

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Velbert im Jahr  
2021*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velbert	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Velbert	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Velbert	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
<b>1. Finanzen</b>	<b>32</b>
1.1 Managementübersicht	32
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	37
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	54
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	56
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	59
1.4.4 Fördermittelmanagement	62
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	65

<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>73</b>
2.1	Managementübersicht	73
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	74
2.3	Beteiligungsportfolio	75
2.3.1	Beteiligungsstruktur	75
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	80
2.4	Beteiligungsmanagement	83
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	83
2.4.2	Berichtswesen	85
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	87
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	88
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	89
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	92
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	94
<b>3.</b>	<b>Informationstechnik</b>	<b>95</b>
3.1	Managementübersicht	95
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	96
3.3	IT-Profil	97
3.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	99
3.3.2	IT-Kosten	101
3.3.3	Digitalisierung	105
3.3.4	Prozessmanagement	115
3.3.5	IT-Sicherheit	118
3.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	120
3.4	IT an Schulen	124
3.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	128
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>131</b>
4.1	Managementübersicht	131
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	131
4.3	Baugenehmigung	132
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	132
4.3.2	Rechtmäßigkeit	134
4.3.3	Geschäftsprozesse	136
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	137
4.3.5	Digitalisierung	141
4.3.6	Personaleinsatz	142
4.3.7	Bauberatung	145
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	148
4.3.9	Transparenz und Steuerung	150
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	153

<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>155</b>
5.1	Managementübersicht	155
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	157
5.3	Steuerung	157
5.3.1	Datenlage	159
5.3.2	Straßendatenbank	159
5.3.3	Kostenrechnung	161
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	162
5.4	Prozessbetrachtung	163
5.4.1	Aufbruchmanagement	163
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	167
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	170
5.5.1	Strukturen	170
5.5.2	Bilanzkennzahlen	171
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	173
5.6.1	Alter und Zustand	175
5.6.2	Unterhaltung	176
5.6.3	Reinvestitionen	176
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	179
<b>6.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>181</b>
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	181
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	181
6.3	gpa-Kennzahlenset	183
	<b>Kontakt</b>	<b>191</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velbert

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Velbert bleibt weiterhin sehr kritisch. Die Stadt Velbert hat ab 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teilgenommen. Ab 2017 hat sie Jahresüberschüsse erzielt und damit die Vorgabe des Stärkungspaktes erfüllt. Diese positive Entwicklung ist aber durch die Konsolidierungshilfen des Landes sowie den konjunkturell bedingten Anstieg der Steuererträge und der Schlüsselzuweisungen begünstigt. Das von der gpaNRW in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis von -13,9 Mio. Euro belegt, dass der städtische Haushalt ohne diese Effekte weiterhin defizitär wäre. Die Stadt Velbert muss den Weg der Haushaltskonsolidierung daher strikt fortführen.

Mit **Auslaufen des Stärkungspaktes** unterliegt die Stadt Velbert ab dem Jahr 2022 keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr, da der Haushalt in der Planung ausgeglichen ist. In der Haushaltsplanung gelingen der Stadt Velbert zwar bis 2025 ausgeglichene Haushalte. Dies ist allerdings nur möglich, weil die Stadt aufgrund der Corona-Pandemie zu erwartende Haushaltsbelastungen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben isoliert hat. Bis 2025 plant die Stadt zum Prüfungszeitpunkt in Summe rund 87,5 Mio. Euro außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG. Diese Corona bedingten Haushaltsbelastungen muss die Stadt ab 2025 ergebniswirksam über maximal 50 Jahre abschreiben.

**Handlungsbedarf** ergibt sich aus der **hohen Verschuldung** der Stadt Velbert. Keine andere zum Berichtszeitpunkt geprüfte Kommune hat höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner als die Stadt Velbert. In den vergangenen Jahren wurden hohe Investitionen in das Gebäudevermögen getätigt. Daneben ist der Stand der Liquiditätskredite hoch. Dieser wird durch die pandemiebedingten Haushaltsbelastungen weiter ansteigen und birgt ein hohes Zinsänderungsrisiko.

Der **Eigenkapitalbestand** der Stadt Velbert ist gering. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von gerade einmal 3,55 Prozent gehört die Stadt Velbert zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Eigenkapitalbestand. Ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG hätte die Stadt Velbert bereits 2021 kein Eigenkapital mehr und wäre bilanziell überschuldet.

Mit Blick auf die **Haushaltssteuerung** regt die gpaNRW an, das Volumen der Ermächtigungsübertragungen zu reduzieren. Die Planansätze für investive Auszahlungen hat die Stadt in den letzten Jahren im Durchschnitt nur zu 45 Prozent in Anspruch genommen. Deshalb sollte sie investive Maßnahmen zukünftig nach Möglichkeit realitätsnäher veranschlagen und somit die Transparenz des Haushalts erhöhen.

Die Stadt Velbert räumt dem Thema **Fördermittel** einen hohen Stellenwert ein. Seit 2018 ist die Stelle eines Fördermittelmanagers eingerichtet. Dies wird von der gpaNRW begrüßt. Weiterhin regt die gpaNRW an, eine Dienstanweisung zum Thema Fördermittel zu erarbeiten damit sichergestellt wird, dass Fördermittel bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Die **Beteiligungen** der Stadt Velbert spielen für die Aufgabenwahrnehmung und für die Finanzen der Stadt eine wichtige Rolle. Die Stadt Velbert ist an insgesamt 24 Unternehmen beteiligt. Das Sachanlagevermögen der Beteiligungen ist mehr als doppelt so groß wie das Sachanlagevermögen im Kernhaushalt. Die Erträge bei den Beteiligungen sind auf einem vergleichbaren Niveau der Kernverwaltung. Insgesamt bescheinigen wir der Stadt Velbert eine hohe wirtschaftliche Bedeutung ihrer Beteiligungen.

Mit der Auslagerung des Vermögens geht auch eine Auslagerung der damit verbundenen Investitionskredite einher. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen waren um rd. 70 Mio. Euro höher als die Verbindlichkeiten der Stadt, die rd. 360 Mio. Euro betragen.

Der hohe Ausgliederungsgrad und die hohe Komplexität der Beteiligungslandschaft verursachen hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement** der Stadt Velbert. Diese Anforderungen sieht die gpaNRW bei der Organisation des Beteiligungsmanagements als überwiegend erfüllt an. Auch bei der Unterstützung der Gremienvertreter sehen wir kaum Optimierungspotential. Beim Berichtswesen regt die gpaNRW an, die Gesamtabschlüsse zeitnah zu erstellen und den Rat regelmäßig über die Beteiligungen zu informieren. Darüber hinaus empfehlen wir einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) zu erstellen.

Ein PCGK dient als "Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen". Der Begriff ist abgeleitet von "Corporate Governance" (Grundsätze guter Unternehmensführung) und bezieht diesen Ansatz auf die öffentliche Wirtschaft.

Im Rahmen der Prüfung haben wir anhand einer Beteiligung auch untersucht, ob die Stadt Velbert ihren Einfluss auf die Beteiligungen sichergestellt hat. Die Prüfung hat ergeben, dass sowohl die rechtliche Einflussnahme als auch die Einflussnahme bei der Ergebnisverwendung sichergestellt ist.

Im Bereich der **Informationstechnik** ist die Stadt Velbert gut aufgestellt. Sie betreibt ihre IT-Infrastruktur weitestgehend autark. Das gewählte Betriebsmodell bietet der Stadt gute Möglichkeiten, ihre IT-Leistungen und damit auch ihre Kosten bedarfsgerecht zu steuern. Die IT Kosten liegen im interkommunalen Vergleich auf einem unauffälligen Niveau.

Bei der **digitalen Transformation** befindet sich die Stadt Velbert auf einem guten Weg. Es existiert eine Digitalisierungsstrategie, die schrittweise umgesetzt wird. Die gpaNRW regt an die digitale Transformation durch ein systematisches Prozessmanagement zu unterstützen. Das vorhandene Prozessmanagement der Stadt Velbert bietet hierfür eine gute Ausgangsposition. Die Stadt Velbert sollte dem weiteren Ausbau des Prozessmanagements eine hohe Priorität einräumen.

Die **örtliche Rechnungsprüfung** bietet der Stadt Velbert grundsätzlich die Chance, über Beratungen und interne Prüfungen, zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen. Die örtliche Rechnungsprüfung befindet sich zurzeit in einer strategischen Neuausrichtung. In diesem Zusammenhang sollte die Stadt Velbert darauf achten, die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen Rechnungsprüfung durch eine gezieltere IT-Unterstützung zu stärken.

Bei der **IT-Sicherheit** weisen die geprüften IT-Sicherheitsstrukturen in technischer, räumlicher und konzeptioneller Sicht noch einige Defizite auf. Diese noch vorhandenen Defizite hat die Verwaltung größtenteils bereits erkannt und bereits entsprechende Maßnahmen auf den Weg gebracht.

Auch im Bereich der **Bauaufsicht** spielt der Einsatz von Informationstechnik eine große Rolle. Die Digitalisierung schreitet voran und bietet Chancen, Prozesse zu optimieren, zu standardisieren und zu automatisieren.

Die Bearbeitung der Bauanträge in der Stadt Velbert erfolgt derzeit noch vollständig papierhaft. Erste Vorbereitungen zur digitalen Sachbearbeitung wurden auf den Weg gebracht. Der Anschluss an das Bauportal des Landes NRW ist vorgesehen. Dies wird von der gpaNRW begrüßt. Die gpaNRW regt an die Digitalisierung mit Anbindung an das Bauportal.NRW weiterverfolgen, um die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung zu unterstützen und die Verfahrensabläufe zu beschleunigen.

Die gesetzlichen Fristen bei **Baugenehmigungsverfahren** werden in der Regel eingehalten. Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Velbert weitgehend effektiv gestaltet. Positiv hervorzuheben ist auch, dass es gelungen ist den Anteil an unerledigten Bauanträgen zu reduzieren.

Der **Personaleinsatz** in der Bauaufsicht ist unauffällig. Mit ihrer Leistung erreichen die Beschäftigten in der Bauaufsicht der Stadt Velbert einen über dem Median liegenden Wert. Diese Leistung ist positiv zu werten insbesondere vor dem Hintergrund, dass in den letzten Jahren eine hohe Fluktuation herrschte. Aktuell verfügen ca. 40 Prozent der eingesetzten Personen noch nicht über eine mehrjährige Erfahrung in der Bauaufsicht. Mit zunehmender Erfahrung ist von einer weiteren Leistungssteigerung auszugehen. Optimierungspotential gibt es hingegen bei der Transparenz der **Laufzeit von Bauanträgen**. Hier lagen im Zeitpunkt der Prüfung keine auswertbaren Daten vor, so dass keine Prüfungsaussagen hierzu getroffen werden konnten.

Auch bei den **Verkehrsflächen** ist die Datenlage verbesserungswürdig. Zwar ist eine umfassende Unterhaltungsstrategie definiert, aktuelle flächendeckende Zustandsdaten liegen jedoch nicht vor.

Das Verkehrsflächenvermögen ist bei den **Technischen Betrieben Velbert (AöR)** angesiedelt. Bislang ist es gelungen den Bilanzwert der Verkehrsflächen stabil bei rund 65 Mio. Euro zu halten. Es wird eine Herausforderung sein, dies auch für die Zukunft zu gewährleisten, da die Unterhaltungsaufwendungen unter dem empfohlenen Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen e. V. (FGSV) liegen.

Positiv zu werten ist, dass bei den Technischen Betrieben Velbert (AöR) eine Kostenrechnung vorhanden ist und die Finanzdaten auf Ebene der Verkehrsflächen vorhanden sind.

Die gpaNRW regt an, für den Bereich der Verkehrsflächen, operative Ziele und Kennzahlen zu definieren und die Zustandsdaten zu aktualisieren. Seit 2011 hat keine körperliche Inventur stattgefunden. Weiterhin empfehlen wir die Kostenrechnung weiter auszubauen bzw. zu differenzieren.

Positiv werten wir das sehr gute **Aufbruchsmanagement** und die umfangreiche Beteiligung bei Baumaßnahmen Dritter. Der Finanzbereich und der Tiefbau stimmen sich gut miteinander ab. Optimierungspotential gibt es bei den körperlichen Inventuren. Die gpaNRW regt an, diese künftig regelmäßig durchzuführen.

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

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Velbert

### 0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

### Strukturmerkmale Stadt Velbert 2021



Die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Velbert haben sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung nicht wesentlich verändert. Sie wirken sich sowohl entlastend als auch belastend aus.

Velbert hat rd. 82.000 Einwohner (Stand 31.12.2021). Nach den derzeitigen Prognosen wird die Bevölkerung bis 2040 leicht sinken. Die tatsächliche Entwicklung könnte jedoch positiver verlaufen. So ist die Einwohnerzahl seit 2015 entgegen vorheriger Prognosen leicht gestiegen.

Der Jugendquotient liegt in Velbert über dem Median. Dies wirkt sich belastend auf den Haushalt aus. Der Altenquotient entspricht dem Median.

Die SGB II-Quote liegt leicht oberhalb des Medians der Vergleichskommunen. Dies ist nicht ungewöhnlich für eine ehemalige Stärkungspaktkommune. Die leicht überdurchschnittliche SGB-II-Quote wirkt sich tendenziell belastend auf den Haushalt der Stadt Velbert aus.

Während das Bruttoinlandsprodukt deutlich über dem Median liegt sind die Deckungsmittel nur unterdurchschnittlich ausgeprägt. Offensichtlich schlägt sich die hohe Wirtschaftsleistung nicht automatisch in einer hohen Steuerkraft nieder. Auch die Kaufkraft der Bevölkerung ist nur durchschnittlich. Somit profitiert die Bevölkerung nur teilweise von der hohen Wirtschaftskraft der Unternehmen in Velbert.

### 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Den Prüfungsbericht zur letzten überörtlichen Prüfung hat der Rechnungsprüfungsausschuss zur Kenntnis genommen. Zudem wurden die Prüfungsergebnisse durch die gpaNRW im Rat der

Stadt Velbert vorgestellt. Ein systematisches Controlling zur Umsetzung der im Bericht enthaltenen Empfehlungen erfolgte nicht.

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>2</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>3</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 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.

Nachfolgend geben wir der Stadt Velbert einen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

### 0.3.1 IKZ - Ergebnisse

Wir haben die 35 großen kreisangehörigen Kommunen vollständig geprüft und stellen nachfolgend die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmel-

<sup>2</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

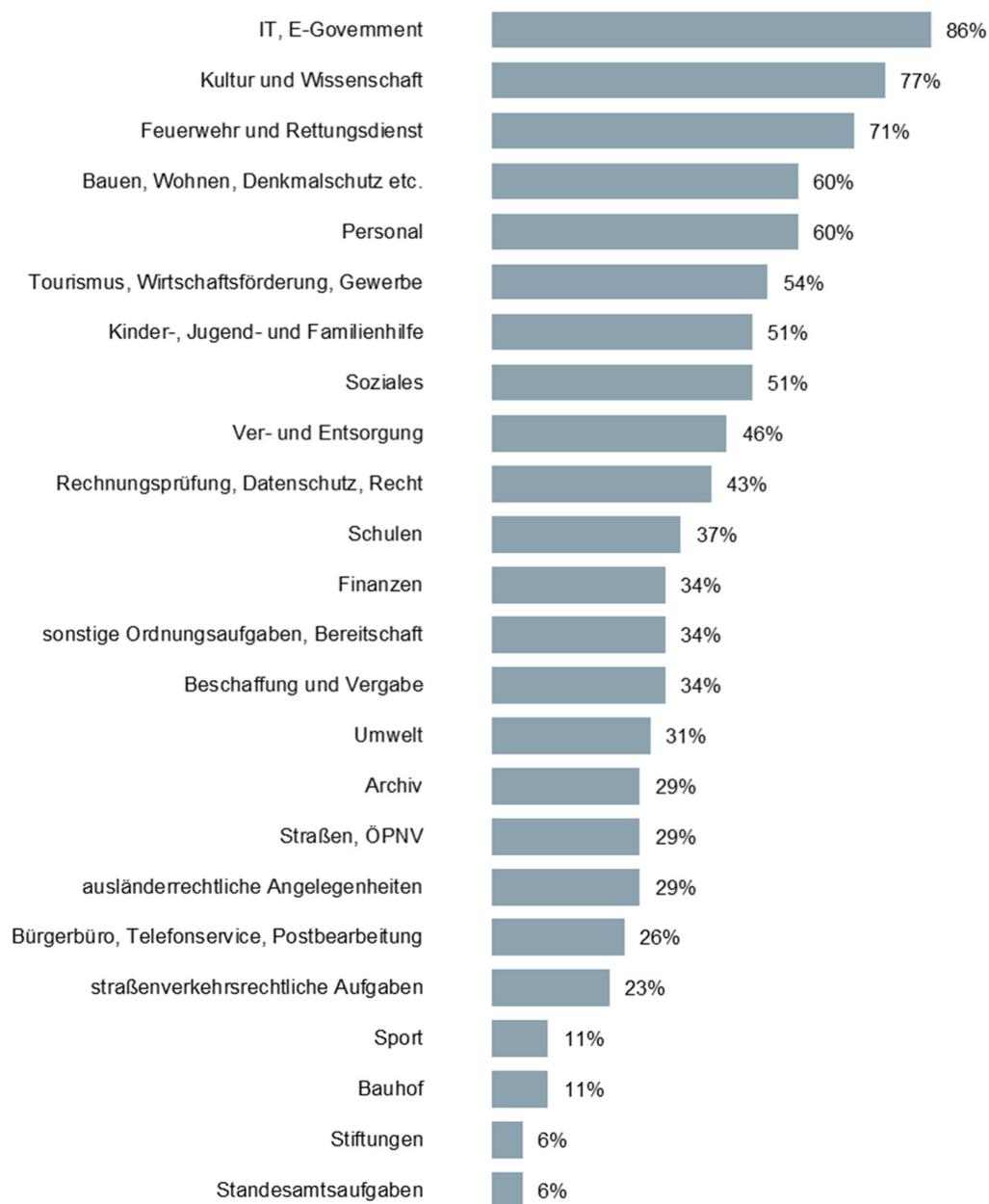
<sup>3</sup> Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

dungen 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

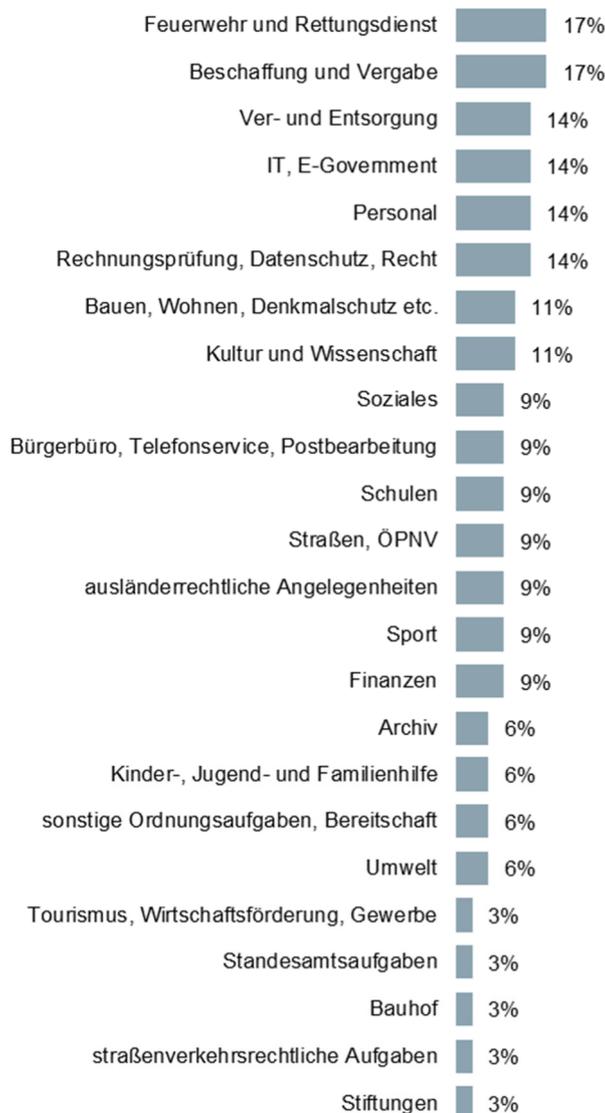


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch für Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabewahrnehmungen im Bereich des Sports, des Bauhofs, bei den Stiftungen sowie den 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.

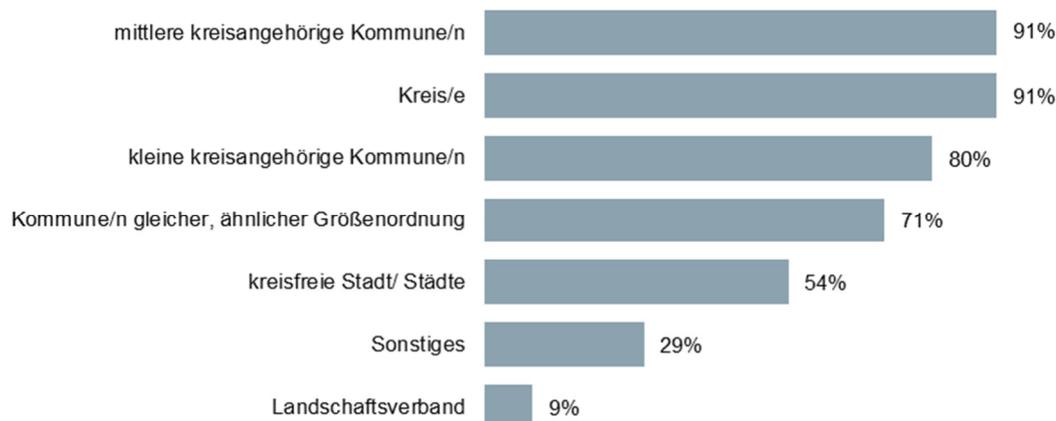
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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 aller bislang befragten Kommunen.

#### Kooperationspartner IKZ 2021

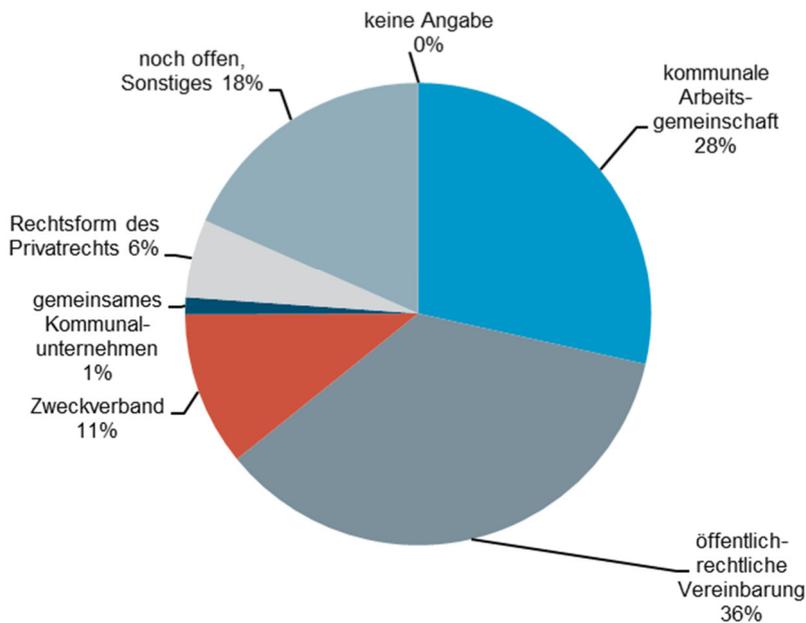


Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

### 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>4</sup>.

#### Rechtsformen IKZ 2021



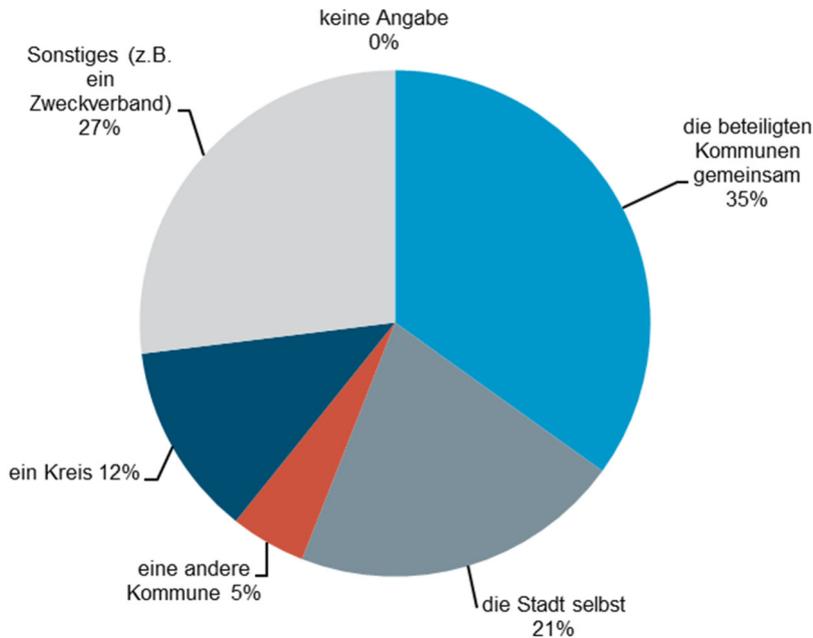
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund 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.

<sup>4</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.

### 0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

#### Aufgabendurchführung IKZ 2021



Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass mehr als ein Drittel 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 26 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



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

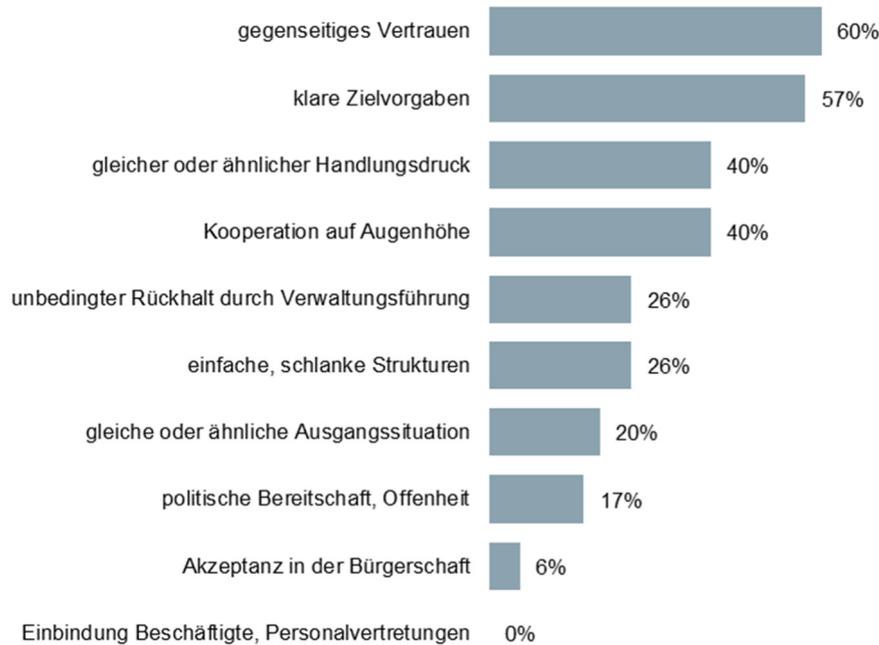
Die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Die weiteren genannten Ziele sind demgegenüber von deutlich geringerer Bedeutung bei der Zusammenarbeit.

### 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 z.B. die Faktoren Vertrauen, gleicher Handlungsdruck und Kooperation auf Augenhöhe eine deutlich höhere Priorität besitzen bzw. erfolgskritischer gesehen werden als z. B. die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze oder die Bereitschaft der Politik zur interkommunalen Zusammenarbeit.

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 organisatorische Probleme und interne Widerstände als Hemmnisse 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.

Insgesamt wird aber deutlich, dass nach den drei am häufigsten genannten Hindernissen, die übrigen Hindernisse weit weniger von Bedeutung sind, wenn es um eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten geht bzw. diese Hindernisse zu überwinden sind.

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Velbert

Die Stadt Velbert arbeitet in verschiedenen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Aktuell bestehen fünf interkommunale Kooperationen (IKZ). In drei Kooperationen wurde die Rechtsform kommunale Arbeitsgemeinschaft und in zwei Fällen wurde ein Zweckverband gegründet.

Im Bereich der Erwachsenenbildung arbeitet die Stadt Velbert seit Jahrzehnten erfolgreich mit der Stadt Heiligenhaus zusammen. Bereits 1976 haben die beiden Städte den VHS Zweckverband Velbert / Heiligenhaus gegründet. Der Volkshochschulzweckverband wird von einem gemeinnützigen Verein der Freunde und Förderer der VHS unterstützt. Der Förderverein wurde 1990 gegründet. Satzungsgemäß hat der VHS Zweckverband die Aufgabe, ein ausreichendes und den besonderen Vorstellungen der Mitgliedsgemeinde entsprechendes Angebot sicherzustellen.

Bei der Stadt Umland Kooperation „Zwischen Rhein und Wupper – zusammen wachsen“ haben sich insgesamt 18 Kommunen zusammengeschlossen. Die Großstädte Düsseldorf und Leverkusen, der Kreis Mettmann inklusive der Stadt Velbert und das Bergische Städte Dreieck haben es sich zum gemeinsamen Ziel gesetzt die Pole des Alltagslebens – Wohnen, Job, Schule, Naherholung und Freizeit – reibungslos miteinander zu verbinden.

Die Arbeit des Kooperationsverbundes wird unterstützt durch Mittel des Landes Nordrhein-Westfalen. Schon im September 2016 hatten sich die Kommunen und Kreise erfolgreich zusammengeschlossen, um sich mit einem gemeinsamen Konzept um eine Förderung im Rahmen des Projektauftrages „StadtUmland.NRW“ zu bewerben.

Im April 2021 hat die Kreisfeuerwehrschule des Kreises Mettmann ihren Betrieb aufgenommen. Hier werden innerhalb von 18 Monaten Brandmeister ausgebildet. Die Einrichtung der Kreisfeuerwehrschule wurde zusammen mit den Städten im Kreis, darunter auch Velbert, beschlossen. Die Einrichtung wird über die Lehrganggebühren finanziert. Die Feuerwehrschule ist Teil der neuen Kreisleitstelle, die in 2021 in Mettmann entstanden ist.

Im Aufgabenfeld IT erbringt die Stadt Velbert IT Dienstleistungen für Wülfrath. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist zum 01. Januar 2017 in Kraft getreten. Die Stadt Velbert erbringt bei dieser Kooperation u. a. das Hosting und den Anwendersupport für mehrere Fachverfahren. Umgekehrt betreibt die Stadt Wülfrath die Richtfunkstrecken zur Anbindung der Verfahren und kümmert sich um den Einkauf der erforderlichen Lizenzen für diese Fachverfahren.

Im Bereich der Gesundheitsversorgung arbeiten die Städte Heiligenhaus und Velbert zusammen. Der 1990 gemeinsame gegründete Zweckverband Klinikum Niederberg ist Träger des Klinikum Niederberg. Das Klinikum ist akademisches Lehrkrankenhaus für die medizinische Fakultät der Universität Duisburg-Essen und ist heute Teil der Helios Gruppe, eines Netzwerks mit 89 Kliniken.

Im Rahmen der Prüfung hat die gpaNRW auch die Erfolgsfaktoren bei einer IKZ in den jeweiligen Kommunen abgefragt. Die Stadt Velbert gibt als wichtigste Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung einer interkommunalen Zusammenarbeit einen gleichen oder ähnlichen Handlungsdruck, eine gleiche oder ähnliche Ausgangssituation (z. B. Fachverfahren) und klare Zielvorgaben an.

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

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

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im

Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>5</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.
- Das gpa-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set 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>6</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:

<sup>5</sup> § 75 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

<sup>6</sup> KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

**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.

## 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 Velbert haben wir im Zeitraum vom April 2021 bis August 2022 durchgeführt.

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

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

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Thomas Knuth
Finanzen	Friederike Becker-Walschus
Beteiligungen	Julia Witjes
Informationstechnik	Guido Rosenow
Hilfe zur Erziehung	Marion Keppler
Bauaufsicht	Johannes Schwarz
Verkehrsflächen	Alexander Gumnior

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat das Prüfteam die Ergebnisse dem Verwaltungsvorstand am 23. August 2022 vorgestellt.

Im Rahmen einer Abschlusspräsentation wurden dem Rat der Stadt Velbert die Ergebnisse der Prüfung am 27. September 2022 vorgestellt.

Herne, den 27. September 2022

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Thomas Knuth

Abteilungsleitung

Projektleitung



## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Den Entscheidungsträgern der Stadt Velbert liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor. Die Ratsmitglieder sind über die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans ebenfalls informiert.	E1	Die Stadt Velbert sollte in ihren Controllingberichten auch auf die Liquidität und Verschuldung eingehen.
F2	Die Stadt Velbert hat in ihrem Haushaltssanierungsplan ein Gesamtkonsolidierungsvolumen von rund 18,7 Mio. Euro umgesetzt. Trotzdem kann sie im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2025 die steigenden Aufwendungen im bereinigten Bereich nicht durch Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen kompensieren. Bei einer stagnierenden oder schlechter werdenden konjunkturellen Entwicklung kann die Stadt damit ihren Haushalt nicht mehr strukturell ausgleichen.		
F3	Die Stadt Velbert überträgt im Betrachtungszeitraum in etwa so viele investive Auszahlungen ins Folgejahr wie der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Allerdings konnte die Stadt durchschnittlich nur rund 44 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze realisieren. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	E3	Politik und Verwaltung der Stadt Velbert sollten sich darauf verständigen, in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.
F4	Die Stadt Velbert hat keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen. Mit der Fördermittelmanagerin hat die Stadt eine Stelle geschaffen, die koordiniert und unterstützt.	E4	Die Stadt Velbert sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Velbert hat kein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen. Über die jährlich erstellte Gesamtübersicht hat die Stadt einen Überblick über alle aktuellen und geplanten Förderprojekte der Verwaltung.	E5	Die Stadt Velbert sollte für die zentrale Fördermittelübersicht einen standardisierten Informationsprozess festlegen. Zudem sollte es eine (weitere) systematische Informationsbasis für bereits abgeschlossene Maßnahmen an zentraler Stelle geben, mindestens bis zum Ende der Zweckbindungsfrist.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Velbert ergeben	E1.1	Die Stadt Velbert sollte ihre Bestrebungen, einen Public Corporate Governance Kodex zu erlassen, zeitnah umsetzen um konzernweit einheitliche Regelungen zu schaffen. Zusätzlich sollten über eine Beteiligungsrichtlinie Abläufe auf Ebene der Stadt, wie die Einbindung des Rates in ein unterjähriges Berichtswesen, festgelegt werden.
		E1.2	Die Gesamtabschlüsse und der Gesamtlagebericht sollten zukünftig gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag aufgestellt werden.
		E1.3	Die gpaNRW empfiehlt den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen zu ergänzen
		E1.4	Es sollte eine regelmäßige unterjährige Berichterstattung mindestens zu den bedeutenden Beteiligungen der Stadt an den Rat erfolgen, damit auch dieser zeitnah über die Risiken und Entwicklungen in den Beteiligungen informiert ist.
F2	Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Velbert ergeben.	E2	Das Beteiligungsmanagement sollte die Stellungnahmen allen Vertreterinnen und Vertretern in den jeweiligen Gremien zur Verfügung stellen..
<b>Informationstechnik</b>			
F1	Das gewählte Betriebsmodell bietet der Stadt Velbert gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung ihrer IT.	E1	Die Stadt Velbert sollte eine formalisierte IT-Gesamtstrategie erstellen, die bisherige Teilaspekte aus unterschiedlichen Konzepten und Vorgaben zusammenfasst. Diese sollte allen Beteiligten bekannt gemacht werden. Alle aktuellen IT-Leistungen sollten auf Wirtschaftlichkeit geprüft werden und diesen regelmäßig eine „make-or-buy“-Entscheidung zugrunde gelegt werden.
F2	Die Stadt Velbert stellt ihr IT zu geringeren Kosten als die Vergleichskommunen bereit. Nennenswerte Ansatzpunkte, diese weiter zu reduzieren, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu reduzieren, sind nicht ersichtlich.	E2	Um das IT-Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten zu können, sollte die Stadt Velbert basierend auf transparenten und verursachungsgerechten Anforderungen weiterhin die Flexibilität innerhalb ihres Betriebsmodells ausschöpfen und die für ihre Strategie passenden IT-Services auswählen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die strategische Ausrichtung der Stadt Velbert bietet eine sehr gute Grundlage für die erfolgreiche Digitalisierung.	E3	Die Stadt Velbert sollte ihr Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können.
F4	Die Stadt Velbert kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG vollumfänglich nach. Das Online-Angebot der Stadt Velbert kann der Intention der Digitalisierung allerdings noch besser gerecht werden.	E4	Die Stadt Velbert sollte aktuell noch manuell oder papierbasiert durchgeführte Bearbeitungs- und Prüfschritte weiter reduzieren. Dazu sollte sie insbesondere prüfen, wie sie den Bestellvorgang mit der Rechnungsbearbeitung verknüpfen kann.
F5	Die Stadt Velbert hat bereits einen Rechnungsbearbeitungsprozess implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird.	E5	Die Stadt Velbert sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Grundlage dafür ist ein vollständiger Überblick über alle Prozesse, die priorisiert werden müssen um den Ressourcenbedarf zu bestimmen und die Qualität über operative Vergaben abzusichern.
F6	Die Stadt Velbert hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Sie befindet sich damit auf einem guten Weg.	E6	Die Stadt Velbert sollte die im Rahmen dieser Prüfung im Detail besprochenen technischen, räumlichen und konzeptionellen Defizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu gehört insbesondere ein detailliertes IT-Notfallkonzept.
F7	Das Prozessmanagement der Stadt Velbert bietet bereits eine gute Grundlage. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte, um den Nutzen für die digitale Transformation noch zu erhöhen.	E7	Die Stadt Velbert sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine stärkere IT-Unterstützung erhöhen und zukünftig weitere Prüf Aspekte aufgreifen. Das aktuelle Prüfkonzept der Stabsstelle Rechnungsprüfung bildet eine gute Grundlage dafür. Zudem sollte die Verwaltung bei der digitalen Transformation berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind, diese über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können und die Prüfung von IT umfassende Zugriffsrechte der örtlichen Rechnungsprüfung voraussetzt. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.
F8	Die geprüften IT-Sicherheitsstrukturen weisen in technischer, räumlicher und konzeptioneller Sicht noch einige Defizite auf. Diese noch vorhandenen Defizite hat die Verwaltung größtenteils bereits erkannt und bereits entsprechende Maßnahmen auf den Weg gebracht.	E8	Die Stadt Velbert besitzt zwar eine Medienentwicklungsplanung und Ausstattungsstrategie, diese Planung sollte aber unbedingt noch in konkreten Projektplänen mit Meilensteinen und einer Kostenkalkulation münden. Darüber hinaus sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen der Stadt Velbert entwickelt werden.
F9	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Velbert sichern aktuell nur die absolut notwendigen Prüfhandlungen ab. Das aktuelle Prüfkonzept der Stabsstelle Rechnungsprüfung bietet aber eine gute Grundlage für die zukünftigen IT-System- und Programmprüfungen, bedingt aber entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen.	E9	Die Stadt Velbert sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine stärkere IT-Unterstützung erhöhen und zukünftig weitere Prüf Aspekte aufgreifen. Das aktuelle Prüfkonzept der Stabsstelle Rechnungsprüfung bildet eine gute Grundlage dafür. Zudem sollte die Verwaltung bei der digitalen Transformation berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind, diese über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können und die Prüfung von IT umfassende Zugriffsrechte der örtlichen Rechnungsprüfung voraussetzt. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Stadt Velbert hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert und über ihren Medienentwicklungsplan abgesichert.	E10	Die Stadt Velbert besitzt zwar eine Medienentwicklungsplanung und Ausstattungsstrategie, diese Planung sollte aber unbedingt noch in konkreten Projektplänen mit Meilensteinen und einer Kostenkalkulation münden. Darüber hinaus sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen der Stadt Velbert entwickelt werden.
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Bislang wurden keine Delegationsregelungen für die Bescheiderteilung getroffen.	E1.1	Die Eingangsbestätigung sollte nach der Vorprüfung durch die Sachbearbeitenden zusammen mit der eventuellen Anforderung von Unterlagen versendet werden, um Doppelanschreiben zu vermeiden.
		E1.2	Die Stadt Velbert sollte Regelungen zu internen Unterschriftsbefugnissen im Baugenehmigungsverfahren erarbeiten, um einerseits zügige Durchlaufzeiten zu ermöglichen, aber andererseits auch der Korruptionsprävention weiterhin gerecht zu werden.
F2	Die Bearbeitung der Bauanträge in der Stadt Velbert erfolgt derzeit vollständig papierhaft. Erste Vorbereitungen zur digitalen Sachbearbeitung wurden auf den Weg gebracht. Die Digitalisierung der Altakten ist aktuell noch nicht eingeleitet, jedoch als letzter Baustein im Digitalisierungsprozess vorgesehen.	E2	Die Stadt Velbert sollte die Digitalisierung mit Anbindung an das Bauportal.NRW weiter verfolgen, um die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung zu unterstützen und die Verfahrensabläufe zu beschleunigen.
F3	Die Einrichtung einer separaten Stelle für die Bauberatung ist in der Stadt Velbert vorgesehen, aber noch nicht umgesetzt.	E3	Zur Unterstützung der Bauwilligen in der Stadt Velbert sollte der Internetauftritt der Stadt Velbert verbessert werden. Typische Schlagworte sollten schneller zum Ziel der Bauwilligen führen, um den Informationsbedarf direkt zu decken und Personalressourcen zu schonen.
F4	Die Stadt Velbert kann bislang die Dauer von Genehmigungsverfahren nicht auswerten.	E4	Sobald die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Velbert sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.
F5	Die Stadt Velbert hat bislang keine Ziele, Zielwerte oder Qualitätsstandards für den Bereich der Bauaufsicht gebildet. Auch ein Berichtswesen ist bislang nicht aufgebaut.	E5	Die Stadt Velbert sollte zukünftig Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden. Ein regelmäßiges Berichtswesen sollte aufgebaut werden, um frühzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Die Technischen Betriebe Velbert verwalten die Straßendatenbank und pflegen die notwendigen Daten. Aktuelle Zustandsdaten sind nicht vorhanden.	E1.1	Die Technischen Betriebe sollten veraltete Flächen- und Zustandsdaten nicht überschreiben/ löschen, sondern historisieren. So ist jederzeit nachvollziehbar wie sich die Verkehrsflächen entwickeln.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.2	Die vorhandenen Bild- und Scandaten sollten die Technischen Betriebe zeitnah nutzen, um aktuelle Zustandsdaten zu erhalten. Die Auswertung erfolgt idealerweise nach den Regelwerken der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).
F2	Die Stadt Velbert (TBV) hat eine Kostenrechnung. Diese ist aber noch ausbaufähig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abzubilden.	E2	Die Stadt Velbert (TBV) sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen.
F3	Die Stadt Velbert (TBV) hat den Substanzerhalt der Verkehrsflächen als Gesamtstrategie definiert. Für die dazugehörigen operativen Ziele und geeigneten Kennzahlen bestehen Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Velbert (TBV) sollte aus der Gesamtstrategie operative Ziele entwickeln und geeignete Kennzahlen definieren.
F4	Die Stadt Velbert (TBV) hat ein sehr gutes Aufbruchmanagement mit geringem Anpassungsbedarf.	E4.1	Die Stadt Velbert (TBV) sollte die fehlenden Abläufe und Zuständigkeiten im Prozessdiagramm ergänzen.
		E4.2	Die Stadt Velbert (TBV) sollte allen Beteiligten einen passwortgeschützten Zugriff auf das webbasierte Aufbruchkataster ermöglichen. Neben Informationen zum Gesamtkoordinierungsplan sollten auch die jeweiligen Kontaktdaten, Anträge, Genehmigungen, Fertigstellungen und Fristverlängerungen verfügbar sein.
		E4.3	Die Stadt Velbert sollte den Ausgangszustand bei jeder Maßnahme dokumentieren. Ist die Stadt Velbert hierzu nicht selbst in der Lage, so sollten die Firmen den Ausgangszustand verpflichtend aufnehmen. Der Dokumentationsumfang könnte sich nach Art und Größe der Maßnahme unterscheiden.
F5	Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement der Stadt Velbert (TBV) stimmen sich gut miteinander ab. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten. Die Technischen Betriebe Velbert haben seit der letzten Zustandserfassung 2011 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen gemäß § 240 Handelsgesetzbuch (HGB) durchgeführt.	E5.1	Die beteiligten Bereiche sollten prüfen, inwieweit Schnittstellen zum (automatisierten) Datenabgleich die manuelle Arbeit entlasten. Außerdem sollte geprüft werden, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt werden können.
		E5.2	Eine neue Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt werden. Um die Ergebnisse der Buchinventuren zu bestätigen, sollten die körperlichen Inventuren in regelmäßigen Intervallen durchgeführt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Velbert (TBV) hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen sichergestellt.		
F7	Der Anlagenabnutzungsgrad von 72 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Über die tatsächlichen Zustände der Verkehrsflächen fehlt der Stadt Velbert (TBV) zurzeit eine ausreichende Übersicht.	E7	Im Rahmen der körperlichen Inventur sollte der tatsächliche technische Zustand mit dem rechnerischen Zustand in der Anlagenbuchhaltung abgeglichen werden.
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen seit Jahren nur 55 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV.	E8	Die Stadt Velbert (TBV) sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.
F9	Die jährliche Reinvestitionsquote schwankt sehr deutlich. Durchschnittlich erreicht die Stadt Velbert (TBV) eine Reinvestitionsquote von 68 Prozent.	E9	Die Stadt Velbert sollte die Reinvestitionen anhand ihrer Erhaltungsstrategie ausrichten. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velbert 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.

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern, ist für die Stadt Velbert unverändert hoch. Insbesondere die hohen Schulden und der geringe Eigenkapitalbestand bei nur gering geplanten Jahresüberschüssen in der Ergebnisrechnung tragen hierzu bei.

Die Stadt Velbert ist seit 2012 Stärkungspaktkommune und muss einen Haushaltssanierungsplan aufstellen und umsetzen. Seit 2018 konnte sie dadurch einen ausgeglichenen Haushalt darstellen. Auch ohne Mittel aus dem Stärkungspakt gelingt der Stadt der Haushaltsausgleich. Die Stadt Velbert hat zwischen 2012 und 2021 Konsolidierungsmaßnahmen mit einem Volumen von rund 18,7 Mio. Euro aus ihrem Haushaltssanierungsplan umgesetzt. Allerdings gelingt der Stadt, wie vielen anderen Kommunen auch, ab dem Jahr 2020 der Haushaltsausgleich nur noch unter Zuhilfenahme des außerordentlichen Ertrages nach dem NKF-CIG<sup>7</sup>, bei dem es sich um eine rein bilanzielle Darstellung handelt. Allein für 2020 beträgt dieser fast zehn Mio. Euro. Zudem prägte die gute konjunkturelle Lage die Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum durch hohe Steuererträge. Hierdurch konnte die Stadt auch die erkennbar steigenden Aufwendungen im Personal-, Sach- und Dienstleistungsbereich sowie bei den Transferaufwendungen kompensieren. Trotz der hohen Steuererträge und positiven Jahresergebnisse ist die Ergebnisrechnung der Stadt Velbert strukturell noch immer defizitär. Bereinigt man die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte, verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis im Eckjahresvergleich 2016 (Ist) zu 2024 (Plan) um rund 43,7 Mio. Euro. Während sich die (bereinigten) ordentlichen Erträge um rund zwölf Mio. Euro erhöhen, steigen die (bereinigten) ordentlichen Aufwendungen um knapp 60 Mio. Euro an. Das Finanzergebnis verbessert sich um rund drei Mio. Euro. Mit Auslaufen des Stärkungspaktes ab dem Jahr 2022 befindet sich die Stadt Velbert im genehmigungsfreien Haushalt, möchte aber weiterhin an Konsolidierungsmaßnahmen aus ihrem Sanierungsplan festhalten. Dies ist angesichts der immernoch angespannten Haushaltssituation sinnvoll und zum Erhalt bzw. zur Aufstockung des Eigenkapitals erforderlich.

<sup>7</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)

Der Eigenkapitalbestand der Stadt Velbert ist gering. Mit einer Eigenkapitalquote 1 von gerade einmal 3,55 Prozent gehört die Stadt Velbert zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Eigenkapitalbestand. Die eher gering geplanten Jahresüberschüsse lassen den Bestand nur langsam anwachsen. Allerdings wäre das Eigenkapital ohne die NKF-CIG-Erträge bereits im Jahr 2021 vollständig aufgezehrt und für die Stadt Velbert würde die gesetzlich verbotene Überschuldung eintreten. Bis 2025 plant die Stadt zum Prüfungszeitpunkt in Summe rund 87,5 Mio. Euro außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG. Diese Corona bedingten Haushaltsbelastungen muss die Stadt ab 2025 ergebniswirksam über maximal 50 Jahre abschreiben. Die geplanten Jahresergebnisse sind für die gpaNRW insgesamt nachvollziehbar. Sollte es hier im Verlauf zu Verschlechterungen kommen, muss die Stadt mit Konsolidierungsmaßnahmen in anderen Bereichen gegensteuern.

Keine andere zum Berichtszeitpunkt geprüfte Vergleichskommune hat höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner als die Stadt Velbert. Die hohen Verbindlichkeiten resultieren neben Liquiditätskrediten auch aus den hohen Investitionen ins Gebäudevermögen in den vergangenen Jahren. Bei der Ermittlung der Altersstruktur zeigen sich Gebäude, die einen Investitionsbedarf aufweisen. Gleiches gilt für das in die Technischen Betriebe Velbert AöR (TBV) ausgegliederte Straßenvermögen. Umfangreiche Investitionen ins Gebäudevermögen sind geplant. Die zum Teil geplanten negativen Salden der Finanzrechnung verhindern einen Abbau der bestehenden Verbindlichkeiten über die ordentliche Tilgung hinaus. Durch die geplanten Investitionen und negativen Salden der Finanzrechnung werden zudem neue Kreditverbindlichkeiten entstehen. Allerdings zeigen wir im Kapitel Ermächtigungsübertragungen auf, dass die Stadt Velbert ihren fortgeschriebenen Ansatz bei den investiven Auszahlungen bei Weitem nicht ausschöpft. Inwieweit die veranschlagten Investitionen tatsächlich wie geplant umgesetzt werden können bleibt also abzuwarten. Da Investitionen die Ergebnisrechnung durch Abschreibungen belasten, ist eine gezielte Akquise von Fördermitteln wichtig. Die Sonderposten aus diesen Zuwendungen werden analog zu den Abschreibungen ertragswirksam aufgelöst und federn die Belastung damit ab. Für eine erfolgreiche Fördermittelakquise hat die Stadt Velbert bereits eine Fördermittelmanagerin im Einsatz. Weitere (Prozess-)Schritte im Fördermittelbereich sind geplant und aus Sicht der gpaNRW auch erforderlich.

Den Entscheidungsträgern der Stadt Velbert liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor. Die Ratsmitglieder sind über die regelmäßigen Quartalsberichte zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans ebenfalls informiert. Die gpaNRW empfiehlt, künftig neben den Investitionen auch die Liquidität und Verschuldung in ihre Quartalsberichte einfließen zu lassen.

## 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

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

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2016	bekannt gemacht	festgestellt	örtlich geprüft	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	örtlich geprüft	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	örtlich geprüft	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt*	HPI / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt*	noch offen	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2022	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

\*Die gpaNRW hat die Daten des aufgestellten Entwurfs verwendet, da die Feststellung des Jahresabschlusses 2020 erst später erfolgte. Das Jahresergebnis zwischen aufgestelltem Entwurf und festgestelltem Jahresabschluss hat sich um rund 0,19 Mio. Euro verbessert.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Handlungsfähigkeit der Stadt Velbert ist eingeschränkt, sie unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Stadt nimmt seit 2012 freiwillig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil und hat seitdem Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplanes umzusetzen. Ab dem Jahr 2022 unterliegt die Stadt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr.

*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 Velbert 2016 bis 2022

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

Die Stadt Velbert ist bilanziell nicht überschuldet. Mit Auslaufen des Stärkungspaktes unterliegt sie ab dem Jahr 2022 keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr, da der Haushalt in der Planung ausgeglichen ist.

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro*	-0,59	1,83	0,40	4,53	2,07
davon Jahresergebnis Stiftungen**	0	0,01	-0,02	0,03	0,06
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro*	16,89	17,24	17,14	22,18	22,24
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	3,25	-1,49	-0,48	0,48	-2,07
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,59	1,83	0,40	4,53	2,07
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	2,75	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>positives Ergebnis</b>

\*Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

\*\*Die Stadt Velbert führt rechtlich unselbständige Stiftungen im Haushalt und hat die Stiftungsrücklagen als sonstige Sonderposten passiviert. Erst mit dem Ergebnisverwendungsbeschluss wird das Jahresergebnis mit diesen verrechnet. Jahresüberschüsse der Stiftungen fließen nicht in die allgemeine Rücklage, Jahresfehlbeträge der Stiftungen werden über die Stiftungsrücklagen aufgefangen und finden somit auch keinen Niederschlag in der allgemeinen Rücklage.

Mit Inkrafttreten des 2. NKFVG<sup>8</sup> gilt seit dem Haushaltsjahr 2019 eine Neuregelung für die Zuführung der Jahresüberschüsse (§ 75 Abs. 3, § 96 Abs. 1 GO NRW): Es gibt keine Höchstgrenze für die Ausgleichsrücklage mehr. Die Ausgleichsrücklage erfüllt die Funktion eines Gewinnvortrages. Jahresüberschüsse ab dem Haushaltsjahr 2019 sind allerdings der allgemeinen Rücklage zuzuführen, bis die Wertgrenze nach § 75 Abs. 3 GO NRW erreicht ist. Diese Wertgrenze beträgt drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses. Außerdem ist die allgemeine Rücklage zunächst aufzufüllen, soweit sie in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge reduziert wurde. (§ 96 Abs. 1 GO NRW). Bei der Ergebnisverwendung ist die höhere Restriktion maßgeblich.

Die Bilanzsumme 2019 beträgt bei der Stadt Velbert gut 598 Mio. Euro. Der Mindestbetrag 2019 für die Aufstockung der allgemeinen Rücklage liegt somit bei gut 17,9 Mio. Euro. Allerdings hat die Stadt Velbert die allgemeine Rücklage im Jahresabschluss 2016 reduziert und muss diese daher zunächst auffüllen. Im Ergebnis kann die Stadt Velbert mit dem Jahresüberschuss 2019 erstmals Gebrauch von dem Wahlrecht machen, ihre Ausgleichsrücklage anteilig aufzufüllen. In der Sitzung vom 15. Dezember 2020 hat der Rat der Stadt Velbert beschlossen,

<sup>8</sup> Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW)

den Jahresüberschuss vollständig der allgemeinen Rücklage zuzuführen. Für das Jahr 2020 ist dies ebenfalls vorgesehen.

Da die Stadt Velbert in den Jahren 2021 bis 2025 mit Jahresüberschüssen plant, ist auch hier am Ende des Folgejahres zu entscheiden, ob die Jahresüberschüsse der Ausgleichsrücklage oder der allgemeinen Rücklage zugeführt werden. Nach Rücksprache mit der Stadt Velbert unterstellt die gpaNRW in der nachfolgenden Tabelle eine Zuführung zur allgemeinen Rücklage. Das Wahlrecht nach § 75 Abs. 3 GO NRW bleibt hiervon unberührt.

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

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro*	0,32	0,13	0,55	0,84	2,49
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro**	22,56	22,69	23,24	24,08	26,57
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>				

\*Da die Stadt Velbert die Jahresergebnisse der rechtlich unselbständigen Stiftungen nicht separat geplant hat, weist die gpaNRW diese hier nicht aus.

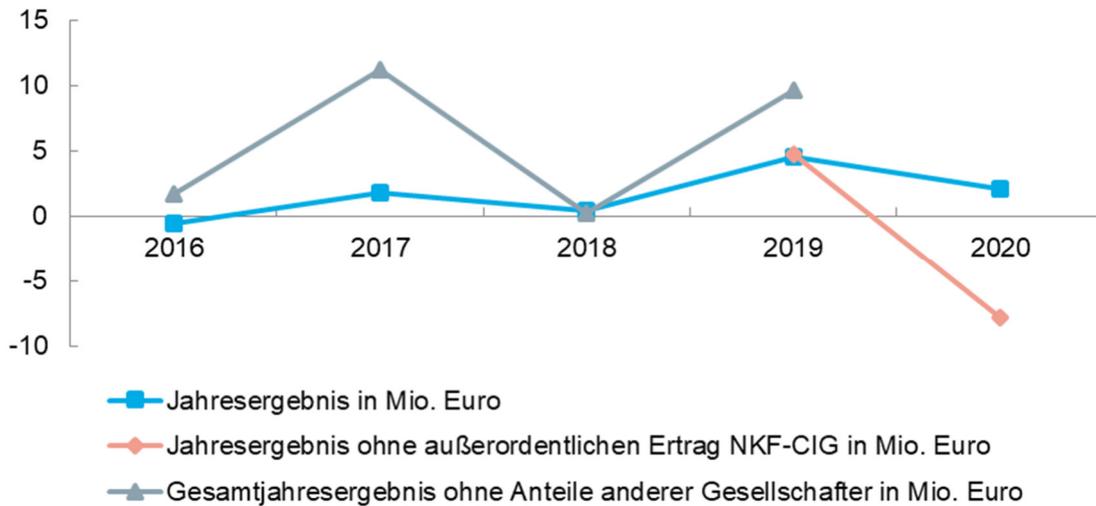
\*\*Die gpaNRW hat das Jahresergebnis direkt mit der allgemeinen Rücklage verrechnet und damit im jeweiligen Jahr den Verwendungsbeschluss vorweggenommen.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 konnte die Stadt Velbert mit Ausnahme des Jahres 2016 positive Jahresergebnisse erzielen. Hierbei hat sie insbesondere von hohen Steuererträgen profitiert, die die Jahresergebnisse getragen haben.

*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 Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2020

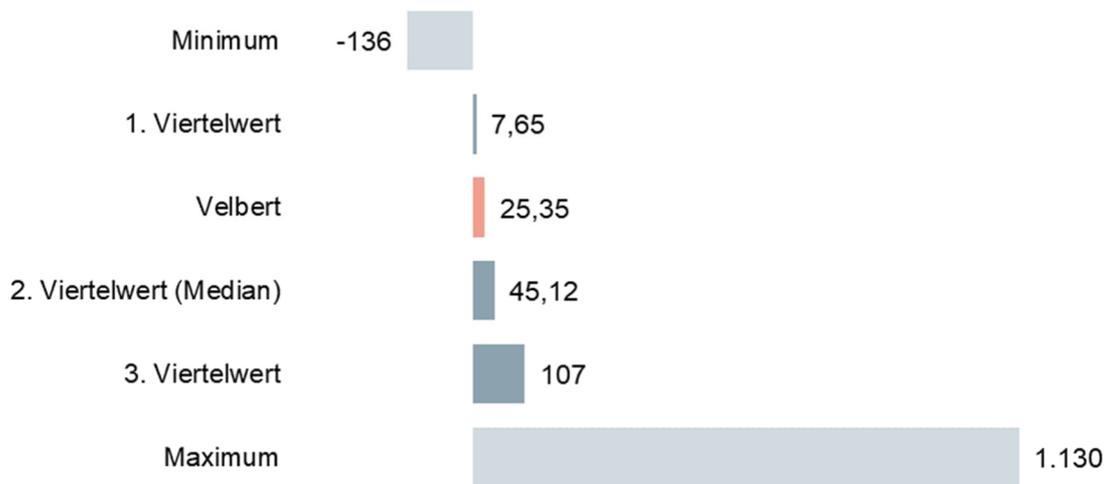


Im Betrachtungszeitraum hat die Stadt Velbert hohe Steuererträge generiert. Die Erträge bei den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer steigen in der Zeitreihe kontinuierlich an und bleiben 2020 auch in der Coronapandemie hoch. Die Gewerbesteuererträge erhöhen sich in der Zeitreihe ebenfalls und erreichen 2019 mit rund 52,1 Mio. Euro ihren Höchststand. Im Jahr 2020 brechen diese auf rund 25,7 Mio. Euro ein. Diesen Rückgang kann die Stadt durch die Gewerbesteuerausgleichszahlung (17,2 Mio. Euro) nur teilweise kompensieren. Es verbleibt eine Lücke von rund 6,7 Mio. Euro, die in die knapp 9,9 Mio. Euro außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG<sup>9</sup> einfließen, die die Stadt 2020 ansetzen konnte. Bei den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG handelt es sich um einen rein bilanziellen Effekt. Eine Einzahlung ist mit diesen Erträgen nicht verbunden. Ohne diese Bilanzierungshilfe läge das Jahresergebnis 2020 bei rund minus 7,8 Mio. Euro.

Das Gesamtjahresergebnis (Gesamtabschluss) liegt in der Zeitreihe besser als das des Kernhaushaltes. Neben dem Kernhaushalt sind hier die (konsolidierten) Jahresergebnisse der Beteiligungsverwaltungsgesellschaft der Stadt Velbert mbH mit sechs Tochtergesellschaften, des Kultur- und Veranstaltungsbetriebes Velbert sowie der Technischen Betriebe Velbert AöR (TBV) berücksichtigt. Die TBV generierten 2019 einen Jahresüberschuss in Höhe von rund 8,9 Mio. Euro, der damit deutlich über dem des Kernhaushaltes liegt. Ebenso wie im Jahr 2017 handelt es sich hierbei um ein verhältnismäßig hohes Jahresergebnis, was im Wesentlichen aus Sondereffekten resultiert. In den Jahren 2016 und 2018 lag das Jahresergebnis der TBV bei rund 0,1 bzw. 1,2 Mio. Euro. Die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft wies hingegen 2019 einen Jahresfehlbetrag in Höhe von rund 2,1 Mio. Euro aus und der Kultur- und Veranstaltungsbetrieb ein Jahresdefizit von rund 1,1 Mio. Euro. Eine ähnliche Tendenz ist auch in den Vorjahren erkennbar.

<sup>9</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)

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Jahren 2016 und 2018 positioniert sich Velbert beim Jahresergebnis je Einwohner im 1. Quartil, 2017 im 2. Quartil und 2019 erreicht die Stadt Velbert mit einem Jahresergebnis von 55,31 Euro je Einwohner eine Positionierung im 3. Quartil.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Die Konsolidierungshilfe/ Sonderhilfe nach dem Stärkungspaktgesetz (StPaktG) haben wir aus dem Jahresergebnis 2020 herausgerechnet. Die Stärkungspaktmittel fließen nicht in die Mittelwertberechnung ein. Wir haben alle im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie aufgetretenen Belastungen (Mehraufwendungen und Mindererträge) sowie die zur Isolierung dieser Belastungen zu buchenden außerordentlichen Erträge als Sondereffekte bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

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

Kennzahlen	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	2,07
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich (einschließlich Sonderhilfe Stärkungspakt) in Mio. Euro	-85,80
Außerordentlicher Ertrag NKF-CIG (Sondereffekt) in Mio. Euro	-9,89
Corona bedingte Haushaltsbelastungen außerhalb der Mittelwertberechnung (Sondereffekte)	+2,02
Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	-91,60
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	+77,66
<b>Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro</b>	<b>-13,94</b>

Das strukturelle Ergebnis 2020 fällt gegenüber dem Jahresergebnis um rund 16 Mio. Euro schlechter aus. Ursachen hierfür sind folgende:

- Durch die Sonderhilfen aus dem Stärkungspakt hat sich das Jahresergebnis 2020 um 2,87 Mio. Euro verbessert.
- Es wird außerdem deutlich, dass das Jahr 2020 trotz der Corona bedingten Belastungen ein überdurchschnittlich gutes Jahr für den Haushalt der Stadt Velbert war:
  - Durch die Corona-Pandemie sind zwar bei der Gewerbesteuer Verschlechterungen eingetreten, die beim strukturellen Ergebnis noch bis auf 2,9 Mio. Euro durch die Gewerbesteuerausgleichsleistungen kompensiert werden.
  - Bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern hingegen profitierte Velbert 2020 im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 von rund 2,2 Mio. Euro höheren Erträgen.
  - Eine ähnliche Entwicklung ist bei den Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen. Velbert hat 2020 im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 um rund 1,8 Mio. Euro höhere Erträge generiert.
  - Die Aufwendungen aus Steuerbeteiligungen liegen zudem im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 aufgrund des Wegfalls des Fonds Deutsche Einheit um rund vier Mio. höher als im Jahresergebnis 2020.

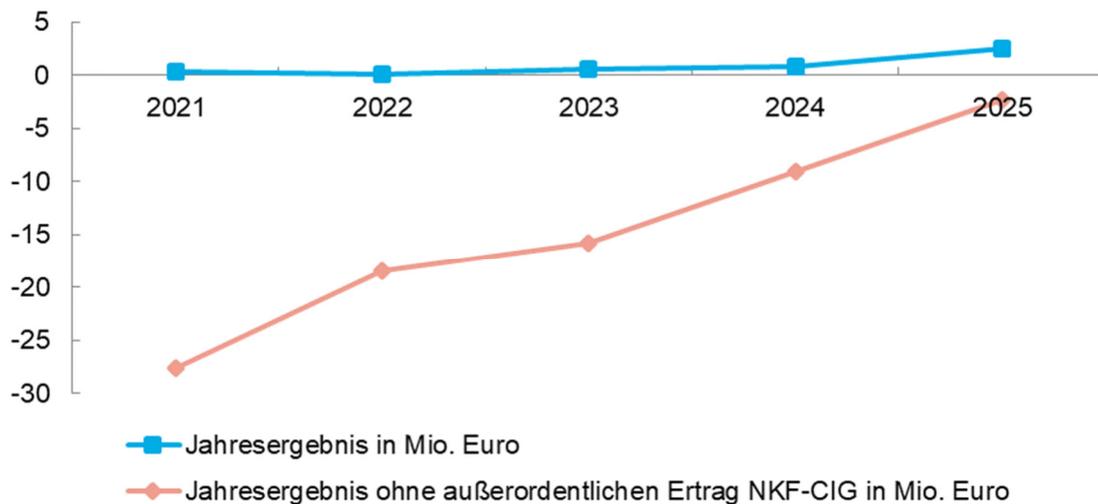
Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Haushaltsplanung der Stadt Velbert ist auf Basis der zur Verfügung stehenden Informationen nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW bei der Gewerbesteuerumlage. Für 2022 kann die Stadt dies über eine niedriger ausfallende Kreisumlage kompensieren. Ebenso hat sie Positionen bereinigt, die den Haushalt bis in die mittelfristige Planung hinein entlasten. Aus Sicht der gpaNRW besteht das Risiko, dass die eingeplanten hohen Erträge aus den Grundstücksveräußerungen 2025 erst zeitverzögert eintreten und der Haushaltsausgleich aus anderen Positionen herzustellen ist.

*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 Velbert in Mio. Euro 2021 bis 2025**



Die Stadt Velbert plant auf Basis der Haushaltspläne 2021 und 2022 für die Jahre 2021 bis 2025 Jahresüberschüsse von insgesamt rund 4,3 Mio. Euro. Hierin enthalten sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von rund 77,6 Mio. Euro. Ohne diese Bilanzierungshilfe lägen die Fehlbeträge 2021 bis 2025 bei insgesamt 73,2 Mio. Euro. Gegenüber dem Haushaltsplan 2021 hat die Stadt Velbert wegen höherer geplanter Gewerbesteuererträge die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG für die Jahre 2022 bis 2025 nach unten korrigiert. Weitere Ausführungen zu den Auswirkungen der Bilanzierungshilfe stehen im Kapitel Eigenkapital.

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

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

Grundzahlen	2020 in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz 2020/2025 in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbsteuer	25,65 (42,24)*	53,20	27,55 (10,96)*	15,7 (4,7)*
Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer	49,64 (47,44)*	57,80	8,16 (10,36)*	3,1 (5,8)*
Schlüsselzuweisungen	28,53 (26,7)*	46,3	17,77 (19,60)*	10,2 (11,6)*
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	7,78	12,09	4,31	9,2
sonstige ordentliche Erträge	9,02	19,71	10,69	16,9
außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CIG	9,89	4,83	-5,06	-13,4
Übrige Erträge	93,18	76,33	-16,85	-3,9
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	51,01	57,98	6,97	2,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	66,02	76,23	10,22	2,9
Allgemeine Kreisumlage	40,76 (40,7)*	46,20	5,44 (5,5)*	2,5
Gewerbsteuerumlage	2,04	3,80	1,76	13,2
Transferaufwendungen - standardbereinigt	34,40	41,73	7,33	3,9
Übrige Aufwendungen	27,39	41,83	14,44	8,8

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

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

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

### Erträge:

- **Gewerbsteuer:** Das prognostizierte Jahresergebnis der Gewerbesteuer der Stadt Velbert liegt für das Jahr 2021 bei rund 42 Mio. Euro und damit nahe des Mittelwertes der

Jahre 2016 bis 2020. Auf diese Basis hat die Stadt Velbert die Steigerungsraten aus dem Orientierungsdatenerlass des Landes<sup>10</sup> angewendet. Im Haushaltsplan 2021 war die Stadt noch von einer Gewerbesteuer von 30,9 Mio. Euro ausgegangen. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nicht. Da die Gewerbesteuer stark abhängig von der Konjunktur und einzelnen Unternehmen ist, unterliegt sie allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

- **Gemeindeanteil an der Einkommen- und Umsatzsteuer:** Gegenüber den Durchschnittswerten 2016 bis 2020 plant die Stadt Velbert bis zum Jahr 2025 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 5,8 Prozent. Als Basis hat die Stadt Velbert das Ergebnis zum 3. Quartal 2021 einschließlich Prognosehochrechnung zugrundegelegt. Hierauf hat sie die Orientierungsdaten des Landes angewendet. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nicht. Ebenso wie die Gewerbesteuer unterliegt diese Ertragsposition allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.
- **Schlüsselzuweisungen vom Land:** Gegenüber dem Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020 hat die Stadt Velbert bis ins Jahr 2025 Steigerungen von durchschnittlich jährlich 11,6 Prozent bei den Schlüsselzuweisungen eingeplant. Dies hängt im Wesentlichen damit zusammen, dass die fiktiven Hebesätze nach dem GFG<sup>11</sup> ab dem Jahr 2022 nach der Rechtsstellung „kreisfrei oder kreisangehörig“ differenziert werden. Hierbei wird die Differenz zwischen den gewogenen Durchschnitten der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden zum gewogenen Landesdurchschnitt ermittelt. Davon profitiert Velbert. Zunächst wird 2022 die Hälfte der entstandenen Differenz hinzuaddiert. Eine weitere positive Entwicklung in Folgejahren ist zu vermuten. Abzuwarten bleibt allerdings die Klage einer Vielzahl kreisfreier Städte in NRW gegen die Neufassung des GFG vor dem Verwaltungsgerichtshof NRW. Ein weiterer positiver Einflussfaktor auf die Schlüsselzuweisungen ist, dass das Land die verteilbare Finanzausgleichsmasse mit Kreditmitteln stützt. Auch hiervon profitiert Velbert. Für das Jahr 2022 ergeben sich aus der Arbeitskreisrechnung nach dem GFG 2022<sup>12</sup> für die Stadt Velbert insgesamt Schlüsselzuweisungen in Höhe von 43,5 Mio. Euro. Dies ist gegenüber 2021 eine Steigerung von 9,4 Mio. Euro. Für den Zeitraum ab 2023 legt die Stadt Velbert die Steigerungsraten aus dem Orientierungsdatenerlass zugrunde. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko erkennt die gpaNRW nicht. Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken bestehen insbesondere darin, dass die Verbundmasse konjunkturbedingt niedriger ausfallen könnte als vorhergesagt und künftig über die Kreditierung der aufgestockten Finanzausgleichsmasse.
- **Kostenerstattungen und Kostenumlagen:** Diese Ertragsposition steigt zwischen 2020 und 2025 um jährlich durchschnittlich 9,2 Prozent. Ursächlich hierfür ist die Steigerung im Plan 2021 gegenüber dem Ist 2020 um 5,9 Mio Euro bzw. 75,34 Prozent. Allerdings war der Planwert 2020 deutlich höher angesetzt, als das Jahresergebnis am Ende erreichte.

<sup>10</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

<sup>11</sup> Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

<sup>12</sup> Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Schnellbriefe 431 und 433/2021

Ebenso zeichnet sich diese Entwicklung für das Ergebnis 2021 ab. Ursache war ein ein-geplanter Ertrag ÖPNV, dem ein entsprechender Aufwand gegenüberstand. Allerdings erfolgte eine direkte Abrechnung mit der Verkehrsgesellschaft. Künftig ist die Abrechnung als „durchlaufender Posten“ geplant. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nicht.

- **Sonstige ordentliche Erträge:** Die sonstigen ordentlichen Erträge steigen um durchschnittlich jährlich 16,9 Prozent. Die größte Steigerung ist die von 2024 zu 2025. Hier plant die Stadt fast eine Verdreifachung der Erträge auf 19,7 Mio. Euro. Ursächlich hierfür sind 12,3 Mio. Euro für die Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden über die Wirtschaftsförderung. Bei der Zeitplanung dieser Erträge orientiert sich die Stadt an den aktuellen Planungen zum Bebauungsplan unter Berücksichtigung noch anhängiger Gerichtsverfahren. Demnach soll 2025 mit der Veräußerung begonnen werden und diese sich über einige Jahre erstrecken. Bei der Planung dieser Erträge sieht sie gpaNRW ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko: Sollte es zu (weiteren) Verzögerungen kommen, kann die Stadt die Erträge erst später realisieren und benötigt für den Haushaltsausgleich 2025 andere Maßnahmen.
- **außerordentliche Erträge (NKF-CIG):** Wie bereits dargestellt, muss die Stadt Velbert für die Jahre 2020 bis 2025 die Corona bedingten Haushaltsbelastungen in einer Nebenrechnung ermitteln und anschließend den Saldo als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. einplanen. Dieser Vorschrift ist die Stadt Velbert nachgekommen. Die Nebenrechnung der Stadt zeigt, dass sich der außerordentliche Ertrag im Wesentlichen aus den Ertragsausfällen bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer zusammensetzt. Durch die gegenüber dem Haushaltsplan 2021 verbesserte Prognose im Haushaltsplan 2022 bei der Gewerbesteuer hat die Stadt Velbert ihren außerordentlichen Ertrag in der Planung herabgesetzt. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ergibt sich nicht.
- **Übrige Erträge:** Hierunter fallen insbesondere die Grundsteuer B, die Zuwendungen sowie die allgemeinen Umlagen (ohne die Schlüsselzuweisungen). Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht ersichtlich.

#### **Aufwendungen:**

- **Personalaufwendungen:** Die Stadt Velbert legt für die Personalaufwendungen alle voraussichtlich besetzten Stellen zugrunde. Geplante Stellenzuwächse, insbesondere im Bereich der städtischen Kindertageseinrichtungen und Feuerwehr/ Rettungsdienst sowie vom Rat beschlossene Stellenneueinrichtungen führen zu einem erkennbaren Anstieg der Personalaufwendungen im Planungszeitraum. Auf die so ermittelte Basis wendet die Stadt für die Jahre 2021 und 2022 die zum Aufstellungszeitpunkt bekannten Tarif- und Besoldungssteigerungen an. Für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung unterstellt die Stadt pauschal eine Steigerungsrate von einem Prozent. Im Falle von zum Planungszeitpunkt noch nicht bekannten Tarif- und/oder Besoldungssteigerungen wird die Steigerung von einem Prozent in der mittelfristigen Ergebnisplanung nicht haltbar sein. Allerdings geht die Stadt Velbert erfahrungsgemäß davon aus, dass die – nicht eingepreisten – verzögerten Stellennachbesetzungen dies kompensieren werden. Die gpaNRW sieht daher kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

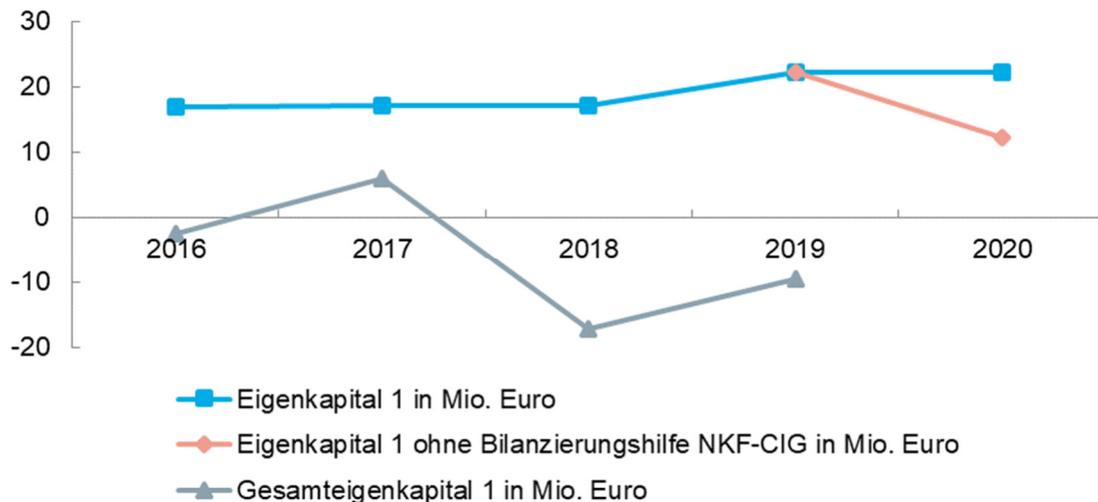
- **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen:** Die Stadt Velbert plant diese Position anhand der angemeldeten Mittel der Fachbereiche. Diese hat sie mit den Budgetverantwortlichen erörtert und abgestimmt. Die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen steigen um jährlich durchschnittlich 2,9 Prozent. Neben allgemeinen Preissteigerungen kommen hier insbesondere die geplanten Unterhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen und Betriebskostenzuschüsse zum Ausdruck. Während die geplanten Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen gegenüber dem Vorjahr für 2021 (+8,52 Prozent) und 2022 (+4,44 Prozent) deutlich ansteigen, plant die Stadt für 2023 bis 2025 Steigerungen von unter einem Prozent ein. Auch für den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung melden die Fachbereiche nach Angaben der Stadt ihre geplanten Aufwendungen unter Berücksichtigung entsprechender Steigerungsraten. Die gpaNRW sieht hierin daher kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Die Stadt sollte sicherstellen, dass entsprechende Preissteigerungen ebenfalls eingeplant werden.
- **Allgemeine Kreisumlage:** Die allgemeine Kreisumlage basiert auf dem Finanzbedarf des Kreises und der Finanzkraft der Stadt Velbert im Referenzzeitraum. Dabei ist zu beachten, dass die Finanzkraft der Stadt Velbert im Verhältnis zur Finanzkraft der anderen Kommunen im Kreis steht. Die Entwicklung der Kreisumlage ist damit individuell. Bei der Planung der Kreisumlage legt die Stadt Velbert die Umlagegrundlagen und den Hebesatz des Kreises Mettmann zugrunde. Der von der Stadt Velbert geplante Betrag deckt sich mit dem aus dem Haushalt des Kreises. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW nicht. Bei der Kreisumlage bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können sich in einem höheren Umlagebedarf des Kreises oder in einem höheren individuellen Anteil der Stadt Velbert an der Kreisumlage äußern. Für das Jahr 2022 zeigt sich mittlerweile, dass die Kreisumlage niedriger ausfällt als im Haushalt der Stadt Velbert angesetzt.
- **Gewerbsteuerumlage:** Die Gewerbesteuerumlage errechnet sich anhand des geplanten Gewerbesteueraufkommens unter Berücksichtigung des örtlichen Hebesatzes. Im Zuge der Anpassung der Gewerbesteuererträge für den Haushalt 2022 hat die Stadt Velbert die Gewerbesteuerumlage nicht angepasst. Sie ist daher im Zeitraum 2021 bis 2025 in Höhe von rund 1,7 Mio. Euro zu gering geplant. Hierin sieht die gpaNRW ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.
- **Transferaufwendungen (standardbereinigt – ohne Kreisumlage und Gewerbesteuerumlage):** Hierunter fallen insbesondere die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse, Sozialtransferleistungen und die Teilkreisumlagen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind für die gpaNRW nicht ersichtlich.
- **Übrige Aufwendungen:** Zu dieser Position gehören insbesondere die Versorgungsaufwendungen, die bilanziellen Abschreibungen und die sonstigen ordentlichen Aufwendungen. Auch bei diesen Planungspositionen sieht die gpaNRW keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Velbert ist sehr gering. Ohne die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG hätte die Stadt Velbert bereits 2021 kein Eigenkapital mehr und wäre bilanziell überschuldet.

*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 1 Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2020**



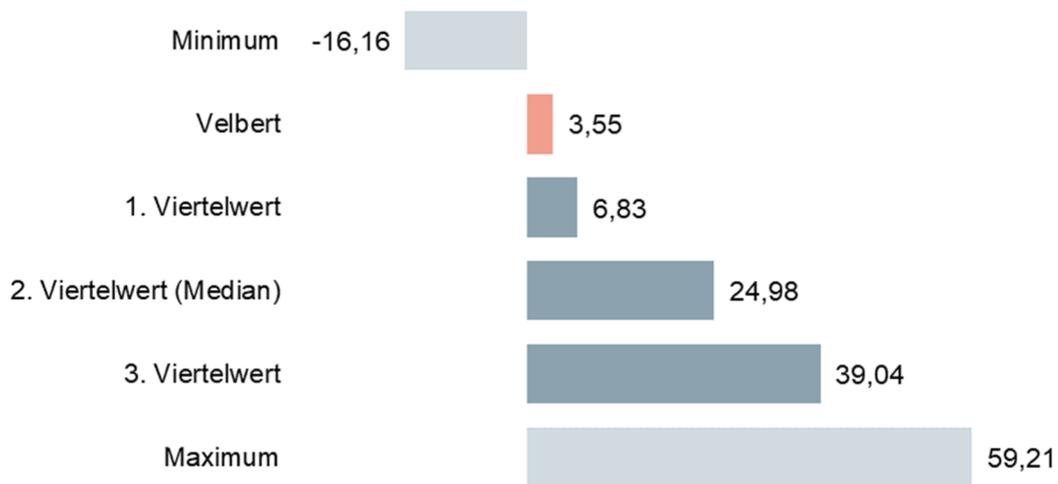
Durch die positiven Jahresergebnisse konnte die Stadt Velbert ihre allgemeine Rücklage seit 2017 kontinuierlich aufstocken und damit ihr Eigenkapital erhöhen.

Wie in den Kapiteln „Ist-Ergebnisse“ und „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, hat die Stadt Velbert für die Jahre 2020 bis 2025 außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Höhe von rund 87,5 Mio. Euro gebucht bzw. eingeplant. Dies hat auch Auswirkungen auf das Eigenkapital der Stadt: Den außerordentlichen Ertrag muss die Stadt ab dem Jahr 2025 über eine jährliche Abschreibung über maximal 50 Jahre in der Ergebnisrechnung kompensieren. Dies bedeutet eine jährliche Belastung von rund 1,75 Mio. Euro. Gelingt die Kompensation nicht, reduziert sich das Eigenkapital. Die Option, die Bilanzierungshilfe 2025 einmalig mit dem Eigenkapital zu verrechnen, scheidet aufgrund des geringen Eigenkapitalbestandes der Stadt Velbert aus. Es käme maximal eine anteilige Verrechnung in Betracht. Ohne den eingeplanten außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG wäre das Eigenkapital der Stadt Velbert bereits im Jahr 2021 verzehrt und es würde die bilanzielle Überschuldung eintreten.

Das Gesamteigenkapital (Gesamtabschluss) ist mit Ausnahme des Jahres 2017 negativ. Ursache hierfür sind Ergebnisvorträge und Verrechnungspositionen, die sich aus der Konsolidierung im Rahmen des Gesamtabschlusses ergeben.

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2016 und 2017 erreicht die Stadt Velbert bei der Eigenkapitalquote 1 noch eine interkommunale Positionierung im 2. Quartil. Bereits ab 2018 liegt die Stadt im 1. Quartil.

Bei der Eigenkapitalquote 2, die neben dem Eigenkapital auch die Sonderposten aus Zuwendungen und Beiträgen berücksichtigt, bewegt sich die Stadt Velbert in den Jahren 2016 bis 2020 stets im 1. Quartil.

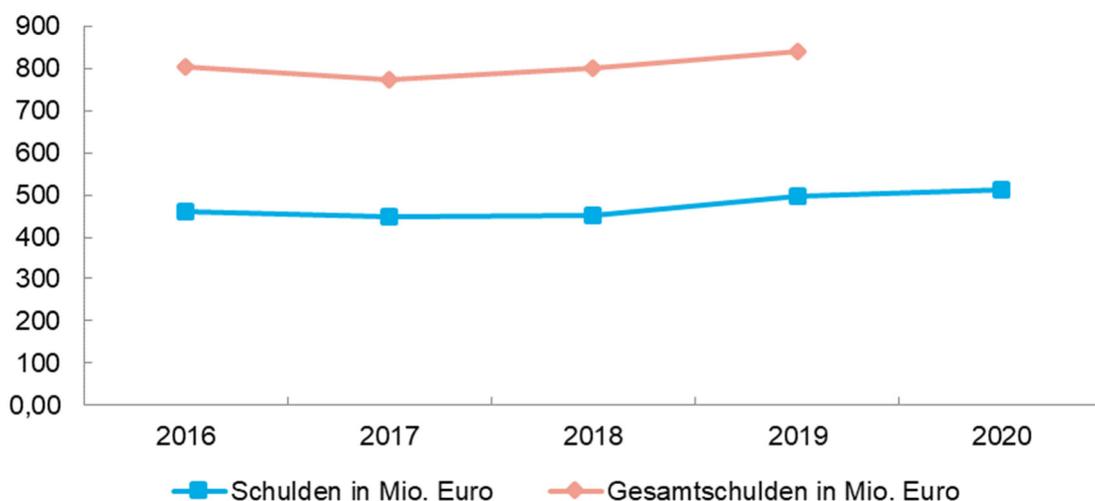
### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die einwohnerbezogenen Schulden der Stadt Velbert sind im interkommunalen Vergleich hoch und nehmen in der Zeitreihe zu, ebenso die Gesamtverbindlichkeiten im Konzern. Aufgrund der negativ geplanten Salden in der Finanzrechnung kann die Stadt Velbert diese im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung nicht abbauen und wird auf neue Kreditaufnahmen angewiesen sein.
- Die Stadt Velbert hat in der Vergangenheit erkennbar in ihren Gebäudebestand investiert. Bei einigen Gebäuden zeigen sich Reinvestitionsbedarfe. Deshalb plant die Stadt auch künftig umfangreiche Investitionsmaßnahmen. Hierdurch werden auch die Kreditverbindlichkeiten weiter ansteigen.

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

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

**Schulden und Gesamtschulden Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2020**



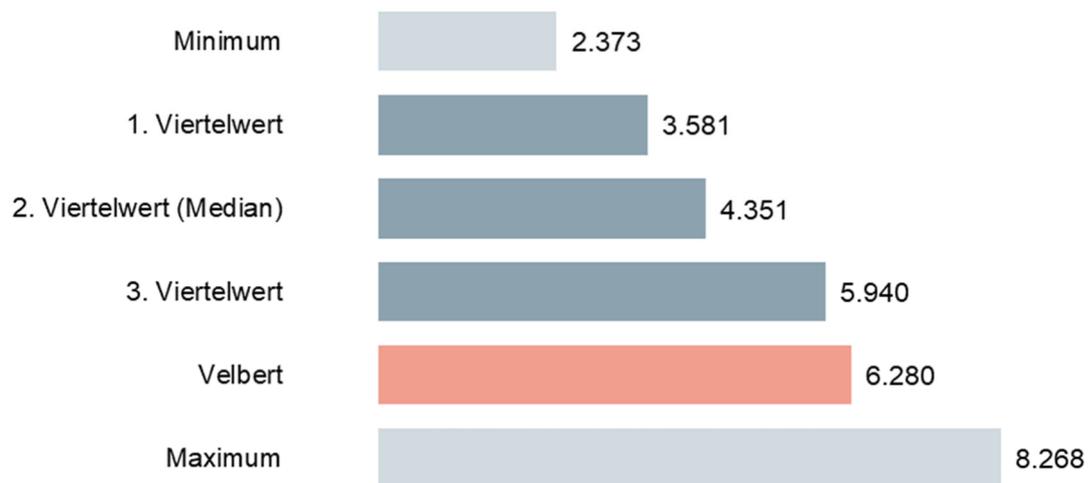
Bei der Entwicklung der Schulden des Kernhaushaltes ergeben sich folgende Einflussfaktoren:

- Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind im Eckjahresvergleich 2016 zu 2020 nahezu konstant.

- Die Liquiditätskredite haben sich in diesem Zeitraum um rund 34 Mio. Euro erhöht. Auf die Stadt Velbert entfallen hiervon 16,9 Mio. Euro. Bei dem Rest handelt es sich um Liquiditätsbedarfe innerhalb des Konzerns, für den die Stadt Velbert ein Cash Pooling betreibt.
- Die Rückstellungen nehmen im Eckjahresvergleich um rund 21 Mio. Euro zu.
- Sonderposten für den Gebührenaussgleich hat die Stadt Velbert nicht bilanziert. Die Gebührenhaushalte sind weitestgehend in die TBV ausgegliedert.

Die einzelnen Positionen zu den Schulden stehen in der Anlage 5 dieses Teilberichtes.

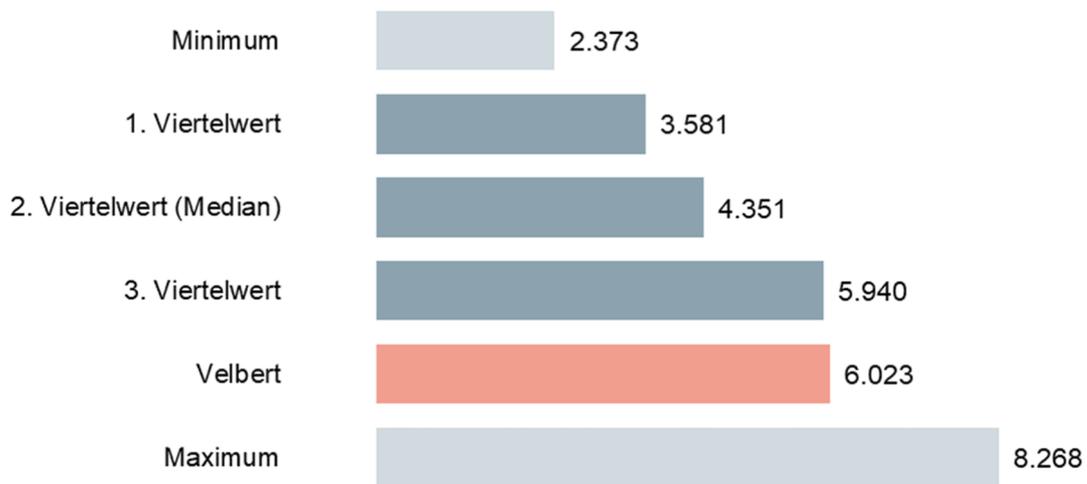
### Schulden je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen.

Die Stadt Velbert betreibt ein Cash Pooling. In den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes sind auch Liquiditätskredite städtischer Unternehmen enthalten. Im Jahr 2020 betragen diese 21 Mio. Euro. Ohne Berücksichtigung dieser Verbindlichkeiten ordnet sich die Stadt Velbert wie folgt ein:

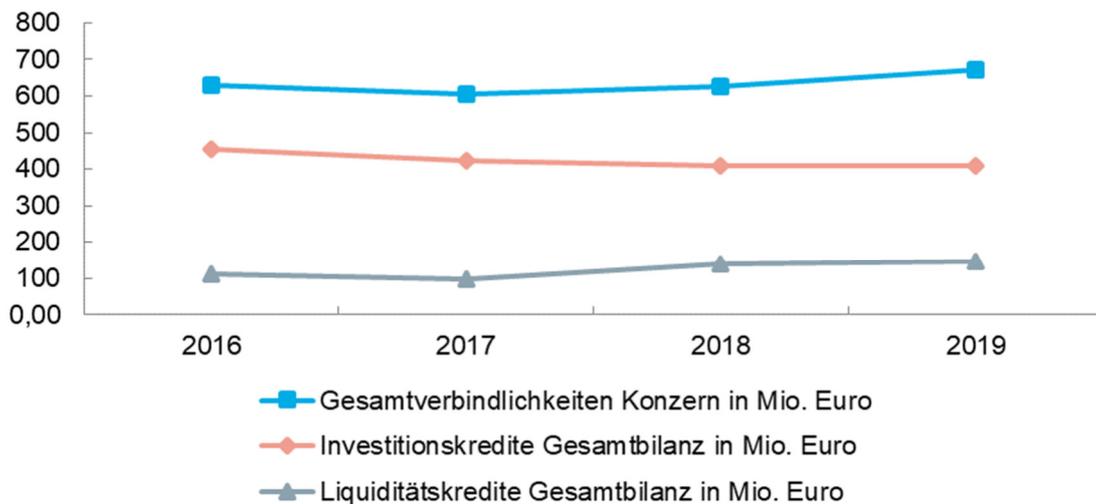
### Schulden je Einwohner in Euro 2020



Bei den Gesamtschulden (Gesamtabschluss) bildet die Stadt Velbert 2018 mit 9.754 Euro je Einwohner den zweithöchsten Wert im interkommunalen Vergleich. Im Gesamtabschluss 2019 steigen die Gesamtschulden auf 10.244 Euro je Einwohner an. Neben den Rückstellungen steigen auch die Gesamtverbindlichkeiten an, wie das nachfolgende Kapitel zeigt.

#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

##### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2019



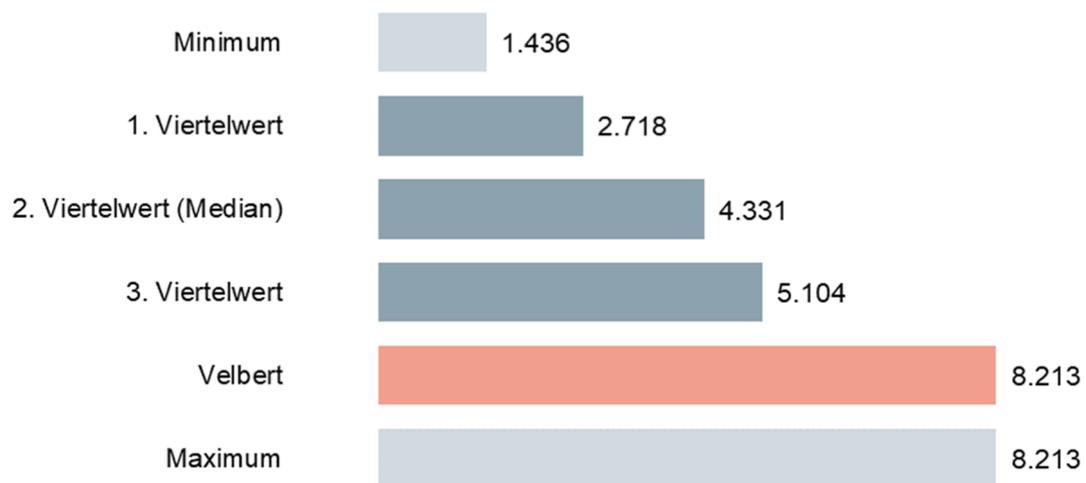
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2019 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Velbert verwendet. Während die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sich verringern, nehmen die Liquiditätskredite zu. Außerdem steigen die Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie die sonstigen Verbindlichkeiten im Eckjahresvergleich 2016

zu 2019 erkennbar an. Die steigenden Liquiditätsbedarfe kommen insbesondere durch die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft (BVG) und den Kultur- und Veranstaltungsbetrieb Velbert (KVBV) zustande. Bei den Liquiditätsbedarfen der BVG handelt es sich um Verlustvorträge, die erst wieder abgebaut werden können, wenn Gewinne ausgeschüttet werden. Bei der KVBV handelt es sich um eine Zwischenfinanzierung der Baukosten für das Fußballstadion Velbert. Diese soll durch Investitionskredite abgelöst werden.

Die einzelnen Positionen zu den Gesamtverbindlichkeiten stehen in der Anlage 7 dieses Teilberichtes.

Für Kommunen, die keinen Gesamtabschluss aufgestellt haben, hat die gpaNRW nachfolgend die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen - unabhängig davon, ob diese aus einem Gesamtabschluss entnommen oder nach o. g. Systematik ermittelt wurden. Da für das Jahr 2020 zum Prüfungszeitpunkt noch nicht ausreichend Vergleichswerte vorlagen, basiert der nachfolgende Vergleich auf dem Jahr 2019.

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019**



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Inwieweit die Stadt Velbert künftig in der Lage ist, ihre Verbindlichkeiten aus ihrer Liquidität heraus abzubauen, zeigt das nachfolgende Kapitel.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzplanung Velbert in Mio. Euro 2021 bis 2025

Kennzahlen	2021*	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-23,39	-11,51	-5,30	1,47	5,13
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-19,42	-36,56	-30,86	-53,90	1,20
<b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>	<b>-42,81</b>	<b>-48,07</b>	<b>-36,16</b>	<b>-52,42</b>	<b>6,33</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	37,86	45,50	37,43	54,24	-4,69
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-4,95</b>	<b>-2,58</b>	<b>1,27</b>	<b>1,82</b>	<b>1,65</b>

\*Die Stadt Velbert hat für das Jahr 2021 einen Nachtragshaushalt erlassen. Die Tabelle berücksichtigt die Daten dieses Nachtragshaushaltes.

Der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit liegt im Planungszeitraum bei insgesamt -33,6 Mio. Euro. Negative Salden bedeuten, dass die Stadt zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit auf die Aufnahme von Liquiditätskrediten angewiesen ist. Die liquiden Mittel wachsen in der Planung zwar auf 6,9 Mio. Euro im Jahr 2025 an, aber auch sie werden nicht zur Finanzierung der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichen. Außerdem stehen der Stadt damit auch keine Liquiditätsüberschüsse für die ordentliche Tilgung oder eine darüberhinausgehende Tilgung von Verbindlichkeiten zur Verfügung. Ebenso müssen die investiven Maßnahmen über Investitionskredite finanziert werden. Die Stadt Velbert ist also darauf angewiesen, weitere Liquiditäts- und Investitionskredite aufzunehmen und die Verbindlichkeiten und damit die Schulden werden weiter ansteigen. Die Corona-Pandemie hat die Liquiditätslage der Stadt deutlich verschlechtert. Während die Stadt Velbert die Ertragsausfälle zunächst in der Ergebnisrechnung und -planung über die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG kompensieren kann, stehen diesen keine Einzahlungen gegenüber, die den Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit stützen könnten. Erkennbar ist dies daran, dass bis 2019 der Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit positiv war und nach Abzug der „Corona-Schäden“ auch positiv wäre.

### 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens liegt zum 31. Dezember 2020 bei 71,6 Prozent. Eine Unterscheidung in Straßen und Wirtschaftswege liegt nicht vor. Weitere Ausführungen stehen im Teilbericht Verkehrsflächen. Das Kanalvermögen hat die Stadt Velbert in die TBV ausgegliedert. Es ist daher nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Die folgenden Ausführungen beschränkten sich auf die städtischen Gebäude.

#### Anlagenabnutzungsgrade Gebäude Velbert 2019

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW in Jahren von bis		./ GND* Velbert in Jahren	./ RND* Velbert 31.12.2019 in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert 31.12.2019 in Euro
Wohnbauten	50	80	80	24,38	69,52	5.111.455
Verwaltungsgebäude	40	80	80	31,67	60,42	5.086.478
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	24,27	69,66	6.848.147
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	47,50	40,63	9.782.065
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	27,48	65,65	60.387.817
Schulsporthallen	40	60	60	17,38	71,03	13.224.142
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	34,25	57,19	8.327.343

\*GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

In der letzten überörtlichen Prüfung haben wir die durchschnittlichen Restnutzungsdauern bei den Tageseinrichtungen für Kinder, den Verwaltungsgebäuden und den Schulen zum 31.12.2014 betrachtet. Diese sind zum 31.12.2020 konstant geblieben bzw. gestiegen. Die Anlagenabnutzungsgrade haben sich in diesen Bereichen also verbessert. Einige Gebäude, die in die Berechnung des Anlagenabnutzungsgrades eingeflossen sind, hat die Stadt zwischenzeitlich saniert, verkauft oder abgerissen bzw. plant dies. Ohne diese Gebäude verbessert sich auch die Altersstruktur in der Gesamtschau. Bei den Verwaltungsgebäuden ist die Altersstruktur des alten Rathauses in der Thomasstraße 1 als kritisch zu werten. Dieses Gebäude ist auch nach Einschätzung des Fachbereiches Immobilienservice sanierungsbedürftig. Bisher hat die

Stadt noch keine Entscheidung getroffen, inwieweit sie in das alte Rathaus investieren oder neu bauen möchte.

Die Stadt Velbert führt eine Objektliste, die früher als Grundlage für Priorisierungen bei Gebäudeinvestitionen diente. Diese Liste wird jedoch nicht mehr fortlaufend gepflegt. Aufgrund von Förderprogrammen oder gesetzlichen Änderungen wie der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab einem Jahr sowie perspektivisch für Schüler in der Offenen Ganztagschule muss die Stadt häufig eher reagieren und damit sind Priorisierungen häufig vorgegeben.

Dass die Stadt Velbert im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2020 in ihr Vermögen im Kernhaushalt investiert hat, zeigt auch die Investitionsquote. Diese ermittelt, inwieweit der Substanzverlust (Vermögensabgänge und Abschreibungen) durch Zugänge und Zuschreibungen kompensiert wurde. Die Quote liegt im Durchschnitt der letzten fünf Jahre bei 144 Prozent.

Auch in Zukunft plant die Stadt umfangreiche Investitionsmaßnahmen. Neben dem Neubau einer Gesamtschule und einer weiteren Grundschule plant Velbert einige investive Maßnahmen an Schulsporthallen sowie bei den Kitas. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass sich die Altersstruktur der Gebäude bei Durchführung der geplanten Maßnahmen verbessern wird. Wann die Maßnahmen tatsächlich realisiert werden können bleibt abzuwarten (vgl. auch Kapitel Ermächtigungsübertragungen). Die hieraus resultierenden Abschreibungen werden die Ergebnisrechnung zusätzlich belasten. Umso wichtiger ist es, möglichst Fördermittel zu akquirieren, die die Abschreibungslast über die Auflösung der korrespondierenden Sonderposten abfedern. Weitere Ausführungen stehen im Kapitel Fördermittelmanagement.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Velbert 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

Den Entscheidungsträgern der Stadt Velbert liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor. Die Ratsmitglieder sind über die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans ebenfalls informiert.

*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 Haushaltsatzung 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.*

Der Rat der **Stadt Velbert** beschließt den Haushalt regelmäßig in seiner Novembersitzung. Der Bürgermeister kann die Haushaltssatzung somit fristgerecht bei der Bezirksregierung Düsseldorf bzw. ab 2022 beim Kreis Mettmann anzeigen. Die Haushaltspläne enthalten die Jahresergebnisse des Vorjahres und sind somit innerhalb der vorgesehenen Frist festgestellt. Gesamtabschlüsse hat die Stadt Velbert zum Prüfungszeitpunkt bis 2019 aufgestellt. Mit dem Gesamtabschluss 2020 ist sie somit in Verzug. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen. Die Stadt plant die Aufstellung des Gesamtabschlusses 2020 im 1. Quartal 2022.

Als Stärkungspakteilnehmerin berichtet die Stadt Velbert gemäß § 7 Abs. 1 StPaktG quartalsweise an die Bezirksregierung und gibt die Berichte dem Rat zur Kenntnis. Die Berichte enthalten

- die fortgeschriebenen Ansätze zum jeweiligen Quartal,
- das Ist zum Quartal und
- die Prognose zum Jahresende einschließlich der ggf. vorhandenen Prognoseabweichung.

Diese Auswertungen erstellt die Stadt Velbert für den Gesamthaushalt und auf Ebene der Fachbereiche. Hierzu kontaktiert die Kämmerei die Fachbereiche und stellt Dateien zu den Produkten und Konten sowie den aktuellen Stand der Buchungen zum Stichtag zur Verfügung. Die Fachbereiche teilen notwendige Änderungsbedarfe mit, begründen diese und geben die Prognose zum Jahresende ab. Erläuternd gehen die Fachbereiche auf die wesentlichen Positionen ein und erläutern Plan-Ist- bzw. Prognoseabweichungen. Anschließend fasst die Kämmerei die Beiträge zu einem Gesamtbericht zusammen. Die Berichte gehen nicht auf den Umsetzungsstand von Investitionsmaßnahmen oder die voraussichtliche Entwicklung der Liquidität und Verschuldung ein.

Die Stadt Velbert wird die Quartalsberichte auch nach Auslaufen des Stärkungspakts ab dem Jahr 2022 fortführen und dem Rat zur Kenntnis vorlegen. Ab 2022 möchte die Kämmerei die Berichte dann auch um Informationen zu Investitionen erweitern.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte in ihren Controllingberichten auch auf die Liquidität und Verschuldung eingehen.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Die Stadt Velbert hat in ihrem Haushaltssanierungsplan ein Gesamtkonsolidierungsvolumen von rund 18,7 Mio. Euro umgesetzt. Trotzdem kann sie im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2025 die steigenden Aufwendungen im bereinigten Bereich nicht durch Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen kompensieren. Bei einer stagnierenden oder schlechter werdenden konjunkturellen Entwicklung kann die Stadt damit ihren Haushalt nicht mehr strukturell ausgleichen.

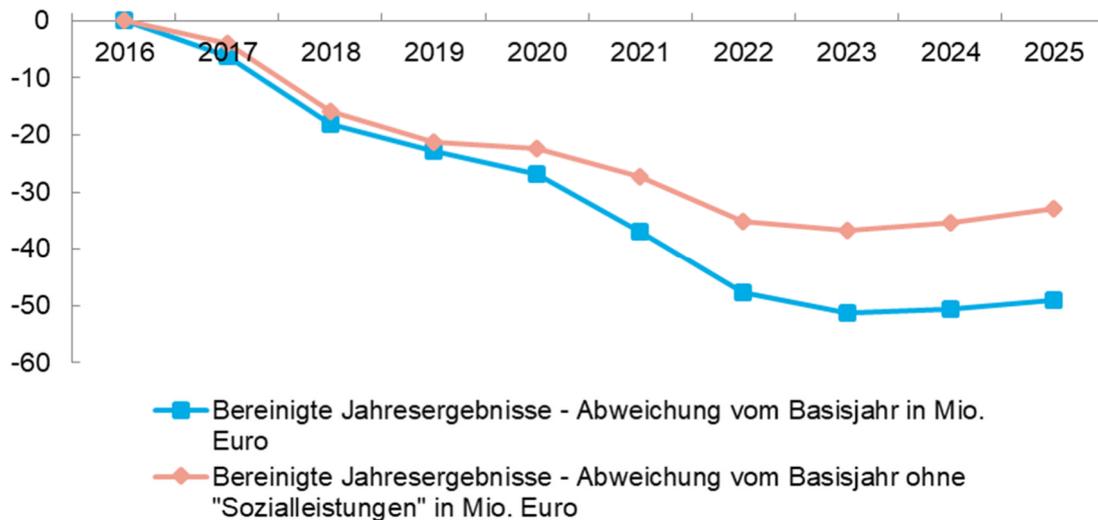
*Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen.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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung 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, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die Corona bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Velbert ermittelten Corona bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 8 und 9 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2025



2016 bis 2020 Ist-Ergebnisse, 2021 bis 2025 Plan-Ergebnisse

Unter Berücksichtigung, dass die tatsächlichen Jahresergebnisse positiv sind, macht der Kurvenverlauf deutlich, dass die Stadt Velbert im Betrachtungszeitraum von der konjunkturellen Lage profitiert.

- Im Eckjahresvergleich 2016 (Ist) zu 2025 (Plan) verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um rund 49,1 Mio. Euro. Während sich die (bereinigten) ordentlichen Erträge um rund 14,7 Mio. Euro erhöhen, steigen die (bereinigten) ordentlichen Aufwendungen um rund 67,1 Mio. Euro an. Das Finanzergebnis verbessert sich im Eckjahresvergleich um rund 3,2 Mio. Euro.
- Bereinigt man die Teilergebnisse der Produktbereiche 5 und 6 („Sozialleistungen“), verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis 2016 zu 2025 um rund 32,8 Mio. Euro. Ein Teil des Kurvenverlaufs liegt also in diesen beiden Produktbereichen begründet.

Insbesondere folgende Einflussfaktoren wirken sich auf die Kurve aus:

- Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen steigen im Eckjahresvergleich 2016 zu 2025 um rund 18,2 Mio. Euro.
- Die Personal- und Versorgungsaufwendungen erhöhen sich im Eckjahresvergleich 2016 zu 2025 um rund 21,4 Mio. Euro.
- Die (bereinigten) Transferaufwendungen wachsen um rund 16 Mio. Euro an:
  - Ab dem Jahr 2018 bildet die Stadt Velbert den Verlustausgleich für den Kultur- und Veranstaltungsbetrieb Velbert (KVBV) über die Ergebnisrechnung ab. Bis zu diesem Zeitpunkt hat die Stadt die Verlustausgleiche ergebnisneutral mit der allgemeinen Rücklage verrechnet. Die rund drei Mio. Euro jährlich muss die Stadt ab 2018 in der Ergebnisrechnung kompensieren.

- Rückwirkend ab dem Jahr 2016 erhebt der Kreis Mettmann aufgrund des Urteils des Verwaltungsgerichtes bzw. des Beschlusses des Oberverwaltungsgerichtes eine Teilkreisumlage für die Velberter Förderschülerinnen und -schüler, die die Kreisförderschule besuchen. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden diese Aufwendungen über die allgemeine Kreisumlage mit allen Kommunen des Kreises Mettmann abgerechnet. Es ergeben sich jährliche Mehrbelastungen von gut zwei Mio. Euro, die die Stadt nachhaltig kompensieren muss. Die Stadt Velbert konnte die Mehrbelastungen erst in ihren Jahresabschlüssen 2018 (Zuführung Rückstellung) und 2019 (Buchung des restlichen Mehraufwandes) berücksichtigen. Die gpaNRW hat die Mehrbelastungen analog zu der Berechnung des Kreises in der oben abgebildeten Grafik periodengerecht auf die Jahre 2016 bis 2019 verteilt.
- Ab dem 01. August 2021 (Kindergartenjahr 2021/2022) entfallen die Elternbeiträge für das erste Jahr in der Ü3- Betreuung in Kindertageseinrichtungen. Die Ertragsausfälle belaufen sich auf rund 1,8 Mio. Euro jährlich.
- Die Stadt Velbert hat in den Jahren 2012 bis 2021 einen Haushaltssanierungsplan aufgestellt und fortgeschrieben. Die neunte Fortschreibung des Haushaltssanierungsplans umfasst 59 Maßnahmen mit einem Gesamtkonsolidierungsvolumen von rund 18,7 Mio. Euro. Ohne diese Maßnahmen wäre der Kurvenverlauf deutlich schlechter. Auch künftig möchte die Stadt die Haushaltskonsolidierung weiter voranbringen.

Innerhalb des Planungszeitraumes 2021 bis 2025 zeigt sich ein leicht positiver Trend. Hier hat die Stadt Velbert erkennbare Steigerungen gegenüber den Ist-Jahren bei den Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie den sonstigen ordentlichen Erträgen eingeplant. Den Kostenerstattungen und Kostenumlagen stehen allerdings entsprechende Aufwandspositionen gegenüber. Weitere Ausführungen stehen im Kapitel „Plan-Ergebnisse“.

Ab dem Jahr 2025 muss die Stadt Velbert darüber hinaus die Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG abschreiben. Die Stadt rechnet zu diesem Zeitpunkt mit einem Bestand in Höhe von rund 87,5 Mio. Euro. Dies bedeutet eine jährliche Belastung aus Abschreibungen von rund 1,75 Mio. Euro über 50 Jahre.

Nach Angaben der Stadt Velbert ist eine Kompensation der steigenden Aufwendungen aufgrund immer wieder neuer, zusätzlicher Aufgaben durch Bund und Land deutlich erschwert. Hier fehlen der Stadt nach eigenen Angaben entsprechende Gegenfinanzierungen.

#### **1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

Im Vorbericht stellt die gpaNRW die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Velbert dar. Die Grafik zu den Strukturmerkmalen zeigt, dass die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt eher niedrig 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.

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

### Hebesätze 2021 im Vergleich (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

	Stadt Velbert	Kreis Mettmann	Regierungs- bezirk Düsseldorf	gleiche Größen- klasse	Stärkungspakt- Kommunen NRW
Grundsteuer A	215	212	254	312	370
Grundsteuer B	550	447	573	575	710
Gewerbsteuer	440	315	430	456	484

Die Hebesätze für die Grundsteuer A und die Gewerbsteuer sind seit 2003 unverändert. Den Hebesatz für die Grundsteuer B hat die Stadt Velbert zuletzt 2013 von 440 auf 550 von Hundert angehoben. Bei der Grundsteuer A liegt die Stadt Velbert unterhalb des fiktiven Hebesatzes nach dem GFG. Dieser liegt seit 2019 bei 223 von Hundert. Dies führt dazu, dass der Stadt Velbert eine höhere fiktive Steuerkraft unterstellt wird, als sie tatsächlich erzielt. Die Steuerkraft gilt als Parameter bei der Ermittlung der Kreisumlage.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → Feststellung

Die Stadt Velbert überträgt im Betrachtungszeitraum in etwa so viele investive Auszahlungen ins Folgejahr wie der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Allerdings konnte die Stadt durchschnittlich nur rund 44 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze realisieren. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.

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

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

Die **Stadt Velbert** hat Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Dienst-anweisung vom 10. April 2014 geregelt. Demnach sind Aufwands- und konsumtive Auszahlungsermächtigungen nur übertragbar, wenn bereits eine Auftragserteilung erfolgt ist. Insgesamt ist die Übertragung auf ein Prozent der Aufwendungen beschränkt. Eine Übertragung kann nur erfolgen, sofern eine Neuanschaffung der Mittel nicht mehr möglich ist. Ermächtigungen für Investitionen sind für begonnene Maßnahmen grundsätzlich übertragbar und u.a. an den Abschluss der Maßnahme gekoppelt. Für noch nicht begonnene Maßnahmen gilt eine Verfügbarkeit der Mittel bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres.

Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Stadt Velbert bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. Der Ansatzerhöhungsgrad zeigt, zu welchem Anteil diese den ursprünglichen Haushaltsansatz erhöht haben. Der weitere Analyseschritt gibt Aufschluss

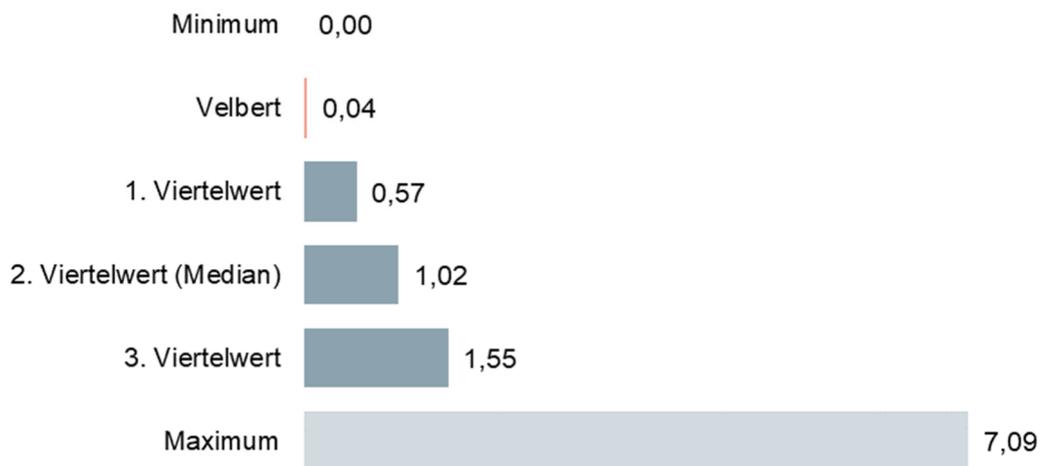
darüber, inwieweit die Stadt Velbert ihre Ansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebene Ansätze) im Haushaltsjahr tatsächlich in Anspruch genommen hat. Dies bilden wir über die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ab.

**Ordentliche Aufwendungen Velbert 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	179	204	212	215	237
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,05	0,07	0,26	0,02	0,10
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>	<b>0,12</b>	<b>0,01</b>	<b>0,04</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	179	204	212	215	237
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>	<b>0,12</b>	<b>0,01</b>	<b>0,04</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	195*	200	212	212	217
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>109</b>	<b>98,06</b>	<b>100</b>	<b>98,81</b>	<b>91,53</b>

\* Im Rahmen der Flüchtlingskrise wurden über- und außerplanmäßige Mittel in Höhe von 12,8 Mio. Euro eingeräumt.

**Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent 2020**



In der nachfolgenden Tabelle stellt die gpaNRW die Entwicklung bei den investiven Auszahlungen dar.

### Investive Auszahlungen Velbert 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	9,98	17,27	17,68	17,86	37,64
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	10,51	11,72	13,36	20,07	21,11
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>105</b>	<b>67,85</b>	<b>75,54</b>	<b>112</b>	<b>56,09</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	20,48	28,99	31,04	37,93	58,75
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>51,29</b>	<b>40,42</b>	<b>43,03</b>	<b>52,91</b>	<b>35,93</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	9,92	15,16	10,64	10,91	34,84
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>48,44</b>	<b>52,30</b>	<b>34,29</b>	<b>28,76</b>	<b>59,30</b>

Im Schnitt der letzten fünf Jahre erhöhten die investiven Ermächtigungsübertragungen den Haushaltsansatz um rund 83 Prozent. In den Jahren 2016 und 2019 überstiegen diese den Haushaltsansatz. Gemessen am Haushaltsvolumen überträgt die Stadt Velbert im Jahr 2020 etwas weniger investive Auszahlungen ins Folgejahr als der Durchschnitt der Vergleichskommunen:

### Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2020



Die Übertragung von Ermächtigungen ist ein Instrument der flexiblen Haushaltsführung. Jedoch ist im Zusammenspiel zu sehen, inwieweit die Kommune ihre fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich auch in Anspruch nehmen kann. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 gelang es der Stadt Velbert nur zu rund 44,6 Prozent ihren fortgeschriebenen Ansatz tatsächlich umzusetzen. Wie die Stadt sich damit interkommunal im jeweiligen Jahr positioniert zeigt die nachfolgende Tabelle.

### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent

Jahr	Velbert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	48,44	27,55	41,70	48,05	52,03	80,44	17
2017	52,30	27,87	34,32	43,91	54,30	70,45	17
2018	34,29	15,56	34,29	39,97	51,53	64,90	17
2019	28,76	20,64	32,27	44,83	53,36	68,06	17
2020	59,30	18,55	35,38	46,74	54,15	80,11	13

Die Gründe, warum die Stadt Velbert ihre investiven Auszahlungsermächtigungen nicht ausschöpfen kann, sind insbesondere

- personelle Engpässe in der Verwaltung und
- äußere Rahmenbedingungen, auf die die Stadt eher reagieren muss, als dass sie diese planen kann. Hierdurch muss die Stadt Investitionsschwerpunkte immer wieder verschieben, beispielsweise durch neu geschaffene Rechtsansprüche auf Betreuungsplätze.

#### → Empfehlung

Politik und Verwaltung der Stadt Velbert sollten sich darauf verständigen, in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.

### 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

#### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

##### → Feststellung

Die Stadt Velbert hat keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen. Mit der Fördermittelmanagerin hat die Stadt eine Stelle geschaffen, die koordiniert und unterstützt.

*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.*

Der Rat der **Stadt Velbert** hat in seiner Sitzung am 28. November 2017 mehrheitlich beschlossen eine Stelle für einen Fördermittelmanager im Büro des Bürgermeisters zu schaffen. Seit dem 01. April 2018 ist diese Stelle besetzt. Die zentrale Stelle nimmt eine koordinierende und beratende Funktion ein und unterstützt die Fachbereiche bei der Akquise von Fördermitteln, beispielsweise bei der Recherche oder Antragstellung größerer Projekte.

Strategische Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen, hat Velbert bislang nicht. Strategische Vorgaben, zum Beispiel in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

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

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle abgeschlossenen (bis Zweckbindungsende), aktuellen und geplanten förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen und Abteilungen.
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Velbert gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche auf unterschiedliche Quellen zurück, wie Newsletter, Webseiten der Fördermittelgeber, Fachverbände, interkommunalen Austausch oder Förderdatenbanken.

### **1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling**

#### → **Feststellung**

Die Stadt Velbert hat kein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen. Über die jährlich erstellte Gesamtübersicht hat die Stadt einen Überblick über alle aktuellen und geplanten Förderprojekte der Verwaltung.

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

Die **Stadt Velbert** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Die beantragenden Fachbereiche sind individuell dafür verantwortlich, dass die Fristen, Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden, auch nach Projektabschluss. Es sind der Verwaltung keine Sachverhalte bekannt, bei denen es zu Rückforderungen kam.

Seit 2018 erstellt die zentrale Stelle jährlich eine Gesamtübersicht über alle bestehenden und geplanten Fördermaßnahmen der Verwaltung. In einer Exceldatei listet diese die Maßnahmenbezeichnung mit zuständiger Organisationseinheit, die Fördermittel, den Eigenanteil sowie die Ausgaben auf. Neben den Maßnahmen der letzten fünf Jahre - unabhängig vom Projektabschluss - nimmt die Stadt mittlerweile auch die geplanten Maßnahmen in die Übersicht auf. Die Standards der jährlichen Abfrage werden derzeit von der Verwaltung evaluiert und bei Bedarf um weitere Kriterien und Informationen ergänzt. Die Übersicht leitet die zentrale Stelle jährlich an den Bürgermeister weiter. Anlassbezogen wird diese im Haupt- und Finanzausschuss präsentiert.

Die im Büro des Bürgermeisters erstellte Gesamtübersicht über alle Fördermittel dient dem Informationsfluss an den Verwaltungsvorstand, insbesondere den Bürgermeister. Ein förderbezogenes Controlling mit einem hieran gekoppelten Berichtswesen ist damit nicht verbunden. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Velbert einen standardisierten und systematischen Prozess für die zentrale Gesamtübersicht entwickeln. So ist es sinnvoll, dass die Fachbereiche bereits unterjährig Informationen zu den Fördermaßnahmen an die zentrale Stelle weitergeben, damit diese eingepflegt werden und stets ein möglichst aktueller Überblick gewährleistet ist. Außerdem ist es zielführend, dass neben dem Bürgermeister und der zentralen Stelle auch die Fachbereiche Zugriff auf die zentrale Datei erhalten. So können diese einen Überblick gewinnen und ggf. Fördermaßnahmen kombinieren. Aufgrund teilweise langer Zweckbindungsfristen ist es zudem sinnvoll, eine zentrale Datenbasis auch für abgeschlossene Projekte, die länger als fünf Jahre zurückliegen, systematisch aufzubereiten und vorzuhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte für die zentrale Fördermittelübersicht einen standardisierten Informationsprozess festlegen. Zudem sollte es eine (weitere) systematische Informationsbasis für bereits abgeschlossene Maßnahmen an zentraler Stelle geben, mindestens bis zum Ende der Zweckbindungsfrist.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Den Entscheidungsträgern der Stadt Velbert liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor. Die Ratsmitglieder sind über die regelmäßigen Berichte zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans ebenfalls informiert.	54	E1	Die Stadt Velbert sollte in ihren Controllingberichten auch auf die Liquidität und Verschuldung eingehen.	55
F2	Die Stadt Velbert hat in ihrem Haushaltssanierungsplan ein Gesamtkonsolidierungsvolumen von rund 18,7 Mio. Euro umgesetzt. Trotzdem kann sie im Betrachtungszeitraum 2016 bis 2025 die steigenden Aufwendungen im bereinigten Bereich nicht durch Aufwandsreduzierungen und Ertragssteigerungen kompensieren. Bei einer stagnierenden oder schlechter werdenden konjunkturellen Entwicklung kann die Stadt damit ihren Haushalt nicht mehr strukturell ausgleichen.	56			
F3	Die Stadt Velbert überträgt im Betrachtungszeitraum in etwa so viele investive Auszahlungen ins Folgejahr wie der Durchschnitt der Vergleichskommunen. Allerdings konnte die Stadt durchschnittlich nur rund 44 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze realisieren. Die Transparenz, die der Haushaltsplan bezüglich der voraussichtlich zu leistenden Auszahlungen für investive Maßnahmen bietet, ist daher eingeschränkt.	59	E3	Politik und Verwaltung der Stadt Velbert sollten sich darauf verständigen, in den Haushaltsplänen investive Auszahlungen einschließlich investiver Ermächtigungsübertragungen nur dann zu veranschlagen, wenn sie im Planungszeitraum realistisch und zahlungswirksam zu erwarten sind.	62
F4	Die Stadt Velbert hat keine strategischen Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen. Mit der Fördermittelmanagerin hat die Stadt eine Stelle geschaffen, die koordiniert und unterstützt.	62	E4	Die Stadt Velbert sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	63

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Velbert hat kein Fördermittelcontrolling und -berichtswesen. Über die jährlich erstellte Gesamtübersicht hat die Stadt einen Überblick über alle aktuellen und geplanten Förderprojekte der Verwaltung.	63	E5	Die Stadt Velbert sollte für die zentrale Fördermittelübersicht einen standardisierten Informationsprozess festlegen. Zudem sollte es eine (weitere) systematische Informationsbasis für bereits abgeschlossene Maßnahmen an zentraler Stelle geben, mindestens bis zum Ende der Zweckbindungsfrist.	64

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020**

Kennzahlen	Velbert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	97,66	91,67	96,56	98,69	102	113	31
Eigenkapitalquote 1	3,55	-16,16	6,83	24,98	39,04	59,21	31
Eigenkapitalquote 2	17,17	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	31
Fehlbetragsquote		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	0,00	0,00	24,23	28,81	32,96	46,05	31
Abschreibungsintensität	3,86	0,47	4,04	5,77	6,84	8,14	31
Drittfinanzierungsquote	63,49	26,89	44,74	60,87	72,92	89,75	29
Investitionsquote	263	49,51	91,82	114	177	263	31
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	70,48	51,16	75,58	87,24	97,18	109	31
Liquidität 2. Grades	29,27	12,03	34,09	56,99	115	405	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)		Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	29,76	2,65	6,38	9,45	16,23	32,81	31

Kennzahlen	Velbert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	2,01	0,15	0,78	1,16	1,77	3,96	31
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	46,63	30,76	41,91	45,40	49,84	55,56	22
Zuwendungsquote	37,75	21,46	28,81	33,25	38,20	45,85	28
Personalintensität	23,48	17,15	20,36	23,48	24,49	30,06	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	30,39	7,11	11,46	15,11	18,09	30,39	31
Transferaufwandsquote	35,54	35,54	43,18	45,87	48,29	52,41	31

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis in Mio. Euro	-0,59	1,83	0,40	4,53	2,07	./.
Gewerbesteuer in Mio. Euro	41,24	44,44	47,83	52,06	25,65	42,24
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in Mio. Euro	36,81	38,93	40,60	41,94	40,07	39,67
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer in Mio. Euro	5,65	7,04	7,87	8,73	9,58	7,77
Schlüsselzuweisungen in Mio. Euro	20,57	23,44	31,64	29,33	28,53	26,70
Konsolidierungshilfe Stärkungspakt in Mio. Euro*	4,88	2,40	0,00	0,00	2,87	./.

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen in Mio. Euro**	3,56	4,30	4,83	5,34	21,92	7,99
<b>Summe Erträge in Mio. Euro</b>	<b>113</b>	<b>121</b>	<b>133</b>	<b>137</b>	<b>129</b>	<b>126</b>
Allgemeine Kreisumlage in Mio. Euro	41,94	40,75	42,40	37,64	40,76	40,70
Steuerbeteiligungen in Mio. Euro	6,50	6,85	7,09	7,60	2,04	6,02
<b>Summe Aufwendungen in Mio. Euro</b>	<b>48,44</b>	<b>47,60</b>	<b>49,50</b>	<b>45,25</b>	<b>42,80</b>	<b>46,72</b>
<b>Saldo Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Mio. Euro</b>	<b>64,27</b>	<b>72,95</b>	<b>83,28</b>	<b>92,16</b>	<b>85,80</b>	<b>79,69</b>

\*Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleibt die Konsolidierungshilfe außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

\*\* Im Jahr 2020 ist hierin die Gewerbesteuerausgleichsleistung enthalten.

**Tabelle 4: Eigenkapital Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	16,9	17,2	17,2	22,2	22,2
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>16,9</b>	<b>17,2</b>	<b>17,2</b>	<b>22,2</b>	<b>22,2</b>
Sonderposten für Zuwendungen	69,9	71,5	73,0	76,6	85,0
Sonderposten für Beiträge	0	0	0	0	0
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>86,8</b>	<b>88,7</b>	<b>90,2</b>	<b>98,8</b>	<b>107,2</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>550,1</b>	<b>541,3</b>	<b>545,6</b>	<b>598,2</b>	<b>624,2</b>

**Tabelle 5: Schulden Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	139	131	121	121	137
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	110	97,05	140	145	144
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	8,09	7,53	7,07	6,67	6,26
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1,92	5,54	3,23	3,89	4,60
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2,81	3,45	4,14	12,03	3,07
Sonstige Verbindlichkeiten	75,33	78,99	42,03	71,36	75,51
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>337</b>	<b>323</b>	<b>318</b>	<b>360</b>	<b>370</b>
Rückstellungen	123	126	134	137	144
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Schulden</b>	<b>460</b>	<b>450</b>	<b>452</b>	<b>496</b>	<b>514</b>

**Tabelle 6: Gesamtschulden Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2019**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Gesamtverbindlichkeiten	630	605	627	673
Rückstellungen Gesamtbilanz	173	170	173	167
Sonderposten für den Gebührenaussgleich Gesamtbilanz	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Gesamtschulden</b>	<b>803</b>	<b>775</b>	<b>800</b>	<b>840</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2019**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	453	422	410	408
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	110	97,05	140	145
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	8,12	7,53	7,07	6,67
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	11,35	11,61	14,70	19,23
Sonstige Verbindlichkeiten	38,80	59,52	50,22	88,67
Erhaltene Anzahlungen	8,64	7,08	5,59	5,69
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>630</b>	<b>605</b>	<b>627</b>	<b>673</b>

**Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2025**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-0,59</b>	<b>1,83</b>	<b>0,40</b>	<b>4,53</b>	<b>2,07</b>	<b>0,32</b>	<b>0,13</b>	<b>0,78</b>	<b>0,77</b>	<b>2,49</b>
Gewerbesteuer	41,24	44,44	47,83	52,06	25,65	30,90	43,80	47,50	50,90	53,20
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	36,81	38,93	40,60	41,94	40,07	39,80	41,65	44,10	46,90	49,50
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	5,65	7,04	7,87	8,73	9,58	8,70	7,82	8,01	8,17	8,30
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	3,56	4,30	4,83	5,34	21,92	5,50	4,10	4,25	4,36	4,36

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Schlüsselzuweisungen vom Land	20,57	23,44	31,64	29,33	28,53	34,10	43,50	42,30	44,20	46,30
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	4,88	2,40	0,00	0,00	2,87	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summe der Erträge</b>	<b>112,71</b>	<b>120,55</b>	<b>132,77</b>	<b>137,40</b>	<b>128,61</b>	<b>119,00</b>	<b>140,87</b>	<b>122,80</b>	<b>129,80</b>	<b>161,66</b>
Steuerbeteiligungen	6,50	6,85	7,09	7,60	2,04	2,47	3,12	3,40	3,60	3,80
Allgemeine Kreisumlage	41,94	40,75	42,40	37,64	40,76	42,20	42,90	42,20	44,30	46,20
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>48,44</b>	<b>47,60</b>	<b>49,50</b>	<b>45,25</b>	<b>42,80</b>	<b>44,67</b>	<b>46,02</b>	<b>45,60</b>	<b>47,90</b>	<b>50,00</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>64,27</b>	<b>72,95</b>	<b>83,28</b>	<b>92,16</b>	<b>85,80</b>	<b>74,33</b>	<b>94,85</b>	<b>100,56</b>	<b>106,63</b>	<b>111,66</b>
Saldo der Sondereffekte	-1,19	-1,34	0,46	3,26	7,87	27,70*	17,95*	16,21*	9,74*	4,83*
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-64,86</b>	<b>-71,12</b>	<b>-82,88</b>	<b>-87,62</b>	<b>-91,60</b>	<b>-101,71</b>	<b>-112,67</b>	<b>-116,22</b>	<b>-115,53</b>	<b>-114,00</b>
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-6,26	-18,01	-22,76	-26,74	-36,85	-47,80	-51,36	-50,67	-49,14

\*NKF-CIG

**Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Velbert in Mio. Euro 2016 bis 2025**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-64,86</b>	<b>-71,12</b>	<b>-82,88</b>	<b>-87,62</b>	<b>-91,60</b>	<b>-101,71</b>	<b>-112,67</b>	<b>-116,22</b>	<b>-115,53</b>	<b>-114,00</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-6,05	-7,91	-5,52	-4,88	-5,78	-6,62	-6,47	-7,00	-7,09	-7,65
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-23,42	-23,91	-26,05	-26,09	-28,12	-32,40	-35,66	-37,10	-37,74	-38,15

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-35,39</b>	<b>-39,30</b>	<b>-51,31</b>	<b>-56,66</b>	<b>-57,69</b>	<b>-62,69</b>	<b>-70,53</b>	<b>-72,13</b>	<b>-70,70</b>	<b>-68,20</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-3,91	-15,92	-21,27	-22,30	-27,30	-35,14	-36,74	-35,31	-32,82

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velbert 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 Velbert kann auf 15 Beteiligungen beherrschenden und auf 6 weitere Beteiligungen maßgeblichen Einfluss ausüben. Darüber hinaus ist die Stadt an 3 weiteren Unternehmen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent beteiligt. Die Unternehmen befinden sich auf fünf Beteiligungsebenen. Insgesamt weist die **Beteiligungsstruktur**, vor allem unter Berücksichtigung der Holdingstruktur, eine **hohe Komplexität** auf.

Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen für die Stadt ist ebenfalls auf **hohem Niveau**. Die Beteiligungen verfügen über mehr als doppelt so hohes Sachanlagevermögen wie der Kernhaushalt. Besonders hervorzuheben ist hier die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft Velbert mbH mit ihren Tochterunternehmen. Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich vor allem durch Bürgschaften und Gesellschafterdarlehen in Höhe von insgesamt 68,4 Mio. Euro im Jahr 2019.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt **hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement**. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Velbert **zu großen Teilen**.

In folgenden Bereichen bestehen noch Handlungsmöglichkeiten:

Die Stadt Velbert sollte ihre Bestrebungen, einen **Public Corporate Governance Kodex** einzuführen weiterverfolgen. So können konzernweit einheitliche Regelungen umgesetzt werden.

Die gpaNRW empfiehlt die **Gesamtabschlüsse künftig zeitnah und innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag** aufzustellen und dem Rat zur Feststellung vorzulegen. Es sollte zudem eine **regelmäßige unterjährige Berichterstattung an den Rat** erfolgen, damit auch dieser zeitnah über die Risiken und Entwicklungen in den Beteiligungen informiert ist.

Die Stadt Velbert sollte bei kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten **die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen des Rates durch Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten unterstützen**.

## 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 prüfen wir

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

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

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

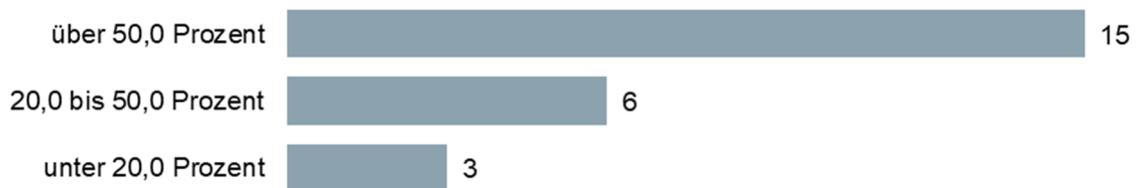
- Aufgrund der vorliegenden komplexen Beteiligungsstruktur ergeben sich hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Velbert.

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 Velbert** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an 24 Unternehmen<sup>13</sup> in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsform beteiligt. Diese verteilen sich auf fünf Beteiligungsebenen. Dabei wird ein Großteil der Beteiligungen mittelbar über die Beteiligungsverwaltungsgesellschaft der Stadt Velbert mbH (BVG mbH) gehalten.

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

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

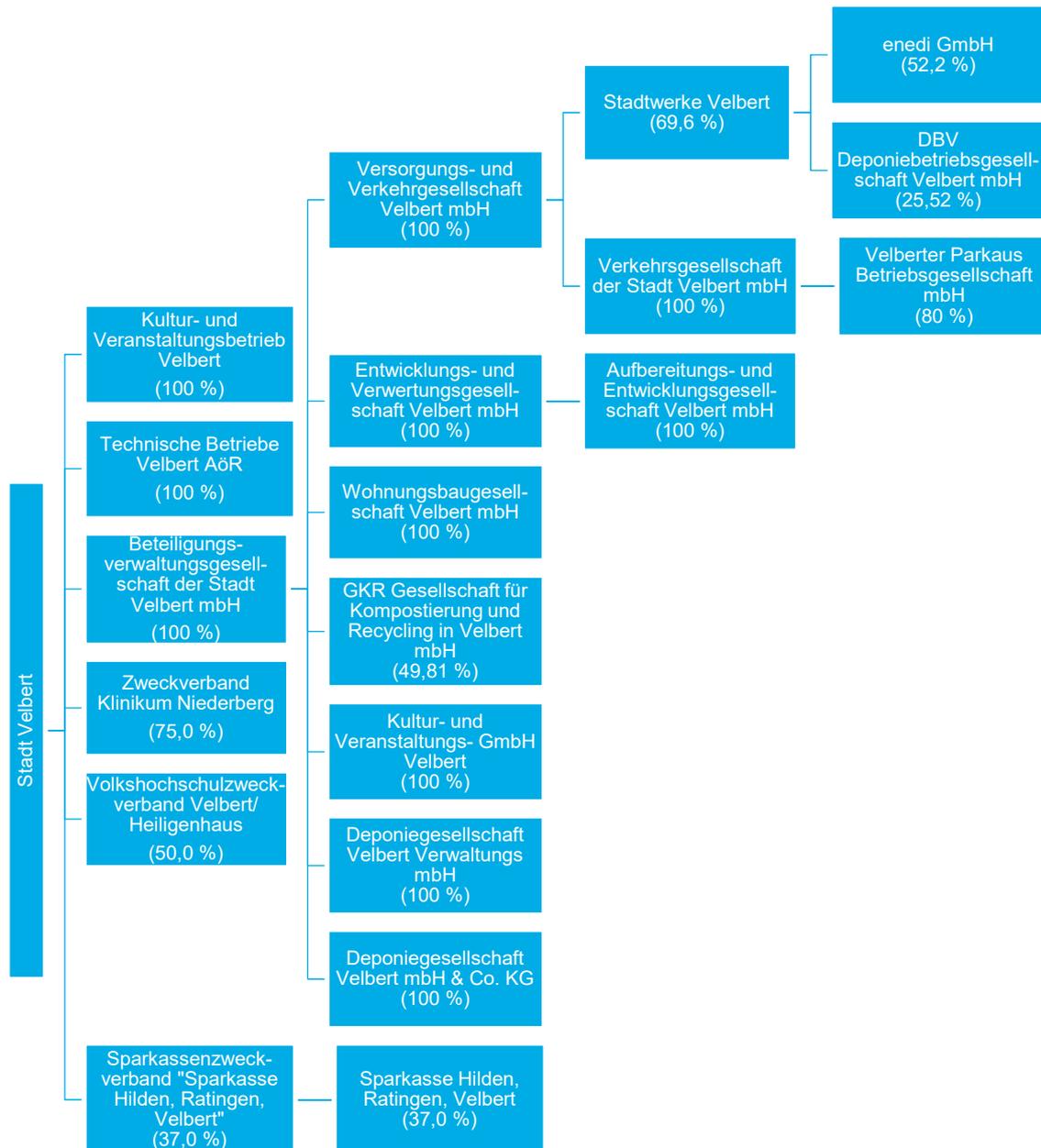


Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten,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

<sup>13</sup> Mittelbar gehaltene Kleinstbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 5,0 Prozent wurden nicht berücksichtigt.

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>14</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019**



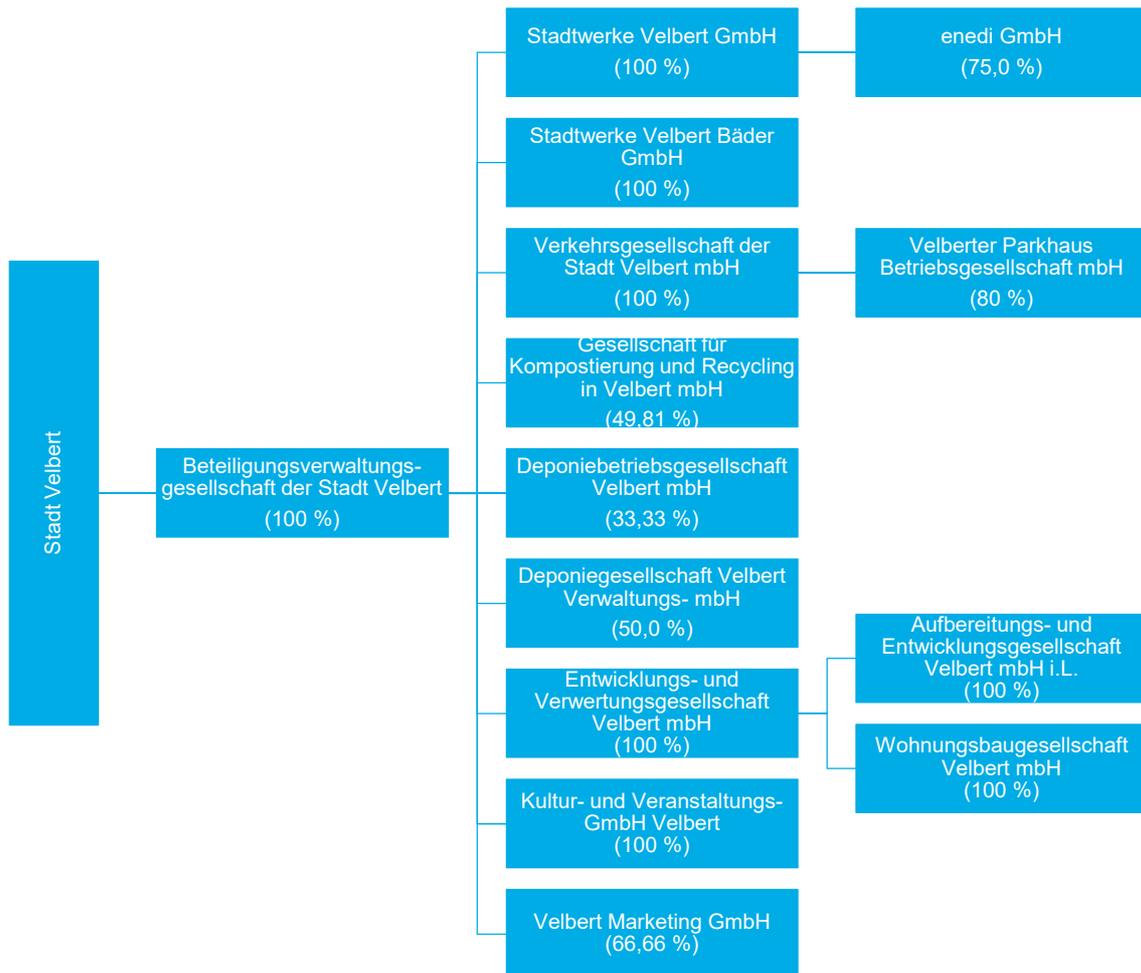
<sup>14</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Bei einigen Unternehmen ergeben sich die dargestellten Anteile aus unmittelbaren Anteilen und mittelbaren Anteilen der Stadt. Das sind

- Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft Velbert mbH (97 Prozent mittelbar über die BVG mbH, drei Prozent unmittelbar)
- Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH (94,9 Prozent mittelbar über die BVG mbH, 5,1 Prozent unmittelbar)

Die Beteiligungsstruktur der Stadt Velbert ist geprägt durch die BVG mbH. Diese übernimmt die Aufgabe einer Beteiligungsholding. Nach 2019 haben sich hier umfangreiche Änderungen in der Beteiligungsstruktur der BVG mbH ergeben. U.a. wurde die Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH auf die BVG mbH verschmolzen und die Stadtwerke Velbert Bäder GmbH gegründet. Die Teilkonzernstruktur der BVG mbH stellt sich zum 31. Dezember 2021 wie folgt dar:

**Beteiligungen der BVG mbH mit einer Beteiligungsquote der Stadt von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2021**



### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Velbert ist hoch. Besonders hervorzuheben ist dabei die BVG mbH mit ihren Tochterunternehmen.

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. Vermögenswerten. 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 Velbert** 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	622	622	622
- Aufwendungen aus Zuschüssen und Umlagen	697	598	547
<b>= Ergebnisbelastung/-entlastung</b>	<b>-75</b>	<b>24</b>	<b>75</b>

Bei den Erträgen aus Gewinnausschüttungen handelt es sich in den Jahren 2017 bis 2019 in voller Höhe um die Gewinnausschüttungen des Sparkassenzweckverbandes Sparkasse Hilden, Ratingen, Velbert.

Die Aufwendungen im Jahr 2019 verteilen sich auf Zuschüsse für die EVV mbH (50.000 Euro) und die Velbert Marketing GmbH (226.000 Euro) sowie Umlagen für den Zweckverband Klinikum Niederberg (63.000 Euro) und den Volkshochschulzweckverband Velbert/ Heiligenhaus (208.000 Euro).

Bei Betrachtung der Anzahl der von der Stadt Velbert gehaltenen Beteiligungen erscheinen die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt gering. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die überwiegende Zahl der Beteiligungen nicht unmittelbar von der Stadt Velbert

gehalten wird. Aus den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ergeben sich keine direkten Gewinnausschüttungen für den kommunalen Haushalt (Ausnahme: Gewinnausschüttungen der Sparkasse Hilden, Ratingen, Velbert). Stattdessen ergeben sich umfangreiche Gewinnausschüttungen und Verlustübernahmen der Beteiligungen untereinander. Dabei werden insbesondere unterhalb der BVG mbH entstehende Jahresfehlbeträge der strukturell defizitären Beteiligungen mit den Jahresüberschüssen der rentablen Beteiligungen über Ergebnisabführungsverträge ausgeglichen.

Zum Beispiel besteht zwischen der BVG mbH und der Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft Velbert mbH (VVH mbH) ein Ergebnisabführungsvertrag. Ebenso auf der Ebene darunter zwischen der VVH mbH und der Stadtwerke Velbert mbH. Durch diese Verträge werden die Jahresüberschüsse der Stadtwerke Velbert mbH zunächst an die VVH mbH abgeführt, diese führt ihre Jahresüberschüsse dann an die BVG mbH ab. Über die Abführung von Jahresüberschüssen an die Stadt bzw. den Ausgleich von Verlusten der BVG mbH durch die Stadt wird jährlich gesondert entschieden. In den Jahren 2017 bis 2019 wurden keine Ausschüttungen von der BVG mbH an die Stadt vorgenommen. Es mussten aber auch keine Verluste ausgeglichen werden. Auch perspektivisch rechnet die Stadt Velbert mit positiven Jahresergebnissen der BVG mbH, auch wenn die Jahresergebnisse der BVG mbH aufgrund von höheren Verlusten einiger Tochterunternehmen der BVG mbH geringer ausfallen könnten. Insoweit wird die Höhe der Gewinnausschüttung der BVG mbH an die Stadt von den Jahresergebnissen der Tochtergesellschaften der BVG mbH bestimmt.

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.)	11.861	11.861	11.861
Bürgschaften (Stand 31.12.)	59.165	58.950	56.576
<b>Gesamtsumme</b>	<b>71.026</b>	<b>70.811</b>	<b>68.437</b>

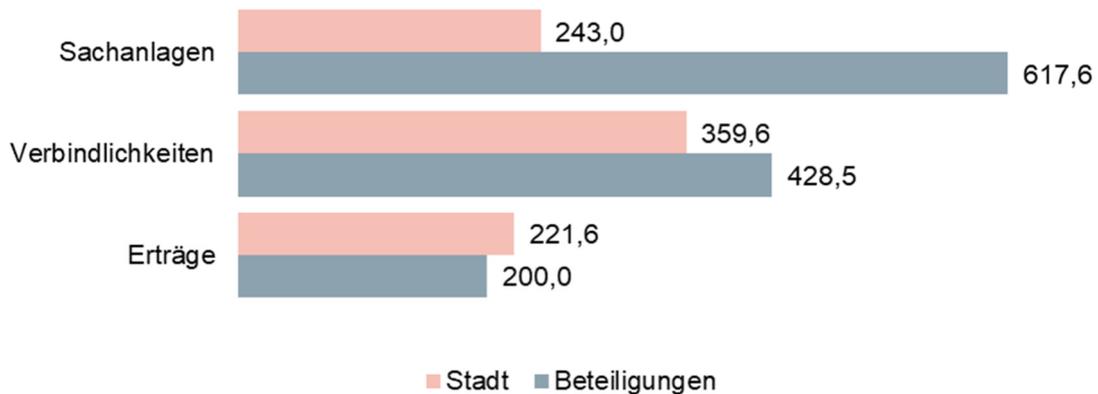
Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Velbert hat ihren Beteiligungsunternehmen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften gewährt. Bei dem Gesellschafterdarlehen handelt es sich um ein Darlehen an die BVG mbH. Im Rahmen der Gründung des BVG-Konzerns im Jahr 1993 wurden die direkten Beteiligungen der Stadt Velbert fast vollständig auf die BVG mbH übertragen. Der ermittelte Kaufpreis wurde der BVG mbH als verzinsliches Darlehen gewährt. Der Darlehensvertrag hat eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2028. Die Bürgschaften wurden mit 53,1 Mio. Euro überwiegend für die Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH übernommen. Risiken der Inanspruchnahme aus den Bürgschaften sind aus Sicht der Stadt nach derzeitiger Einschätzung nicht zu erkennen.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Velbert anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband Sparkasse Hilden, Ratingen, Velbert

sowie die Sparkasse Hilden, Ratingen, Velbert 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<sup>15</sup> in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019**



Die Beteiligungen der Stadt Velbert halten zusammen mehr als das Doppelte des Sachanlagevermögens der Stadt. Auch die Verbindlichkeiten übersteigen diejenigen der Stadt Velbert deutlich. Lediglich die Erträge liegen etwas unter denen der Stadt.

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

- BVG mbH, da hierüber der Großteil der Beteiligungen der Stadt Velbert gehalten und verwaltet wird.
- Stadtwerke Velbert GmbH, da sie einen großen Anteil des Sachanlagevermögens hält und hohe Erträge innerhalb des BVG mbH-Konzerns erwirtschaftet.
- Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH, da die Stadt hier hohe Bürgschaften gegeben hat.
- Technische Betriebe Velbert AöR, da hier neben den Stadtwerken der Großteil des Sachanlagevermögens gehalten wird und Jahresüberschüsse erwirtschaftet werden.
- Kultur- und Veranstaltungsbetrieb Velbert, da die Stadt die Verluste dieser Beteiligung teilweise ausgleicht.

<sup>15</sup> nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

## 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 Kultur- und Veranstaltungsbetrieb Velbert für das Beteiligungsmanagement der Stadt Velbert von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an die Kommune gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise der Rat der Kommune zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Kämmerin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb prüfen wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

### 2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

#### → Feststellung

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Velbert 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 Gre-*

*miensitzungen. 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 Velbert** ist zentral in der Kämmerei im Bereich „Beteiligungen und interne Steuerberatung“ angesiedelt und umfasst 1,25 Vollzeitstellen (Stand: 31. Dezember 2019).

Es werden alle grundlegenden Unternehmensdaten digital vorgehalten. Dazu gehören unter anderem Jahresabschlüsse, Wirtschaftspläne, Prüfberichte, Anstellungsverträge der Geschäftsführer, Unterlagen zu Anzeigeverfahren bei der Kommunalaufsicht, Ratsvorlagen, Betrauungsakte, Bürgschaften, Gesellschaftsverträge, Unterlagen zu Geschäftsführersitzungen, Aufsichtsratsunterlagen und Unterlagen zu Gesellschafterversammlungen. Die BVG mbH als Holding verfügt über ein eigenes Beteiligungsmanagement und hält die Unterlagen in einer Software vor. Das Beteiligungsmanagement der Stadt hat einen Zugriff auf diese Software und kann die Unterlagen einsehen. Die Unterlagen der direkten Beteiligungen der Stadt, erhält das Beteiligungsmanagement von den jeweiligen Beteiligungen digital und hält diese zentral vor. Um eine stets aktuelle Übersicht zu haben, wird zusätzlich eine Tabelle mit Wiedervorlagen in Excel geführt.

Die laufende Aktualisierung von Daten wie z.B. Anteilshöhe oder Rechtsform ist dadurch sichergestellt, dass das Beteiligungsmanagement die Unterlagen von Aufsichtsratssitzungen, Gesellschafterversammlungen und Geschäftsführersitzungen prüft und umgehend notwendige Anpassungen in ihren dazu geführten Exceltabellen vornimmt. Zudem werden durch das Beteiligungsmanagement notwendige Ratsvorlagen für die von der Stadt unmittelbar gehaltenen Beteiligungen, sowie notwendige Anzeigen bei der Kommunalaufsicht verfasst und die Prüfberichte der Beteiligungen ausgewertet.

Da die BVG mbH als Holding über ein eigenes Beteiligungsmanagement verfügt, erfolgt hier zusätzlich eine Abstimmung mit dem Beteiligungsmanagement der Stadt Velbert. Auf Ebene der BVG mbH finden in regelmäßigen Abständen (in der Regel vierteljährlich) Gespräche mit allen Geschäftsführern der Tochterunternehmen der BVG mbH statt. An diesen Sitzungen nimmt auch das Beteiligungsmanagement der Stadt Velbert teil und ist so über die Unternehmen des Teilkonzerns BVG mbH stets informiert.

Die Stadt Velbert hat bisher keinen Public Corporate Governance Kodex (PCGK) erlassen. Auskunftsgemäß wird dieser aber aktuell erarbeitet und liegt intern bereits als Entwurf vor. Eine Beteiligungsrichtlinie liegt nicht vor. Lediglich innerhalb des BVG-Konzerns existiert eine Konzernrichtlinie aus dem Jahr 2004, die aktuell angewendet wird. Eine Beteiligungsrichtlinie auf Ebene der Stadt könnte ergänzend zu einem PCGK Abläufe innerhalb der Stadt regeln. Hierzu gehört zum Beispiel die Einrichtung eines unterjährigen Berichtswesens an den Rat. Auch Zuständigkeiten und Aufgaben des Beteiligungsmanagements der Stadt könnten hier noch einmal klar festgelegt werden.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte ihre Bestrebungen, einen Public Corporate Governance Kodex zu erlassen, zeitnah umsetzen, um konzernweit einheitliche Regelungen zu schaffen.

Zusätzlich sollten über eine Beteiligungsrichtlinie Abläufe auf Ebene der Stadt, wie die Einbindung des Rates in ein unterjähriges Berichtswesen festgelegt werden.

## 2.4.2 Berichtswesen

### → Feststellung

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

*Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und der Kommune sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Rat.*

*Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an den Rat durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabschluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Rat einen ausreichenden Überblick über alle Beteiligungen und deren wirtschaftliche Entwicklung geben.*

*Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planaabweichungen 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 Velbert** ist weiter verpflichtet, einen Gesamtabschluss gemäß § 116 GO NRW aufzustellen. Somit entfällt ab dem Jahr 2019 die Pflicht zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes. Zum Zeitpunkt der Prüfung lag der Beteiligungsbericht für die Jahre 2016 bis 2018 sowie der Gesamtabschluss 2019 vor. Der Gesamtabschluss 2019 wurde am 10. Juni 2021 aufgestellt.

### → Empfehlung

Die Gesamtabschlüsse und der Gesamtlagebericht sollten zukünftig gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag aufgestellt werden.

Durch den Wegfall der Verpflichtung zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes bei der Aufstellung eines Gesamtabschlusses, ist nach § 52 Abs. 1 Satz 6 KomHVO NRW im Gesamtlagebericht über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen zu berichten. Die verpflichtenden Angaben umfassen gemäß § 53 KomHVO NRW die Beteiligungsverhältnisse, die Ziele der Beteiligungen und die Erfüllung des öffentlichen Zwecks. Diese Angaben sind im Gesamtabschluss 2019 der Stadt Velbert enthalten.

Aus Sicht der gpaNRW sollte darüber hinaus mindestens einmal jährlich über die wirtschaftliche Entwicklung aller Beteiligungen berichtet werden. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträger vollständig über den Geschäftsverlauf aller Beteiligungen informiert werden. Daher bietet es sich an, den Gesamtlagebericht um entsprechende Angaben zu ergänzen.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen zu ergänzen.

Gemäß § 20 EigVO NRW sind für den Kultur- und Veranstaltungsbetrieb Velbert schriftliche Quartalsberichte für den Bürgermeister und den Betriebsausschuss zu erstellen. In diesen Berichten sollen einen Monat nach Quartalsende Informationen über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie über die Ausführung des Vermögensplans gegeben werden. Dem kommt der Kultur- und Veranstaltungsbetrieb Velbert nach. Es werden Quartalsberichte erstellt, die sowohl dem Beteiligungsmanagement als auch dem Betriebsausschuss vorgelegt werden. Auch die Technischen Betriebe Velbert AöR verfassen Quartalsberichte.

Weitere Berichte mit Informationen für die kommunalen Entscheidungsträger zu den übrigen Beteiligungen werden nicht verfasst. Allerdings ist der Bürgermeister als Geschäftsführer der BVG mbH stets über die Tochterunternehmen der BVG mbH informiert. Hierzu finden vierteljährlich Geschäftsführersitzungen unter Leitung des Bürgermeisters statt. Im Rahmen dieser Sitzungen werden von den Beteiligungsgesellschaften umfangreiche Berichte zu Geschäftsverlauf, Lagedarstellung, Risiken und Prognosen verfasst. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Velbert nimmt an diesen Geschäftsführersitzungen ebenfalls teil, so dass das Beteiligungsmanagement ebenfalls immer informiert ist. Auch der Rat als Entscheidungsgremium sollte hier zukünftig eingebunden und regelmäßig informiert werden. Nach Auskunft der Stadt Velbert ist beabsichtigt, dass die Geschäftsführer zukünftig über ihre jeweilige Beteiligung im Rat berichten.

Aus den Berichten zu den Beteiligungen der BVG mbH, sowie den Berichten zum Kultur- und Veranstaltungsbetrieb sowie den Technischen Betrieben Velbert AöR sollte ein komprimierter Bericht aus Sicht der Stadt Velbert durch das Beteiligungsmanagement für den Rat erstellt werden. Der Bericht sollte standardisiert sein und alle wichtigen Informationen übersichtlich und einfach lesbar für die Ratsmitglieder enthalten. Wesentliche Kernaussagen sollten direkt für die Ratsmitglieder erkennbar sein. Eine unkommentierte und nicht komprimierte Weitergabe der Berichte der Unternehmen durch das Beteiligungsmanagement an den Rat, ist nicht ausreichend.

→ **Empfehlung**

Es sollte eine unterjährige Berichterstattung mindestens zu den bedeutenden Beteiligungen der Stadt an den Rat erfolgen, damit auch dieser zeitnah über die Risiken und Entwicklungen in den Beteiligungen informiert ist.

## 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

### → Feststellung

Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Velbert 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 Velbert** bietet zeitnah nach den Kommunalwahlen Schulungen an. Folgende Inhalte werden dabei abgedeckt:

- Rechte und Pflichten kommunaler Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen,
- rechtliche Grundlagen der Kommunalwirtschaft und
- betriebswirtschaftliche Themenbereiche.

Die Schulungen werden bei Bedarf auch öfter angeboten, ebenso gibt es Schulungen zu bestimmten Fachthemen.

Das Beteiligungsmanagement sichtet die Tagesordnungen der Gremiensitzungen aller Beteiligungen und entscheidet im Einzelfall, ob Stellungnahmen zu einzelnen Tagesordnungspunkten notwendig sind. Bei aus Sicht des Beteiligungsmanagements kritischem Sachverhalten wird eine Stellungnahme erstellt. In der Regel handelt es sich dabei um strategische Fragen, zu denen das Beteiligungsmanagement eine Einschätzung verfasst. Dabei werden die Auswirkungen aus

Sicht der Kommune, aber auch solche auf andere Beteiligungen oder den Konzern berücksichtigt und dargestellt. Die Stellungnahmen werden dem Bürgermeister und dem Kämmerer zur Verfügung gestellt. Allerdings entsendet die Stadt Velbert neben dem Bürgermeister und dem Kämmerer noch andere Vertreter und Vertreterinnen in die jeweiligen Gremien. Demzufolge ist nicht sichergestellt, dass alle Vertreterinnen und Vertreter der Stadt die Sichtweise der Kommune kennen und dementsprechend bei Beschlüssen reagieren können.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement sollte die Stellungnahmen allen Vertreterinnen und Vertretern in den jeweiligen Gremien zur Verfügung stellen.

## 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.

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

- Stadtwerke Velbert mbH
- Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH

## 2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Velbert stellt die Einflussnahme bei der Stadtwerke Velbert GmbH und der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen sowie durch Beherrschungsverträge im Falle der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH sicher.

*Die 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 Eigenbetriebsverordnung NRW (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.*

Sowohl bei der Stadtwerke Velbert GmbH, als auch bei der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH handelt es sich jeweils um eine mittelbare Beteiligung der Stadt Velbert. Sie gehören zum Konzern der BVG mbH. Der Bürgermeister ist einer der Geschäftsführer der BVG mbH.

### 2.5.1.1 Stadtwerke Velbert GmbH

Die Stadt Velbert ist zu 100 Prozent mittelbar an der Stadtwerke Velbert GmbH (89,9 Prozent über die BVG mbH, 10,1 Prozent über die TBV AöR) beteiligt (Stand zum 31. Dezember 2021). Durch entsprechende Regelungen sollte der Gesellschaftsvertrag der Stadtwerke Velbert GmbH den beherrschenden Einfluss durch die Stadt Velbert sicherstellen.

Gegenstand der Stadtwerke Velbert GmbH ist die Versorgung mit Strom, Gas, Wärme und Wasser, die Vermietung und Verpachtung von Vermögensgegenständen, der Betrieb von Bädern, die Entsorgung und Verwertung von Abfällen, die Entwicklung und der Vertrieb Produkten und Dienstleistungen im Bereich und zur Unterstützung der regionalen Energie-, Wärme und Wasserversorgung sowie die Errichtung von Telekommunikationsnetzen und deren Vermarktung.

Organe der Gesellschaft sind nach § 5 des Gesellschaftsvertrages die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Es sind aktuell zwei Geschäftsführer bestellt, die die Gesellschaft gemeinsam vertreten. Die Gesellschafterversammlung besteht aus insgesamt sechs Mitgliedern, davon drei politische Vertreter ohne Stimmrecht. Stimmberechtigte Mitglieder sind die beiden Geschäftsführer der BVG mbH und der Vorstand der Technischen Betriebe Velbert AöR. Gemäß § 7 Abs. 6 des Gesellschaftsvertrages wird je 1 Euro Geschäftsanteil eine Stimme gewährt. Als Geschäftsführer der BVG mbH sind der Bürgermeister der Stadt Velbert und der zweite Geschäftsführer in der Gesellschafterversammlung vertreten und können mit 89,9 Prozent der Geschäfts- und somit Stimmanteilen den Einfluss der Stadt geltend machen. Das Stimmrecht der Stadt muss einheitlich ausgeübt werden. Sollte keine Einigung zwischen den Geschäftsführern der BVG mbH herbeigeführt werden können, würde nach Aussage der Stadt ein Weisungsbeschluss erlassen, durch den der Einfluss der Stadt geltend gemacht würde.

Der Aufsichtsrat der Stadtwerke Velbert mbH besteht aus 15 Mitgliedern. Darunter muss laut Gesellschaftsvertrag der Bürgermeister der Stadt Velbert oder ein von ihm benannter Vertreter

sein. Aktuell sind acht Ratsmitglieder sowie der Bürgermeister im Aufsichtsrat vertreten. Der Kämmerer ist beratendes Mitglied im Aufsichtsrat. Die vom Rat der Stadt entsandten Vertreter sind gemäß § 108 Abs. 5 Nr. 2 GO NRW an die Weisungen des Rates der Stadt Velbert gebunden und haben die Regelungen des § 108 Abs. 6 GO NRW zu beachten (§ 8 Abs. 3 Gesellschaftsvertrag). Demnach stellt die Stadt Velbert auch im Aufsichtsrat der Stadtwerke Velbert GmbH ihren beherrschenden Einfluss sicher.

Nach § 7 Abs. 2 des Gesellschaftervertrages dürfen die Geschäftsführer bestimmte Handlungen und Geschäfte nur nach vorheriger Zustimmung durch die Gesellschafterversammlung vornehmen. Hierzu gehören folgende Angelegenheiten: Abschluss, Änderung und Beendigung von Unternehmensverträgen im Sinne der §§ 291 und 292 Abs. 1 des Aktiengesetzes, jede Verfügung über Geschäftsanteile oder Teile von Geschäftsanteilen, jede Verfügung, Veräußerung, Vermietung, Verpachtung Verpfändung oder sonstige Belastung über das Unternehmen als Ganzes oder über wesentliche Teile des Unternehmens.

Nach § 10 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrages bestehen auch Zustimmungsvorbehalte durch den Aufsichtsrat. Es handelt sich um folgende Angelegenheiten: Abschluss, Änderung und Beendigung von Konzessionsverträgen, Übernahme neuer Aufgaben im Rahmen des Unternehmensgegenstandes, Aufnahme und Gewährung von Darlehen, soweit diese nicht bereits im Wirtschaftsplan vorgesehen sind, Schenkungen, Übernahme von Bürgschaften, Abschluss von Gewährleistungsverträgen und Bestellungen sonstiger Sicherheiten.

Darüber hinaus hat die Stadtwerke Velbert GmbH nach § 11 Abs.1 des Gesellschaftsvertrages jährlich in angemessener Zeit rechtzeitig vor Beginn eines jeden Geschäftsjahres einen Wirtschaftsplan aufzustellen und dem Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung zuzuleiten. Zusätzlich ist festgelegt, dass Jahresabschluss, Lagebericht und Prüfungsbericht unverzüglich der Stadt Velbert und der Rechtsaufsichtsbehörde zu übersenden sind.

Die Feststellung des Wirtschaftsplanes, des Jahresabschlusses sowie der Gewinnverwendung obliegen der Gesellschafterversammlung (§ 7 Abs.1 Nr. 3; § 11 Abs.2 und § 12 Gesellschaftsvertrag).

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

### **2.5.1.2 Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH**

Die Stadt Velbert ist zu 100 Prozent an der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH beteiligt. 94,9 Prozent werden dabei mittelbar über die Entwicklungs- und Verwertungsgesellschaft Velbert mbH (EVV mbH) und 5,1 Prozent von der Stadt direkt gehalten (Stand 31. Dezember 2021). Bei der EVV mbH handelt es sich um eine Tochter der BVG mbH (100 Prozent). Zwischen der EVV mbH und der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH sowie der BVG mbH und der EVV mbH bestehen Beherrschungsverträge. Durch entsprechende Regelungen sollten der Gesellschaftsvertrag der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH sowie die Beherrschungsverträge den beherrschenden Einfluss durch die Stadt Velbert sicherstellen.

Gegenstand der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH ist die Sicherstellung der Wohnungsverversorgung der Bevölkerung, die Unterstützung von kommunalen Maßnahmen der Infrastruktur und Siedlungspolitik, sowie die Durchführung städtebaulicher Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen.

Organe der Gesellschaft sind gemäß § 7 des Gesellschaftsvertrages die Geschäftsführung, der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung. Aktuell ist ein Geschäftsführer bestellt. Die Gesellschafterversammlung besteht aus zwei Mitgliedern, dem Bürgermeister als Vertreter der Stadt Velbert und einem Geschäftsführer der EVV mbH (Dezernent der Stadt Velbert).

Der Aufsichtsrat der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH besteht aus 18 stimmberechtigten Mitgliedern. 16 davon sind Ratsmitglieder, zwei sachkundige Bürger. Der Bürgermeister der Stadt Velbert nimmt als Geschäftsführer der BVG mbH grundsätzlich mit beratender Stimme an den Aufsichtsratssitzungen teil (§ 10 Abs. 5 Gesellschaftsvertrag). Die Aufsichtsratsmitglieder sind gemäß § 11 Abs. 6 Gesellschaftsvertrag an die Weisungen des Rates der Stadt Velbert gebunden. Auch im Aufsichtsrat ist somit der rechtliche Einfluss der Stadt gegeben.

Folgende Handlungen darf der Geschäftsführer nur nach vorherigen Zustimmung der Gesellschafterversammlung vornehmen (§ 13 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag): Abschluss, Kündigung, Änderung und Aufhebung von Unternehmensverträgen, Zustimmung zur Verfügung über Geschäftsanteile und die Veräußerung des Unternehmens ganz oder zu wesentlichen Teilen. Der Zustimmung des Aufsichtsrates bedürfen nach § 11 Abs. 4 Gesellschaftsvertrag zum Beispiel grundsätzliche Fragen der Geschäftsführung und Geschäftspolitik, Erwerb und Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen, die Übernahme neuer Aufgaben sowie die Aufnahme von Darlehen.

Die Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH ist außerdem nach § 14 des Gesellschaftsvertrages verpflichtet, jährlich einen Wirtschaftsplan aufzustellen welcher vom Aufsichtsrat festgestellt wird. Die Feststellung des Jahresabschlusses sowie der Beschluss über die Gewinnverwendung obliegen der Gesellschafterversammlung (§ 15 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag). Dem Aufsichtsrat ist der Jahresabschluss zur Prüfung vorzulegen. Er macht einen Vorschlag zur Ergebnisverwendung.

Des Weiteren besteht zwischen der EVV mbH und der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH ein Beherrschungsvertrag. Durch diesen verpflichtet sich die Wohnungsbaugesellschaft als Organgesellschaft dazu, die Leitung des gesamten Unternehmens der EVV mbH als Organträgerin zu unterstellen. Die Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH ist somit wirtschaftlich, finanziell und organisatorisch in die EVV mbH eingegliedert.

Ebenso unterstellt sich die EVV mbH wiederum per Beherrschungsvertrag mit der BVG mbH dieser und verpflichtet sich im Innenverhältnis ausschließlich nach deren Weisung zu handeln.

Durch die Personalunion von Bürgermeister als Vertreter der Stadt Velbert und gleichzeitig Geschäftsführer der BVG mbH ist die Einflussnahme der Stadt auf die Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH damit zusätzlich gewährleistet.

Den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW wird damit vollumfänglich Rechnung getragen.

## 2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

- Die Stadt Velbert nimmt ausreichenden Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung der Stadtwerke Velbert GmbH und der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH.

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

### 2.5.2.1 Stadtwerke Velbert GmbH

Die Stadt Velbert ist bei der Wirtschaftsplanung der Stadtwerke Velbert GmbH nicht direkt eingebunden. Die Wirtschaftspläne werden jedoch als Entwurf in den regelmäßigen Geschäftsführerrunden auf Ebene der BVG mbH vorgestellt. An diesen Sitzungen, unter Leitung des Bürgermeisters als Geschäftsführer der BVG mbH, nimmt das Beteiligungsmanagement der Stadt Velbert teil und vertritt die Interessen der Stadt. Auf den endgültigen und im Rahmen der Geschäftsführersitzungen abgestimmten Entwurf der Wirtschaftspläne greift das Beteiligungsmanagement dann über die gemeinsame Software im Vorfeld der entsprechenden Gremiensitzungen zu. Im weiteren Verlauf wird der Wirtschaftsplan dem Aufsichtsrat und schließlich der Gesellschafterversammlung zur Beschlussfassung zugeleitet. Durch die im Vorfeld bereits erfolgte Abstimmung des Wirtschaftsplanes ist sichergestellt, dass die Stadt ihren Einfluss entsprechend geltend machen kann.

Auch die Einhaltung des Wirtschaftsplanes wird durch regelmäßige Berichte (vierteljährlich) an die BVG mbH als Teilkonzernmutter überwacht. Der Inhalt der Berichte ist in der Konzernrichtlinie der BVG mbH genau festgehalten und wird durch das Beteiligungsmanagement gesichtet. Zudem werden in den regelmäßigen Geschäftsführerrunden auf Ebene der BVG mbH auch Informationen zur aktuellen Entwicklung der Stadtwerke Velbert GmbH weitergegeben. Die Einbindung der Stadt ist, wie bereits ausgeführt, über die Teilnahme des Bürgermeisters als Geschäftsführer der BVG mbH sowie das Beteiligungsmanagements der Stadt Velbert sichergestellt.

Nach Abschluss des Wirtschaftsjahres wird der Jahresabschluss durch die Gesellschaft zeitnah erstellt und durch die Gesellschafterversammlung beschlossen.

Zwischen der Stadtwerke Velbert GmbH und der BVG mbH wurde ein Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag geschlossen (zuletzt geändert am 11. Juni 2014). Danach verpflichtet sich die Stadtwerke Velbert GmbH ihren Gewinn an die BVG mbH abzuführen. Anfallende Verluste werden im Gegenzug durch die BVG mbH ausgeglichen. Im Jahr 2020 wurde ein Betrag von 2,0 Mio. Euro an die BVG mbH abgeführt. Auch für das Jahr 2021 wird ein positives Ergebnis erwartet, welches unter anderem durch die Abspaltung der Bädersparte zum 01. Januar

2021 gestützt wird. Auf die Ergebnisverwendung im Jahresabschluss ist durch den Bürgermeister als Geschäftsführer der BVG mbH über die Gesellschafterversammlung der Stadtwerke Velbert GmbH die Einflussnahme ausreichend sichergestellt.

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

### **2.5.2.2 Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH**

Auch bei der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH ist das Beteiligungsmanagement über die erläuterte Teilnahme an den quartalsweise stattfindenden Geschäftsführerrunden auf Ebene der BVG mbH in die Wirtschaftsplanung der Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH bereits eingebunden. Auch hier erfolgt die Einflussnahme bereits bei Aufstellung des Wirtschaftsplanes. Im weiteren Verlauf wird der Wirtschaftsplan im Aufsichtsrat, in dem Bürgermeister und der Kämmerer vertreten sind und der größtenteils aus Mitgliedern des Rates besteht, festgestellt.

Durch die regelmäßige Berichterstattung an die BVG mbH ist auch hier das Beteiligungsmanagement der Stadt bei der Überwachung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes involviert.

Nach dem bestehenden Beherrschungs- und Ergebnisabführungsvertrag ist die Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH verpflichtet, ihren jährlichen Gewinn an die EVV mbH abzuführen (§ 2 Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag). Die EVV mbH gleicht wiederum Verluste der Wohnungsbaugesellschaft Velbert aus. Im Jahr 2020 konnte die Wohnungsbaugesellschaft Velbert mbH ein positives Jahresergebnis von 1,7 Mio. Euro erwirtschaften. Auch für 2021 wird ein positives Jahresergebnis erwartet. Die Feststellung des Jahresabschlusses sowie der Beschluss über die Gewinnverwendung obliegen der Gesellschafterversammlung (§ 15 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag). Dem Aufsichtsrat ist der Jahresabschluss zur Prüfung vorzulegen. Er macht einen Vorschlag zur Ergebnisverwendung. Die Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung ist durch den Bürgermeister und den Geschäftsführer der EVV mbH (Dezernent der Stadt Velbert), die über die Ergebnisverwendung abschließend entscheiden, ausreichend sichergestellt.

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

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Velbert ergeben.	83	E1.1	Die Stadt Velbert sollte ihre Bestrebungen, einen Public Corporate Governance Kodex zu erlassen, zeitnah umsetzen, um konzernweit einheitliche Regelungen zu schaffen.  Zusätzlich sollten über eine Beteiligungsrichtlinie Abläufe auf Ebene der Stadt, wie die Einbindung des Rates in ein unterjähriges Berichtswesen festgelegt werden.	84
			E1.2	Die Gesamtabschlüsse und der Gesamtlagebericht sollten zukünftig gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW innerhalb der ersten neun Monate nach dem Abschlussstichtag aufgestellt werden.	85
			E1.3	Die gpaNRW empfiehlt den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen zu ergänzen.	86
			E1.4	Es sollte eine unterjährige Berichterstattung mindestens zu den bedeutenden Beteiligungen der Stadt an den Rat erfolgen, damit auch dieser zeitnah über die Risiken und Entwicklungen in den Beteiligungen informiert ist.	86
F2	Die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Velbert ergeben.	87	E2	Das Beteiligungsmanagement sollte die Stellungnahmen allen Vertreterinnen und Vertretern in den jeweiligen Gremien zur Verfügung stellen.	88

## 3. Informationstechnik

### 3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

#### **Informationstechnik**

Die Stadt Velbert betreibt ihre IT-Infrastruktur weitestgehend autark, so kann sie die Grundlagen der Leistungserbringung in ihrem Sinne positiv gestalten. Das gewählte Betriebsmodell bietet der Stadt Velbert damit gute Möglichkeiten, um ihre IT-Leistungen und damit auch ihre Kosten bedarfsgerecht zu steuern.

Die IT-Kosten der Stadt Velbert liegen auf einem unauffälligen Niveau der geprüften Städte. Die zugrundeliegende Kostenstruktur korrespondiert mit dem gewählten IT-Betriebsmodell, sodass sich daraus keine Auffälligkeiten ergeben.

Die Stadt Velbert befindet sich auf einem guten Weg zur digitalen Transformation ihrer Verwaltung. So erfüllt sie alle geprüften rechtlichen Anforderungen und hat ihre Ziele, Prioritäten und Verantwortlichkeiten in einer aktuellen Digitalisierungsstrategie inklusive einer Roadmap verbindlich verankert.

Auch die Voraussetzungen für ein verwaltungsweites DMS hat die Stadt Velbert bereits geschaffen und weitreichend realisiert. Darüber hinaus gibt es auch schon die elektronische Ak-

tenführung. Darauf aufbauend kann die Stadt Velbert nunmehr ihr Online-Angebot deutlich ausbauen, die Digitalisierung ihrer Prozesse vorantreiben und den bereits implementierten Rechnungsbearbeitungsworkflow weiter verbessern.

Wesentlich für eine noch erfolgreichere digitale Transformation ist ein systematisches Prozessmanagement. Um digitale, medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss die Stadt Velbert vorab verstärkt ihre zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Das Prozessmanagement der Stadt Velbert bietet dafür eine gute Ausgangsposition, allerdings sollte sie diese durch einen dokumentierten über alle Ihre Verwaltungsprozesse weiter optimieren, um den Anforderungen der digitalen Transformation bestmöglich gerecht werden zu können.

es kann nunmehr stärker auf die Digitalisierungsbestrebungen ausgerichtet werden. Insofern sollte die Stadt Velbert dem weiteren Aufbau des Prozessmanagements auch eine hohe Priorität einräumen.

Im Bereich IT-Sicherheit erreicht die Stadt Velbert eine überdurchschnittliche Positionierung. Das IT-Sicherheitsniveau der Stadt Velbert ist insgesamt positiv, wobei insbesondere die Notfallvorsorge stärker formalisiert werden sollte.

Die örtliche Rechnungsprüfung bietet der Stadt Velbert grundsätzlich die Chance, über Beratungen und interne Prüfungen, zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen. Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung sichern allerdings bislang nur die absolut notwendigen Prüfhandlungen ab. Gleichwohl befindet sich der Bereich aktuell in einer strategischen Neuausrichtung, sodass perspektivisch eine bessere Grundlage bestehen wird. Die Stadt Velbert sollte in diesem Zusammenhang darauf achten, die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen Rechnungsprüfung durch eine gezieltere IT-Unterstützung zu stärken.

Die Stadt Velbert hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert und erreicht damit im interkommunalen Vergleich eine solide Position. Auch hier kann sie sich noch optimieren, in dem die Medienentwicklungsplanung grundsätzlich in konkreten Projektplänen mit Meilensteinen und einer Kostenkalkulation mündet.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

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

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

### 3.3 IT-Profil

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

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

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

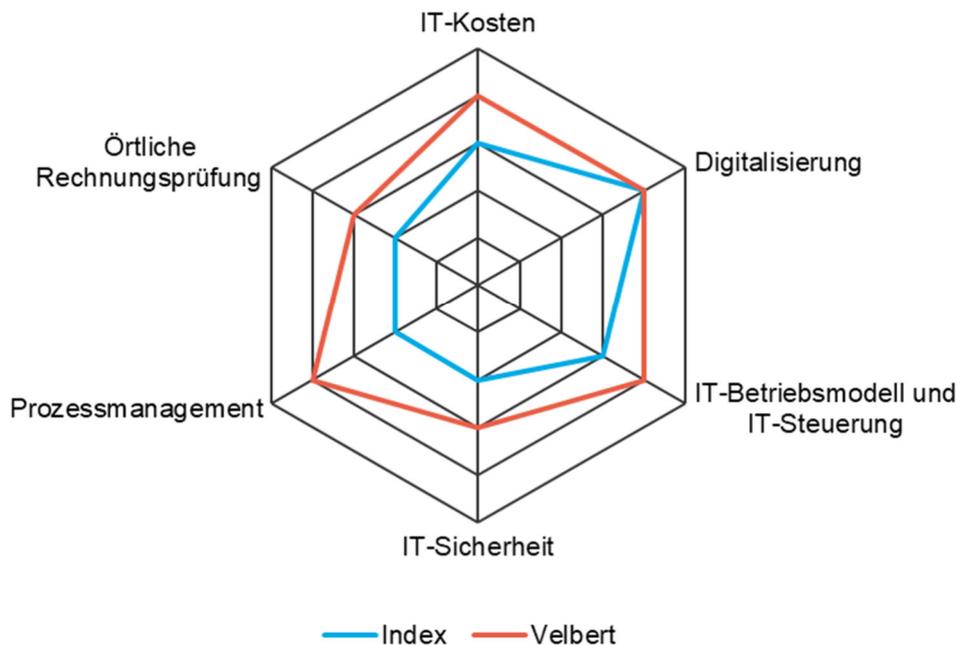
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines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

- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der **Stadt Velbert**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder einen interkommunalen Durchschnittswert.

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

#### IT-Profil der Stadt Velbert



- Das IT-Profil der Stadt Velbert ist solide ausgeprägt, dennoch bestehen über viele geprüfte Aspekte hinweg konkrete Ansatzpunkte, das IT-Profil weiter zu stärken bzw. zu optimieren.

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

### 3.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

#### → **Feststellung**

Das gewählte Betriebsmodell bietet der Stadt Velbert gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung ihrer IT.

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

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

Die Stadt Velbert betreibt ihre IT-Infrastruktur autark mit einem sehr schwachen Auslagerungsgrad, so kann sie die Grundlagen der Leistungserbringung in ihrem Sinne positiv gestalten. Die großen Anwendungen werden von der Stadt Velbert selbst betreut, dazu gehören das Finanzverfahren, das Personalverfahren, Fachanwendungen im Bereich Verwarn- und Bußgeld und die GEO/GIS-Anwendung.

Daneben werden einige Fachverfahren auch durch externe Anbieter gehostet wie z. B. das Sozialverfahren durch den Kreis Mettmann, ePR Server und Autista beim KRZ Ravensberg Lippe, Votemanager bei der regio iT und Ratsinfo bei WEGA Systems. Nennenswerte Vertragsbindungen bestehen hier allerdings nicht.

Die Infrastruktur nutzt die Stadt Velbert auch für Leistungen an externe Kunden sowie Einrichtungen der Stadt Velbert (TBV, KVBV, WOBAU, KVV, alle Schulen in eigener Trägerschaft und Stadt Wülfrath). Diese Leistungen basieren alle auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen mit den Kunden.

Die IT der Stadt Velbert ist in der Abteilung 1.3 (Informationstechnik) zentral organisiert und bewirtschaftet. Dies umfasst sowohl das Rathaus mit seinen Außenstellen. Die Verantwortung für

die IT liegt dabei in letzter Konsequenz beim Bürgermeister der Stadt Velbert. In der Aufbauorganisation ist die Abteilung 1.3 (Informationstechnik) Teil des Fachbereichs 1 (Zentrale Dienste). Ein regelmäßiger, fachlicher Austausch erfolgt mit der Fachbereichsleitung und mit den Abteilungsleitungen des Fachbereichs.

Die wesentlichen, steuerungsrelevanten Daten zur IT sind mit minimalem Aufwand zu ermitteln bzw. bereits vorhanden. Die Stadt Velbert prüft aber aktuelle IT-Leistungen nur teilweise auf Wirtschaftlichkeit und legt diesen deshalb auch nicht regelmäßig eine „make-or-buy“-Entscheidungen zugrunde.

Die Stadt Velbert hat bisher noch keine formalisierte IT-Gesamtstrategie erstellt. Teilaspekte sind in unterschiedlichen Konzepten aber vorhanden. Eine IT-Strategie dient dazu, den Beteiligten die notwendige Orientierung zu geben und alle Planungen und Handlungen an gemeinsamen Zielen auszurichten. Sie ist auch die Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit. Immer kürzere Innovationszyklen, organisationsübergreifende Vernetzung, die Umsetzung des OZG, die Einführung der E-Akten und steigende Komplexität verändern die kommunale IT und damit auch die IT-Steuerung. War die IT-Steuerung einst längerfristig in einer Gesamtstrategie planbar, so muss sie darüber hinaus heutzutage schnell und flexibel reagieren können.

Orientierung erhalten die Beteiligten bei der Stadt Velbert vorwiegend auf informellen Wegen oder aus einzelnen Beschlüssen. Dies muss nicht zwingend problematisch sein. Allerdings birgt die fehlende Formalisierung Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer, als teils reaktive Gedankenprozesse. Zumal bei der Stadt Velbert ebenso wie bei anderen Kommunen dieser Größenordnung zahlreiche Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen.

Auf operativer Ebene sind die Strukturen bei der Stadt Velbert durch Dienstanweisungen zur Nutzung der IT geregelt. Ebenso existieren bei der Stadt Velbert solche Vorgaben für die administrierende Ebene, die Leistungsanforderungen der Kunden, also der eigenen Fachbereiche, erfolgen in einem verbindlich festgelegten Prozess.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte eine formalisierte IT-Gesamtstrategie erstellen, die bisherige Teilaspekte aus unterschiedlichen Konzepten und Vorgaben zusammenfasst. Diese sollte allen Beteiligten bekannt gemacht werden. Alle aktuellen IT-Leistungen sollten auf Wirtschaftlichkeit geprüft werden und diesen regelmäßig eine „make-or-buy“-Entscheidungen zugrunde gelegt werden.

### 3.3.2 IT-Kosten

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

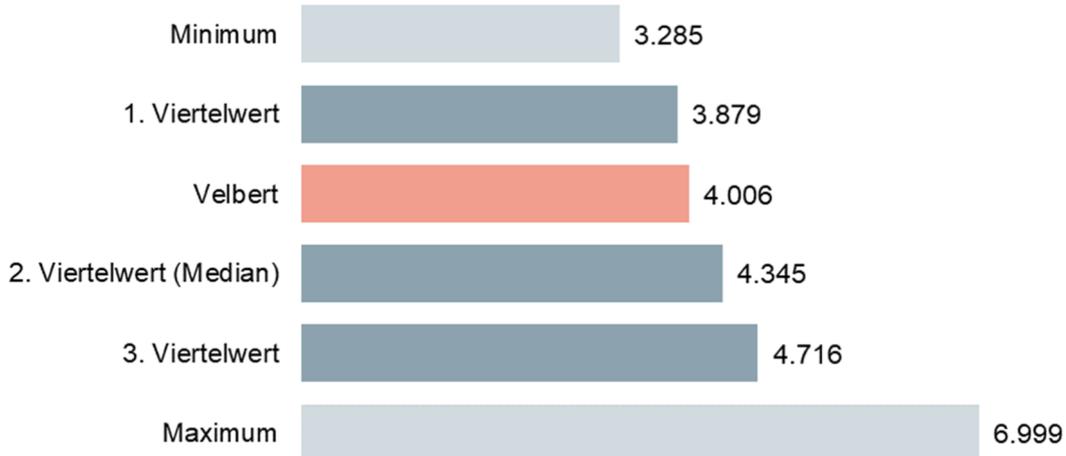
→ **Feststellung**

Die Stadt Velbert stellt ihr IT zu geringeren Kosten als die Vergleichskommunen bereit. Nennenswerte Ansatzpunkte, diese weiter zu reduzieren, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu reduzieren, sind nicht ersichtlich.

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

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die IT-Kosten der Stadt Velbert liegen auf einem *durchschnittlichen* Niveau. *Lediglich sieben* der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

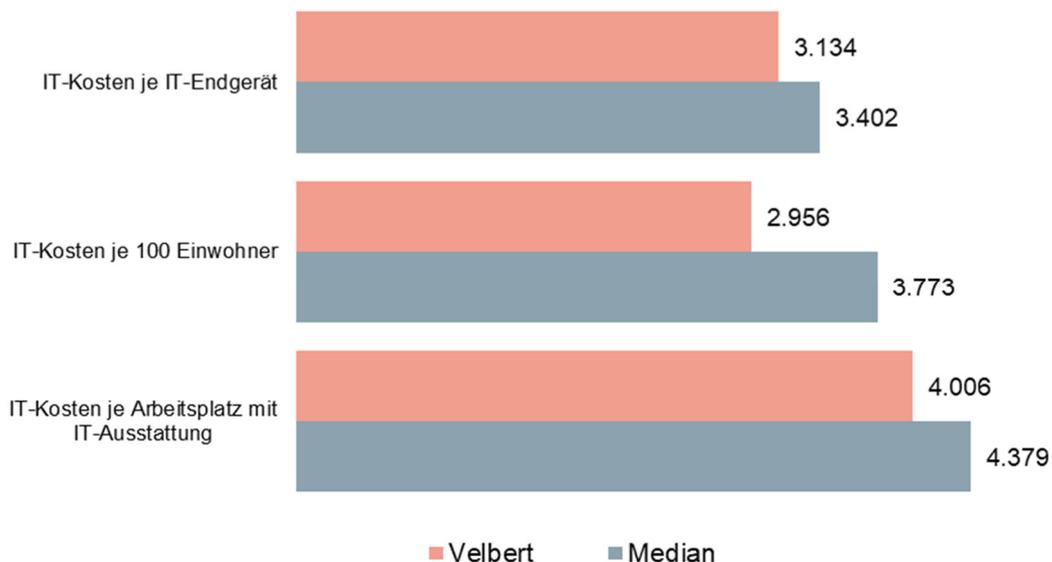
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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

- Einwohner:

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

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

**IT-Kosten der Stadt Velbert in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020**



Die Kennzahlen der Stadt Velbert weisen eine annähernd übereinstimmende Ergebnistendenz auf. Dennoch fallen die Kosten im Einwohner-Bezug etwas positiver aus, der Grund liegt in weniger auszustattenden Arbeitsplätzen im interkommunalen Vergleich. Dies ist ein Hinweis darauf, dass alle drei Bezugsgrößen im interkommunalen Vergleich relativ unauffällig sind. Sie müssen folglich bei der nachstehenden Bewertung der IT-Kosten nicht gesondert thematisiert bzw. relativierend aufgeführt werden.

Die IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional mit der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung oder der IT-Endgeräte. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Insofern fallen Kennzahlenwerte bei geringeren Ausstattungsmengen, wie bei der Stadt Velbert tendenziell etwas positiver aus. Realistisch sind die IT-Kosten der Stadt Velbert also noch etwas niedriger einzuordnen als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt.

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

#### IT-Kostenbestandteile der Stadt Velbert in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Velbert	39	54	7
Interkommunaler Durchschnitt	23	73	4

Die Stadt Velbert hat nicht wie die meisten der geprüften Städte viele IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Der hohe Anteil an Personalkosten bei zugleich niedrigen Sachkostenanteil bei der Stadt Velbert ist Ausdruck der überwiegend eigenverantwortlichen IT-Bereitstellung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, würden die Kosten eines möglichen Dienstleisters als Sachkosten gebucht. So dominieren die Sachkosten der Stadt Velbert die Personalkosten nicht so deutlich wie bei den anderen geprüften Kommunen.

Die quantitative Personalausstattung ist bei der Stadt Velbert höher als bei vielen Städten. So entfallen bei der Stadt Velbert auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch 51 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Der Median aller geprüften Städte liegt bei 76 Arbeitsplätzen. Der Median der Städte mit vergleichbarer IT-Auslagerung (autark/schwache Auslagerung) wie bei der Stadt Velbert liegt allerdings dann schon bei 63 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung.

Unter den Städten mit vergleichbarer IT-Auslagerung ist die quantitative Personalausstattung der Stadt Velbert also nicht besonders auffällig.

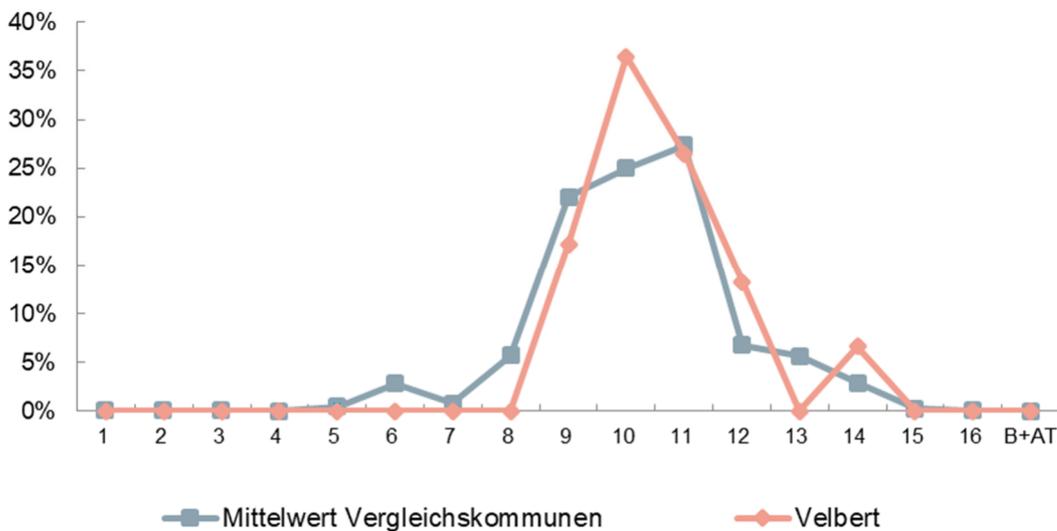
Um den operativen IT-Betrieb zu sichern, ist es für Kommunen, die eigenständig IT-Aufgaben wahrnehmen wichtig, ausreichende, teils auch redundante Personalkapazitäten vorzuhalten. Darüber hinaus steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum ohnehin stetig an.

Hinzu kommt, dass dieses Personal auch IT-Leistungen für Kunden außerhalb der Kernverwaltung erbringt, deren Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung in dieser Prüfung unberücksichtigt sind. Auch daraus resultiert der höherer Kennzahlenwert bei den Personalkosten. Die Stadt Velbert

erhält für ihre IT-Leistungen jedoch Erträge. Rein rechnerisch decken diese Erträge rund 22 Prozent der Kosten ab.

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

### Aggregiertes Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Velbert 2020



Das Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Velbert ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Die Stadt Velbert hält anteilig zwar mehr tariflich Beschäftigte in der Entgeltgruppe 10 vor, als es im interkommunalen Durchschnitt der Fall ist. Allerdings stehen hier geringere Anteile in den Entgeltgruppen 11 und 13 bzw. in den Besoldungsgruppe A13 gegenüber.

#### → Empfehlung

Um das IT-Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten zu können, sollte die Stadt Velbert basierend auf transparenten und verursachungsgerechten Anforderungen weiterhin die Flexibilität innerhalb ihres Betriebsmodells ausschöpfen und die für ihre Strategie passenden IT-Services auswählen.

### 3.3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

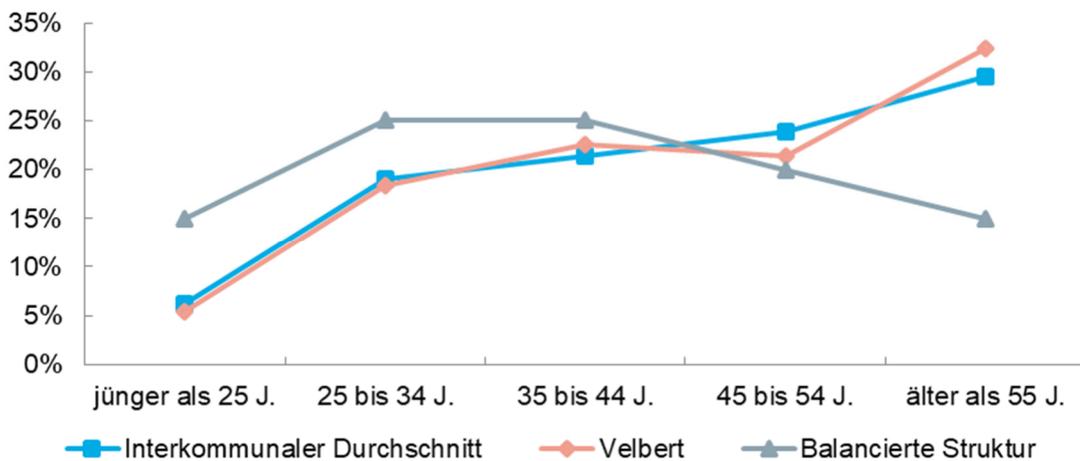
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden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

### 3.3.3.1 Demografische Ausgangslage

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

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

#### Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Velbert in Prozent 2021



→

- Die Altersstruktur der Stadt Velbert ist in etwa so alterszentriert wie der interkommunale Durchschnitt. Damit liegt diese, ebenso wie bei meisten der geprüften großen kreisangehörigen Städte, weit oberhalb der balancierten Altersstruktur. Ihre Altersstruktur gibt der Stadt

<sup>16</sup> Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) [http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse\\_iao\\_1\\_.pdf](http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf)

Velbert einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

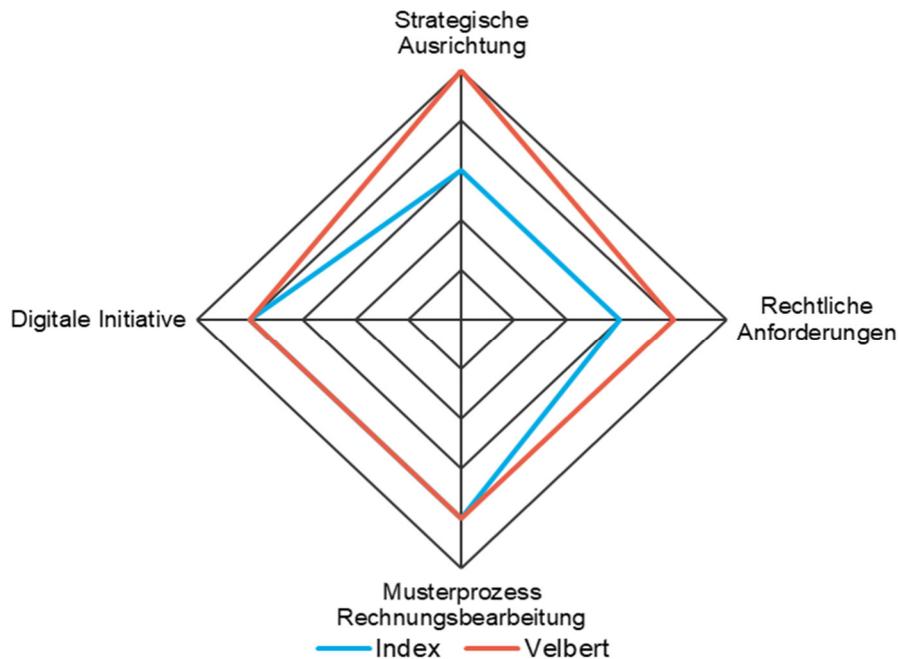
### 3.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

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

#### Stand der Digitalisierung in der Stadt Velbert 2021



- Die digitale Transformation der Stadt Velbert fußt auf einer sehr guten strategischen Grundlage und weist gegenwärtig mindestens einen durchschnittlichen Umsetzungsstand auf. Damit befindet sich die Stadt Velbert auf einem guten Weg.

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

### 3.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

#### → Feststellung

Die strategische Ausrichtung der Stadt Velbert bietet eine sehr gute Grundlage für die erfolgreiche Digitalisierung.

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

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

Die **Stadt Velbert** hat entscheidende Voraussetzungen geschaffen, um die digitale Transformation ihrer Verwaltung zielgerichtet umzusetzen.

Die Verantwortung für die digitale Transformation liegt federführend beim CDO (Stabstelle beim Bürgermeister) der Stadt Velbert in enger Zusammenarbeit mit der Organisationsabteilung und der IT.

Die Digitalisierungsprojekte der Stadt Velbert basieren auf guten strategischen Grundlagen. Die Stadt Velbert besitzt bereits eine Strategie zur Umsetzung des OZG, diese besteht insbesondere in der Einführung eines Bürgerserviceportals zusammen mit der regio iT Aachen. Über die Strategie und den aktuellen Sachstand wird regelmäßig im Ausschuss für Digitalisierung berichtet. Dieser Ausschuss begleitet den Prozess und führt die notwendigen Beschlüsse durch.

Hierauf aufbauend hat die Stadt Velbert auch eine Roadmap entwickelt und konkrete Digitalisierungsmaßnahmen mit Umsetzungszeitpunkten heruntergebrochen. Gegenwärtig ist sogar geplant in den einzelnen Fachbereichen bzw. Abteilungen „Digitale Lotsen“ zu installieren.

Die Stadt Velbert bindet ihre Beschäftigten in die digitale Transformation ein. Sie informiert alle Beschäftigten über den Verwaltungsvorstand, die Fachbereichsleitungen und die Abteilungsleitungen. So verbindet sie ihre Digitalisierungsprojekte mit internen und externen Schulungen für neue Verfahren und Workflows.

### 3.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

#### → Feststellung

Die Stadt Velbert kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG vollumfänglich nach. Das Online-Angebot der Stadt Velbert kann der Intention der Digitalisierung allerdings noch besser gerecht werden.

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

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

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

#### Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Velbert	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	9 von 14

Anforderung	Status der Stadt Velbert	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
De-Mail	erfüllt	14 von 14
Online-Angebot	nicht erfüllt	0 von 14
E-Payment	erfüllt	6 von 14
Elektronische Rechnungen	erfüllt	8 von 14
Roadmap OZG	erfüllt	4 von 14

Die Stadt Velbert erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Velbert den Umsetzungsstand der meisten großen kreisangehörigen Städte. Nur wenige Kommunen kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kommunen diese erfüllen. Wie auch bei der Stadt Velbert, bestehen meist noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers etwas besser gerecht zu werden.

Wie viele geprüfte Städte hat auch die Stadt Velbert einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Dabei kann sie sowohl unverschlüsselte als auch verschlüsselte Dokumente über ihre virtuelle Poststelle empfangen. Dafür bietet sie auch eine adäquate Verschlüsselung an. Auf ihrer Internetseite gibt sie dazu alle erforderlichen Informationen.

Außerdem stellt die Stadt Velbert den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit.

Das Online-Angebot der Stadt Velbert ist noch ausbaufähig. Viele Angebote werden noch nicht online angeboten bzw. basieren überwiegend auf Formularen im sogenannten PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet die Stadt Velbert derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können.

Die Bürger der Stadt Velbert können bei kostenpflichtigen Leistungsangeboten ab dem 2. Quartal 2021 auch elektronisch zahlen. Dabei bietet die Stadt Velbert alle gängigen Zahlungssysteme an.

Ebenfalls positiv ist, dass die Stadt Velbert elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat nicht nur empfangen, sondern auch medienbruchfrei verarbeiten kann. Die Daten werden in strukturierten Datensätze in das Finanzverfahren übertragen. Um daraus für sich einen Vorteil zu ziehen, ist die Verwaltung aber darauf angewiesen, dass noch mehr Firmen Rechnungen im X-Format stellen.

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

sierung und Energie des Landes NRW sowie der KDN und d-NRW zudem am Portalverbund.NRW. Ziel ist es, ein Rahmenportal zu schaffen, das die Onlineangebote der Kommunen integrieren kann.

Ähnlich wie die meisten der großen kreisangehörigen Städte, hat auch die Stadt Velbert ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG noch nicht vollständig verbindlich beschrieben. Dennoch hat die Stadt Velbert bereits einen wesentlichen Meilenstein erreicht und mit Hilfe des OZG-Kompasses Leistungen für sich identifiziert, die sie nach den Vorgaben des OZG digital anbieten muss (insgesamt 400 Leikaleistungen).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte ihr Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können.

### 3.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

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

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Velbert hat bereits einen Rechnungsbearbeitungsprozess implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird.

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

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

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

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

Anforderungen	Status der Stadt Velbert	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	erfüllt	6 von 15
Optische Texterkennung	erfüllt	7 von 15
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	8 von 15
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	9 von 15
Schnittstelle zum Vergabeprozess	nicht erfüllt	1 von 15
Elektronische Bearbeitungshinweise	nicht erfüllt	8 von 15

Anforderungen	Status der Stadt Velbert	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Digitaler Belegzugriff	<i>erfüllt</i>	14 von 17

Der überwiegende Teil der geprüften Städte hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung etabliert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Städte dennoch deutlich. Während einige wenige wie die Stadt Velbert ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen erforderlich.

Eingehende Papierrechnungen scannt die Stadt Velbert frühzeitig im Prozess. Zudem bearbeitet sie PDF-Rechnungen medienbruchfrei, indem sie die Rechnungen automatisiert aus dem elektronischen Posteingang in den Rechnungsworkflow übergibt. Damit ist die Stadt Velbert weiter als einige andere Städte.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Wie auch viele der geprüften Städte nutzt die Stadt Velbert diese Möglichkeit.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung sowie die Möglichkeit einer Mittelbindung. Einige Städte nutzen hier bereits die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen automatisierten Datenabgleich zwischen Rechnungs- und Auftragsdaten haben bisher nur sehr wenige große kreisangehörige Städte eingeführt. Die Stadt Velbert bildet hier keine Ausnahme.

Die Stadt Velbert könnte ihren Rechnungsbearbeitungsprozess optimieren, indem sie den Bestellvorgang noch stärker mit der Rechnungsbearbeitung verknüpft. So könnte sie auf Basis der reservierten Mittel weitere Kontierungsinformationen wie beispielsweise das Produkt oder das Sachkonto in den Workflow übertragen. In einem weiteren Schritt könnte die Stadt Velbert die Prüfung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit automatisieren. Die beschriebenen Optimierungen sind nur umsetzbar, wenn eine entsprechende Schnittstelle zwischen dem Workflow und dem Finanzverfahren implementiert ist.

Bisher können im Rechnungsbearbeitungsworkflow der Stadt Velbert noch keine automatisierten Informationen für die Bearbeiter generiert werden. Diese Informationen können jedoch hilfreich sein, um beispielsweise Skonto-Fristen einhalten zu können.

Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in nahezu allen geprüften Städten technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung. Auch hier nutzt die Stadt Velbert bereits die technischen Möglichkeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte aktuell noch manuell oder papierbasiert durchgeführte Bearbeitungs- und Prüfschritte weiter reduzieren. Dazu sollte sie insbesondere prüfen, wie sie den Bestellvorgang mit der Rechnungsbearbeitung verknüpfen kann.

### 3.3.3.2.4 Digitale Initiative

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Velbert hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Sie befindet sich damit auf einem guten Weg.

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

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

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

Die **Stadt Velbert** hat weitreichend ein zentrales DMS (OS Enaio) eingeführt, hiermit wird u.a. auch die E-Akte realisiert. Flankierend nutzt sie E-Akten-Funktionalitäten in Fachverfahren wie z. B. Personal, Organisation, Steuern, Ordnungsamt, Jugend Familie und Soziales Allgemeine Verwaltung.

Für die Einführung des verwaltungsweiten DMS mit E-Akte besitzt sie teilweise einen Projektplan und nimmt je nach Verfügbarkeit von Personalressourcen Kontakt zu den jeweiligen Fachbereichen bzw. Abteilungen auf, um weitere Projekte zu initiieren.

Zudem bietet die Stadt Velbert bereits einige interne und externe Leistungen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen medienbruchfrei an. Bei den externen Leistungen handelt es sich insbesondere um Prozesse im Bereich KITA online, Fundbüro Online, online Terminvergabe Bürgerservice, Ratsinformationssystem, Gewerbeportal, online Formulare Standesamt und Passabholung. Auch intern bietet die Stadt Velbert bereits bei über 20 Prozesse medienbruchfreie Leistungen an.

Mit diesem Umsetzungsstand erreicht die Stadt Velbert ein überdurchschnittliches Digitalisierungsniveau und kann darauf aufbauend ihre Prozesse weiter digitalisieren.

### 3.3.4 Prozessmanagement

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Wie sehr die Kommune von der Digitalisierung profitiert, entscheidet sich bereits vor der Auswahl neuer Hard- und Software. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben. Verwaltungen müssen daher vorab kritisch hinterfragen, wer im Prozess wann für was zuständig ist.

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

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

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

#### → Feststellung

Das Prozessmanagement der Stadt Velbert bietet bereits eine gute Grundlage. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte, um den Nutzen für die digitale Transformation noch zu erhöhen.

*Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:*

- **Strategische Vorgaben:** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad*

am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)<sup>17</sup> orientieren.

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

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

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

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

Auf den ersten Blick erfüllen nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Die meisten großen kreisangehörigen Städte stehen erst am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist die Anforderung hingegen erst erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Gleichwohl befinden sich viele großen kreisangehörigen Städte auf einem guten Weg. Dies gilt auch für die Stadt Velbert.

<sup>17</sup> BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

Aktuell hat die Stadt Velbert verbindliche Festlegungen und Vorgaben zur Priorisierung von zu digitalisierenden Prozessen erstellt (Bürgerportal). Mehr als die Hälfte der geprüften Städte haben ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten aber noch nicht festgeschrieben. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Bei Digitalisierungsprojekten betrachtet die Stadt Velbert zwar auch Prozesse, dies erfolgt aber bisher nicht systematisch, sondern eher anlassbezogen. Strategische Vorgaben für ein verwaltungsweites Prozessmanagement gibt es darüber hinaus auch schon bei der Stadt Velbert bisher. Die Priorisierung von zu digitalisierenden Prozessen, wird sich weiter im Rahmen der Einführung eines Bürgerportals (regio iT) herauskristallisieren, zu Beginn erfolgt dies über Quick-Wins, ansonsten über ein Prozessscreening anhand vordefinierter Klassifizierung (z. B. Menge, Zeitaufwand, Kosten).

Die Verantwortung für das Prozessmanagement liegt bei der Stadt Velbert zentral im Bereich der Organisationsabteilung, es gibt aber auch noch dezentrale Fachbereiche (z. B. Bürgerdienste, Feuerwehr, IT) in denen Prozessmanagement betrieben wird. Wenn dezentral auch Prozesse aufgenommen und analysiert werden, steigt der Anspruch an strategische und operative Vorgaben, um die Qualität und Einheitlichkeit abzusichern. Zukünftig sollen bei der Stadt Velbert sogar in den einzelnen Fachbereichen bzw. Abteilungen „Digitale Lotsen“ installiert werden. In der zentralen Organisationsabteilung stehen für das Prozessmanagement insgesamt zwei Vollzeit-Stellen zur Verfügung, entsprechende Zeitanteile sind in den Stellenbeschreibungen fixiert. Aus Sicht der Stadt Velbert sind diese Personalressourcen zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausreichend, um den Ansprüchen der Verwaltung an das Prozessmanagement gerecht zu werden. Die „digitalen Lotsen“ in den Fachbereichen/Abteilungen müssen ergänzend aber noch im Prozessmanagement geschult werden, um Prozesse auch innerhalb der dezentralen Einheiten aufnehmen zu können. Ausgehend von der strategischen Ausrichtung ihres Prozessmanagements sollte die Stadt Velbert aber ihren individuellen Personalbedarf regelmäßig bestimmen.

Die Stadt Velbert setzt für das Prozessmanagement ein Fachverfahren (PICTURE) ein und verwendet die Modellierungsnotation BPMN 2.0. Sie nimmt Prozesse nach Bedarf auch sehr detailliert auf, hat aber bisher die entsprechenden Vorgaben für Prozessaufnahmen noch nicht z. B. in einem Handbuch formalisiert. An der Erstellung von Steckbriefen für ein Screening (nach Festlegung des endgültigen Kriterienkatalogs) wird gearbeitet.

Das Prozessmanagement der Stadt Velbert stellt eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte dar. So findet ein enger fachlicher Austausch zwischen Organisation und IT statt. In konkrete Prozessanalysen ist die IT systematisch eingebunden.

Die Stadt Velbert hat bisher noch keinen umfassenden Überblick über ihre Verwaltungsprozesse, die Dokumentation erfolgt nur teilweise zentral. Im Rahmen der Einführung eines Bürgerportals sollen aber alle Prozesse systematisch erfasst werden.

Die Stadt Velbert hat bereits einige Verwaltungsprozesse detailliert untersucht und dokumentiert (z. B. im Bereich Unterhaltsheranziehung, eRechnungsworkflow, Vorlagenworkflow, Ratsinformationssystem, Feuerwehr). Sie beschreibt allerdings noch nicht systematisch, sondern eher selten, über Prozessbeschreibungen ihre Anforderungen an die IT.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Grundlage dafür ist ein vollständiger Überblick über alle Prozesse,

die priorisiert werden müssen um den Ressourcenbedarf zu bestimmen und die Qualität über operative Vergaben abzusichern.

### 3.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

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

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

#### → **Feststellung**

Die geprüften IT-Sicherheitsstrukturen weisen in technischer, räumlicher und konzeptioneller Sicht noch einige Defizite auf. Diese noch vorhandenen Defizite hat die Verwaltung größtenteils bereits erkannt und bereits entsprechende Maßnahmen auf den Weg gebracht.

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

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

### Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2021

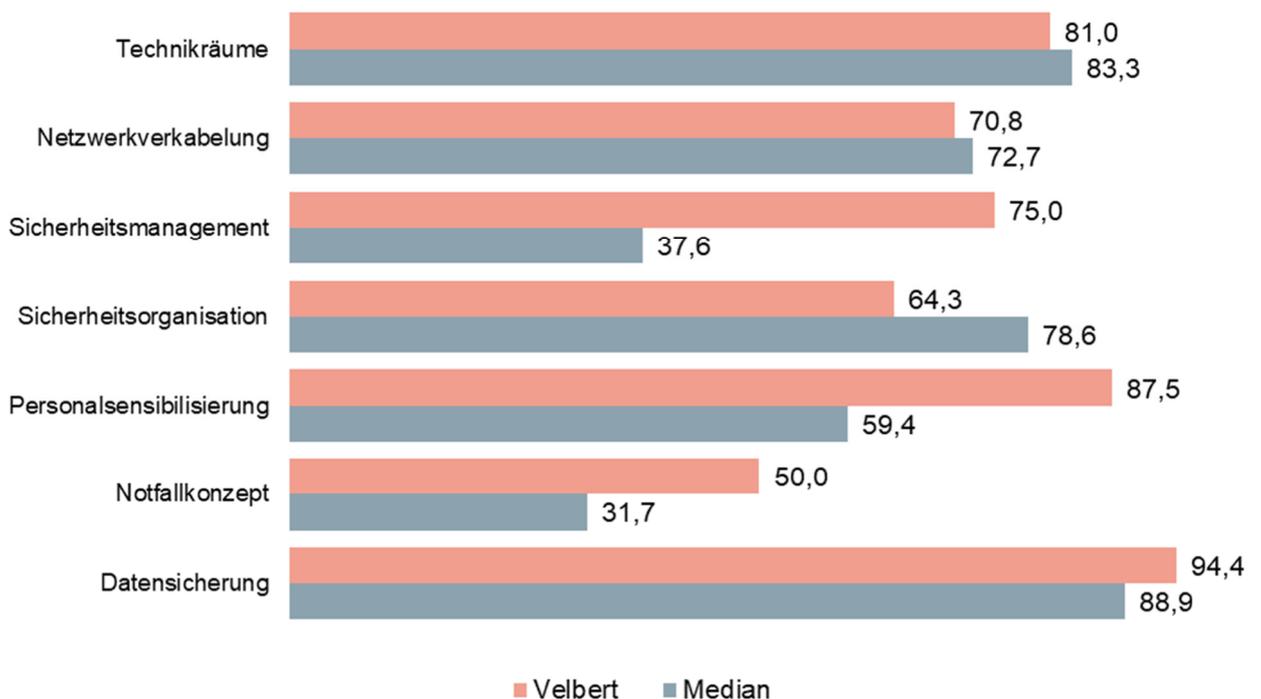


Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Verwaltung im interkommunalen Vergleich eine Position im oberen Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 73,8 Prozent, der Median liegt derzeit bei 65,0 Prozent.

Damit unterschreitet die Stadt Velbert mit diesem Ergebnis den empfohlenen Schwellenwert von 80 Prozent leicht. Aus Sicht der gpaNRW besteht somit aber Handlungsbedarf.

In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Velbert wie folgt dar:

### Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2021



Positiv hervorzuheben ist der hohe Erfüllungsgrad im Bereich der Datensicherung. Allerdings besteht Nachholbedarf in den meisten anderen Handlungsfeldern. Betroffen sind sowohl technische Aspekte, als auch organisatorische. Technische Aspekte, wie zum Beispiel ein redundanter Gebäudenetzanschluss, können oftmals durch die aktuellen Gegebenheiten nicht kurzfristig verändert werden. Bei den organisatorischen Aspekten, sollten jedoch zeitnah Veränderungs-

prozesse durch die Verwaltung initiiert werden. Hierzu gehören unter anderem die verschiedenen Aspekte des Notfallmanagements.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte die im Rahmen dieser Prüfung im Detail besprochenen technischen, räumlichen und konzeptionellen Defizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu gehört insbesondere ein detailliertes IT-Notfallkonzept.

### 3.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Velbert sichern aktuell nur die absolut notwendigen Prüfhandlungen ab. Das aktuelle Prüfkonzept der Stabstelle Rechnungsprüfung bietet aber eine gute Grundlage für die zukünftigen IT-System- und Programmprüfungen, bedingt aber entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen.

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

- *Eine Kommune sollte die interne IT-Prüfung in der örtlichen Rechnungsprüfung verankern. Dies bedingt hinreichende eigene und/oder externe personelle Ressourcen.*

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

Derzeit führt die örtliche Rechnungsprüfung im Rahmen ihrer personellen Möglichkeiten vereinzelt IT-Prüfungen durch.

Zukünftig wird die Stabsstelle Rechnungsprüfung bei der Stadt Velbert gemäß ihres aktuellen Konzeptes zur IT-System- und Programmprüfung verschiedenste Prüfungen im Bereich der IT durchführen. Dieses Prüfkonzept wurde in den Jahren 2019 und 2020 entwickelt und im Jahr 2021 der Verwaltung vorgestellt. Prüfungsgegenstand sind dabei insbesondere die Bestandteile der IT-Infrastruktur, durch die in der Buchführung mit automatischer Datenverarbeitung Buchungen ausgelöst werden (DV-Buchführung). Da neben dem ERP-Programm (H+H pro doppik) auch Vorverfahren mit einbezogen werden, wird der wesentliche Teil der IT-Systemlandschaft durch das Prüfkonzept abgedeckt.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, welche Prüfungsaspekte die Stadt Velbert in den letzten fünf Jahren aufgreifen konnte und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen Städten aussieht.

#### Überblick über aufgegriffene Prüfungsaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2017 bis 2021

Prüfungsaspekte	Hat die Stadt Velbert diesen Prüfungsaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfungsaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	ja	12 von 15
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	ja	7 von 15
Sonstige einföhrungsbegleitende Anwendungsprüfungen	nein	5 von 15
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	ja	3 von 15
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	nein	1 von 15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	nein	4 von 15
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	nein	7 von 15
Rollen- und Berechtigungskonzepte	nein	10 von 15
Anwendungslizenzen	nein	2 von 15

Prüfaspekte	Hat die Stadt Velbert diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	nein	7 von 15

In den letzten fünf Jahren wurden lediglich „Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (vor der Anwendung und Updates)“ sowie die „Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen“ geprüft. Damit erreicht die Stadt Velbert noch nicht einen Sachstand wie die meisten von uns geprüften Städte.

Wie die Tabelle zeigt, sind die Prüfaspekte, die bei der Stadt Velbert bisher unberücksichtigt geblieben sind, auch bei vielen anderen Städten nicht aufgegriffen worden. Wie in nahezu allen Fällen geäußert, liegt auch bei der Stadt Velbert der Grund dafür in mangelnden Personalressourcen. Der örtlichen Rechnungsprüfung der Stadt Velbert stehen für IT-Prüfungen geschätzt 0,2 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Damit befindet sich die Stadt Velbert interkommunal gesehen zwar in guter Gesellschaft, aber noch nicht in einer guten Position. Im Zeitraum 2016 - 2020 gab es aber darüber hinaus langanhaltende Probleme im Zusammenhang mit der Nachbesetzung der entsprechenden Prüferstelle.

Insbesondere aber Prüfaspekte der Wirtschaftlichkeitsberechnungen im IT-Bereich erlangen eine höhere praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune wirtschaftlicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt die Stadt Velbert im weitesten Sinne mit IT-Unterstützung durch. Dabei setzt sie jedoch noch kein Fachverfahren ein. Es handelt sich vielmehr meist um integrierte Schnittstellen bzw. Verfahren, die sich auf Finanzdaten beschränken.

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

Im Bereich der Fachkompetenz für IT-Prüfungen liegt ein weiterer Ansatzpunkt für die Stadt Velbert, die örtliche Rechnungsprüfung zu stärken. Bedingt durch das umfassende Prüfgebiet ist ein sehr umfangreiches Fachwissen sowohl IT-technisch als auch im Hinblick auf die fachlich, rechtlichen Inhalte der geprüften Programme unbedingt erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine stärkere IT-Unterstützung erhöhen und zukünftig weitere Prüfaspekte aufgreifen. Das aktuelle Prüfkonzept

der Stabsstelle Rechnungsprüfung bildet eine gute Grundlage dafür. Zudem sollte die Verwaltung bei der digitalen Transformation berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind, diese über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können und die Prüfung von IT umfassende Zugriffsrechte der örtlichen Rechnungsprüfung voraussetzt. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.

## 3.4 IT an Schulen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Velbert hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert und über ihren Medienentwicklungsplan abgesichert.

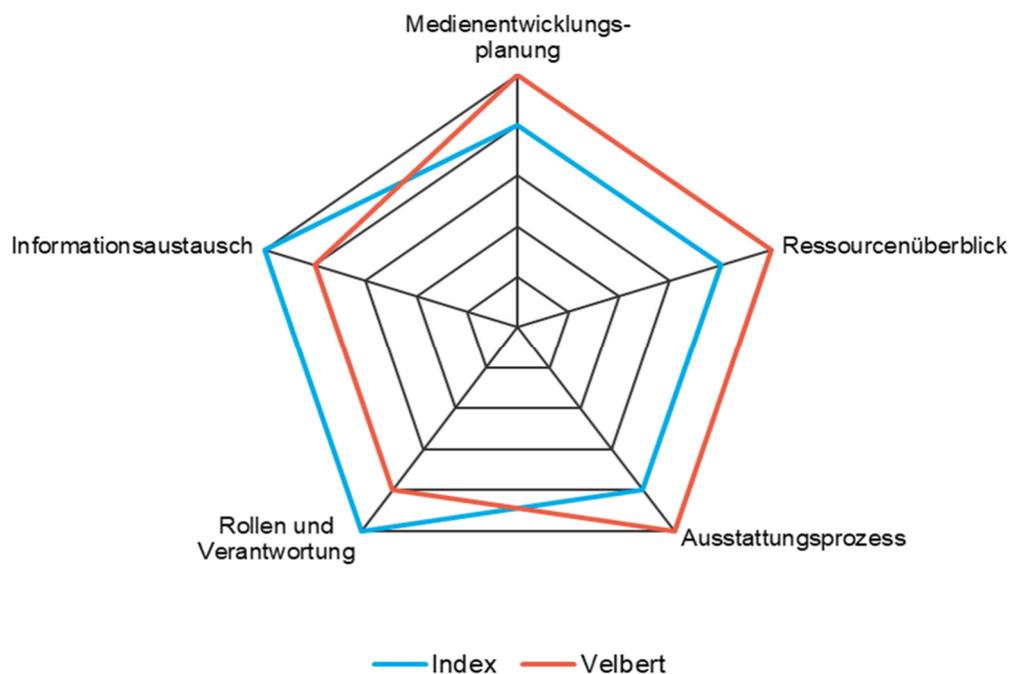
*Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:*

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

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

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

## Rahmenbedingungen der Stadt Velbert zur Digitalisierung der Schulen 2021



- Die Rahmenbedingungen der Stadt Velbert für die Schul-Digitalisierung sind überdurchschnittlich gut.

Die Stadt Velbert ist weiter als einige andere Städte und hat bei der Digitalisierung ihrer Schulen bereits wichtige Meilensteine erreicht.

### Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die Digitalisierung von Schulen im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Velbert	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Medienentwicklungsplanung	<i>teilweise erfüllt</i>	2 von 15
Ressourcenüberblick	<i>erfüllt</i>	7 von 15
Ausstattungsprozess	<i>teilweise erfüllt</i>	0 von 15
Rollen und Verantwortung	<i>teilweise erfüllt</i>	7 von 15
Informationsaustausch	<i>teilweise erfüllt</i>	9 von 15

So basiert die IT-Ausstattung ihrer Schulen auf einem Medienentwicklungsplan, an dessen Aufstellung die Schulverwaltung (Fachbereich 6) und der Fachbereich 1 (IT) mitgewirkt haben. Die Stadt Velbert schreibt ihren Medienentwicklungsplan regelmäßig fort. Zudem hat sie eine Ausstattungsstrategie für die gesamte Schullandschaft erstellt. Dabei mündet die Planung aber nur teilweise in konkrete Projektpläne mit Meilensteine und Kostenkalkulationen. Entsprechend den Auflagen des Förderprogrammes "Digitalpakt" wird die Schul-IT-Ausstattung gemäß den dort vorgegebenen Stufen entwickelt.

Die Informationen über die gesamte IT-Ausstattung der Schulen liegen umfassend und vollständig in der Abteilung 1.3 (IT) vor. Aufbauend auf den Bedarfen koordiniert die Abteilung auch die Beschaffungen. Den Beschaffungsprozess hat die Stadt Velbert dabei einheitlich und verbindlich geregelt. Bedarfe werden von den Schulen an die Schulverwaltung (FB 6) gemeldet. Daraufhin findet eine Abstimmung zwischen Schulverwaltung und IT (Abteilung 1.3) statt. So sichert sie über vordefinierte Ausstattungsmerkmale und Warenkörbe eine möglichst homogene IT-Ausstattung der Schulen ab.

Da die Stadt Velbert die Informations- und Kommunikationssysteme der Schulen betreibt, unterliegen die Schulen den allgemeinen Regelungen zur IT-Sicherheit. Spezielle Richtlinien oder Konzepte für die Schulen existieren aber noch nicht.

Die Stadt Velbert hat die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support verbindlich in ihrem Medienentwicklungsplan geregelt. Bei den Schulen liegen der pädagogische Support und der technische Support im First-Level. Dafür hat jede Schule Medienbeauftragte benannt. In der Praxis funktioniert dies nach eigenen Angaben aber nicht bei allen Schulen. Der Second- und Third-Level-Support wird durch die IT (Abteilung 1.3) abgedeckt. Für den IT-Support der Schulen stehen bei der Stadt Velbert im Jahr 2021 vier Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

Auch der regelmäßige Austausch zwischen den Beteiligten ist bei der Stadt Velbert sachgemäß abgesichert. Interdisziplinäre Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen sind bisher aber nur teilweise eingerichtet, um die Digitalisierung der Schulen umzusetzen bzw. die Medienentwicklung fortzuschreiben. Darüber hinaus wird die regelmäßige Kommunikation mit den Schulen zum Thema IT durch Stadtschulleiterbesprechungen (halbjährlich bzw. darüber hinaus bei Bedarf), sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert besitzt zwar eine Medienentwicklungsplanung und Ausstattungsstrategie, diese Planung sollte aber unbedingt noch in konkreten Projektplänen mit Meilensteinen und einer Kostenkalkulation münden. Darüber hinaus sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen der Stadt Velbert entwickelt werden.

## 3.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1**

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Informationstechnik</b>					
F1	Das gewählte Betriebsmodell bietet der Stadt Velbert gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung ihrer IT.	7	E1	Die Stadt Velbert sollte eine formalisierte IT-Gesamtstrategie erstellen, die bisherige Teilaspekte aus unterschiedlichen Konzepten und Vorgaben zusammenfasst. Diese sollte allen Beteiligten bekannt gemacht werden. Alle aktuellen IT-Leistungen sollten auf Wirtschaftlichkeit geprüft werden und diesen regelmäßig eine „make-or-buy“-Entscheidungen zugrunde gelegt werden.	8
F2	Die Stadt Velbert stellt ihr IT zu geringeren Kosten als die Vergleichskommunen bereit. Nennenswerte Ansatzpunkte, diese weiter zu reduzieren, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu reduzieren, sind nicht ersichtlich.	9	E2	Um das IT-Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten zu können, sollte die Stadt Velbert basierend auf transparenten und verursachungsgerechten Anforderungen weiterhin die Flexibilität innerhalb ihres Betriebsmodells ausschöpfen und die für ihre Strategie passenden IT-Services auswählen.	12
F3	Die strategische Ausrichtung der Stadt Velbert bietet eine sehr gute Grundlage für die erfolgreiche Digitalisierung.	16	E3	Die Stadt Velbert sollte ihr Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können.	19
F4	Die Stadt Velbert kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG vollumfänglich nach. Das Online-Angebot der Stadt Velbert kann der Intention der Digitalisierung allerdings noch besser gerecht werden.	17	E4	Die Stadt Velbert sollte aktuell noch manuell oder papierbasiert durchgeführte Bearbeitungs- und Prüfschritte weiter reduzieren. Dazu sollte sie insbesondere prüfen, wie sie den Bestellvorgang mit der Rechnungsbearbeitung verknüpfen kann.	21
F5	Die Stadt Velbert hat bereits einen Rechnungsbearbeitungsprozess implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird.	19	E5	Die Stadt Velbert sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Grundlage dafür ist ein vollständiger Überblick über alle Prozesse, die priorisiert werden müssen um den	25

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				Ressourcenbedarf zu bestimmen und die Qualität über operative Vergaben abzusichern.	
F6	Die Stadt Velbert hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Sie befindet sich damit auf einem guten Weg.	22	E6	Die Stadt Velbert sollte die im Rahmen dieser Prüfung im Detail besprochenen technischen, räumlichen und konzeptionellen Defizite mit Priorität aufarbeiten. Dazu gehört insbesondere ein detailliertes IT-Notfallkonzept.	28
F7	Das Prozessmanagement der Stadt Velbert bietet bereits eine gute Grundlage. Gleichwohl gibt es Ansatzpunkte, um den Nutzen für die digitale Transformation noch zu erhöhen.	23	E7	Die Stadt Velbert sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine stärkere IT-Unterstützung erhöhen und zukünftig weitere Prüfungsaspekte aufgreifen. Das aktuelle Prüfkonzept der Stabsstelle Rechnungsprüfung bildet eine gute Grundlage dafür. Zudem sollte die Verwaltung bei der digitalen Transformation berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind, diese über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können und die Prüfung von IT umfassende Zugriffsrechte der örtlichen Rechnungsprüfung voraussetzt. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.	30
F8	Die geprüften IT-Sicherheitsstrukturen weisen in technischer, räumlicher und konzeptioneller Sicht noch einige Defizite auf. Diese noch vorhandenen Defizite hat die Verwaltung größtenteils bereits erkannt und bereits entsprechende Maßnahmen auf den Weg gebracht.	26	E8	Die Stadt Velbert besitzt zwar eine Medienentwicklungsplanung und Ausstattungsstrategie, diese Planung sollte aber unbedingt noch in konkreten Projektplänen mit Meilensteinen und einer Kostenkalkulation münden. Darüber hinaus sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen der Stadt Velbert entwickelt werden.	34
F9	Die Rahmenbedingungen der örtlichen IT-Prüfung der Stadt Velbert sichern aktuell nur die absolut notwendigen Prüfhandlungen ab. Das aktuelle Prüfkonzept der Stabsstelle Rechnungsprüfung bietet aber eine gute Grundlage für die zukünftigen IT-System- und Programmprüfungen, bedingt aber entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen.	28	F9	Die Stadt Velbert sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine stärkere IT-Unterstützung erhöhen und zukünftig weitere Prüfungsaspekte aufgreifen. Das aktuelle Prüfkonzept der Stabsstelle Rechnungsprüfung bildet eine gute Grundlage dafür. Zudem sollte die Verwaltung bei der digitalen Transformation berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind, diese über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können und die Prüfung von IT umfassende Zugriffsrechte der örtlichen Rechnungsprüfung voraussetzt. Dies bedingt auch eine entsprechende fachliche Qualifikation der örtlichen Rechnungsprüfung, beispielsweise im Umgang mit Massendatenanalysen.	30

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F 10	Die Stadt Velbert hat einen guten systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert und über ihren Medienentwicklungsplan abgesichert.	32	E10	Die Stadt Velbert besitzt zwar eine Medienentwicklungsplanung und Ausstattungsstrategie, diese Planung sollte aber unbedingt noch in konkreten Projektplänen mit Meilensteinen und einer Kostenkalkulation münden. Darüber hinaus sollte eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen der Stadt Velbert entwickelt werden.	35

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velbert 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 Beschäftigten in der Bauaufsicht der **Stadt Velbert** konnten in dem von der gpaNRW betrachteten Bereich **Baugenehmigungsverfahren** aufgrund eines Rückgangs bei den neu eingehenden Bauanträgen die **unerledigten** Bauanträge deutlich reduzieren. Die Rahmenbedingungen mit einem unterstützenden **Programm** und hinterlegten Checklisten sind gut. Allerdings wurden in der Vergangenheit Erfassungsmöglichkeiten nicht genutzt. Daher konnten im Zeitraum der Prüfung die **Laufzeiten** für die Bearbeitung der Bauanträge nicht ausgewertet werden.

Der **Prozess** des einfachen Baugenehmigungsverfahrens zeigt auf, dass das Vier-Augen-Prinzip durchgängig gewährleistet ist. Sowohl beim Altaktenbestand als auch bei den eingehenden neuen Anträgen ist die Digitalisierung geplant und befindet sich im Umsetzungsprozess.

Die Unterstützung der Bauwilligen in der Stadt Velbert kann durch einen präsenteren **Internetauftritt** verbessert werden. Die geplante Besetzung einer Stelle für die **Bauberatung** kann dabei helfen, den hohen Wert bei den **Rücknahmen** von Bauanträgen und bei der **Ablehnung** von Bauanträgen zu reduzieren.

Die Stadt Velbert hat bislang weder Ziele noch Zielwerte oder Kennzahlen für den Bereich der Bauaufsicht gebildet. Auch ein Berichtswesen ist bislang nicht aufgebaut.

### 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 mit ihren Vorbescheiden mit ein. Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

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

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

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

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

## 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 Velbert** hat eine Gebietsfläche von 74,90 qkm. In Velbert lebten zum 01. Januar 2020 insgesamt 81.842 Einwohner. Im interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen verfügt Velbert über eine kleine Gebietsfläche. Der 1. Viertelwert liegt bei 73,65 qkm. Mit der Einwohnerzahl liegt Velbert dagegen oberhalb des Median von 75.610 Einwohnern. Es ergibt sich eine Bevölkerungsdichte von 1.093 Einwohnern je qkm. Damit liegt Velbert oberhalb des Median von 846.

Die Stadt Velbert teilt sich im Wesentlichen in die drei Stadtteile Velbert-Mitte, Neviges und Langenberg auf. Daneben gibt es eine Vielzahl von Außenbereichen mit Einzelhöfen und kleinen Weilern.

In den kommenden Jahren steht in folgenden Baugebieten eine Bebauung in nennenswerter Größenordnung an (WE = Wohneinheiten):

- Bebauungsplan Nr. 131 (Fellershof) - ca. 80 WE,
- Bebauungsplan Nr. 243 (Wilhelmshöhe) - ca. 25 WE,

- Bebauungsplan Nr. 210 (Am Hahn) - ca. 30 WE,
- Bebauungsplan Nr. 840.01 (Von-Behring-Straße) - ca. 70 WE,
- Bebauungsplan Nr. 663.02 (Kaiser-/Dürerstraße) - ca. 70 WE.

Darüber hinaus sollen mittelfristig weitere Wohnbaugebiete entwickelt werden, zum Beispiel

- Stadion / Sonnenblume - ca. 130 WE,
- Klimaschutzsiedlung Fontanestraße - ca. 65 WE.

Weitere Gewerbeflächen sind durch den Bebauungsplan Nr. 761 mit einer Fläche von 25 ha für das Gewerbegebiet "Große Feld/Langenberger Straße" vorgesehen. Der Bebauungsplan ist rechtskräftig, unterliegt jedoch zurzeit einer Normenkontrolle.

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Velbert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	46	33	46	53	59	97	31
Fälle je qkm	5,05	2,41	3,51	4,98	5,82	9,00	31
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	1,32	0,00	1,21	2,62	7,61	36,89	31
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	84,13	50,46	75,14	84,13	90,48	96,58	21
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	14,55	2,93	7,09	11,68	13,29	18,57	21

Einwohnerbezogen liegt die Zahl der Bauanträge in der Stadt Velbert niedrig. Auch bezogen auf die Fläche ergibt sich in Velbert lediglich ein durchschnittlicher Wert. Wie zuvor ausgeführt, sind allerdings weite Teile des Velberter Stadtgebietes durch den planungsrechtlichen Außenbereich geprägt – dadurch ergibt sich der vergleichsweise geringe Anteil an Freistellungsverfahren. 2020 ist ein deutlicher Rückgang gegenüber dem Vorjahr festzustellen. In 2019 lagen die Werte sowohl einwohnerbezogen mit 63 als auch flächenbezogen mit 6,85 oberhalb des 3. Viertelwertes. Mit der Umsetzung der eingangs beschriebenen Bebauungspläne werden sich die Fallzahlen zukünftig voraussichtlich wieder erhöhen.

### Entwicklung der Fallzahlen für Velbert

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	4	5
Bauanträge gesamt	509	373
davon im einfachen Genehmigungsverfahren	397	318
davon im normalen Genehmigungsverfahren	112	55

Grundzahlen	2019	2020
Baugenehmigungen	380	413
Ablehnungen	11	11

Durch die Überarbeitung der Landesbauordnung (BauO NRW 2018) sind seit 2019 mehr Bauvorhaben genehmigungsfrei und Abrisse nur noch anzeigepflichtig. Dies hat nach Auskunft der Stadt einerseits zu einem geringeren Antragsaufkommen geführt. Andererseits führten die Änderungen aufgrund der Ausweitung der genehmigungsfreien Bauvorhaben zu einem erhöhten Bauberatungsbedarf für die Beschäftigten der Bauaufsicht.

Der Rückgang bei den Bauanträgen betrifft prozentual vor allem die normalen Genehmigungsverfahren. Diese gingen um 50 Prozent zurück, während die einfachen Genehmigungsverfahren um 20 Prozent zurückgingen. Mit insgesamt 27 Prozent hat Velbert im interkommunalen Vergleich den höchsten Rückgang zu verzeichnen.

Dagegen hat sich die Zahl der erteilten Baugenehmigungen um rund neun Prozent erhöht. Die Ursache liegt vor allem in den Vorjahren. Erst seit Anfang 2020 wurden die Strukturen und Prozesse durch die neue Leitung intensiv betrachtet und verbessert. Dadurch konnte die Sachbearbeitung erheblich profitieren. Weitere Ausführungen hierzu werden in den nachfolgenden Punkten gemacht.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit einer Bauaufsicht, da dadurch ggf. zahlreiche unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Zu den Stellungnahmen erfolgen weitere Ausführungen unter Ziffer 5.3.4 dieses Berichts.

#### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

- Die Bauaufsicht der Stadt Velbert kann regelmäßig die gesetzlich vorgegebenen Fristen einhalten. Fehlenden Anzeigen über den Baubeginn wird regelmäßig nachgegangen. Bei Bauvorhaben von städtischen Tochtergesellschaften und Trägern öffentlicher Belange werden Baugenehmigungsgebühren erhoben.

*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 Velbert** konnte die Frist von zwei Wochen nach § 71 Abs.1 der ab dem 01. Januar 2019 geltenden BauO NRW (nachfolgend BauO NRW 2018)<sup>18</sup> nicht in allen Fällen einhalten. Zwar konnten auch trotz der mit Corona verbundenen Einschränkungen die Eingangsbestätigungen immer rechtzeitig versendet werden, die erforderliche Prüfung auf Vollständigkeit erfolgte jedoch in einzelnen Fällen nicht innerhalb der Frist.

<sup>18</sup> Die Änderungen der BauO NRW zum 02. Juli 2021 wurden im Bericht nicht berücksichtigt.

Die Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 BauO NRW 2018 werden in der Stadt Velbert grundsätzlich immer gleichzeitig eingeholt. Ausnahme kann dann sein, wenn sich eine Stellungnahme erst im Verfahren ergibt. Es werden immer nur die erkennbar notwendigen Stellungnahmen angefordert. In der Regel werden die Technischen Betriebe Velbert (TBV) sowie die Abteilung Stadtplanung und Denkmalschutz bei allen Neubauvorhaben beteiligt, bei den Sonderbauten zusätzlich auch die Feuerwehr. Im planungsrechtlichen Außenbereich nach § 35 BauGB wird regelmäßig die Stellungnahme der Oberen Bauaufsicht des Kreises Mettmann eingeholt. Weitere Ausführungen erfolgen unter Ziffer 5.3.4 dieses Berichts.

Bei Bauanträgen im einfachen Baugenehmigungsverfahren hatte die Bauaufsichtsbehörde gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 innerhalb von 6 Wochen zu entscheiden. Für die Beteiligung anderer Behörden und Dienststellen galt wiederum nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 eine Verlängerungsmöglichkeit von sechs Wochen. Da die Genehmigungsfrist jedoch erst beginnt, sobald die Bauvorlagen vollständig sind und alle Stellungnahmen vorliegen, addierte sich die Entscheidungsfrist im einfachen Genehmigungsverfahren bei vollständigen Bauvorlagen somit in der Regel auf 12 Wochen. Diese Frist konnte von der Bauaufsicht Velbert regelmäßig eingehalten werden. Eine Ausnahme hiervon bilden Bauvorhaben im planungsrechtlichen Außenbereich.

Die wenigsten Bauanträge gehen mit vollständigen Unterlagen bei der Bauaufsichtsbehörde ein. Das gilt für alle Antragsverfahren und Antragsarten. Die Stadt Velbert plant die Einrichtung einer Bauberatung. So können im Vorfeld auch die Anforderungen an die Bauvorlagen besprochen werden, um typische Fehler möglichst zu vermeiden. Zur Bauberatung verweisen wir auf Ziffer 5.3.7 dieses Berichts.

Auch wenn die Entscheidungsfristen in der Regel eingehalten werden können, so betragen die Gesamtlaufzeiten von Antragseingang bis Erteilen eines Bescheides oft mehrere Monate, was gelegentlich zu Beschwerden von Antragstellern führte. Als Ursachen hierfür können neben der weiterhin schwierigen personellen Situation und der mangelnden Qualität der eingereichten Unterlagen auch eventuell zu strenge Prüfkriterien in Betracht kommen. Die Abteilungsleitung arbeitet gerade an Standards und Analyseverfahren durch das Fachsystem.

Für die Bauaufsicht der Stadt Velbert ist es nur im Ausnahmefall erforderlich, entsprechend § 72 BauO NRW Angrenzer zu benachrichtigen, wenn eine Überprüfung von Abweichungen oder Befreiungen erforderlich war. Nach § 72 Abs. 2 BauO NRW entfällt die Benachrichtigung, wenn die zu benachrichtigenden Angrenzer die Lagepläne und Bauzeichnungen unterschreiben. Die Bauaufsicht der Stadt Velbert benachrichtigt dann, wenn es gesetzlich erforderlich ist und der Bauherr im Vorfeld nicht selber klären konnte oder es ihm nicht bewusst war.

In der Stadt Velbert ist ein Baukontrolleur in Vollzeit beschäftigt. Den erteilten Baugenehmigungen wird regelmäßig nachgegangen, soweit keine Anzeigen über den Baubeginn erfolgen. Daraus resultiert eventuell, dass die erteilte Baugenehmigung gemäß § 75 Abs. 1 BauO NRW erloschen ist, weil entweder mit dem Bau nicht innerhalb von drei Jahren begonnen wurde oder die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen wurde.

In der Bauaufsicht der Stadt Velbert werden nachprüfbar Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeiter in den Dienstbesprechungen festgelegt. Diese finden wöchentlich mit einer Protokollierung statt. Daraus wird ein Kriterienkatalog aufgebaut.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Velbert stellt sicher, dass der Sachbearbeitung ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die Festsetzung von Gebühren zur Verfügung steht. Der Gebührenrahmen der KGSt wird angewendet. Damit haben die Beschäftigten in der Bauaufsicht Velbert einen Ermessensspielraum.

Für Baumaßnahmen der Stadt Velbert werden keine Gebühren erhoben. Bei Bauvorhaben von städtischen Tochtergesellschaften und Trägern öffentlicher Belange werden Baugenehmigungsgebühren erhoben. Eine Befreiung von Gebühren kommt nach § 8 Abs. 1 Ziff. 4 des Gebührengesetzes Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) nur in bestimmten Fällen in Betracht.

Welcher Grad der Aufwandsdeckung mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich erreicht wird, könnte grundsätzlich aus den Jahresberichten ermittelt werden. Dazu sind die Personalkosten aus der Abteilung 3.2 (Bauordnungsamt) separiert auszuweisen. Der Aufwandsdeckungsgrad zeigt unter Berücksichtigung der Erträge, wie hoch der Zuschuss der Stadt für die Bauaufsicht ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt keinen Einfluss auf die Rohbausummen hat, die bei der Berechnung der Gebühren mitentscheidend sind. Zudem haben einzelne größere Baumaßnahmen starken Einfluss auf den Aufwandsdeckungsgrad, weil die Gebühreneinnahmen dadurch deutlich variieren.

### 4.3.3 Geschäftsprozesse

- Zur Unterstützung der Beschäftigten in der Bauaufsicht Velbert werden Checklisten eingesetzt. Die interne Organisationsstruktur ist für die zügige Abwicklung der Stellungnahmen hilfreich.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Velbert** hat die Geschäftsprozesse eindeutig festgelegt und gibt den Beschäftigten für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge Checklisten zur sicheren Sachbearbeitung an die Hand. Damit kann die Bearbeitung der

- Anträge auf Genehmigungsfreistellung
- Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren
- Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren

unterstützt werden. Ein entsprechender Prüfkatalog (Checkliste) wurde im Juli 2021 durch die neue Abteilungsleitung eingeführt. Eine bauordnungsrechtliche Prüfdokumentation war bis dahin nicht vorhanden. Zuvor war über die eingesetzte Software lediglich ein Beurteilungsbogen hinterlegt. Mit diesem konnten zwar reduzierte Eckdaten zum Grundstück bzw. zum Vorhaben erfasst, nicht jedoch die Prüfergebnisse dokumentiert werden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung bearbeitete die Bauaufsicht der Stadt Velbert die Bauanträge vollständig papierhaft. Der Anschluss an das Bauportal des Landes NRW ist vorgesehen. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen unter Ziffer 5.3.5 dieses Berichts.

Für die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht sind klare Regelungen getroffen. Dazu zählen auch schriftliche Regelungen zu den Entscheidungsbefugnissen. Derzeit werden sämtliche Bescheide der Abteilungsleitung zur Unterschrift vorgelegt. Hier ist eine zeitnahe Änderung vorgesehen, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ihren Entscheidungsbefugnissen zu stärken. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen unter Ziffer 5.3.6 – Personaleinsatz dieses Berichtes.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen bzw. Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadtverwaltung Velbert gliedert sich in zwei Dezernate und acht Fachbereiche, die vom Bürgermeister, zwei Beigeordneten und dem Kämmerer geleitet werden. Innerhalb der Fachbereiche erfolgt eine Untergliederung auf Abteilungen.

Im Dezernat I gliedert sich der Fachbereich 3 - Stadtentwicklung wie folgt auf:

- Abteilung 3.1 – Bauleitplanung und Denkmalschutz
- Abteilung 3.2 – Bauordnungsamt
- Abteilung 3.3 – Stadterneuerung und Umwelt.

Für die interne Abwicklung der Stellungnahmen ist die Gliederung vorteilhaft. Eventuelle Störfaktoren können innerhalb des Dezernats ausgeräumt werden. Kurze Wege unterstützen eine zügige Sachbearbeitung.

#### 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 Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Velbert weitgehend effektiv gestaltet.

→ **Feststellung**

Bislang wurden keine Delegationsregelungen für die Bescheiderteilung getroffen.

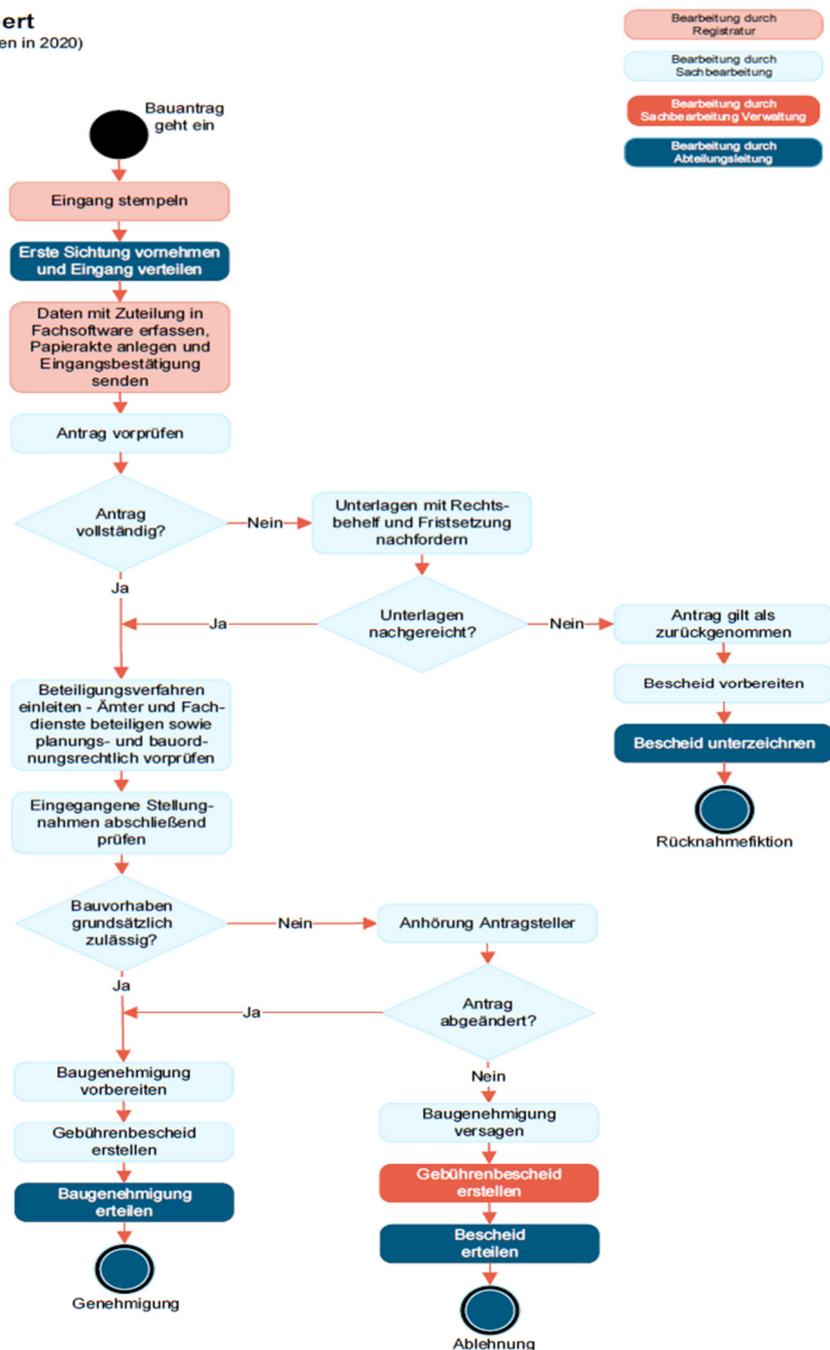
*Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit diese die Verfahren rechtssicher abwickeln können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.*

In der Bauaufsicht der **Stadt Velbert** sind die Prozessabläufe für

- Bauanträge/Bauvoranfragen
- Baugenehmigungen/Vorbescheide
- Baukontrollen
- Wiederkehrende Prüfungen
- Grundstücksteilung
- Ordnungsverfahren und
- Sonstige Verfahren

bereits intensiv mit ihren gegenseitigen Abhängigkeiten und den jeweiligen Verantwortlichkeiten dargestellt worden. Das nachfolgende Schaubild ist somit lediglich ein Ausschnitt daraus.

**Prozessablauf Velbert**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)  
Seite 1 von 1



Nach der Sichtung durch die Abteilungsleitung und der Eingabe im Fachprogramm wird durch die Registratur eine Eingangsbestätigung versendet. Im Anschluss erfolgt dann die Vorprüfung des Antrags. Sofern der Antrag nicht vollständig ist, werden durch die Sachbearbeitenden die fehlenden Unterlagen bei der Bauherrschaft angefordert.

→ **Empfehlung**

Die Eingangsbestätigung sollte nach der Vorprüfung durch die Sachbearbeitenden zusammen mit der eventuellen Anforderung von Unterlagen versendet werden, um Doppelschreiben zu vermeiden.

Das Anforderungsschreiben enthält die nach der BauO NRW 2018 erforderlichen Angaben. Das sind

- die Fristsetzung,
- die konkrete Bezeichnung der fehlenden Unterlagen,
- der Hinweis auf die Rechtsfolge bei Nichteinhalten der Frist und
- der Hinweis auf die entstandenen Gebühren für die Vorprüfung.

Nach Vervollständigung der Unterlagen kann der Antrag weiterbearbeitet werden. Das beinhaltet unter anderem das Stellungnahmeverfahren. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. In 2020 wurden durch die Bauaufsicht der Stadt Velbert 1.114 Stellungnahmen eingeholt.

### Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Velbert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,99	2,12	3,05	3,64	5,37	9,68	23
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k. A.	1,94	2,64	3,27	4,54	9,09	19
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k. A.	0,20	0,39	0,59	0,84	1,63	19

Wie aus der Anzahl der Werte in der rechten Spalte ersichtlich wird, ergibt sich die Kennzahl „Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag“ bei einigen Kommunen nicht aus der Addition der internen und externen Stellungnahmen. Die Aufteilung nach internen sowie externen Stellungnahmen ist ebenso wie in Velbert nicht allen Kommunen möglich. Dagegen kann die Summe der eingeholten Stellungnahmen von fast allen im Vergleich enthaltenen Kommunen angegeben werden.

In der Summe der eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag liegt die Stadt Velbert leicht unterhalb des 1. Viertelwertes. Das bedeutet, dass mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Wert aufweisen. Wir sehen diese Einordnung als positiven Nachweis an, dass in der Bauaufsicht Velbert nur die unbedingt notwendigen Stellungnahmen angefordert werden.

Bei sämtlichen Bescheiden (auch Gebührenbescheiden) erfolgt nach Vorbereitung durch die Sachbearbeitenden die Unterschrift derzeit durch die Abteilungsleitung des Bauordnungsamtes. Ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip stellt eine wichtige Maßnahme des Korruptionsschutzes dar. Diese wichtige Kontrollfunktion kann jedoch auch durch ein Mitzeichnen der Bescheide gewährleistet werden. Zudem sollte die Erteilung der Bescheide in einfachen Fällen durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter erfolgen. Dies reduziert einen "Flaschenhalseffekt"

gegenüber der jetzigen vollständigen Verantwortung bei der Abteilungsleitung. Die Korruptions-Prävention sollte dann in diesen einfachen Fällen durch Stichproben gewährleistet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte Regelungen zu internen Unterschriftsbefugnissen im Baugenehmigungsverfahren erarbeiten, um einerseits zügige Durchlaufzeiten zu ermöglichen, aber andererseits auch der Korruptionsprävention weiterhin gerecht zu werden.

### 4.3.5 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Bearbeitung der Bauanträge in der Stadt Velbert erfolgt derzeit vollständig papierhaft. Erste Vorbereitungen zur digitalen Sachbearbeitung wurden auf den Weg gebracht. Die Digitalisierung der Altakten ist aktuell noch nicht eingeleitet, jedoch als letzter Baustein im Digitalisierungsprozess vorgesehen.

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

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Dies bedeutet, dass die Städte z.B. Baugenehmigungsverfahren bis zum 31. Dezember 2022 digital anbieten müssen<sup>19</sup>. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW im Jahr 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>20</sup> wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG NRW auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

Durch ein digitales Bauantrags- und Beteiligungsverfahren lassen sich die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postlaufzeiten. Zum anderen kann die Stadt Doppelerfassungen und Medienbrüche vermeiden. Die Beschäftigten können die Anträge und Pläne der Bauwilligen direkt digital in die Fachsoftware übertragen und dort bearbeiten. Beteiligte Stellen können ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung bei diesen Ämtern ebenfalls zu einer Reduzierung des Aufwands.

In der Bauaufsicht der **Stadt Velbert** wird bisher vollständig auf Basis papierhafter Verfahrensakten gearbeitet. Es ist nicht vorgesehen, neu eingehende Bauanträge einzuscannen. Vielmehr

<sup>19</sup> Siehe hierzu auch den Teilbericht IT-Prüfung.

<sup>20</sup> aus den kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

sollen durch ein attraktives Antragsverfahren die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass möglichst sämtliche Anträge von Bauherren oder von deren Beauftragten elektronisch eingereicht werden. Auch für das Altaktenarchiv ist eine Digitalisierung erst nach Einführung der digitalen Bauakte vorgesehen. Das Altaktenarchiv ist klassisch nach Straße und Hausnummer sortiert. Somit können die für die Bearbeitung von Anträgen erforderlichen Vorgänge im Regelfall einfach aufgefunden werden.

Die Bauaufsicht der Stadt Velbert arbeitet seit 2021 aktiv an den digitalen Voraussetzungen und Programmierungen, um die vorgesehene Anbindung an das Bauportal.NRW zu ermöglichen. Bisher ist die Antragstellung über das Bauportal.NRW jedoch nur für das einfache Baugenehmigungsverfahren möglich und soll 2022 durch weitere Antragsverfahren ergänzt werden. Die Stadt Velbert strebt das Ziel an, eine vollständige digitale Antragsbearbeitung zu ermöglichen, sobald über das Bauportal.NRW alle Genehmigungsverfahren abgewickelt werden können. Hiermit sollen die für Prozessabläufe ungünstigen hybriden Bearbeitungen vermindert werden.

Das würde dann auch die elektronische Weiterleitung eines Bauantrags im Zusammenhang mit angeforderten Stellungnahmen beschleunigen. Elektronisch eingehende Stellungnahmen können derzeit noch nicht elektronisch bearbeitet werden. Diese Möglichkeit soll nach Angaben der Stadt Velbert ab Mitte 2022 bestehen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte die Digitalisierung mit Anbindung an das Bauportal.NRW weiterverfolgen, um die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung zu unterstützen und die Verfahrensabläufe zu beschleunigen.

### 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.

- Die Sachbearbeitenden in der Bauaufsicht der Stadt Velbert konnten im Jahr 2020 die unerledigten Bauanträge deutlich reduzieren.

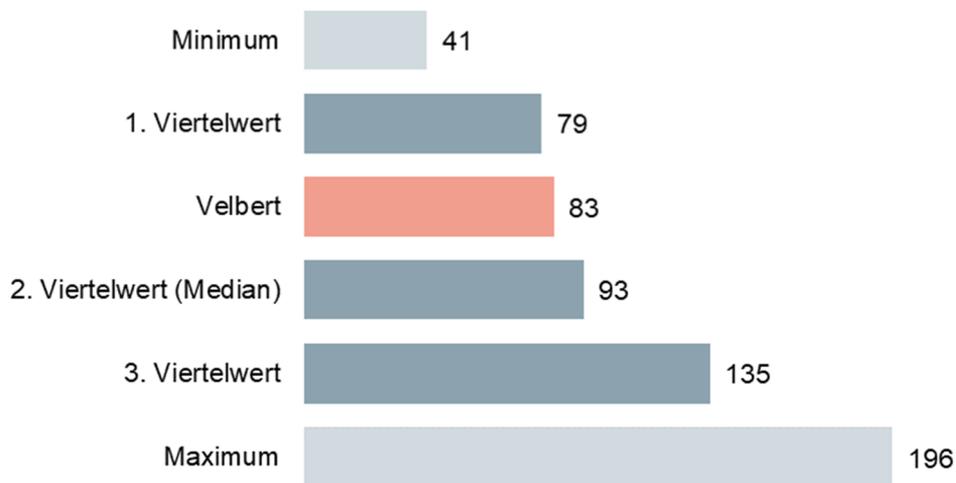
*Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei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

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

In der **Stadt Velbert** wird bislang keine personelle Unterscheidung zwischen der Bearbeitung von Bauanträgen, für den Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und für die Bauberatung getroffen. Auf eine Abgrenzung wurde aufgrund der niedrigen Fallzahlen bei den Bauvoranfragen verzichtet. Die gpaNRW hat daher die zusammenfassende Kennzahl Sachbearbeitung Bauaufsicht inklusive Bauberatung gebildet. Darin sind sowohl das eingesetzte Personal als auch die Fallzahlen für Bauanträge, förmliche Bauvoranfragen und Bauberatung enthalten.

Von der Stadt Velbert wurden für den zuvor beschriebenen Bereich der Bauaufsicht im Jahr 2020 insgesamt 6,27 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 1,20 Vollzeit-Stellen. Auf die Sachbearbeitung entfielen somit 5,07 Vollzeit-Stellen. Mit diesen Stellenanteilen sind sowohl die eingehenden Bauanträge als auch die Bauvoranfragen zu bearbeiten. Das waren in 2020 insgesamt 423. Interkommunal wirkt sich der Wert je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung wie folgt aus:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

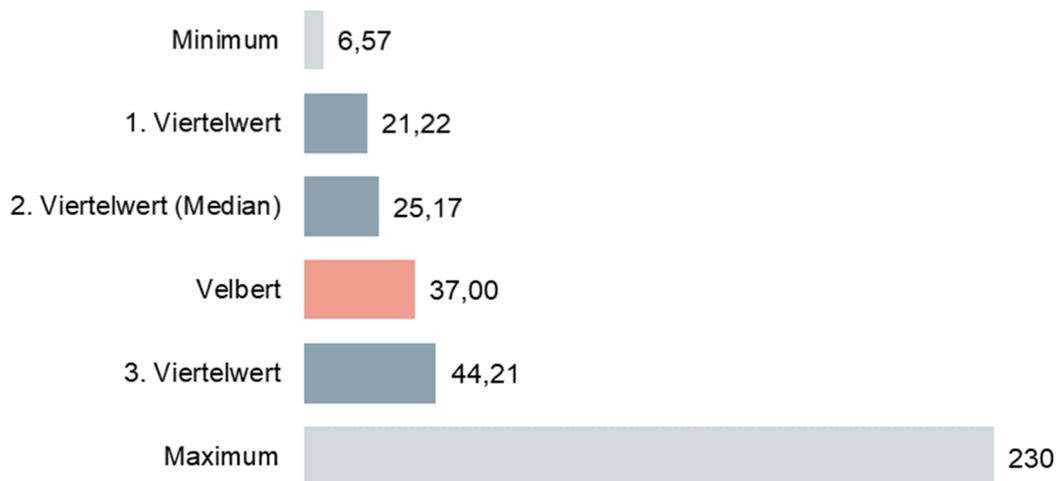


Die Positionierung leicht oberhalb des 1. Viertelwertes resultiert aus dem erheblichen Rückgang an Bauanträgen gegenüber dem Vorjahr bei gleichbleibendem Personaleinsatz. In 2019 lag der Wert bei gleicher Stellenbesetzung mit 112 noch deutlich höher. Es waren 568 Fälle zu verzeichnen. Einfluss haben aber nicht nur die Fälle, die neu eingehen, sondern auch die aus dem Vorjahr noch unerledigt gebliebenen Fälle. Daher werden diese ebenfalls betrachtet.

Die Bauaufsicht der Stadt Velbert konnte im Jahr 2020 ihre unerledigten Antragseingänge aus Vorjahren deutlich reduzieren. Diese lagen am 01. Januar 2020 noch bei 138.

Die unerledigten Fälle werden den neu eingehenden Fällen gegenübergestellt. Das Verhältnis und die interkommunale Positionierung ergibt sich aus der nachfolgenden Grafik.

#### Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent 2020



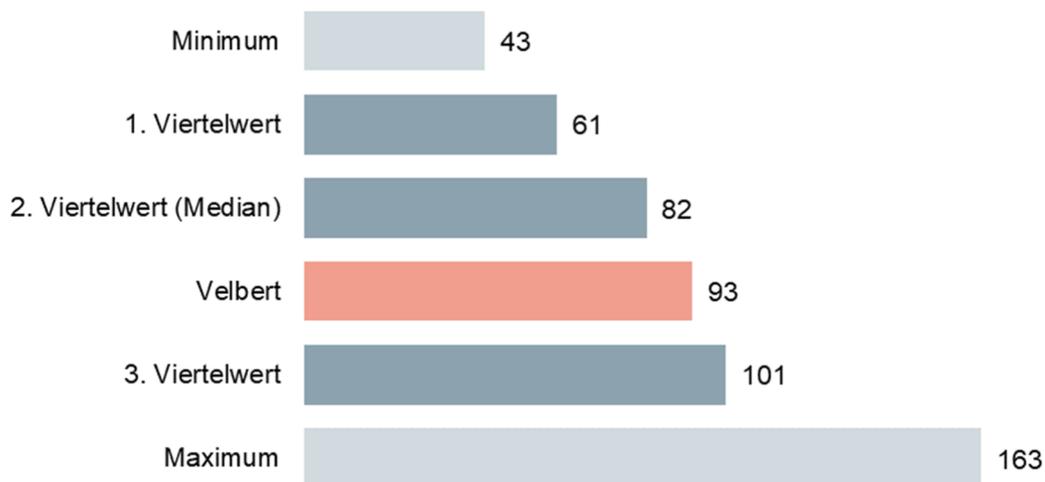
In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Aufgrund des Antragsrückgangs in 2020 konnten die unerledigten Bauanträge bis zum Ende des Jahres um rund 100 auf 37 reduziert werden. Bei gleicher Höhe des Antragseingangs sinkt die Kennzahl damit auf 10 Prozent. Damit würde sich die Stadt Velbert im interkommunalen Vergleich in der Nähe des Minimums positionieren.

Um feststellen zu können, ob mit der derzeitigen personellen Besetzung ein zügiger Abbau der Altfälle erfolgen kann, ist es wichtig, zu wissen, wieviel Fälle die Beschäftigten in der Bauaufsicht der Stadt Velbert im Jahr erledigen können.

Dazu werden sowohl die 413 erteilten Baugenehmigungen und 11 Ablehnungen als auch die 45 Vorbescheide berücksichtigt.



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



Mit ihrer Leistung erreichen die Beschäftigten in der Bauaufsicht der Stadt Velbert einen über dem Median liegenden Wert. Beeinflusst wird das Ergebnis vor allem durch die Tatsache, dass in den letzten Jahren eine hohe Fluktuation herrschte. Aktuell verfügen ca. 40 Prozent der eingesetzten Personen noch nicht über eine mehrjährige Erfahrung in der Bauaufsicht. Dazu kommen die zuvor bereits dargestellten Probleme mit der fehlenden Unterstützung durch das eingesetzte Programm, die erst in 2020 größtenteils behoben werden konnte. Auch aktuell setzen sich die personellen Probleme fort. Im Verlauf der überörtlichen Prüfung ging die stellvertretende Abteilungsleitung in den Ruhestand.

Trotzdem ist bei Gegenüberstellung der Neuanträge und der erteilten Bescheide ein positives Ergebnis erkennbar. Mit zunehmender Erfahrung sollte daher eine höhere Leistung erzielbar sein. Ein weiterer Baustein muss es sein, dass die Beschäftigten ihre Arbeit ohne größere Störungen erledigen können. Das will die Stadt Velbert damit unterstützen, dass eine eigene Stelle für die Bauberatung eingerichtet werden soll.

#### 4.3.7 Bauberatung

##### → Feststellung

Die Einrichtung einer separaten Stelle für die Bauberatung ist in der Stadt Velbert vorgesehen, aber noch nicht umgesetzt.

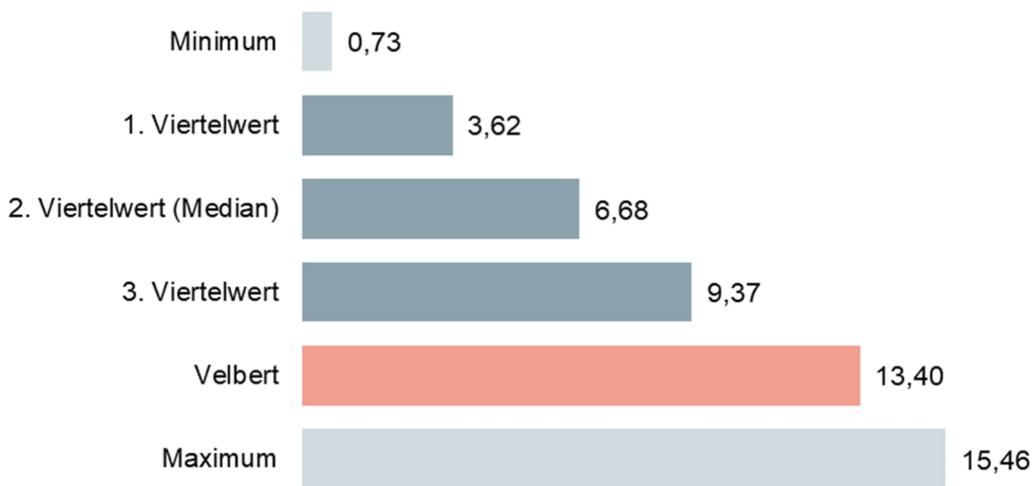
*Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.*

Sofern Bauwillige ihren nicht genehmigungsfähigen Bauantrag nicht freiwillig zurücknehmen, ist die Kommune verpflichtet, einen Ablehnungsbescheid zu erteilen.

In der **Stadt Velbert** wurden in 2019 81 und in 2020 50 Bauanträge zurückgenommen. Ablehnungsbescheide wurden sowohl 2019 als auch 2020 in elf Fällen durch die Stadt erteilt.

Für die Rücknahmen ergibt dies folgende interkommunale Positionierung:

**Zurückgenommene Bauanträge 2020 in Prozent**



In den interkommunalen Vergleich sind 26 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Velbert liegt bei den zurückgenommenen Bauanträgen deutlich über dem 3. Viertelwert. Das bedeutet, dass 75 Prozent der großen kreisangehörigen Kommunen einen niedrigeren Wert aufweisen. 2019 lag der Wert bei 15,91 Prozent.

Auch die Ablehnungen werden der Summe der Bauanträge gegenübergestellt:

### Abgelehnte Bauanträge 2020 in Prozent

Velbert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,35	0,00	0,88	2,20	4,40	7,39	29

Der prozentuale Anteil der abgelehnten Bauanträge liegt in Velbert unauffällig in der Nähe des Median. 2019 lag der Wert etwas höher bei 2,61 Prozent.

In der Bauaufsicht der Stadt Velbert ist eine eigene Stelle für die Bauberatung bereits eingerichtet. Die Stelle konnte allerdings aufgrund nicht geeigneter Bewerberinnen oder Bewerber bislang noch nicht besetzt werden.

Es gibt seit 2020 ein E-Mail-Postfach, in dem Anfragen zu baurechtlichen Themen eingehen. Diese Möglichkeit wird von Antragstellern und Bauwilligen gut angenommen. Allerdings verzögerte sich die Beantwortung eingehender E-Mails zum Ende des Jahres 2021 durch die schon beschriebenen personellen Abgänge und Häufungen von Krankenständen wieder erheblich.

Gleichzeitig steigt der Beratungsbedarf durch die Ausweitung der genehmigungsfreien Bauvorhaben durch den Gesetzgeber. Dieser Mehraufwand kann zukünftig durch die noch zu besetzende Stelle für die Bauberatung aufgefangen werden.

Zwar sind auf der Seite des Bauordnungsamtes (unter '<https://www.velbert.de/buergerinfo/stadtentwicklung-und-bauen/bauordnungsamt>') viele nützliche Hinweise rund um das Thema Bauen in leicht verständlicher und ansprechender Weise hinterlegt. Jedoch finden sich diese Informationen unter der allgemeinen Rubrik "Bürgerinfo" nur nach vielfachem Klicken in Untermenüs. Häufig nutzen Anwender daher die Suchfunktion auf der Startseite. Leider führen typische Suchbegriffe wie 'Bauberatung', 'Bauantrag' wiederum nur über mehrfache Links zu den Informationen des Bauordnungsamtes.

#### → Empfehlung

Zur Unterstützung der Bauwilligen in der Stadt Velbert sollte der Internetauftritt der Stadt Velbert verbessert werden. Typische Schlagworte sollten schneller zum Ziel der Bauwilligen führen, um den Informationsbedarf direkt zu decken und Personalressourcen zu schonen.

Wir haben in 14 großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung erheben können. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt (Velbert ist ohne Abbildung, da für Velbert kein Wert erhoben werden konnte):



### 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

#### → Feststellung

Die Stadt Velbert kann bislang die Dauer von Genehmigungsverfahren nicht auswerten.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019<sup>21</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

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

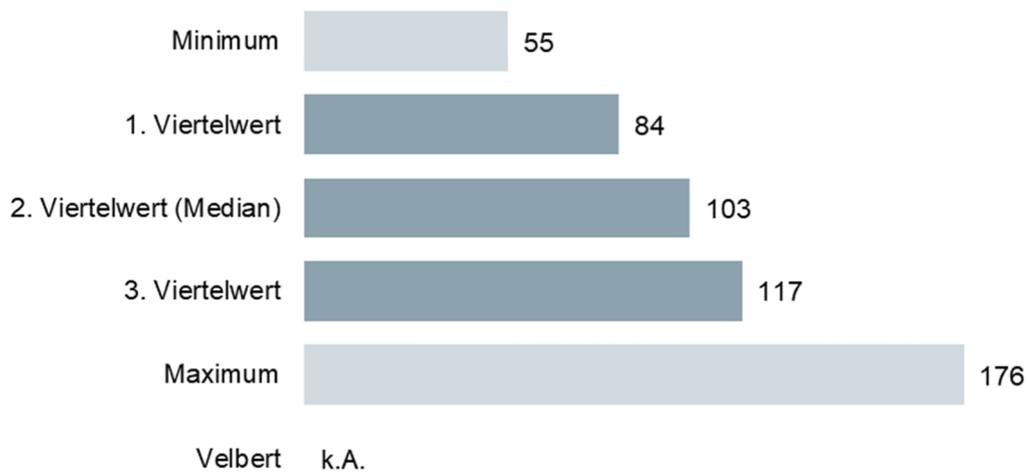
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs-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

Die **Stadt Velbert** ist bislang programmbedingt nicht in der Lage, die Laufzeit von Bauanträgen auszuwerten. Daher werden nachfolgend die einzelnen Laufzeiten getrennt nach den verschiedenen Antragsverfahren aufgeführt, um der Stadt Velbert eine Orientierungshilfe zu geben, wenn die Möglichkeit zur Auswertung eigener Verfahrensdauern besteht.

<sup>21</sup> Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

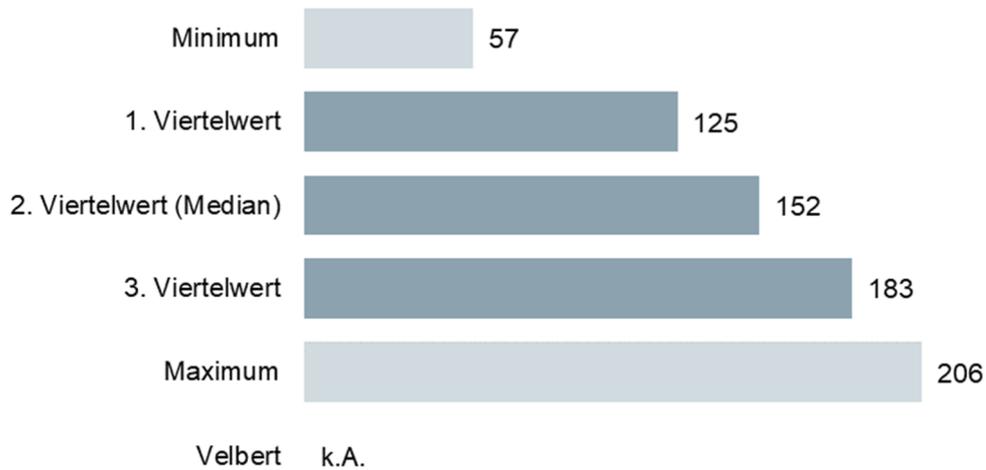
**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020**



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



**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020**



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



### Laufzeit von Bauanträgen nach Vollständigkeit 2020

Grundzahl	Velbert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	30	66	85	101	151	13
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k.A.	30	36	53	67	82	12

Aus Sicht der gpaNRW ist die Ermittlung der Laufzeiten eine elementare Grundlage für die Steuerung der Bauaufsicht. Zum einen muss die Stadt überprüfen, ob die zuvor angeführte Orientierungsgröße von maximal 84 Tagen nach Antragseingang verlässlich eingehalten wird. Zum anderen sollte sie regelmäßig prüfen, ob und aus welchen Gründen es zu Verzögerungen in der Erledigung von Baugenehmigungsverfahren kommt. Dabei sollte eine Trennung zwischen den einzelnen Antragsverfahren berücksichtigt werden, da die Kennzahlen aus den Vergleichskommunen teilweise erhebliche Abweichungen zwischen den einzelnen Verfahrensarten ausweisen.

Mit der BauO NRW 2018 soll das Bauen in NRW gefördert und u.a. durch Verfahrensdigitalisierung vereinfacht und beschleunigt werden. Aus Transparenzgründen ist daher erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt worden. Diese Berichtspflicht besteht jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Rechtsverordnung, die diese Berichtspflicht näher konkretisiert.

#### → Empfehlung

Sobald die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Velbert sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.

### 4.3.9 Transparenz und Steuerung

#### → Feststellung

Die Stadt Velbert hat bislang keine Ziele, Zielwerte oder Qualitätsstandards für den Bereich der Bauaufsicht gebildet. Auch ein Berichtswesen ist bislang nicht aufgebaut.

*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 Bauaufsicht der **Stadt Velbert** hat für ihre Aufgabenerfüllung bisher keine Ziele definiert. Folgerichtig hat die Stadt bislang auch keine Zielwerte für die Überprüfung der Zielerfüllung definiert. Die Vorgabe von Qualitätsstandards hilft bei der Zielerreichung z. B. mit Blick auf rechtmäßige Bescheide. In verschiedenen Abschnitten dieses Berichts sind wir bereits darauf eingegangen. Zusammen mit einem schlanken Prozess führt das zu einer effektiven Aufgabenerledigung. Ebenfalls sind in Velbert bisher keine Qualitätsstandards definiert. Eine geringe Klagequote könnte ein solcher Standard sein.

Im Haushaltsplan sind bislang lediglich verschiedene Grundzahlen (Leistungsdaten) des Vorjahres als Ist und daneben die Plandaten des Vorjahres und des Haushaltsjahres aufgeführt. Diese sind bedingt zur Steuerung geeignet, da den Leistungsdaten auch eingesetzte Ressourcen gegenübergestellt werden müssen, so dass die Stadt über die so entstehenden Kennzahlen sachgerechte Aussagen treffen kann.

Eine geeignete Kennzahl kann auch der Aufwandsdeckungsgrad Baugenehmigung sein. Dabei werden die Personal- und Sachaufwendungen ebenso wie die internen Leistungsverrechnungen den Erträgen aus den Baugenehmigungsgebühren gegenübergestellt. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW darauf verzichtet, den Aufwandsdeckungsgrad zu ermitteln und in den interkommunalen Vergleich zu stellen. Hintergrund ist, dass die Bauvorhaben in den einzelnen Kommunen von ihrer Größe sehr unterschiedlich sein können und ein Hauptbestandteil der Gebühren über die Rohbausummen festgelegt ist. Dieses kann sich weniger auf den zu leistenden personellen Einsatz auswirken, dafür aber umso mehr auf den finanziellen Ertrag. Den Kommunen ist es nur in sehr begrenztem Umfang möglich, die Art der eingehenden Bauanträge zu steuern, z. B. indem Bebauungspläne geschaffen werden.

Bislang ist in Velbert für den Bereich der Bauaufsicht kein regelmäßiges Berichtswesen aufgebaut. Ein Berichtswesen kann beispielsweise folgende Informationen in einem definierten Zeitraum abbilden:

- Zahl der Antragseingänge,
- Zahl der erteilten Genehmigungen,
- Zahl der gemeldeten Fertigstellungen,
- Durchschnittliche Laufzeiten,
- ...

Aus der Gegenüberstellung der Zeiträume können wertvolle Informationen gezogen werden, die unter anderem verhindern können, dass die Altfälle ansteigen – wenn rechtzeitig z. B. mit entsprechendem Ressourceneinsatz gegengesteuert wird. Daher sollte das Berichtswesen standardisiert werden und in bestimmten Zeitabständen verschiedenen Personen (-kreisen) innerhalb der Verwaltung zugeleitet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte zukünftig Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten

Kennzahlen fortgeschrieben werden. Ein regelmäßiges Berichtswesen sollte aufgebaut werden, um frühzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Bislang wurden keine Delegationsregelungen für die Bescheiderteilung getroffen.	137	E1.1	Die Eingangsbestätigung sollte nach der Vorprüfung durch die Sachbearbeitenden zusammen mit der eventuellen Anforderung von Unterlagen versendet werden, um Doppelanschreiben zu vermeiden.	139
			E1.2	Die Stadt Velbert sollte Regelungen zu internen Unterschriftsbefugnissen im Baugenehmigungsverfahren erarbeiten, um einerseits zügige Durchlaufzeiten zu ermöglichen, aber andererseits auch der Korruptionsprävention weiterhin gerecht zu werden.	141
F2	Die Bearbeitung der Bauanträge in der Stadt Velbert erfolgt derzeit vollständig papierhaft. Erste Vorbereitungen zur digitalen Sachbearbeitung wurden auf den Weg gebracht. Die Digitalisierung der Altakten ist aktuell noch nicht eingeleitet, jedoch als letzter Baustein im Digitalisierungsprozess vorgesehen.	141	E2	Die Stadt Velbert sollte die Digitalisierung mit Anbindung an das Bauportal.NRW weiter verfolgen, um die Sachbearbeitung bei der digitalen Verarbeitung zu unterstützen und die Verfahrensabläufe zu beschleunigen.	142
F3	Die Einrichtung einer separaten Stelle für die Bauberatung ist in der Stadt Velbert vorgesehen, aber noch nicht umgesetzt.	145	E3	Zur Unterstützung der Bauwilligen in der Stadt Velbert sollte der Internetauftritt der Stadt Velbert verbessert werden. Typische Schlagworte sollten schneller zum Ziel der Bauwilligen führen, um den Informationsbedarf direkt zu decken und Personalressourcen zu schonen.	147
F4	Die Stadt Velbert kann bislang die Dauer von Genehmigungsverfahren nicht auswerten.	148	E4	Sobald die Kriterien für die Ermittlung der Laufzeiten festgelegt sind, sollte die Stadt Velbert sicherstellen, dass sie der Berichtspflicht mit Hilfe von automatischen Auswertemöglichkeiten ohne großen Arbeitsaufwand nachkommen kann.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Velbert hat bislang keine Ziele, Zielwerte oder Qualitätsstandards für den Bereich der Bauaufsicht gebildet. Auch ein Berichtswesen ist bislang nicht aufgebaut.	150	E5	Die Stadt Velbert sollte zukünftig Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können. Dazu sollten beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden. Ein regelmäßiges Berichtswesen sollte aufgebaut werden, um frühzeitig auf Veränderungen reagieren zu können.	151

## 5. Verkehrsflächen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Velbert 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 Velbert** hat das gesamte Verkehrsflächenvermögen an die Technischen Betriebe Velbert (TBV) als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) übertragen. Damit gehört Velbert zu den wenigen Kommunen in NRW, die die Verkehrsflächen durch ein rechtlich selbstständiges Unternehmen bewirtschaften lassen.

Die Stadt Velbert (TBV) hat die Substanzerhaltung als Strategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert. Daraus entwickeln die TBV ein umfassendes und priorisiertes Straßensanierungskonzept. Wenn hierfür noch konkrete Ziele und Kennzahlen definiert werden, dann lassen sich finanzielle und personelle Bedarfe für die kommenden Jahre ableiten. Dazu sind aktuelle **Zustandsdaten** als wichtige Kenngröße für die **Erhaltung der Verkehrsflächen** nötig. Mit regelmäßigen Zustandserfassungen lassen sich nicht nur Prognosen zur Entwicklung der Verkehrsflächen herleiten, sondern dienen auch als Nachweis erfolgreich umgesetzter Strategien. Außerdem werden die Zustandsdaten als Grundlage für die **körperliche Inventur** benötigt. Die körperlichen Inventuren finden nicht regelmäßig statt.

Der mit 72 Prozent hohe **Anlagenabnutzungsgrad** weist auf ein überaltertes Straßen- und Wegenetz hin. Dennoch schafft es Velbert den **Bilanzwert des Verkehrsflächenvermögens** seit der Erstbewertung stabil bei 65 Mio. Euro zu halten. Das erreicht sie durch gezielte Investitionen in Neubauprojekte und mit Reinvestitionen ins bestehende Straßen- und Wegenetz. Die jährliche **Reinvestitionsquote** liegt durchschnittlich bei 68 Prozent. Bei den **Unterhaltungsaufwendungen** liegt Velbert mit 0,78 Euro je qm unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) von 1,30 Euro je qm. Die verschiedenen Kennzahlen deuten u. a. auf ein künftiges finanzielles Risiko hin. Dazu zählen beispielsweise außerplanmäßige Abschreibungen aufgrund unzureichender Erhaltung der Verkehrsflächen. Daher sollte Velbert die Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen am tatsächlichen Bedarf ausrichten.

Sehr gut stellt sich dagegen das **Aufbruchmanagement** dar. Der Prozess von der Koordinierung über die Antragstellung bis hin zur Gewährleistungsabnahme ist sehr gut strukturiert. Mit klaren und strengen Vorgaben organisiert Velbert die Aufbrüche sehr gut. Ähnlich sieht es bei den Schnittstellen zwischen dem Verkehrsflächenmanagement und dem Finanzwesen aus. Beide Bereiche stimmen sich gut miteinander ab. Dennoch sind hier verschiedene Teilprozesse anzupassen beziehungsweise zu ergänzen.



## 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.

Das Produkt Verkehrsflächen verantworten in der Stadt Velbert die Technischen Betriebe Velbert (TBV). Diese wurden 1998 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung gegründet. Mit der Gründung wurde das Vermögen der Verkehrsflächen inklusive der Grundstücke den Technischen Betrieben übertragen. Die Baulast der Straßen und Wege kann dagegen nicht übertragen werden und verbleibt bei der Stadt Velbert. 2006 wurde die Rechtsform der Technischen Betriebe Velbert zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt. Als Rechtsnachfolger der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung haben diese auch die Vermögensgegenstände übernommen.

Kommunen lagern häufiger verschiedene Aufgaben im Bereich der Verkehrsflächenerhaltung auf eigenbetriebsähnliche Einrichtungen bzw. Eigenbetriebe aus. Eine Übertragung des Verkehrsflächenvermögens auf ein rechtlich selbstständiges Unternehmen, wie es die Technischen Betriebe Velbert als Anstalt öffentlichen Rechts sind, ist jedoch die Ausnahme. In dem Prüfsegment der großen kreisangehörigen Kommunen ist Velbert damit die einzige Kommune mit einer solchen Konstellation.

Die Stadt Velbert und die Technischen Betriebe Velbert AöR haben die gegenseitigen Rechte und Pflichten sowie die finanzielle Ausgestaltung in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (Stand: Oktober 2017) festgehalten. Die Erhaltung und der Bau von Verkehrsflächen gehört laut der Vereinbarung zu den „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)“. Jedoch lassen sich diese Dienstleistungen nicht vollständig über Gebühren oder anderweitige Einnahmen finanzieren. Daher erhalten die TBV jährlich eine festgeschriebene Ausgleichszahlung von der Stadt Velbert. Diese wird den ausgleichsbedürftigen Bereichen mittels eines Verteilungsschlüssels zugeordnet. Die zugeordneten Mittel sind zweckgebunden und haben eine eigene Kostenstelle. Zum Abschluss eines Wirtschaftsjahres ist die zweckgebundene Verwendung nachzuweisen. In der Vereinbarung finden sich jedoch keine konkreten Ziele und Kennzahlen. Auf welcher Grundlage die Ausgleichszahlungen berechnet werden ist somit unklar.

Die TBV übernehmen im Bereich der Verkehrsflächen folgende Aufgaben:

- die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen,
- die Erhebung von Gebühren und Beiträgen,
- die Akquise von Fördermitteln,
- die Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,
- die Verwaltung und Pflege des Straßenkatasters (inklusive Zustandserfassung),
- das Aufbruchmanagement,
- die Vergabe, Koordination und Projektleitung von Bauprojekten,
- die Zentrale Vergabestelle,
- die Kontrolle der Verkehrssicherheit (Streckenkontrollen),
- die betriebliche Unterhaltung (Wartung der Verkehrsflächen),
- die Instandhaltung (kleinflächige bauliche Sofortmaßnahmen),

- die Instandsetzung (großflächige Maßnahmen)
- sowie den Neu-, Aus- und Umbau von Verkehrsflächen.

Die AöR als Rechtsform soll den Technischen Betrieben ein flexibles, eigenverantwortliches und unternehmerisches Handeln ermöglichen - also öffentliche Aufgaben als Daseinsvorsorge mit wirtschaftlicher Unternehmensführung verbinden.

### 5.3.1 Datenlage

- Um den Erhalt der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern, bestehen hinsichtlich der Datenlage verschiedene Optimierungsmöglichkeiten.

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

Die **Stadt Velbert (TBV)** hat die Verkehrsflächen detailliert erfasst. Dadurch kann Velbert die Flächen nach verschiedenen Straßenkategorien auswerten. Beispielsweise entfallen nur fünf Prozent der Gesamtverkehrsfläche auf die Wirtschaftswegeflächen.

Die Finanz- und Bilanzdaten werden dagegen nur auf Ebene der Verkehrsflächen geführt. Tiefergehende Informationen werden bisher nicht zum Steuern der Verkehrsflächenerhaltung benötigt, so die Technischen Betriebe Velbert. Obwohl jeder Straßenabschnitt ein eigenes Anlagegut bildet, werden die Kostenarten nicht den jeweiligen Abschnitten zugeordnet. Über die Summe aller Verkehrsflächen können zumindest die Fremdleistungen von den vollkostenbasierten Eigenleistungen abgegrenzt werden. Allerdings kann Velbert die Erhaltungsaufwendungen nicht nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt darstellen.

### 5.3.2 Straßendatenbank

#### → Feststellung

Die Technischen Betriebe Velbert verwalten die Straßendatenbank und pflegen die notwendigen Daten. Aktuelle Zustandsdaten sind nicht vorhanden.

*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 Velbert** hat bereits 1998 eine vollständige Bewertung des Anlagevermögens der Verkehrsflächen vorgenommen. Die Erstbewertung erfolgte mit der Gründung der Technischen Betriebe Velbert als eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Die Rechtsform der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung wurde Ende 2006 zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) umgewandelt. Die Schlussbilanz der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung diente als Grundlage für die Eröffnungsbilanz der AöR. Über die damaligen Erfassungsmethoden und Genauigkeiten liegen keine aussagekräftigen Informationen vor.

Eine Straßendatenbank gibt es seit 2011 bei den Technischen Betrieben Velbert. In dem Zuge wurden die Verkehrsflächen und der Zustand umfassend erfasst. Das primäre Ordnungssystem

der Verkehrsflächen ist ein Knoten-Kanten-Modell. Unterschieden wird nach Fahrbahnen, Geh- und Radwegen, Parkflächen und weiteren Flächenarten. Diese Flächen basieren auf einer Auswertung aus Orthophotos (georeferenzierten Luftbildern). Auf Grundlage dieser Flächenerfassung erfolgte anschließend ein örtlicher Abgleich. Des Weiteren haben Mitarbeitende der TBV den Zustand der Verkehrsflächen visuell erfasst. Diese Bewertung erfolgte jedoch nicht nach den Regelwerken der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Dieser Punkt wird im Abschnitt 5.6.1 „Alter und Zustand“ näher betrachtet.

Neben den Grunddaten sind weitere Daten im System hinterlegt beziehungsweise mit diesem verknüpft:

- Das Kanal- und Leitungsnetz ist vollständig vorhanden und eingebunden.
- Die Informationen zur Beleuchtung und der wegweisenden Beschilderung sind vollständig in den Datenbanken abrufbar.
- Die Aufbaudaten zu den Verkehrsflächen liegen in vielen Fällen vor und werden stetig ergänzt.
- Zusätzlich sind Daten aus anderen Quellen über Webdienste wie z. B. Luftbilder integriert.
- Künftig soll auch die gesamte Beschilderung im System integriert werden.

Die Aktualisierung der Straßendatenbank ist weitestgehend gut organisiert. Nach abgeschlossenen Baumaßnahmen werden die betroffenen Bestandsflächen angepasst. So können die Technischen Betriebe jederzeit auf aktuelle Flächeninformationen zurückgreifen. Zudem werden die Maßnahmendaten mit Art, Umfang und Jahr hinterlegt. Der Zustand der sanierten Flächen wird ebenfalls angepasst.

Momentan wird jedoch keine Datenhistorie gebildet. Die vorhandenen Daten werden bei Änderungen gelöscht oder überschrieben. Velbert kann daher nicht auswerten, wie sich die Verkehrsflächen entwickeln. Dies kann u. a. zu Problemen bei körperlichen Inventuren führen, da sich Veränderungen der Vermögensgegenstände nicht mehr nachvollziehen lassen.

Zudem erzeugt dies ein weiteres Problem. Eine Auswertung des Straßenzustandes aus der Straßendatenbank zeigt nicht das tatsächliche Abbild. Das kann fehlerhafte Interpretationen zulassen. Der Zustand wird nur nach Baumaßnahmen angepasst. Der Zustand bei nicht sanierten Flächen bleibt gleich. Dadurch wird der Zustand laut Straßendatenbank von Jahr zu Jahr besser. Eine Aussage zum aktuellen Zustand über das gesamte Straßen- und Wegenetz ist nicht möglich. Die Technischen Betriebe Velbert haben daher keinen Überblick über den tatsächlichen Zustand aller Straßen und Wege.

#### → **Empfehlung**

Die Technischen Betriebe sollten veraltete Flächen- und Zustandsdaten nicht überschreiben/löschen, sondern historisieren. So ist jederzeit nachvollziehbar wie sich die Verkehrsflächen entwickeln.

2021 hat ein externes Unternehmen das gesamte Stadtgebiet mit Messfahrzeugen befahren. Dabei entstanden hochauflösende Panoramabilder und Laserscandaten. Die Technischen Be-

triebe Velbert greifen über einen Webbrowser auf diese Daten zu. Über Mess- und Auswertefunktionen lassen sich die Daten umfangreich nutzen. Zudem überlegen die Technischen Betriebe auf Basis dieser Daten den Zustand auszuwerten. Die gpaNRW befürwortet diese Idee.

→ **Empfehlung**

Die vorhandenen Bild- und Scandaten sollten die Technischen Betriebe zeitnah nutzen, um aktuelle Zustandsdaten zu erhalten. Die Auswertung erfolgt idealerweise nach den Regelwerken der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).

### 5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Velbert (TBV) hat eine Kostenrechnung. Diese ist aber noch ausbaufähig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abzubilden.

*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 Technischen Betriebe der **Stadt Velbert** haben eine Kostenrechnung. Die Eigenleistungen sind als Vollkosten erfasst und den Verkehrsflächen zugeordnet. Die Leistungen werden jedoch nicht abschnittsweise zugeordnet. Dadurch lassen sich Straßen und Wirtschaftswege nicht getrennt auswerten. Ebenso können die Erhaltungsaufwendungen nicht nach den Erhaltungsmaßnahmen - betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung – differenziert werden. Folglich hat die Stadt Velbert (TBV) nur einen Gesamtüberblick über die anfallenden Aufwendungen auf Basis der Verkehrsflächen. Neben der Summe und Art der Aufwendungen sind weitere Informationen wichtig. Dazu sollten die Aufwendungen den jeweiligen Flächen- bzw. Anlagenteilen zugeordnet sein. Mit dieser differenzierten Darstellung kann die Stadt Velbert den Erhalt der Verkehrsflächen nachhaltig und wirtschaftlich steuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert (TBV) sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen.

Aufbau und Gliederungstiefe sollten sich am Bedarf der Stadt Velbert (TBV) orientieren. Die Kostenrechnung sollte ein Steuerungselement innerhalb der Verwaltung darstellen. Mithilfe dieses Steuerungselements lassen sich wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Verkehrsflächenerhaltung bestimmen. Dadurch sind Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen so miteinander verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar sind.

Die Kostenrechnung sollte daher so differenziert wie möglich dargestellt und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig gemacht werden. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können. Eine weitere Differenzierung nach Straßenarten oder auch den Belastungsklassen wäre ebenfalls sinnvoll.

### 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

#### → Feststellung

Die Stadt Velbert (TBV) hat den Substanzerhalt der Verkehrsflächen als Gesamtstrategie definiert. Für die dazugehörigen operativen Ziele und geeigneten Kennzahlen bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

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

Die **Stadt Velbert (TBV)** hat den Substanzerhalt der Verkehrsflächen als Strategie definiert. Dabei soll die Erhaltung eines verkehrssicheren Zustandes unter Berücksichtigung einer nachhaltigen und klimaschutzrelevanten Erneuerung der Verkehrsflächen im Vordergrund stehen. Konkret verfolgt die Stadt Velbert (TBV) folgende Strategien:

- **Langfristiger Substanzerhalt:**  
In der Konsequenz bedeutet dieses Ziel, dass bei erhaltungsbedürftigen Strecken Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen vorzuziehen sind.
- **Minimierung der Beeinträchtigung der Straßennutzer:**  
Dies bedeutet, dass an den Hauptverkehrsstraßen Maßnahmen entlang eines Straßenzuges gebündelt realisiert werden.
- **Erhaltung der Befahrbarkeit bei minimalen Kosten:**  
Auf Nebenstraßen ohne nennenswerten Schwerverkehr wird lediglich im Bereich der Deckschicht instandgesetzt.

Erkenntnisse aus dem Straßenzustand und den Streckenkontrollen fließen zusammen mit dem Abwasserbeseitigungskonzept in einen Prioritätenplan. Dieser wird anschließend in mehreren Stufen mit allen Beteiligten abgestimmt. Dazu gehören beispielsweise das Planungsamt der Stadt Velbert sowie dessen Wirtschaftsförderung. Zudem werden die Planungen Dritter berücksichtigt. Die Maßnahmen werden außerdem auf die Belange des Klimaschutzes und möglicher Förderungsmöglichkeiten hin geprüft. Im Ergebnis liegt ein umfassendes Straßen- und Wegekonzept zur Erhaltung der Verkehrsflächen vor. Dieses wird im Wirtschaftsplan der Technischen Betriebe Velbert hinterlegt und abgearbeitet. Aus Sicht der TBV wird bei minimalem finanziellem Aufwand ein höchstmöglicher Nutzen in der Verkehrsflächenerhaltung erreicht.

In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Velbert und den Technischen Betrieben Velbert ist festgeschrieben, dass jährlich 3,4 Mio. Euro in die Straßen- und Grünanlagen zu investieren sind. Zudem erhalten die Technischen Betriebe mögliche Fördermittel sowie Beiträge aus Erschließungs- und Erneuerungsmaßnahmen. Aus Sicht der TBV ist die Finanzierung für die Umsetzung der vorhandenen Strategie ausreichend.

Eine über Jahre festgeschriebene Investitionssumme orientiert sich jedoch nicht am tatsächlichen Bedarf. Vielmehr kann nur das umgesetzt werden, was mit dem festgeschriebenen Budget möglich ist. Die Stadt Velbert (TBV) kennt den tatsächlich notwendigen Gesamtbedarf derzeit

nicht. Dafür müssten aus der Strategie operative Ziele abgeleitet werden. Erst aus der Definition von konkreten operativen Zielen und dazugehörigen Kennzahlen ist der notwendige Bedarf ermittelbar (siehe u. a. Abschnitt 5.6.3 Reinvestitionen - Finanzmitteleinsatz). Die dazugehörigen Kennzahlen sollten realistisch, messbar und nachvollziehbar sein. Folgende Kennzahlen könnten geeignet und steuerungsrelevant sein:

- Alle Hauptverkehrsstraßen dürfen maximal einen Zustandswert von X haben.
- In 2030 soll keine Fläche mehr in der Zustandsklasse X vorhanden sein.
- Jährlich werden X qm Anliegerstraßen instandgesetzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert (TBV) sollte aus der Gesamtstrategie operative Ziele entwickeln und geeignete Kennzahlen definieren.

Die festgelegten Strategien, Ziele und Kennzahlen sind idealerweise vertraglich festgeschrieben. Ebenso die daraus resultierenden Leistungsmengen und die finanzielle Ausstattung zur Erhaltung der Verkehrsflächen. In den Gremien sollten die TBV dann regelmäßig zum Stand der Zielerreichung informieren.

## 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.

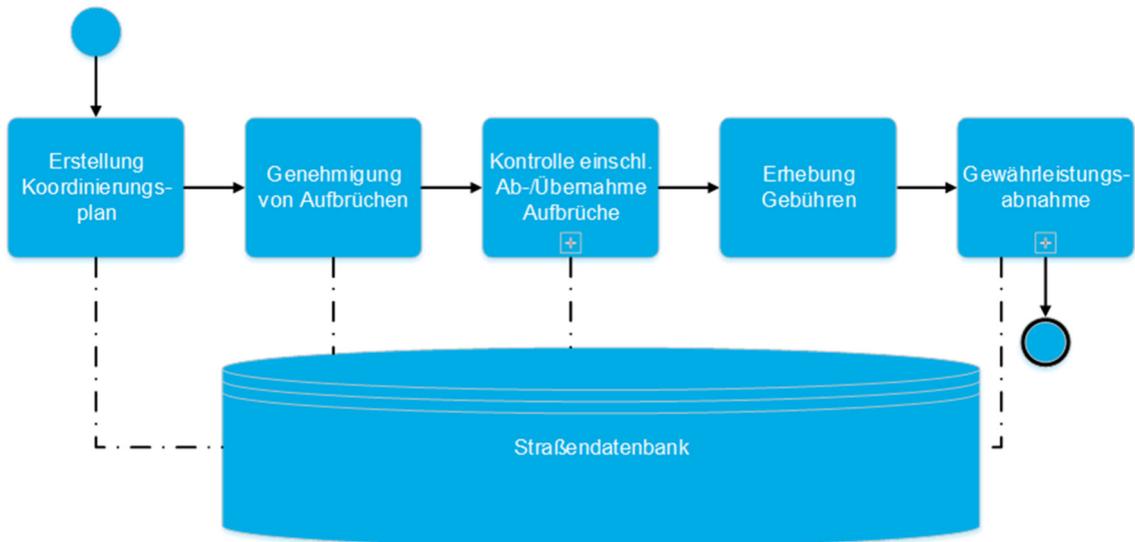
→ **Feststellung**

Die Stadt Velbert (TBV) hat ein sehr gutes Aufbruchmanagement mit geringem Anpassungsbedarf.

*Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.*

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordination der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

#### Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Das Aufbruchmanagement der **Stadt Velbert** obliegt ebenfalls den Technischen Betrieben Velbert AöR. Es erfüllt die Anforderungen der gpaNRW an einem systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess nahezu vollständig. Das Aufbruchmanagement wird bei den TBV als Kernprozess geführt. Ein detailliertes Ablaufdiagramm der TBV stellt die notwendigen Prozessschritte dar. Zudem ist definiert, wer welchen Teilaspekt verantwortet, daran mitwirkt und/oder informiert werden muss. Aus dem Prozessdiagramm ist jedoch nicht ersichtlich, welche Schritte zwischen dem „Anlegen des Falles im Straßenaufbruchkataster“ und dem „Eingang der Fertigstellungsanzeige“ liegen und wer beispielsweise für die Kontrollen während der Bauausführung verantwortlich ist.

#### → Empfehlung

Die Stadt Velbert (TBV) sollte die fehlenden Abläufe und Zuständigkeiten im Prozessdiagramm ergänzen.

#### 5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Die Technischen Betriebe koordinieren und bündeln die Aufbrüche der Stadt Velbert. Dabei gibt es aufgrund der Art und des Umfangs der Maßnahmen unterschiedliche Koordinierungsrunden. Beispielsweise gibt es monatliche Treffen mit den Stadtwerken Velbert und verschiedenen Versorgern. Dabei tauschen sich die Beteiligten über bevorstehende Projekte aus.

Neben diesen regelmäßigen Treffen setzt die Stadt Velbert (TBV) auf einen kontinuierlichen Austausch mit den Versorgern und weiteren Beteiligten. Über alle stadt-eigenen Maßnahmen informieren die Technischen Betriebe anlassbezogen und laden frühzeitig zum gemeinsamen

Termin ein. Zudem folgen weitere Gespräche während der Planungsphase und vor der Ausschreibungsphase. Dadurch werden die Maßnahmen im Stadtgebiet Velbert sinnvoll koordiniert.

Die Inhalte der Koordinierungsrunden werden protokolliert und gehen den Beteiligten in geeigneter Form zu. Zudem hinterlegen die Technischen Betriebe diese Informationen im internen webbasierten Aufbruchkataster. Um die Koordinierungen weiter zu optimieren, sollten die Pläne und Inhalte der Maßnahmen für alle Beteiligten verfügbar sein. Dadurch hätten alle Beteiligten jederzeit die aktuellsten Informationen.

Während des Gewährleistungszeitraums sollen Aufbrüche in die Straßen und Wege vermieden werden. Diese Strecken sind in Velbert mit einer fünfjährigen Aufbruchsperre im System hinterlegt. Daher kann es in Velbert auch Versagungen geben. Alternativ können Maßnahmen mit anderen technischen Verfahren und Auflagen genehmigt werden. Diese Fälle treten in Velbert sehr selten auf. Die Stadt Velbert sieht dies in der guten Koordination begründet.

#### **5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen**

In der Stadt Velbert gibt es jedes Jahr rund 1.000 neue Aufbrüche. Davon sind etwa 50 Aufbrüche größere Maßnahmen. Diese sind aufgrund des Aufgrabungsumfangs/-tiefe oder speziellen Bauausführungen intensiver zu behandeln und zu beobachten.

Die Vorhabenträger beantragen Baumaßnahmen per Formular bei der Straßenverkehrsbehörde der Stadt Velbert. Der Antrag ist 14 Tage vorher einzureichen. Bei Maßnahmen mit einer Dauer von mehr als drei Monaten beträgt die Frist vier Wochen.

Im Antrag zwingend anzugeben sind:

- der Bauzeitraum,
- die Arbeitsstelle mit genauen Abgrenzungen und Maßen,
- ein Regelplan zur Absicherung der Baustelle und
- die verantwortliche Person mit Vollmachten zur Entscheidung vor Ort.

Die Stadt Velbert (TBV) lässt zudem nur fachkundige Straßenbauunternehmen für die Eingriffe in die Verkehrsflächen zu. Dazu müssen die Firmen in der Handwerksrolle mit der Fachrichtung Straßenbau in Velbert registriert sein. Bei großen überregional tätigen Firmen erfolgt der Nachweis über die Industrie- und Handelskammern. Zudem müssen die Firmen ihre Eignung regelmäßig nachweisen. Anträge mit ungeeigneten Firmen können angelehnt werden. Dieses Vorgehen befürworten wir als gpaNRW und sehen dies als positives Beispiel. Durch klare Vorgaben und geeignete Firmen sollten sich Mängel während und nach der Baumaßnahme deutlich reduzieren.

Ist der Antrag vollständig bei der Straßenverkehrsbehörde eingegangen, prüft diese den Antrag und erteilt im positiven Fall eine Aufbruchgenehmigung. Der genehmigte Antrag wird dann von der Straßenverkehrsbehörde im Aufbruchkataster angelegt. Das Aufbruchkataster in Velbert ist webbasiert. Zugriff haben alle beteiligten städtischen Mitarbeitenden mit entsprechenden Zugriffsrechten. Dadurch können auch die Auskunftsstellen der Verwaltung bei Bürgerfragen direkt auf das System zugreifen und die Fragen beantworten. Externe Personen und Firmen haben bisher keinen Zugang zum System.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert (TBV) sollte allen Beteiligten einen passwortgeschützten Zugriff auf das webbasierte Aufbruchkataster ermöglichen. Neben Informationen zum Gesamtkoordinierungsplan sollten auch die jeweiligen Kontaktdaten, Anträge, Genehmigungen, Fertigstellungen und Fristverlängerungen verfügbar sein.

Dadurch lässt sich das Aufbruchmanagement in Velbert weiter digitalisieren. Dies reduziert beispielsweise Fehler beim Übertragen der Anträge ins System. Zudem können Antragsteller vorhandene Daten bei neuen Anträgen übernehmen, wie z. B. Kontaktdaten und Ansprechpartner. Dies erleichtert auch den Antragstellern die Arbeit. Zudem haben die Antragsteller alle eigenen Vorgänge übersichtlich im Zugriff. Zudem ist es auch sinnvoll, die Abnahmeprotokolle und Fristen der Gewährleistung zu hinterlegen.

### 5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Die zuständigen Kontrolleure erhalten mit der Genehmigung Informationen zur neuen Maßnahme. Der Baubeginn ist drei Werkzeuge vorher anzukündigen. Die Straßenverkehrsbehörde gleicht die Daten der Baubeginnanzeige mit der Genehmigung ab.

Je nach Art und Umfang der Maßnahme gibt es persönliche Vor-Ort-Termine. Mit erstmals in Velbert tätigen bauausführenden Firmen gibt es immer Vor-Ort-Termine. Auch bei den großen Maßnahmen finden immer Vor-Ort-Termine statt. Die Stadt (TBV) selbst dokumentiert den Ausgangszustand nicht. Jedoch empfiehlt sie den Firmen den Ausgangszustand vor Beginn der Maßnahme eigenständig zu dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Velbert sollte den Ausgangszustand bei jeder Maßnahme dokumentieren. Ist die Stadt Velbert hierzu nicht selbst in der Lage, so sollten die Firmen den Ausgangszustand verpflichtend aufnehmen. Der Dokumentationsumfang könnte sich nach Art und Größe der Maßnahme unterscheiden.

Regelmäßige und unangekündigte Kontrollen der Baustellen finden statt. Die Technischen Betriebe Velbert nutzen die regelmäßigen Streckenkontrollen, um mögliche Mängel zu erkennen und zu beanstanden. Festgestellte Mängel werden nur einmal schriftlich mitgeteilt. Innerhalb von 14 Werktagen sind die Mängel von der Firma vollständig zu beseitigen. Danach sind die Technischen Betriebe Velbert berechtigt, Mängel auf Kosten des Antragstellers beseitigen zu lassen. Diese strengen Vorgaben sind laut Aussagen der Stadt Velbert zielführend. In den meisten Fällen führt dies zu einer gewissenhaften und den Regelwerken entsprechenden Bauausführung.

In den einzelnen Bauphasen sind Eigenüberwachungen nötig. Verpflichtend müssen die Firmen beispielsweise Verdichtungskontrollen nachweisen. Diese sollen schichtenweise erfolgen, um spätere Setzungen zu vermeiden. Weitergehende Vorgaben sind in den baulichen Auflagen der Stadt Velbert (TBV) festgehalten.

Mit der Fertigstellungsanzeige meldet der Antragsteller den Abschluss der Arbeiten bei der Stadt Velbert (TBV). Zudem wird ein Abnahmetermin vereinbart. Dabei ist ein Vorlauf von mindestens zwei Werktagen einzuhalten. Die Abnahme findet vor Ort statt, zusammen mit dem Antragsteller und idealerweise auch der bauausführenden Firma. Die Ergebnisse der Abnahme

werden protokolliert und anschließend in der digitalen Bauakte dokumentiert. Mit der Abnahme beginnt die fünfjährige Gewährleistungsfrist. Diese wird ebenfalls im Aufbruchkataster hinterlegt.

#### **5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme**

Während des Gewährleistungszeitraums kontrollieren die Technischen Betriebe die Aufbrüche bei den Streckenkontrollen. Festgestellte Mängel werden direkt gemeldet. Eine Gewährleistungsabnahme findet dann kurz vor Ablauf der Frist statt. Dabei dokumentieren die Streckenkontrolleure die Ergebnisse der Abnahme. Diese werden ebenfalls im Aufbruchkataster hinterlegt.

#### **5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement**

##### **→ Feststellung**

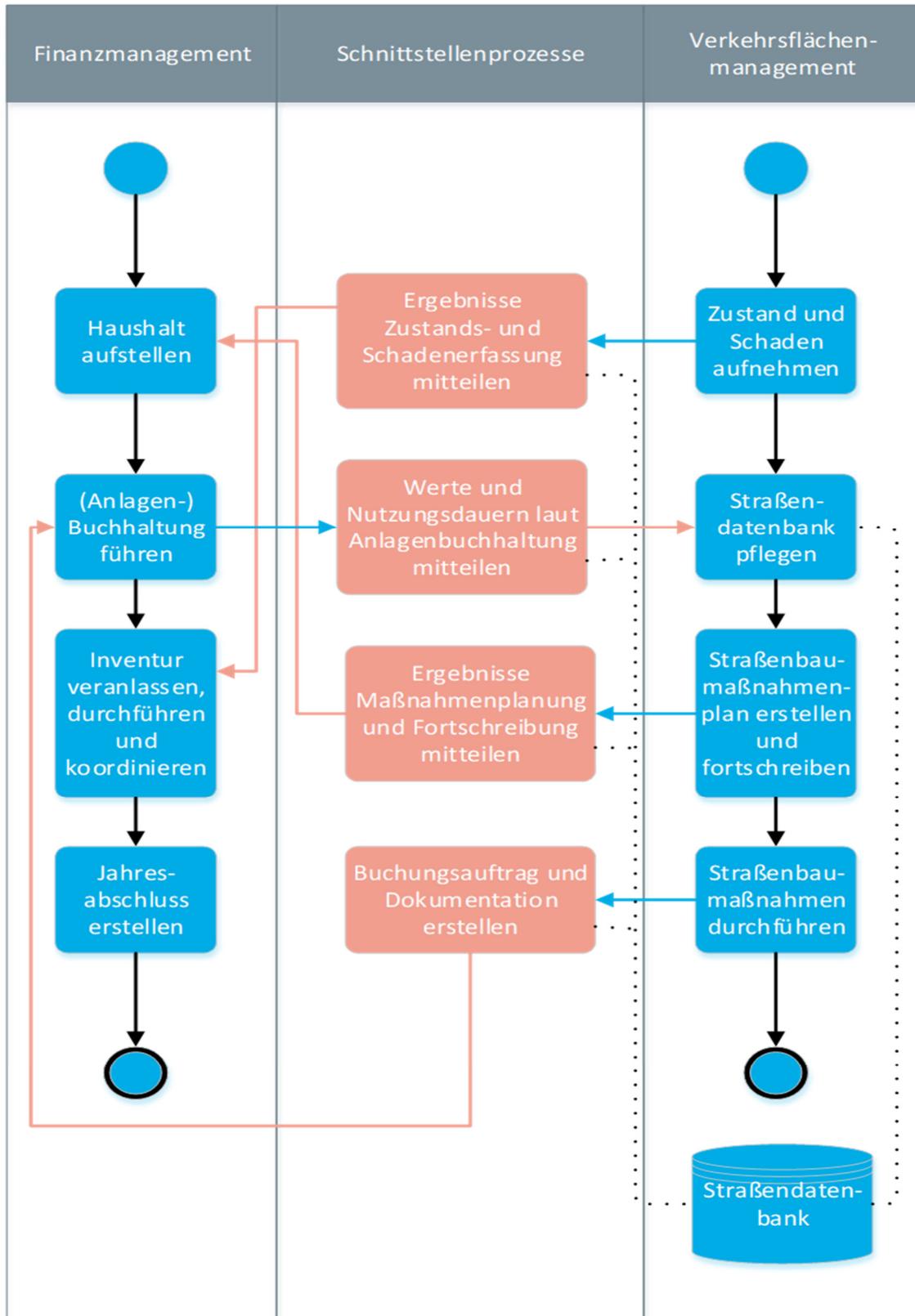
Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement der Stadt Velbert (TBV) stimmen sich gut miteinander ab. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.

Die Technischen Betriebe Velbert haben seit der letzten Zustandserfassung 2011 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen gemäß § 240 Handelsgesetzbuch (HGB) durchgeführt.

*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**



Das Verkehrsflächenvermögen verwalten die **Technischen Betrieben Velbert (AÖR)**. Dort ist das Finanzverfahren das führende System um die Anlagegüter zu verwalten und fortzuschreiben. Dagegen fehlen in der Straßendatenbank wichtige Informationen, wie z.B. zu den aktuellen Buchwerten und Nutzungsdauern. Eine direkte Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Finanzsoftware gibt es derzeit nicht. Zudem haben beide Bereiche keinen Zugriff auf das jeweils andere System. Hier sind demnach manuelle Schritte zum Abgleich beider Systeme notwendig. Dieser gelingt über die eindeutige Bezeichnung aus dem Knoten-Kanten-Modell. Jeder Abschnitt bildet ein eigenes Anlagegut. Einmal jährlich bereitet der technische Bereich die Veränderungen für das Finanzwesen auf. Dazu gehören auch die geplanten und durchgeführten Maßnahmen. Diese Informationen werden in der Straßendatenbank verwaltet und für Planungszwecke genutzt. Durch die manuellen Abgleiche ist derzeit nicht vollständig sichergestellt, dass sowohl die Finanzsoftware als auch die Straßendatenbank einen identischen Sachstand vorweisen.

Idealerweise sollten beide Systeme über Schnittstellen verfügen. Die regelmäßigen Abgleiche lassen sich dadurch unterstützen und eventuell weitestgehend automatisieren. Durch die einheitliche Bezeichnung der Abschnitte aus dem Knoten-Kanten-Modell reicht eventuell eine Verknüpfung relevanter Daten aus der Anlagenbuchhaltung für die Straßendatenbank. Umgekehrt könnte die Anlagenbuchhaltung die vorhandenen Informationen anreichern und beispielsweise die Abschnittslängen und dazugehörige Gesamtfläche aufnehmen. So kann die Stadt Velbert (TBV) neben dem Hauptmerkmal auch weitergehende Informationen nutzen. Das hilft unter anderem bei Veränderungen der Flächen - Rückbau, Erweiterung, Abrechnung.

Des Weiteren ist ein digitales Rechnungswesen vorhanden. Über dieses System sind alle Vorgänge klar dokumentiert. So ist sichergestellt, dass auch ergänzende Dokumente den jeweiligen Anlagen zugeordnet werden können.

#### → **Empfehlung**

Die beteiligten Bereiche sollten prüfen, inwieweit Schnittstellen zum (automatisierten) Datenabgleich die manuelle Arbeit entlasten. Außerdem sollte geprüft werden, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt werden können.

Die beteiligten Bereiche stimmen sich intensiv miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen mit ein. Zudem ist ein Kostencontrolling vorhanden. Damit werden u. a. die abgestimmten Budgets der investiven Maßnahmen gesteuert. Vierteljährlich sind dazu Auswertungen und Berichte zu erstellen. Sollten die Minder- oder Mehraufwendungen um zehn Prozent abweichen, so ist der Verwaltungsrat zu informieren. Zudem ist die Kämmerei der Stadt Velbert umgehend zu unterrichten, sollten diese Abweichungen Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Velbert haben.

Für die körperliche Inventur sind ebenfalls die Technischen Betriebe Velbert zuständig. Durch eine körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Diese finden derzeit nicht statt. Die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der körperlichen Inventur ist zu erfüllen. Die TBV unterliegen dabei dem Handelsgesetzbuch (HGB) und nicht dem Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW). Dies ist ein wichtiger Unterschied. Nach den kommunalen Bestimmungen erfolgt eine körperliche Inventur für unbewegliches Vermögen alle

zehn Jahre über eine neue Zustandserfassung und -bewertung. Nach § 240 des Handelsgesetzbuches sollten körperliche Inventuren, zumindest stichprobenweise, z. B. alle drei Jahre erfolgen.

→ **Empfehlung**

Eine neue Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt werden. Um die Ergebnisse der Buchinventuren zu bestätigen, sollten die körperlichen Inventuren in regelmäßigen Intervallen durchgeführt werden.

## 5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 5.5.1 Strukturen

- Aus den örtlichen Gegebenheiten können sich für die Stadt Velbert sowohl begünstigende wie auch belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen ergeben.

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.

Überregional bekannt ist die **Stadt Velbert** für die Herstellung von Schössern und Beschlägen. Die Stadt Velbert liegt inmitten des Bergischen Landes auf etwa 250 Meter über Normal Null. Direkt angrenzend befinden sich die kreisfreien Städte Wuppertal und Essen. Im näheren Umfeld befindet sich das Ruhrgebiet und die Landeshauptstadt Düsseldorf.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Velbert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.095	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	30,71	21,88	31,20	33,17	42,53	66,31	13
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	3,36	1,79	3,36	4,00	5,36	6,57	13

Die Stadt Velbert hat eine Gemarkungsfläche von 74,9 qkm. Damit zählt Velbert zu den flächenmäßig kleineren der 35 großen kreisangehörigen Kommunen. Bei den Einwohnerzahlen gehört Velbert dagegen zu den einwohnerstärksten Kommunen. Die knapp 82.000 Einwohner verteilen sich auf die drei Stadtbezirke Velbert-Mitte, Neviges und Langenberg mit einer Vielzahl von Ortsteilen. Viele Einwohner auf kleiner Fläche ergeben eine hohe Bevölkerungsdichte für Velbert. Velbert zählt zu den 50 Prozent der dichter besiedelten Kommunen. Dadurch kann die

Nutzungsintensität der Verkehrsflächen höher ausfallen als bei vergleichbaren Kommunen. Das können belastende Faktoren für die Erhaltung der Verkehrsflächen sein.

Die Stadt Velbert ist sehr gut an das übergeordnete Straßennetz angeschlossen. Die Stadt hat gleich mehrere Anschlussstellen an die Autobahnen A44 und A535. Über diese beiden Autobahnen sind weitere überregionale Autobahnen wie die A3 oder A46 zeitnah erreichbar. Die Stadt Velbert ist dadurch sehr gut an die Ballungsräume Ruhrgebiet, Düsseldorf und Wuppertal angebunden.

Im Schienenverkehr ergibt sich ein anderes Bild. Bahnanschlüsse gibt es nur noch in den Stadtbezirken Neviges und Langenberg. Der Stadtbezirk Velbert-Mitte hat keinen eigenen Bahnanschluss mehr. Vor einigen Jahren wurde jedoch ein Zentraler Omnibusbahnhof (ZOB) gebaut. Dieser soll den Busverkehr im Innenstadtbereich entlasten. Des Weiteren sollen die Busverbindungen gebündelt, optimiert und ausgebaut werden. Ziel ist ein besserer Anschluss aller Ortsteile Velberts. Dies soll auch die Belastungen im Straßennetz reduzieren und kann positive Auswirkungen auf die Erhaltung der Verkehrsflächen haben.

### Flächen und Längen der Straßenkategorien 2019

Straßenkategorien	Fläche in qm	Länge in km
Anliegerstraßen	918.287	116,6
Hauptverkehrsstraßen	501.308	36,1
Haupterschließungsstraßen	960.732	89,3
Hauptgeschäftsstraßen	17.227	1,7
<b>Summe Straßen</b>	<b>2.397.554</b>	<b>243,7</b>
Unbefestigte Wirtschaftswege	0	0
Befestigte Wirtschaftswege	120.392	36,1
<b>Summe Wirtschaftswege</b>	<b>120.392</b>	<b>36,1</b>
<b>Summe Verkehrsflächen</b>	<b>2.517.946</b>	<b>279,8</b>

Die Stadt Velbert unterhält etwa 280 km Straßen und Wirtschaftswege. Das sind rund 2,5 Mio. qm befestigter Verkehrsfläche. Mit 95 Prozent entfällt der überwiegende Teil auf die Straßenflächen.

Aufgrund der Einwohnerzahl ist die Stadt Velbert zudem Baulastträger für die innerörtlichen klassifizierten Straßen. Dazu gehören die Bundes-, Landes- und Kreisstraßen. Der Erhaltungsaufwand ist auf diesen Strecken meistens höher als im Nebennetz. Dies liegt u. a. am Ausbaustandard und -umfang und der im Vergleich höheren Verkehrsbelastung. Im Vergleich wird dies deutlich. Die Hauptverkehrsstraßen haben eine durchschnittliche Breite von 14 Metern. Bei den Anliegerstraßen sind es nur etwa acht Meter. Die klassifizierten Straßen in eigener Baulast sind daher eher als belastende Faktoren zu sehen.

### 5.5.2 Bilanzkennzahlen

#### → Feststellung

Die Stadt Velbert (TBV) hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen sichergestellt.

Die **Technischen Betriebe Velbert** konnten den Wert des Verkehrsflächenvermögens bisher sicherstellen. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen inklusive der Anlagen im Bau beträgt 2020 64,4 Mio. Euro. Damit liegt dieser nur eine Mio. Euro unter dem Wert der Eröffnungsbilanz vom 1.1.2007. Dafür gibt es mehrere Gründe:

Zum einen unterstützen die Aktivierungskriterien der Technischen Betriebe Velbert. Beispielsweise konnten Kommunen den Austausch der Deckschichten bisher nur konsumtiv ansetzen. Seit 2019 gilt das Wirklichkeitsprinzip. Unter bestimmten Voraussetzungen sind nun auch Deckensanierungen aktivierbar. Die TBV definieren seither eine Deckensanierung von mehr als 600 qm als investive Maßnahme. Bei Maßnahmen die der Erneuerung (Deck- und Binderschicht) zuzuordnen sind, beträgt die Mindestgröße 150 qm. Die dadurch in den letzten Jahren aktivierten Werte konnten jedoch nicht ermittelt werden.

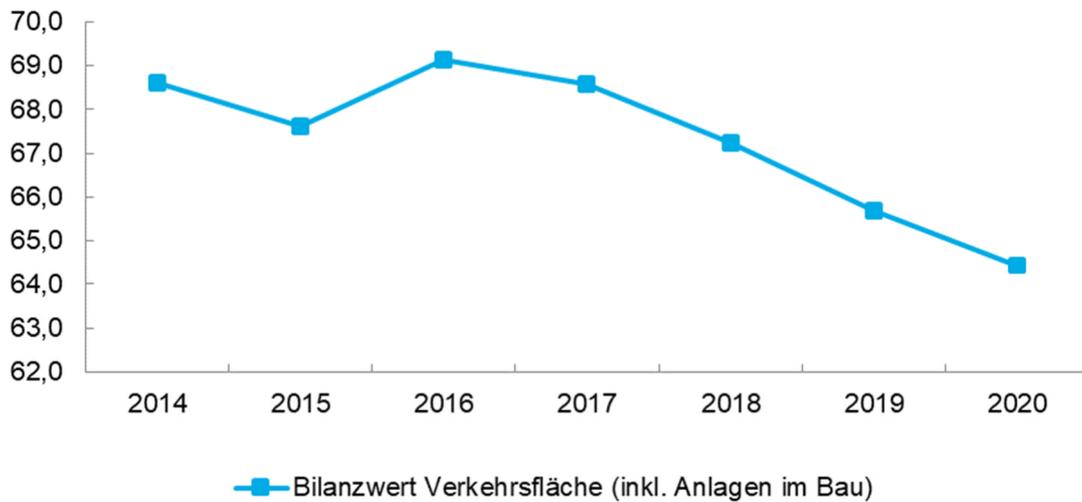
Zum anderen entstanden in den letzten Jahren viele neue städtische Verkehrsflächen, u. a. durch neue Wohngebiete oder beim Ausbau der A44 Richtung Heiligenhaus. Gerade Maßnahmen mit hohen Bausummen können zu einer zwischenzeitlichen Steigerung des Bilanzwertes führen. Daher lässt sich über den Bilanzwert nicht herleiten, wie der Zustand der Verkehrsflächen im Allgemeinen aussieht. Auch lässt sich darüber nicht der tatsächliche Bedarf nötiger Reinvestitionen ableiten.

#### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Velbert	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	25,28	16,62	25,50	27,12	34,90	37,72	13

Der stetige Bilanzwert von 25 Euro je qm Verkehrsfläche ist vergleichsweise niedrig. Das kann verschiedene Ursachen haben. Da Velbert den Bilanzwert seit der Eröffnungsbilanz halten konnte, ist der niedrige Wert jedoch nicht auf einen Werteverzehr zurückzuführen. Es kann daher sein, dass die Verkehrsflächen bereits zur Eröffnungsbilanz ein fortgeschrittenes Alter hatte und/ oder Velbert das Verkehrsflächenvermögen sehr vorsichtig und damit niedriger bewertet hat.

### Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen Velbert in Mio. Euro



### Bilanzwert Verkehrsflächen in Mio. Euro

	2006	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bilanzwert Verkehrsflächen	64,3	64,1	65,3	67,1	64,4	65,4	63,6	61,9
Anlagen im Bau	1,2	4,5	2,3	2,0	4,2	1,9	2,0	2,6
<b>Bilanzwert Verkehrsfläche (inkl. Anlagen im Bau)</b>	<b>65,4</b>	<b>68,6</b>	<b>67,6</b>	<b>69,1</b>	<b>68,6</b>	<b>67,2</b>	<b>65,7</b>	<b>64,4</b>

Seit 2016 sinkt der Bilanzwert der Verkehrsflächen kontinuierlich um durchschnittlich 1,2 Mio. Euro je Jahr. Diesem Trend sollte die Stadt Velbert (TBV) entgegenwirken. Hierfür sind u. a. weitere Investitionen nötig. Zudem bleibt abzuwarten, wie sich der Bilanzwert mit Berücksichtigung der körperlichen Inventur entwickelt. Diese Erkenntnisse sind dann entsprechend zu berücksichtigen.

## 5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

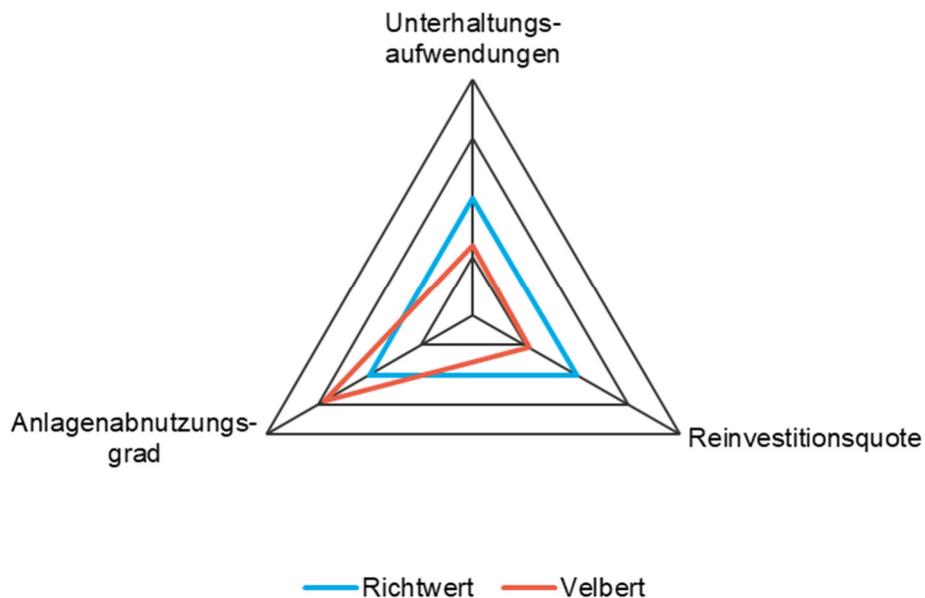
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen 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 dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Velbert gegenübergestellt.

### Einflussfaktoren 2019



Kennzahlen	Richtwert	Velbert
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,78
Reinvestitionsquote in Prozent	100	55
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50	72

Die Grafik zeigt die drei Einflussfaktoren für 2019. Dabei erreichen die Unterhaltungsaufwendungen 0,78 Euro je qm Verkehrsfläche. Das sind 60 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV. Die Reinvestitionsquote schwankt im betrachteten Zeitraum zwischen 30 und 102 Prozent. 2019 erreicht die Reinvestitionsquote 55 Prozent. Mit 72 Prozent befindet sich der Anlagenabnutzungsgrad über dem Richtwert und zeigt eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. In der Summe zeigen alle drei Kennzahlen ein erhöhtes Risiko einer sich beschleunigenden Verschlechterung des Zustandes der Verkehrsflächen und einen fortschreitenden Werteverzehr.

Nachfolgend untersuchen wir als gpaNRW diese Einflussfaktoren im Detail und stellen die Auswirkungen der vorgenannten Punkte dar.

### 5.6.1 Alter und Zustand

#### → Feststellung

Der Anlagenabnutzungsgrad von 72 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Über die tatsächlichen Zustände der Verkehrsflächen fehlt der Stadt Velbert (TBV) zurzeit eine ausreichende Übersicht.

*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 flächengewichtete Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen der **Stadt Velbert** liegt bei 72 Prozent. Dieser ergibt sich aus den flächengewichteten Restnutzungs- und Gesamtnutzungsdauern. Damit deutet dieser Wert auf eine nicht ausgeglichene Altersstruktur hin. Daher ist der tatsächliche Zustand der Straßen und Wege ebenfalls zu betrachten.

#### → Empfehlung

Im Rahmen der körperlichen Inventur sollte der tatsächliche technische Zustand mit dem rechnerischen Zustand in der Anlagenbuchhaltung abgeglichen werden.

Momentan hat die Stadt Velbert jedoch keine auswertbaren Zustandsinformationen. Zum einen bilden die in der Straßendatenbank stehenden Zustandsdaten nicht den tatsächlichen Zustand ab. Die Gründe sind bereits im Abschnitt 5.3.2 ausführlich beschrieben. Zum anderen sind die ursprünglichen Daten der Zustandserfassung 2011 nicht mehr verfügbar.

Die Straßendatenbank der Stadt Velbert (TBV) kategorisiert den Zustand der Verkehrsflächen in fünf individuell definierte Zustandsklassen:

#### Definition der Zustandsklassen in Velbert

Zustandsklasse (ZK)	Bedeutung
1	mängelfrei, wenige punktuelle Schäden
2	viele punktuelle Schäden
3	leichte flächen-/linienhafte Schäden
4	mittlere flächen-/linienhafte Schäden
5	starke flächen-/linienhafte Schäden

Die Kategorisierung sowie die zugeordneten Schadensmerkmale weichen von der Systematik der FGSV zur Zustandserfassung und -bewertung ab. Ein Vergleich mit den bekannten Zustandsklassen der FGSV ist daher nicht möglich. Ob eine Fläche einen guten oder schlechten Zustand aufweist, ist nicht eindeutig erkennbar. Sind beispielsweise viele punktuelle Schäden (ZK 2) besser zu stellen, als leichte flächen-/linienhafte Schäden (ZK 3)? Eine Unterscheidung

nach Schadensmerkmalen wird nicht vorgenommen. Dabei haben unterschiedliche Schadensmerkmale einen unterschiedlichen Zustandsverlauf zur Folge. Ebenso ergeben sich daraus unterschiedliche Sanierungsmaßnahmen und damit einhergehend ein anderer Finanzbedarf. Die Zustandsbeurteilung erachten wir daher als nicht ausreichend differenziert.

Zudem ist darauf zu achten, dass auch bei den Zustandsdaten eine Historie geführt wird. So kann die Stadt Velbert jederzeit auswerten, wie sich das Straßen- und Wegenetz entwickelt hat. Außerdem lassen sich mit mehreren Zustandskampagnen netzweite Prognosen entwickeln. Die daraus abgeleiteten Informationen unterstützen eine systematische und wirtschaftliche Erhaltungsstrategie.

## 5.6.2 Unterhaltung

### → **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen seit Jahren nur 55 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV.

*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 Verkehrsflächen liegen in der **Stadt Velbert (TBV)** im betrachteten Zeitraum (2015 bis 2019) bei durchschnittlich 0,72 Euro je qm. Damit wird der empfohlene Richtwert der FGSV seit Jahren nicht erreicht.

Die jährlich verfügbaren Unterhaltungsaufwendungen schwanken leicht und liegen zwischen 1,7 und 1,9 Mio. Euro. Die Aufwendungen in Velbert müssten laut Richtwert bei etwa 3,2 Mio. Euro je Jahr liegen. Der Richtwert ist aber nur als Orientierung für eine wirtschaftliche Unterhaltung der Verkehrsflächen insgesamt zu verstehen. Der tatsächlich erforderliche Finanzbedarf ist in den Kommunen unterschiedlich hoch. Um diesen festzustellen, kann eine Kostenrechnung und die Kenntnis über den aktuellen Straßenzustand helfen.

Dadurch können die tatsächlichen Aufwendungen je Fläche und Jahr ermittelt werden. Außerdem kann der optimale Zeitpunkt bestimmt werden, ab wann die Flächen instand zu setzen oder zu erneuern sind. Bei frühzeitigem Eingreifen können somit aufwendige und damit teure Maßnahmen in der Zukunft deutlich reduziert werden.

### → **Empfehlung**

Die Stadt Velbert (TBV) sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.

## 5.6.3 Reinvestitionen

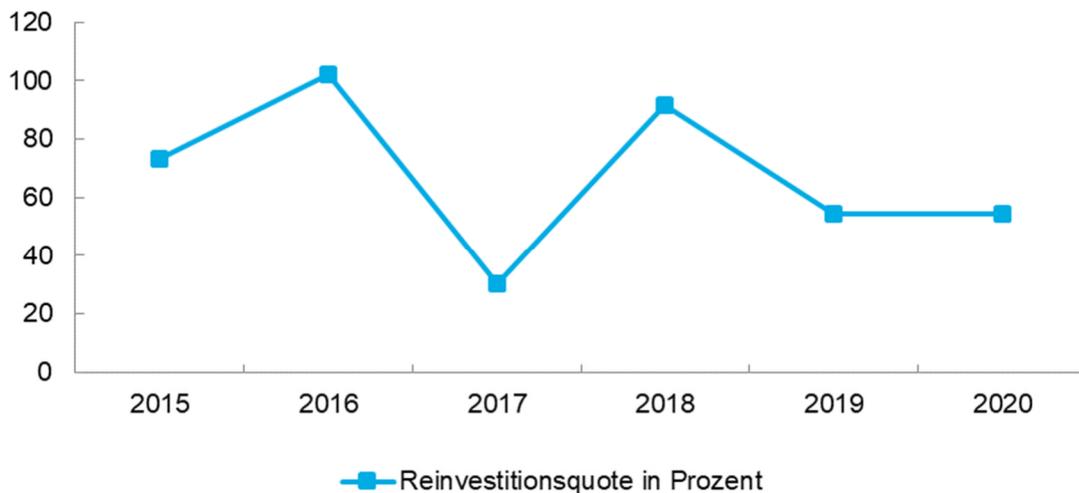
### → **Feststellung**

Die jährliche Reinvestitionsquote schwankt sehr deutlich. Durchschnittlich erreicht die Stadt Velbert (TBV) eine Reinvestitionsquote von 68 Prozent.

*Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.*

Die Reinvestitionsquote schwankt im Verlauf der Jahre teils deutlich. Im Durchschnitt der dargestellten Jahre liegt diese Quote bei 68 Prozent. Damit reinvestiert die **Stadt Velbert (TBV)** durchschnittlich drei Mio. Euro ins bestehende Straßen- und Wegenetz. Dem gegenüber stehen jährliche Abschreibungen von 4,3 Mio. Euro.

#### Reinvestitionsquote 2015 bis 2020 in Prozent



Zwischen 2015 bis 2018 sind weitere fünf Mio. Euro in Neubauprojekte geflossen. Insgesamt investieren die Technischen Betriebe rund 3,7 Mio. Euro jährlich. Das ist in etwa die Summe, die vertraglich mit der Stadt Velbert vereinbart ist. In der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist festgelegt, dass jährlich durchschnittlich 3,4 Mio. Euro in die Straßen- und Grünanlagen zu investieren ist. In Velbert fließen die erwirtschafteten Abschreibungen (4,3 Mio. Euro) daher nicht vollständig über Reinvestitionen zurück in die Verkehrsflächen. Mit Blick auf den hohen Anlagenabnutzungsgrad und den geringen Unterhaltungsaufwendungen zeigt sich jedoch ein langfristig erhöhter Reinvestitionsbedarf. Je älter die Straßen werden, umso wahrscheinlicher werden Erneuerungsmaßnahmen. Daher sollte sich die Stadt Velbert (TBV) nicht auf den stabil gehaltenen Bilanzwert ausruhen. Vielmehr sollten sie die Kennzahlen zum Anlass nehmen, um aus der vorhandenen Strategie die notwendigen Bedarfe abzuleiten.

#### → Empfehlung

Die Stadt Velbert sollte die Reinvestitionen anhand ihrer Erhaltungsstrategie ausrichten. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.

#### Finanzmitteleinsatz

Verschiedene Neuerungen für Kommunen bringt das Ende 2018 in Kraft getretene 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFVG). Das dort beschriebene Wirklichkeitsprinzip soll eine Weiterentwicklung des Vorsichtsprinzips darstellen. Das Gesetz soll u. a. die Investitionstätigkeit und -

fähigkeit der Kommunen bei der Erhaltung des gemeindlichen Vermögens stärken. Aktivierungsmöglichkeiten für Maßnahmen sollen also erweitert werden. Das Gesetz nennt dabei zwei Ausprägungen des Wirklichkeitsprinzips:

- Komponentenansatz (§ 36 Abs. 2 KomHVO)
- Aktivierung Erhaltung/Instandsetzung mit Nutzungsdauerverlängerung (§ 36 Abs. 5 KomHVO)

Dadurch sind Erhaltungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen aktivierbar. Beispielsweise bisher konsumtiv angesetzte Deckschichterenerungen könnten Kommunen nun aktivieren. Die Details mit den nötigen Bedingungen sind im Gesetz definiert.

Um die möglichen Auswirkungen darzustellen, haben wir eine weitere Kennzahl definiert. Die neue Kennzahl „Finanzmitteleinsatz“ setzt sich aus den Unterhaltungsaufwendungen und den Reinvestitionen zusammen. Diese soll künftig mögliche Verschiebungen von konsumtiven zu investiven Maßnahmen aufzeigen. Auch für die Stadt Velbert (TBV) kann diese Kennzahl interessant sein, da hier bereits seit Jahren andere Aktivierungsrichtlinien gelten.

#### Finanzmitteleinsatz 2015 bis 2019 in Euro je qm

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,76	0,69	0,68	0,72	0,78
Reinvestitionen je qm in Euro	1,25	1,79	0,52	1,57	0,93
<b>Finanzmitteleinsatz je qm in Euro</b>	<b>2,01</b>	<b>2,48</b>	<b>1,20</b>	<b>2,29</b>	<b>1,71</b>

2017 hatte Velbert mit 1,20 Euro je qm den niedrigsten Finanzmitteleinsatz. Doppelt so hoch war dieser Wert 2016. Durchschnittlich setzt Velbert 1,94 Euro Finanzmittel je qm ein. Ausgehend von der Flächengröße und den Abschreibungen ergibt sich für Velbert ein ungefährender Finanzmittelbedarf von drei Euro je qm und Jahr. Der tatsächliche Bedarf kann aufgrund neuer Erkenntnisse zum Zustand der Verkehrsflächen variieren.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung</b>					
F1	Die Technischen Betriebe Velbert verwalten die Straßendatenbank und pflegen die notwendigen Daten. Aktuelle Zustandsdaten sind nicht vorhanden.	137	E1.1	Die Technischen Betriebe sollten veraltete Flächen- und Zustandsdaten nicht überschreiben/ löschen, sondern historisieren. So ist jederzeit nachvollziehbar wie sich die Verkehrsflächen entwickeln.	139
			E1.2	Die vorhandenen Bild- und Scandaten sollten die Technischen Betriebe zeitnah nutzen, um aktuelle Zustandsdaten zu erhalten. Die Auswertung erfolgt idealerweise nach den Regelwerken der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV).	141
F2	Die Stadt Velbert (TBV) hat eine Kostenrechnung. Diese ist aber noch ausbaufähig, um den vollständigen Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächen abzubilden.	141	E2	Die Stadt Velbert (TBV) sollte die vorhandenen Strukturen zu einer steuerungswirksamen Kostenrechnung ausbauen.	142
F3	Die Stadt Velbert (TBV) hat den Substanzerhalt der Verkehrsflächen als Gesamtstrategie definiert. Für die dazugehörigen operativen Ziele und geeigneten Kennzahlen bestehen Optimierungsmöglichkeiten.	145	E3	Die Stadt Velbert (TBV) sollte aus der Gesamtstrategie operative Ziele entwickeln und geeignete Kennzahlen definieren.	147
<b>Prozessbetrachtung</b>					
F4	Die Stadt Velbert (TBV) hat ein sehr gutes Aufbruchmanagement mit geringem Anpassungsbedarf.	163	E4.1	Die Stadt Velbert (TBV) sollte die fehlenden Abläufe und Zuständigkeiten im Prozessdiagramm ergänzen.	164
			E4.2	Die Stadt Velbert (TBV) sollte allen Beteiligten einen passwortgeschützten Zugriff auf das webbasierte Aufbruchkataster ermöglichen. Neben Informationen zum Gesamtkoordinierungsplan sollten auch die jeweiligen Kontaktdaten, Anträge, Genehmigungen, Fertigstellungen und Fristverlängerungen verfügbar sein.	166

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.3	Die Stadt Velbert sollte den Ausgangszustand bei jeder Maßnahme dokumentieren. Ist die Stadt Velbert hierzu nicht selbst in der Lage, so sollten die Firmen den Ausgangszustand verpflichtend aufnehmen. Der Dokumentationsumfang könnte sich nach Art und Größe der Maßnahme unterscheiden.	166
F5	Das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement der Stadt Velbert (TBV) stimmen sich gut miteinander ab. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.  Die Technischen Betriebe Velbert haben seit der letzten Zustandserfassung 2011 keine körperliche Inventur der Verkehrsflächen gemäß § 240 Handelsgesetzbuch (HGB) durchgeführt.	167	E5.1	Die beteiligten Bereiche sollten prüfen, inwieweit Schnittstellen zum (automatisierten) Datenabgleich die manuelle Arbeit entlasten. Außerdem sollte geprüft werden, welche weitergehenden Informationen im jeweils anderen System ergänzt werden können.	169
			E5.2	Eine neue Zustandserfassung und -bewertung aller Verkehrsflächen sollte als Grundlage für die körperliche Inventur genutzt werden. Um die Ergebnisse der Buchinventuren zu bestätigen, sollten die körperlichen Inventuren in regelmäßigen Intervallen durchgeführt werden.	170
<b>Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung</b>					
F6	Die Stadt Velbert (TBV) hat den bilanziellen Werterhalt der Verkehrsflächen sichergestellt.	171			
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>					
F7	Der Anlagenabnutzungsgrad von 72 Prozent zeigt eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen. Über die tatsächlichen Zustände der Verkehrsflächen fehlt der Stadt Velbert (TBV) zurzeit eine ausreichende Übersicht.	175	E7	Im Rahmen der körperlichen Inventur sollte der tatsächliche technische Zustand mit dem rechnerischen Zustand in der Anlagenbuchhaltung abgeglichen werden.	175
F8	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen seit Jahren nur 55 Prozent vom empfohlenen Richtwert der FGSV.	176	E8	Die Stadt Velbert (TBV) sollte die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen anhand der Altersstruktur und dem Sanierungsbedarf der Straßen und Wege festlegen.	176
F9	Die jährliche Reinvestitionsquote schwankt sehr deutlich. Durchschnittlich erreicht die Stadt Velbert (TBV) eine Reinvestitionsquote von 68 Prozent.	176	E9	Die Stadt Velbert sollte die Reinvestitionen anhand ihrer Erhaltungsstrategie ausrichten. Diese sollte den Zustand der Verkehrsflächen und die Unterhaltungstätigkeiten berücksichtigen.	177

## 6. gpa-Kennzahlenset

### 6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt oder übergreifend unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der großen kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

### 6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der großen kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

Die 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.

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lagemaße ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

## 6.3 gpa-Kennzahlenset

### gpa-Kennzahlenset der Stadt Velbert

Handlungsfelder / Kennzahlen	Velbert 2014	Velbert aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Haushaltssituation</b>										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-11,38	25,35	-136	7,65	45,12	107	1.130	31	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	4,91	3,55	-16,16	6,83	24,98	39,04	59,21	31	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	17,20	17,17	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	31	2020	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	6.992	8.213	1.436	2.718	4.331	5.104	8.213	29	2019	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	69,65	-74,10	-85,83	53,16	170	281	760	31	2020	Finanzen
<b>Personal</b>										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	9,87	9,91	7,19	9,95	10,53	12,06	17,53	29	2020	./.
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	7,55	7,60	5,56	7,28	7,97	8,46	13,33	29	2020	./.
<b>Zahlungsabwicklung</b>										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	35.286	13.773	17.359	19.692	22.937	56.532	34	2020	./.
ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen	k. A.	12	5	36	82	223	820	33	2021	

Handlungsfelder / Kennzahlen	Velbert 2014	Velbert aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	4.842	960	1.566	1.797	2.492	4.842	29	2020	./.
Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	558	558	1.067	1.990	2.988	4.083	32	2020	./.
<b>Informationstechnik (IT)</b>										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	4.006	3.285	3.879	4.345	4.716	6.999	27	2020	Informati- onstechnik
<b>Gebäudeportfolio</b>										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	7.525	7.685	2.750	3.806	4.378	4.819	9.381	24	2020	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.931	1.762	1.692	1.830	1.909	2.072	2.282	24	2020	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	278	322	91	164	248	310	448	24	2020	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	393	396	61	159	219	301	513	25	2020	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	397	434	198	279	335	402	593	25	2020	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	219	188	63	102	141	168	292	25	2020	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	311	362	161	213	349	396	586	25	2020	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	486	296	36	139	224	279	761	25	2020	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	3.068	3.221	0	57	126	358	5.046	24	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Velbert 2014	Velbert aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	442	704	22	230	384	748	1.034	25	2020	./.
<b>Einwohnermeldeaufgaben</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.115	1.247	735	1.531	1.891	2.211	3.697	33	2020	./.
<b>Personenstandswesen</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	221	187	145	175	194	219	309	33	2020	./.
<b>Schulen Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	324	328	301	327	352	388	420	23	2020	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	537	309	260	328	383	580	2.486	17	2020	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	382	k. A.	174	339	364	406	639	22	2020	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm****	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	5	2020	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	290	350	210	302	341	372	493	23	2020	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	370	368	249	321	373	413	647	23	2020	./.
<b>Schulen Bewirtschaftung</b>										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	14,54	18,33	10,11	12,61	13,94	14,83	22,84	23	2020	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	18,74	28,22	0,00	17,17	22,17	26,92	46,05	19	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Velbert 2014	Velbert aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	12,42	14,40	9,53	11,23	12,83	13,77	19,43	22	2020	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	34,0	28,5	0,0	2,0	8,8	23,4	100	23	2020	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	6,55	7,72	5,54	8,00	8,91	10,63	11,55	23	2020	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	114	131,89	59,87	82,77	93	112	132	20	2020	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	15,07	15,31	8,85	12,07	13,86	15,31	20,63	21	2020	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	159	147	84,75	115	141	165	209	20	2020	./.
<b>Schülerbeförderung</b>										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	132	107	80,32	157	187	223	267	22	2020	./.
<b>Schulsekretariate</b>										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)**	591	497	382	469	500	588	772	24	2020	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)**	522	504	357	460	503	599	677	24	2020	./.
<b>Wohngeld</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	1.059	376	536	660	775	1.283	34	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Velbert 2014	Velbert aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII</b>										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	k. A.	162	150	166	189	243	290	34	2020	./.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	707	524	699	814	858	937	14	2019	./.
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	k. A.	26.177	20.821	24.045	24.724	25.915	32.437	14	2019	./.
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	k. A.	57,04	41,12	53,37	55,46	59,83	60,64	14	2019	./.
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	k. A.	46,36	37,48	40,89	46,70	50,30	61,99	14	2019	./.
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	k. A.	26,35	19,64	26,25	26,62	31,08	40,53	14	2019	./.
<b>Tagesbetreuung für Kinder</b>										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	2.498	2.440	1.865	2.661	2.847	3.152	3.616	28	2019	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	12,9	13,5	8,3	10,7	13,0	14,2	19,0	28	2019	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	3.522	3.150	2.646	3.576	4.050	4.455	5.331	28	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Velbert 2014	Velbert aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Sport Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	122	130	55	68	76	92	130	23	2020	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	460	532	221	322	359	445	532	23	2020	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	2,92	1,20	1,20	2,93	3,50	4,64	7,17	25	2020	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,19	0,79	0,63	1,02	1,46	1,84	3,85	25	2020	./.
<b>Bauaufsicht</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	78	41	78	93	138	196	29	2020	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k. A.	20,58	0,73	3,96	6,91	9,52	20,58	25	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	k. A.	57	100	132	185	206	18	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	k. A.	55	74	99	110	175	17	2020	Bauaufsicht
<b>Verkehrsflächen</b>										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 50 Prozent***								Verkehrsflächen
		71,60	54,76	59,83	71,23	72,99	88,30	14	2019	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	gpa-Richtwert: 1,30 Euro***								Verkehrsflächen
		0,78	0,24	0,57	0,65	0,92	1,39	15	2019	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 100 Prozent***								Verkehrsflächen
		54,61	9,62	23,43	42,02	59,84	86,04	12	2019	

Handlungsfelder / Kennzahlen	Velbert 2014	Velbert aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Straßenbeleuchtung</b>										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k. A.	2,38	1,43	2,47	3,02	3,75	7,69	15	2020	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	288	137	267	298	454	1.075	14	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	59,31	122	167	302	599	12	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	75	k. A.	24,91	47,46	74,17	101,32	199	17	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k. A.	628	287	569	664	755	2.025	14	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	328	264	94	192	223	257	312	20	2020	./.
<b>Park- und Gartenanlagen</b>										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	3,3	4,40	1,40	6,66	7,62	10,84	21,29	17	2020	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	1,43	1,30	0,59	1,16	1,31	1,61	3,08	15	2020	./.
<b>Spiel- und Bolzplätze</b>										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	18,6	16,69	6,19	11,38	13,56	15,31	21,76	19	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Velbert 2014	Velbert aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	3,30	4,34	1,27	3,04	3,71	4,96	7,14	18	2020	./.
<b>Straßenbegleitgrün</b>										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	3,4	4,98	1,07	3,06	6,56	8,81	17,39	17	2020	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	3,12	2,28	0,36	1,21	1,83	2,76	5,07	15	2020	./.

\*EW = Einwohner

\*\*Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

\*\*\*Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

\*\*\*\*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)