließlich Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent gehalten, die vollständig zum Unternehmensverbund der WWE Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG zählen. Die übrigen Beteiligungen werden überwiegend auf der zweiten und dritten Beteiligungsebene gehalten.

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

**Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019**

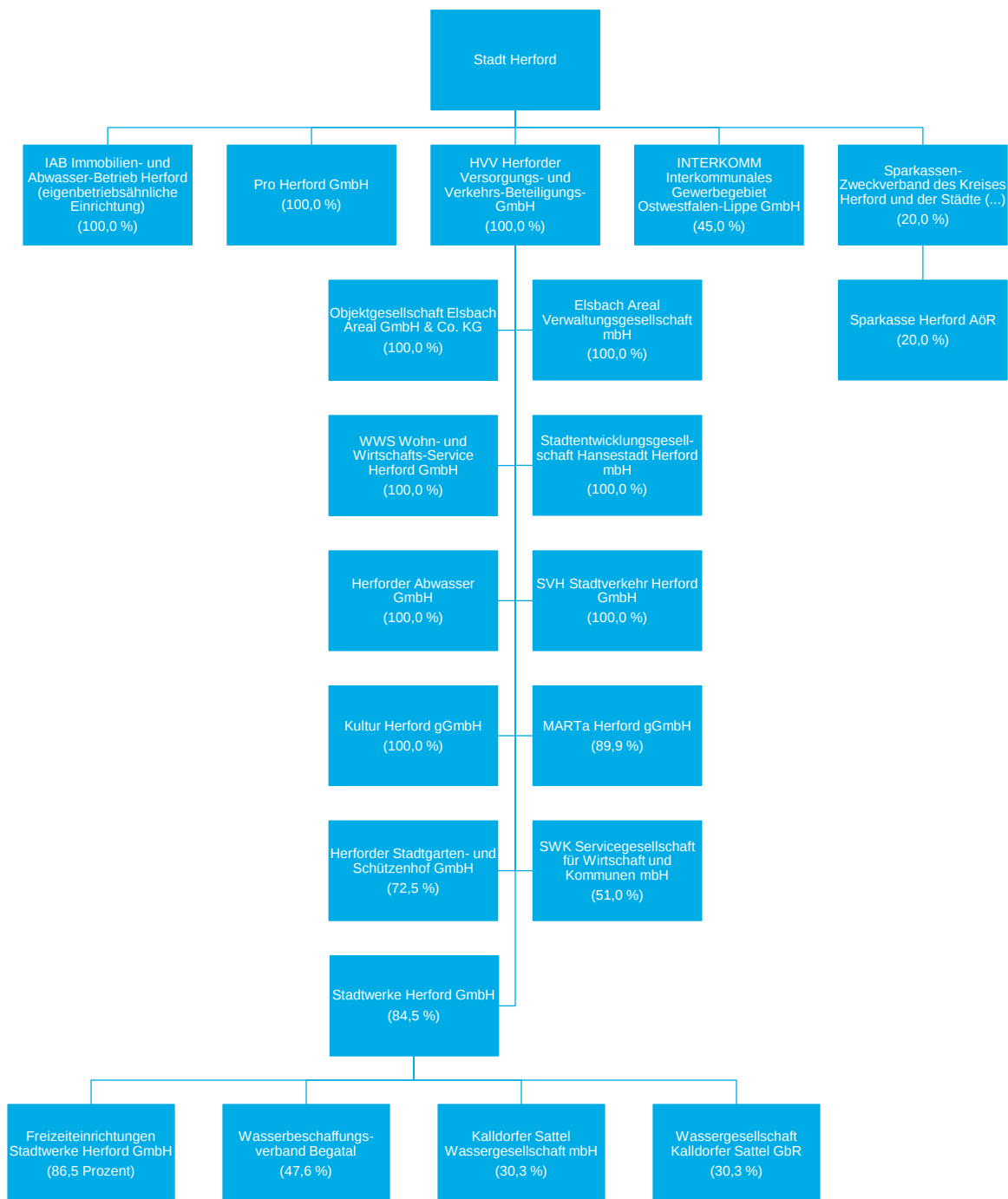


Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, 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 Herford handelt es sich zum 31. Dezember 2019 hier um folgende Beteiligungen:

<sup>8</sup> Mittelbar gehaltene Kleinstbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 5,0 Prozent wurden nicht berücksichtigt.

# **Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>9</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019**



<sup>9</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Die Beteiligungsstruktur der Stadt Herford ist geprägt durch die HVV Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (kurz: HVV) und ihre Beteiligungsunternehmen. Die HVV übernimmt die Funktion einer Beteiligungsholding und ist zuständig für die Verwaltung und Steuerung der Beteiligungsgesellschaften der Stadt Herford.

Die Pro Herford GmbH wurde bis 2019 mittelbar über die HVV gehalten. Mit Ratsbeschluss vom 14. Juni 2019 wurde der Erwerb der Anteile durch die Stadt Herford beschlossen. Dies wurde mit notariellem Vertrag vom 04. Juli 2019 vollzogen. Damit wird die Pro Herford GmbH fortan als unmittelbare Beteiligung der Stadt Herford gehalten.

An der SWK Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH war die Stadt Herford in 2019 mittelbar zu 51,0 Prozent beteiligt. Mit Wirkung vom 01. Juli 2020 hat die HVV die Fremdantheile von 49,0 Prozent zurückgekauft. Seitdem ist die Stadt Herford mittelbar zu 100,0 Prozent an der SWK Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH beteiligt.

### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Herford sind von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt. Neben dem IAB Immobilien- und Abwasser-Betrieb und der Pro Herford GmbH ist hier insbesondere die HVV Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH mit ihren Tochterunternehmen hervorzuheben.

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 Herford** 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              | 4.322        | 6.113        | 4.897        |
| - Aufwendungen aus Umlagen, Zuschüssen und Verlustübernahmen | 420          | 559          | 636          |
| <b>= Ergebnisentlastung</b>                                  | <b>3.902</b> | <b>5.554</b> | <b>4.261</b> |

Die Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der unmittelbaren Beteiligungen entlasten den kommunalen Haushalt in 2019 um 4,3 Mio. Euro. Die Erträge aus Gewinnausschüttungen verteilen sich auf den IAB Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford (Sparte Abwasser) und die Sparkasse Herford AöR. Demgegenüber stehen Aufwendungen aus Verlustübernahmen, die auf die Stadtentwicklungsgesellschaft Hansestadt Herford mbH entfallen.

In den Folgejahren erhöhen sich die Verlustübernahmen aufgrund der Beteiligung an Pro Herford GmbH, die seit 2019 unmittelbar von der Stadt Herford gehalten wird. Die übernommenen Verluste belaufen sich in 2020 auf 1,0 Mio. Euro und steigen in den Folgejahren voraussichtlich weiter an.

Gemessen an der Anzahl der gehaltenen Beteiligungen erscheinen die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt gering. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die überwiegenden Beteiligungen nicht unmittelbar von der Stadt Herford gehalten werden. Aus den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ergeben sich keine direkten Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen für den kommunalen Haushalt. Stattdessen ergeben sich aber umfangreiche Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der mittelbaren Beteiligungen untereinander. Dabei werden insbesondere auf Ebene der HVV die Verluste der strukturell defizitären Beteiligungen mit den Gewinnen der rentablen Beteiligungen saldiert.

Zu den defizitären Beteiligungen der HVV zählen insbesondere die Kultur Herford gGmbH, die MARTa Herford gGmbH und die HSS Herforder Stadtgarten- und Schützenhof GmbH. Die von der HVV ausgeglichenen Verluste belaufen sich in 2019 auf 7,1 Mio. Euro. Demgegenüber stehen ausgeschüttete bzw. abgeführte Gewinne von 14,2 Mio. Euro. Diese ergeben sich insbesondere aus der WWE Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG, der Stadtwerke Herford GmbH, der Herforder Abwasser GmbH, der SVH Stadtverkehr Herford GmbH und der SWK Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH. Die ebenfalls von der HVV gehaltene WWS Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH hat ihren Gewinn von 2,6 Mio. Euro in 2019 dagegen vollständig einbehalten. Im Falle der SVH Stadtverkehr Herford GmbH wurden in den Vorjahren Verluste erzielt, die von der HVV ausgeglichen wurden. Somit handelt es sich in 2019 um einen Einmaleffekt.

Insgesamt reichen die Gewinne aus den Beteiligungen der HVV in 2019 nicht aus, um die Aufwendungen der HVV vollständig zu decken. So verbleibt ein Jahresfehlbetrag von 3,9 Mio. Euro, der auf neue Rechnung vorgetragen wurde.

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

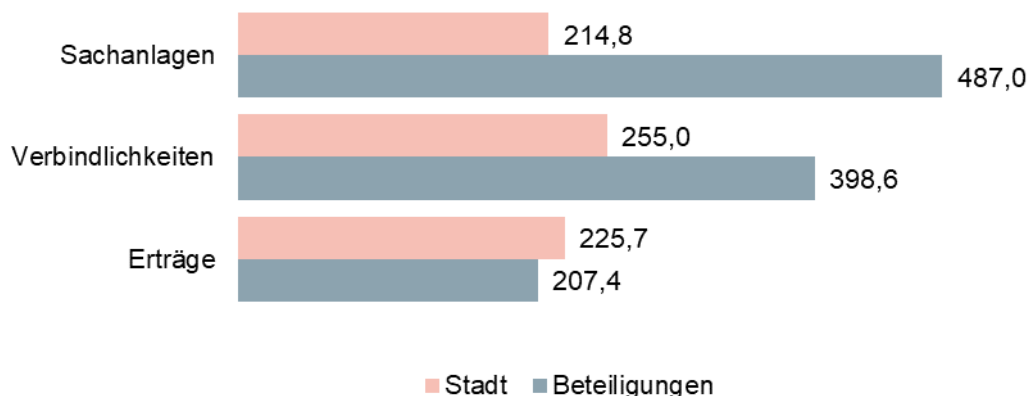
| Art der Auswirkungen                  | 2017           | 2018           | 2019           |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.) | 60.623         | 60.543         | 73.592         |
| Bürgschaften (Stand 31.12.)           | 89.406         | 88.519         | 90.372         |
| <b>Gesamtsumme</b>                    | <b>150.029</b> | <b>149.062</b> | <b>163.964</b> |

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften 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 Herford hat ihren Beteiligungsunternehmen umfangreiche Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften gewährt. Davon entfallen zum 31. Dezember 2019 allein auf die HHV Gesellschafterdarlehen von 62,4 Mio. Euro und Bürgschaften von 50,7 Mio. Euro. Weitere wesentliche Gesellschafterdarlehen wurden dem IAB Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford mit 10,1 Mio. Euro gewährt. Daneben hat die Stadt Herford insbesondere der Stadtwerke Herford GmbH und der Herforder Abwasser GmbH Bürgschaftszusagen gemacht.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Herford anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband des Kreises Herford und der Städte Bünde, Herford, Löhne und Vlotho sowie die Sparkasse Herford AöR außer Acht. Die Sparkassenzweckverbände unterliegen einer gesonderten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

### Ausgewählte Jahresabschlusspositionen der Beteiligungen in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Die Beteiligungen der Stadt Herford halten zusammen mehr als doppelt so viel Sachanlagevermögen wie die Stadt Herford in ihrem Kernhaushalt. Da das Sachanlagevermögen der Beteiligungen überwiegend durch Fremdkapital finanziert ist, sind auch die Verbindlichkeiten der Beteiligungen deutlich höher als die der Stadt. Dabei entfallen fast 90,0 Prozent der Verbindlichkeiten der Beteiligungen auf Kredite. Auch die Gegenüberstellung der Erträge zeigt, dass die

Beteiligungen nur etwas weniger Erträge erwirtschaften als die Stadt. Dies zeigt unmissverständlich die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt Herford.

Rund 90,0 Prozent des Anlagevermögens, 95,0 Prozent der Verbindlichkeiten und 75,0 Prozent der Erträge aller Beteiligungen entfallen auf die HVV Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH, die WWS Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH, die Stadtwerke Herford GmbH, die Herforder Abwasser GmbH und der IAB Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem der IAB Immobilien- und Abwasser-Betrieb Herford 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 (EigVO 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 EigVO 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

- Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herford 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 Herford** ist zentral in der Herforder Versorgungs- und Verkehrs-Beteiligungs-GmbH (HVV) angesiedelt. Die Geschäftsführung der HVV wird in Personalunion durch den Kämmerer der Stadt Herford wahrgenommen. Darüber hinaus ist der Bürgermeister der Stadt Herford Vorsitzender des Aufsichtsrats der HVV. Somit ist eine ausreichende Nähe zur Verwaltungsleitung gegeben, wodurch der Informationsfluss zwischen dem Beteiligungsmanagement und der Verwaltungsleitung sichergestellt ist. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben beschäftigt die HVV derzeit drei Mitarbeiter, die sich vorrangig um die operativen Aufgaben des Beteiligungsmanagements kümmern.

Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Betätigung hat die Stadt Herford einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) erlassen. Dieser soll sowohl dazu dienen, die Standards für das Zusammenwirken zwischen der Stadt und den Beteiligungsgesellschaften festzulegen und zu definieren als auch eine effiziente Zusammenarbeit zwischen dem Aufsichtsrat und der Geschäftsführung zu fördern und zu unterstützen. Darüber hinaus verfolgt der PCGK das Ziel, eine Interessenabwägung zwischen dem Gemeinwohl und dem Unternehmensinteresse sicherzustellen und das Vertrauen in Entscheidungen der Verwaltung und der Politik zu erhöhen.

Ergänzend zum PCGK hat die Stadt Herford eine Beteiligungsrichtlinie erlassen. Diese regelt einerseits die Zuständigkeiten und die Aufgaben des Beteiligungsmanagements. Andererseits legt sie die Berichtspflichten der Beteiligungen an das Beteiligungsmanagement sowie des Beteiligungsmanagements an die kommunalen Gremien fest.

- ➔ Die Stadt Herford betreibt ein effektives Beteiligungsmanagement, das durch klare Zuständigkeiten gekennzeichnet ist. Dazu tragen insbesondere der beschlossene PCGK und die Beteiligungsrichtlinie positiv bei.

Die Art und der Umfang der von der Stadt Herford zugewiesenen Aufgaben ergeben sich aus § 2 der Beteiligungsrichtlinie der Stadt Herford. Demnach ist das Beteiligungsmanagement verantwortlich für

- die Überwachung der beschlossenen quantitativen und qualitativen Ergebnisziele,
- die Sicherung eines einheitlichen Berichts- und Dokumentationswesens der HVV und ihrer Beteiligungen,

- die Berichterstattung an den Rat,
- die steuerliche und rechtliche Optimierung des Unternehmensverbundes der HVV,
- die Aktualisierung und Vereinheitlichung der Unternehmenssatzungen, der Anstellungsverträge der Geschäftsführungen und der Compliance-Regelungen,
- die Erstellung des Beteiligungsberichtes,
- die Erstellung des Gesamtabchlusses sowie
- die Sicherstellung einer effizienten und regelmäßigen Kommunikation zwischen den Geschäftsführungen der HVV und der Beteiligungsgesellschaften.

Das Beteiligungsmanagement verwaltet und archiviert nach § 4 der Beteiligungsrichtlinie alle relevanten beteiligungsbezogenen Unterlagen zentral und digital. Dazu zählen einerseits die grundlegenden Unternehmensdaten in Form von Gesellschaftsverträgen und Satzungen sowie in Teilen langfristige Unternehmensverträge. Andererseits zählen dazu die Jahresabschlüsse und Wirtschafts- und Finanzpläne der Beteiligungen. Dabei werden die Wirtschafts- und Finanzpläne nur für die bedeutenden Beteiligungen vorgehalten. Darüber hinaus verwahrt das Beteiligungsmanagement die Unterlagen der Aufsichtsratssitzungen und der Gesellschafterversammlungen. Weiterhin liegen dem Beteiligungsmanagement die Berichte und Mitteilungen der Beteiligungen zu wesentlichen Geschäftsvorfällen, Risiken oder Rechtsverstößen vor. Die Unterlagen werden dem Beteiligungsmanagement überwiegend digital und ohne Aufforderung zur Verfügung gestellt.

Neben der reinen Beteiligungsverwaltung übernimmt das Beteiligungsmanagement umfangreiche administrative Aufgaben im Zusammenhang mit den städtischen Beteiligungen. Dazu zählen insbesondere das unterjährige Berichtswesen, die Erstellung des Beteiligungsberichts und die Erstellung des Gesamtabchlusses. Darüber hinaus arbeitet das Beteiligungsmanagement an Fragestellungen im Zusammenhang mit Gesellschafts- und Unternehmensverträgen. Weiterhin erstellt es die Sitzungsunterlagen für die städtischen Gremien, sofern es sich um Themen der Beteiligungen handelt. Mit den benannten Aufgaben ist das Beteiligungsmanagement mit seinen derzeit drei Mitarbeitern voll ausgelastet.

## 2.4.2 Berichtswesen

- Das Berichtswesen erfüllt vollständig die hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herford ergeben.

*Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnahe 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 Beteiligungsma-*

*nagement über Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Rat über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Rat unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für die Kommune erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Rat als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.*

Die **Stadt Herford** ist auch nach 2018 weiterhin dazu verpflichtet einen Gesamtabschluss aufzustellen, da sie nicht von der Befreiungsmöglichkeit nach § 116a GO NRW Gebrauch machen kann. Damit ist die gesetzliche Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes für die Stadt Herford ab dem Jahr 2019 entfallen. Dennoch hat sich die Stadt dazu entschieden, weiterhin einen jährlichen Beteiligungsbericht zu erstellen. In der Ratssitzung vom 10. Dezember 2021 wurde zudem beschlossen, dass dieser aus Transparenzgründen denselben Umfang haben soll wie bisher.

Die Stadt Herford hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2020 erstellt und dem Rat jeweils im vierten Quartal des Folgejahres vorgelegt. Im Beteiligungsbericht werden alle bedeutenden unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen einzeln dargestellt. Im Falle der mittelbaren Beteiligungen erfolgt eine Einzeldarstellung ab einer Beteiligungsquote von 20,0 Prozent. Darüber hinaus wird die WWE – trotz einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent – aufgrund ihrer wirtschaftlichen Bedeutung einzeln dargestellt. Im Falle der unmittelbaren Beteiligungen werden mit Ausnahme von drei Unternehmen alle Beteiligungen einzeln dargestellt. Bei diesen drei Beteiligungen handelt es sich um die Interkommunale Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH im Kreis Herford, den Zweckverband Kommunales Rechenzentrum Minden-Ravensburg/Lippe und die d-NRW AöR. Diese werden aus städtischer Sicht als nicht bedeutend eingeschätzt.

- Die Stadt Herford hat Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2020 erstellt und dem Rat vorgelegt. Dabei ist positiv hervorzuheben, dass die Stadt auch ohne gesetzliche Verpflichtung weiterhin einen jährlichen Beteiligungsbericht erstellt.

Ergänzend zum jährlichen Berichtswesen hat die Stadt Herford verbindliche Regelungen zum unterjährigen Berichtswesen für ihre Beteiligungen festgelegt. Gemäß § 6 der Beteiligungsrichtlinie haben die bedeutenden Beteiligungen dem Beteiligungsmanagement unterjährig nach standardisierten Vorgaben zu berichten. Der Mindeststandard hinsichtlich des Inhalts, des Aufbaus und des Berichtsturnus ergibt sich aus der Anlage 1 zur Beteiligungsrichtlinie.

Danach haben die Beteiligungen dem Beteiligungsmanagement quartalsweise zu berichten, wobei in Einzelfällen auch ein kürzerer Berichtszeitraum durch die Stadt festgelegt werden kann. Inhaltlich bestehen die Quartalsberichte aus einem Zahlen- und einem Erläuterungsteil. Im Zahlenteil werden die Einhaltung des Erfolgsplans, des Finanzplans und des Stellenplans mithilfe von Plan-Prognose- bzw. Plan-Ist-Vergleichen überprüft. Darüber hinaus wird die Schuldenlage dargestellt und unternehmensspezifische Leistungskennzahlen angegeben. Im Erläuterungsteil werden insbesondere die Abweichungen der gezogenen Vergleiche erläutert und eingeleitete Gegensteuerungsmaßnahmen benannt. Darüber hinaus werden die Geschäftsentwicklung im Berichtszeitraum dargelegt und die Leistungskennzahlen erläutert. Die Bereitstellung der Informationen erfolgt über eine vom Beteiligungsmanagement zur Verfügung gestellte

Excel-Datei. Durch diese Standardisierung wird die Auswertung und Weiterverarbeitung der Daten durch das Beteiligungsmanagement vereinfacht.

Nach § 7 der Beteiligungsrichtlinie hat das Beteiligungsmanagement anschließend zeitnah dem Verwaltungsvorstand und dem Rat über die Ergebnisse der Beteiligungen zu berichten. Dazu wertet das Beteiligungsmanagement die Quartalsdaten der Beteiligungen aus und erstellt daraus pro Beteiligung einen komprimierten Quartalsbericht. Dieser beinhaltet insbesondere einen Plan-Prognose-Vergleich des Erfolgsplans. Er wird ergänzt durch textliche Erläuterungen zum Geschäftsverlauf unter Bezugnahme auf den Erfolgs- und Finanzplan. Darüber hinaus werden die Leistungskennzahlen dargestellt und in Einzelfällen durch ein Ampelsystem ergänzt. Im Quartalsbericht der HVV fließen die Ergebnisse aus den Quartalsberichten der Tochterunternehmen zusammen. Insbesondere werden darin die Erträge aus Ergebnisabführungsverträgen und Beteiligungen sowie die Aufwendungen aus Verlustübernahmen und Abschreibungen auf Finanzanlagen berücksichtigt. Es handelt es sich somit um einen zusammengefassten Gesamtbericht auf Ebene der Holding.

- Die Stadt Herford hat ein unterjähriges Berichtswesen für die bedeutenden Beteiligungen implementiert. Dabei wird sowohl das Beteiligungsmanagement umfangreich über die Zielerreichung der Beteiligungen informiert, als auch den kommunalen Entscheidungsträgern adressatengerechte Informationen bereitgestellt.

Im Falle besonderer Entwicklungen im Geschäftsverlauf der Beteiligungen haben diese das Beteiligungsmanagement nach § 6 der Beteiligungsrichtlinie unverzüglich zu informieren (Ad-hoc-Meldung). Somit ist sichergestellt, dass das Beteiligungsmanagement auch zwischen den festgelegten Berichtszeiträumen jederzeit über kritische Entwicklungen im Bilde ist.

### 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

#### → Feststellung

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herford 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.*

Die **Stadt Herford** ist in den Gremien ihrer unmittelbaren Beteiligungen jeweils direkt durch den Bürgermeister oder ein Mitglied des Verwaltungsvorstands vertreten. Wie unter Kapitel 2.3 ausgeführt, hält die Stadt Herford ihre überwiegenden Beteiligungen mittelbar über die HVV. Die Geschäftsführung der HVV wird nebenamtlich vom Kämmerer wahrgenommen. In der Gesellschafterversammlung wird die Stadt Herford als alleinige Gesellschafterin durch einen Beigeordneten als vom Rat bestellten Vertreter vertreten. Darüber hinaus verfügt die HVV über einen Aufsichtsrat, in dem die Stadt durch den Bürgermeister vertreten wird. Die übrigen Mitglieder sind entsprechend der gesellschaftsvertraglichen Regelungen identisch mit den Mitgliedern des Haupt- und Finanzausschusses. Der Gesellschaftsvertrag der HVV regelt darüber hinaus, dass wesentliche Gesellschafterbeschlüsse in Tochterunternehmen, an denen die HVV mehrheitlich beteiligt ist, der vorherigen Zustimmung des HVV-Aufsichtsrats bedürfen. Sofern die HVV an Tochterunternehmen zu mehr als 25,0 Prozent beteiligt ist, bedürfen entsprechende Beschlüsse der vorherigen Zustimmung der HVV-Gesellschafterversammlung.

Von den Unternehmen im HVV-Unternehmensverbund verfügen auch die Stadtentwicklungsgesellschaft Hansestadt Herford mbH, die Stadtwerke Herford GmbH und die WWS Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH jeweils über einen eigenen Aufsichtsrat. Auch hier ist die Verwaltung jeweils direkt durch den Bürgermeister oder einen Beigeordneten im Aufsichtsrat vertreten. Zudem steht den Mitarbeitern des Beteiligungsmanagements ein Gastrecht zu. Die Tagesordnungen der Aufsichtsratssitzungen werden im Vorfeld darüber hinaus jeweils im Verwaltungsvorstand vorberaten.

Üblicherweise sollte das städtische Beteiligungsmanagement Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen der städtischen Beteiligungen verfassen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen geben. Im Falle der Stadt Herford werden keine Kommentierungen durch das Beteiligungsmanagement verfasst. Dennoch ist sichergestellt, dass die Gremienvertreterinnen und -vertreter die Interessen der Kommune ausreichend kennen und bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigen können. Im Falle der unmittelbaren Beteiligungen der Stadt Herford ist dies gegeben, da der Bürgermeister die Stadt in den Gesellschafterversammlungen als alleiniger Vertreter vertritt. Im Falle der mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist dies gegeben, da alle wesentlichen Entscheidungen der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrats der HVV bedürfen. Da die Vorlagen des Aufsichtsrats von der HVV – d.h. dem Beteiligungsmanagement – verfasst werden, finden die städtischen Interessen darin bereits entsprechende Berücksichtigung.

- Die Stadt Herford erstellt keine Kommentierungen zu den Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen ihrer Beteiligungen. Dennoch ist durch die personelle Besetzung der Gremien und die gesellschaftsvertraglichen Regelungen sichergestellt, dass die städtischen Interessen bei der Entscheidungsfindung ausreichend Berücksichtigung finden.

Damit die vom Rat bestellten bzw. entsendeten Gremienvertreter ihre Aufgaben bestmöglich wahrnehmen können, sollten sie vom Beteiligungsmanagement ausreichend darauf vorbereitet werden. Im Public Corporate Governance Kodex sind bereits umfangreiche Hinweise zu den Rechten und Pflichten der Vertreterinnen und -vertreter in Gesellschafts- und Aufsichtsgremien der Beteiligungen enthalten. Darüber hinaus hat die HVV in der Vergangenheit Schulungen für ihre eigenen Aufsichtsratsmitglieder durchgeführt. Ebenso haben die HVV-Töchter mit eigenem Aufsichtsrat (z.B. Stadtwerke Herford GmbH) davon Gebrauch gemacht, Schulungen für ihre Aufsichtsratsmitglieder durchzuführen. Gegenstand waren dabei insbesondere die Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern. Für die Vertreterinnen und Vertreter in den übrigen Gremien der Beteiligungen (z.B. Gesellschafterversammlung, Verbandsversammlung oder Verwaltungsrat) wurden dagegen keine Schulungen angeboten.

Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es jedoch sinnvoll, mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten für alle von der Stadt entsandten Gremienvertreter anzubieten. Dies betrifft neben den Aufsichtsratsmitgliedern auch die Vertreter in den übrigen Gremien aller Beteiligungen. Ebenso kann es im Falle fachlicher oder komplexer Themenfelder geboten sein, ergänzend Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen anzubieten. Insbesondere aufgrund der nach § 113 Abs. 6 GO NRW erforderlichen betriebswirtschaftlichen Erfahrung und Sachkunde der Gremienvertreter kann ein gezielter Schulungsbedarf zu betriebswirtschaftlichen Themen bestehen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es in Einzelfällen geboten sein, dass Schulungen zu betriebswirtschaftlichen oder anderen fachlichen Themen durchgeführt 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 Kommune 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.

Näher betrachtet werden

- die Pro Herford GmbH und
- die WWS Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH.

Bei der Pro Herford GmbH handelt es sich um eine unmittelbar gehaltene Beteiligung, die auf Verlustübernahmen der Stadt Herford angewiesen ist. Bei der WWS handelt es sich dagegen um eine mittelbar gehaltene Beteiligung, die in 2019 einen Jahresüberschuss erzielt hat und diesen vollständig einbehalten hat.

## 2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Herford stellt die Einflussnahme bei der Pro Herford GmbH und der WWS Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen rechtlich 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 Pro Herford GmbH

Die **Stadt Herford** ist seit 2019 unmittelbar zu 100,0 Prozent an der Pro Herford GmbH beteiligt. Zuvor wurde sie mittelbar über die HVV gehalten. Damit kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, soweit dieser nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Der Geschäftszweck der Pro Herford GmbH besteht in der Erbringung von Aufgaben auf dem Gebiet des Stadtmarketings. Dazu zählen insbesondere die Durchführung von Märkten und Sonderveranstaltungen sowie die Information von Einheimischen und Gästen. Insgesamt handelt es sich damit um Tätigkeiten, die das Image der Stadt Herford verbessern sollen.

#### Gesellschaftsorgane

Die Gesellschaft besteht gemäß § 8 des Gesellschaftsvertrags aus einer Geschäftsführung und einer Gesellschafterversammlung. Dabei wird die Stadt Herford durch den Bürgermeister als einziges Mitglied in der Gesellschafterversammlung vertreten.

## **Zustimmungsvorbehalte**

Nach § 11 Abs. 4 des Gesellschaftsvertrags darf die Geschäftsführung bestimmte Handlungen und Geschäfte nur nach vorheriger Zustimmung durch die Gesellschafterversammlung vornehmen. Dazu zählen u.a. die Aufnahme und Gewährung von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften und die Vergabe von Leistungen oberhalb der jeweils im Gesellschaftsvertrag benannten Wertgrenzen.

## **Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung**

Darüber hinaus hat die Pro Herford GmbH nach § 12 des Gesellschaftsvertrags jährlich einen Wirtschaftsplan nach den Bestimmungen der GO NRW aufzustellen. Die Feststellung des Wirtschaftsplans, die Feststellung des Jahresabschlusses sowie die Verwendung des Jahresergebnisses obliegen nach § 11 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags der Gesellschafterversammlung. Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

Ergänzend zu den Regelungen im Gesellschaftsvertrag ist über § 2 Abs. 3 der Beteiligungsrichtlinie die Einbindung der Stadt bzw. des Beteiligungsmanagements in den Prozess der Wirtschaftsplanung verpflichtend. Somit ist rechtlich sichergestellt, dass die Stadt ihren Einfluss bei allen bedeutenden Entscheidungen geltend machen kann.

### **2.5.1.2 WWS Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH**

Die **Stadt Herford** ist insgesamt zu 99,13 Prozent an der WWS Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH (WWS) beteiligt. Davon werden 4,69 Prozent unmittelbar von der Stadt und 94,44 Prozent mittelbar über die HVV gehalten. Daneben werden 0,86 Prozent der Geschäftsanteile von der WWS selbst und weitere 0,01 Prozent von zwei privaten Gesellschaftern gehalten. Insgesamt kann die Stadt Herford also einen beherrschenden Einfluss auf die WWS ausüben, soweit dieser nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Der Geschäftszweck der WWS besteht in der sicheren und verantwortbaren Wohnungsversorgung der breiten Schichten der Bevölkerung. Dies umfasst insbesondere die Errichtung, Betreuung, Bewirtschaftung und Verwaltung von Bauten in unterschiedlichen Rechts- und Nutzungsformen. Dazu wurde in 2008 die langfristige Unternehmensstrategie „Agenda HerfordWohnen“ von der Stadt Herford beschlossen. Diese sieht gezielte Investitions- und Modernisierungsmaßnahmen zur Aufwertung des Wohnungsangebots vor.

## **Gesellschaftsorgane**

Die Gesellschaft besteht nach § 8 des Gesellschaftsvertrags aus einer Geschäftsführung, einer Gesellschafterversammlung und einem Aufsichtsrat. Die Stadt wird in der Gesellschafterversammlung durch den Bürgermeister als vom Rat bestellten Vertreter vertreten. Die HVV wird durch ihren Geschäftsführer – gleichzeitig Kämmerer der Stadt Herford – in der Gesellschafterversammlung vertreten. Dabei richtet sich die Stimmrechtsverteilung nach dem gehaltenen Anteil am Stammkapital. Der Aufsichtsrat besteht aus insgesamt 21 Mitgliedern, wovon 14 Vertreter vom Rat der Stadt Herford entsendet werden. Unter den Vertretern ist der Beigeordnete und Dezernent Bauen und Ordnung als vom Bürgermeister benannter Bediensteter der Stadt. Nach

§ 10 Abs. 8 des Gesellschaftsvertrags kann der Rat den Mitgliedern des Aufsichtsrates Weisungen erteilen. Bei den sieben nicht-städtischen Aufsichtsratsmitgliedern handelt es sich um Arbeitnehmervertreter der WWS.

### **Zustimmungsvorbehalte**

Nach § 14 Abs. 4 des Gesellschaftsvertrags darf die Geschäftsführung bestimmte Handlungen und Geschäfte nur nach vorheriger Zustimmung durch die Gesellschafterversammlung vornehmen. Dazu zählen u.a. die Aufnahme und Gewährung von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften und die Vergabe von Leistungen oberhalb der jeweils im Gesellschaftsvertrag benannten Wertgrenzen. Darüber hinaus bedarf die Aufnahme von Darlehen und die Übernahme von Bürgschaften der vorherigen Zustimmung des Aufsichtsrates.

### **Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung**

Die WWS hat nach § 15 des Gesellschaftsvertrags jährlich einen Wirtschaftsplan nach den Bestimmungen der GO NRW aufzustellen. Die Feststellung des Wirtschaftsplans, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Jahresergebnisses obliegen nach § 14 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags der Gesellschafterversammlung. Die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses werden zuvor vom Aufsichtsrat beraten und mit Beschlussempfehlungen an die Gesellschafterversammlung versehen.

Ergänzend zu den Regelungen im Gesellschaftsvertrag ist über § 2 Abs. 3 der Beteiligungsrichtlinie die Einbindung der Stadt bzw. des Beteiligungsmanagements in den Prozess der Wirtschaftsplanung verpflichtend.

## **2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung**

- ➔ Die Stadt Herford nimmt durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie des Verwaltungsvorstands und die anschließende Beschlussfassung im Rat angemessenen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Pro Herford GmbH und der WWS Wohn- und Wirtschafts-Service GmbH.

*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 angemessenen 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 Pro Herford GmbH**

### **2.5.2.1.1 Einbindung in die Erstellung der Wirtschaftspläne**

Der Wirtschaftsplan der Pro Herford GmbH ist bis spätestens einen Monat vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres aufzustellen und orientiert sich inhaltlich an den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften. Demzufolge besteht er aus einem Erfolgsplan, einem Finanzplan und einem Stellenplan.

Die Stadt Herford ist bereits bei der Erstellung des Wirtschaftsplans eingebunden. So erstellt die Geschäftsführung der Pro Herford GmbH einen ersten Entwurf, auf dessen Grundlage zunächst Gespräche mit dem Beteiligungsmanagement und dem Kämmerer geführt werden. Im Anschluss daran werden die besprochenen Änderungen eingearbeitet und der überarbeitete Entwurf dem Bürgermeister vorgelegt. In Abhängigkeit des Bedarfs werden daraufhin entweder individuelle Gespräche geführt oder es erfolgt eine Abstimmung per E-Mail. Der endgültige Entwurf wird anschließend dem Verwaltungsvorstand vorgelegt und von der Geschäftsführung der Pro Herford GmbH im Haupt- und Finanzausschuss vorgestellt. Dabei stellt sich die Geschäftsführung den Fragen der Ausschussmitglieder. Sofern der Haupt- und Finanzausschuss einen weiteren Anpassungsbedarf sieht, wird dieser eingearbeitet. Im Anschluss wird der Wirtschaftsplan dem Rat vorgelegt. Dieser beschließt den Wirtschaftsplan und weist den Vertreter in der Gesellschafterversammlung an, in der Gesellschafterversammlung entsprechend abzustimmen. Das beschriebene Verfahren ist in der Beteiligungsrichtlinie der Stadt Herford nur relativ grob skizziert. So haben die Beteiligungsgesellschaften gemäß § 2 Abs. 3 der Beteiligungsrichtlinie ihre Strategien bzw. Geschäftspolitiken zunächst eigenständig zu definieren. Sie stimmen diese anschließend jährlich mit dem Gesellschafter, d.h. mit der Stadt bzw. der HVV, im Rahmen der Gesamtplanung ab. Das Ergebnis ist ein durch den Gesellschafter genehmigter Wirtschafts- inklusive mittelfristiger Finanzplan. Eine verbindliche Festlegung des Prozesses bzw. der Beratungsfolge findet sich in der Beteiligungsrichtlinie nicht wieder. Hier bietet es sich an, detailliertere Vorgaben zur Beratungsfolge in die Beteiligungsrichtlinie aufzunehmen, um die Einhaltung des Verfahrens auch in Zukunft verbindlich sicherzustellen.

Da es sich bei den wahrgenommenen Aufgaben der Pro Herford GmbH nicht um kostendeckende Tätigkeiten handelt, ist die Pro Herford GmbH dauerhaft defizitär. In den Jahren 2017 bis 2020 betrugen die Jahresfehlbeträge zwischen 0,9 und 1,0 Mio. Euro. In den Folgejahren verschlechtert sich die wirtschaftliche Situation aufgrund der Corona-Pandemie deutlich. Laut aktuellem Wirtschaftsplan beläuft sich der geplante Jahresfehlbetrag in 2022 auf 1,6 Mio. Euro. Die Gesellschaft ist dementsprechend auf die permanente Bereitstellung liquider Mittel durch die Stadt Herford angewiesen. Die Stadt hat die Defizitabdeckung als Verlustübernahme in Höhe des geplanten Jahresfehlbetrages der Pro Herford GmbH in ihrem Haushaltsplan berücksichtigt. Zur Sicherstellung der Liquidität der Gesellschaft wird die Defizitabdeckung bereits vorab geleistet. Die Endabrechnung erfolgt nach Feststellung des Jahresabschlusses der Gesellschaft im Folgejahr. Aufgrund der unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ist die Stadt darauf angewiesen, unterjährig regelmäßig über die Einhaltung des Wirtschaftsplans informiert zu werden.

### **2.5.2.1.2 Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans**

Die Einhaltung des Wirtschaftsplans wird mithilfe des im Kapitel 2.4.2 beschriebenen Quartalsberichtswezens unterjährig überprüft. Dazu berichtet die Pro Herford GmbH standardisiert an das Beteiligungsmanagement, welches die Informationen anschließend auswertet und in Form eines Quartalsberichts dem Rat zuleitet. Die dem Beteiligungsmanagement vorgelegten Informationen ermöglichen eine Prüfung der Einhaltung des Erfolgsplans, des Finanzplans sowie des Stellenplans. Im Fokus der Quartalsberichte an den Rat steht insbesondere das prognostizierte Jahresergebnis zur Prüfung der Einhaltung des Erfolgsplans. Dazu werden mithilfe eines Plan-Prognose-Vergleichs die Abweichungen zwischen dem Planwert und der auf den Abschlussstichtag hochgerechneten Prognose dargestellt. Die Darstellung erfolgt auf Ebene der einzelnen Ertrags- und Aufwandspositionen analog des Erfolgsplans. Wesentliche Abweichungen werden textlich erläutert, sodass die Gründe für die Abweichungen nachvollzogen werden können. Dies eröffnet die Möglichkeit, unterjährig über Gegensteuerungsmaßnahmen zu beraten. Weitere Einzelheiten zu den Berichtsinhalten können dem Kapitel 2.4.2 entnommen werden.

### **2.5.2.1.3 Beschluss über die Ergebnisverwendung**

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres wird der Jahresabschluss durch die Gesellschaft zeitnah erstellt. Der geprüfte Jahresabschluss wird anschließend dem Haupt- und Finanzausschuss zur Beratung vorgelegt. Dieser empfiehlt dem Rat daraufhin über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung entsprechend der Vorlage zu beschließen. Dabei wird die Vorlage für den Haupt- und Finanzausschuss und den Rat vom Beteiligungsmanagement erstellt. Somit ist sichergestellt, dass die städtische Sicht bereits in den Beschlussvorlagen berücksichtigt wurde. Der Rat beschließt daraufhin den Vertreter in der Gesellschafterversammlung anzuweisen, der Feststellung des Jahresabschlusses und der Ergebnisverwendung zuzustimmen.

Durch das gewählte Verfahren 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. Darüber hinaus ergeben sich keine Hinweise, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

## **2.5.2.2 WWS Wohn- und Wirtschafts-Service Herford GmbH**

### **2.5.2.2.1 Einbindung in die Erstellung der Wirtschaftspläne**

Der Wirtschaftsplan der WWS ist bis spätestens einen Monat vor Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres aufzustellen und orientiert sich inhaltlich an den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften. Demzufolge besteht er aus einem Erfolgsplan, einem Finanzplan und einem Stellenplan. Das Verfahren bei der Aufstellung und Beratung des Wirtschaftsplans der WWS entspricht im Wesentlichen dem beschriebenen Verfahren bei der Pro Herford GmbH. Dabei wird die Stadt Herford ebenfalls über das Beteiligungsmanagement, den Kämmerer und den Bürgermeister bei der Erstellung des Wirtschaftsplans eingebunden. Gemäß § 14 Abs. 4 des Gesell-

schaftsvertrags der HVV ist die Genehmigung der Wirtschaftspläne der Beteiligungsunternehmen, an denen die HVV zu mehr als 25,0 Prozent beteiligt ist, nur nach vorheriger Zustimmung der Gesellschafterversammlung möglich. Daher wird der mit der Stadt abgestimmte Wirtschaftsplan anschließend dem Verwaltungsvorstand vorgelegt und von der Geschäftsführung zunächst im Aufsichtsrat der WWS und daraufhin im Aufsichtsrat der HVV vorgestellt. Im Anschluss wird der Wirtschaftsplan dem Rat vorgelegt. Dieser weist mittels Beschluss den direkten Vertreter in der Gesellschafterversammlung der WWS an, in der Gesellschafterversammlung entsprechend abzustimmen. Darüber hinaus weist der Rat mittels eines weiteren Beschlusses den Vertreter in der Gesellschafterversammlung der HVV an, dem Wirtschaftsplan der WWS zuzustimmen. Wie bereits im Falle der Pro Herford GmbH geschildert, finden sich in der Beteiligungsrichtlinie nur allgemeine Festlegungen zum Verfahren der Wirtschaftsplanung wieder. Hier bietet es sich an, detailliertere Vorgaben zur Beratungsfolge in die Beteiligungsrichtlinie aufzunehmen, um die Einhaltung des Verfahrens auch in Zukunft verbindlich sicherzustellen.

Die WWS ist seit 2012 profitabel und konnte ihre Jahresergebnisse seitdem kontinuierlich verbessern. Die Jahresüberschüsse wurden bis 2019 jeweils in voller Höhe auf neue Rechnung vorgetragen. Dies zielte insbesondere darauf ab, die in Vorjahren angesammelten Verlustvorträge auszugleichen. Seit 2019 kann die Gesellschaft wieder Gewinnvorträge ausweisen.

Aufgrund der angespannten Liquiditätslage der HVV wurde mit der Geschäftsführung der WWS über die Möglichkeit künftiger Gewinnausschüttungen diskutiert. Die WWS finanziert sich zur Durchführung der beschlossenen Investitions- und Modernisierungsmaßnahmen am Kapitalmarkt. Dazu bedarf es einer gewissen Eigenkapitalquote, um von den Kreditinstituten weitere Kredite aufnehmen zu können. Im Ergebnis wurde sich darauf geeinigt, dass ab 2020 jährlich ein Betrag von 1,0 Mio. Euro an die Gesellschafter ausgeschüttet werden kann. Die darüber hinaus gehenden Überschüsse sollen zur Stärkung des Eigenkapitals in die Gewinnvorträge eingestellt werden. Diese Entscheidung findet ihren Ausdruck sowohl im Finanzplan der WWS als auch im Erfolgsplan der HVV und im Haushaltsplan der Stadt.

#### **2.5.2.2.2 Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans**

Die Einhaltung des Wirtschaftsplans wird mithilfe des im Kapitel 2.4.2 beschriebenen Quartalsberichtswesens unterjährig überprüft. Das Berichtswesen ist vom Aufbau identisch zu dem der Pro Herford GmbH. Daher wird auf die Ausführungen zur Pro Herford GmbH verwiesen.

#### **2.5.2.2.3 Beschluss über die Ergebnisverwendung**

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres wird der Jahresabschluss durch die Gesellschaft zeitnah erstellt. Gemäß § 14 Abs. 4 des Gesellschaftsvertrags der HVV sind auch die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Ergebnisses der Beteiligungsunternehmen, an denen die HVV zu mehr als 25,0 Prozent beteiligt ist, nur nach vorheriger Zustimmung der Gesellschafterversammlung möglich. Der geprüfte Jahresabschluss wird dem Aufsichtsrat der WWS und der HVV zur Beratung vorgelegt. Der Aufsichtsrat der HVV ist personengleich besetzt wie der Haupt- und Finanzausschuss der Stadt. Dementsprechend wird der Jahresabschluss nicht gesondert dem Haupt- und Finanzausschuss zur Beratung vorgelegt, sondern direkt dem Rat. Sowohl die Vorlage für den Rat als auch für den Aufsichtsrat der HVV werden vom Beteiligungsmanagement erstellt. Somit ist sichergestellt, dass die städtische Sicht bereits in den Beschlussvorlagen berücksichtigt wurde. Der Rat beschließt daraufhin den direkten Vertreter in

der Gesellschafterversammlung anzuweisen, der Feststellung des Jahresabschlusses und der Ergebnisverwendung zuzustimmen. Im Falle des Aufsichtsrates der HVV empfiehlt dieser der Gesellschafterversammlung entsprechend zuzustimmen.

Durch das gewählte Verfahren 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. Darüber hinaus ergeben sich keine Hinweise, 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 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Herford ergeben. | 89    | E1         | Die Stadt Herford sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der alle Gremienvertreter über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es in Einzelfällen geboten sein, dass Schulungen zu betriebswirtschaftlichen oder anderen fachlichen Themen durchgeführt werden. | 91    |

### 3. Hilfe zur Erziehung

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Gesamtbericht</b>                                                                | <b>1</b>  |
| 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herford                          | 5         |
| 0.1.1 Managementübersicht                                                           | 5         |
| 0.2 Ausgangslage der Stadt Herford                                                  | 7         |
| 0.2.1 Strukturelle Situation                                                        | 7         |
| 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen | 10        |
| 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit                                                   | 10        |
| 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse                                                      | 11        |
| 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Herford                     | 19        |
| 0.4 Überörtliche Prüfung                                                            | 22        |
| 0.4.1 Grundlagen                                                                    | 22        |
| 0.4.2 Prüfungsbericht                                                               | 22        |
| 0.5 Prüfungsmethodik                                                                | 24        |
| 0.5.1 Kennzahlenvergleich                                                           | 24        |
| 0.5.2 Strukturen                                                                    | 24        |
| 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten                                                  | 25        |
| 0.5.4 gpa-Kennzahlenset                                                             | 25        |
| 0.6 Prüfungsablauf                                                                  | 25        |
| 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen                                                     | 27        |
| <b>1. Finanzen</b>                                                                  | <b>36</b> |
| 1.1 Managementübersicht                                                             | 36        |
| 1.1.1 Haushaltssituation                                                            | 36        |
| 1.1.2 Haushaltssteuerung                                                            | 37        |
| 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik                                                     | 38        |
| 1.3 Haushaltssituation                                                              | 38        |
| 1.3.1 Haushaltsstatus                                                               | 39        |
| 1.3.2 Ist-Ergebnisse                                                                | 41        |
| 1.3.3 Plan-Ergebnisse                                                               | 43        |
| 1.3.4 Eigenkapital                                                                  | 48        |
| 1.3.5 Schulden und Vermögen                                                         | 50        |
| 1.4 Haushaltssteuerung                                                              | 58        |
| 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation                                          | 58        |
| 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung                                     | 60        |
| 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen                                                    | 63        |
| 1.4.4 Fördermittelmanagement                                                        | 66        |
| 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen                                                     | 69        |

|           |                                                                    |            |
|-----------|--------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>2.</b> | <b>Beteiligungen</b>                                               | <b>76</b>  |
| 2.1       | Managementübersicht                                                | 76         |
| 2.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                                        | 78         |
| 2.3       | Beteiligungsportfolio                                              | 79         |
| 2.3.1     | Beteiligungsstruktur                                               | 79         |
| 2.3.2     | Wirtschaftliche Bedeutung                                          | 82         |
| 2.4       | Beteiligungsmanagement                                             | 85         |
| 2.4.1     | Organisation des Beteiligungsmanagements                           | 85         |
| 2.4.2     | Berichtswesen                                                      | 87         |
| 2.4.3     | Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien      | 89         |
| 2.5       | Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen | 91         |
| 2.5.1     | Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme                        | 92         |
| 2.5.2     | Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung                           | 94         |
| 2.6       | Anlage: Ergänzende Tabellen                                        | 99         |
| <b>3.</b> | <b>Hilfe zur Erziehung</b>                                         | <b>100</b> |
| 3.1       | Managementübersicht                                                | 103        |
| 3.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                                        | 104        |
| 3.3       | Strukturen                                                         | 105        |
| 3.3.1     | Strukturkennzahlen                                                 | 106        |
| 3.3.2     | Umgang mit den Strukturen                                          | 107        |
| 3.3.3     | Präventive Angebote                                                | 107        |
| 3.4       | Organisation und Steuerung                                         | 109        |
| 3.4.1     | Organisation                                                       | 110        |
| 3.4.2     | Gesamtsteuerung und Strategie                                      | 111        |
| 3.4.3     | Finanzcontrolling                                                  | 112        |
| 3.4.4     | Fachcontrolling                                                    | 113        |
| 3.4.5     | Prozess- und Qualitätsstandards                                    | 114        |
| 3.4.6     | Prozesskontrollen                                                  | 119        |
| 3.5       | Personaleinsatz                                                    | 119        |
| 3.5.1     | Allgemeiner Sozialer Dienst                                        | 121        |
| 3.5.2     | Wirtschaftliche Jugendhilfe                                        | 121        |
| 3.6       | Leistungsgewährung                                                 | 122        |
| 3.6.1     | Fehlbetrag und Einflussfaktoren                                    | 122        |
| 3.6.2     | Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII                                     | 131        |
| 3.6.3     | Unbegleitete minderjährige Ausländer                               | 143        |
| 3.7       | Anlage: Ergänzende Tabellen                                        | 145        |
| <b>4.</b> | <b>Bauaufsicht</b>                                                 | <b>151</b> |
| 4.1       | Managementübersicht                                                | 151        |
| 4.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                                        | 152        |
| 4.3       | Baugenehmigung                                                     | 152        |

|           |                                                     |            |
|-----------|-----------------------------------------------------|------------|
| 4.3.1     | Strukturelle Rahmenbedingungen                      | 152        |
| 4.3.2     | Rechtmäßigkeit                                      | 154        |
| 4.3.3     | Geschäftsprozesse                                   | 156        |
| 4.3.4     | Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens     | 158        |
| 4.3.5     | Digitalisierung                                     | 160        |
| 4.3.6     | Personaleinsatz                                     | 162        |
| 4.3.7     | Bauberatung                                         | 165        |
| 4.3.8     | Dauer der Genehmigungsverfahren                     | 167        |
| 4.3.9     | Transparenz und Steuerung                           | 171        |
| 4.4       | Anlage: Ergänzende Tabellen                         | 173        |
| <b>5.</b> | <b>Verkehrsflächen</b>                              | <b>178</b> |
| 5.1       | Managementübersicht                                 | 178        |
| 5.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                         | 179        |
| 5.3       | Steuerung                                           | 179        |
| 5.3.1     | Datenlage                                           | 180        |
| 5.3.2     | Straßendatenbank                                    | 181        |
| 5.3.3     | Kostenrechnung                                      | 182        |
| 5.3.4     | Strategische Ausrichtung und operatives Controlling | 183        |
| 5.4       | Prozessbetrachtung                                  | 184        |
| 5.4.1     | Aufbruchmanagement                                  | 184        |
| 5.4.2     | Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement | 187        |
| 5.5       | Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung       | 190        |
| 5.5.1     | Strukturen                                          | 190        |
| 5.5.2     | Bilanzkennzahlen                                    | 191        |
| 5.6       | Erhaltung der Verkehrsflächen                       | 191        |
| 5.6.1     | Alter und Zustand                                   | 193        |
| 5.6.2     | Unterhaltung                                        | 194        |
| 5.6.3     | Reinvestitionen                                     | 195        |
| 5.7       | Anlage: Ergänzende Tabellen                         | 197        |
|           | <b>Kontakt</b>                                      | <b>201</b> |

## 3.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die Einschätzungen und Erfahrungen der Jugendämter zum Umgang und zu den Auswirkungen der Pandemie sind unterschiedlich. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Jugendämter vor neue Herausforderungen in der Organisation und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeitsweise im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich u.a. durch eine eingeschränkte persönliche Zusammenarbeit mit den Familien und den Leistungsanbietern sowie fehlende Frühwarnsysteme aufgrund von geschlossenen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder verändert. Das zeigen auch verschiedene Untersuchungen und Befragungen.

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

### Hilfe zur Erziehung

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Herford** mit einer hohen Anzahl an Jugendeinwohnern, einer hohen Kinderarmut und einer hohen Jugendarbeitslosigkeit sind eher benachteiligend als bei der Mehrheit der anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Dies zeigt sich auch im Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) je Jugendeinwohner, der fast über dem Median der Vergleichskommunen liegt. Erheblich beeinflussen die Aufwendungen für HzE den Fehlbetrag. Die Aufwendungen bestehen vor allem aus Transferleistungen an freie Träger. Die Aufwendungen je Hilfefall im ambulanten Bereich konnte die Stadt Herford geringhalten. Dagegen liegen die Aufwendungen je Hilfefall im stationären Bereich über dem Median der Vergleichskommunen. Ursächlich für den überdurchschnittlichen Fehlbetrag ist vor allem auch die Falldichte, die oberhalb des Medians der Vergleichskommunen liegt. Dies ist sowohl bei den stationären, wie auch bei den ambulanten Hilfen der Fall. Gleichzeitig beträgt der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen nur rund 37 Prozent. Dies bedeutet für Herford auch, dass deutlich über die Hälfte der stationären Hilfen der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen ist. Die Stadt Herford überarbeitet zurzeit das Konzept für die Vollzeitpflegen.

In der Stadt Herford gibt es ein vielfältiges und im Bereich der Frühen Hilfen breit gefächertes Präventionsangebot. Ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen ist vorhanden. Organisatorisch sind wichtige Schnittstellen für das Jugendamt in einem Dezernat zusammengefügt. Die zum Teil hohen Leitungsspannen und die räumliche Trennung erschwert die Steuerung des Jugendamtes und der HzE.

Für das Herforder Jugendamt existiert ein Leitbild mit sieben Leitzielen, das in das Gesamtsystem der Stadt integriert ist. Dieses umfasst auch die Hilfen zur Erziehung. Das Leitbild wird regelmäßig bewertet und weiterentwickelt, dadurch ist ein nachhaltiges System entstanden.

Das Jugendamt der Stadt Herford führt ein regelmäßiges Finanzcontrolling mit einem Berichtswesen durch. Fach- und Finanzcontrolling sind bisher nicht konzeptionell zusammengeführt. Ansätze für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling sind vorhanden.

Die Stadt Herford hat für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen in ihren Dienst- und Arbeitsanweisungen hinterlegt. Die Verfahrensstandards sollten insgesamt geprüft und aktualisiert werden. Dabei sind die Änderungen des SGB VIII einzubeziehen. Auch Aspekte zum Fachcontrolling sollten in die Standards einfließen. Einen Schwerpunkt hat die Stadt Herford mit der Fachstelle Revision gesetzt, die sich um Rückführungen kümmert. Die pädagogischen Bereiche beteiligen die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig an den Verfahren. Damit fließen zusätzlich wirtschaftliche Aspekte in die Hilfestellung ein. Eine E-Akte setzt die Stadt Herford im Jugendamt noch nicht ein.

Ein gesamtstädtisches Mitarbeiterkonzept in der Stadt Herford ist nicht vorhanden. Der Einsatz von Springerstellen im pädagogischem Bereich und die Kooperationen mit den Fachhochschulen und Universitäten wird positiv beurteilt.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>10</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

<sup>10</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

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

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

### 3.3 Strukturen

- Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Herford sind eher nachteilig. Die Stadt Herford berücksichtigt diese bei der Planung und Entwicklung von Maßnahmen und Projekten.

Die unterschiedliche Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung zeigt sich bezogen auf die Höhe der Inanspruchnahme und auch bei der Verteilung der in den Kommunen von den jungen Menschen und ihren Familien in Anspruch genommenen Leistungen. Soziostrukturelle Rahmenbedingungen beeinflussen die Gewährung von Hilfen zur Erziehung. Die **Stadt Herford** ist dem Jugendamtstyp 8 (kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern) und der Belastungsklasse 2 mit einer hohen Kinderarmut nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>11</sup> zugeordnet. Bei den großen kreisangehörigen Kommunen gehören noch vierzehn andere dem Jugendamtstyp 8 an. Über die Hälfte der großen kreisangehörigen Kommunen haben keine ausgesprochen hohe Kinderarmut zu verzeichnen. Davon unterscheidet sich die Stadt Herford. Dieses kann eine Belastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten.

Die Stadt Herford ist Standort von zwei Geburtskliniken, einer Justizvollzugsanstalt und einer zentralen Unterbringungseinrichtung. In dieser sind auch Familien mit Kindern untergebracht. Zusätzlich liegt die Stadt Herford in der Nähe der bundesweit arbeitenden Evangelischen Jugendhilfeeinrichtung Schweicheln. Diese Einrichtung wird NRW-weit und zum Teil bundesweit belegt. Nach Beendigung von Hilfen in dieser Einrichtung kommt es häufig zu Zuzügen in die Stadt Herford. Alle genannten Kliniken und Einrichtungen können einen Einfluss auf den Bezug von HzE haben.

<sup>11</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Herford im Jahr 2020

| Kennzahlen                                                                                                                   | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent                                           | 21,0    | 17,9    | 19,3           | 19,9                    | 21,0           | 22,0    | 35           |
| Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent | 3,8     | 0,6     | 2,7            | 3,3                     | 4,0            | 7,5     | 35           |
| Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent                   | 20,2    | 15,6    | 17,3           | 18,2                    | 19,6           | 21,8    | 35           |
| Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent                                       | 1,4     | 1,4     | 4,3            | 5,3                     | 7,2            | 10,5    | 35           |

In den Vergleich sind Werte von 35 Kommunen eingeflossen. Die Stadt Herford weist in den sozioökonomischen Rahmenbedingungen belastende Faktoren auf. Dieses macht auch der oben beschriebene Jugendamtstyp und die Belastungsklasse mit hoher Kinderarmut deutlich.

#### 3.3.1.1 Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Die Stadt Herford hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der am dritten Viertelwert des interkommunalen Vergleichs liegt. Lediglich 25 Prozent der großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben einen höheren Anteil. Der hohe Anteil wirkt sich rechnerisch entlastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus. Der Personenkreis, der HzE beziehen könnte ist damit höher als in den anderen Vergleichskommunen. Die Stadt hält die Entwicklung der Altersgruppen von 0 bis unter 21 Jahren in eigenen Bestandsaufnahmen nach.

#### 3.3.1.2 Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug liegt in Herford mit 20,2 Prozent über dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen. In mehreren Untersuchungen<sup>12</sup> ist belegt, dass sich der Familienstatus auf den Bezug von Hilfen zur Erziehung auswirkt. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in An-

<sup>12</sup> Zum Beispiel: Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, Studie der Bertelsmann Stiftung von Anne Lenze „Alleinerziehende weiter unter Druck“ aus 2020

spruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Reagiert hat die Stadt Herford beispielsweise mit einer vorrangigen Berücksichtigung von Alleinerziehenden bei der Aufnahme in Tageseinrichtungen für Kinder.

### 3.3.1.3 Schulabgänger ohne Abschluss

Bei der Quote der Schulabgänger ohne Abschluss bildet die Stadt Herford das Minimum im interkommunalen Vergleich ab. Auch hier kann durch sozialräumliche Ansätze die Lebenssituationen von betroffenen Familien nachhaltig verbessert werden. Das kann durch Netzwerke, bei denen die Jugendhilfe mit z.B. Bildungseinrichtungen, Gesundheitsvorsorge, Vereinen und Unternehmen zusammenarbeitet, stattfinden. Entscheidend ist dabei, dass es gelingt die Eltern mit einzubeziehen.

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Der **Stadt Herford** sind die Strukturen grundsätzlich bekannt (vgl. auch Vorbericht). In der Sozialplanung der Stadt werden regelmäßig Einwohnerprognosen erstellt und ausgewertet. Zusätzlich fließen in die Planungen die Ergebnisse des Sozial-Monitorings der Stabsstelle des Dezernats III ein. Die Stelle der Jugendhilfeplanung war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vollständig personalisiert.

Auch bei der Erstellung des Jugendförderplanes werden strukturelle Daten aufbereitet und mitbezogen. Er dient als Förderinstrument in der Jugendhilfe sowie als Planungs- und Steuerungsinstrument für die örtliche Kinder- und Jugendarbeit der Stadt. Er enthält die Ergebnisse des Beteiligungs- und Abstimmungsprozesses zwischen freien Trägern, Verwaltung und Politik. Der letzte Jugendförderplan ist im Jahr 2016 erarbeitet worden. Er galt bis zum Jahr 2021. Für den Zeitraum 2021 bis 2025 ist ein neuer Jugendförderplan erarbeitet und beschlossen worden.

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

### 3.3.3 Präventive Angebote

#### → Feststellung

In der Stadt Herford gibt es ein vielfältiges und im Bereich der Frühen Hilfen breit gefächertes Präventionsangebot. Ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen ist vorhanden. Es findet eine weitreichende Netzwerkarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren der Kinder-, Jugend- und Familienhilfen statt. Die Ergebnisse der Präventionsprojekte fließen noch nicht in das Controlling ein.

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

Die **Stadt Herford** hat ein umfangreiches präventives Angebot im Stadtgebiet. Der „Herforder Weg“ hat sich für den Kinder- und Jugendbereich als Markenname etabliert. Dort arbeiten unterschiedliche Netzwerkpartner multiprofessionell zusammen. Die meisten Angebote und Projekte sind in Team 3.2.0 Strategie und Planung angesiedelt. Dort gibt es unterschiedliche Fachstellen und Projekte, die jeweils mit Personalressourcen hinterlegt sind. Beispielfhaft sind zu nennen:

- Fachstelle Frühe Hilfen

Koordination und bedarfsgerechte von Hilfs- und Unterstützungsangeboten für die Lebenssituation von Familien rund um Schwangerschaft, Geburt und die ersten drei Lebensjahre. Die Fachstelle wird aus der Bundesstiftung „Frühe Hilfen“ mit jährlich 46.000 Euro gefördert.

- Projekt Chancenreich

Zusammen mit der Carina Stiftung werden Familien bei der Pflege und Versorgung von neugeborenen Kindern begleitet. Damit soll ein gutes und gesundes Aufwachsen von Anfang an gewährleistet werden. Zum Beispiel wird für die lückenlose Inanspruchnahme von Früherkennungsuntersuchungen gesorgt. Das Projekt ist ein wesentliches Element des Kinderschutzes. Im Rahmen eines niederschweligen Zugangs bei den Familienbesuchen soll, fachlich hinterlegt mit einer Ampelschaltung, kinderschutzrelevante Anhaltspunkte früh erkannt werden. Die Stadt Herford stellt die Personalressource der Geschäftsführung des Vereins Chancenreich und beteiligt sich mit 87.000 € pro Jahr an den Projektkosten. Die Carina Stiftung stellt eine halbe Stelle Sekretariat, sowie Büroräume für den Verein Chancenreich und jährliche Projektkosten in Höhe von 351.000 €.

- Projekt Gelingendes Aufwachsen

Stärkung und Schutz von Kindern vor sexualisierter Gewalt im Übergang Kita zur Grundschule. Finanziell unterstützt die Auridis Stiftung das Projekt. Fachlich begleitet wird es von der GEBIT Münster. Da das Projekt ausläuft beabsichtigt die Stadt Herford dieses mit kommunalen Mittel weiter zu führen.

- Projekt kinderstark

Mit dem Projekt sollen kommunale Präventionsketten mit einer kommunalen Gesamtstrategie geschaffen werden. Die Servicestelle Prävention in Trägerschaft des Instituts für soziale Arbeit e. V. unterstützt beim Auf- und Ausbau und bei der Qualitätsentwicklung von kommunalen Präventionsketten. Das Projekt wird mit Landesmitteln in Höhe von 62.000 Euro finanziert. In Herford werden in den Kliniken Mütter und Fachpersonal angesprochen und unterstützt.

- Familienhebamme

Die Familienhebamme begleitet im Übergang zwischen Schwangerschaft und der dann auszufüllenden Rolle als Eltern. Zurzeit betreut die Hebamme acht Familien. Sie arbeitet eng mit der SPFH zusammen.

In der Stadt Herford gibt es kein städtisches Jugendzentrum. Allerdings gibt es im Stadtgebiet fünf Jugendzentren in freier Trägerschaft. Der Bereich Jugendförderung ist für die Planung und Strategie von Projekten zuständig und für die Erstellung des Kinder- und Jugendförderplanes.

Ferner gibt es nach Aussagen der Stadt Herford eine gute Zusammenarbeit mit der Jugendberufsagentur.

Mit zunehmenden Alter nehmen die präventiven Angebote ab. Für ältere Kinder beabsichtigt die Stadt Herford weitere Angebote zu schaffen. Darüber hinaus arbeitet Herford intensiv mit betroffenen Akteuren der Präventionsarbeit, wie z.B. Familienhebammen, Familien- Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerinnen, Kindertageseinrichtungen, Polizei, Familienrichtern, Beratungsstelle, Frühförderstelle, der Mädchenberatungsstelle, und Schulen zusammen. Es finden regelmäßige Treffen statt, in denen Angebote besprochen und geplant werden. Durch das gute Präventionsnetzwerk ist die Stadt nach eigener Einschätzung früher an den Klienten dran und kann passgenauere Hilfen initiieren.

Die präventiven Angebote und Maßnahmen sollten auch in das Fach- und Finanzcontrolling der Stadt aufgenommen werden. Denn der Nachweis fiskalischer Effekte präventiver Angebote ist wie oben beschrieben sehr komplex. Der Nachweis ist allerdings in einigen Jugendämtern gelungen.<sup>13</sup> Dazu ist es notwendig die Präventionsangebote auch in ein Controlling einzubinden.

→ **Empfehlung**

Die Ergebnisse und Effekte der Präventionsprojekte sollten in ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling einfließen und mit Kennzahlen hinterlegt werden. Eine Gesamtstrategie „Prävention“ sollte möglichst alle Altersgruppen umfassen.

## 3.4 Organisation und Steuerung

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

<sup>13</sup> Siehe dazu auch „Kommunale Prävention und soziale Kosten Datenbände 11 und 12 NRW“ von Gerhard Micosatt“

### 3.4.1 Organisation

#### → Feststellung

Organisatorisch sind wichtige Schnittstellen für das Jugendamt in der Stadt Herford in einem Dezernat zusammengefügt. Die zum Teil hohen Leitungsspannen und die räumliche Trennung erschwert die Steuerung der HzE.

Das Jugendamt/die Abteilung Jugend der **Stadt Herford** befindet sich u.a. zusammen mit der Stabsstelle Sozialplanung, der Abteilung Wohnen, Integration und Soziales und der Abteilung Bildung und Sport im Dezernat III für Bildung, Jugend und Soziales. Über die Dezernatsebene sind damit wichtige Schnittstellen zwischen den Abteilungen hergestellt. Bei den Aufgaben Schule und Jugend handelt es sich teilweise um dieselbe Zielgruppe. Deshalb sollte eine enge Zusammenarbeit erfolgen, um Synergieeffekte zu nutzen. Mit der Abteilung Bildung gibt es eine enge und transparente Zusammenarbeit.

Das Jugendamt ist in fünf Teams unterteilt:

- Strategie und Planung
- Verwaltung und Finanzen
- Familienersetzende Hilfen
- Familienunterstützende Hilfen
- Kindertagesbetreuung

Die oben benannten Teams sind unterschiedlich groß. In Untersuchungen von unterschiedlichen Beratungsunternehmen wird für den pädagogischen Bereich eine Leitungsspanne von 1:12 bis maximal 1:15 empfohlen. In den Teams Familienersetzende Hilfen und Familienunterstützende Hilfen werden mehr als 20 Mitarbeiter geführt. Die oben benannte Führungsspanne wird deutlich überschritten. Damit können die Leitungskräfte ihren Führungs- und Steuerungsaufgaben nur zum Teil gerecht werden. Insbesondere die Qualitätssicherung und die Begleitung von neuen bzw. jungen Mitarbeitern kann nicht in vollem Umfang durchgeführt werden.

#### → Empfehlung

Damit die Leitungskräfte ihren Führungs- und Steuerungsaufgaben gerecht werden können, ist auf eine angemessene Leitungsspanne zu achten. Bei einer Personalbemessung im pädagogischen Bereich sind die Leitungsfunktionen einzubeziehen.

Die Jugendhilfeplanung bezieht alle Aufgabenbereiche der Jugendhilfe ein. Allerdings steht dem Jugendamt der Stadt Herford nur ein Stundenanteil zur Verfügung. Damit fehlen Zeitressourcen für die wichtige Planung und Steuerung der HzE. Finanz- und Fachcontrolling sind in der Abteilung Strategie und Planung verortet. Bisher sind die Aufgaben konzeptionell noch nicht zusammengeführt. Hierzu finden sich weitere Aussagen im Kapitel Controlling.

#### → Empfehlung

Die Aufgaben der Jugendhilfeplanung sollten neu ausgerichtet und entsprechend personalisiert werden.

Für die Hilfen nach 35 a SGB VIII, UMA, Stationäre Hilfen und der Vollzeitpflege sind Spezialdienste eingerichtet. Die Fachstelle Vollzeitpflege nimmt nur Teile der Aufgaben wahr. Dazu finden sich genauere Informationen im Berichtsteil unter Vollzeitpflege.

Die WiJu hat zum Prüfzeitraum getrennt nach ambulant und stationär gearbeitet. Diese Trennung wurde inzwischen wegen des gestiegenen Arbeitsvolumens aufgehoben. Neben dem normalen Fallaufkommen bearbeitet die WiJu auch Widersprüche und Klagen.

Das Jugendamt der Stadt Herford hat sich zum Ziel gesetzt, zweimal jährlich eine Mitarbeiterveranstaltung durchzuführen. Dieses Ziel wurde Corona bedingt nicht erreicht.

Eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII mit drei Unterarbeitsgruppen ist vorhanden. Eine Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit den HzE.

Räumlich ist das Jugendamt der Stadt Herford auf fünf Standorte aufgeteilt. In einzelnen Abteilungen sind Mitarbeiter in unterschiedlichen Standorten untergebracht. Dieses erschwert die Führung und Steuerung der einzelnen Bereiche.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte über ein Raumkonzept versuchen, die Mitarbeiter an wenigen Standorten zu zentrieren.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Für das Herforder Jugendamt existiert ein Leitbild mit sieben Leitzielen, das in das Gesamtsystem der Stadt integriert ist. Dieses umfasst auch die Hilfen zur Erziehung. Das Leitbild wird regelmäßig bewertet und weiterentwickelt, dadurch ist ein nachhaltiges System entstanden. Zusätzlich ist das Jugendamt in die Sozialberichterstattung eingebunden.

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

Das Jugendamt der Stadt Herford hat zusammen mit dem Jugendhilfeausschuss im Prozess „Robustes Jugendamt“ ein Leitbild mit sieben Leitzielen, die alle Lebensbereiche von Kindern und Jugendlichen umfassen erarbeitet. Dabei wurden die Aufgabengebiete des Jugendamtes in drei Markenkernen aufgeteilt:

- Kindertagesbetreuung
- Jugendförderung
- Familienhilfen

Zu diesen Teilbereichen gibt sich das Jugendamt jährlich inhaltliche Themenschwerpunkte mit Themenzielen. Die Themenziele werden kumuliert und jährlich bewertet und fortgeschrieben. In

die Bewertung fließen auch die Hilfen zur Erziehung ein. Die Bewertung stellt das Jugendamt anschaulich in einer Matrix dar. So kann die Politik und die Verwaltungsführung nachvollziehen, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.

Im Jugendamt finden zweimal jährlich Gesamtsteuerungsworkshops der Leitungskräfte des Jugendamtes statt. In den Workshops werden Haushaltsthemen und Personalthemen bearbeitet. Hier wird auch über die oben dargestellte Matrix zur Zielerreichung diskutiert.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

#### → Feststellung

Im Jugendamt ist ein Finanzcontrolling mit einem gesamtstädtischen Berichtswesen vorhanden. Das Berichtswesen enthält Kennzahlen und Zielwerte. Zum Prüfungszeitraum war die Controllingsstelle nicht besetzt.

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

Im Jugendamt der **Stadt Herford** ist das Finanzcontrolling in der Abteilung 3.2.0 „Strategie und Planung“ angesiedelt. Dort steht eine halbe Vollzeit-Stelle für das Finanzcontrolling zur Verfügung. Für den HzE-Bereich entfallen davon circa 0,3 Stellenanteil. Gemäß Auskunft der Stadt ist die Stelle für das Finanzcontrolling seit längerer Zeit nicht besetzt. Dadurch konnten wichtige Auswertungen, Analysen und eine Weiterentwicklung nicht erfolgen.

#### → Empfehlung

Die strategisch wichtige Stelle für das Finanzcontrolling sollte zeitnah nachbesetzt werden. Ferner sollte überprüft werden, ob der Stellenanteil für Finanzcontrolling für die aufwandsstarken HzE ausreichend personalisiert ist.

Auch die Abteilung Verwaltung und Finanzen wertet regelmäßig Daten und Kennzahlen für den Leistungs- und Budgetbericht aus.

Das Jugendamt nutzt neben dem Fachverfahren PROSOZ seit Jahren auch das Informationssystem QuARZ<sup>14</sup>. Mit diesem System können steuerungsrelevante Zahlen und Daten ausgewertet und zu Kennzahlen generiert werden. QuARZ nutzt die Stadt Herford auch für die

<sup>14</sup> Quarz: Qualifizierte Abfrage relevanter Zahlen

Budgetplanung und für das gesamtstädtische Berichtswesen. Regelmäßig erstellt das Jugendamt einen Leistungs- und Budgetbericht. In diesem werden nicht nur Finanzzahlen, sondern auch Fallzahlenentwicklungen und Zielerreichungsgrade dargestellt.

Zusätzlich nimmt das Jugendamt der Stadt Herford an der integrierten Berichterstattung der GEBIT Münster teil. An diesem Vergleich nehmen zwölf Jugendämter aus NRW teil. Hier werden unterschiedliche Kennzahlen aus dem Jugendhilfebereich miteinander verglichen und analysiert. Dem Jugendamt fehlen zurzeit Personalressourcen, um mit den Ergebnissen vertieft weiterzuarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte die benötigten Personalressourcen für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling neu bemessen.

Auch im Haushalt der Stadt Herford wird das oben bereits beschriebene Zielsystem mit einer Bewertungsmatrix abgebildet. Daneben finden sich bei den Teilprodukten keine Kennzahlen, sondern lediglich eine Abbildung von Entwicklungen.

### 3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Herford hat das Fach- und Finanzcontrolling bisher nicht konzeptionell zusammengeführt. Ansätze für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling sind vorhanden. Es erfolgen wenig fallübergreifende Auswertungen, wie z.B. Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, zu Abbruchquoten bzw. trägerbezogene Auswertungen.

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

In der Stadt Herford ist das Fachcontrolling in der Abteilung Strategie und Planung verortet. Für das Fachcontrolling steht eine halbe Vollzeit-Stelle zur Verfügung. Um fachlich und fiskalisch zu steuern, ist die Kombination von fachlichen und fiskalischen Zielsetzungen erforderlich. Mit einem integrierten Fach- und Finanzcontrolling können die finanziellen Auswirkungen, der auf Grundlage des Fachcontrollings getroffenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent werden. Regelmäßige Auswertungen könnten beispielsweise zu Laufzeiten der Hilfen, Abbrüchen, planmäßige Rückkehr in die Herkunftsfamilie, Kennzahlen zu den Beratungen nach § 16 SGB VIII etc. erfolgen. Die Ergebnisse können auch als Grundlage für Qualitätsdialoge mit den Trägern verwendet werden. Auch, wenn Kausalitäten zwischen Intervention und Wirkung nicht immer eindeutig hergestellt werden können, so können über Indikatorenkonzepte Ergebnisqualitäten und Entwicklungsdynamiken abgebildet werden.

→ **Empfehlung**

Die Aufgaben des Finanz- und Fachcontrollings sollten inhaltlich und konzeptionell neu ausgerichtet werden. Fallübergreifende Auswertungen und Wirkungskennzahlen sollten entwickelt werden.

### 3.4.5 Prozess- und Qualitätsstandards

#### → Feststellung

Die Standards für die Arbeit der pädagogischen Abteilungen des Jugendamtes der Stadt Herford sind in Dienst- und Arbeitsanweisungen in einem Handbuch schriftlich geregelt. Für die Verwaltungsbereiche fehlen noch schriftliche Regelungen. Die E-Akte ist noch nicht eingeführt.

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

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

Die **Stadt Herford** hat ihre Verfahrensstandards und Prozessabläufe in einem Handbuch schriftlich geregelt. Das Handbuch beschreibt alle Kernprozesse mit Abläufen und den zu verwendenden Formularen in Flussdiagrammen und anschließend auch textlich. Hierbei werden unter anderem auch die Kernprozesse Falleingang und Hilfeplanverfahren beschrieben. Für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es zusätzliche Verfahrensstandards. Auch für weitere Aufgaben des Jugendamtes, wie Beratungen, Inobhutnahmen, Kindeswohlgefährdung, begleiteter Umgang, sind Standards vorhanden. Das Handbuch ist im Intranet hinterlegt. Dafür hat jedes Team einen eigenen Bereich mit einer Suchfunktion. Allerdings sind die hinterlegten Standards zum Teil veraltet und müssten überarbeitet werden.

Bisher sind die Verfahrensstandards und Abläufe für die WiJu noch nicht schriftlich geregelt.

#### → Empfehlung

Das Jugendamt sollte Verfahrensstandards und Abläufe überarbeiten und auch die WiJu einbeziehen.

Das Jugendamt nutzt die Software PROSOZ für die Dokumentation der Hilfeplanung. PROSOZ führt bei der Eingabe durch die Hilfen von der Antragsaufnahme über das Hilfeplanverfahren bis zur Bewilligung bzw. Beendigung der Hilfe. In der Software werden die Stammdaten einmalig eingegeben und Fälle können so problemlos unter den Nutzern des Jugendamtes, z.B. vom ASD zur WiJu übergeben werden. Die Budgetüberwachung erfolgt in der WiJu. Plausibilitätskontrollen sieht das Programm vor, diverse Auswerten sind möglich. Gleichwohl ist die Leitakte die Papierakte. Erste Schritte in Richtung elektronischer Akte zusammen mit dem Rechenzentrum wurden unternommen.

#### → Empfehlung

Die Bemühungen zur Einführung der E-Akte sollten intensiviert werden.

#### 3.4.5.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

##### → Feststellung

Das Jugendamt führt die Hilfeplanverfahren standardisiert durch. Die Einrichtung der Fachstelle Revision, die sich schwerpunktmäßig um Rückführung kümmert, wird positiv bewertet. Die Verfahrensstandards werden nicht immer in den Fallakten dokumentiert.

- Die frühzeitige Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

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

*Eine schriftliche Prozessbeschreibung des Hilfeplanverfahrens sollte die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplans und die beteiligten Personen verbindlich regeln. Die Einhaltung der Regelungen sollte regelmäßig durch die Vorgesetzten überprüft werden. Die gpaNRW hält für das schriftlich zu dokumentierende Hilfeplanverfahren folgende Mindeststandards für erforderlich:*

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

Das Hilfeplanverfahren ist bei der **Stadt Herford** in den Kernprozessen Falleingang und Hilfeplanverfahren verbindlich geregelt. Für das Verfahren der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gibt es darüber hinaus noch einen separaten Kernprozess. In den Fallakten ist die Einhaltung der Verfahrensstandards nur zum Teil schriftlich dokumentiert. Die Regelungen im Intranet sowie die hierzu ergänzend im Interview erteilten Auskünfte zeigen ein schlüssiges Verfahren auf, das den vorstehenden Anforderungen gerecht wird.

#### → Empfehlung

Die vom Jugendamt vorgegebenen Verfahrensstandards sollten in den Fallakten schriftlich dokumentiert werden.

Die Stadt Herford hat ein Eingangsmanagement in der Abteilung „Familienunterstützende Hilfen“ eingerichtet. Das Eingangsmanagement nimmt das Anliegen der Klienten auf, sammelt erste Informationen und prüft, welche Hilfsangebote geeignet erscheinen. Nach der Eingangsphase erfolgt gegebenenfalls eine Weiterleitung an den ASD. In den Arbeitsabläufen des ASD sind die einzelnen Verfahrensschritte beschrieben. Die Beratung über die notwendige und geeignete Hilfeform findet in der Helferkonferenz statt. An der Helferkonferenz nehmen eine Teamleitung, die WiJu, der fallführende Mitarbeiter und ggfs. weitere Fachkräfte teil. Damit ist die WiJu früh am Verfahren beteiligt und kann die finanzielle und verwaltungsrechtliche Expertise in die Beratungen einbringen. Bei der Entscheidung über die Hilfen werden, wenn möglich auch wirtschaftliche Aspekte einbezogen.

Bei den familienersetzenden Hilfen ist das Team „Familienersetzende Hilfen“ zuständig. Auch diese Verfahren sind im Qualitätshandbuch beschrieben. Mit der Jugendberatung / Stationäre Hilfen verfügt die Stadt über eine Diagnostik für Kinder bis zum 12. Lebensjahr. Ein Modell für Kinder ab zwölf Jahren soll entwickelt werden. Bei der Stadt bestehen hierzu bereits erste Überlegungen. Bei den stationären Hilfen prüft zusätzlich noch die Fachstelle Revision die Rückkehroptionen.

Alle Mitarbeiter der pädagogischen Teams haben eine Fortbildung zur Zielformulierung erhalten. Die Zielerreichung und Wirksamkeit wird bei den ambulanten Hilfen nach drei Monaten und bei den stationären Hilfen nach mindestens sechs Monaten überprüft.

### 3.4.5.2 Fallsteuerung

#### → Feststellung

Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess gesteuert. Ein Anbieterverzeichnis ist vorhanden und wird genutzt.

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

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

- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Die **Stadt Herford** hat wie oben bereits beschrieben ihre Verfahrensstandards und Prozessabläufe im Intranet schriftlich geregelt. Auch für weitere Leistungen des Jugendamtes wie Beratungen, Inobhutnahmen, Kindeswohlgefährdung etc. sind Standards vorhanden und verschriftlicht. Durch das Eingangsmanagement und die Jugendberatung steuert die Stadt Herford die Zugänge. Bei Hilfeabbrüchen findet eine intensive Erörterung unter Beteiligung der Familie und des Trägers statt. Auch, ob eine andere Hilfeform geeignet ist, wird intensiv geprüft.

Die WiJu ist am Verfahren frühzeitig beteiligt. Bei Fortschreiben der Hilfen ist die WiJu nicht mehr beteiligt, um Personalressourcen zu schonen.

Die Stadt Herford verfügt über ein Anbieterverzeichnis. Hierin sind die Kosten und Leistungen der Anbieter enthalten. Zwischen dem Jugendamt und den Trägern besteht ein enger Kontakt. Es finden regelmäßig Fachtage und Qualitätsdialoge mit den Trägern statt. Zu den erbrachten Leistungen ist das Berichtswesen mit den Trägern nicht standardisiert.

#### → **Empfehlung**

Zusammen mit den Trägern sollten Standards für das Berichtswesen entwickelt werden.

Die Stadt Herford hat im ambulanten Bereich Kontingente an Fachleistungsstunden an die freien Träger vergeben. Durchschnittlich laufen die ambulanten Fälle ein Jahr.

In den Kommunen mussten während der Corona-Krise vor Ort fachlich fundierte Lösungen gefunden, alternative Angebote entwickelt sowie neue Wege der Informationsweitergabe und Zusammenarbeit unter den Fachkräften etabliert werden. So konnten die Angebote auch während der langanhaltenden Lockdown-Phasen aufrechterhalten werden. Die Corona-Krise hat gezeigt, dass Kommunen, die bereits ernsthafte Schritte in Richtung Digitalisierung gegangen sind, meist besser die Krise meistern konnten. Bereits jetzt sind neue Prozesse/Arbeitsweisen entstanden z.B. Durchführen von Videokonferenzen, digitales Abspeichern von Unterlagen im System anstelle von ausdrucken und abheften. Erfolgreiche Beispiele dieser neuen Arbeitswelt sollten systematisch gesammelt und in den Regelbetrieb integriert werden.

Der Kontakt mit den Klienten fand während der Pandemie weiterhin unter Beachtung der Abstands- und Hygienevorschriften statt. Hilfepläne bzw. Hilfeplankonferenzen hat das Jugendamt zum Teil verschoben. Dieses hat sich auf Laufzeiten von Hilfen ausgewirkt.

Gemäß einer Studie<sup>15</sup> der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) haben die rund 200 an der Erhebung teilnehmenden Jugendämter knapp fünf Prozent mehr Kinderschutzverfahren (8a- Verfahren) durchgeführt als 2019. Da bereits in den Vorjahren die Fallzahlen stetig gestiegen sind, wurde damit etwa eine Größenordnung erreicht, wie sie auch ohne den Einfluss der Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre, wenn sich dieser Trend fortgesetzt hätte. Auch in Herford sind die Kinderschutzmeldungen im Corona-Jahr 2020 gestiegen. Im Zeitverlauf zeigt sich in Herford folgende Entwicklung:

<sup>15</sup> siehe dazu auch den Werkstattbericht zur Zusatzerhebung der Gefährdungseinschätzungen gemäß § 8 a Abs. 1 VIII anlässlich der SARS-CoV-2-Pandemie Stand September 2021 der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

### Kinderschutzmeldungen 2017 bis 2020

|                                          | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|
| Kinderschutzmeldungen nach § 8a SGB VIII | 48   | 140  | 259  | 269  |
| davon in Hilfeplanfälle übergegangen     | 8    | 22   | 39   | 36   |

Trotz der Corona Situation sind die Kinderschutzmeldungen nach den Vorgaben des Jugendamtes weiterhin mit hoher Priorität bearbeitet worden, inkl. Hausbesuchen.

Mit der Reform des SGB VIII (KJSG) soll auch der Kinder- und Jugendschutz verbessert werden. Dadurch müssen auch die Verfahrensstandards der HzE überprüft werden. Besserer Kinder- und Jugendschutz beinhaltet laut dem neuen Gesetz:

- Kinder und Jugendliche in Einrichtungen besser schützen
- Kinder und Jugendliche in Auslandsmaßnahmen besser schützen
- Kinder u. Jugendliche, die Unterstützung von KJH u. Gesundheitswesen bedürfen, besser schützen
- Bessere Zusammenarbeit KJH und Justiz

Beispielsweise ist das Jugendamt nunmehr verpflichtet, zeitnah Rückmeldung an meldende Berufsgeheimnisträger (§ 4 KKG/8a SGB VIII) zu geben.

#### → Empfehlung

Die Auswirkungen der Novellierung des SGB VIII bezüglich des verbesserten Kinder- und Jugendschutzes sollten bezüglich des Personals (Quantität und Qualität), der Organisation (Veränderung von Prozessen und Verfahrensregelungen, Schaffung und Stärkung von Netzwerken) im Blick behalten und geprüft werden.

### 3.4.5.3 Kostenerstattungsansprüche

#### → Feststellung

Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards und Ablaufpläne gibt es für diese Prüfung nicht.

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

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) prüft in der **Stadt Herford** bei Fällen, in denen die Personensorgeberechtigten außerhalb wohnen und bei schwierigen Fallkonstellationen direkt nach

Falleingang die Zuständigkeit. Der Informationsfluss zwischen der WiJu und den pädagogischen Teams ist gut. Schriftliche Verfahrensstandards und Prozesslandkarten sind nicht vorhanden. Es finden regelmäßig Dienstbesprechungen statt.

Auch wenn die Prüfungen der WiJu in der Praxis gut und intensiv erfolgt, sollten schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungen erarbeitet werden. Hierdurch wird auch der Verlust von Wissen bei möglichen Fluktuationen reduziert. Zukünftig sollen die gesamtstädtischen Prozesse mit der PICTURE Methode modelliert werden.

→ **Empfehlung**

Zu den Kernprozessen der WiJu sollte das Jugendamt Ablaufpläne erstellen und Verfahrensstandards festlegen.

### 3.4.6 Prozesskontrollen

→ Im Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung ist ein internes Kontrollsystem installiert.

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

Im Jugendamt ist ein internes Kontrollsystem seit 2016 aufgebaut. Die Einhaltung von Verfahrensstandards erfolgt durch die Leitungskräfte. Zusätzlich prüft das Rechnungsprüfungsamt der **Stadt Herford** Hilfefälle nach dem Zufallsprinzip. Diese Prüfung erfolgt quartalsweise und wird entsprechend dokumentiert.

## 3.5 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).

→ **Feststellung**

Ein gesamtstädtisches Mitarbeiterkonzept in der Stadt Herford ist nicht vorhanden. Der Einsatz von Springerstellen im pädagogischem Bereich und die Kooperationen mit den Fachhochschulen und Universitäten wird positiv beurteilt.

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

Eine gesamtstädtische strukturierte Personalbedarfsplanung, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt, gibt es in der **Stadt Herford** nicht. Die Personalbedarfsplanung steuert

das Jugendamt mit ihren Mitteln. Bedarfe werden in der Regel frühzeitig ermittelt, sodass nachgesteuert werden kann. Allerdings finden öffentliche und freie Träger zunehmend weniger ausreichend qualifizierte Bewerber für die anspruchsvollen Aufgaben in den Hilfen zur Erziehung und den Jugendämtern. Der Arbeitsmarkt fordert von den Arbeitgebern, sich attraktiv zu machen; Bewerber/-innen können auswählen und tun dies auch. Auch für das Herforder Jugendamt ist es zunehmend schwierig neue qualifizierte Mitarbeiter zu gewinnen. Die geographische Lage bietet Arbeitgeber in der näheren Umgebung, die für Stellensuchende aus dem pädagogischen Bereich attraktiv sind. Das Jugendamt hat auf den Fachkräftemangel beispielsweise mit Kooperationen mit Fachhochschule und der Universität Bielefeld reagiert.

In allen pädagogischen Bereichen gibt es eine Übergabe mit Einarbeitungskonzept. Zusätzlich verfügt das Jugendamt über „Springer-Stellen“. Die Mitarbeiter dieser Stellen unterstützen die pädagogischen Teams. Im gesamten Fachbereich sind Fortbildungsangebote zu unterschiedlichen Themenbereichen vorhanden. Notwendige Fortbildungen werden immer bewilligt. Umfangreiche Möglichkeiten zur Supervision sind vorhanden.

Ein gesamtstädtisches Personalentwicklungskonzept gibt es in der Stadt Herford wie oben beschrieben noch nicht. Dieses ist wie oben beschrieben gerade für die pädagogischen Bereiche sinnvoll.

#### → Empfehlung

Durch ein umfassendes Personalentwicklungskonzept sollte eine nachhaltige Mitarbeiterbindung und eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit erreicht werden. Damit kann dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden.

Die Stadt Herford hat zwischenzeitlich ein externes Unternehmen mit der Entwicklung eines umfassenden Personalentwicklungskonzeptes beauftragt.

#### Personaleinsatz 2020

| Kennzahlen                             | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD  | 27,5    | 17,6    | 27,3           | 30,0                    | 33,0           | 48,6    | 19           |
| Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu | 211,9   | 92,6    | 115,1          | 132,5                   | 160,5          | 233,1   | 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.

Für den ASD wurden im Jahr 2020 18,8 Vollzeit-Stellen erfasst. Hierbei ist zu beachten, dass in der Stadt Herford die Aufgaben des Pflegekinderdienstes nur zum Teil bearbeitet werden. Bei der WiJu haben wir für 2020 insgesamt 2,44 Vollzeit-Stellen für den interkommunalen Vergleich berücksichtigt.

Durch die SGB VIII Reform hat insbesondere die Erweiterung der Hilfen nach § 41 SGB VIII einschließlich der Nachsorge und Übergänge, der zusätzlichen Beratungsanforderungen und Beteiligungen und den Veränderungen im Kinderschutz Auswirkungen auf das eingesetzte Personal haben. Einige Prozesse sind mit Blick auf die Änderungen anzupassen. Personelle Anpassungen können sich sowohl beim ASD und bei der WiJu ergeben.

### 3.5.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ist ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen.

#### → Feststellung

Die Fachkräfte des ASD bearbeiten etwas weniger Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle als die anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Dabei bearbeitet der ASD, anders als andere Kommunen, nur Teile der Aufgaben des Pflegekinderdienstes.

In der **Stadt Herford** fand für den ASD im Jahr 2010 eine Personalbemessung statt. Diese ist regelmäßig vom Jugendamt fortgeschrieben worden. Gemäß Angaben des Jugendamtes ist diese Personalbemessung nicht mehr zeitgemäß. Die Stadt Herford nimmt an einer Arbeitsgruppe vom LWL zum Thema Personalausstattung im ASD teil.

#### → Empfehlung

Das Jugendamt sollte die Personalbemessung im ASD im Hinblick auf die veränderte Aufgabenstellung und Anforderungen überarbeiten.

Mit der SGB VIII Reform sind mit § 79 Abs. 3 SGB VIII auch Regelungen zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten Personalausstattung aufgenommen worden. In der gesetzlichen Regelung zur Personalbemessung (§ 79 Abs. 3 SGB VIII) ist eine generelle Anforderung benannt, jedoch sind keine Kriterien angegeben für Verfahren, die realisiert sein sollten, um dem Sinn der gesetzlichen Regelung zu entsprechen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft ASD hat dazu einige Eckpunkte und Anforderungen formuliert.<sup>16</sup>

### 3.5.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

#### → Feststellung

Die WiJu der Stadt Herford bearbeitet mehr Hilfefälle als die meisten Vergleichsstädte.

<sup>16</sup> siehe dazu Empfehlungen der BGA ASD zur Personalbemessung nach § 79 Abs. 3 SGB VIII aus November 2021

Für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen. Die WiJu der Stadt Herford bearbeitet durchschnittlich 211,9 Fälle. Die hohe Anzahl der zu bearbeitenden Fälle kann sich auf die Qualität der Arbeit auswirken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte den Personaleinsatz der WiJu überprüfen. Die Verfahrensstandards der WiJu sollten in das Prozesshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.

Die Stadt Herford hat bereits reagiert und weitere Stellen in 2022 in der WiJu eingerichtet.

## 3.6 Leistungsgewährung

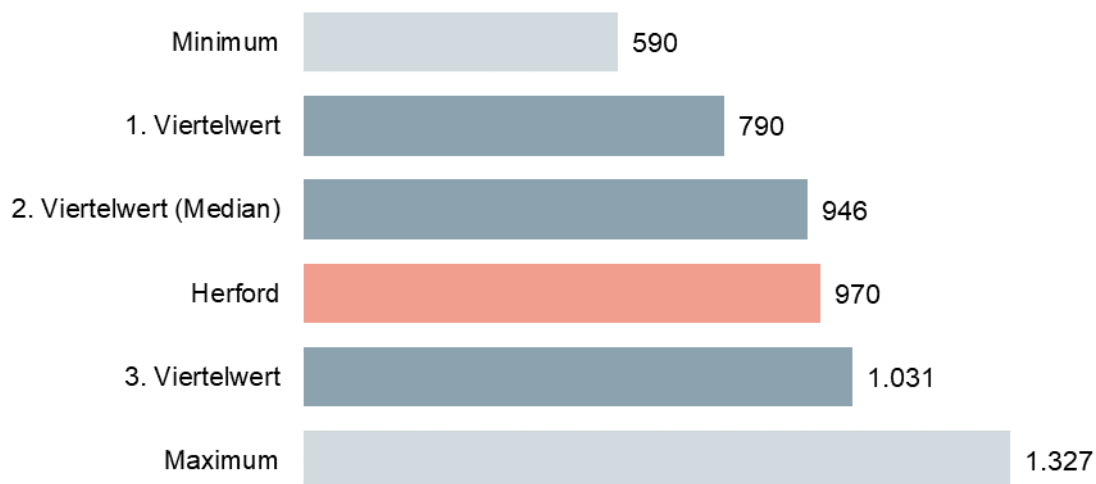
### 3.6.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Fehlbetrag HzE je Jugendeinwohner zeigt im interkommunalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Verbrauch von Finanzressourcen.

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

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Die gpaNRW hat das Produkt HzE für alle Kommunen für die Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte 006.003.001.001 – 002 „Hilfen zur Erziehung“ der **Stadt Herford** gleichzusetzen. Das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) regelt die Voraussetzungen für die Gewährung von Zuschüssen für Einrichtungen und soziale Dienste zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Krise. Die Stadt Herford hat in 2020 für den Bereich Autismustherapie 12.974 Euro aufgewendet. Dieser Betrag ist in den Transferaufwendungen enthalten.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

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



Wie in vielen NRW Kommunen ist in der Stadt Herford der Fehlbetrag je Jugendeinwohner seit 2017 gestiegen. Ein besonderer Anstieg war im Corona Jahr 2020 zu verzeichnen. Hierzu finden sich weitere Ausführungen im Kapitel „Auswirkungen der Corona-Pandemie“.

### Fehlbetrag HzE in Euro

|                                                       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       |
|-------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Fehlbetrag HzE gesamt                                 | 12.246.771 | 12.686.630 | 12.912.651 | 13.617.342 |
| Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren | 870        | 888        | 917        | 970        |

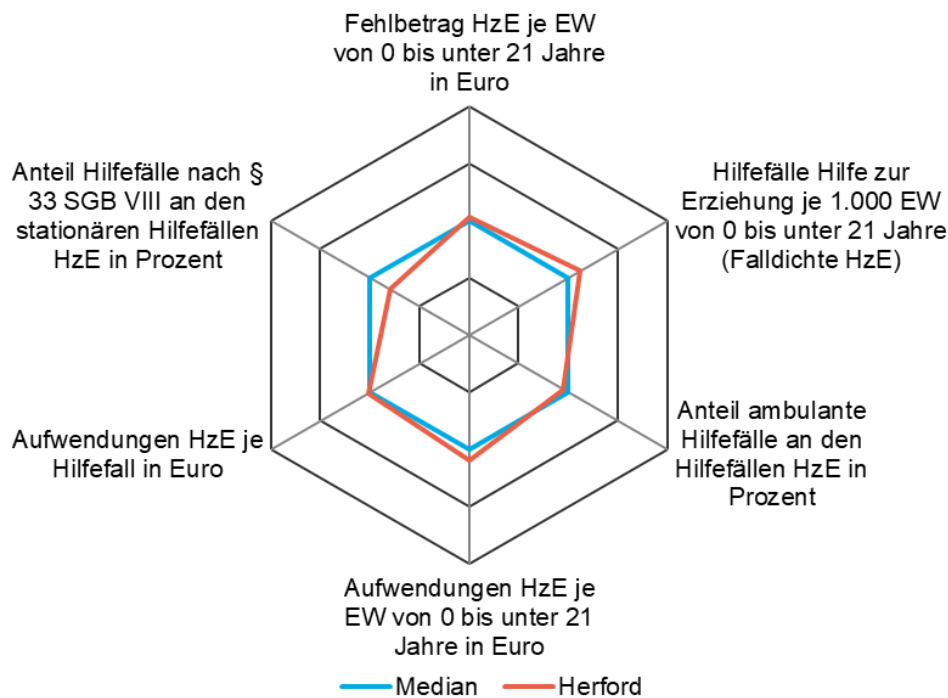
|                             | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Fehlbetrag HzE je Hilfefall | 24.811 | 26.949 | 27.687 | 26.303 |

Zu berücksichtigen bei der einwohnerbezogenen Kennzahl ist der hohe Anteil der Kinder und Jugendlichen bis 21 Jahren im interkommunalen Vergleich. Gleichzeitig lässt dies auf hohe Aufwendungen im stationären Bereich und hohe Fallzahlen schließen. Auch bezogen auf den Hilfefall liegt der Fehlbetrag mit 26.303 Euro über dem Median (25.812 Euro) der Vergleichskommunen.

Die Kennzahl kann durch unterschiedliche zielgerichtete Steuerungsmöglichkeiten beeinflusst werden. Sehr wichtig ist hier vor allem die Zugangssteuerung. Das Fach- und Finanzcontrolling sollte regelmäßig auswerten, wo die Zugangsschwerpunkte sind, um rechtzeitig gegensteuern zu können (s. hierzu auch das Kapitel Fach- und Finanzcontrolling).

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

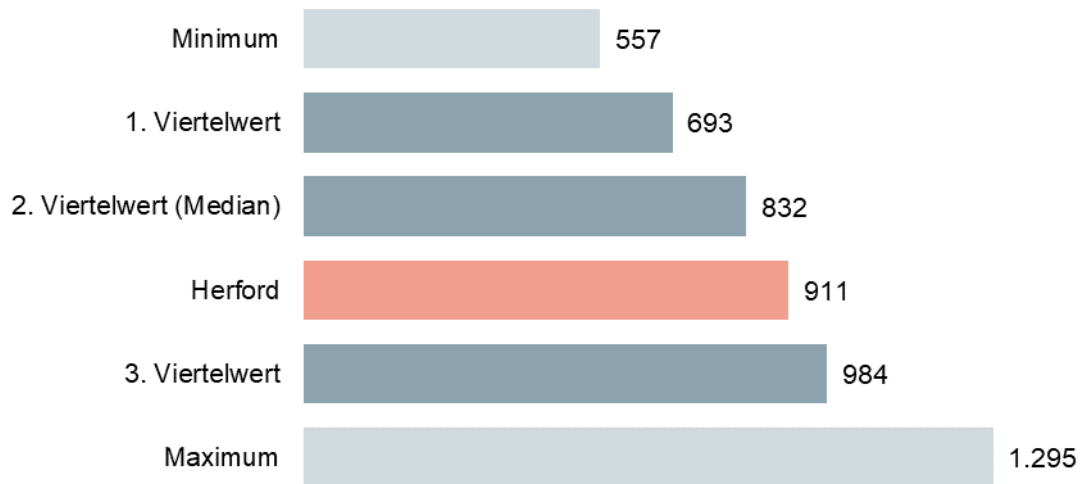
### 3.6.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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. Die **Stadt Herford** setzt zurzeit kein Personal für eine eigene Leistungserbringung ein. Geplant ist, die Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) mit eigenem Personal durchzuführen. Bisher fehlt hierfür das Fachpersonal. Ferner verfügt das Jugendamt über keine eigene Einrichtung.

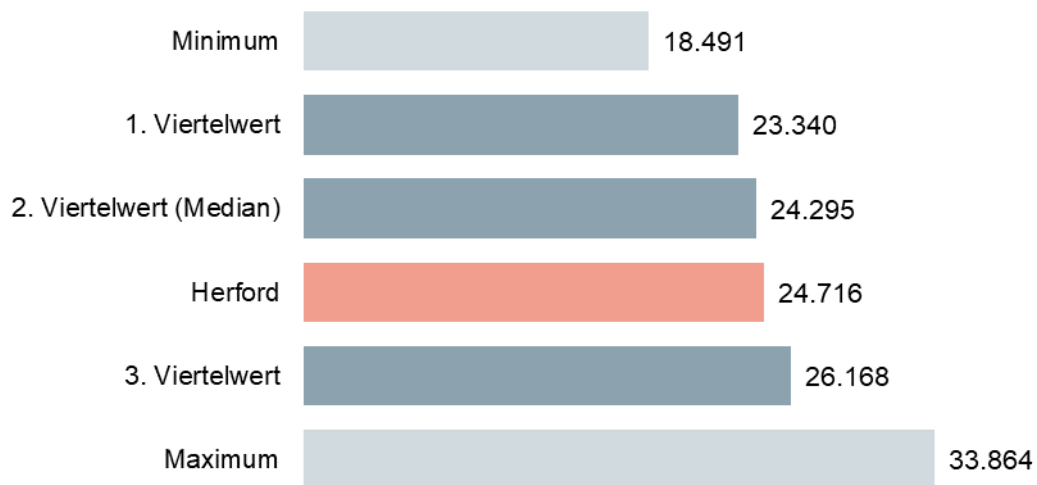
- Die Stadt Herford hat höhere Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren und je Hilfefall als die Mehrheit der Vergleichsstädte. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag HzE aus. Die erhöhten Aufwendungen werden hauptsächlich durch die hohen Aufwendungen im stationären Bereich und die hohe Falldichte verursacht.

### 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. Die differenzierte Betrachtung der Aufwendungen zeigt, dass insbesondere die vergleichsweise hohen Aufwendungen für stationäre Hilfen den Fehlbetrag negativ beeinflussen. Bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall bildet die Stadt Herford das Minimum ab.

Laut Auskunft der Stadt Herford sind in fast allen Hilfearten die Kostensätze der freien Träger gestiegen. Dieses deckt sich mit den Erfahrungen anderer Jugendämter.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

| Kennzahlen                                       | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro  | 7.598   | 7.598   | 9.442          | 10.537                  | 12.636         | 17.188  | 23           |
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 47.173  | 34.462  | 40.493         | 44.894                  | 47.187         | 52.910  | 23           |

Im Zeitverlauf haben sich die Aufwendungen wie folgt entwickelt:

### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär im Zeitverlauf

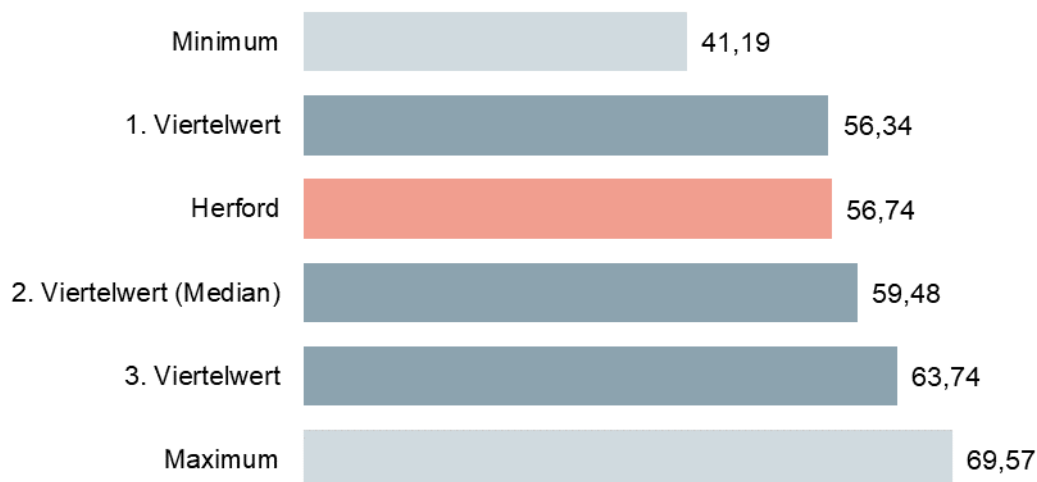
| Kennzahlen                                       | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|--------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro  | 8.095  | 7.836  | 7.844  | 7.598  |
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 43.097 | 45.625 | 45.655 | 47.173 |

Während die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall im Zeitverlauf gesunken sind, sind die stationären Aufwendungen gestiegen. Hierzu finden sich Ausführungen im Kapitel „Hilfen nach §§ 27 ff SGB VIII“.

### 3.6.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Herford erreicht einen Anteil ambulanter Hilfefälle, der unterhalb des Medians der Vergleichsstädte liegt und den Fehlbetrag der HzE negativ beeinflusst.

#### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen.

#### Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------|------|------|------|
| 52,2 | 53,1 | 55,5 | 56,7 |

Seit 2017 konnte die **Stadt Herford** den Anteil ambulanter Hilfefälle an den Gesamthilfefällen kontinuierlich steigern. Allerdings liegt der Anteil noch unter dem Median der Vergleichskommunen. Ein hoher Anteil der ambulanten Hilfen wirkt sich grundsätzlich positiv auf die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung aus. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere der niedrige Kennzahlenwert je ambulanten Hilfefall, der wie bereits vorher erläutert das Minimum der Vergleichskommunen abbildet.

Dabei ist das Verhältnis von 293 ambulanten Hilfefällen zu insgesamt 517 Gesamt-Hilfefällen im Jahr 2020 zugrunde gelegt. Die stationären Hilfen stellen mit ca. 43 Prozent den geringeren Anteil innerhalb der Hilfen zur Erziehung dar. Die stationären Hilfen sind grundsätzlich teurer als die ambulanten Hilfen. In 2020 beträgt die Differenz rund 34.000 Euro je Hilfefall.

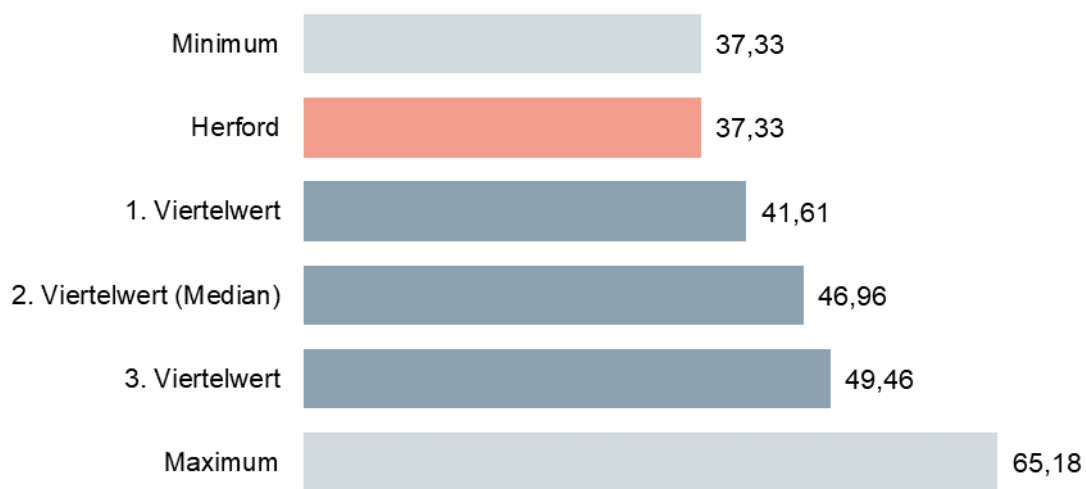
Die Stadt Herford vergibt im ambulanten Bereich fallbezogen Kontingente an Fachleistungsstunden.

### 3.6.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen bildet das Minimum der Vergleichskommunen. Damit sind 60 Prozent der stationären Hilfen der kostenintensiveren Heimerziehung zuzuordnen.

Ein hoher Anteil Hilfefälle in Vollzeitpflege wirkt begünstigend auf die Kosten der stationären Hilfen, da der Anteil von kostenintensiven Heimfällen dann entsprechend niedriger ausfällt. Die durchschnittlichen Kosten je stationären Hilfefall können hierüber positiv beeinflusst werden.

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



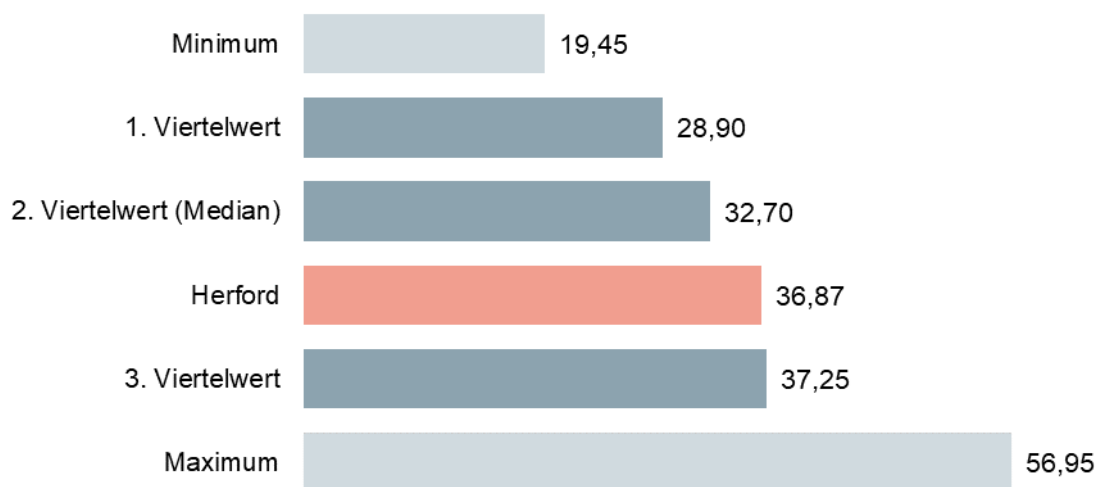
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen. Die **Stadt Herford** bildet das Minimum bei dieser Kennzahl ab. Zusätzlich liegt der Kennzahlenwert weit unter dem Median der Vergleichskommunen. Im Betrachtungszeitraum ist der Anteil auf gleichem Niveau geblieben. Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist die Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Aus diesem Grunde ist ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen positiv zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Weitere Ausführungen zu den Hilfen nach § 33 Vollzeitpflege erfolgen im Berichtsabschnitt Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII „Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

### 3.6.1.4 Falldichte

- Die Stadt Herford weist bezogen auf die Jugendeinwohner unter großen kreisangehörigen Städten eine überdurchschnittliche Falldichte auf. Im Zeitreihenvergleich zeigt die Falldichte eine ansteigende Tendenz, diese wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus.

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 und der Falldichte im Zeitreihenvergleich

|                                          | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|------------------------------------------|------|------|------|------|
| Ambulante Hilfefälle                     | 257  | 249  | 258  | 293  |
| Stationäre Hilfefälle                    | 235  | 220  | 207  | 224  |
| <b>Hilfefälle gesamt</b>                 | 492  | 469  | 465  | 517  |
| Falldichte HzE ambulant in Promille      | 18,3 | 17,5 | 18,4 | 20,9 |
| Falldichte HzE stationär in Promille     | 16,8 | 15,5 | 14,8 | 16,0 |
| <b>Falldichte HzE gesamt in Promille</b> | 35,1 | 33,0 | 33,1 | 36,9 |

Dabei ist der positive Trend, die Falldichte der stationären Hilfefälle zu senken, im Corona-Jahr 2020 gestoppt worden. Zu den Auswirkungen der Corona-Krise finden sich oben im Kapitel Fallsteuerung weitere Ausführungen.

Zur weiteren Analyse stellt die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten für die beiden Jahre differenziert dar.

## Entwicklung der Fallzahlen HzE differenziert nach Hilfearten

|                                                           | 2017         | 2018         | 2019         | 2020         |
|-----------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII         | 11,7         | 8,3          | 11,3         | 19,2         |
| Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII                       | 0            | 0            | 0            | 5,3          |
| Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII                          | 24,3         | 27,3         | 24,4         | 16,3         |
| Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII            | 165,8        | 163,6        | 176,8        | 200,6        |
| Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII                            | 8,7          | 7,9          | 6,2          | 5,5          |
| Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant               | 22,5         | 18,1         | 21,9         | 30,2         |
| Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant       | 23,6         | 23,9         | 17,3         | 16,3         |
| <b>ambulante Hilfefälle gesamt</b>                        | <b>256,6</b> | <b>249,1</b> | <b>257,9</b> | <b>293,4</b> |
| Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII                         | 82,5         | 73,4         | 72,6         | 77,0         |
| Heimerziehung nach § 34 SGB VIII                          | 111,5        | 100,9        | 98,3         | 104,8        |
| Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär        | 6,4          | 8,3          | 9,1          | 10,6         |
| Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 stationär         | 0            | 0            | 0            | 0,3          |
| Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär | 34,7         | 37,2         | 26,8         | 31,0         |
| <b>stationäre Hilfefälle gesamt</b>                       | <b>235,1</b> | <b>219,8</b> | <b>206,8</b> | <b>223,7</b> |

Die sozialpädagogische Familienhilfe und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die prägenden Hilfearten im ambulanten Bereich. Im stationären Bereich dominieren die Heimerziehung und die Vollzeitpflege.

### 3.6.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Die Betrachtung fokussiert sich hierbei auf Hilfen, bei denen die gpaNRW in der vorstehenden Grobanalyse Auffälligkeiten erkannt hat.

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

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden Sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten. Einige Vergleichsstädte gestalten ihre gesamten ambulanten Hilfen, zu denen vor allem die sozialpädagogischen Familienhilfen nach § 31 SGB VIII zählen, als flexible ambulanten Hilfen über § 27 Abs. 2 SGB VIII aus. Dies beeinflusst den nachfolgenden Vergleich.

#### → Feststellung

Die Aufwendungen für flexible ambulante Hilfen je Hilfefall sind in der Stadt Herford unterdurchschnittlich. Allerdings verbucht sie dort auch Fälle ohne einen erzieherischen Bedarf.

### Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2020

| Kennzahl                          | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-----------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen je Hilfefall in Euro | 5.868   | 2.404   | 5.967          | 9.512                   | 13.256         | 20.960  | 22           |

Die **Stadt Herford** erfasst bei den Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 begleiteten Umgang, sowie Fälle, die in keine der anderen Hilfen gehören. Beispielsweise leistet die Stadt finanzielle Hilfen für Kinder, die bei den Großeltern leben und keine anderen Unterstützungsleistungen bekommen. In diesen Hilfen ist ein erzieherischer Bedarf nicht gegeben.

#### → Empfehlung

Bei den Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII sollten nur Fälle mit einem erzieherischen Bedarf verbucht werden.

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

### 3.6.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotenzial der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

#### → Feststellung

Die Sozialpädagogischen Familienhilfen sind durch niedrige Fallkosten geprägt. Die Anzahl der Hilfefälle und die Falldichte sowie die Aufwendungen für SPFH steigen seit Jahren deutlich an.

### Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

| Kennzahl                             | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen je Hilfefall in Euro    | 6.744   | 6.744   | 7.986          | 9.344                   | 11.170         | 13.119  | 19           |
| Falldichte § 31 SGB VIII in Promille | 14,3    | 0,0     | 5,7            | 7,7                     | 9,5            | 14,3    | 21           |

Wie oben bereits beschrieben spielt die SPFH aufgrund ihres Fallzahlenvolumens und der Intensität der Hilfe eine zentrale Rolle bei den ambulanten Hilfen. Die **Stadt Herford** bildet bei den Aufwendungen je Hilfefall den Minimalwert ab. Mit einer Falldichte von 14,3 Promille bildet sie den Maximalwert ab. Laut Aussage der Stadt Herford fehlen im Stadtgebiet Träger, die SPFH anbieten. Mit den Trägern, die SPFH in Herford anbieten werden Verträge vor Ort verhandelt. Hier nimmt das Jugendamt insbesondere auch Einfluss auf die Laufzeiten der Hilfen.

Durchschnittlich beträgt die Laufzeit 15 Monate. Die Stadt Herford gehört zu Städten, die einen unterdurchschnittlichen Anteil der Hilfefälle mit einer Betreuungszeit von über 18 Monaten bei SPF aufweist. Dieser nimmt Einfluss auf die unterdurchschnittlichen Fallkosten. Gleichwohl sollte der Anteil von circa 30 Prozent der Betreuungszeiten über 18 Monate zum Anlass genommen werden, auch die Laufzeiten zu den SPFH-Fällen noch einmal kritisch zu hinterfragen.

#### Entwicklung der Hilfen nach § 31 SGB VIII im Zeitverlauf

|                                          | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      |
|------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Gesamtaufwendungen § 31 SGB VIII in Euro | 1.179.677 | 1.153.574 | 1.276.725 | 1.352.808 |
| Hilfefälle                               | 165,8     | 163,6     | 176,8     | 200,6     |
| Aufwendungen je Hilfefall in Euro        | 7.117     | 7.052     | 7.223     | 6.744     |
| Falldichte § 31 SGB VIII in Promille     | 11,8      | 11,5      | 12,6      | 14,3      |

Die Stadt Herford hat diese Entwicklung erkannt und möchte zukünftig einen Teil der Hilfen mit eigenem Personal abwickeln. Bisher fehlten dem Jugendamt die notwendigen Personalressourcen. Die organisatorischen Voraussetzungen in der Abteilung Familienunterstützende Hilfen hat das Jugendamt bereits geschaffen. Eine anteilige Eigenleistung durch das Jugendamt der Stadt Herford kann einen positiven Effekt erzeugen. Die Vorteile können sowohl wirtschaftlicher als auch fachlich-inhaltlicher Natur sein. Auch andere Kommunen haben mit der Eigenleistung ambulanter Hilfen gute Erfahrungen gemacht.

#### → Empfehlung

Das Jugendamt sollte den Plan weiterverfolgen, SPFH mit eigenem Personal anzubieten. Zusätzlich sollte die Stadt versuchen weitere Träger für diese Hilfe zu gewinnen.

### 3.6.2.3 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

Die Erziehung in einer Tagesgruppe ist nach dem SGB VIII eine teilstationäre Hilfe mit dem Ziel des sozialen Lernens in der Gruppe. Sie findet tagsüber in einer sozialpädagogisch betreuten Gruppe statt. Nachmittags bzw. abends kehren die Kinder in die Familie zurück. Die gpaNRW ordnet die Hilfen in einer Tagesgruppe im Rahmen der Prüfung der ambulanten Hilfen zu.

#### → Feststellung

Die Stadt Herford positioniert sich bei den Hilfen nach § 32 SGB VIII unterhalb des Durchschnitts der Vergleichskommunen. Das Jugendamt hat die Hilfen in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII neu ausgerichtet.

### Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII 2020

| Kennzahl                          | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-----------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen je Hilfefall in Euro | 24.531  | 6.831   | 24.531         | 32.929                  | 40.537         | 62.773  | 21           |

Die **Stadt Herford** hat die Hilfen nach § 32 SGB VIII konzeptionell neu ausgestaltet. Das neue Modell zwischen ambulant und stationär wird zurzeit getestet.

#### → Empfehlung

Nach Ablauf der Testphase des neuen Modells der Hilfen nach § 32 SGB VIII sollten die Hilfen evaluiert werden. Dabei sollten auch wirtschaftliche Aspekte in die Evaluation einfließen.

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

### 3.6.2.4 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 besondere Bedeutung hat die Vollzeitpflege für jüngere Kinder- und 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 i. V. m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

#### → Feststellung

Die Leistungen für die Vollzeitpflege sind von unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und einer unterdurchschnittlichen Falldichte geprägt. Immer mehr Kinder in Herford benötigen einer professionellen Betreuung in Sonderpädagogischen Pflegefamilien und Erziehungsstellen. Ein Gesamtkonzept für die Vollzeitpflege wird zurzeit entwickelt.

### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

| Kennzahl                                                    | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen je Hilfefall in Euro                           | 14.203  | 13.304  | 14.556         | 16.636                  | 18.621         | 33.082  | 23           |
| Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 78,0    | 51,1    | 79,9           | 97,2                    | 128,3          | 216,1   | 23           |
| Falldichte § 33 SGB VIII je 1.000 Einwohner                 | 5,5     | 3,1     | 4,9            | 6,1                     | 7,6            | 9,4     | 23           |

Die **Stadt Herford** hat im Jahr 2020 rund 1,1 Mio. Euro für die Vollzeitpflege Minderjähriger und rund 81.0000 Euro für die Vollzeitpflege junger Volljähriger aufgewendet. Lediglich 37 Prozent der stationären Hilfefälle entfallen in Herford auf die Vollzeitpflege, d. h., dass der größere Anteil in der Heimerziehung untergebracht ist. Im Jahr 2021 ist es zu einer weiteren deutlichen Kostensteigerung bei dieser Hilfeart gekommen, da die Pflegesätze landesweit um 9,1 Prozent angehoben wurden.

In der Stadt Herford übernehmen zwei freie Träger die Akquise, Werbung, die Eignungsprüfung, die Qualifizierung, die Fortbildung, die Vermittlung und Beratung der Familien. Mit diesen Trägern sind Kooperationsverträge geschlossen worden. Die Diagnostik, die Entscheidung, die Hilfeplanung und die Fallverantwortung liegt bei der Fachstelle Vollzeitpflege in der Abteilung Familienersetzende Hilfen. Für die Vollzeitpflegen hat die Stadt Herford besondere Standards in der Hilfeplanung entwickelt und schriftlich fixiert.

In Herford sind wenig Pflegefamilien vorhanden. Von 2017 (82,5) bis 2019 waren die Fallzahlen bei der Vollzeitpflege rückläufig. Im Jahr 2020 (77,0) sind sie erstmalig wieder gestiegen, haben das Niveau von 2017 allerdings nicht erreicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den regulären Pflegestellen immer häufiger verwandte Kinder und Jugendliche betreut werden. In Herford ist der Anteil an Sozialpädagogischen Pflegefamilien bzw. Erziehungsstellen mit entsprechend höheren Kosten gestiegen. In 2020 wurden circa 20 Prozent der Minderjährigen in Sonderpflegestellen betreut.

Das Jugendamt der Stadt Herford befindet sich im Rahmen wirkungsorientierter Steuerung im Team der familienersetzenden Hilfen (sowohl §§ 33 als auch 34 SGB VIII) in einem Prozess der Orientierung und Veränderung. Im Jahr 2017 wurde bereits eine Organisationsveränderung im Bereich Pflegekinderwesen vorgenommen. Ziel war es die Anzahl der Dauer- und auch Bereitschaftspflegestellen zu erhöhen. Dieses ist in Teilen gelungen. Da sich die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen deutlich verändert haben, hat der Jugendhilfeausschuss dem Jugendamt verschiedene Aufträge im Bereich des Pflegekinderwesens erteilt:

- die Entwicklung eines Gesamtkonzepts für die bedarfsgerechte Betreuung, Versorgung und Unterbringung von Kindern
- Aufbau einer Angebotsstruktur zur bedarfsgerechten Betreuung für die Zielgruppe der Kinder bis 12 Jahren
- Umsetzung einer frühzeitigen Eingangsdiagnostik

Das Jugendamt ist zurzeit dabei, diese Aufträge umzusetzen.

Für die Bereitschaftspflege arbeitet Herford mit einem freien Träger zusammen. Nach Aussagen der Abteilung Jugend funktioniert diese Zusammenarbeit gut. Seit einigen Jahren haben sich zunehmend Eltern aus Freikirchen als Bereitschaftseltern zur Verfügung gestellt. Dieser Entwicklung will das Jugendamt entgegenwirken. Die Laufzeiten in den Bereitschaftspflegen sind zum Teil sehr lang, da Entscheidungen der Familiengerichte fehlen. Der Median der Laufzeit in den Bereitschaftspflegen lag im Jahr 2020 bei zwei Monaten.

#### → **Empfehlung**

Zusammen mit dem freien Träger sollte versucht werden, die Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter zu intensivieren.

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

### 3.6.2.5 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

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

Die Aufwendungen für Heimerziehung verursachen unter den Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung den größten Anteil aller Hilfen.

#### → Feststellung

Die Stadt Herford hat geringere Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Gleichzeitig liegt die Falldichte je 1.000 Jugendeinwohner deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dieses wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag HzE aus.

#### → Feststellung

Positiv sieht die gpaNRW die Einrichtung einer eigenen Diagnostik und einer Fachstelle Revision für die Rückführung in die Herkunftsfamilie.

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

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

| Kennzahlen                                                                                                     | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen je Hilfefall in Euro                                                                              | 67.688  | 62.167  | 68.083         | 70.608                  | 72.608         | 78.395  | 23           |
| Falldichte § 34 SGB VIII                                                                                       | 7,5     | 3,0     | 4,2            | 5,2                     | 6,5            | 8,3     | 23           |
| Anteil Heimerziehung nach § 34 SGB VIII an den HzE Hilfefällen gesamt in Prozent                               | 20,3    | 9,3     | 14,0           | 16,0                    | 17,9           | 21,7    | 23           |
| Anteil stationäre Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den stationären Hilfefällen in Prozent | 7,6     | 1,1     | 9,2            | 14,1                    | 21,4           | 34,0    | 12           |

Die **Stadt Herford** hat 2020 rd. 7,1 Mio. Euro für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII aufgewendet, dies entspricht 55,5 Prozent aller Aufwendungen für HzE. Bei den Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII liegt die Falldichte je 1.000 Jugendeinwohner fast am Maximum.

### Falldichte § 34 SGB VIII in Promille



Die Aufwendungen Heimerziehung bewegen sich mit 67.688 Euro je Hilfefall im Jahr 2020 im unterdurchschnittlichen Bereich. Gleichwohl steigen die Aufwendungen für die Heimerziehung. Dieses verdeutlicht die folgende Tabelle:

### Aufwendungen für Heimerziehung nach § 34 SGB VIII

|                                                               | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      |
|---------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Gesamtaufwendungen Heimerziehung nach § 34 SGB VIII in Euro   | 6.981.679 | 6.453.760 | 6.379.575 | 7.095.784 |
| Aufwendungen Heimerziehung § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 62.616    | 63.949    | 64.879    | 67.688    |

Nach Aussage der Stadt Herford sind wie in vielen anderen Vergleichskommunen vor allem der Bedarf an zusätzlichen Leistungen (Annexleistungen) und Zuschüssen, die neben den Einrichtungsentgelten gezahlt werden, gestiegen. Ferner steigt der Bedarf an Intensivhilfen, da die vielfältigen Unterstützungsbedarfe der untergebrachten Kinder intensivere Betreuungssettings erfordern. Dieses wirkt sich auch auf die Aufwendungen aus. Zusätzlich haben die freien Träger der Jugendhilfe im stationären Bereich im Jahr 2020 zusätzliche Leistungssätze für den erhöhten Corona-bedingten Bedarf erhalten. Zu den weiteren Corona-Auswirkungen findet sich etwas im Kapitel „Fallsteuerung“.

Auf die Aufwendungen für die Heimerziehung wirkt sich positiv aus, dass der Anteil der Hilfefälle mit einer vergleichsweise kurzen Laufzeit überwiegt. Rund 70 Prozent der Hilfefälle im Jahr 2020 weisen eine Laufzeit unter 12 Monaten auf. Der Median liegt bei 49,4 Prozent.

Im Jugendamt der Stadt Herford bearbeitet das Team 3.2.2 „Familienersetzende Hilfen“ die Fälle nach § 34 SGB VIII. Innerhalb der Abteilung ist die Jugendberatung „Stationäre Hilfen“ zuständig. Die Jugendberatung ist für Beratung, Diagnose und Perspektiventwicklung (Vorschläge für Hilfeformen entwickeln) und die Weiterleitung an andere Betreuungsangebote zuständig.

Die Stadt Herford versucht die Kinder- und Jugendlichen möglichst ortsnahe unterzubringen. Dieses ist gerade bei Intensivangeboten nicht immer möglich. Die eigenen Auswertungen der Stadt Herford zeigen, dass die Entfernungen zu den Heimeinrichtungen größer werden. Ein persönlicher Kontakt der fallführenden Fachkraft erfolgt spätestens nach sechs Monaten. Meist findet ein Kontakt bereits früher statt. Für die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII gibt es ein Anbieterverzeichnis mit einer Aufstellung über die Leistungen, Kosten und Bewertungen der Einrichtungen.

Ein Rückführungskonzept ist in der Stadt Herford schriftlich vorhanden. Positiv ist, dass in der Abteilung eine Fachstelle Revision mit zwei Vollzeit-Stellen eingerichtet wurde. Gemäß Aussagen des Jugendamtes arbeitet diese Stelle sehr erfolgreich. Im Jahr 2020 konnten acht Fälle aus der Heimerziehung in ihre Familie zurückkehren. Im Jahr 2019 waren es elf Fälle. Wichtig ist, die Rückführungsoption regelmäßig zu überprüfen und die Erfolge im Finanz- und Fachcontrolling transparent zu machen. Der Rückführungsanteil des Jugendamtes der Stadt Herford liegt mit 7,6 Prozent noch unter dem Median der Vergleichskommunen. Im Jahr 2019 lag der Rückführungsanteil bei 11,5 Prozent. Die Beendigungsgründe erfasst die WiJu im Fachverfahren.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte die Rückführungsbemühungen weiterhin aufrechterhalten und ggfs. noch verstärken. Die Beendigungsgründe sollten auch im Fachcontrolling transparent werden.

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

### **3.6.2.6 Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (INSPE) § 35 SGB VIII**

Die intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung richtet sich an Jugendliche, die sich allen anderen Hilfsangeboten der Jugendhilfe entziehen. Entsprechende Hilfen werden auch in Auslandsmaßnahmen angeboten. Dieses nur ein geringer Anteil mit einem besonderen Stellenwert.

Auch in der **Stadt Herford** spielt diese Hilfeart eine untergeordnete Rolle. Im Jahr 2020 betreute die Stadt einen Hilfefall, der im Ausland untergebracht war. Diesen Fall hat die Stadt Herford von einem anderen Jugendamt übernommen. Eigene Fällen bringt die Stadt Herford nicht im Ausland unter. Die Aufwendungen für den Hilfefall nach § 35 SGB VIII betrugen rund 29.400 Euro. Aufgrund der geringen Anzahl der Hilfen werden diese hier nicht weiter thematisiert.

### **3.6.2.7 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII**

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

Der Anspruch auf Eingliederungshilfe 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 zuständige Fachkraft prüfen, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt. Sofern ein Leistungsanspruch besteht, ist die notwendige und erforderliche Hilfeart auszuwählen.

### → Feststellung

Die Stadt Herford hat höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Vergleichskommunen. Dagegen ist Falldichte 35 a SGB VIII vergleichsweise niedrig. Fallzahlen und Aufwendungen steigen seit Jahren. Die Eingliederungshilfe bearbeitet eine Fachstelle spezialisiert. Spezielle Verfahrensstandards sind vorhanden. Poollösungen in den Schulen sind noch nicht etabliert.

Das Spektrum bei Eingliederungshilfen ist breit gefächert und reicht von schulbezogenen Unterstützungsformen bei Lese- und Rechtschreibschwäche bis hin zu spezialisierten Borderline-Gruppen oder Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche mit Suchterkrankungen. Nach dem HzE Bericht 2019 haben sich die Hilfen in NRW vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2017 fast verdreifacht. Neben den steigenden Hilfezahlen fordert auch das Verfahren zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Hilfestellung die Jugendämter heraus. Dieses ist angesichts der geteilten Zuständigkeit für junge Menschen mit (drohenden) Behinderungen von Eingliederungshilfe und Jugendhilfe sowie aufgrund der in diesem Kontext anzuwendenden Vorgaben des SGB IX sehr komplex.

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

#### Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2020

| Kennzahlen                                                                                                   | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen je Hilfefall in Euro*                                                                           | 33.460  | 8.344   | 14.942         | 16.940                  | 20.945         | 34.313  | 23           |
| Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro                                                                  | 13.779  | 6.885   | 10.669         | 12.642                  | 14.984         | 19.579  | 23           |
| Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro                                                                 | 89.584  | 49.970  | 68.466         | 78.972                  | 91.774         | 145.193 | 23           |
| Falldichte 35 a SGB VIII                                                                                     | 2,9     | 2,3     | 4,1            | 5,6                     | 8,1            | 11,2    | 23           |
| Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro                          | 19.928  | 9.601   | 12.052         | 15.393                  | 19.195         | 31.992  | 18           |
| Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent | 74,0    | 72,7    | 88,0           | 93,9                    | 96,6           | 99,3    | 23           |

\*Poollösungen anderer Kommunen als zusätzlich finanziertes, fallunabhängiges infrastrukturelles Angebot, sind nicht in den Vergleich eingeflossen

Der interkommunale Vergleich zeigt bei den Leistungen nach § 35a SGB VIII ein sehr differenziertes Bild auf. Die Stadt Herford weist unter den Vergleichskommunen eine niedrige Falldichte und hohe Aufwendungen pro Hilfefall auf. Die Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII machen einen Anteil von rund 8 Prozent an den Gesamt HzE aus. Auch dieses ist niedriger als bei den Vergleichskommunen (Median 18 Prozent).

Die Fallzahlen und Aufwendungen entwickelten sich wie folgt:

### Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII im Zeitverlauf

|                                                 | 2017    | 2018      | 2019      | 2020      |
|-------------------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Gesamtaufwendungen nach § 35 a SGB VIII in Euro | 736.168 | 1.079.500 | 1.233.627 | 1.363.504 |
| <b>Gesamtfallzahlen</b>                         | 28,9    | 26,4      | 31,0      | 40,8      |
| Hilfefälle 35 a SGB VIII ambulant               | 22,5    | 18,1      | 21,9      | 30,2      |
| Hilfefälle 35 a SGB VIII stationär              | 6,4     | 8,3       | 9,1       | 10,6      |

Sowohl die Aufwendungen als auch die Fallzahlen sind im betrachteten Zeitraum stark angestiegen. Die Bearbeitung der Fälle nach § 35 a SGB VIII ist sehr komplex und erfordert ein spezielles Fachwissen. Das Jugendamt der Stadt Herford hat dieses Erfordernis erkannt und bearbeitet die Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII seit Jahren spezialisiert in der Abteilung 3.2.3 „Familienunterstützende Hilfen“ und dort in der Fachstelle 35 a SGB VIII. Durch die Bündelung von Fachwissen in der Fachstelle 35 a SGB VIII ist es einfacher den hohen Anforderungen aus den Neuerungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) gerecht werden. Durch das BTHG haben sich zum 1. Januar 2018 insbesondere die Vorgaben zum Verfahren der Rehabilitationsträger in Teil 1 SGB IX deutlich verändert. Das Jugendamt kann nun auch Rehabilitationsträger sein und muss umfassende Prüfungen zur Zuständigkeit mit entsprechendem Aufwand vornehmen.

Die Aufgabenbearbeitung nach § 35 a SGB VIII ist mit 1,5 Vollzeit-Stellen personalisiert. Standards und Fristen zur Zuständigkeit und Abgrenzung sind definiert und mit Prozessen hinterlegt. Ferner legt die Stadt Herford die Arbeitshilfe des Landesjugendamtes für die Eingliederungshilfe zugrunde.

Auch das KJSG wird in den nächsten Jahren zu starken Veränderungen im Bereich der Hilfen für Kinder und Jugendliche mit Behinderung führen. Der Ansatz der Teilhabe für Kinder und Jugendliche soll stufenweise ausgeweitet werden. Bis 2028 sollen weitere gesetzliche Umsetzungsschritte folgen, bis zur Gewährung von Hilfen aus einer Hand bei einer einheitlichen Zuständigkeit. Diese Änderungen haben starke Auswirkungen auf die Organisation und das Personal des Jugendamtes.

Schulbegleitung ist in unterschiedlichen Konstellationen möglich:

- als 1:1 Betreuung
- Schulbegleitung mit zusammengefassten Einzelfällen (eine Schulbegleitung für zwei oder mehr Schüler/innen),
- Poollösung als zusätzlich finanziertes infrastrukturelles Angebote

Alle Konstellationen haben entsprechende Vor- und Nachteile.<sup>17</sup> In Herford findet die Schulbegleitung als 1:1 Betreuung statt. Poollösungen sind bisher noch nicht etabliert.

#### → Empfehlung

Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen bei den Schulbegleitern/Integrationshelfern sollte das Jugendamt auch über neue Kooperationsformen und Poollösungen nachdenken.

Dabei müssen Jugendhilfe und Schule gut zusammenarbeiten. In der Stadt Herford ist neben der Abteilung Jugend auch die Abteilung Bildung und Sport beteiligt. Die Absprachen zwischen den beiden Abteilungen funktionieren gut. Die Zusammenarbeit ist nicht verschriftlicht.

#### → Empfehlung

Zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten und für eine bestmögliche Wirksamkeit von Schule und Eingliederungshilfe sollte konkrete Aufgabenbereiche und Entscheidungsspielräume beschrieben werden.

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

### 3.6.2.8 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.

#### → Feststellung

Die Aufwendungen je Hilfefall sind leicht unterdurchschnittlich, während die Falldichte überdurchschnittlich ist. Die Verselbständigung hat bei der Stadt Herford einen hohen Stellenwert bei den Hilfen für junge Volljährige. Spezielle Verfahrensstandards für die Bearbeitung der Hilfen sind vorhanden.

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

#### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

| Kennzahlen                                          | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-----------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen je Hilfefall in Euro                   | 31.374  | 13.541  | 25.304         | 30.272                  | 34.523         | 48.317  | 23           |
| Anteil Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent | 9,2     | 3,9     | 6,9            | 8,7                     | 11,0           | 15,3    | 23           |

<sup>17</sup> Siehe dazu auch die Arbeitshilfe der Bezirksregierung Münster und des Landschaftsverbandes Westfalen Lippe Zusammenarbeit von Jugendämtern und Schulen im Kontext von Eingliederungshilfen gemäß § 35a SGB VIII und (sonder-)pädagogischer Förderung 2. Auflage 2019

| Kennzahlen                                                                                | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Falldichte junge Volljährige nach § 41 SGB VIII                                           | 22,2    | 8,9     | 13,5           | 20,3                    | 22,4           | 35,9    | 23           |
| Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro                                               | 6.174   | 4.317   | 6.273          | 7.655                   | 8.763          | 11.768  | 22           |
| Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent | 34,5    | 20,5    | 33,8           | 42,4                    | 48,8           | 57,4    | 22           |
| Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro                                              | 44.649  | 22.154  | 38.902         | 46.540                  | 53.146         | 61.600  | 23           |
| Falldichte § 41 SGB VIII stationär                                                        | 14,5    | 4,3     | 8,8            | 11,5                    | 16,2           | 20,3    | 23           |

Die **Stadt Herford** wendet für 47 Fälle rd. 1,5 Millionen Euro auf. Die Aufwendungen je Hilfefall (gesamt und ambulant und stationär) liegen unter dem Median der Vergleichskommunen. Allerdings weist die Stadt Herford bei den Hilfen für junge Volljährige eine überdurchschnittliche Falldichte aus.

Das Jugendamt wendet für die Hilfen für junge Volljährige besondere Verfahrensstandards an. Der Turnus der Hilfeplanüberprüfung ist beispielsweise kürzer als bei den Minderjährigen. Die Stadt beginnt, wenn möglich, sehr frühzeitig mit der Verselbständigung. In Herford bieten drei Träger spezielle Verselbständigungsangebote an. Diese belegt das Jugendamt vorrangig. Ferner unterstützt das Jugendamt bei der Erlangung einer Berufstätigkeit. Hier arbeitet die Stadt eng mit dem Jobcenter und der Berufsagentur zusammen. Diese Zusammenarbeit läuft nach Aussage des Jugendamtes gut.

Mit der Verabschiedung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes werden grundsätzliche Änderungen im SGB VIII vorgenommen, die auch die jungen Volljährigen betreffen. Insbesondere ist ein verbindlicher Rechtsanspruch auf die Gewährung von Hilfen für junge Volljährige geschaffen worden. Ist der Prozess der Verselbständigung noch nicht abgeschlossen, so muss dem jungen Volljährigen zwingend die geeignete und notwendige Hilfe (weiterhin) gewährt werden.<sup>18</sup> Durch die Gesetzesänderung kommen auch neue Herausforderungen auf den Bereich Jugend zu. Zum Beispiel muss die Übergangsplanung rechtzeitig und verbindlich vorgenommen werden.

#### → **Empfehlung**

Aufgrund der gesetzlichen Änderungen sollte die Stadt Herford die bisherigen Verfahrensstandards und Konzepte überprüfen und entsprechend anpassen.

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

<sup>18</sup> siehe dazu auch Susanne Achterfeld, Friederike Knörzer und David Seltmann –Kurzexpertise Careleaver-

### 3.6.3 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.

Innerhalb der Jugendhilfe bilden die UMA eine spezifische Zielgruppe, für die es gilt, rechtsübergreifend mit anderen Hilfesystemen bedarfsgerechte Angebote zu schaffen. Die unbegleiteten Minderjährigen sind eine sehr heterogene Gruppe. Dies spiegelt sich u. a. in den Daten zu den Herkunftsländern, den Angaben zu den Fluchtgründen und den Schutzquoten der Asylantragstellung wider.<sup>19</sup> Wie sich die Fallzahlen und Aufwendungen aufgrund der aktuellen Ukraine-Krise entwickeln werden, bleibt abzuwarten.

#### Entwicklung Fallzahlen UMA

| Kennzahlen            | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Hilfefälle UMA gesamt | 46,7 | 38,8 | 20,4 | 17,4 |

In der **Stadt Herford** sind wie in Gesamt-NRW die Fallzahlen seit Jahren rückläufig. Im Jahr 2020 betreute Herford rund 17 Fälle. Dementsprechend sind auch die Stellenanteile für die Bearbeitung der UMA-Fälle reduziert worden. In 2020 war eine Vollzeit-Stelle für die Bearbeitung zuständig. Die Bearbeitung erfolgt spezialisiert in der Fachstelle UMA. Auch die Aufwendungen für die UMA-Fälle sind im Betrachtungszeitraum zurückgegangen. Im Jahre 2017 wendete die Stadt Herford rund zwei Millionen Euro auf. Im Jahr 2020 waren es nur noch 900.000 Euro. Die Aufwendungen weist die Stadt Herford separat im Haushalt aus.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Herford wie folgt:

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

| Kennzahlen                                              | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro               | 51.987  | 12.783  | 35.526         | 47.007                  | 56.688         | 126.243 | 22           |
| Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent | 3,4     | 0,3     | 1,8            | 2,6                     | 3,4            | 5,8     | 22           |
| Falldichte HzE für UMA                                  | 1,2     | 0,1     | 0,6            | 0,9                     | 1,3            | 2,0     | 22           |

<sup>19</sup> Siehe dazu auch Bericht der Bundesregierung zu dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher gem. § 42e SGB VIII – Die Situation unbegleiteter Minderjähriger in Deutschland

Ein erheblicher Anteil der UMA Fälle ist in die Volljährigkeit übergegangen. Der Fachstelle betreut die Fälle nach § 41 SGB VIII weiter. Meist erfolgt die Betreuung in einem ambulanten Setting. In Herford haben sich zur Hochzeit der Flüchtlingskrise drei Träger um die UMA gekümmert. Untergebracht waren sie in den ehemaligen britischen Wohnhäusern in Wohngruppen. Die Kasernen sind für die Unterbringung umgebaut und renoviert worden. Diese Unterbringung war nach Einschätzung des Jugendamtes eine kostengünstige gelungene Lösung. Zum Prüfungszeitraum gab es noch einen Träger, der sich um die UMA kümmert. Auch dieser bringt die Hilfeempfänger in Wohngruppen unter.

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

## 3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 – Hilfe zur Erziehung**

| Feststellung               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                             | Seite |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Strukturen                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |       |            |                                                                                                                                                                                                                                             |       |
| F1                         | In der Stadt Herford gibt es ein vielfältiges und im Bereich der Frühen Hilfen breit gefächertes Präventionsangebot. Ein Gesamtkonzept für alle Altersgruppen ist vorhanden. Es findet eine weitreichende Netzwerkarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren der Kinder-, Jugend- und Familienhilfen statt. Die Ergebnisse der Präventionsprojekte fließen noch nicht in das Controlling ein. | 107   | E1         | Die Ergebnisse und Effekte der Präventionsprojekte sollten in ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling einfließen und mit Kennzahlen hinterlegt werden. Eine Gesamtstrategie „Prävention“ sollte möglichst alle Altersgruppen umfassen. | 109   |
| Organisation und Steuerung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |       |            |                                                                                                                                                                                                                                             |       |
| F2                         | Organisatorisch sind wichtige Schnittstellen für das Jugendamt in der Stadt Herford in einem Dezernat zusammengefügt. Die zum Teil hohen Leitungsspannen und die räumliche Trennung erschwert die Steuerung der HzE.                                                                                                                                                                         | 110   | E2.1       | Damit die Leitungskräfte ihren Führungs- und Steuerungsaufgaben gerecht werden können, ist auf eine angemessene Leitungsspanne zu achten. Bei einer Personalbemessung im pädagogischen Bereich sind die Leitungsfunktionen einzubeziehen.   | 110   |
|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |       | E2.2       | Die Aufgaben der Jugendhilfeplanung sollten neu ausgerichtet und entsprechend personalisiert werden.                                                                                                                                        | 110   |
|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |       | E2.3       | Die Stadt Herford sollte über ein Raumkonzept versuchen, die Mitarbeiter an wenigen Standorten zu zentrieren.                                                                                                                               | 111   |
| F3                         | Im Jugendamt ist ein Finanzcontrolling mit einem gesamtstädtischen Berichtswesen vorhanden. Das Berichtswesen enthält Kennzahlen und Zielwerte. Zum Prüfungszeitraum war die Controllingsstelle nicht besetzt.                                                                                                                                                                               | 112   | E3.1       | Die strategisch wichtige Stelle für das Finanzcontrolling sollte zeitnah nachbesetzt werden. Ferner sollte überprüft werden, ob der Stellenanteil für Finanzcontrolling für die aufwandsstarken HzE ausreichend personalisiert ist.         | 112   |
|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |       | E3.2       | Die Stadt Herford sollte die benötigten Personalressourcen für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling neu bemessen.                                                                                                                   | 113   |

| Feststellung           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Seite |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| F4                     | Die Stadt Herford hat das Fach- und Finanzcontrolling bisher nicht konzeptionell zusammengeführt. Ansätze für ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling sind vorhanden. Es erfolgen wenig fallübergreifende Auswertungen, wie z.B. Zielerreichung und Wirksamkeit von Hilfen sowie zu Laufzeiten, zu Abbruchquoten bzw. trägerbezogene Auswertungen. | 113   | E4         | Die Aufgaben des Finanz- und Fachcontrollings sollten inhaltlich und konzeptionell neu ausgerichtet werden. Fallübergreifende Auswertungen und Wirkungskennzahlen sollten entwickelt werden.                                                                                                                      | 113   |
| F5                     | Die Standards für die Arbeit der pädagogischen Abteilungen des Jugendamtes der Stadt Herford sind in Dienst- und Arbeitsanweisungen in einem Handbuch schriftlich geregelt. Für die Verwaltungsbereiche fehlen noch schriftliche Regelungen. Die E-Akte ist noch nicht eingeführt.                                                                      | 114   | E5.1       | Das Jugendamt sollte Verfahrensstandards und Abläufe überarbeiten und auch die WiJu einbeziehen.                                                                                                                                                                                                                  | 114   |
|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |       | E5.2       | Die Bemühungen zur Einführung der E-Akte sollten intensiviert werden.                                                                                                                                                                                                                                             | 114   |
| F6                     | Das Jugendamt führt die Hilfeplanverfahren standardisiert durch. Die Einrichtung der Fachstelle Revision, die sich schwerpunktmäßig um Rückführung kümmert, wird positiv bewertet. Die Verfahrensstandards werden nicht immer in den Fallakten dokumentiert.                                                                                            | 114   | E6         | Die vom Jugendamt vorgegebenen Verfahrensstandards sollten in den Fallakten schriftlich dokumentiert werden.                                                                                                                                                                                                      | 116   |
| F7                     | Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess gesteuert. Ein Anbieterverzeichnis ist vorhanden und wird genutzt.                                                                                                                                                                                                      | 116   | E7.1       | Zusammen mit den Trägern sollten Standards für das Berichtswesen entwickelt werden.                                                                                                                                                                                                                               | 117   |
|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |       | E7.2       | Die Auswirkungen der Novellierung des SGB VIII bezüglich des verbesserten Kinder- und Jugendschutzes sollten bezüglich des Personals (Quantität und Qualität), der Organisation (Veränderung von Prozessen und Verfahrensregelungen, Schaffung und Stärkung von Netzwerken) im Blick behalten und geprüft werden. | 118   |
| <b>Personaleinsatz</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |       |
| F8                     | Ein gesamtstädtisches Mitarbeiterkonzept in der Stadt Herford ist nicht vorhanden. Der Einsatz von Springerstellen im pädagogischem Bereich und die Kooperationen mit den Fachhochschulen und Universitäten wird positiv beurteilt.                                                                                                                     | 119   | E8         | Durch ein umfassendes Personalentwicklungskonzept sollte eine nachhaltige Mitarbeiterbindung und eine hohe Mitarbeiterzufriedenheit erreicht werden. Damit kann dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden.                                                                                                      | 120   |
| F9                     | Die Fachkräfte des ASD bearbeiten etwas weniger Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle als die anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Dabei bearbeitet der ASD, anders als andere Kommunen, nur Teile der Aufgaben des Pflegekinderdienstes.                                                                                                              | 121   | E9         | Das Jugendamt sollte die Personalbemessung im ASD im Hinblick auf die veränderte Aufgabenstellung und Anforderungen überarbeiten.                                                                                                                                                                                 | 121   |

| Feststellung              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                          | Seite |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| F10                       | Die WiJu der Stadt Herford bearbeitet mehr Hilfefälle als die meisten Vergleichsstädte.                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 121   | E10        | Die Stadt Herford sollte den Personaleinsatz der WiJu überprüfen. Die Verfahrensstandards der WiJu sollten in das Prozesshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.                    | 122   |
| <b>Leistungsgewährung</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |       |            |                                                                                                                                                                                          |       |
| F11                       | Die Aufwendungen für flexible ambulante Hilfen je Hilfefall sind in der Stadt Herford unterdurchschnittlich. Allerdings verbucht sie dort auch Fälle ohne einen erzieherischen Bedarf.                                                                                                                                                                                   | 131   | E11.1      | Bei den Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII sollten nur Fälle mit einem erzieherischen Bedarf verbucht werden.                                                                        | 132   |
|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |       | E11.2      | Das Jugendamt sollte den Plan weiterverfolgen, SPFH mit eigenem Personal anzubieten. Zusätzlich sollte die Stadt versuchen weitere Träger für diese Hilfe zu gewinnen.                   | 133   |
| F12                       | Die Stadt Herford positioniert sich bei den Hilfen nach § 32 SGB VIII unterhalb des Durchschnitts der Vergleichskommunen. Das Jugendamt hat die Hilfen in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII neu ausgerichtet.                                                                                                                                                         | 133   | E12        | Nach Ablauf der Testphase des neuen Modells der Hilfen nach § 32 SGB VIII sollten die Hilfen evaluiert werden. Dabei sollten auch wirtschaftliche Aspekte in die Evaluation einfließen.  | 134   |
| F13                       | Die Leistungen für die Vollzeitpflege sind von unterdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und einer unterdurchschnittlichen Falldichte geprägt. Immer mehr Kinder in Herford benötigen einer professionellen Betreuung in Sonderpädagogischen Pflegefamilien und Erziehungsstellen. Ein Gesamtkonzept für die Vollzeitpflege wird zurzeit entwickelt.             | 134   | E13        | Zusammen mit dem freien Träger sollte versucht werden, die Gewinnung neuer Pflegefamilien weiter zu intensivieren.                                                                       | 135   |
| F14                       | Die Stadt Herford hat geringere Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall als der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Gleichzeitig liegt die Falldichte je 1.000 Jugendeinwohner deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Dieses wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag HzE aus.                                                                         | 136   |            |                                                                                                                                                                                          |       |
| F15                       | Positiv sieht die gpaNRW die Einrichtung einer eigenen Diagnostik und einer Fachstelle Revision für die Rückführung in die Herkunftsfamilie.                                                                                                                                                                                                                             | 136   | E15        | Die Stadt Herford sollte die Rückführungsbemühungen weiterhin aufrechterhalten und ggfs. noch verstärken. Die Beendigungsgründe sollten auch im Fachcontrolling transparent werden.      | 138   |
| F16                       | Die Stadt Herford hat höhere Aufwendungen je Hilfefall als die Vergleichskommunen. Dagegen ist Falldichte 35 a SGB VIII vergleichsweise niedrig. Fallzahlen und Aufwendungen steigen seit Jahren. Die Eingliederungshilfe bearbeitet eine Fachstelle spezialisiert. Spezielle Verfahrensstandards sind vorhanden. Poollösungen in den Schulen sind noch nicht etabliert. | 139   | E16.1      | Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen bei den Schulbegleitern/Integrationshelfern sollte das Jugendamt auch über neue Kooperationsformen und Poollösungen nachdenken. | 141   |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                         | Seite |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |       | E16.2      | Zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten und für eine bestmögliche Wirksamkeit von Schule und Eingliederungshilfe sollte konkrete Aufgabenbereiche und Entscheidungsspielräume beschrieben werden. | 141   |
| F17          | Die Aufwendungen je Hilfefall sind leicht unterdurchschnittlich, während die Falldichte überdurchschnittlich ist. Die Verselbständigung hat bei der Stadt Herford einen hohen Stellenwert bei den Hilfen für junge Volljährige. Spezielle Verfahrensstandards für die Bearbeitung der Hilfen sind vorhanden. | 141   | E17        | Aufgrund der gesetzlichen Änderungen sollte die Stadt Herford die bisherigen Verfahrensstandards und Konzepte überprüfen und entsprechend anpassen.                                                     | 142   |

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

| Kennzahlen                         | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Einwohner gesamt                   | 66.514 | 66.923 | 66.608 | 66.638 |
| Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre | 11.781 | 11.939 | 11.780 | 11.886 |
| Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre | 14.027 | 14.226 | 14.023 | 14.023 |

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

| Kennzahlen                                              | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       |
|---------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>         |            |            |            |            |
| Aufwendungen HzE gesamt in Euro                         | 12.208.253 | 11.981.982 | 11.464.339 | 12.779.978 |
| Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro | 870        | 842        | 818        | 911        |
| Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro                   | 24.834     | 25.552     | 24.677     | 24.716     |
| Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro               | 2.076.493  | 1.951.861  | 2.021.913  | 2.229.248  |
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro         | 8.095      | 7.836      | 7.844      | 7.598      |
| Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro              | 10.131.760 | 10.030.121 | 9.442.426  | 10.550.730 |

| Kennzahlen                                                                                  | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro                                            | 43.097 | 45.625 | 45.655 | 47.173 |
| <b>Falldichte HzE</b>                                                                       |        |        |        |        |
| Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)                     | 35,1   | 33,0   | 33,1   | 36,9   |
| <b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>                                                  |        |        |        |        |
| Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent                               | 52,2   | 53,1   | 55,5   | 56,7   |
| <b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>                                            |        |        |        |        |
| Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent | 36,9   | 36,0   | 38,7   | 37,3   |

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

| Kennzahlen                                                      | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b> |           |           |           |           |
| Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro       | 72.941    | 78.779    | 28.175    | 112.480   |
| Hilfefälle                                                      | 11,7      | 8,3       | 11,3      | 19,2      |
| <b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>          |           |           |           |           |
| Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro   | 1.179.677 | 1.153.574 | 1.276.725 | 1.352.808 |
| Hilfefälle                                                      | 11,7      | 8,3       | 11,3      | 19,2      |
| <b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>             |           |           |           |           |
| Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro      | 229.363   | 209.895   | 176.635   | 134.920   |
| Hilfefälle                                                      | 8,7       | 7,9       | 6,2       | 5,5       |
| <b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>                             |           |           |           |           |
| Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro                      | 1.085.624 | 995.350   | 947.554   |           |

| Kennzahlen                                                                                  | 2017      | 2018      | 2019      | 2020      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Hilfefälle                                                                                  | 82,5      | 73,4      | 72,6      | 77,0      |
| <b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>                                |           |           |           |           |
| Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro                                                   | 6.981.679 | 6.453.760 | 6.379.575 | 7.095.784 |
| Hilfefälle                                                                                  | 111,5     | 100,9     | 98,3      | 104,8     |
| <b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>       |           |           |           |           |
| Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro | 736.168   | 1.079.500 | 1.233.627 | 1.363.504 |
| Hilfefälle                                                                                  | 28,9      | 26,4      | 31,0      | 40,8      |
| <b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>                                            |           |           |           |           |
| Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro                                     | 1.789.617 | 1.851.577 | 1.288.652 | 1.484.954 |
| Hilfefälle                                                                                  | 58,3      | 61,1      | 44,1      | 47,3      |
| <b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>                         |           |           |           |           |
| Aufwendungen für UMA in Euro                                                                | 1.976.263 | 1.608.985 | 897.769   | 905.615   |
| Hilfefälle                                                                                  | 46,7      | 38,8      | 20,4      | 17,4      |

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herford 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**

Die Bauaufsicht der Stadt Herford ist in vielen Bereichen gut aufgestellt. Die Stadt stellt sicher, dass sie Baugenehmigungsverfahren rechtssicher und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Fristen bearbeitet. An verschiedenen Stellen ergeben sich aus Sicht der gpaNRW Optimierungsmöglichkeiten.

Das **Fallaufkommen** hat sich in Herford von 2019 zu 2020 um rund zehn Prozent reduziert. Die Bautätigkeit in Herford ist im Prüfungszeitraum auf einem unauffälligen Niveau.

Bei der Bauaufsicht Herford kommt das **Prinzip der ganzheitlichen Sachbearbeitung** zur Anwendung. Dennoch achtet die Stadt auf ein Vieraugenprinzip, welches jedoch nicht alle Tätigkeiten des Baugenehmigungsverfahrens umfasst. Im Hinblick auf die Qualität der Entscheidungen und auf die Korruptionsprävention sollte die Stadt diesen Aspekt nachschärfen.

Herford hat im Zuge des Projektes „Smart City“ die Möglichkeit entwickelt, dass Bauwillige seit 2017 Bauanträge vollständig digital einreichen können. Im Jahr 2020 haben rund zehn Prozent der Antragssteller Gebrauch von dem digitalen Angebot gemacht. Allerdings nutzt die Stadt eine deutlich veraltete Fachsoftware in der Bauaufsicht, so dass wesentliche Möglichkeiten des digitalen Arbeitens ungenutzt bleiben. Bei der **Digitalisierung der Bauaufsicht** sieht die gpaNRW daher Handlungsbedarf.

Beim **Personaleinsatz** erreicht die Bauaufsicht Herford eine hohe Leistungskennzahl. Gleichzeitig sind hohe Arbeitsrückstände vorhanden, da auch die Belastung durch Fallneueingänge überdurchschnittlich ist. Mit errechneten 117 Fällen je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle liegt die Bauaufsicht Herford trotz der von 2018 zu 2019 insgesamt gesunkenen Fallzahlen deutlich über dem Median. Die steuerungsrelevanten Erkenntnisse sollte die Stadt zum Anlass nehmen, die Personalbemessung zu prüfen, um eine Überlastung des Personals zu verhindern.

Die Stadt bietet Bauwilligen über digitale Angebote sowie mit persönlichen Sprechzeiten eine gute Möglichkeit zur **Bauberatung** an. Ziel sollte jedoch die strukturierte und effektive Beratung der Bauwilligen sein, so dass Art und Umfang der offenen Sprechzeiten zu überdenken sind.

Bei der **Dauer der Baugenehmigungsverfahren** zählt die Stadt Herford zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit geringen Gesamtlaufzeiten. Sie erhebt jedoch nicht alle steuerungsrelevanten Daten, um eine detaillierte Analyse der Laufzeiten durchführen zu können.

Bislang hat die Bauaufsicht Herford keine Ziele vorgegeben, deren Erreichung durch die Bildung von Kennzahlen objektiv nachprüfbar sind. Im Zuge der **Transparenz und Steuerung** der Bauaufsicht sollte die Stadt Herford daher die in diesem Bericht ermittelten Kennzahlen fort-schreiben sowie weitere Daten erheben und auswerten.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Die **Stadt Herford** besteht aus zwölf Stadtteilen, die sich auf eine Fläche von insgesamt 79,16 qkm verteilen. Rund 67 Prozent der Stadtgebietsfläche sind als Grün- und Erholungsflächen ausgewiesen. Herford ist mit seiner Lage im ostwestfälischen Verdichtungsgebiet zwischen Gütersloh und Minden nicht zuletzt aufgrund der günstigen Verkehrslage im Straßen- und Eisenbahnnetz ein wichtiger Wirtschaftsstandort.

In der Stadt lebten zum 01. Januar 2020 nach Angaben von IT NRW 66.638 Einwohner auf einer kompakten Siedlungsfläche. Die Prognose für die Folgejahre weist eine steigende Tendenz der Bevölkerung aus. Demnach wird sich die Bevölkerung Herfords zum 01. Januar 2040 um annähernd fünf Prozent auf ca. 70.733 Menschen vergrößern.

Im Vergleich zu allen anderen großen kreisangehörigen Städten Nordrhein-Westfalens hat Herford ein kleines Stadtgebiet. Rund zwei Drittel der Vergleichskommunen haben eine größere Stadtgebietsfläche. Ebenso ist die Einwohnerzahl vergleichsweise gering: in rund 75 Prozent der Vergleichskommunen leben mehr Menschen.

Die Bauaufsicht der Stadt Herford hat im Vergleichsjahr 2020 insgesamt 394 Fälle (2019: 433) bearbeitet. Davon wurden sechs Vorlagen im Freistellungsverfahren eingereicht (2019: acht). Im Vergleich zum Jahr 2019 ist eine sinkende Tendenz der Fallzahlen zu erkennen (minus rund zehn Prozent). Weitere Angaben zu Strukturdaten und geplanten Wohnungsbauten enthält der Vorbericht.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

| Kennzahl                                                                       | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Fälle je 10.000 EW                                                             | 59      | 35      | 43             | 56                      | 65             | 97      | 20           |
| Fälle je qkm                                                                   | 4,98    | 2,41    | 3,58           | 5,26                    | 5,95           | 7,40    | 20           |
| Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent         | 1,52    | 0,00    | 1,07           | 3,76                    | 10,34          | 36,89   | 20           |
| Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent | 86,80   | 50,46   | 71,87          | 81,46                   | 87,78          | 96,58   | 15           |
| Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent  | 11,68   | 2,93    | 8,96           | 11,96                   | 13,41          | 18,53   | 15           |

Die dargestellten Kennzahlen weisen auf eine unauffällige Bautätigkeit in einem verdichteten Stadtgebiet hin. Über normale Baugenehmigungsverfahren werden in der Regel große Sonderbauten abgewickelt, z.B. große Gewerbebauten oder Hochhäuser bestimmter Größen. Sie sind im Verfahrensablauf umfassender. Die am häufigsten vorkommenden Bauten, z.B. Einfamilienhäuser, Geschosswohnungsbauten oder kleine Sonderbauten werden üblicherweise über das einfache Baugenehmigungsverfahren abgewickelt. In einigen Fällen können Bauvorhaben auch

von der formellen Genehmigungspflicht befreit und im Freistellungsverfahren abgewickelt werden. Die Stadt Herford zeigt sich im Hinblick auf die von der gpaNRW ermittelten Kennzahlen im interkommunalen Vergleich mit den großen, kreisangehörigen Kommunen Nordrhein-Westfalens unauffällig.

Nach Aussage der Stadt Herford besteht seit einigen Jahren eine sehr große Nachfrage an Wohn- und Gewerbeflächen im Stadtgebiet. Gewerbeflächen vermarktet die Stadt über die Wirtschaftsförderung Herford. Die Vermarktung von Wohnbauflächen erfolgt überwiegend im privaten Sektor.

Aktuell entwickelt die Stadt neue Siedlungsflächen, z.B. im Zuge der Innenstadterneuerung sowie im Planbereich „Stedefreunder Straße / Im Oberholz“. Auch die örtliche Wirtschaft hat stetigen Erneuerungs- und Erweiterungsbedarf, so dass zukünftig wieder mit erhöhter Bautätigkeit zu rechnen ist.

#### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Die Stadt Herford hält nach eigenen Angaben die gesetzlichen normierten Fristen sowie die vorgeschriebenen Arbeitsschritte im Baugenehmigungsverfahren verlässlich ein. Dies schafft Rechtssicherheit für die Beschäftigten und vermindert Angriffspunkte in etwaigen Klageverfahren.

##### → Feststellung

Aus Sicht der gpaNRW besitzt die ermittelte Kennzahl zum Gebührenaufkommen keine Aussagekraft. Insbesondere lässt sich anhand dieser Kennzahl nicht ermitteln, ob die Aufwendungen der Bauaufsicht durch das Gebührenaufkommen gedeckt werden. Die Stadt Herford erhebt ihre Gebühren erst mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung und verzichtet daher auf eine frühestmögliche Aufwandsdeckung.

*Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.*

Die **Stadt Herford** hält die Frist zur Eingangsprüfung des Bauantrages von zwei Wochen gemäß § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 regelhaft ein. Nur in außergewöhnlichen Lagen, etwa, wenn hohe Krankenstände vorherrschen, überschreitet sie die Frist in wenigen Fällen.

Die Sechs-Wochen-Frist aus § 64 Absatz 2 BauO NRW 2018 für die Bearbeitung von Anträgen des einfachen Baugenehmigungsverfahrens hält sie nach eigenen Angaben häufig ein. Die Verlängerungsoption aus § 64 Absatz 2 BauO NRW 2018 nimmt sie daher nur selten in Anspruch. Davon macht sie beispielsweise dann Gebrauch, wenn das Beteiligungsverfahren mehr Zeit in Anspruch nimmt oder sie über Abweichungen oder Befreiungen entscheiden muss.

Die Stellungnahmen gemäß § 71 Absatz 2 BauO NRW 2018 holt die Stadt in der Regel gleichzeitig ein, sobald der Antrag vollständig und mängelfrei ist. Beim Verfahren kann es zu Verzögerungen kommen, wenn der Bauwillige nicht genügend Vorlagen eingereicht hat. In diesen Fällen ist die gleichzeitige Beteiligung aller Fachstellen nicht möglich. Sofern der Bauantrag vollständig digital eingegangen ist, führt die Stadt auch das Beteiligungsverfahren vollständig

digital durch. Dies bringt deutliche Vorteile mit sich, die im Kapitel „4.3.5 Digitalisierung“ näher erläutert werden.

Die Benachrichtigung von Angrenzern vor Erteilung von Abweichungen und Befreiungen im Sinne des § 72 BauO NRW 2018 führt die Stadt Herford immer dann durch, wenn ein Fall besondere rechtliche Schwierigkeiten oder ein bereits erkennbares Konfliktpotential aufweist. Bei dieser Vorschrift, die eine nachbarschützende Funktion hat, handelt es sich um eine „Soll-Vorgabe“, so dass das Ermessen der Kommune eingeschränkt ist. Demnach muss die Kommune in der Regel der Rechtsfolge, also der Benachrichtigung der Angrenzer, nachkommen, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Die Stadt fordert die Bauwilligen jedoch regelmäßig auf, die Zustimmungen der Angrenzer im Sinne von § 72 Absatz 2 BauO NRW 2018 selbst einzuholen, so dass die Benachrichtigung durch die Baubehörde entfallen kann.

Die Stadt überwacht durch die Sichtung von Baubeginnanzeigen, ob etwaige Genehmigungen bereits erloschen sind. Ein Wiedervorlagensystem, welches die Bauaufsicht frühzeitig über das drohende Erlöschen von erteilten Genehmigungen informiert, hat die Stadt bislang nicht eingerichtet.

In Herford findet die Bearbeitung der Bauanträge aus einer Hand statt. Dies bedeutet, dass die technische Sachbearbeitung vollständig für die gesamte Bearbeitung eines Baugenehmigungsverfahrens eigenverantwortlich ist.

In den Bauaufsichtsbehörden sind häufig Ermessensentscheidungen zu treffen. Ziel muss es dabei sein, diese individuellen Entscheidungen nach einheitlichen Kriterien und rechtssicher zu treffen. Diesem Anspruch kann die Bauaufsicht mit nachvollziehbaren Regelungen der Dienststelle gerecht werden. Dem einzelnen Mitarbeiter wird durch Vorgaben zur einheitlichen Ermessensausübung eine gute Handlungsgrundlage geliefert. Gleichzeitig tragen solche Festlegungen zur Korruptionsprävention bei. Die Bauaufsicht Herford hat bislang keine Regelungen zur einheitlichen Ausübung von Ermessensentscheidungen festgelegt. Nähere Ausführungen hierzu befinden sich im Abschnitt „4.3.4 Geschäftsprozess“.

Die Gebühren im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens erhebt die Stadt nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW). Die Gebührenhöhe orientiert sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Rohbausummen können durch die Sachbearbeitung nicht beeinflusst werden. Die Stadt kann jedoch darauf achten, dass sie bei der Gebührenerhebung die entsprechenden Gebührentatbestände maximal ausschöpft. Dabei sollte sie bei einem vorgegebenen Gebührenrahmen für bestimmte Tatbestände eine angemessene Höhe der Rahmengebühr wählen, um einen möglichst hohen Aufwanddeckungsgrad zu erzielen. Die Stadt Herford gibt an, dass aktuell an einer einheitlichen Gebührentabelle für den Kreis Herford gearbeitet wird. Diese ist bislang jedoch noch nicht in Kraft gesetzt.

Die Stadt überwacht im Zuge des quartalsweise zu erstellenden Controllingberichts wie hoch die Gebühreneinnahmen der Bauaufsicht sind. Die Gebühreneinnahmen setzt sie in Bezug zu der Einwohnerzahl und bildet daraus eine Kennzahl.

Aus Sicht der gpaNRW besitzt diese Kennzahl jedoch keine Aussagekraft. Insbesondere lässt sich anhand dieser Kennzahl nicht ermitteln, ob die Aufwendungen der Bauaufsicht durch das Gebührenaufkommen gedeckt werden.

Die gpaNRW sieht jedoch in der Ermittlung des Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursache zu hinterfragen und Anpassungen vorzunehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen, um die Gebühren bedarfsgerecht anpassen zu können.

Bereits nach der Vorprüfung eines Bauantrages kann die Stadt bei der Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbehebung der Bauvorlagen Gebühren festsetzen. Gemäß Ziffer 2.5.2.1 der AVerwGebO NRW kann die Behörde bis zu 25 Prozent der zu erwartenden Baugenehmigungsgebühr, mindestens jedoch 50 Euro verlangen. Die so erhobene Gebühr wird zu 50 Prozent im Falle einer Genehmigungs- oder Vorbescheiderteilung auf die Gesamtgebühr angerechnet. Die andere Hälfte verbleibt bei der Genehmigungsbehörde und kann so zur Deckung des aufgrund der fehlenden oder mangelhaften Unterlagen entstandenen Mehraufwandes beitragen. Die Stadt Herford erhebt ihre Gebühren erst mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung. Sofern der Bauwillige den Antrag zurückzieht oder die gesetzliche Rücknahmefiktion eintritt, kann die Stadt nachträglich keine Gebühren mehr festsetzen oder die Deckung des bereits entstandenen Aufwandes in sonstiger Weise decken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen, um den allgemeinen Haushalt verursachungsgerecht zu entlasten.

### 4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Herford hat ihre Geschäftsprozesse bislang nicht schriftlich fixiert. Bauanträge kann die Stadt vollständig digital entgegennehmen. Sie bearbeitet diese Fälle jedoch nicht medienbruchfrei, sondern arbeitet mit einer hybriden Aktenführung.

*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 Herford** hat die Bauaufsicht als separate Abteilung im technischen Dezernat II angesiedelt. Die Zuständigkeiten der technischen Sachbearbeitung ergeben sich aus einer Gebietszuteilung, die sich an den vier Postleitzahlenbezirken der Stadt orientieren.

Eine Stadt sollte in der Bauaufsicht eindeutige Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche festgelegt haben. Nur mit klaren Vorgaben, wer beispielsweise Unterschriftsbefugnis hat oder wer bestimmte Entscheidungen treffen darf, ist eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung gewährleistet. Die Stadt Herford hat noch keine schriftlichen Regelungen für Entscheidungsbe-

fugnisse und Verantwortungsbereiche getroffen. Die in Herford vorhandenen Arbeitsplatzbeschreibungen zeigen zwar schon sehr detailliert die jeweiligen Tätigkeiten der eingesetzten Sachbearbeitung auf, werden aber dem Anspruch klarer Regelungen über Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche nicht gerecht. So fehlen beispielsweise klare Vorgaben, wann Abstimmungen mit der Abteilungsleitung erforderlich sind oder weitere Stellen und Gremien zu beteiligen sind. Verbindliche Regelungen geben der Sachbearbeitung in der täglichen Arbeit Handlungssicherheit und tragen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren bei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche mit der damit einhergehenden Unterschriftsbefugnis schriftlich in Form von Arbeitsanweisungen oder Organisationsverfügungen regeln. Dies schafft Handlungssicherheit für die Bediensteten.

Die Stadt ermöglicht es Bauwilligen, das Genehmigungsverfahren analog in Papierform oder vollständig digital einzureichen. Bei elektronisch eingehenden Bauanträgen werden diese zwar überwiegend digital bearbeitet, jedoch legt die Stadt parallel zum digitalen Vorgang auch noch eine Papierakte an. Dieser Umstand führt zu einer hybriden Aktenführung und verursacht somit vermeidbaren Aufwand. Bauanträge, die in Papierform eingehen, bearbeitet die Stadt in herkömmlicher Weise mittels Papierakten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte in Papierform eingehende Bauanträge zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt einscannen und digital weiterbearbeiten, um die Vorteile und Synergien zu nutzen, die sich aus der digitalen Bearbeitung ergeben.

Nähere Ausführungen dazu befinden sich im Abschnitt „4.3.5 Digitalisierung“.

Die Stadt hat für Fälle des einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahrens umfangreiche Checklisten erstellt. So stellt sie sicher, dass die Sachbearbeitung keine Verfahrens- und Prüfschritte übersieht und Fristen verlässlich einhält. Gleiches gilt für die Fälle des Genehmigungsfreistellungsverfahrens.

→ Die Nutzung von Checklisten trägt zu einer Einheitlichkeit in der Sachbearbeitung bei.

Die Stadt Herford nutzt eine Fachsoftware, um Baugenehmigungsverfahren zu bearbeiten. Die Software ist laut Auskunft der Stadt inzwischen mehr als 20 Jahre alt und somit deutlich veraltet. Sie entspricht nicht mehr dem aktuellen Stand der Technik. Die Stadt beabsichtigt daher noch im Jahr 2021 eine neue Fachsoftware einzuführen. Künftig will sie über die Software weitere statistische Daten erfassen, Fristen und Termine steuern, Kennzahlen ermitteln und Wiedervorlagen einstellen. Weiterhin soll die Software umfangreiche Checklisten und Textbausteine für das Baugenehmigungsverfahren automatisiert bereitstellen, sowie über ein Aktenmanagementsystem verfügen.

→ **Feststellung**

Der Einsatz von aktuellen Softwareprodukten ist eine Grundvoraussetzung für eine effiziente Arbeitsorganisation

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte stets darauf achten, dass sie zeigemäße IT-Produkte einsetzt.

Die Funktionsweise des digitalen Bauantrages bei der Stadt Herford beschreiben wir im Kapitel „4.3.5 Digitalisierung“.

Bei Baugenehmigungsverfahren geht es regelmäßig um Behördenentscheidungen, die für den Bauwilligen eine erhebliche Tragweite entwickeln. Insbesondere Bereiche einer Stadtverwaltung, bei denen eine Behörde über Ge- oder Verbote entscheidet, können Einfallstore für Korruption sein.

Gemäß § 20 KorruptionsbG<sup>20</sup> sollten Entscheidungen in korruptionsgefährdeten Bereichen im Vieraugenprinzip getroffen werden. Auch im Baugenehmigungsverfahren ist es daher geboten, ein verlässliches Vieraugenprinzip vorzusehen, um aktiv Korruptionsprävention zu betreiben. Als weiteren Vorteil eines Vieraugenprinzips ist die Qualitätsverbesserung von Entscheidungen der Bauaufsicht zu benennen.

In Herford sichtet die Abteilungsleitung alle eingehenden Bauanträge und nimmt eine erste Vorprüfung vor. Schwierige oder außergewöhnliche Sachverhalte markiert die Abteilungsleitung, so dass diese zwingend zwischen Abteilungsleitung und Sachbearbeitung zu besprechen sind. Diese Abstimmung erfolgt im Zuge einer wöchentlichen Rücksprache zwischen Abteilungsleitung und der technischen Sachbearbeitung. Große Sonderbauten prüft die Abteilungsleitung vor der abschließenden Entscheidung der Sachbearbeitung im Sinne eines Vieraugenprinzips. Weiterhin unterzeichnet die Abteilungsleitung Bescheide zu Befreiungen, Abweichungen sowie Baulasten. In Summe betrachtet hat die Stadt Herford durch diese Vorgehensweise Sicherheitsmechanismen eingezogen, die Korruptionsgefahren deutlich reduzieren. Dennoch umfasst diese Vorgehensweise nicht alle Baugenehmigungsverfahren.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte ein konsequentes Vieraugenprinzip für alle Baugenehmigungsverfahren einführen. Dieses ist notwendig, um aktiv Korruptionsprävention zu betreiben und führt weiterhin zu einer Qualitätsverbesserung im Baugenehmigungsverfahren.

### 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.

- Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in Herford straff organisiert. Die Abläufe stellen sicher, dass die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt sind. Die Einbindung von Verwaltungskräften sorgt dafür, dass sich die technische Sachbearbeitung auf ihre Kernaufgaben fokussieren kann.

*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*

<sup>20</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG)

*Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.*

In der **Stadt Herford** sichtet zunächst die Abteilungsleitung der Bauaufsicht eingehende Bauanträge und nimmt eine erste Vorprüfung auf Besonderheiten vor. Anschließend führt eine Verwaltungskraft die Registratur des Antrages durch. In diesem Zuge legt die Verwaltungskraft eine Akte an und vergibt ein Aktenzeichen mit fortlaufender Nummer. Als nächstes erhält die technische Sachbearbeitung die eingehenden Fälle, wobei eine Aufteilung nach der unter Ziffer 4.3.3 beschriebenen Gebietszuteilung erfolgt. Die technische Sachbearbeitung nimmt eine formelle Prüfung auf Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Bauvorlagen vor und versendet eine Eingangsbestätigung an den Antragstellenden. Die gesetzlich vorgegebene Frist<sup>21</sup> von zwei Wochen für die Vorprüfung des Antrages hält die Bauaufsicht regelhaft ein. Sofern die Unterlagen mangelbehaftet oder unvollständig sind, versendet die technische Sachbearbeitung eine Eingangsbestätigung an den Bauherren und fordert diesen unter Setzung einer angemessenen Frist auf, die Unterlagen zu vervollständigen bzw. zu korrigieren. Sofern die von der Bauaufsicht gesetzte Frist durch den Bauwilligen nicht eingehalten wird, wendet die Stadt Herford die Rücknahmefiktion aus § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 konsequent an. Das Bauvorhaben findet somit aufgrund der gesetzlichen Folge sein Ende und bedarf daher keiner gesonderten Entscheidung der Behörde.

Bei allen vollständigen und mängelfreien Bauvorlagen versendet die technische Sachbearbeitung eine Eingangsbestätigung und prüft, welche Fachstellen im Zuge des Beteiligungsverfahrens zu berücksichtigen sind. Die nachfolgende Übersicht zeigt, dass die Bauaufsicht Herford nur die absolut notwendigen Beteiligungsverfahren durchführt. Dies führt zu einer Straffung des Baugenehmigungsprozesses insgesamt. Aktuell erfasst die Stadt nur die Gesamtzahl der Stellungnahmen und unterscheidet nicht zwischen internen und externen Beteiligungsverfahren.

#### Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

| Kennzahl                                                       | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag        | 2,12    | 2,12    | 3,15           | 3,82                    | 5,45           | 7,77    | 17           |
| Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag | k.A.    | 1,94    | 2,84           | 3,81                    | 4,56           | 6,73    | 14           |
| Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag | k.A.    | 0,20    | 0,37           | 0,58                    | 0,82           | 1,63    | 14           |

Während der weiteren Prüfung bespricht die technische Sachbearbeitung komplexe Fälle im Austausch mit den Fachingenieuren der Bauaufsicht sowie mit der Abteilungsleitung. Darüber

<sup>21</sup> § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018

hinaus klärt die Stadt, ob für die Genehmigung des Verfahrens Abweichungen, Befreiungen oder die Eintragung von Baulasten notwendig sind. Die Entscheidungen hierüber sind der Abteilungsleitung zur Unterschrift vorzulegen.

Sofern der Bauantrag nach der abschließenden Prüfung genehmigungsfähig ist, erstellt die technische Sachbearbeitung die Baugenehmigung und fertigt gleichzeitig den dazugehörigen Gebührenbescheid.

Die gpaNRW hat den Prozessablauf in Abstimmung mit der Stadt Herford visualisiert. Ziel der Visualisierung ist es, die Abläufe sowie sämtliche Schnittstellen des Baugenehmigungsprozesses transparent und übersichtlich darzustellen. Diese Darstellung ist diesem Bericht unter Ziffer 4.4 als Anlage beigelegt und zeigt deutlich, dass kaum Gegenprüfungen durch Leitungskräfte im Sinne eines Vieraugenprinzips vorgesehen sind.

Sollte der Antrag auch unter Berücksichtigung von Abweichungen und Befreiungen sowie Baulasten nicht genehmigungsfähig sein, nimmt die technische Sachbearbeitung Kontakt mit dem Entwurfsverfasser auf. Ziel ist es, dass eine Umplanung vorgenommen wird, um die Genehmigungsfähigkeit des Antrages zu erreichen. Reagiert der Entwurfsverfasser nicht bzw. ist dieser nicht bereit, eine Umplanung vorzunehmen, lehnt die Bauaufsicht den Antrag ab.

#### 4.3.5 Digitalisierung

##### → Feststellung

Die Stadt Herford hat die technischen Vorkehrungen getroffen, um Baugenehmigungsverfahren vollständig digital entgegen nehmen zu können. Sie wickelt jedoch auch digital eingehende Bauanträge nicht vollständig auf elektronischem Wege ab und nutzt somit nicht alle Möglichkeiten des digitalen Arbeitens. Als wesentliche Ursache dafür ist der Einsatz einer veralteten Software festzustellen.

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

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund, Länder und Gemeinden alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>22</sup> wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG<sup>23</sup> auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,

<sup>22</sup> dieses sind Dortmund, Köln, Ennepetal, Xanten, Kreise Gütersloh und Warendorf

<sup>23</sup> Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

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

Zwischenzeitlich ist das BAUPORTAL.NRW des Landes bereits online verfügbar. Aktuell wird vom Land NRW eine Abfrage durchgeführt, ob und wie sich die Bauaufsichtsbehörden an das BAUPORTAL.NRW anschließen werden.

Die **Stadt Herford** hat sich für ein Förderprojekt („Smart City“) beworben und im Zuge der Vorbereitungen zahlreiche Verwaltungsvorgänge digitalisiert. Hierzu gehörte auch das Baugenehmigungsverfahren. Seit dem Jahr 2017 können Bauwillige bzw. deren Entwurfsverfassende Bauanträge vollständig digital einreichen, so dass die Stadt schon jetzt die gesetzlichen Vorgaben erfüllt. Hierzu nutzt die Bauaufsicht ein elektronisches Portal, welches unabhängig vom Bauportal des Landes Nordrhein-Westfalen arbeitet. Im Vergleichsjahr 2020 nutzten ca. zehn Prozent der Bauwilligen das vollständig digitale Antragsverfahren. Die Stadt möchte den Anteil der digitalen Bauanträge weiter ausbauen.

Die Bauaufsicht Herford bearbeitet jedoch auch digital eingehende Bauanträge nicht medienbruchfrei, da sie auch für solche Fälle eine parallele Papierakte anlegt. Besonders nachteilig ist, dass weder die Papierakte noch die digitale Akte vollständig ist. Für die Vorgangsbearbeitung muss die Sachbearbeitung somit immer auf zwei Akten parallel zugreifen.

→ **Feststellung**

Ursächlich für die hybride Aktenführung ist die veraltete Software der Bauaufsicht. Diese Software wurde im Jahr 2001 eingeführt und verfügt über kein ausreichendes Aktenmanagementsystem.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte schnellstmöglich die vorgesehene Umstellung auf eine aktuelle Fachsoftware vornehmen. Weiterhin sollte Ziel der Bauaufsicht sein, dass nur eine Akte je Bauvorhaben angelegt und vollständig geführt wird.

Zur Vorgehensweise der Stadt Herford bei in Papierform eingehenden Anträgen verweisen wir auf Kapitel 4.3.3 „Geschäftsprozess“.

Insgesamt dürfte die vorgesehene Umstellung auf eine neue Software weitere Möglichkeiten bieten, die Digitalisierung im Baugenehmigungsverfahren weiter voranzutreiben. Die Stadt sollte daher verstärkt darauf achten, weitere Möglichkeiten der Digitalisierung zu nutzen. Hierzu sollte auch der Fernzugriff auf laufende Bauakten möglich sein. Diese Möglichkeit würde zu Vorteilen im technischen Außendienst führen, etwa bei Rohbau- und Schlussabnahmen, aber auch bei ordnungsrechtlichen Verfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte das Thema Digitalisierung in enger Zusammenarbeit mit den Beschäftigten weiter vorantreiben. In der Mitarbeiterschaft können ggf. Bedenken oder Hemmnisse über die Digitalisierung vorherrschen. Diese sind ernst zu nehmen. Zusammen mit den Personal sollte sie entsprechende Lösungen erarbeiten.

Weiterhin sollte die Stadt Herford dafür Sorge tragen, dass sie mittelfristig das Bauaktenarchiv digitalisiert und somit für die Zukunft gut aufgestellt ist. Neben den offenkundigen Vorteilen durch die massive Reduzierung von Raumbedarf für Akten ist in der Praxis der Zugriff auf Alt-Akten im Baugenehmigungsverfahren häufig notwendig. Digitale Archivakten dürften daher einen weiteren Schritt für die Entlastung der Sachbearbeitung und zur Verfahrensbeschleunigung darstellen.

Positiv anzumerken ist, dass Bauwillige sowie Entwurfsverfassende die Möglichkeit haben, auf der Homepage der Stadt Herford alle aktuellen und in Planung befindliche Bebauungspläne online einzusehen und abzurufen. Dies vermeidet Anfragen bei der Bauaufsicht und entlastet somit die Sachbearbeitung. Weiterhin hält die Homepage der Bauaufsicht viele nützliche Informationen und sämtliche Formulare aus dem Baugenehmigungsverfahren bereit.

#### 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

Die Stadt Herford wickelt mehr Fälle pro Vollzeitstelle ab, als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dies spiegelt den straffen Prozessablauf sowie eine hohe Arbeitsbelastung wieder.

*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.*

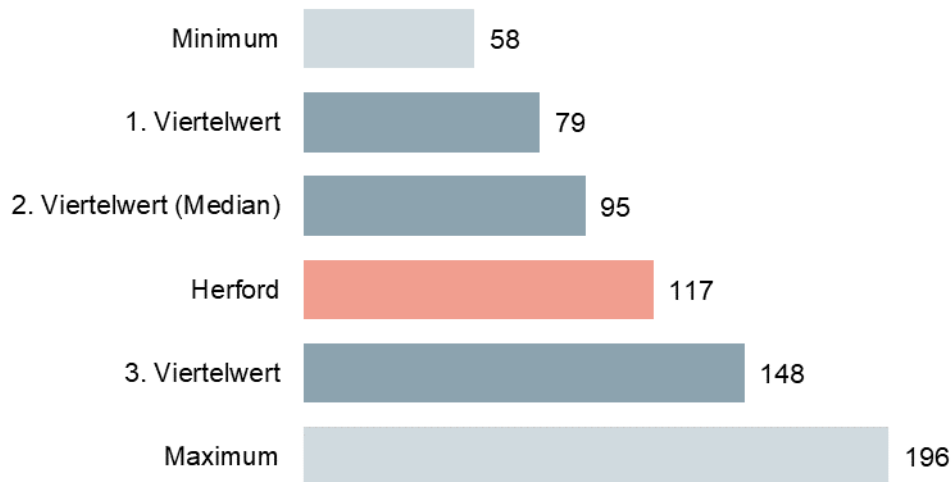
Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Vorgängen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hatte. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren,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

In dem von der gpaNRW betrachteten Personaleinsatz wurden alle Tätigkeiten mit in die Betrachtung einbezogen, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind. So gehören neben dem allgemeinen Prüfungsvorgang auch die Registratur des Antrages sowie die spätere Archivierung, die Erstellung des Gebührenbescheides und die Bauberatung dazu. Nicht hinzugerechnet wurden Anteile für die technische Abnahme des Rohbaus sowie nach der abschließenden Fertigstellung der baulichen Anlage.

Bislang ist festzustellen, dass die als Erleichterung für die Bauaufsicht vorgenommenen Gesetzesänderungen, wie der Novellierung der BauO NRW oder der Einführung des Genehmigungsfreistellungsverfahrens nicht dazu geführt haben, dass weniger Personal benötigt wird. Eher das Gegenteil ist der Fall. Die Stellenbesetzung der Stadt orientiert sich am allgemeinen Arbeitsaufkommen und den Möglichkeiten, die mit dem Stellenplan der Stadt bestehen. Die **Stadt**

**Herford** setzte für den von der gpaNRW definierten Bereich im Jahr 2020 insgesamt 3,8 Vollzeitstellen für die Sachbearbeitung und 0,5 Vollzeitstellen für den Overhead ein. Diese Angaben hat die gpaNRW in der weiteren Auswertung berücksichtigt.

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Herford gehört mit der ermittelten Kennzahl zu der Hälfte der bisher erfassten Vergleichskommunen mit dem höchsten Fallaufkommen je Vollzeitstelle in der Sachbearbeitung. Dies bedeutet, dass die Sachbearbeitung bei der Stadt Herford in derselben Zeitspanne mehr Fälle zu bearbeiten hat, als rund die Hälfte der Vergleichskommunen.

Bei der Stadt Herford waren zum 01. Januar 2019 insgesamt 143 Bauanträge unbearbeitet. Dieser Rückstand ist innerhalb eines Jahres bis zum 01. Januar 2020 auf 197 unerledigte Fälle (+ 37,7 Prozent) angestiegen. In der Folgezeit konnte jedoch eine deutliche Reduzierung der rückständigen Fälle festgestellt werden. Zum 01. Januar 2021 lag die Zahl der unerledigten Fälle bei 104 (- 47,2 Prozent). Somit ist festzustellen, dass die Bauaufsicht der Stadt Herford im Untersuchungsjahr 2020 mehr Baugenehmigungsverfahren bearbeitet hat, als neue eingegangen sind. Demnach konnte die Stadt einen deutlichen Teil der rückständigen Fälle abarbeiten.

Dieser Umstand wird in der nachfolgenden Tabelle anhand von Kennzahlen belegt, wonach die Stadt Herford eine Leistungskennzahl „Bescheide je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle“ erreicht, die nahe am Maximalwert liegt. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen erreichen nur eine geringere Leistungskennzahl.

## Weitere Kennzahlen 2020

| Kennzahl                                                                                                                                          | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent                                                                 | 50,77   | 6,57    | 22,55          | 28,08                   | 57,12          | 230     | 13           |
| Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide + Bauberatung | 120     | 43      | 62             | 82                      | 116            | 163     | 19           |

Die ermittelten Kennzahlen der Stadt Herford zeigen, dass trotz der hohen Anzahl von bearbeiteten Fällen je Sachbearbeiter-Vollzeitstelle unerledigte Bauanträge vorhanden sind, die im Verhältnis zu den neu eingehenden deutlich höher liegen, als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Der überwiegende Teil der technischen Sachbearbeitung besteht aus Bauingenieuren, Architekten oder Stadtplanern. Die gpaNRW erfährt im Zuge der überörtlichen Prüfung häufig, dass freierwerdende Stellen im technischen Bereich nicht oder nicht zeitnah nachbesetzt werden können. Weiterhin hat eine Personalfluktuierung immer die Folge, dass neue Kräfte aufwendig eingearbeitet werden müssen, was in der Folge zu längeren Gesamtlaufzeiten im Genehmigungsverfahren führen kann. Neben einer straffen Ablauforganisation fordert Herford auch eine hohe Leistungsbereitschaft des Personals.

### → Empfehlung

Im Zuge der Steuerung der Bauaufsicht sollte die Stadt darauf achten, das vorhandene Personal nicht zu überlasten und die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen als Indikatoren weiter fortschreiben. Ziel sollte es sein, Personalfluktuierung zu vermeiden.

Die Stadt Herford unterscheidet in der Sachbearbeitung nicht zwischen Baugenehmigungsverfahren und Bauvoranfragen. Sie kann daher die jeweils eingesetzten Stellenanteile nicht separat darstellen. Die nachfolgende Tabelle gibt somit nur eine Übersicht über die bislang geprüften großen, kreisangehörigen Kommunen ohne konkreten Bezug zur Stadt Herford.

## Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

| Kennzahl                                                                                          | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide | k.A.    | 37      | 56             | 87                      | 116            | 158     | 6            |
| Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide             | k.A.    | 21      | 35             | 53                      | 84             | 94      | 7            |

Die absolute Anzahl der in Herford erteilten Vorbescheide liegt im Vergleichsjahr 2020 mit 35 Vorgängen im Bereich des Medians. Mit 52 Bauvoranfragen liegt die Stadt ebenfalls beim Median. Der Personaleinsatz im Bereich förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide sollte daher keinen besonderen Einfluss auf die Gesamtsituation in der Bauaufsicht haben. Dagegen hat der Arbeitsbereich der Baugenehmigungen einen großen Stellenwert.

Neben der Anzahl der eingehenden Anträge und den Bearbeitungsrückständen ist auch die Bearbeitungszeit für die Baugenehmigungsverfahren eine steuerungsrelevanter Wert. Diesen betrachten wir im Kapitel 4.3.8 „Dauer der Genehmigungsverfahren“ näher.

### 4.3.7 Bauberatung

- Die Stadt Herford bietet zu den allgemeinen Sprechzeiten eine persönliche Bauberatung im Rathaus an. Darüber hinaus haben Bauwillige sowie Entwurfsverfassende die Möglichkeit, ausführliche Informationen zum Thema „Bauen“ auf der städtischen Homepage abzurufen.

*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.*

Für die **Stadt Herford** ist die Bauberatung ein entscheidender Aspekt im Service-Angebot für Bauwillige und Entwurfsverfassende. Dieses Angebot stellt sie online auf ihrer Internetseite in Form von umfangreichen, grundsätzlichen Informationen bereit. Ergänzt wird das Angebot durch digitale Formulare und die Möglichkeit des online-Zugriffs auf Bebauungspläne. Abgerundet wird dieser Service durch die persönliche Bauberatung. Diese Form der Bauberatung steht Interessierten zehn Stunden pro Woche zu den allgemeinen Sprechzeiten der Bauaufsicht zur Verfügung und erfolgt durch die technische Sachbearbeitung. Weitere Termine sind nach Vereinbarung möglich.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt die terminlosen, allgemeinen Sprechzeiten für die Bauberatung überdenken. Die technische Sachbearbeitung hat regelmäßig komplexe Themenfelder zu prüfen. Jedwede ungeplante Unterbrechung in dieser Tätigkeit wirkt sich nachteilig auf die Qualität und auch auf die Bearbeitungszeiten aus. Darüber hinaus bedürfen die meisten Fragen aus der Bauberatung der inhaltlichen Vorbereitung durch die technische Sachbearbeitung.

Hierzu muss die Sachbearbeitung etwa Bebauungspläne einsehen oder Bestandsakten der Nachbarbebauung sichten, um den Bauwilligen eine verlässliche Auskunft geben zu können.

Die Stadt erklärt hierzu, dass die zu Pandemie-Zeiten eingeführte Telefonsprechstunde sowie die Bauberatung auf Terminbasis viele Vorzüge gebracht haben und wesentlich effektiver waren. Seitens der Verwaltung ist jedoch beabsichtigt, zu dem vorherigen Angebot der offenen Sprechzeiten zurückzukehren.

Die unter Kapitel 4.3.6 „Personaleinsatz“ beschriebene Erledigung von vielen Altfällen im Jahr 2020 könnte auch mit der pandemiebedingt unterbrochenen Bauberatung zusammen hängen. Häufige Störungen der technischen Sachbearbeitung blieben aus und zeitlich freierwerdende Ressourcen konnten für die Bearbeitung von zahlreichen Altfällen genutzt werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte die Erfahrungen aus der Pandemiezeit im Hinblick auf die Bauberatung aufgreifen und auch künftig die Bauberatung nur auf Terminbasis anbieten. Auch über die Möglichkeit, Online-Sprechstunden anzubieten, sollte die Stadt nachdenken.

Ziel sollte es sein, die Arbeitsunterbrechungen für die technische Sachbearbeitung zu reduzieren. Gleichzeitig ist eine inhaltliche Vorbereitung auf die Bauberatung im konkreten Einzelfall möglich.

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge sowie der Ablehnungen einer Bauaufsichtsbehörde könnte Hinweise auf eine unzureichende Information der Bauwilligen liefern. Daher hat die gpaNRW im Zuge der überörtlichen Prüfung weitere Kennzahlen ermittelt, die in der nachfolgenden Tabelle dargestellt werden.

#### Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

| Kennzahl                                                         | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|------------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent | 15,46   | 0,73    | 3,62           | 6,09                    | 11,12          | 15,46   | 18           |
| Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent                  | 4,84    | 0,00    | 0,51           | 2,61                    | 4,62           | 7,39    | 19           |

Die Stadt Herford nimmt im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen bislang den Maximalwert bei dem Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ein. Der zweithöchste Wert ist 15,24 Prozent. Die Stadt erläutert dazu, dass viele eingereichte Bauvorlagen mangelbehaftet sind. Einige Bauwilligen würden auf die Aufforderung zur Mängelbeseitigung nicht fristgerecht reagieren, so dass die in diesem Bericht bereits beschriebene gesetzliche Rücknahmefiktion einsetzt. Da die Stadt Herford diese Regelung konsequent anwendet, ist der Anteil der als zurückgenommen geltenden Bauanträge vergleichsweise hoch.

Der Anteil der Ablehnungen ist im Vergleichsjahr 2020 höher als bei rund 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Stadt kann sich den Grund für die erhöhte Kennzahl nicht erklären.

Bauanträge, die vom Bauwilligen zurückgenommen oder durch die Behörde abgelehnt werden, verursachen oft einen hohen Personalaufwand. Können beispielsweise potenzielle Antragsteller schon im Rahmen der Bauberatung von der fehlenden Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens überzeugt werden, kann vermeidbarer Aufwand auf Seiten der Antragsteller wie auch bei der Bauaufsichtsbehörde eingespart werden. Im Übrigen sollten Antragsteller so gut informiert sein, dass vollständige und prüffähige Unterlagen eingereicht werden, die eine Zurücknahme auch im Rahmen der Rücknahmefiktion entbehrlich machen. Die Bauberatung ist daher eine wichtige Komponente für die Baugenehmigungsbehörde.

Wir haben in 12 großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

#### Personaleinsatz in der Bauberatung 2020

| Grundzahl                                    | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung | k.A.    | 0,40    | 0,69           | 1,15                    | 1,64           | 3,61    | 13           |

Die Stadt Herford weist die Anteile für die Bauberatung nicht separat aus. Daher führen wir die o.g. Daten nur informell auf.

Die Beratung von Bauwilligen münden nicht immer in formellen Baugenehmigungsverfahren. Sie lässt sich nicht mit vergleichbar zu erhebenden konkret messbaren Fallzahlen beziffern, da die Abgrenzung zwischen einfachen Rückfragen und detaillierterer Beratung zumindest eine konkrete Zeiterfassung erfordern würde. Diese Zeiterfassung müssten für einen verlässlichen Vergleich jedoch alle Kommunen einheitlich anwenden. Eine Übersicht über den dafür notwendigen Personaleinsatz fehlt daher.

#### → Empfehlung

Die Stadt sollte die Zeitanteile für die Bauberatung separat erfassen, um den Ressourceneinsatz beobachten und die Entwicklung bewerten zu können. Sie sollte prüfen, ob die Zeiterfassung über die Fachsoftware der Bauaufsicht erfolgen kann.

### 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

- Die Gesamtlaufzeiten des einfachen Baugenehmigungsverfahrens sind in Herford geringer als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019<sup>24</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

<sup>24</sup> Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

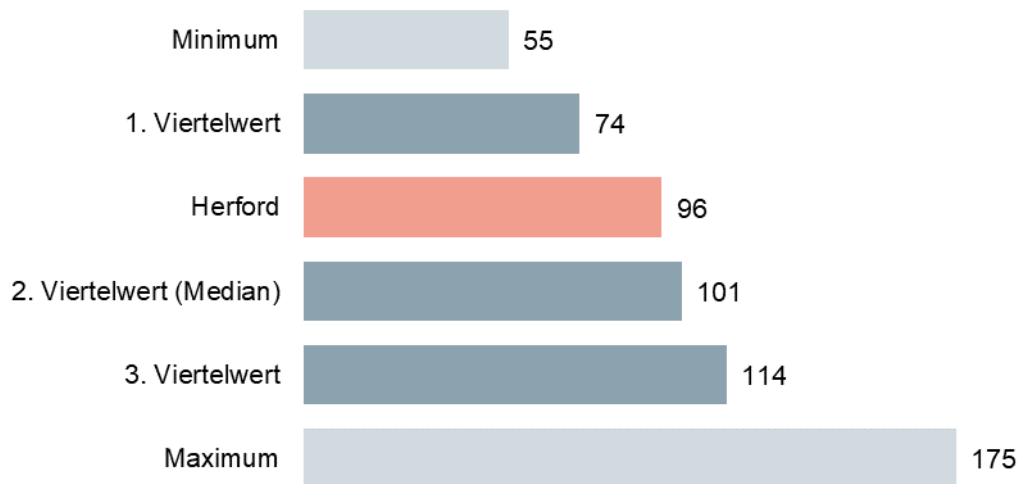
Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

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

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

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

#### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Herford weist im Vergleich mit den anderen großen kreisangehörigen Kommunen kurze Gesamtlaufzeiten im einfachen Baugenehmigungsverfahren auf. Sie gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen, mit den kürzeren Gesamtlaufzeiten. Dennoch benötigt sie durchschnittlich mehr als 13 Wochen für die abschließende Fallbearbeitung.

Die Differenz zwischen Laufzeit und Gesamtlaufzeit gibt die durchschnittliche Zeit wieder, die der Bauwillige benötigt, um den Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorzulegen. Dieser Zeitraum kann durch die Bauaufsicht nur bedingt beeinflusst werden. Die durch die Bauaufsicht vorzugebende Frist ist nach den Umständen des Einzelfalls zu bestimmen und orientiert sich maßgeblich daran, wie aufwendig es für den Bauwilligen ist, die erforderliche Korrektur der Bauvorlagen vorzunehmen bzw. fehlende Unterlagen einzureichen. Eine zu lange Frist kann die Gesamtlaufzeiten insgesamt negativ beeinflussen, wenn der Bauwillige die gewährte Zeit vollständig ausschöpft. Durch kurze, aber im Einzelfall angemessene Fristen für die Nachreichung oder Korrektur von Bauvorlagen können die Wartezeit der Kommune auf die Unterlagen und somit die Gesamtlaufzeiten insgesamt reduziert werden.

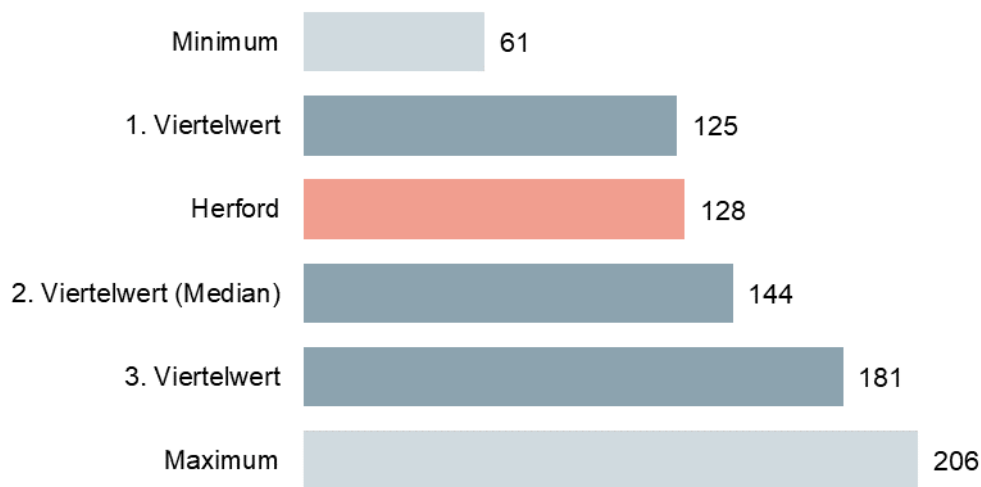
Die BauO NRW 2018 legt in § 71 Absatz 1 fest, dass ein Bauantrag als zurückgenommen gilt, wenn in der vorgegebenen Frist die Mängel des Bauantrages vom Antragssteller nicht behoben werden. Wie bereits unter Ziffer 4.3.4 dieses Berichts näher beschrieben, wendet die Stadt Herford die Rücknahmefiktion unmittelbar an. Nur auf besonderen Antrag hin gewährt sie weitere Fristverlängerungen. Ziel ist es, Verzögerungen für die Sachbearbeitung möglichst zu vermeiden.

Die Stadt erfasst aktuell nicht die reinen Laufzeiten der Genehmigungsverfahren. Insoweit ist der Stadt nicht bekannt, welcher Anteil der Gesamtlaufzeit als Wartezeit im Zuge der Nachforderung bzw. Korrekturaufforderung von Bauvorlagen verstreicht. Diese Erkenntnis ist aus Sicht der gpaNRW jedoch steuerungsrelevant.

#### → Empfehlung

Die Stadt sollte neben der Gesamtlaufzeit von Baugenehmigungsverfahren auch die reinen Laufzeiten erheben und als steuerungsrelevante Kennzahl nutzen.

## Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Herford benötigte im Vergleichsjahr 2020 für die großen Sonderbauten, die im so genannten normalen Baugenehmigungsverfahren abgewickelt werden, durchschnittlich 128 Kalendertage. Auch bei dieser Verfahrensweise zählt Herford zu der Hälfte der Vergleichskommunen, die unterhalb des Medians liegen. Rund 50 Prozent der Vergleichskommunen benötigen länger für die Bearbeitung von normalen Baugenehmigungsverfahren.

Auch für den Bereich der normalen Baugenehmigungsverfahren erhebt die Stadt Herford keine Laufzeiten. Insbesondere größere Gewerbebauten werden über die normalen Baugenehmigungsverfahren abgewickelt. Oftmals kommt es gerade bei gewerblichen Bauten zu Unmut, falls die Verfahren länger andauern, als vom Bauwilligen erwartet. Nicht selten werden dann örtliche Kommunalpolitiker eingeschaltet, die sich dann an die Verwaltung wenden. Insoweit ist es für die Kommune von besonderer Bedeutung, die Laufzeiten für solche Verfahren exakt benennen zu können. So könnte die Kommune exakt den Zeitanteil benennen, den der Bauwillige für die Vervollständigung der Unterlagen benötigt und somit nicht im Einflussbereich der Behörde liegt. Die nachfolgenden Werte anderer Kommunen sind informell aufgeführt und zeigen im Vergleich zu den zuvor dargestellten Balkendiagrammen deutliche Unterschiede auf:

#### Laufzeiten von Bauanträgen 2020 im interkommunalen Vergleich

| Grundzahl                                                  | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)  | k.A.    | 30      | 69             | 86                      | 103            | 114     | 8            |
| Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) | k.A.    | 30      | 33             | 56                      | 67             | 79      | 8            |

#### → Empfehlung

Die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen.

Wie bereits unter Ziffer 4.3.4 des Berichts ausgeführt, setzt die Stadt Herford nach Fristablauf die gesetzlich vorgesehene Rücknahmefiktion konsequent um, so dass die Nichteinhaltung der vorgegebenen Frist der Bauaufsicht erhebliche Folgen für den Bauwilligen hat. Nach Auskunft der Stadt Herford akzeptieren die Bauwilligen und Entwurfsverfassende nach einer Zeit des „Lernprozesses“ das konsequente Vorgehen der Bauaufsicht. Insgesamt erwartet die Bauaufsicht der Stadt Herford dadurch künftig eine Verbesserung der Gesamtlaufzeiten.

Die Stadt Herford hat losgelöst von den gesetzlichen Orientierungsvorgaben zur Laufzeiten selbst keine Zielvorgaben zu angestrebten Gesamtlaufzeiten im Baugenehmigungsverfahren vorgegeben. Aus Sicht der gpaNRW könnte dies jedoch sinnvoll sein, um das Führungsinstrument der Zielvereinbarungen zur Steuerung der Bauaufsicht zu nutzen.

In § 91 BauO NRW 2018 ist eine jährliche Berichtspflicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren an die Landesregierung vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang zu liefernden Kennzahlen sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Allerdings gibt es bislang noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

### 4.3.9 Transparenz und Steuerung

#### → Feststellung

Die Stadt Herford hat für die Bauaufsicht Sachziele vorgegeben. Auf die Festlegung von objektiv messbaren Zielvorgaben hat sie jedoch bislang verzichtet. Aus Sicht der gpaNRW besteht daher Optimierungspotenzial.

*Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.*

Die **Stadt Herford** ermittelt aktuell die Anzahl der Hauptverfahren, die Personalaufwendungen sowie die Gebühreneinnahmen der Bauaufsicht und setzt diese in Relation mit der Einwohnerzahl. Diese Angaben erhebt sie im Zuge der Erstellung von quartalsweisen, internen Controllingberichten.

→ **Feststellung**

Aus Sicht der gpaNRW haben die aktuell in Herford ermittelten Kennzahlen nur bedingt eine steuerungsrelevante Aussagekraft.

Als Sachziel hat die Stadt vorgegeben, dass das Baugenehmigungsverfahren bürgerfreundlich und im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben abgewickelt werden soll. Ob und in welchem Umfang diese Zielvorgabe eingehalten wird, überprüft die Stadt indes nicht.

In vielen überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten eine bedarfsgerechte Anpassung der Personalausstattung erschweren. Insoweit hilft ein breites Spektrum an Kennzahlen, einen Bereich transparenter zu machen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW sind die im Bericht der überörtlichen Prüfung aufgeführten Kennzahlen grundsätzlich geeignet, um eine qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlage für den Bereich der Bauaufsicht zu erhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte weitere Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung der Bauaufsicht unterstützen können. Dazu sollte sie die im Zuge dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fort-schreiben.

Nutzt die Stadt die vorhandene Fachsoftware konsequent, können einige Kennzahlen automatisiert ermittelt werden, vorausgesetzt die Datengrundlagen werden verlässlich fortgeführt.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

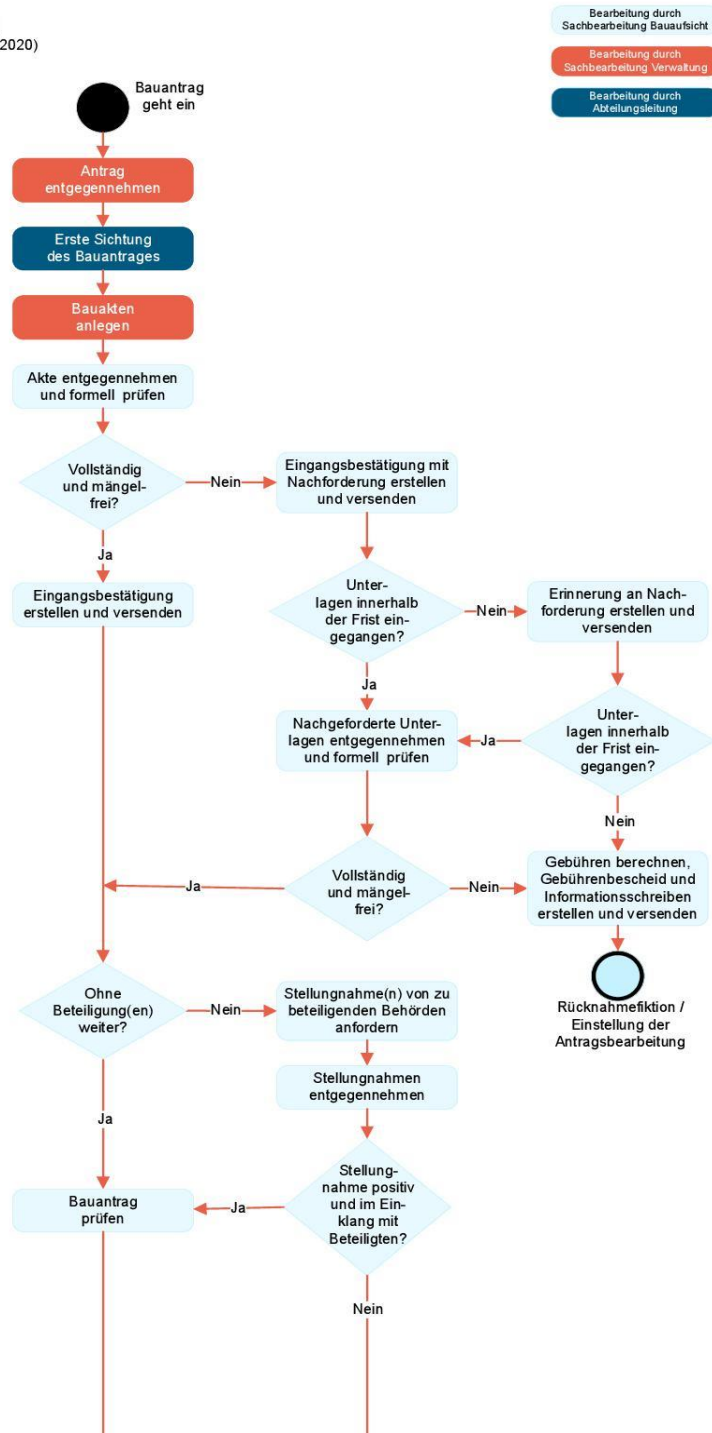
| Feststellung   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Seite |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Baugenehmigung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |       |
| F1             | Aus Sicht der gpaNRW besitzt die ermittelte Kennzahl zum Gebührenaufkommen keine Aussagekraft. Insbesondere lässt sich anhand dieser Kennzahl nicht ermitteln, ob die Aufwendungen der Bauaufsicht durch das Gebührenaufkommen gedeckt werden. Die Stadt Herford erhebt ihre Gebühren erst mit der Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung und verzichtet daher auf eine frühestmögliche Aufwandsdeckung. | 154   | E1.1       | Die Stadt Herford sollte regelmäßig prüfen, ob und in welchem Umfang die erhobenen Gebühren den Aufwand der Bauaufsicht tatsächlich decken und hierzu eine entsprechende Kennzahl bilden. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und als Steuerungsgrundlage nutzen, um die Gebühren bedarfsgerecht anpassen zu können. | 156   |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |       | E1.2       | Die Stadt sollte möglichst frühzeitig eine Aufwandsdeckung anstreben und die Gebührentatbestände vollständig ausschöpfen, um den allgemeinen Haushalt verursachungsgerecht zu entlasten.                                                                                                                                   | 156   |
| F2             | Die Bauaufsicht der Stadt Herford hat ihre Geschäftsprozesse bislang nicht schriftlich fixiert. Bauanträge kann die Stadt vollständig digital entgegennehmen. Sie bearbeitet diese Fälle jedoch nicht medienbruchfrei, sondern arbeitet mit einer hybriden Aktenführung.                                                                                                                                        | 156   | E2.1       | Die Stadt sollte die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche mit der damit einhergehenden Unterschriftsbefugnis schriftlich in Form von Arbeitsanweisungen oder Organisationsverfügungen regeln. Dies schafft Handlungssicherheit für die Bediensteten.                                                                 | 157   |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |       | E2.2       | Die Stadt Herford sollte in Papierform eingehende Bauanträge zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt einscannen und digital weiterbearbeiten, um die Vorteile und Synergien zu nutzen, die sich aus der digitalen Bearbeitung ergeben.                                                                                         | 157   |
| F3             | Der Einsatz von aktuellen Softwareprodukten ist eine Grundvoraussetzung für eine effiziente Arbeitsorganisation                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 157   | E3.1       | Die Stadt sollte stets darauf achten, dass sie zeigemäße IT-Produkte einsetzt.                                                                                                                                                                                                                                             | 157   |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |       | E3.2       | Die Stadt Herford sollte ein konsequentes Vieraugenprinzip für alle Baugenehmigungsverfahren einführen. Dieses ist notwendig, um aktiv Korruptionsprävention zu betreiben und führt weiterhin zu einer Qualitätsverbesserung im Baugenehmigungsverfahren.                                                                  | 158   |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Seite |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| F4           | Die Stadt Herford hat die technischen Vorkehrungen getroffen, um Baugenehmigungsverfahren vollständig digital entgegen nehmen zu können. Sie wickelt jedoch auch digital eingehende Bauanträge nicht vollständig auf elektronischem Wege ab und nutzt somit nicht alle Möglichkeiten des digitalen Arbeitens. Als wesentliche Ursache dafür ist der Einsatz einer veralteten Software festzustellen. | 160   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |       |
| F5           | Ursächlich für die hybride Aktenführung ist die veraltete Software der Bauaufsicht. Diese Software wurde im Jahr 2001 eingeführt und verfügt über kein ausreichendes Aktenmanagementsystem.                                                                                                                                                                                                          | 161   | E5.1       | Die Stadt Herford sollte schnellstmöglich die vorgesehene Umstellung auf eine aktuelle Fachsoftware vornehmen. Weiterhin sollte Ziel der Bauaufsicht sein, dass nur eine Akte je Bauvorhaben angelegt und vollständig geführt wird.                                                                                                                                                                                                                                    | 161   |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       | E5.2       | Die Stadt sollte das Thema Digitalisierung in enger Zusammenarbeit mit den Beschäftigten weiter vorantreiben. In der Mitarbeiterschaft können ggf. Bedenken oder Hemmnisse über die Digitalisierung vorherrschen. Diese sind ernst zu nehmen. Zusammen mit den Personal sollte sie entsprechende Lösungen erarbeiten.                                                                                                                                                  | 161   |
| F6           | Die Stadt Herford wickelt mehr Fälle pro Vollzeitstelle ab, als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Dies spiegelt den straffen Prozessablauf sowie eine hohe Arbeitsbelastung wieder.                                                                                                                                                                                                                 | 162   | E6.1       | Im Zuge der Steuerung der Bauaufsicht sollte die Stadt darauf achten, das vorhandene Personal nicht zu überlasten und die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen als Indikatoren weiter fortschreiben. Ziel sollte es sein, Personalfluktuaton zu vermeiden.                                                                                                                                                                                                         | 164   |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       | E6.2       | Die Stadt Herford sollte die Erfahrungen aus der Pandemiezeit im Hinblick auf die Bauberatung aufgreifen und auch künftig die Bauberatung nur auf Terminbasis anbieten. Auch über die Möglichkeit, Online-Sprechstunden anzubieten, sollte die Stadt nachdenken. Ziel sollte es sein, die Arbeitsunterbrechungen für die technische Sachbearbeitung zu reduzieren. Gleichzeitig ist eine inhaltliche Vorbereitung auf die Bauberatung im konkreten Einzelfall möglich. | 166   |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       | E6.3       | Die Stadt sollte die Zeiteanteile für die Bauberatung separat erfassen, um den Ressourceneinsatz beobachten und die Entwicklung bewerten zu können. Sie sollte prüfen, ob die Zeiterfassung über die Fachsoftware der Bauaufsicht erfolgen kann.                                                                                                                                                                                                                       | 167   |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       | E6.4       | Die Stadt sollte neben der Gesamtlaufzeit von Baugenehmigungsverfahren auch die reinen Laufzeiten erheben und als steuerungsrelevante Kennzahl nutzen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 169   |

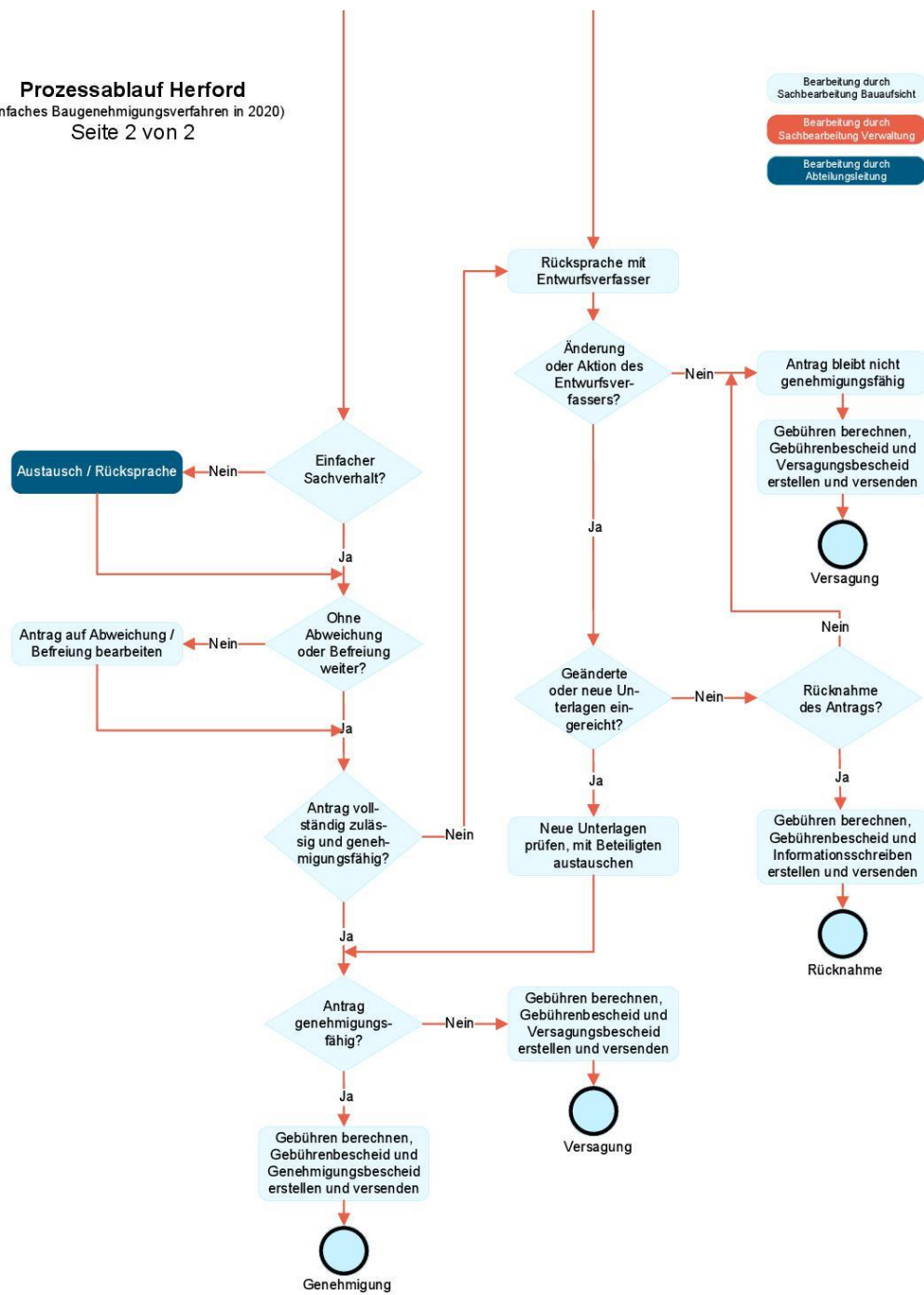
| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                     | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Seite |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|              |                                                                                                                                                                                                                     |       | E6.5       | Die den Bauwilligen eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen sollte nicht pauschal vorgegeben, sondern nach entsprechender Einzelfallbeurteilung angemessen kurz gewählt sein, um das Verfahren zu beschleunigen.                                                                  | 171   |
| F7           | Die Stadt Herford hat für die Bauaufsicht Sachziele vorgegeben. Auf die Festlegung von objektiv messbaren Zielvorgaben hat sie jedoch bislang verzichtet. Aus Sicht der gpaNRW besteht daher Optimierungspotenzial. | 171   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                            |       |
| F8           | Aus Sicht der gpaNRW haben die aktuell in Herford ermittelten Kennzahlen nur bedingt eine steuerungsrelevante Aussagekraft.                                                                                         | 172   | E8         | Die Stadt Herford sollte weitere Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen, so dass sie die Steuerung der Bauaufsicht unterstützen können. Dazu sollte sie die im Zuge dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben. | 172   |

## Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

### Prozessablauf Herford (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020) Seite 1 von 2



**Prozessablauf Herford**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
Seite 2 von 2



## 5. Verkehrsflächen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herford 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**

Die Stadt Herford verfügt nur teilweise über Daten zu ihren Verkehrsflächen, mit denen sie ein zielgerichtetes Erhaltungsmanagement aufbauen und anschließend damit steuern kann. Um das Erhaltungsmanagement strategisch und wirtschaftlich auszurichten, kann die Stadt noch weitere Optimierungen vornehmen. Straßenbegehungen führt sie regelmäßig durch. Um den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen einschätzen zu können, sollte sie eine Zustandserfassung durchführen. Hierauf aufbauend sollte sie ein strategisches und langfristig ausgerichtetes Erhaltungskonzept aufbauen. Eine Differenzierung nach Straßenarten und den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen.

Die Stadt Herford hat zuletzt für die Eröffnungsbilanz 2009 eine Zustandserfassung und -bewertung durchführen lassen. Hier liegt das Risiko, dass eine Differenz zwischen den Werten der Anlagebuchhaltung und denen der Straßendatenbank zu den tatsächlichen Verhältnissen vorliegen kann. Die Stadt Herford plant nun jedoch für 2022/2023 eine Zustandserfassung und -bewertung. Dabei sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass die aktuell begonnenen Arbeiten zur Harmonisierung der Daten zwischen Verkehrsflächenmanagement und der Anlagebuchhaltung weiterverfolgt werden. Die Ergebnisse der Zustandserfassung sollten für die körperliche Inventur genutzt werden und damit auch in die Anlagenbuchhaltung einfließen.

Seit 2009 ist in Herford das Verkehrsflächenvermögen um zehn Mio. Euro bzw. 12 Prozent zurückgegangen. Diesem Trend konnte die Stadt bislang nicht durch ausreichende Investitionen entgegenwirken. Die Höhe der Reinvestitionen liegt bei rund 65 Prozent. Die getätigten Reinvestitionen reichen nicht aus, um den Werteverlust aufzufangen. Der Anlagenabnutzungsgrad von rund 55 Prozent deutet auf eine beginnende Überalterung der Verkehrsflächen hin. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen nur knapp unterhalb der für eine wirtschaftliche Unterhaltung angesetzten Richtwerte. Dennoch sollte die Stadt Herford prüfen, inwieweit diese Aufwendungen dauerhaft ausreichend sind, um einem Substanzverlust bei den Verkehrsflächen entgegenzuwirken.

## 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 Herford verfügt nur teilweise über eine Datenlage zu ihren Verkehrsflächen, mit der sie ihr Erhaltungsmanagement zielgerichtet steuern kann.

#### → Feststellung

Neben nicht weiter differenzierbaren Finanzdaten ist kritisch, dass die Stadt Herford keine Dokumentation über die tatsächlichen Zustandsklassen der Verkehrsflächen hat.

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

In der **Stadt Herford** liegt die zentrale Produktverantwortung für die Verkehrsflächen in der Tiefbauabteilung des Dezernates II – Bauen und Wohnen. Die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung stimmen sich untereinander ab.

Kritisch ist, dass die Stadt Herford keine Kenntnis über den tatsächlichen Zustand ihrer Verkehrsflächen hat. Die letzte Zustandserfassung und –bewertung hat die Stadt für die Eröffnungsbilanz 2009 durchgeführt. Sie bildet nach wie vor die Grundlage für Entscheidungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen der Stadt Herford. Diese Daten für die Eröffnungsbilanz werden seitdem fortgeschrieben. Informationen über neue Verkehrsflächen und Maßnahmen an bestehendem Verkehrsflächenvermögen werden nach Auskunft der Stadt Herford bei der Planung von Erhaltungsmaßnahmen berücksichtigt.

Eine aktuelle Zustandserfassung liegt der Stadt Herford nicht vor. Jedoch ist nach Auskunft der Stadt eine Zustandserfassung voraussichtlich für das Jahr 2022 geplant.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte kurzfristig und dann regelmäßig eine Zustandserfassung ihrer Verkehrsflächen durchführen. Hiermit erhält sie eine verlässliche Datenlage als Basis, um ein Erhaltungsmanagement aufzubauen.

Eine Differenzierung der Verkehrsflächen in Straßen und (befestigte) Wirtschaftswege bis hin zur Unterscheidung in z.B. Hauptverkehrs- und Anliegerstraßen ist bislang in Herford nicht möglich.

Auch die Finanzdaten kann die Stadt Herford nur auf Ebene der Verkehrsflächen insgesamt darstellen. Eine systematische Erhebung der Aufwendungen und Investitionen nach den Straßenkategorien gibt es bislang nicht.

#### → Empfehlung

Das bisherige Planen von Bauprogrammen sollte die Stadt Herford um Erhaltungsstrategien zu den unterschiedlichen Straßenkategorien ergänzen. Um diese entsprechend steuern zu können, sollten die Aufwendungen auch nach diesen Straßenkategorien getrennt erfasst werden. Dies ermöglicht im operativen Erhaltungsmanagement das Controlling der strategischen Ausrichtung und die Überprüfung, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten.

Eine tiefergehende Betrachtung der Zielsetzung in Bezug auf die Verkehrsflächen erfolgt im Kapitel „Strategische Ausrichtung und operatives Controlling“.

### 5.3.2 Straßendatenbank

#### → Feststellung

Die Stadt Herford führt bereits eine Straßendatenbank. Jedoch hat sie diese bislang nur mit nicht weiter differenzierten Finanzdaten zu den Verkehrsflächen gefüllt. Alle übrigen steuerungsrelevanten Informationen sind bislang nicht integriert.

*Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.*

Die **Stadt Herford** hat eine Straßendatenbank angelegt. Neben Finanzdaten wie Bilanzwerten und Abschreibungen sind bislang hauptsächlich die Leitdaten der Verkehrsflächen erfasst. Teilweise kann die Stadt Herford über die Straßendatenbank auf Funktionsdaten zugreifen. Diese sind in Lageplänen vorhanden, aber nur punktuell in der Datenbank hinterlegt. Nach Aussage der Stadt arbeitet sie aktuell daran, hier zukünftig alle Informationen über die funktionale Klassifizierung abrufen zu können. Auch die Abmessung der Verkehrsflächen sind in Herford nur als Gesamtfläche und nicht nach Längen und Breiten in der Datenbank gespeichert. Die Stadt benennt dies als Schwierigkeit bei konkreten Planungen von Erhaltungsmaßnahmen. Auch die bisherigen Zustandsdaten sind nicht in die Datenbank integriert. Dies erklärt die Stadt damit, dass im Zuge der Umstellung von der bisherigen Datenbank auf die aktuelle vor drei Jahren die Übernahme von Zustandsinformationen nicht valide möglich war.

Weitere Informationen wie Aufbau-, Erhaltungs-, Verkehrs- und Inventardaten sind zwar teilweise bekannt, aber auch nicht in der Straßendatenbank hinterlegt.

Bislang hat die Stadt Herford es sich nicht zum Ziel gesetzt, Informationen aus Aufbrüchen über den Aufbau der Verkehrsflächen zu erfassen. Andere Kommunen nutzen die Gelegenheit, umso sukzessive den jeweiligen Aufbau zu ermitteln und in ihre Straßendatenbank zu integrieren.

Weitere Informationen zu den Verkehrsflächen wie z.B. Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärm, Bedeutung stadtweit oder überregional, Feinstaubbelastung und Unfalldaten erfasst die Stadt Herford bislang nicht.

Eine möglichst umfassende Kenntnis der Einflussfaktoren auf die Verkehrsflächen ermöglicht es, eine zukunftsfähige Strategie zur Erhaltung zu entwickeln.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte prüfen, welche Daten sie zukünftig noch bei der Planung der Unterhaltung berücksichtigen möchte und diese in die Straßendatenbank integrieren.

Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Herford bei ihren Planungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen immer die weitere Infrastruktur wie z.B. Ingenieur-Bauwerke, Verkehrsleiteinrichtungen, Straßenzubehör und die Kanalisation einbezieht.

Für die Begehungen und Kontrollen der Verkehrsflächen gibt es in Herford verbindliche Vorgaben. Die Erkenntnisse aus den Begehungen werden erfasst und an die Servicegesellschaft für Wirtschaft und Kommunen mbH (SWK) als Bauhof weitergeleitet. Im Anschluss gewährleistet

die SWK mit betrieblichen und baulichen Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächigen Arbeiten, die weitere Verkehrssicherheit. Die SWK leitet dann die Informationen an den Bereich Tiefbau weiter.

Um ein vollständiges Bild über die Verkehrsflächen und deren Unterhaltungsbedarf zu erhalten, ist es von Vorteil, wenn eine Kommune auch Erhaltungs- und Verkehrsdaten im Zusammenhang betrachten kann. Sowohl Erneuerungen an den Verkehrsflächen wie bspw. Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahmen als auch die Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen und die verfügbaren Haushaltsmittel sind in separaten Listen zusammengestellt. Ein Erhaltungsmanagement bietet jedoch den Vorteil, dass deutlich wird, wie sich durchgeführte Maßnahmen hinsichtlich Zustand und Vermögenswert ausgewirkt haben. Zudem können hierüber strategische Szenarien abgebildet werden.

Solche Szenarien können z. B. die gegenseitigen Abhängigkeiten von Budget und Straßenzustand langfristig deutlich machen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte in der Straßendatenbank ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.

### 5.3.3 Kostenrechnung

- Die Kostenrechnung für die Verkehrsflächen führt die Tiefbauabteilung. Ein Ausbau der vorhandenen Kostenrechnung ermöglicht den Zugriff auf weitere steuerungsrelevante Daten.

*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 Kostenrechnung für die Verkehrsflächen der **Stadt Herford** liegt bei der Tiefbauabteilung. Sie erhält die erforderlichen Informationen über Rechnungen, die die SWK der Stadt Herford stellt. Der notwendige Informationsfluss ist somit sichergestellt.

Bei der Kostenrechnung des SWK stellt die Verkehrsflächenerhaltung eine Kostenart dar. Es wird nicht weiter differenziert, wie z.B. nach Straßen, Wirtschaftswegen.

Das Vorhalten einer Kostenrechnung ist gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine aussagekräftige Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe kann sich am Bedarf der Stadt Herford orientieren.

Hierzu sollte die Stadt Herford die Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, auf Kostenstellen verteilen. Als Kostenstellen sollten für die Verkehrsflächen mindestens die Straßen und Wirtschaftswegen definiert werden. Aber auch weitere Anlagenteile der Flächen wie Geh- und Radwege, Straßenbegleitgrün u.a. oder auch die Straßenkategorien wie Anlieger- oder Hauptverkehrsstraßen kann die Stadt als Kostenstellen definieren.

Die auch für diese Prüfung zugrundeliegende Definition der Verkehrsfläche sollte hierfür die Grundlage bilden. Damit ist eine Vergleichbarkeit ebenso wie eine Orientierung an dem von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ermittelten Finanzbedarf für die Erhaltung gewährleistet. Auch die Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen sollte gewährleistet werden.

Damit sich die Kostenrechnung tatsächlich in der Praxis etabliert, ist es von großer Bedeutung, auf der einen Seite die notwendige Genauigkeit zu erreichen, auf der anderen Seite aber keinen übermäßigen Aufwand dadurch zu erzeugen. Die Stadt Herford kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe sie die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte. Die Struktur und Gliederung sollte in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimaler Weise ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

### 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

#### → Feststellung

Die Stadt Herford hat für die Verkehrsflächen keine strategische Ausrichtung mit begleitendem Controlling definiert. Der aktuelle Planungszeitraum umfasst noch nicht den Lebenszyklus der Verkehrsflächen.

*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.*

Zur Optimierung der Steuerung der Verkehrsflächen der **Stadt Herford** bedarf es strategischer Zielvorgaben für das Verkehrsflächenmanagement. Diese Zielvorgaben sollten durch die Verwaltungsführung formuliert und insbesondere auch dokumentiert werden. Hieraus sollte die Stadt Herford Ziele ableiten, die mit der Gesamtstrategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen in Einklang stehen.

Die letzte Zustandserfassung und die seitdem gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage für Entscheidungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen der Stadt Herford.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse plant die Stadt Herford nach eigener Aussage die erforderlichen Maßnahmen in einem drei- bis fünf-Jahres-Zeitraum.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte den bestehenden Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte sie die gesamten Lebenszyklen der Verkehrsflächen berücksichtigen.

Die Stadt Herford hat neben dem mittelfristigen Produktziel der fortlaufenden Umsetzung des Straßenbauprogramms folgende Jahresproduktziele im Produktplan festgeschrieben:

- Werterhaltung der Verkehrsflächen unter Reduzierung der Flickarbeiten der SWK mbH und der sonstigen Fahrbahninstandsetzungen

- Zufriedenheit der Nutzer und Anwohner der Verkehrsflächen
- Gewährleistung der Verkehrssicherheit gem. Straßenwegegesetz.

Hierbei handelt es sich eher um allgemein gehaltene Ziele. Zunächst sollte die Stadt Herford eine Gesamtstrategie für ihre Verkehrsflächen definieren. Es sollte deutlich werden, was die Stadt erreichen möchte. Anschließend sollte sie für sich dieses strategische Ziel konkreter fassen. Um zu überprüfen, ob die Stadt Herford dann ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren. Hier bieten sich folgende Kennzahlen an:

- jährliche Instandsetzung von X Prozent der Flächen in Zustandsklasse X
- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert X sein.
- Verkehrsflächen in den jeweiligen Zustandsklassen von „X“-Prozent.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen aufbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und deren Erreichung anhand eines Controllings überprüft. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.

## 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.

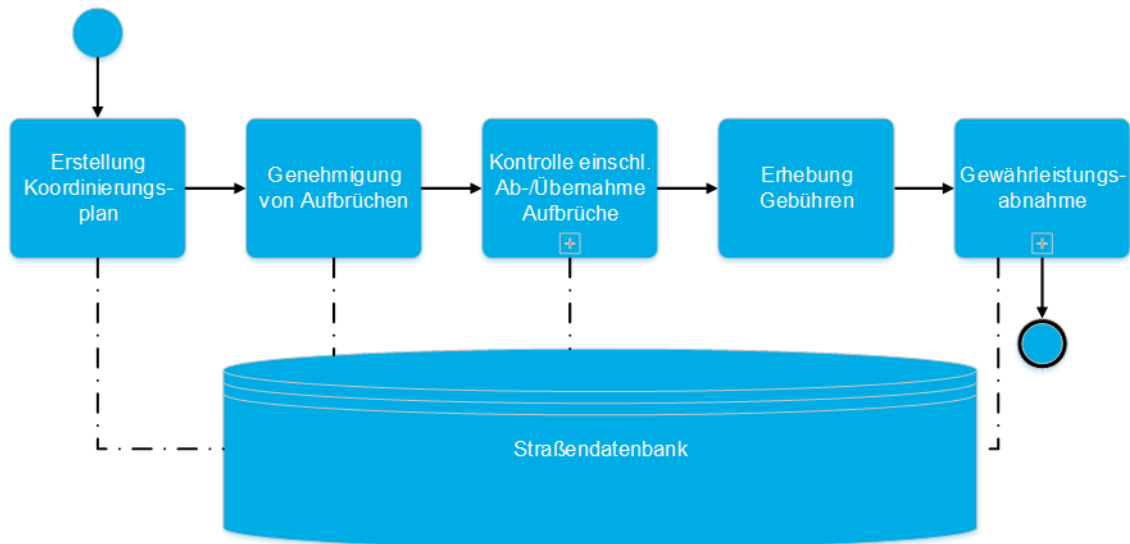
#### → **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Herford ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Mit der Integration des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank können die Prozesse weiter digitalisiert und optimiert werden. Gleichzeitig erlangt die Stadt weitere Informationen für ihr Erhaltungsmanagement.

*Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.*

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordination der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

#### Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Die **Stadt Herford** führt regelmäßige jährliche Koordinierungs-Gespräche mit den lokalen Versorgungsträgern. Auch die Planungen für Kreis- und Landesstraßen werden berücksichtigt. Die Ergebnisse aus der Abstimmung von geplanten Aufbrüchen werden seitens der Stadt protokolliert. Diese Ergebnisse stellt die Stadt Herford den Beteiligten mit Hilfe von Listen, die auch Überschneidungen verdeutlichen, zur Verfügung. Die Stadt Herford hat für den Prozess des Aufbruchmanagements einen dreistufigen Ablauf definiert. Zuerst erfolgen die Jahresgespräche. Hierauf sattelt dann die detaillierte Planung der Aufbrüche auf. Anschließend erfolgen dann Vor-Ort-Termine mit allen Beteiligten wie den Versorgungsträgern und den beauftragten Bauunternehmen.

Die Informationen aus dem Koordinierungsplan werden jedoch bislang nicht in die Straßendatenbank eingepflegt bzw. integriert. Hierzu ist keine Schnittstelle eingerichtet. Dadurch können bislang nicht die geplanten Aufbrüche in der Straßendatenbank aufgerufen und mit anderen Maßnahmen in der Planung verknüpft werden. Dies geschieht in einer separaten Datei.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte entscheiden, ob sie den Koordinierungsplan mit der Straßendatenbank verknüpfen möchte. So könnte sie die vorliegenden Informationen zu den geplanten Aufbrüchen in einem zentralen System abrufen.

Die Genehmigung von Aufbrüchen erfolgt in Herford durch die Abteilung Bürgerservice, Sicherheit und Ordnung. Diese Abteilung ist demselben Dezernat wie die Tiefbauabteilung zugeordnet. Die Abteilung Tiefbau gibt Stellungnahmen zu den beantragten Aufbrüchen ab. Der Abgleich mit dem Koordinierungsplan ist sichergestellt. Die Stadt Herford versagt oder verschiebt Aufbrüche, sofern dies erforderlich ist.

Zu der Genehmigung des Aufbruches erhält der Maßnahmenträger konkrete Wiederherstellungsvorgaben. Hierzu nutzt die Stadt Herford einheitliche Vordrucke. Die Kontrolle der Aufbrüche wird durch die Tiefbauabteilung sichergestellt.

Der Vorhabenträger ist in Herford nicht verpflichtet, den Baubeginn schriftlich anzuzeigen. Eine telefonische Mitteilung schätzt die Stadt Herford ebenfalls als praktikabel ein.

Gemeinsame Begehung mit dem Vorhabenträger und die Abstimmung der Wiederherstellung des Aufbruchs finden bei größeren Maßnahmen statt. Die Stadt Herford nutzt bislang diese Ortstermine nicht, um den Ausgangszustand durch schriftliche Aufzeichnungen und Fotos zu dokumentieren. Andere Kommunen erfassen in diesem Zusammenhang wichtige Informationen zu ihren Verkehrsflächen und pflegen sie in ihre Straßendatenbanken ein. Die Stadt Herford begründet dies mit geringen personellen Kapazitäten.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte überprüfen, ob sie die Vorhabenträger mit der Genehmigung verpflichtet, den Ausgangszustand mit schriftlichen Aufzeichnungen und Fotos zu dokumentieren. Dies bietet zudem den Vorteil, dass die für die Abnahme und Gewährleistung erforderlichen Informationen vorliegen.

Die Stadt Herford kontrolliert die Arbeiten an den Aufbrüchen nach Möglichkeit in allen Phasen während des Aufbruches. Ebenso führt sie auch unangekündigte Kontrollen durch. Die Dokumentation dieser Kontrollen kann die Stadt jedoch noch verbessern. Auch hier kann sie überlegen, den Maßnahmenträger zur Dokumentation zu verpflichten.

Die Dokumentation im Rahmen der Aufbrüche kann die Stadt Herford dann nutzen, um den Informationsstand in der Straßendatenbank bezüglich der Aufbaudaten sukzessive zu verbessern und so das Erhaltungsmanagement weiter zu optimieren.

Bei Mängeln bei der Wiederherstellung des Aufbruchs wird der Vorhabenträger dazu aufgefordert, diese zu beseitigen. Die Beseitigung der Mängel wird kontrolliert.

Die Vorhabenträger sind verpflichtet, formell die Fertigstellung nach dem Ende der Baumaßnahme anzuzeigen. Die Abnahme erfolgt durch einen Vorort-Termin der Stadt Herford. Die Stadt Herford protokolliert die Abnahme. Dieses Protokoll wird durch die ausführende Firma bzw. den Versorgungsträger unterschrieben. Eine gesonderte schriftliche Aufforderung, die Mängel zu beseitigen, fertigt die Stadt Herford nicht. Sie gibt an, dass die Dokumentation der Mängel im Abnahmeprotokoll mit entsprechender Frist zu Beseitigung ausreichend ist. Die Dokumentation der Abnahme des Aufbruches wird bislang nicht in die Straßendatenbank eingepflegt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte prüfen, welche Informationen sie zukünftig zur Abnahme des Aufbruchs in die Datenbank integrieren möchte.

Die Stadt Herford überprüft und protokolliert im Anschluss die Beseitigung der Mängel.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt Herford die Aufbrüche bisher nicht. Andere Städte verbinden diese Kontrollen mit den Straßenbegehungen im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrolle. So werden dann Mängel dokumentiert, dem Vorhabenträger angezeigt und

die Mängelbeseitigung abschließend kontrolliert. Hierzu ist es erforderlich, dass die Straßenbegeher Zugriff auf die Informationen aus dem Aufbruchmanagement haben.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt dann die endgültige Gewährleistungsabnahme. Hierzu kontrolliert die Stadt Herford die Aufbrüche erneut auf Mängel. Ein Protokoll über die Gewährleistungsabnahme wird bei Mängeln erstellt. Die Dokumentation der festgestellten Mängel leitet sie dann an den Vorhabenträger mit einer Frist zur Beseitigung der Mängel weiter. Auch hier kontrolliert und protokolliert die Stadt die Mängelbeseitigung. Im Bedarfsfall kann die Stadt Herford auch Kernbohrungen durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herford sollte im Gewährleistungsfalle dokumentieren lassen, dass nicht nur Kulanz vorliegt, sondern der Unternehmer zur Mängelbeseitigung verpflichtet ist. Dies kann z.B. im Protokoll zur Gewährleistungsabnahme erfolgen.

## 5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**

In den wesentlichen Aspekten stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.

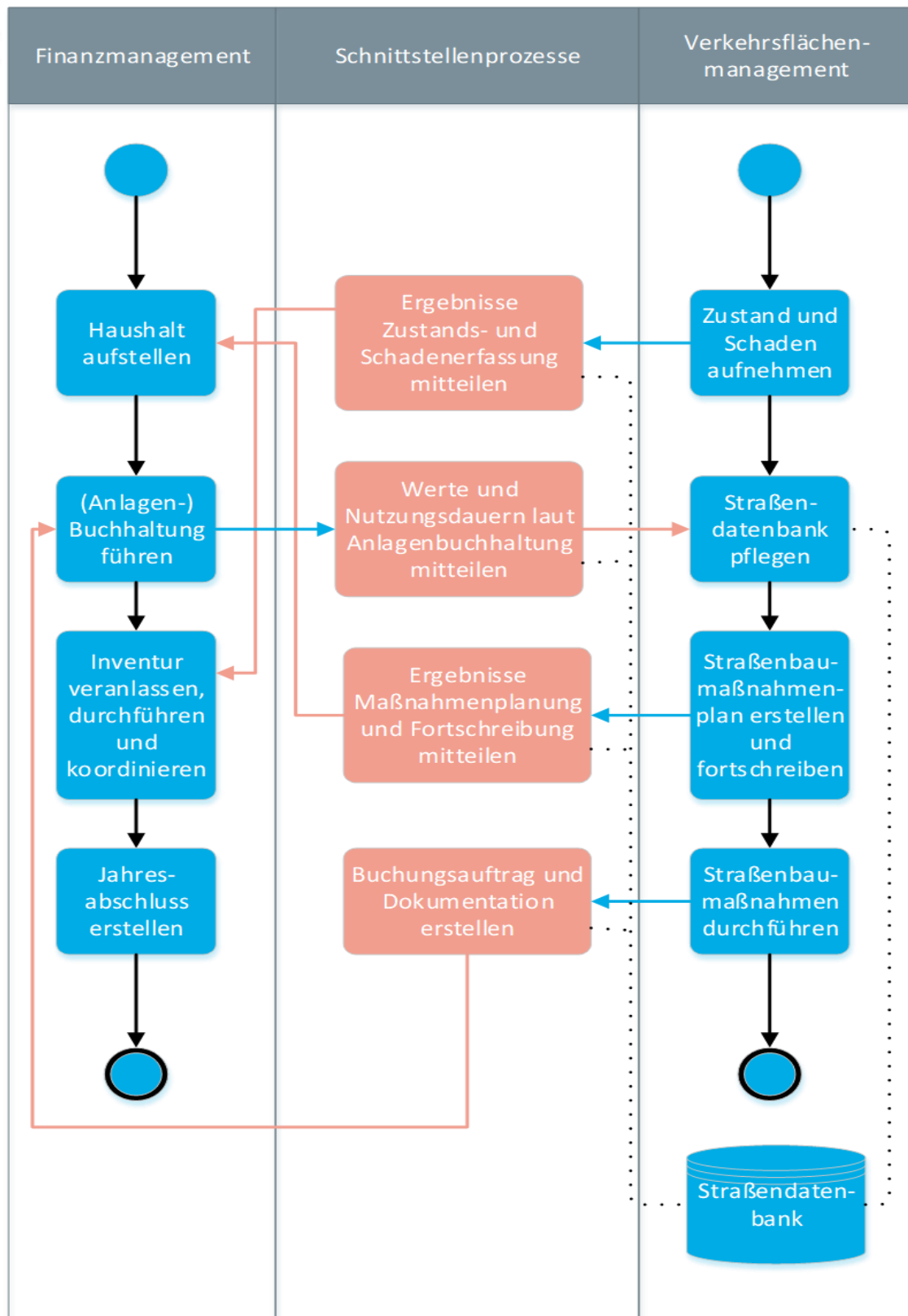
→ **Feststellung**

Da keine aktuelle Zustandserfassung vorliegt, die mit einer Wertermittlung der Verkehrsflächen verbunden ist, kommt die Stadt Herford nicht den Anforderungen einer körperlichen Inventur nach § 28 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) nach.

*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



Bei der **Stadt Herford** werden die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme geführt. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich und der Austausch von Daten und Informationen nicht automatisiert sichergestellt werden.

Zugriffsrechte seitens des Tiefbaus auf die Anlagenbuchhaltung hat die Stadt eingerichtet. Das Finanzmanagement kann jedoch nicht auf die Informationen in der Straßendatenbank zugreifen.

Wie bereits dargestellt, basiert die gegenwärtige Bewertung des Verkehrsflächenvermögens noch auf der Zustandserfassung für die Eröffnungsbilanz 2009. Seitdem schreibt die Stadt Herford die Werte in der Anlagenbuchhaltung fort.

Seit 2009 hat die Stadt Herford keine Zustandserfassung und somit auch keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchgeführt. Diese war bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung NRW hat sich diese Frist auf zehn Jahre verlängert. Mit der körperlichen Inventur soll überprüft werden, ob der Buchwert noch dem tatsächlichen Wert des Vermögensgegenstandes entspricht. Wie oben bereits thematisiert, muss die Stadt Herford kurzfristig eine Zustandserfassung mit einer Bewertung des Verkehrsflächenvermögens durchführen. Da dies seit über zehn Jahre nicht erfolgt ist, ist somit nicht sichergestellt, dass die Werte der Anlagenbuchhaltung und in der Straßendatenbank mit den tatsächlichen Werten übereinstimmen.

Um dies zu gewährleisten, muss dringend eine Zustandserfassung mit Wertermittlung erfolgen. Hierauf hat auch die mit der Prüfung des Jahresabschlusses 2019 beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in ihrem Bericht hingewiesen.

Durch die gegenwärtig nicht bekannten Zustandsklassen besteht das Risiko, dass die Werte aus der Anlagenbuchhaltung nicht den tatsächlichen Zuständen entsprechen. Die gpaNRW sieht eine geeignete Möglichkeit in der geplanten Zustandsbefassung und –bewertung mit hieraus resultierender Inventur, dem Risiko entgegenzuwirken.

#### → **Empfehlung**

Die geplante Zustandserfassung in 2022/2023 sollte die Stadt Herford nutzen, um diese mit einer Wertermittlung zu verknüpfen und so die körperliche Inventur sicherzustellen. Hierbei sollte eine enge Abstimmung zwischen der Kämmerei und der Tiefbauabteilung erfolgen.

Bestandteile dieser Abstimmung sollten u.a.

- die Verfahrensabstimmung zwischen dem Finanz- und Verkehrsflächenmanagement,
- die Berücksichtigung der Vorgaben zur körperlichen Inventur,
- die Zuständigkeit zur Bewertung des Verkehrsflächenvermögens und
- die Integration der Ergebnisse (z.B. Zustand, Restnutzungsdauern, aktuelle Zeitwerte laut Inventur) in die Straßendatenbank sein.

Die Stadt Herford bezieht die buchhalterischen Auswirkungen auf den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen hinsichtlich anstehender Baumaßnahmen ein.

Bei allen Entscheidungen bzw. aktuellen Erkenntnissen über Maßnahmen im Bereich der Verkehrsflächen müssen sich der Bereich Tiefbau und die Kämmerei eng miteinander abstimmen. Diese Abstimmung ist von großer Bedeutung, um neben der technischen Sicht bei Entscheidungen zu Erhaltungsmaßnahmen auch die haushalterischen Auswirkungen zu berücksichtigen. Den beidseitigen Austausch im persönlichen Gespräch bewertet die Stadt Herford positiv.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte prüfen, inwieweit mit Hilfe von technischen Schnittstellen die Abstimmung zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement weiter verbessert werden kann.

## 5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenenerhaltung

### 5.5.1 Strukturen

- Die Stadt Herford ist geprägt von einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte. Das kleine Stadtgebiet und die zentrale Ausprägung rund um die Innenstadt sind besondere Strukturmerkmale. Das kleine Stadtgebiet wirkt sich tendenziell als entlastender Faktor ist, da weniger Verkehrsfläche erforderlich ist, um die Innenstadt und die acht Ortsteile zu erschließen. Weitere besonders be- oder entlastende Strukturmerkmale lassen sich für Herford nicht feststellen.

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.

2019 lebten in Herford 66.608 Einwohner auf einer Fläche von rund 79 qkm. Im interkommunalen Vergleich zählt die Stadt Herford zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der kleinsten Fläche. Das Stadtgebiet verteilt sich neben der Innenstadt auf acht Ortsteile und ist durchschnittlich stark besiedelt (vgl. Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm).

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

| Kennzahlen                             | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm | 842     | 379     | 631            | 846                     | 1.339          | 2.102   | 35           |
| Verkehrsfläche in qm je Einwohner      | 42,05   | 21,88   | 31,55          | 35,18                   | 42,18          | 66,31   | 14           |

Topografische Besonderheiten, wie eine besonders bergige Lage, die sich belastend auf die Unterhaltung auswirkt, lassen sich für Herford nicht feststellen. Auch durch Ortsumgehungsstraßen werden besondere Verkehrsbelastung bzw. Belastung für die Verkehrsflächen reduziert.

Eine Differenzierung der Verkehrsflächen in Straßen und (befestigte) Wirtschaftswege bis hin zur Unterscheidung in z.B. Hauptverkehrs- und Anliegerstraßen ist bislang in Herford nicht möglich. Dies kann für Herford jedoch eine steuerungsrelevante Information sein, da auch die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen kann. Aufgrund der fehlenden Differenzierung kann die gpaNRW hier keine Aussagen zu Be- und Entlastungen durch unterschiedliche Unterhaltungsnotwendigkeiten (Straßen/Wirtschaftswege/Straßenkategorien) und Verkehrsbelastungen (Hauptverkehrs-/Anliegerstraßen) treffen.

## 5.5.2 Bilanzkennzahlen

### → Feststellung

Der Stadt Herford ist es nicht gelungen, das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten. Die Abschreibungen haben das Vermögen stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

#### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen (inklusive Anlagen im Bau) 2019

| Kennzahlen                                                 | Herford | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|------------------------------------------------------------|---------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Verkehrsflächenquote in Prozent                            | 11,59   | 7,14    | 11,02          | 12,84                   | 15,87          | 28,24   | 15           |
| Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro | 26,97   | 16,62   | 23,92          | 26,98                   | 34,07          | 37,72   | 13           |

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme der **Stadt Herford**.

Damit machen die Verkehrsflächen einen großen Anteil an der städtischen Bilanz aus. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen lag zur Eröffnungsbilanz 2009 bei 86 Millionen Euro. Bis 2019 hat sich das Vermögen der Verkehrsflächen um rund 12 Prozent auf 76 Mio. Euro verringert.

Abschreibungen und Anlagenabgänge mindern den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr haben das Vermögen in der Stadt Herford also stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

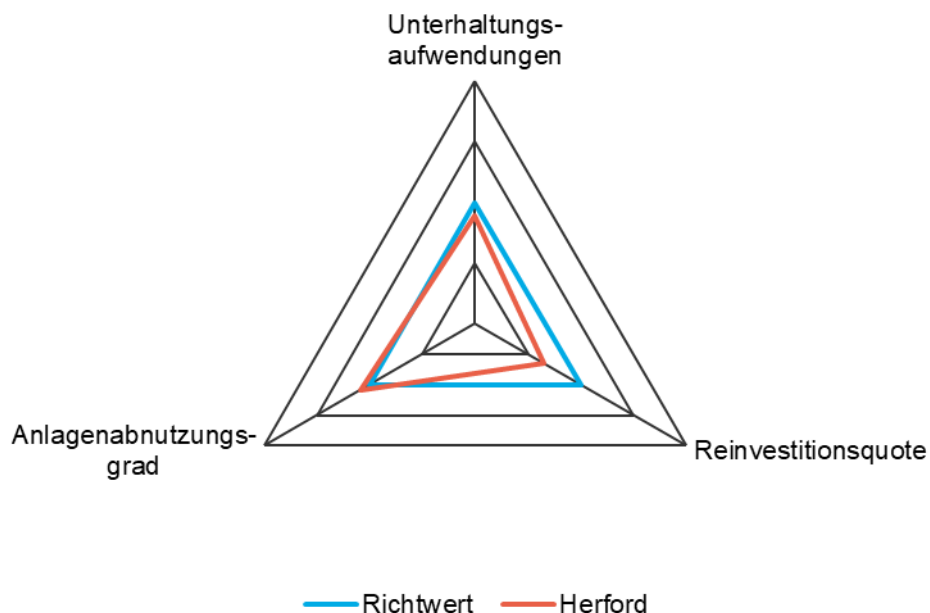
## 5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

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 ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. 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 den Kennzahlenwerten der Stadt Herford gegenübergestellt.



#### Einflussfaktoren 2019

| Kennzahlen                                             | Richtwert | Herford |
|--------------------------------------------------------|-----------|---------|
| Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro | 1,30      | 1,16    |
| Reinvestitionsquote in Prozent                         | 100       | 65,08   |
| Anlagenabnutzungsgrad in Prozent                       | 50,00     | 54,76   |

Die Stadt Herford wendet für die Unterhaltung mehr auf als ein Großteil der Vergleichskommunen. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen nur knapp unterhalb des Richtwertes. Die Stadt sollte dennoch beachten, dass dauerhaft zu niedrige Unterhaltungsaufwendungen ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz darstellen können.

Die deutlich unter dem Richtwert liegenden Reinvestitionen zeigen hingegen ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz.

Der Anlageabnutzungsgrad liegt hingegen in der Nähe des Richtwertes. Dennoch deutet dieser Wert bereits auf eine beginnende Überalterung hin.

### 5.6.1 Alter und Zustand

#### → Feststellung

In der Stadt Herford ist das Verhältnis von älteren Verkehrsflächen zu noch jüngerem Vermögen noch weitestgehend ausgewogen. Der tatsächliche Zustand lässt sich aufgrund der fehlenden Einteilung in Zustandsklassen nicht darstellen.

*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 zeigt das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer zur Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen hat die Stadt Herford für die Eröffnungsbilanz auf 50 Jahre festgelegt. Somit entspricht sie damit dem zulässigen Rahmen der NKF-Rahmentabelle.

Der Wert von rund 55 Prozent bedeutet deutet – wie bereits zuvor beschrieben - auf eine beginnende Überalterung hin. In 2014 lag er noch bei knapp 52 Prozent. Die Verkehrsflächen der Stadt Herford sind somit bilanziell gealtert.

Der Wirtschaftsprüfungs-Bericht für den Jahresabschluss der Stadt Herford 2019 weist darauf hin, dass etwa fünf Prozent der Verkehrsflächen bereits vollständig abgeschrieben sind. Bei weiteren 15 Prozent liegt lt. diesem Bericht die Restnutzungsdauer bei unter zehn Jahren. Hier weist die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bereits auf notwendige Reinvestitionen in das bestehende Verkehrsflächen-Vermögen hin.

Gleichzeitig sieht sie wie die gpaNRW ein Risiko darin, dass die tatsächliche Nutzungsdauer von der bilanziellen Betrachtung abweichen kann. Denn beim Anlageabnutzungsgrad ist zu beachten, dass es sich um einen rechnerisch gemittelten Wert handelt. Er sollte mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen korrespondieren. Dieser ist der Stadt Herford jedoch aktuell nicht bekannt. Es fehlen der Stadt Herford somit steuerungsrelevante Daten, denn die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen sind vom Zustand der Verkehrsflächen abhängig.

#### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte so schnell wie möglich, eine Zustandserfassung und –bewertung ihrer Verkehrsflächen durchführen, um ein vollständiges und aktuelles Bild vom Zustand ihrer Verkehrsflächen zu gewinnen. Erst mit dieser Kenntnis kann sie zielgerichtet notwendige Erhaltungsmaßnahmen an ihren Verkehrsflächen planen.

## 5.6.2 Unterhaltung

### → Feststellung

Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswese für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt fast vollständig ab.

*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 Unterhaltungsaufwendungen der **Stadt Herford** liegen mit 1,16 Euro je qm nur knapp unterhalb des Richtwertes, der für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wäre.

Der Anlageabnutzungsgrad weist auf ein noch recht ausgewogenes Alter der Verkehrsflächen hin. Inwieweit dies verlässlich ist, kann die Stadt nur mit Hilfe der bereits mehrfach thematisierten, dringend erforderlichen Zustandserfassung und -bewertung der Verkehrsflächen einschätzen.

Aus Sicht der Stadt Herford konnte jedoch in den vergangenen Jahren durch vermehrt durchgeführte Deckenüberzüge der Substanzerhalt bei den Verkehrsflächen gewährleistet werden.

Neben der tatsächlichen absoluten Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist für eine tiefergehende Analyse ebenso von Bedeutung zu wissen,

- welche Unterhaltungsmaßnahmen die Stadt durchgeführt hat und
- wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen sind.

Mittel- und langfristig birgt ein ggf. nicht ausreichender Ressourceneinsatz für die Unterhaltung das Risiko, dass die veranschlagte Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann. Ein vorzeitiger Substanzverlust droht und damit auch das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen oder Verlusten aus Anlageabgängen.

### → Empfehlung

Die Stadt Herford sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auch dauerhaft ausreicht, die Nutzungsdauern der Verkehrsflächen zu erreichen.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig, also über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen, geplant wird. Somit sollte der Planungszeitraum, wie oben bereits dargestellt, ausgedehnt werden. Nur so können aktuell noch junge Verkehrsflächen langfristig auch in die aufzustellende Strategie zum Erhalt einbezogen werden. Im Vordergrund sollte dabei der wirtschaftliche und bautechnische Bedarf stehen, der mit dem gesamtstädtischen haushalterischen Handlungsspielraum abgeglichen werden muss. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht führt dies jedoch in der Regel zu Mehrbelastungen. Umfangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder Maßnahmen müssen früher durchgeführt werden. Dadurch ist der Haushalt langfristig stärker belastet.

Der SWK der Stadt Herford erbringt Leistungen für die betriebliche Erhaltung. Die Instandhaltung und Instandsetzung wird fast vollständig von Fremdunternehmen erledigt; lediglich kleinste Flächen werden selbst bearbeitet, sofern die eigenen Mittel und Fähigkeiten bei dem Bauhof der Stadt Herford vorhanden sind. Positiv ist, dass der Bauhof sich auf diese Erhaltungsmaßnahmen beschränkt. Grundsätzlich sollte aber auch hier regelmäßig überprüft werden, ob diese Leistungen nicht durch private Dritte wirtschaftlicher erbracht werden können und die vorhandenen finanziellen Mittel effizienter eingesetzt werden können.

### 5.6.3 Reinvestitionen

#### → Feststellung

Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Herford ein Risiko darstellen.

*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 **Stadt Herford** hat in 2019 rund 2,19 Millionen Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen Abschreibungen von 3,36 Millionen Euro.

Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich.

Die Reinvestitionsquote der Stadt Herford lag in 2019 bei etwa 65 Prozent und stellt lediglich eine Momentaufnahme dar. Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Langfristiges Ziel sollte sein, dass die Reinvestitionen den Wertverlust bei den Verkehrsflächen entsprechen.

Der Werteverlust seit der Eröffnungsbilanz 2009 zeigt deutlich, dass die Investitionen im gesamten Zeitraum nicht ausreichen, um die Abschreibungen aufzufangen. Auch der seit 2014 gestiegene Anlagenabnutzungsgrad deutet auf die beginnende Überalterung des Verkehrsflächenvermögens hin.

Auf lange Sicht können sich aus niedrigen Reinvestitionen in die bestehenden Verkehrsflächen für Herford Risiken für die Bilanz und auch den Zustand der Verkehrsfläche ergeben. Zu geringe Reinvestitionen können zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen.

In jedem Jahr, in dem die Abschreibungen höher als die Reinvestitionen sind, entsteht ein Delta, dass im weiteren Lebenszyklus der Verkehrsflächen ausgeglichen werden muss. Zeitweise kann eine Reinvestitionsquote von unter 100 Prozent sinnvoll und technisch gerechtfertigt sein. Hierfür muss die Stadt Herford allerdings eine Strategie verfolgen, in denen sie optimale Sanierungszeitpunkte festlegt. So können unter Umständen dann auch in mehreren Jahren nur wenige Verkehrsflächen erneuert werden.

#### → Empfehlung

Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Herford regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen analysieren und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Diese Informationen

sollten in das Erhaltungsprogramm einfließen und mit einer langfristigen Investitionsstrategie verknüpft werden. Es muss erkennbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang im Lebenszyklus der Verkehrsflächen notwendig werden, um einen beginnenden Überalterung zu begegnen.

## 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 Herford verfügt nur teilweise über eine Datenlage zu ihren Verkehrsflächen, mit der sie ihr Erhaltungsmanagement zielgerichtet steuern kann.                                                                                              | 180   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |       |
| F2           | Neben nicht weiter differenzierbaren Finanzdaten ist kritisch, dass die Stadt Herford keine Dokumentation über die tatsächlichen Zustandsklassen der Verkehrsflächen hat.                                                                           | 180   | E2.1       | Die Stadt Herford sollte kurzfristig und dann regelmäßig eine Zustandserfassung ihrer Verkehrsflächen durchführen. Hiermit erhält sie eine verlässliche Datenlage als Basis, um ein Erhaltungsmanagement aufzubauen.                                                                                                                                                                                                                              | 180   |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                     |       | E2.2       | Das bisherige Planung von Bauprogrammen sollte die Stadt Herford um Erhaltungsstrategien zu den unterschiedlichen Straßenkategorien ergänzen. Um diese entsprechend steuern zu können, sollten die Aufwendungen auch nach diesen Straßenkategorien getrennt erfasst werden. Dies ermöglicht im operativen Erhaltungsmanagement das Controlling der strategischen Ausrichtung und die Überprüfung, ob die gesetzten Ziele erreicht werden konnten. | 180   |
| F3           | Die Stadt Herford führt bereits eine Straßendatenbank. Jedoch hat sie diese bislang nur mit nicht weiter differenzierten Finanzdaten zu den Verkehrsflächen gefüllt. Alle übrigen steuerungsrelevanten Informationen sind bislang nicht integriert. | 181   | E3.1       | Die Stadt Herford sollte prüfen, welche Daten sie zukünftig noch bei der Planung der Unterhaltung berücksichtigen möchte und diese in die Straßendatenbank integrieren.                                                                                                                                                                                                                                                                           | 181   |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                     |       | E3.2       | Die Stadt Herford sollte in der Straßendatenbank ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.                                                        | 182   |

| Feststellung              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Seite |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| F4                        | Die Stadt Herford hat für die Verkehrsflächen keine strategische Ausrichtung mit begleitendem Controlling definiert. Der aktuelle Planungszeitraum umfasst noch nicht den Lebenszyklus der Verkehrsflächen.                                                                                                           | 183   | E4.1       | Die Stadt Herford sollte den bestehenden Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte sie die gesamten Lebenszyklen der Verkehrsflächen berücksichtigen.                                                                                          | 183   |
|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |       | E4.2       | Die Stadt Herford sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen aufbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und deren Erreichung anhand eines Controllings überprüft. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.                        | 184   |
| <b>Prozessbetrachtung</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
| F5                        | Das Aufbruchmanagement der Stadt Herford ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Mit der Integration des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank können die Prozesse weiter digitalisiert und optimiert werden. Gleichzeitig erlangt die Stadt weitere Informationen für ihr Erhaltungsmanagement. | 184   | E5.1       | Die Stadt Herford sollte entscheiden, ob sie den Koordinierungsplan mit der Straßendatenbank verknüpfen möchte. So könnte sie die vorliegenden Informationen zu den geplanten Aufbrüchen in einem zentralen System abrufen.                                                                          | 185   |
|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |       | E5.2       | Die Stadt Herford sollte überprüfen, ob sie die Vorhabenträger mit der Genehmigung verpflichtet, den Ausgangszustand mit schriftlichen Aufzeichnungen und Fotos zu dokumentieren. Dies bietet zudem den Vorteil, dass die für die Abnahme und Gewährleistung erforderlichen Informationen vorliegen. | 186   |
|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |       | E5.3       | Die Stadt Herford sollte prüfen, welche Informationen sie zukünftig zur Abnahme des Aufbruchs in die Datenbank integrieren möchte.                                                                                                                                                                   | 186   |
|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |       | E5.4       | Die Stadt Herford sollte im Gewährleistungsfalle dokumentieren lassen, dass nicht nur Kulanz vorliegt, sondern der Unternehmer zur Mängelbeseitigung verpflichtet ist. Dies kann z.B. im Protokoll zur Gewährleistungsabnahme erfolgen.                                                              | 187   |
| F6                        | In den wesentlichen Aspekten stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.                                                                                     | 187   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |

| Feststellung                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                        | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Seite |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| F7                                                   | Da keine aktuelle Zustandserfassung vorliegt, die mit einer Wertermittlung der Verkehrsflächen verbunden ist, kommt die Stadt Herford nicht den Anforderungen einer körperlichen Inventur nach § 28 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) nach. | 187   | E7.1       | Die geplante Zustandserfassung in 2022/2023 sollte die Stadt Herford nutzen, um diese mit einer Wertermittlung zu verknüpfen und so die körperliche Inventur sicherzustellen. Hierbei sollte eine enge Abstimmung zwischen der Kämmerei und der Tiefbauabteilung erfolgen.                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 189   |
|                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                        |       | E7.2       | Die Stadt Herford sollte prüfen, inwieweit mit Hilfe von technischen Schnittstellen die Abstimmung zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement weiter verbessert werden kann.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 190   |
| <b>Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                        |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |       |
| F8                                                   | Der Stadt Herford ist es nicht gelungen, das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten. Die Abschreibungen haben das Vermögen stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.                                                       | 191   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |       |
| <b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>                 |                                                                                                                                                                                                                                                                        |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |       |
| F9                                                   | In der Stadt Herford ist das Verhältnis von älteren Verkehrsflächen zu noch jüngerem Vermögen noch weitestgehend ausgewogen. Der tatsächliche Zustand lässt sich aufgrund der fehlenden Einteilung in Zustandsklassen nicht darstellen.                                | 193   | E9         | Die Stadt Herford sollte so schnell wie möglich, eine Zustandserfassung und –bewertung ihrer Verkehrsflächen durchführen, um ein vollständiges und aktuelles Bild vom Zustand ihrer Verkehrsflächen zu gewinnen. Erst mit dieser Kenntnis kann sie zielgerichtet notwendige Erhaltungsmaßnahmen an ihren Verkehrsflächen planen.                                                                                                                                                                                                                                | 193   |
| F10                                                  | Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswese für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt fast vollständig ab.                                                                     | 194   | E10        | Die Stadt Herford sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen auch dauerhaft ausreicht, die Nutzungsdauern der Verkehrsflächen zu erreichen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 194   |
| F11                                                  | Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Herford ein Risiko darstellen.                                                                                                    | 195   | E11        | Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Herford regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen analysieren und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Diese Informationen sollten in das Erhaltungsprogramm einfließen und mit einer langfristigen Investitionsstrategie verknüpft werden. Es muss erkennbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang im Lebenszyklus der Verkehrsflächen notwendig werden, um einen beginnenden Überalterung zu begegnen. | 195   |

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019**

| Kennzahlen                                                        | Herford | Minimum | 1.<br>Viertelwert | 2.<br>Viertelwert<br>(Median) | 3.<br>Viertelwert | Maximum | Anzahl<br>Werte |
|-------------------------------------------------------------------|---------|---------|-------------------|-------------------------------|-------------------|---------|-----------------|
| Anlagenabnutzungsgrad in Prozent                                  | 54,76   | 54,76   | 65,43             | 71,23                         | 72,61             | 88,30   | 12              |
| Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro                           | 1,16    | 0,44    | 0,52              | 0,65                          | 1,10              | 1,39    | 13              |
| Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro* | k.A.    |         |                   |                               |                   |         |                 |
| Reinvestitionsquote in Prozent*                                   | 65,08   |         |                   |                               |                   |         |                 |
| Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent*          | k.A.    |         |                   |                               |                   |         |                 |

\* nicht ausreichend Vergleichswerte vorhanden

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)